



Rada ERÚ

Energetický regulační úřad
Masarykovo nám. 5, 586 01 Jihlava

Č. j.: 09148-31/2017-ERU

V Jihlavě dne 26. února 2019

R o z h o d n u t í

O rozkladu společnosti FVE ČK s.r.o., se sídlem Lužická 133, 407 21 Česká Kamenice, IČ: 287 19 000 (dále též „účastník řízení“), zastoupené společností Frank Bold advokáti, s.r.o., se sídlem Údolní 567/33, 602 00 Brno, IČ: 283 59 640, proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 09148-22/2017-ERU ze dne 29. června 2018 (sp. zn. POZE-09148/2017-ERU), kterým Energetický regulační úřad jako věcně příslušný správní orgán podle § 18 odst. 1 písm. a) 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 vinným ze spáchání přestupku podle § 91 odst. 1 písm. b) energetického zákona, kterého se měl dopustit tím, že v rozporu s § 9 odst. 1 energetického zákona v době od 31. května 2011 do 17. prosince 2017 nepožádal po provedení změn technických parametrů provozovny evid. č. 1 o změnu rozhodnutí o udělení licence č. 111018178, když nejpozději dne 30. května 2011 provedl změnu technických parametrů provozovny spočívající ve výměně 4 725 ks fotovoltaických panelů typu HYUNDAI His-M227SG o výkonu 227 Wp za 2 100 ks fotovoltaických panelů HYUNDAI M230 o výkonu 230 Wp a 2 508 ks fotovoltaických HYUNDAI M233 o výkonu 233 Wp, čímž došlo ke snížení celkového instalovaného výkonu z 2,055 MW na 2,049444 MW (**výrok I.**), dále ze spáchání přestupku podle § 91 odst. 1 písm. h) energetického zákona, kterého se měl dopustit tím, že v době od 31. května 2011 do 17. prosince 2017 v rozporu s § 9 odst. 5 energetického zákona zahájil výkon licencované činnosti po změně technických parametrů provozovny evid. č. 1 přede dnem nabytí právní moci rozhodnutí o změně rozhodnutí o udělení licence č. 111018178 (**výrok II.**), za což mu uložil opatření k nápravě zjištěného protiprávního stavu (**výrok III.**), úhrnnou pokutu ve výši 30 000 Kč (**výrok IV.**) a rovněž povinnost nahradit náklady řízení v paušálně stanovené výši 1 000 Kč (**výrok V.**), Rada Energetického regulačního úřadu (dále též „Rada“) jako nadřízený správní orgán Energetického regulačního úřadu věcně příslušný na základě § 17b odst. 10 písm. b) energetického zákona rozhodla podle § 96 odst. 2 energetického zákona ve spojení s § 90 odst. 1 písm. a) 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:

Rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 09148-22/2017-ERU ze dne 29. června 2018 (sp. zn. POZE-09148/2017-ERU) se zrušuje a správní řízení vedené pod sp. zn. POZE-09148/2017-ERU se zastavuje.

Odůvodnění:

I. Kontrola a správní řízení v prvním stupni

Energetický regulační úřad zahájil u účastníka řízení kontrolu podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), jejímž předmětem bylo prověřování, zda účastník řízení dodržel povinnosti vyplývající z 9 odst. 1 a § 11 odst. 1 písm. c) energetického zákona při výkonu licencované činnosti podle licence na výrobu elektřiny č. 111018178 v provozovně s názvem Papírna.

Kontrolní zjištění Energetického regulačního úřadu byla obsažena v Protokolu o kontrole č. [REDAKCE] ze dne 21. června 2017, č. j. 04304-11/2017-ERU, v němž bylo konstatováno, že provedenou fyzickou kontrolou a na základě podkladů a dokumentů předložených v rámci kontroly nebylo zjištěno, že by účastník řízení porušoval § 9 odst. 1 a § 11 odst. 1 písm. c) energetického zákona. Dále však bylo uvedeno, že celkový instalovaný výkon provozovny byl ke dni konání fyzické prohlídky ve výši 2,049444 MW, ačkoliv na licenci je uveden výkon 2,055 MW. Rovněž byla zjištěna nesrovnalost spočívající v tom, že elektrárna se fakticky nachází mj. na pozemku parc. č. 432/3 v katastrálním území Česká Kamenice, obec Česká Kamenice, nicméně na licenci je uveden pozemek parc. č. 423/3.

Dne 18. prosince 2017 bylo účastníkovi řízení oznámeno zahájení správního řízení pro podezření ze spáchání přestupků podle § 91 odst. 1 písm. b) a § 91 odst. 1 písm. h) energetického zákona, kterých se měl dopustit tím, že jednak v rozporu s § 9 odst. 1 energetického zákona neoznámil změnu technických parametrů výroby evid. č. 1, když nejpozději dne 30. května 2011 provedl změnu spočívající ve výměně 4 725 ks fotovoltaických panelů typu HYUNDAI His-M227SG o výkonu 227 Wp za 2 100 ks fotovoltaických panelů HYUNDAI M230 o výkonu 230 Wp a 2 508 ks fotovoltaických HYUNDAI M233 o výkonu 233 Wp, čímž došlo ke snížení celkového instalovaného výkonu z 2,055 MW na 2,049444 MW, nepředložil o této změně doklady a nepožádal o změnu rozhodnutí o udělení licence č. 111018178, a jednak v rozporu s § 9 odst. 5 energetického zákona zahájil výkon licencované činnosti (pokračoval ve výkonu licencované činnosti) po změně technických parametrů předmětné výroby přede dnem nabytí právní moci rozhodnutí o změně rozhodnutí o udělení licence č. 111018178.

K zahájenému řízení se vyjádřil účastník řízení dne 7. února 2018, kdy především zdůraznil, že odpovědnost za výše uvedené přestupky zanikla uplynutím času, nadto tu nemůže být shledána společenská nebezpečnost jeho jednání. K zániku odpovědnosti účastník řízení namítal, že k vytýkanému jednání mělo dojít nejpozději dne 30. května 2011, odpovědnost tedy zanikla k datu 31. května 2014, neboť podle účastníka řízení se nejedná o trvající přestupky, když jejich podstatným znakem je udržování protiprávního stavu, které je sankcionováno, na rozdíl od poruchových přestupků, kdy dojde ke vzniku protiprávního stavu, který může trvat i delší dobu, ale zákon jeho udržování nijak nepostihuje. V tomto případě jde podle účastníka řízení právě o druhou z těchto situací, kdy závěru o jednorázovém spáchání přestupku nasvědčuje i dokonavý vid slovesa použitý ve skutkové podstatě přestupku. Ohledně společenské škodlivosti jednání účastník řízení uvedl, že rozdíl ve výkonu elektrárny činí 0,005556 MW, přičemž licence představuje oprávnění k výkonu licencované činnosti, nikoli povinnost vykonávat licencovanou činnost v plném rozsahu. Aby se účastník řízení mohl dopustit přestupku zahájení licencované činnosti přede dnem nabytí právní moci rozhodnutí o udělení licence, musela by být na výrobně provedena taková změna technických parametrů, která je podstatná pro posouzení, zda energetické zařízení nadále splňuje technické

předpoklady. Pokud účastník řízení používá stále stejnou technologii panelů se stejnými parametry, toliko s odlišným nominálním instalovaným výkonem jednotlivých panelů, kdy je však v součtu dodržen na licenci uvedený instalovaný výkon, nemůže jít o změnu technických parametrů výroby, která odůvodňuje nutnost změny licence. Účastník řízení vzhledem k výše uvedenému navrhl zastavení správního řízení.

Dne 27. března 2018 Energetický regulační úřad oznámil účastníkovi řízení zúžení předmětu řízení, kdy specifikoval, že k oběma přestupkům mělo dojít v době od 31. května 2011 do 17. prosince dne 2017 a ve vztahu k jednání, které mělo být v rozporu s § 9 odst. 1 energetického zákona, účastníkovi řízení nově vytykal již jen nepožádání o změnu rozhodnutí o udělení licence.

Ve vyjádření ze dne 16. dubna 2018 účastník řízení opětovně vyjádřil své přesvědčení, že odpovědnost za přestupky již zanikla uplynutím času. Dále doplnil, že výměna panelů za panely o nižším výkonu nepředstavuje důvod pro změnu licence, neboť nejde o změnu technických parametrů podstatných pro posouzení, zda elektrárna splňuje technické předpoklady. Byť se počet a výkon panelů v revizních zprávách uváděl, sloužilo to pouze k identifikaci elektrárny, nicméně předmětem revize fotovoltaické panely nebyly. Skutečnost výměny panelů tak nemá vliv na použitelnost revizní zprávy a ani na závěr, zda výroba nadále splňuje technické předpoklady. Účastník řízení poukázal na to, že doklady potvrzující snížení instalovaného výkonu měl správní orgán již od 5. června 2014, aniž by shledal, že by skutečnosti v nich obsažené zakládaly důvod pro zahájení řízení o změně licence.

II. Napadené rozhodnutí

Rozhodnutím Energetického regulačního úřadu č. j. 09148-22/2017-ERU ze dne 29. června 2018 byl účastník řízení uznán vinným ze spáchání přestupků podle § 91 odst. 1 písm. b) a § 91 odst. 1 písm. h) energetického zákona, kterých se dopustil jednáními specifikovanými ve výrokové části tohoto rozhodnutí, za což mu bylo uloženo opatření k nápravě zjištěného protiprávního stavu, úhrnná pokuta ve výši 30 000 Kč a povinnost náhrady nákladů řízení v paušální výši 1 000 Kč.

V rozhodnutí Energetický regulační úřad vycházel z porovnání podkladů předložených v rámci řízení o udělení licence v roce 2010 a skutečností zjištěných při fyzické prohlídce elektrárny dne 25. dubna 2017, které současně odpovídaly údajům uvedeným v revizní zprávě ze dne 30. května 2011. Z těchto podkladů bylo zjištěno, že nejpozději dne 30. května 2011 došlo ke změně technických parametrů výroby elektřiny spočívající ve výměně 4 725 ks fotovoltaických panelů za panely jiného typu a výkonu, čímž došlo ke snížení instalovaného výkonu elektrárny oproti výkonu uvedenému na licenci. Energetický regulační úřad vyhodnotil, že bylo povinností účastníka řízení podle § 9 odst. 1 energetického zákona neprodleně požádat o změnu rozhodnutí o udělení licence poté, co došlo ke změně technických parametrů výroby. Správní orgán se přitom neztotožnil s názorem účastníka řízení, že snížení instalovaného výkonu nepředstavuje podstatnou technickou změnu energetického zařízení, když především odkázal na fakt, že si účastník řízení po této změně nechal vypracovat novou revizní zprávu, resp. dodatek k původní revizní zprávě z roku 2010, nadto údaj o výkonu energetického zařízení je povinnou náležitostí žádosti o udělení licence.

Jelikož měl účastník řízení povinnost požádat o změnu rozhodnutí o udělení licence, byl rovněž v souladu s § 9 odst. 5 energetického zákona povinen zahájit licencovanou činnost v takto změněném energetickém zařízení až po právní moci rozhodnutí o udělení licence.

I tato povinnost byla z jeho strany porušena, neboť energetické zařízení provozoval podle svých slov nepřetržitě již od jeho uvedení do provozu v roce 2010.

Ohledně námitky zániku odpovědnosti u obou přestupků uplynutím času správní orgán konstatoval, že se jedná o přestupky trvajících. Teprve den předcházející zahájení správního řízení je nutné považovat za okamžik dokonání skutku. Energetický regulační úřad dále shledal i materiální stránku přestupků, ačkoliv došlo ke snížení instalovaného výkonu výroby, neboť účelem těchto ustanovení je oznamovat změny podmínek pro udělení licence, případně žádat o změnu rozhodnutí o udělení licence, aby bylo zajištěno, že licencovaná činnost je vykonávána pouze v takovém rozsahu a takovým způsobem, jak bylo Energetickým regulačním úřadem povoleno. Přitom změna zařízení účastníka řízení nebyla nijak zanedbatelná.

III. Rozklad účastníka řízení

Proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 09148-22/2017-ERU ze dne 29. června 2018, které bylo doručeno účastníkovi řízení dne 2. července 2018, podal účastník řízení dne 17. července 2018 blanketní rozklad, který dne 2. srpna 2018 doplnil o odůvodnění. Uvedeným rozkladem napadl rozhodnutí v celém rozsahu a domáhal se jeho zrušení a zastavení správního řízení, resp. vrácení věci k novému projednání.

Účastník řízení namítal, že nedošlo ke změně týkající se dokladu stanoveného jako náležitost žádosti o udělení licence z důvodu, že zákon pojem náležitost žádosti nedefinuje a bylo jej možné vykládat pouze tak, že se jedná o údaje obsažené přímo v žádosti, nikoli o doklady k žádosti přikládané. Opakovaně zdůraznil, že v daném případě nedošlo k podstatné změně technických parametrů výroby, neboť podle komentářové literatury by muselo jít o změnu podstatnou pro posouzení technických předpokladů pro udělení licence. Technické parametry navíc definoval zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), jako náklady na instalovanou jednotku výkonu, účinnost využití primárního obsahu energie v obnovitelném zdroji a dobu využití zařízení. Instalovaný výkon elektrárny tak podle něj není technickým parametrem výroby a při jeho změně není povinností výrobce vyčkat na právní moc rozhodnutí o změně rozhodnutí o udělení licence. I kdyby se však jednalo o technický parametr, snížení výkonu o 0,3 % nelze považovat za změnu významnou. Účastník řízení dále namítal, že § 91 energetického zákona ve znění účinném v době údajného spáchání přestupků stanovil, že správního deliktu se držitel licence dopustí tím, že poruší některou z povinností stanovených v § 9 téhož zákona, nicméně v § 9 odst. 5 nebyly žádné povinnosti držitele licence stanoveny.

Další námitka účastníka řízení směřovala k zániku jeho odpovědnosti uplynutím tří let, když ke spáchání přestupků mělo dojít nejpozději dne 30. června 2011. Podle účastníka řízení se totiž jedná o poruchové přestupky, nikoli trvajících, a to z důvodu, že zákonodárce neučinil součástí skutkové podstaty těchto přestupků udržování protiprávního stavu a rovněž užil dokonavý vid slovesa. V daném případě neměla být naplněna ani materiální stránka přestupků, když došlo ke snížení výkonu toliko o 0,3 %, na změnu zařízení navazovalo množství kontrol a revizí, navíc licence pouze opravňuje k provozu zařízení o určitém výkonu, není však povinností výkon licencované činnosti v tomto rozsahu plně realizovat. Rovněž poukázal, že cílem jeho jednání nebylo získání žádného majetkového prospěchu. Energetický regulační úřad tak dostatečně neodůvodnil, v čem byl narušen zájem společnosti. Za nepřezkoumatelné považuje účastník řízení i úvahy ohledně určení druhu a výměry

správního trestu, kdy není zřejmé, jak jednotlivá kritéria správní orgán hodnotil, ani neodůvodnil, proč nebylo možné uložit pouze napomenutí či přistoupit k upuštění od uložení správního trestu. Energetický regulační úřad rovněž nijak nezohlednil, že účastník řízení mu v roce 2014 zaslal dokumenty, z nichž se předmětná změna podávala, přesto nevyužil své pravomoci svěřené mu v § 9 odst. 3 energetického zákona a o změně rozhodnutí o udělení licence z moci úřední nerozhodl. Účastník řízení v neposlední řadě upozornil, že uložená pokuta neodpovídá rozhodovací praxi správního orgánu.

IV. Řízení o rozkladu

Rozklad účastníka řízení byl podán včas a splňoval předepsané náležitosti. Na základě podaného rozkladu Rada 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 (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), přezkoumává odvolací správní orgán napadené rozhodnutí v plném rozsahu.

Podle § 9 odst. 1 energetického zákona mj. platí, že držitel licence je povinen neprodleně oznámit Energetickému regulačnímu úřadu změny podmínek pro udělení licence podle § 5 a všechny změny týkající se údajů a dokladů, které jsou stanoveny jako náležitosti žádosti o udělení licence podle § 7, předložit o nich doklady a požádat o změnu rozhodnutí o udělení licence.

Ustanovení § 9 odst. 5 energetického zákona dále stanoví, že v případě rozšíření počtu provozoven, změny technických parametrů stávajících provozoven nebo změny rozsahu vymezeného území je držitel licence oprávněn zahájit výkon licencované činnosti v těchto provozovnách nebo na vymezeném území dnem právní moci rozhodnutí o změně rozhodnutí o udělení licence.

Rada konstatuje, že aby se mohlo jednat o porušení § 9 odst. 1 energetického zákona, muselo by u držitele licence předně dojít ke změně podmínek pro udělení licence nebo údajů a dokladů stanovených jako náležitost žádosti o udělení licence. Tyto změny by pak měl povinnost neprodleně oznámit, doložit o nich doklady, případně požádat o změnu rozhodnutí o udělení licence. V daném případě bylo prokázáno, a účastník řízení to nijak nerozporuje, že po udělení licence na výrobu elektřiny na elektrárně vyměnil 4 725 ks fotovoltaických panelů typu HYUNDAI His-M227SG o výkonu 227 Wp za 2 100 ks fotovoltaických panelů HYUNDAI M230 o výkonu 230 Wp a 2 508 ks fotovoltaických HYUNDAI M233 o výkonu 233 Wp, čímž došlo ke snížení celkového instalovaného výkonu z 2,055 MW na 2,049444 MW. Tento skutkový stav byl přijat i Krajským soudem v Brně, který neshledal důvody pro zrušení rozhodnutí o udělení licence na výrobu elektřiny na základě žaloby nejvyššího státního zástupce, neboť měl tvrzení o optimalizaci výroby a výměně panelů v roce 2011 za důvěryhodné a nijak nevyvrácené.

Rada v tomto ohledu odmítá námitku účastníka řízení, že v případě výše popsané změny energetického zařízení nedošlo ke změně náležitostí žádosti o udělení licence, příp. podmínek pro udělení licence. Již z jazykového výkladu § 9 odst. 1 energetického zákona je zřejmé, že náležitostmi žádosti o udělení licence je třeba chápat jak údaje obsažené v samotné žádosti, tak i doklady k žádosti povinně příkládané (viz „*změny týkající se údajů a dokladů, které jsou stanoveny jako náležitosti žádosti o udělení licence*“). Aby nedošlo

k jakýmkoliv pochybnostem, ustanovení § 9 odst. 1 energetického zákona obsahuje odkaz přímo na § 7 téhož zákona, přičemž náležitostmi žádosti je nutné chápat všechny tam uvedené údaje a doklady. I kdyby se však náležitosti žádosti měly vykládat úžeji pouze jako údaje v žádosti uváděné (na příslušném formuláři), pak energetický zákon jako náležitost žádosti o udělení licence vymezuje mj. rozsah podnikání [§ 7 odst. 3 písm. b) energetického zákona]. Tímto pojmem pak nelze u výrobního zařízení rozumět nic jiného než instalovaný výkon zařízení, který tak určuje maximální rozsah vykonávané činnosti, jak odpovídá následně i určení tohoto rozsahu na rozhodnutí o udělení licence. Stejně tak je nezbytnou součástí žádosti o udělení licence seznam provozoven, jehož obsah byl v rozhodné době stanoven vyhláškou č. 465/2005 Sb., o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích, kde bylo povinností žadatele o udělení licence vyplnit počet zdrojů, instalovaný výkon těchto zdrojů a celkový instalovaný výkon provozovny. Celkový instalovaný výkon tak představuje jednak údaj identifikující výrobní zařízení a jednak rozsah vykonávané licencované činnosti, přičemž se jedná nepochybně o technický parametr výroby. Jestliže následně po udělení licence došlo ke změně v tomto údaji, byl účastník řízení povinen tuto změnu neprodleně Energetickému regulačnímu úřadu oznámit a doložit o ní doklady, což učinil až v průběhu roku 2014. Tato povinnost se pak vztahuje i k revizní zprávě, jestliže došlo k takové změně zařízení, která si vyžádala nutnost provedení nové revize a opětovného posouzení bezpečnosti jeho provozu.

Otázkou je, zda byl účastník řízení zároveň povinen neprodleně požádat o změnu rozhodnutí o udělení licence, protože § 9 odst. 1 energetického zákona jednoznačně nevymezuje, v jaké situaci je nutno o změnu požádat, přičemž v rámci správního trestání by otázka nejasného právního výkladu neměla jít k tíži pachatele. Prvostupňový správní orgán správně uvedl, že § 9 odst. 1 energetického zákona obsahuje tři relativně samostatné povinnosti, nedostatečně se však vypořádal s otázkou, zda každá změna v podmínkách či podkladech pro udělení licence musí mít za následek nutnost požádat o změnu licence, anebo stačí ohlášení této změny (na základě níž může správní orgán uvážit, že podmínky jsou nadále splněny a změna rozhodnutí není namístě). Povinnosti předložit nové podklady prokazující splnění podmínek pro udělení licence se však nebylo možné zprostit pouhým odkazem na snížení instalovaného výkonu (tj. nenavýšení výkonu) či na provedení změny zanedbatelného rozsahu. Účastník řízení provedenou změnu zcela bagatelizuje, nicméně v daném případě nedošlo pouze ke snížení instalovaného výkonu např. odpojením malého množství fotovoltaických panelů, ale k výměně 4 725 ks původně instalovaných fotovoltaických panelů za panely o jiném výkonu, tj. nejedná se jen o formální změnu v údaji uvedeném v rozhodnutí o udělení licence, ale především o významnou změnu technického stavu zařízení, když podmínkou udělení licence je existence řádného technického stavu odpovídajícího podmínkám právních předpisů, který takto musí být posouzen. Procentuálně tedy došlo k výměně 51,4 % panelů, včetně změny jejich rozmístění, jak bylo uvedeno v rámci soudního řízení. Byť samotný fotovoltaický panel nepodléhá revizi, neboť disponuje prohlášením o shodě od výrobce (CE), nelze pominout, že podle § 2 odst. 2 písm. a) bodu 18. energetického zákona se výrobnou elektřiny rozumí energetické zařízení pro přeměnu různých forem energie na elektřinu, zahrnující všechna nezbytná zařízení. Byla tak provedena poměrně významná změna výroby elektřiny, která mohla odůvodňovat provedení nové revize za účelem ověření bezpečnosti zařízení, a tedy nové prokázání splnění technických předpokladů pro udělení licence.

Výše uvedený závěr lze dovodit i z judikatury Nejvyššího správního soudu, jehož názory se v oblasti revizních zpráv sice do jisté míry vyvíjí, nicméně uvedený soud

konstantně vyjadřuje požadavek, podle něhož zpráva o výchozí revizi fotovoltaické elektrárny je způsobilá deklarovat bezpečnost energetického zařízení jako celku pouze v případě, že revize byla provedena až poté, co byly na fotovoltaické elektrárně mj. namontovány všechny fotovoltaické panely (viz např. aktuální rozsudek č. j. 5 As 327/2017 ze dne 20. prosince 2018). Přestože fotovoltaické panely jsou opatřeny prohlášením o shodě, význam provedení revize až po jejich instalaci spatřuje Nejvyšší správní soud v tom, že „dle čl. 61.2.2 normy ČSN 33 2000-6 přitom prohlídka při výchozí revizi musí být provedena, aby se potvrdilo, že trvale připojené elektrické předměty 1) vyhovují bezpečnostním požadavkům příslušných norem pro zařízení, 2) jsou řádně zvoleny a instalovány v souladu s HD 60364 a s návody výrobců a 3) nejsou viditelně poškozeny do té míry, že by to mohlo ohrozit jejich bezpečnost. Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem ČVUT, že fotovoltaické panely jsou trvale připojenými elektrickými předměty, neboť se po jejich instalaci nepředpokládají přesuny či jiná manipulace. Že fotovoltaický panel může být v případě závady odpojen a vyměněn, nemění nic na předpokladu, že nestane-li se nic mimořádného, bude po montáži sloužit k výrobě elektřiny po celou dobu své životnosti.“ (viz rozsudek č. j. 2 As 313/2015 ze dne 30. března 2017). Bez ohledu na tyto závěry soudu lze nicméně v uvedeném případě dovozovat provedení minimálně dílčích změn v elektroinstalaci zařízení, jelikož celkový počet panelů se snížil (takřka totožný výkon byl dán navýšením jmenovitého výkonu použitých panelů).

Zahájení výkonu licencované činnosti ve změněném energetickém zařízení, jehož stav si vyžaduje podání žádosti o změnu licence, aniž by Energetický regulační úřad měl o tomto informaci a aniž by mohl posoudit podklady k této změně se vztahující, resp. aniž by vydal při splnění všech zákonných podmínek rozhodnutí o změně rozhodnutí o udělení licence, nepochybně naplňuje individuální společenskou škodlivost takového jednání. Účelem dotčených ustanovení zákona je, jak správně popsal prvostupňový orgán v napadeném rozhodnutí, aby byla energetická zařízení provozována za trvání zákonem stanovených podmínek, především pak podmínky bezpečnosti provozování tohoto zařízení. Zahájit výkon licencované činnosti lze až po právní moci rozhodnutí o změně licence. Naopak v případě, že zařízení či žadatel o licenci nesplňují zákonné podmínky, úkolem Energetického regulačního úřadu je vyzvat k doplnění žádosti či dokonce žádost zamítnout, pokud se vady nepodařilo odstranit nebo to nebylo možné, tj. žadateli o udělení licence v provozování takového zařízení zabránit. Jak však bylo uvedeno výše, z § 9 odst. 1 energetického zákona nevyplývá, že každá změna podmínek či podkladů musí mít za následek nutnost podání žádosti o změnu licence.

Každý takový případ porušení § 9 odst. 1, resp. § 9 odst. 5 energetického zákona je však pochopitelně nutné posuzovat individuálně, kdy je třeba u účastníka řízení zohlednit, že deliktní řízení bylo zahájeno až po 6 letech zjevně bezproblémového provozování energetického zařízení (resp. Energetickému regulačnímu úřadu nejsou známy skutečnosti prokazující opak), účastník řízení tuto změnu v roce 2014 oznámil a doložil zprávu o výchozí revizi elektrického zařízení osvědčující bezpečnost tohoto zařízení k datu 30. května 2011, tj. po provedené změně výroby. Účastník řízení rovněž snížil výkon výroby, proto v jeho jednání nelze spatřovat ani sledování majetkového prospěchu, jak sám správně namítá v rozkladu. Tyto skutečnosti tak společenskou škodlivost jednání účastníka řízení výrazně snižují, nikoli však vylučují, nicméně bez jejich existence by Energetický regulační úřad udělil nepochybně pokutu řádově vyšší.

Za podstatnou a relevantní však považuje Rada námitku ohledně zániku odpovědnosti uplynutím času. Pro posouzení této otázky je nutné určit, zda přestupky podle § 91 odst. 1 písm. b) a § 91 odst. 1 písm. h) energetického zákona jsou přestupky jednorázové, či, jak tvrdí správní orgán, přestupky trvající. Zodpovězení této otázky pak způsobuje diametrálně odlišné posouzení počátku běhu promlčecí doby, jejíž uplynutí znamená zánik odpovědnosti za přestupek. Podle § 31 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky počíná běžet promlčecí doba dnem následujícím po dni spáchání přestupku, nicméně podle § 31 odst. 2 písm. c) téhož zákona u trvajících přestupků počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu. Je tak zjevné, že v případě trvajících přestupků by promlčecí doba, která je obecně stanovena na 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, dosud neuplynula, naopak v případě jednorázového přestupku u jednání, které se mělo stát nejpozději dne 30. května 2011, resp. neprodleně po tomto datu, by již k zániku odpovědnosti nezbytně došlo, a to i při zohlednění tehdy účinné právní úpravy.

Zákon o odpovědnosti za přestupky v současné době trvající přestupek v § 8 definuje jako přestupek, jehož znakem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu nebo jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán. Sama otázka, zda je přestupek trvající, však není v praxi úplně jednoznačná a odborná literatura i judikatura nejsou v této otázce zcela jednotné. Obecně však právní doktrína vymezuje určité společné rysy, na základě nichž by mělo být možné trvající přestupek kvalifikovat. Ve shodě s definicí trvajících přestupků v zákoně o odpovědnosti za přestupky by znakem tohoto přestupku mělo být především udržování protiprávního stavu, ať už pachatel tento stav vyvolal, či nikoli, dále nepřetržité uskutečňování skutkové podstaty, kdy jednání pachatele musí trvat po dobu existence protiprávního stavu a stále naplňovat všechny znaky popsané v příslušné skutkové podstatě, a společenská škodlivost trvajících přestupků po dokonání činu neklesá, ale trvá, popř. se ještě zvyšuje (viz Prášková, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. 1. vydání. nakl. C. H. Beck. Praha 2013. str. 210-211). Dalším vodítkem, jak poznat trvající přestupky, může být užití slovesa v nedokonavém vidu ve skutkové podstatě přestupku, ale nejedná se o rozhodující kritérium. Ze znění některých skutkových podstat pak není zcela zřejmé, zda zákonodárce zamýšlel trestat pouze vyvolání protiprávního stavu, nebo rovněž jeho udržování. Účel některých postihovaných přestupků může svádět k vyhodnocení přestupku jako trvajících, nicméně zákonodárce to tak v samotné skutkové podstatě výslovně nevyjádřil. Od toho se odvíjí právě nejednotné názory na tuto problematiku, kdy jeden náhled vychází z gramatického výkladu skutkové podstaty přestupku, zatímco druhý náhled z teleologického výkladu. Rada se přitom shoduje s názorem účastníka řízení, že základním požadavkem pro rozhodování o vině v oblasti správního trestání je určité, jasné a přesné vyjádření skutkové podstaty správního deliktu, jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. 6 A 173/2002-33 ze dne 23. září 2004. Skutková podstata přestupku tak musí být vyjádřena tak, aby adresátovi právní normy bylo zcela zřejmé, jaké jsou jeho povinnosti a v jakém případě se porušení těchto povinností dopustí.

K uvedenému výkladu se přiklání i Ministerstvo vnitra, jak je patrné ze Zápisu z konzultačního dne k přestupkové problematice konaného odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 7. března 2017 (dostupný na webové adrese: <https://www.mvcr.cz/clanek/zapisky-z-konzultacnich-dnu-k-prestupkove-problematice.aspx>), kde bylo ohledně trvajících přestupků uvedeno: „*Za rozhodující považujeme znění skutkové podstaty, neboť je především na vůli zákonodárce, aby zvolil,*

zda bude postihovat porušení jednorázové povinnosti anebo též protiprávní stav tímto porušením vyvolaný. Přikláníme se proto k náhledu na danou problematiku vyjádřenému v rozhodnutí Nejvyššího soudu, sp. zn. 11 Tdo 337/2004 (Sb. NS 28/2005), tedy že pro určení, zda jde o jednorázový nebo trvajících delikt, musí být rozhodující charakter jednání, nikoliv následku, neboť například z formulace „nesplní svoji zákonnou povinnost“ je zřejmé, že podmínkou vzniku odpovědnosti není udržování protiprávního stavu (popř. jeho vyvolání), což je jednání typické pro trvajících delikty.“.

Rada se tak přiklání k nutnosti gramatického výkladu skutkové podstaty přestupku, neboť tento výklad lépe odpovídá zásadám *nullum crimen sine lege* a *nulla poena sine lege* a požadavku právní jistoty, byť si je vědoma, že i některé rozsudky či odborné publikace vychází z výkladu teleologického. Odkázat lze např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 33/2015-19, kde soud konstatoval, že porušení povinnosti odevzdat řidičský průkaz příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností do 5 pracovních dnů je deliktem trvajícím, byť ve skutkové podstatě je obsaženo pouze vyvolání protiprávního stavu, nikoli již jeho udržování. Stejně tak i právní doktrína dospěla v některých případech k závěru, že trvajících správními delikty bývají nejčastěji delikty spáchané opomenutím konání, k němuž je pachatel povinen. Typickým jednáním tohoto druhu je opomenutí ohlašovací nebo oznamovací povinnosti, např. neprodleně ohlásit ztrátu nebo odcizení zbraně (viz Prášková, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. 1. vydání. nakl. C. H. Beck. Praha 2013. str. 215).

Oproti tomu Nejvyšší správní soud se v případě porušení povinnosti stavebníka oznámit archeologickému ústavu záměr provádět stavební činnost na území s archeologickými nálezy a umožnit jemu nebo oprávněné organizaci provést na dotčeném území záchranný archeologický výzkum ztotožnil s názorem stěžovatele, že se jedná o jednorázovou povinnost stavebníka (rozsudek č. j. 5 As 3/2010-63 ze dne 17. září 2010). I důvodová zpráva k zákonu o odpovědnosti za přestupky k trvajícím přestupkům uvádí, že „*Typickým příkladem takových přestupků, které sice mohou na první pohled vypadat jako trvajících, avšak jimi nejsou, protože u nich nelze hovořit o udržování protiprávního stavu, jsou přestupky spočívající v nesplnění oznamovací povinnosti. (...) V těchto případech je pro společnost nejnebezpečnější způsobení protiprávního stavu, na rozdíl od trvajících přestupků, pro které je typické, že stupeň nebezpečnosti přestupku se postupem času nemění nebo se ještě zvětšuje tím více, čím déle čin trvá.*“.

Rada tak na základě výše uvedeného konstatuje, že v případě přestupku podle § 91 odst. 1 písm. b) energetického zákona, jehož podstatou je mj. neprodlené neoznámení změn podmínek pro udělení licence nebo změn týkajících se údajů a dokladů, které jsou stanoveny jako náležitosti žádosti o udělení licence, či nepožádání o změnu rozhodnutí o udělení licence, a v případě přestupku podle § 91 odst. 1 písm. h) energetického zákona, jehož podstatou je zahájení výkonu licencované činnosti v rozporu s § 9 odst. 5 téhož zákona, jde o jednorázová jednání, která sice mohou vyvolávat déletrvajících protiprávní následek, nicméně jeho udržování již není vyjádřeno ve skutkových podstatách těchto přestupků. V obou případech jsou popisována jednorázová jednání, jsou použita slovesa s dokonavým videm (neoznámí, nepředloží, nepožádá, zahájí), přičemž pokud by chtěl zákonodárce trestat i udržování protiprávního stavu mohl zvolit jinou formulaci skutkové podstaty (např. vykonává licencovanou činnost v rozporu s § 9 odst. 5 energetického zákona).

S ohledem na to je nutné aplikovat doby pro zánik odpovědnosti za přestupek podle právních předpisů účinných v době spáchaní přestupků, tj. energetický zákon, ve znění

účinném do 17. srpna 2011, kde bylo v § 95 odst. 4 stanoveno, že řízení o uložení pokuty lze zahájit do jednoho roku ode dne, kdy se územní inspektorát o porušení povinnosti dozvěděl, nejpozději však do dvou let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo. Pokutu nelze uložit, uplynuly-li od porušení tři roky. Jelikož ke změně energetického zařízení mělo dojít nejpozději dne 30. května 2011, kdy měl účastník řízení následně neprodleně požádat o změnu rozhodnutí o udělení licence, stejně jako zahájit výkon licencované činnosti až po právní moci rozhodnutí o udělení licence, je zřejmé, že k zániku odpovědnosti v obou případech skutečně došlo. Byť je přesný počátek běhu doby vázán na výklad slova neprodleně, Rada se ztotožňuje s prvostupňovým orgánem, že tento pojem je třeba vykládat v rádech dní, maximálně několika týdnů. Na výsledek tohoto řízení však přesné určení počátku běhu promlčecí doby nemá vliv, neboť k zániku odpovědnosti došlo nejpozději v průběhu roku 2014.

V. Závěr

Po přezkoumání rozhodnutí Energetického regulačního úřadu v rozsahu podle § 98 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky Rada jako odvolací správní orgán vzhledem k výše uvedeným skutečnostem dospěla k závěru, že prvostupňový správní orgán nesprávně vyhodnotil protiprávní jednání účastníka řízení jako přestupky trvajících, přičemž uvedená skutečnost měla vliv i na posouzení zániku odpovědnosti uplynutím promlčecí doby. Jelikož Rada shledala, že se v obou případech jedná o přestupky jednorázové, je třeba počátek běhu promlčecí doby vztahovat ke dni spáchání přestupků, tedy již k roku 2011. Promlčecí doba tak uplynula nejpozději v průběhu roku 2014. S ohledem na to, že zanikla odpovědnost účastníka řízení ze zákona, neměl Energetický regulační úřad vůbec předmětné správní řízení zahajovat, a pokud tak učinil, jedná se o důvod pro zrušení vydaného rozhodnutí a zastavení správního řízení podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu.

Poučení o opravném prostředku:

Proti tomuto rozhodnutí není dle § 17b odst. 11 energetického zákona přípustný opravný prostředek.

Ing. Jan Pokorný, v. r.
pověřený člen Rady Energetického regulačního úřadu

Obdrží:

FVE ČK s.r.o., prostřednictvím Frank Bold advokáti, s.r.o.