



## Rada ERÚ

**Energetický regulační úřad**  
Masarykovo nám. 5, 586 01 Jihlava

Č. j.: 13473-11/2023-ERU

V Jihlavě dne 20. února 2024

### R o z h o d n u t í

O rozkladu společnosti **Lidová energie s.r.o.**, se sídlem Kollárova 2346/2, 586 01 Jihlava, IČ: 057 25 615 (dále též „účastník řízení“), zastoupené [REDAKCE], advokátkou, se sídlem [REDAKCE], proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 13473-6/2023-ERU ze dne 12. září 2023 (sp. zn. OSR-13473/2023-ERU), kterým Energetický regulační úřad jako věcně příslušný správní orgán podle § 18 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, uznal účastníka řízení **ve výroku I.** vinným ze spáchání pokračujícího přestupku podle § 91 odst. 1 písm. c) energetického zákona, kterého se dopustil 129 dílčími útoky v rozporu s § 11 odst. 1 písm. f) téhož zákona ve spojení s § 15 a § 16 vyhlášky č. 207/2021 Sb., o vyúčtování dodávek a souvisejících služeb v energetických odvětvích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o vyúčtování“), tím, že neprovedl řádné či mimořádné vyúčtování dodávky elektřiny nebo plynu do 15 kalendářních dnů ode dne uskutečnění zdanitelného plnění (den odečtu z měřicího zařízení), když zákazníkovi uvedenému ve sloupci č. 2 tabulky Přílohy tohoto rozhodnutí (dále jen „tabulka“) pro jeho odběrné místo uvedené ve sloupci č. 3 tabulky vystavil vyúčtování za dodávky elektřiny nebo plynu až dne uvedeného ve sloupci č. 4 tabulky, ačkoli měl povinnost jej vystavit po zpřístupnění odečtu z měřicího zařízení (den ve sloupci č. 8 tabulky) nejpozději dne uvedeného ve sloupci č. 1 tabulky, za což mu byla **ve výroku II.** uložena pokuta ve výši 1 000 000 Kč a **ve výroku III.** povinnost k úhradě nákladů řízení ve výši paušální částky 1 000 Kč, Rada Energetického regulačního úřadu (dále též „Rada“) jako příslušný správní orgán podle § 17b odst. 10 písm. b) energetického zákona rozhodla v souladu s § 96 odst. 2 energetického zákona ve spojení s § 90 odst. 5 a § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), na návrh rozkladové komise, ustavené podle § 152 odst. 3 správního řádu, takto:

**Rozklad společnosti Lidová energie s.r.o., se sídlem Kollárova 2346/2, 586 01 Jihlava, IČ: 057 25 615, proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 13473-6/2023-ERU ze dne 12. září 2023 (sp. zn. OSR-13473/2023-ERU) se zamítá a napadené rozhodnutí se potvrzuje.**

## Odůvodnění:

### I. Kontrola a správní řízení v prvním stupni

Dne 9. srpna 2022 byla u účastníka řízení zahájena kontrola pod sp. zn. 13212/2022-ERU, jejímž předmětem bylo dodržování povinností vyplývajících z § 11 odst. 1 písm. f) energetického zákona, tj. bezplatně vyúčtovávat dodávku elektřiny, plynu a související službu v elektroenergetice a související službu v plynárenství, a to vůči 40 vybraným odběrným místům zákazníků (20 odběrných míst elektřiny, 20 odběrných míst plynu). Podle protokolu o kontrole č. ████████ ze dne 15. března 2023 bylo zjištěno, že kontrolovaná osoba nevystavila specifikovaným zákazníkům pro jejich odběrná místa elektřiny a plynu (celkem podle přílohy protokolu 20 odběrných míst elektřiny a 1 odběrné místo plynu) vyúčtování sdružených služeb dodávky elektřiny a plynu ve lhůtě stanovené vyhláškou o vyúčtování, tj. do 15 dnů od data, kdy měla k dispozici potřebné údaje pro vyúčtování v systému operátora trhu, čímž porušila § 11 odst. 1 písm. f) energetického zákona.

Dne 13. dubna 2023 byla u účastníka řízení zahájena kontrola pod sp. zn. 05930/2023-ERU, jejímž předmětem bylo dodržování stejné povinnosti, a to vůči 80 vybraným odběrným místům zákazníků (45 odběrných míst elektřiny, 35 odběrných míst plynu). Podle protokolu o kontrole č. ████████ ze dne 4. července 2023 bylo zjištěno, že kontrolovaná osoba vůči specifikovaným zákazníkům (celkem podle přílohy protokolu 43 odběrných míst elektřiny a 32 odběrných míst plynu) nevystavila vyúčtování dodávky elektřiny a plynu ve lhůtě stanovené vyhláškou o vyúčtování, tj. do 15 dnů od data, kdy měla k dispozici potřebné údaje pro vyúčtování v systému operátora trhu, čímž porušila § 11 odst. 1 písm. f) energetického zákona.

Proti těmto protokolům účastník řízení nepodal námitky. Dne 16. srpna 2023 Energetický regulační úřad zahájil doručením příkazu č. j. 13473-3/2023-ERU z téhož dne správní řízení ve věci podezření ze spáchání přestupku podle § 91 odst. 1 písm. c) energetického zákona. Uvedeným příkazem byl účastník shledán vinným ze spáchání pokračujícího přestupku spáchaného 129 dílčími útoky, za což mu byla uložena pokuta ve výši 1 000 000 Kč. Mimo kontrolních spisů vycházel Energetický regulační úřad rovněž ze spisu šetření sp. zn. 12439/2023-ERU, který vložil do spisu přestupkového řízení.

Dne 24. srpna 2023 podal účastník řízení proti příkazu odpor, kterým byl předmětný příkaz zrušen. V rámci odporu účastník řízení namítl, že mu byla uložena povinnost nad rámec zákona, neboť § 11 odst. 1 písm. f) energetického zákona neobsahuje odkaz na vyhlášku o vyúčtování, přestupek může být spáchán pouze tím, že držitel licence vyúčtování neprovede vůbec, což se v daném případě nestalo. Dále účastník řízení poukázal na nesprávnost výpočtu dnů údajného prodlení, kdy by se ve smyslu § 15 odst. 1 vyhlášky o vyúčtování ve spojení s § 21 odst. 4 písm. b) zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dani z přidané hodnoty“), měla zákonná lhůta počítat ode dne zjištění spotřeby účastníkem řízení, tedy ode dne, kdy spotřebu zákazníků oznámí operátor trhu. V tomto směru tak skutečný počet dnů prodlení účastníka řízení je výrazně nižší. Podle účastníka řízení nebyla naplněna ani materiální stránka přestupku, a i pokud by přestupek spáchán byl, pak nebyl naplněn princip proporcionality mezi údajnou škodlivostí jednání a uloženým trestem.

## II. Napadené rozhodnutí

Rozhodnutím č. j. 13473-6/2023-ERU ze dne 12. září 2023 byl účastník řízení uznán vinným ze spáchání pokračujícího přestupku podle § 91 odst. 1 písm. c) energetického zákona, kterého se dopustil jednáním popsáním ve výrokové části tohoto rozhodnutí, za což mu byla uložena pokuta ve výši 1 000 000 Kč a povinnost náhrady nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.

V rámci popisu skutkového stavu Energetický regulační úřad uvedl, že mu operátor trhu k jeho žádosti poskytl přehledy dat, ze kterých vyplývá, kdy měl účastník řízení k dispozici údaje z měření spotřeby elektřiny či plynu (odečty) k vystavení vyúčtování sdružených služeb dodávky elektřiny či plynu zákazníkům. Z těchto přehledů vyplývá, že podklady k vyúčtování za období uvedené ve sloupci č. 9 tabulky zadal provozovatel distribuční soustavy do informačního systému operátora trhu dne uvedeného ve sloupci č. 8 tabulky. Operátor trhu uvedl, že tyto údaje byly v rámci jeho informačního systému účastníku řízení zpřístupněny od okamžiku jejich přijetí tak, aby mohl účastník řízení vystavit vyúčtování za sdružené služby dodávky elektřiny či plynu. Účastník řízení vystavil dne uvedeného ve sloupci č. 4 tabulky zákazníkům za období uvedené ve sloupci č. 6 tabulky vyúčtování za sdružené služby dodávky elektřiny nebo vyúčtování za sdružené služby dodávky plynu (číslo daňového dokladu viz sloupec č. 5 tabulky), kterými byl vyfakturován přeplatek či nedoplatek ve výši uvedené ve sloupci č. 7 tabulky.

K právnímu posouzení prvostupňový správní orgán uvedl, že lhůtu pro vystavení řádného/mimořádného vyúčtování stanoví § 15, resp. § 16 vyhlášky o vyúčtování, a to do 15 dnů ode dne uskutečnění zdanitelného plnění, přičemž podle § 21 odst. 4 písm. b) zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dani z přidané hodnoty“), se zdanitelné plnění považuje za uskutečněné dnem odečtu z měřicího zařízení. Z uvedeného lze dovodit, že přestupku podle § 91 odst. 1 písm. c) energetického zákona se dopustí držitel licence, který neprovede vyúčtování do 15 dnů ode dne uskutečnění zdanitelného plnění (den zpřístupnění odečtu z měřicího zařízení); v takovém případě je totiž zřejmé, že obchodník měl veškeré podklady pro to, aby vyúčtování provedl a doklad vystavil. Při posuzování běhu lhůt k vyúčtování v návaznosti na zjištění učiněná v rámci kontrol a šetření Energetický regulační úřad přihlížel pouze k odečtům, jejichž důvodem byla fakturace (INV) nebo ukončení odběru/smlouvy (ESP/EOC), naopak nepřihlížel k mimořádným odečtům (EXI), které mohou být provedeny i několikrát během krátkého časového úseku a po obchodnících nelze požadovat, aby v návaznosti na každý takový odečet prováděli vyúčtování. Dále pokud konec lhůty podle vyhlášky o vyúčtování připadal na sobotu, neděli nebo svátek, pak správní orgán za poslední den lhůty pro vystavení vzal nejbližší příští pracovní den.

Správní orgán s ohledem na vysoký počet případů každé jednotlivé porušení podrobněji nerozepisoval a veškeré podstatné údaje zahrnul do tabulky, která tvoří nedílnou součást napadeného rozhodnutí; pro odstranění pochybností však uvedl případ konkrétního vytýkaného porušení, tj. jeden dílčí útok, vůči zákazníkovi [REDAKCE] (odběrné místo [REDAKCE]).

Prvostupňový správní orgán přestupek kvalifikoval jako pokračující, přičemž k jednotnému záměru uvedl, že se jednalo o zjevně rozšířenou praxi účastníka řízení neprovádět vyúčtování ve stanovených lhůtách. Správní orgán konstatoval jak naplnění formální, tak materiální stránky přestupku, přičemž poukázal především na skutečnost, že právo zákazníka na vyúčtování dodávky elektřiny či plynu lze považovat za jedno ze stěžejních práv

zákazníka. Zákazníci byli v nejistotě ohledně vyúčtování dodávky (případného nedoplatku či přeplatku), kdy nadto v 79 dotčených případech měly být zákazníkům na základě vystavených vyúčtování vráceny přeplatky v celkové výši 1 202 338 Kč. Ze strany účastníka řízení tak došlo po určitou dobu k zadržení finančních prostředků zákazníků mnohdy v nemalé výši (v jednom případě 97 101 Kč).

Energetický regulační úřad se dále vypořádával s jednotlivými námitkami účastníka řízení. K námitce ohledně nesprávnosti výpočtu dnů prodlení účastníka řízení prvostupňový orgán zdůraznil, že odečty odběru elektřiny a plynu provádí provozovatel distribuční soustavy, nikoli operátor trhu, jak se mylně domnívá účastník řízení. Provozovatel distribuční soustavy po provedení odečtu zasílá údaje potřebné k vyúčtování dodávky elektřiny či plynu operátorovi trhu, který obdržené údaje okamžitě v den jejich přijetí v informačním systému předá a zpřístupní předmětnému dodavateli elektřiny či plynu k provedení příslušného vyúčtování úhrady za sdružené služby dodávky dané komodity. Na příkladu jednoho ze zákazníků (██████████) vysvětlil, že právě z okamžiku zpřístupnění v informačním systému operátora trhu vycházel, což vyplývá z tabulky, jež je nedílnou součástí napadeného rozhodnutí.

Při uložení správního trestu vyšel Energetický regulační úřad z toho, že účastník řízení spáchal nyní projednávaný přestupek ještě předtím, než byl pravomocně potrestán za jiná protiprávní jednání uvedená v pravomocném rozhodnutí č. j. 01746-5/2022-ERU ze dne 28. února 2022 (potvrzeno rozhodnutím o rozkladu, které nabylo právní moci dne 27. června 2023), v němž byl účastník řízení shledán vinným ze spáchání přestupku podle § 91 odst. 1 písm. c) energetického zákona, přestupku podle § 91 odst. 5 písm. d) energetického zákona a přestupku podle § 91 odst. 11 písm. d) energetického zákona, za což mu byla uložena pokuta 2 240 000 Kč. Uplatní se proto zásada absorpční a správní orgán postupoval tak, jako by se v těchto věcech vedlo společné řízení. Přísněji trestné jsou přestupky podle § 91 odst. 5 písm. d) a § 91 odst. 11 písm. d) energetického zákona, přičemž za nejzávažnější správní orgán označil přestupek podle § 91 odst. 11 písm. d) energetického zákona, o němž bylo rozhodnuto v rámci výroku III. rozhodnutí č. j. 01746-5/2022-ERU ze dne 28. února 2022. Skutečnost, že účastník řízení posuzovaný přestupek spáchal ve vícečinném souběhu s dalšími přestupky, byla vyhodnocena jako výrazně přitěžující okolnost.

Dále správní orgán uvedl, že spáchání přestupku podle § 91 odst. 1 písm. c) energetického zákona považuje správní orgán za velmi závažné, byť se jedná o přestupky mírněji trestné. Dále Energetický regulační úřad přihlédl k osobním a majetkovým poměrům účastníka řízení a hodnotil, zda pro účastníka řízení nebude mít uložená pokuta likvidační charakter. Účastník řízení v průběhu řízení nepředložil žádné podklady týkající se jeho majetkových poměrů, proto správní orgán vycházel z Výkazu zisku a ztráty ke dni 30. června 2023, který účastník řízení předložil v rámci jiného správního řízení vedeného u Energetického regulačního úřadu. Takto bylo zjištěno, že obrat za poslední účetní období činil 10 820 000 Kč. Za přiměřenou a v souladu se všemi zákonnými hledisky individualizovanou označil správní orgán pokutu ve výši 3 240 000 Kč. Od této částky odečetl již uhrazenou pokutu na základě rozhodnutí č. j. 01746-5/2022-ERU ze dne 28. února 2022 ve výši 2 240 000 Kč.

### **III. Rozklad účastníka řízení**

Proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 13473-6/2023-ERU ze dne 12. září 2023, které bylo účastníkovi řízení doručeno téhož dne, podal účastník řízení dne 20. září 2023 rozklad.

Podle účastníka řízení nebyla naplněna formální stránka přestupku, neboť přestupek podle § 91 odst. 1 písm. c) energetického zákona lze spáchat pouze tehdy, pokud držitel licence neprovede vyúčtování vůbec. Energetický regulační úřad dle jeho názoru stanovil povinnost nad rámec zákona. Podle účastníka řízení nebyla naplněna ani materiální stránka přestupku. Účastník řízení je přesvědčen, že nejzásadnějším právem zákazníka je právo na dodávku sjednané komodity, a tuto svou povinnost účastník řízení důsledně dodržoval, což Energetický regulační úřad zcela pominul. Považuje proto za zavádějící závěr, že porušuje svou základní povinnost, když tou je zajištění dodávek komodit. Dále pokud je délka zúčtovacího období stanovena na období maximálně 14 měsíců, jsou zákazníci po tuto dobu v nejistotě ohledně skutečné výše spotřeby, a tedy výše přeplatků či nedoplatků. Energetický regulační úřad ničím nedokládá své tvrzení, že by zákazníci delší dobu bez vyúčtování pocíťovali jakoukoli újmu. Konečně Energetický regulační úřad nijak nezohlednil, že k pozdějšímu provedení vyúčtování došlo u méně než 10 % z počtu odběrných míst, do nichž účastník řízení v roce 2022 dodával elektřinu či plyn.

Účastník řízení namítl, že napadené rozhodnutí je ohledně trestu nepřezkoumatelné. Energetický regulační úřad vůbec nevysvětlil, jakým způsobem dospěl k částce 3 240 000 Kč. Účastník řízení je rovněž přesvědčen, že uložená pokuta je v kombinaci s dříve uloženými pokutami pro něj likvidační.

Účastník řízení proto závěrem navrhl, aby bylo napadené rozhodnutí zrušeno a řízení zastaveno.

#### **IV. Rozhodnutí o rozkladu**

Rozklad účastníka řízení byl podán včas a splňoval předepsané náležitosti. Na základě podaného rozkladu Rada Energetického regulačního úřadu po jeho projednání v rozkladové komisi zřízené podle § 152 odst. 3 správního řádu a s přihlédnutím k návrhu rozkladové komise rozhodla tak, jak je uvedeno ve výrokové části tohoto rozhodnutí, a to z následujících důvodů.

Podle § 98 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), odvolací správní orgán přezkoumává napadené rozhodnutí v plném rozsahu.

Rada předně podotýká, že účastník řízení nezpochybňuje zjištěný skutkový stav, tedy že vystavil vyúčtování za dodávky elektřiny či plynu zákazníkům ke specifikovaným odběrným místům v určitých termínech, a nikterak nerozporuje ani časový odstup těchto vyúčtování od okamžiku, kdy byly údaje z měření spotřeby elektřiny a plynu zveřejněny v informačním systému operátora trhu. Pokud účastník řízení již dříve v rámci odporu namítl, že Energetický regulační úřad nesprávně vycházel ze dne provedení odečtu spotřeby, a nikoli ze dne, kdy byla spotřeba účastníku řízení oznámena operátorem trhu, pak bylo v bodu [51] napadeného rozhodnutí jednoznačně vysvětleno, že se jedná o nepochopení ze strany účastníka řízení, neboť právě ze dne, kdy byly údaje potřebné k vyúčtování zpřístupněny v informačním systému operátora trhu zveřejněny, napadené rozhodnutí vychází.

K tomu lze ještě doplnit, že tento výklad vyhlášky o vyúčtování byl učiněn v souladu se zásadou *in dubio mitius*. Podle § 15 a § 16 vyhlášky o vyúčtování je lhůta pro provedení vyúčtování stanovena na 15 dnů ode dne uskutečnění zdanitelného plnění. Jím se podle § 21 odst. 4 písm. b) zákona o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném do 31. prosince 2023, rozumí den odečtu z měřicího zařízení, popřípadě den zjištění skutečné spotřeby při dodání

tepla, chladu, elektřiny, plynu, vody, odstranění odpadních vod a telekomunikační služby, při přepravě a distribuci plynu nebo při přenosu a distribuci elektřiny. Mezi dnem odečtu z měřicího zařízení provozovatelem distribuční soustavy a dnem, kdy jsou tyto údaje předány provozovatelem distribuční soustavy operátorovi trhu za účelem jejich zveřejnění dodavateli v informačním systému pro potřeby vyúčtování, může nastat prodleva i několik dní (srov. § 41 odst. 2 vyhlášky o Pravidlech trhu s elektřinou a § 97 vyhlášky o Pravidlech trhu s plynem), proto je nezbytné vyložit právní úpravu ve prospěch adresáta, a to tak, že vyúčtování je třeba provést do 15 dnů ode dne *zpřístupnění* odečtu z měřicího zařízení v informačním systému operátora trhu dodavateli, tedy ode dne, kdy byly údaje o odečtu pro dodavatele objektivně dostupné. Jinak by totiž dodavatel v extrémním případě mohl mít reálnou lhůtu pro vystavení vyúčtování např. pouhých pět dnů, což by řádné plnění povinností mohlo značně znesnadnit. Počátek běhu lhůty pro vyúčtování proto musí být výkladem objektivizován tím způsobem, že relevantní je okamžik zjištění skutečné spotřeby subjektem, který je povinen dodanou komoditu vyúčtovat, protože jinak by reálná délka lhůty pro vyúčtování byla proměnlivá podle aktivity subjektu odlišného od adresáta právní normy, což je z pohledu výkladu skutkové podstaty přestupku a správního trestání zjevně absurdní a nepřiměřené.

Pokud jde o podklady, z nichž byl zjištěn skutkový stav, pak Energetický regulační úřad nepochybně vycházel ze zjištění učiněných v rámci kontroly vedené pod sp. zn. 13212/2022-ERU a kontroly vedené pod sp. zn. 05930/2023-ERU, které byly ukončeny protokoly o kontrole č. █████ a č. █████, a dále i ze zjištění učiněných v rámci šetření vedeného pod sp. zn. 12439/2023-ERU. Sice to v rámci napadeného rozhodnutí není explicitně konstatováno, ovšem lze to dovodit ze skutečnosti, že se prvostupňový správní orgán na žádné jiné podklady neodkazoval a pouze tyto byly vloženy do spisu. Účastník řízení proti oběma kontrolním protokolům nepodal námitky podle § 13 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů, a vůči zjištěnému skutkovému stavu nic nenamítal ani v průběhu přestupkového řízení (mimo výše popsanou argumentaci uplatněnou v rámci odporu). Skutkově se nejedná o složitý případ a veškeré podklady poskytl buď sám účastník řízení, nebo operátor trhu, a o jejich pravdivosti a správnosti není důvod pochybovat.

Rada prvostupňovému orgánu nicméně vytýká značnou strohost úvah týkajících se hodnocení těchto podkladů, neboť v napadeném rozhodnutí chybí především jednoznačné odůvodnění, ze kterého by vyplývalo, z jakých důvodů správní orgán dospěl k závěru o 129 spáchaných dílčích útocích, jak jsou identifikovány v tabulce, která je přílohou napadeného rozhodnutí, když z tabulek, jež jsou přílohou kontrolních protokolů a zjištění učiněných v rámci šetření, jsou jednotlivé „díličí útoky“ specifikovány jiným způsobem. Zatímco z tabulky přílohy Protokolu o kontrole č. █████ a přehledové tabulky spisu šetření byla všechna jednotlivá porušení ve vztahu k vyúčtováním k jednotlivým odběrným místům přejata do tabulky, jež je přílohou napadeného rozhodnutí (tj. celkem 27 dílčích útoků), u tabulky přílohy Protokolu o kontrole č. █████ to již neplatí. V odůvodnění napadeného rozhodnutí je formulováno poměrně obecné hledisko, podle něhož správní orgán přihlížel pouze k odečtům, jejichž důvodem byla fakturace (INV) nebo ukončení odběru/smlouvy (ESP/EOC), nikoli k mimořádným odečtům (EXI), a dále, že v rámci právního hodnocení zohledňoval, pokud poslední den lhůty k vyúčtování připadl na sobotu, neděli nebo svátek (pak za poslední den lhůty považoval nejbližší pracovní den). Podle Protokolu o kontrole č. █████ účastník řízení vystavil vyúčtování s prodlením vůči celkem 75 odběrným místům, nicméně dílčí útoky podle tabulky, jež je přílohou napadeného rozhodnutí, jsou vztaženy nikoli k jednotlivým odběrným místům, nýbrž, a to správně, vůči opožděným vyúčtováním, kterých bylo

v některých případech vůči jednomu odběrnému i více (srov. např. odběrné místo paní [REDAKCE], vůči kterému podle tabulky Protokolu o kontrole č. [REDAKCE] bylo opožděně vyúčtováno za dvě fakturační období, což se následně v napadeném rozhodnutí projevilo jako dva samostatné dílčí útoky). Zároveň je ovšem z tabulky napadeného rozhodnutí patrné, že některé z jednotlivých pochybení podle tabulky Protokolu o kontrole č. [REDAKCE] nebyly vůbec kvalifikovány jako jeden z dílčích útoků pokračujícího přestupku (v tabulce tohoto protokolu o kontrole se uvedené týká zákazníků [REDAKCE]

[REDAKCE] - celkově jde o 16 vyúčtování). V případě V. Skácelové šlo v jednom případě o odečty mimořádné (EXI), ke kterým dle odůvodnění napadeného rozhodnutí správní orgán nepřihlížel pro jejich možné značné množství během krátkého období. Ve zbylých případech lze identifikovat, že prodlení s vyúčtováním bylo maximálně třídní (srov. např. zákazníci [REDAKCE], vůči níž v jednom případě šlo o prodlení jednodenní, a v jednom případě třídní), evidentně tedy Energetický regulační úřad dospěl k závěru, že takto krátká prodlení s vyúčtováním jsou natolik zanedbatelná, že tato pochybení již nebyla kvalifikována jako další dílčí útoky pokračujícího přestupku. Rekonstrukcí těchto úvah, které v napadeném rozhodnutí absentovaly, je pak možné skutečně dospět k počtu 129 jednotlivých dílčích útoků pokračujícího přestupku, jež jsou vymezeny v tabulce napadeného rozhodnutí.

Ve vztahu k těmto dílčím útokům má Rada s ohledem na výše uvedené za to, že skutkový stav byl zjištěn v souladu s § 3 správního řádu v rozsahu dostatečném pro vyslovení viny a uložení trestu, a dále se bude zabývat pouze námitkami právními, jak je účastník řízení v podaném rozkladu vymezil.

Účastník řízení předně namítá, že nebyla naplněna formální stránka přestupku. Podle jeho názoru lze skutkovou podstatu přestupku podle § 91 odst. 1 písm. c) energetického zákona naplnit pouze úplnou absencí vyúčtování, nikoli vyúčtováním pozdním. Rada se však s touto námitkou neztotožňuje a její vypořádání v rámci napadeného rozhodnutí považuje za dostatečné a přesvědčivé.

Podle § 91 odst. 1 písm. c) energetického zákona platí, že se držitel licence dopustí přestupku tím, že nesplní některou z povinností podle § 11 odst. 1 až 4 nebo 9. Podle § 11 odst. 1 písm. f) energetického zákona platí, že držitel licence je povinen bezplatně vyúčtovat dodávku elektřiny, plynu, tepelné energie a související službu v elektroenergetice a související službu v plynárenství a poskytovat bezplatně informace o vyúčtování dodávek elektřiny a souvisejících služeb v elektroenergetice a dodávek tepelné energie. Již z jazykového výkladu lze dovodit, že použitím slovesa v nedokonavém vidu (povinnost „vyúčtovat“), jež vyjadřuje neukončený a probíhající děj, zákonodárce stanovil, že povinností držitele licence je v určitých intervalech a opakovaně uskutečňovat jemu povinně ukládanou činnost. Nejedná se tedy o jednorázový úkon, kdy by tato povinnost byla splněna provedením toliko jednoho vyúčtování kupříkladu na konci smluvního vztahu či zcela náhodně v jeho průběhu při současném pominutí délky zúčtovacího období. Účel zákonem uložené povinnosti je totiž jednoznačný, a to kvantifikovat množství odebrané komodity po určitém období, aby byla řádně určena cena, kterou má zákazník za odebranou komoditu skutečně uhradit. Uvedené je dáno charakterem závazku založeného dodávkovou smlouvou, neboť tento závazek je plněn kontinuálně po celou dobu trvání závazku, což zároveň znamená, že v době, kdy je dodávková smlouva uzavírána, nemůže být výše celkového plnění (odběru) známa. V dodávkové smlouvě

je sjednána pouze jednotková cena, proto cena za realizované plnění musí být kvantifikována na množství dodané komodity, k čemuž dochází právě prostřednictvím vyúčtování, které za vyúčtovací období (určitý čas) určí množství odebrané komodity, které v násobku ujednané jednotkové ceny stanovuje cenu, jež je zákazníka za odebranou komoditu povinen uhradit; lze k tomu také doplnit, že je-li sjednána smlouva o sdružených službách dodávky elektřiny či plynu, pak je třeba vyúčtovat úhradu související služby v elektroenergetice či plynárenství, přičemž cena za tuto službu je regulovaná prostřednictvím úředně stanovených cen a rovněž se její výsledná výše odvíjí od množství odebrané komodity. Obvykle je navíc mezi zákazníkem a dodavatelem sjednána povinnost platit zálohy, přičemž tyto zálohy se zúčtovávají s celkovou cenou zjištěnou v určitém sjednaném okamžiku (tj. uplynutím zúčtovacího období, kdy je „dokončeno“ plnění) a tímto zúčtováním vznikne přeplatek nebo nedoplatek. Z uvedeného vyplývá, že právo na řádné vyúčtování dodávek komodity je pro zákazníka naprosto zásadní, bez vyúčtování jako takového by zákazník mohl platit zálohy, aniž by bylo zřejmé, jaká je jeho skutečná, a nikoli jen předpokládaná platební povinnost, a jaké množství dodávky mu bylo realizováno.

Konkrétní obsah povinnosti vyúčtovat, jak je založena energetickým zákonem, je specifikován prováděcím podzákonným právním předpisem - vyhláškou o vyúčtování, a to na základě a v souladu se zákonným zmocněním obsaženým v § 98a odst. 2 písm. j) energetického zákona (dle tohoto ustanovení Energetický regulační úřad stanoví vyhláškou rozsah a náležitosti vyúčtování dodávek elektřiny, plynu nebo tepelné energie a souvisejících služeb v elektroenergetice a souvisejících služeb v plynárenství, a rozsah a náležitosti informací o vyúčtování dodávek elektřiny a souvisejících služeb v elektroenergetice a dodávek tepelné energie, termíny poskytování informací o vyúčtování). Argumentuje-li účastník řízení, že Energetický regulační úřad stanovil právní povinnost nad rámec zákona, což je v rozporu s čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod („*Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod*“), je třeba připomenout, že tzv. výhrada zákona neznamená, že jakákoli povinnost musí být obsažena výhradně v zákoně. Formulace „na základě zákona“ znamená, že zákon musí stanovit alespoň základ povinnosti, přičemž zpřesnit ji může i podzákonný právní předpis; k tomu srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/01: „*Každá povinnost nemusí být stanovena přímo a výhradně zákonem, neboť takový požadavek by zjevně vedl k absurdním důsledkům. A to k popření smyslu podzákonné normotvorby, jelikož pojmovou součástí každé právní normy je vymezení určitých práv a povinností adresátů normy. Podzákonný předpis se však musí vždy pohybovat v mezích zákona, které jsou zákonem buď výslovně vymezeny, anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona.*“ V daném případě je v rámci prováděcí úpravy konkretizována úprava, která je v základních rysech obsažena již v energetickém zákonu (tj. je konkretizována povinnost stanovená zákonem), podzákonná úprava nevybočuje mimo rámec zákona, nestanoví povinnosti nad jeho rámec (pouze je konkretizuje) a je vydána na základě zmocnění.

Co se týká správního trestání, není shledání viny účastníka řízení ani v rozporu se zásadou *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*. Porušení řešené právní povinnosti je trestné, protože tak stanoví zákon přímo v § 11 odst. 1 písm. f) energetického zákona, v rámci § 15 a § 16 vyhlášky vyúčtování je tato povinnost pouze konkretizována co do stanovení lhůty pro provedení vyúčtování (srov. k tomu Prášková, H. *Přestupkové právo*. 2. vyd. Praha: Leges, 2022. str. 63-64: „*Porušení právních povinností může být trestné jen tehdy, stanoví-li tak zákon. S tím není v rozporu skutečnost, že právní povinnost, jejíž porušení je přestupkem, může být uložena nebo konkretizována i v jiných formách, např. ...v prováděcích právních*



*předpisech, ...za předpokladu, že povinnosti jsou v zákonné skutkové podstatě obsahově dostatečně určitě vymezeny.“). I s tím se ale správní orgán vyčerpávajícím způsobem vypořádává v napadeném rozhodnutí, viz jeho bod [49], a Rada se s argumentací zde uvedenou ztotožňuje.*

K námitkám ohledně nenaplnění materiální stránky přestupku se Rada primárně rovněž odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí, viz jeho bod [53], které považuje za dostatečné a přesvědčivé. Podle účastníka řízení Energetický regulační úřad v napadeném rozhodnutí zcela pomínl, že účastník řízení důsledně dodržuje svou (základní) povinnost zákazníkům dodávat. Podle názoru Rady však z této námitky není zřejmé, jaký vliv má taková argumentace na posouzení věci, když je nepochybné, že účastník řízení svým jednáním naplnil skutkovou podstatu přestupku podle § 91 odst. 1 písm. c) energetického zákona, tím, že nesplnil svou povinnost vyúčtovat podle § 11 odst. 1 písm. f) energetického zákona, za což je také trestán. Účastník řízení marginalizuje význam této své zásadní povinnosti, jež byl dostatečně vysvětlen výše, a to poukazem na to, že existuje ještě jiná povinnost většího významu. Takto se zdá, že účastník řízení je názoru, že dodržuje-li svou povinnost dodávat elektřinu či plyn, není společensky nijak škodlivé, pokud tuto dodávku včas nevyúčtovává. Taková argumentace je však nepřipadná, ba dokonce nemravná, neboť z ní vyplývá, že si účastník řízení není dostatečně vědom skutečnosti, že musí plnit veškeré povinnosti, jež jsou mu jako držiteli licence zákonem uloženy, nikoli jen selektivně některé.

Účastník řízení rovněž opakuje svou argumentaci, že pokud je délka zúčtovacího období stanovena na období maximálně až 14 měsíců, jsou zákazníci po tuto dobu v nejistotě ohledně skutečné výše spotřeby, a tedy i výše přeplatků či nedoplatků. Podobná argumentace však opět svědčí o naprostém nepochopení podstaty a významu vyúčtování u kontinuálně poskytovaných dodávek komodity, jak bylo shora popsáno, což je u držitele licence na obchod s elektřinou a plynem na pováženou. Ze samotné povahy vyúčtování a povahy služby, která je jeho předmětem, vyplývá nemožnost stanovovat objem plnění reálně v čase, a i kdyby taková možnost u zákazníků s tzv. průběhovým měřením výjimečně byla, není samozřejmě možné v reálném čase vždy za dílčí množství plnění platit. Smyslem vyúčtování je tak stanovení přesné výše platby a přesné výše plnění za určité období, které stanovil zákonodárce v délce, jež byla shledána jako přiměřenou, jde o kompromis mezi právní jistotou dodavatele a zákazníka a zájmem na přesném vymezení jejich práv a povinností, a na druhé straně mezi zásadou hospodárnosti. Z toho však nelze dovozovat právní přípustnost toho délku zúčtovacího období libovolně prodlužovat,

Účastník řízení dále namítá, že nebyla naplněna materiální stránka přestupku, přičemž poukazuje na fakt, že k pozdnímu vyúčtování došlo u méně než 10 % všech zákazníků, kterým v roce 2022 dodával. K tomu Rada uvádí, že namítaný nepoměr počtu opožděných vyúčtování dodávek energií ve vztahu k celkovému počtu odběrných míst, do nichž účastník řízení v daném období dodával plyn či elektřinu, sám o sobě o ničem nevyovídá, neboť za současně zjištěného skutkového stavu nelze bez dalšího ani předpokládat, že ve vztahu ke zbývajícím odběrným místům, do nichž účastník řízení dodával energie, k chybám při vyúčtování dodávek nedocházelo (předmětem kontrol nebylo vyúčtování vůči všem zákazníkům účastníka řízení). Radě naopak takový poměr zákazníků postižených protiprávním postupem přijde jako velmi výrazný a tato argumentace, jako by snad poměr 10 % smluvních partnerů postižených protiprávním jednáním dodavatele měl být jakousi povolenou odchylkou od normy, jako mírně řečeno cynická. Už ze zjištění v takovém rozsahu lze vyvodit, že se ze strany účastníka řízení

nejednalo o jednorázová, nahodilá pochybení, nýbrž o pochybení systémového charakteru, lze dovodit, že účastník řízení takto jednal vědomě a účelově a celkově tato skutečnost svědčí o přístupu účastníka řízení k plnění povinností, jež jsou mu uloženy zákonem.

Závěrem účastník řízení namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí stran uložené pokuty. Podle jeho názoru Energetický regulační úřad konkrétně nezdůvodnil, jakým způsobem dospěl k částce 3 240 000 Kč (od které byla následně odečtena částka 2 240 000 Kč na již uhrazených pokutách). Rada se s touto námitkou v její obecné podstatě neztotožňuje, neboť v rámci požadavků na zákonnost správního uvážení o výši pokuty je třeba chápat jako náležité zhodnocení všech relevantních kritérií posuzovaného skutku, nikoli *a priori* jako „vysvětlení“, proč přiměřená pokuta za prokázaný přestupek byla právě např. 3 240 000 Kč, a nikoli o něco více, či méně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 373/2020-40 či č. j. 1 As 80/2020-36).

Na druhou stranu však, ačkoli to účastník řízení nenamítal, je Rada povinna přihlédnout ke skutečnosti, že pokuta nebyla stanovena Energetickým regulačním úřadem správným postupem podle zákona, neboť v daném případě nebyly splněny podmínky pro uplatnění zásady absorpce, jak bude posléze vysvětleno. Nicméně samotnou výši pokuty Rada po posouzení všech relevantních okolností pro řádné určení výměry trestu považuje za správnou a přiměřenou, a nemá za to, že by byla způsobena vada rozhodnutí, která by se vůči účastníkovi řízení negativně projevila, proto v této části pouze změnila odůvodnění napadeného rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť skutkový stav jinak byl zjištěn do takové míry, že nebylo třeba zjišťovat žádné další skutečnosti významné pro uložení trestu z hlediska spáchaného přestupku.

V napadeném rozhodnutí byl účastník řízení shledán vinným z pokračujícího přestupku podle § 91 odst. 1 písm. c) energetického zákona, přičemž k jednotlivým dílčím útokům docházelo od ledna 2022 do května 2023. Rozhodnutím Energetického regulačního úřadu č. j. 01746-5/2022-ERU ze dne 28. února 2022 (které bylo účastníkovi řízení doručeno téhož dne a následně bylo potvrzeno rozhodnutím Rady o rozkladu dne 27. června 2023 a nabylo právní moci dne 28. června 2023) bylo rozhodnuto o spáchání pokračujícího přestupku podle § 91 odst. 1 písm. c) energetického zákona [381 dílčích útoků, ke kterým došlo v letech 2019 až 2021 rovněž nesplněním povinnosti podle § 11 odst. 1 písm. f) energetického zákona] a dále přestupku podle § 91 odst. 5 písm. d) energetického zákona (nevyřízení reklamace týkající se vyúčtování dodávek elektřiny v patnáctidenní lhůtě, k čemuž došlo v březnu roku 2020) a § 91 odst. 11 písm. d) energetického zákona (nevyřízení reklamace týkající se vyúčtování dodávek plynu v patnáctidenní lhůtě v květnu roku 2020), za což byla účastníkovi řízení uložena úhrnná pokuta ve výši 2 240 000 Kč.

Energetický regulační úřad dovodil, že k souběhu mezi těmito přestupky došlo, neboť „účastník řízení spáchal projednávaný přestupek v nyní posuzované věci ještě před tím, než byl pravomocně potrestán za jiná protiprávní jednání uvedená v pravomocném rozhodnutí č. j. 01746-5/2022-ERU“. Z uvedené formulace vyplývá, že Energetický regulační úřad posuzoval otázku souběhu *ke dni nabytí právní moci* rozhodnutí, kterým byl pachatel uznán vinným ze spáchání jiného přestupku. Takové východisko však není správné, neboť pro kvalifikaci souběhu je podstatný primárně okamžik, kdy bylo účastníkovi řízení rozhodnutí o jiném přestupku *oznámeno*, byť pro následné uložení „úhrnného“ trestu přistupuje i samozřejmá podmínka, aby takové rozhodnutí následně nabylo i právní moci. To vyplývá z analogické aplikace § 43 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších

předpisů (dále jen „trestní zákoník“), a tento závěr vyplývá i z judikatury (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 189/2014-46). Jak k této problematice uvádí odborná literatura, mezník oznámení prvoinstančního rozhodnutí o vině je zvolen proto, že pachatel je autoritativním rozhodnutím příslušného orgánu upozorněn na trestnost svého činu a varován před dalším pácháním protiprávních činů; je přitom nepodstatné, zda bylo toto prvostupňové rozhodnutí následně např. v odvolacím rozhodnutí zrušeno, za předpokladu, že posléze byl pachatel znovu uznán vinným z daného přestupku (srov. k tomu Prášková, H. *Přestupkové právo*. 2. vyd. Praha: Leges, 2022, s. 318-319).

V posuzované věci účastník řízení spáchal pokračující přestupek ve smyslu § 31 odst. 2 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky posledním dílčím útokem teprve v květnu 2023 a prvostupňové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 01746-5/2022-ERU, jímž byl uznán vinným ze spáchání jiných přestupků, mu bylo oznámeno již dne 28. února 2022. K souběhu přestupků tedy dojít nemohlo, a to ani přesto, že první dílčí útok pokračujícího přestupku v řešené věci účastník řízení spáchal již v lednu 2022 (tedy měsíc před vydáním rozhodnutí o jiných přestupcích), neboť relevantní není okamžik, kdy pachatel započal páchat pokračující přestupek dílčími útoky, nýbrž až okamžik, kdy pokračující přestupek spáchal v návaznosti na poslední dílčí útok. I v této otázce lze vyjít ze závěrů k obdobné problematice v trestním právu – viz Šámal, P. a kol. *Trestní zákoník. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 875: „*Pokud některé dílčí útoky u pokračování v trestném činu (§ 116) byly spáchány před vyhlášením odsuzujícího rozsudku o jiném trestném činu téhož pachatele a další útoky až po okamžiku vyhlášení onoho rozsudku, je trestný čin, v němž pachatel pokračoval, dokonán (dokončen) až po uvedeném rozhodném okamžiku, a proto mezi těmito dvěma trestnými činy nepůjde o souběh.*“

Vzhledem k tomu, že mnohost právě řešených přestupků nelze kvalifikovat jako souběh, nesvědčí účastníkovi řízení ani výhody z absorpční zásady, jak je vymezena z § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, jejíž podstatou je pohlcení menšího, mírnějšího trestu trestem větším, přísnějším (*poena maior absorbet minorem*). Správní orgán proto postupoval nesprávně, pokud tuto zásadu aplikoval. Jak však již Rada úvodem zmínila, i přes tuto skutečnost však výsledně ukládanou pokutu považuje za přiměřenou, a to z následujících důvodů (nehledě na okolnost, že faktickou aplikací absorpční zásady nemohla být účastníkovi řízení uložena sankce vyšší, než by odpovídalo postupu při neaplikování absorpce).

Podle § 91 odst. 16 písm. c) energetického zákona lze za přestupek podle § 91 odst. 1 písm. c) energetického zákona uložit pokutu ve výši až 15 000 000 Kč.

Při ukládání trestu je třeba zabývat se primárně povahou a závažností přestupku ve smyslu § 37 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky, přičemž zohledněna musí být zejména kritéria uvedená v § 38 téhož zákona. Posuzovaným přestupkem byl narušen zájem na ochraně práv zákazníků na řádném vyúčtování, které, jak bylo vysvětleno již výše, je nezbytně spojeno s realizací hlavního závazku, neboť bez řádného vyúčtování je v podstatě nemožné vyrovnání platebních povinností s ohledem na množství odebrané komodity za sjednanou jednotkovou cenu a již uhrazené zálohy. Pokračující přestupek byl spáchán značným počtem 129 dílčích útoků, a tyto dílčí útoky byly páchány během delšího období takřka roku a půl. Na straně účastníka řízení se tudíž nejednalo o nahodilá pochybení, ale o pochybení systémového charakteru, o čemž ostatně svědčí i skutečnost, že rozhodnutím Energetického regulačního úřadu č. j. 01746-5/2022-ERU ze dne 28. února 2022 byl účastník řízení uznán vinným ze spáchání pokračujícího přestupku neplněním téže povinnosti podle

§ 11 odst. 1 písm. f) energetického zákona, a to 381 dílčími útoky v letech 2019 až 2021 [snad jen pro úplnost Rada dodává, že přestože podle napadeného rozhodnutí a podle rozhodnutí č. 01746-5/2022-ERU ze dne 28. února 2022 účastník řízení spáchal dva pokračující přestupky spočívající v porušení stejné právní povinnosti, jednalo se skutečně o dva samostatné pokračující přestupky, neboť s dílčími útoky zde řešeného pokračujícího přestupku účastník řízení započal až poté, co bylo oznámeno zahájení řízení o přestupku předchozím; došlo tedy k oddělení jednoho pokračujícího přestupku od dalšího na základě analogické aplikace § 12 odst. 11 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů]. Tato okolnost tak svědčí o tom, že účastník řízení ve své činnosti dlouhodobě nedbá plnění jedné ze svých základních povinností jako držitele licence na obchod s elektřinou a plynem. To lze demonstrovat na statistických datech operátora trhu, dostupných z <https://www.ote-cr.cz/cs/statistika/mesicni-zprava-plyn/pocty-opm-dodavatelu>, kdy účastník řízení měl na začátku roku 2022 přibližně devět set zákazníků v plynu a dvanáct set zákazníků v dodávkách elektřiny, následně tyto počty setrvale klesaly, tj. podíl zákazníků, u nichž bylo zjištěno pozdní vyúčtování na celkovém počtu zákazníků, byl značný.

Energetický regulační úřad rovněž poukázal na skutečnost, že v převažující míře (79 případů ze 129) byly s prodlením zákazníkům vyúčtovávány přeplatky, tudíž účastník řízení po určitou dobu zadržoval finanční prostředky, na jejichž vyplacení měli zákazníci právní nárok. Celkově se v případě přeplatek jednalo o částku ve výši 1 202 338 Kč a případech nedoplatek, o které se účastník řízení vlastním jednáním „připravil“, o částku ve výši 530 368 Kč, z čehož vyplývá, že účastník řízení po určitou dobu disponoval finančními prostředky, na které neměl nárok, čímž nepochybně zlepšoval svou vlastní finanční situaci. I to je relevantní kritérium pro určení výše pokuty, přestože vzhledem k časově rozloženému páčání jednotlivých dílčích útoků a vzhledem k tomu, že předmětem zjišťování nebyla okolnost skutečného (byť opožděného) vyplacení přeplatek a inkasování nedoplatek, samozřejmě nelze konkrétně vyčíslit, jak vysoké bylo celkové finanční zvýhodnění účastníka řízení.

V dané věci lze konečně identifikovat zásadní přitěžující okolnost v podobě opakovaného páčání přestupků [§ 40 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky]. Předně je třeba zmínit, že co se týká vztahu k přestupkům, za něž byl účastník řízení uznán vinným rozhodnutím Energetického regulačního úřadu č. j. 01746-5/2022-ERU ze dne 28. února 2022, nelze nyní posuzované jednání hodnotit jako recidivu, neboť za recidivu se označuje situace, kdy pachatel spáchal další přestupek po právní moci rozhodnutí, jímž byl uznán vinným za přestupek spáchaným předtím. Rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 01746-5/2022-ERU ze dne 28. února 2022 nabylo právní moci až dne 27. června 2023, zatímco pokračující přestupek v nyní posuzované věci byl posledním dílčím útokem spáchaným již v květnu 2023. Význam této okolnosti pro uložení trestu byl nicméně rozebrán výše. „Pravé“ recidivy se však účastník řízení dopustil rovněž - v napadeném rozhodnutí Energetický regulační úřad poukázal na rozhodnutí č. j. 09015-7/2019-ERU ze dne 15. dubna 2020, které nabylo právní moci dne 1. května 2020, kterým byl účastník řízení shledán vinným ze spáchaní 3 přestupků podle § 91 odst. 5 písm. d) energetického zákona (uvedení nepravdivých informací při provádění úkonů nezbytných k uskutečnění změny dodavatele elektřiny) a 2 přestupků podle § 91 odst. 11 písm. d) energetického zákona (uvedení nepravdivých informací při provádění úkonů nezbytných k uskutečnění změny dodavatele plynu); a dále na příkaz č. j. 04209-3/2020-ERU ze dne 5. května 2020, kterým nabylo právní moci dne 15. května 2020, kterým byl účastník řízení shledán vinným ze spáchaní 14 přestupků podle § 91 odst. 1 písm. c)

energetického zákona (nesplnění povinnosti vyúčtovávat spáchané jednotlivými skutky v letech 2018 až 2020).

Z uvedeného lze usuzovat, že v případě účastníka řízení předchozí postižení do značné míry nesplnilo svůj výchovný a individuálně preventivní účel a nevedlo k nápravě pachatele, neboť přes pravomocné potrestání za přestupky v květnu 2020 rozhodnutím č. j. 09015-7/2019-ERU a příkazem č. j. 04209-3/2020-ERU účastník řízení jednak pokračoval v dílčích útocích pokračujícího přestupku, za který byl shledán vinným v rozhodnutí č. j. 01746-5/2022-ERU ze dne 28. února 2022, a jednak započal s jednotlivými dílčími útoky dalšího pokračujícího přestupku, který byl řešen v napadeném rozhodnutí. To vše svědčí o určité nespolehlivosti držitele licence v rámci podnikání v energetickém odvětví, stejně jakož i o tom, že v rámci své podnikatelské činnosti neprovedl potřebnou sebereflexi vedoucí k nápravě vlastního chování.

Uložená pokuta ve výši 1 000 000 Kč představuje pouze necelých 7 % z maximální výše pokuty, jež by bylo možné uložit podle § 91 odst. 16 energetického zákona. S ohledem na opakovanost páchaní přestupků, a především s ohledem na přístup účastníka řízení k plnění svých povinností, by Rada bez dalšího považovala za přiměřenou pokutu vyšší, na druhou stranu je však třeba přihlídnout i k poměrům pachatele, především k majetkovým a ekonomickým. Zde je však nutno předeslat, že v absolutní míře je nutno majetkové poměry přímo promítat do výše pokuty v případě, že by pokuta mohla být likvidační, pokud by šlo o pouhé zohlednění majetkových poměrů z hlediska stanovení správné výše pokuty z hlediska její regulatorní funkce (aby zajistila nutnou míru represe a motivovala k nápravě), tak je zjevné, že Energetický regulační úřad v této otázce v rámci správního uvážení nepřiměřeně nevybočil ze zásad pro stanovování sankce, neboť samotné uložení pokuty ve výši do pětiny či čtvrtiny zákonného rozmezí sankce (při větším rozsahu protiprávního jednání jako v tomto případě) svědčí o tom, že majetkové poměry zohledněny byly (a contrario pouze nedobré majetkové poměry totiž nemohou být důvodem pro uložení pokuty v minimální výši neodpovídající společenské škodlivosti jednání, k němuž došlo).

Účastník řízení sám opětovně poukazyval na likvidační charakter pokuty a Energetický regulační úřad se tímto kritériem v napadeném rozhodnutí zabýval. Rada nicméně v tomto kontextu připomíná, že kritérium poměrů pachatele pro stanovení výše pokuty znamená sice hodnocení jeho osoby, nikoli však z hlediska spáchaného přestupku, ale jako objektu trestu, což znamená, že tato hlediska jsou relevantní v době rozhodování o správním trestu, nikoli v době spáchaní přestupku. Rada proto musela přihlídnout i k dalším okolnostem, ke kterým došlo v mezidobí od vydání napadeného rozhodnutí, a vypořádat se s nimi v rámci rozhodnutí o rozkladu.

Podle napadeného rozhodnutí Energetický regulační úřad vzal především do úvahy údaj o čistém obratu, který zjistil z Výkazu zisku a ztrát sestaveného ke dni 30. června 2023 (účastníkem řízení předložený v řízení sp. zn. OSR-12722/2022-ERU). K tomu Rada uvádí, že kritérium obratu nepovažuje obecně za zcela vhodné pro posouzení majetkových poměrů, snad pouze v případě nedostupnosti více vypovídajících údajů. Za více určující je možno považovat kupříkladu hodnotu výsledku hospodaření, čistý obrat totiž nepředstavuje zisk či čistý výnos účastníka řízení, ale může v případě absence jiných údajů vypovídat např. o rozsahu ekonomické činnosti a výnosech z ní dosahovaných. Energetický regulační úřad v odůvodnění bez dalších navazujících úvah konstatoval, že účastník řízení dosáhl výsledku hospodaření ve výši 196 000 Kč. Ve srovnání s nyní ukládanou pokutou ve výši 1 000 000 Kč je tedy částka odpovídající hospodářskému výsledku výrazně nižší. Na druhou stranu sama tato

skutečnost neznámá, že je pokuta likvidační. Účastník řízení nadále podniká v energetických odvětvích za účelem dosahování výnosů a na základě § 153 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, může účastník řízení požádat o povolení zaplacení ve splátkách. Ostatně pokutu ve výši 2 240 000 Kč uloženou rozhodnutím Energetického regulačního úřadu č. j. 01746-5/2022-ERU ze dne 28. února 2022 mu bylo k jeho žádosti povoleno hradit ve 24 měsíčních splátkách ve výši 94 000 Kč (srov. rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 12722-10/2023-ERU ze dne 29. listopadu 2023).

Rada nemůže pominout, že s účastníkem řízení bylo po vydání napadeného rozhodnutí dne 15. září 2023 z moci úřední zahájeno řízení o zrušení licence s předmětem podnikání „obchod s elektřinou“ a „obchod s plynem“, a to z důvodů pochybností, zda je účastník řízení způsobilý k provozování licencované činnosti, neboť svým zákazníkům neuhradil přeplatky v celkové výši [REDAKCE] Kč a zároveň dluží provozovateli distribuční soustavy částku ve výši [REDAKCE] Kč za zajištění služeb distribuce elektřiny. V rámci tohoto řízení o zrušení licence účastník řízení důrazně popřel údajnou finanční nedostatečnost a zároveň prohlásil, že je schopen zajistit plnění svých závazků na období dalších 5 let s tím, že je případně schopen zajistit i externí financování (viz jeho vyjádření ze dne 13. října 2023); dále také doložil výpis z běžného účtu k 30. listopadu 2023, ze kterého vyplynul konečný zůstatek ve výši [REDAKCE] Kč. Do určité míry tak vzniká „schizofrenní situace“, kdy účastník řízení jednak deklaruje finanční stabilitu své společnosti, na druhou stranu zároveň v rozkladu proti napadenému rozhodnutí označuje ukládanou pokutu za likvidační s poukazem na pokies tržeb a dále s ohledem na to, že vůči němu už byla uložena pokuta ve výši 2 400 000 Kč.

Je jistě nutné rozlišovat mezi otázkou finančních předpokladů pro výkon licencované činnosti, jak je vymezuje § 5 odst. 6 energetického zákona, neboť ty se vztahují k dlouhodobé schopnosti zajištění bezproblémového výkonu licencované činnosti, a otázkou možné likvidačnosti sankce z hlediska aktuálních majetkových poměrů subjektů a jeho schopnosti tuto sankci uhradit.

Vzhledem k tomu, že účastník řízení v rámci řízení o zrušení licence tvrdil, že je schopen průběžně plnit své závazky, a v tomto směru se odkazoval na pohyby, resp. stavy na svém bankovním účtu, nepovažuje Rada pro účastníka řízení ukládanou pokutu za likvidační zejména za předpokladu možného rozložení do splátek, které již hrazené splátky pouze úměrně navýší (při opětovném rozložení do 24 měsíců o cca 41 000 Kč měsíčně). Je zjevné, že účastník řízení vykonává licencované činnosti obchodu s elektřinou a obchodu s plynem, z nichž realizuje určité výnosy, z výše uvedených statistických dat operátora trhu o počtu zákazníků je zřejmé, že nadále dodává komodity stovkám zákazníků. Sama skutečnost, že je s účastníkem řízení nyní vedeno řízení o zrušení licence pro pochybnost o plnění finančních předpokladů jako jedné z podmínek nezbytných pro udělení licence, neznámá, že jakákoli uložená pokuta by automaticky byla vůči účastníkovi řízení „rdousící“. Sám účastník řízení poukazuje na pohledávky vůči zákazníkům, které má. Uložená pokuta automaticky opačně ani nemůže předjímat, potažmo ovlivňovat výsledek řízení o zrušení licence, neboť v něm se hodnotí plnění finančních předpokladů, jejichž pojmový obsah je vymezen pro účely udělení licence energetickým zákonem a které jsou mimo to dokládány specifickými podklady podle § 2 vyhlášky č. 8/2016 Sb., o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích, ve znění pozdějších předpisů. Podle rozsudku Nejvyššího soudu č. j. 5 As 3/2010-63 se likvidační pokutou rozumí sankce, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost

či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty. V daném případě bylo zjištěno, že účastník řízení pozdním vyúčtováním zadržoval fakticky u sebe prostředky zákazníků, které jim měl na základě vyúčtování vyplatit, ve větším rozsahu byla tato zjištění učiněna ve zmíněných řízeních o zrušení licence. Uvedené svědčí o tom, že účastník řízení má problémy splácet své závazky vůči zákazníkům (a zároveň je liknavý ve vymáhání pohledávek vůči jiným), což obecně nesvědčí o jeho dobré ekonomické situaci, přesto je však schopen licencovanou činnost dále vykonávat. Zjištěné okolnosti podle názoru Rady svědčí o tom, že uložení sankce nemůže mít sama o sobě likvidační dopad na účastníka řízení, neboť jeho finanční situace bez ohledu na uložení této sankce není dobrá, o čemž svědčí výrazná výše splatných pohledávek zákazníků vůči němu.

Rada k tomu dále podotýká, že ke zjišťování a prokazování majetkových poměrů obviněného z přestupku nedisponuje správní orgán žádnou zvláštní pravomocí v kontextu práva na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí, proto je zjišťování těchto okolností z povahy věci do určité míry omezeno, což Nejvyšší správní soud jednoznačně konstatoval v rozsudku sp. zn. 1 As 9/2008-133 („*Správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.*“). Účastník řízení i přes výzvu správního orgánu v řízení nepředložil žádné další podklady ve vztahu k tvrzené likvidační výši pokuty, správní orgán tedy vyšel pouze z dostupných údajů, které Rada považuje za dostačující pro konstatování, že se o likvidační pokutu nejedná [srov. Jelínková, J. Posouzení přiměřenosti výše pokuty za přestupek. *Správní právo*, roč. 22, č. 3-4, s. 154: „*I v řízení o přestupku nese účastník řízení (obviněný) důkazní břemeno, pokud jde o prokázání pravdivosti jeho vlastních tvrzení (§ 52 správního řádu). Záleží především na obviněném, zda řádně poskytne součinnost, tj. správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých majetkových (příp. osobních) poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby si ověřil jejich pravdivost, například tím, že zbaví pro tento účel orgány veřejné moci, které jsou obeznámeny s majetkovými poměry účastníka řízení, mlčenlivosti (např. příslušný finanční úřad).*“].

Rada dále zdůrazňuje, že základní funkcí trestu je odradit pachatele od opakovaného nezákonného jednání, proto pokud účastník řízení pociťuje uloženou pokutu jako značnou újmu, je to veskrze správně. Účastník řízení se přestupků dopouštěl opakovaně, aniž by jej doposud uložené tresty vedly k nápravě a změnily jeho přístup k plnění uložených veřejnoprávních povinností. Podle Rady je citelná pokuta v majetkové sféře účastníka řízení jedinou možností, jak jej přimět k tomu, aby jeho podnikatelská činnost probíhala v souladu s právními předpisy. Protiprávní jednání se účastníkovi řízení nemůže z dlouhodobého hlediska vyplácet.

Kromě toho účastník řízení opomíjí, že správní trest má působit i na ostatní jednotlivce, aby se nedopouštěli protiprávní činnosti ve smyslu generální prevence, a i z tohoto úhlu pohledu není možné konstatovat, že účastník řízení nemůže být trestatelný v podstatě pouze z důvodu své vlastní špatné ekonomické situace. Z odborné literatury k tomu lze citovat: „*Finanční potíže pachatele nemohou vést k jakési ‚imunitě‘ vůči uložení trestu, samotné nepříznivé poměry nevedou automaticky k uložení nižšího trestu.*“ (Prášková, H. *Přestupkové právo*. 2. akt. vydání. Praha: Leges, 2022, s. 301).

Rada proto uzavírá, že byť by s ohledem na povahu a závažnost, potažmo opakovanost protiprávního jednání považovala za přiměřenou i pokutu vyšší, než jak byla uložena napadeným rozhodnutím, při korekci za použití kritéria majetkových poměrů pachatele považuje za přiměřenou sankci právě pokutu ve výši 1 000 000 Kč. Pokutu v této výši Rada tedy neshledala nepřiměřenou osobním a majetkovým poměrům pachatele, ani způsobilou přivodit účastníkovi řízení bez dalšího platební neschopnost či ho donutit k ukončení podnikatelské činnosti, ani se uložení této pokuty nestává jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty (srov. vymezení likvidačního charakteru pokuty v usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 9/2008-133 ze dne 20. dubna 2010). S ohledem na majetkové poměry byl uložený trest dostatečně individualizován tak, aby plnil všechny své funkce, tedy preventivní, výchovnou, ochrannou, represivní a restorativní.

#### **V. Závěr**

Po přezkumu napadeného rozhodnutí Energetického regulačního úřadu v rozsahu podle § 98 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky Rada jako odvolací správní orgán vzhledem ke všem výše uvedeným skutečnostem dospěla k závěru, že napadené rozhodnutí bylo věcně správné a zákonné, co se týká výroku o vině za spáchaný pokračující přestupek. Co se týká výroku o uložení trestu, dospěla Rada k závěru, že tento byl uložen ve správné výši, byť z nesprávných důvodů, a tento nedostatek napravila v souladu s procesní ekonomikou postupem podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu změnou v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že nebyla měněna výše uložené pokuty, nemohlo dojít k porušení zásady *reformatio in peius*, zároveň v rámci rozkladového řízení nebyla řešena pro účastníka řízení neznámá skutková fakta relevantní pro posouzení ukládaného trestu, proto pro něj rozhodnutí nemohlo být ani překvapivé.

#### **Poučení o opravném prostředku:**

Proti tomuto rozhodnutí nelze podle § 91 odst. 1 ve spojení s § 152 odst. 5 správního řádu dále podat rozklad.

Ing. Stanislav Trávníček, Ph.D., v.r.  
předseda Rady Energetického regulačního úřadu

Obdrží:

Lidová energie s.r.o., prostřednictvím [REDACTED]