



Rada ERÚ

Energetický regulační úřad

Masarykovo nám. 5, 586 01 Jihlava

Č. j.: 07892-12/2017-ERU

V Jihlavě dne 21. srpna 2018

R o z h o d n u t í

O rozkladu společnosti COMFORT ENERGY s.r.o., se sídlem Na Poříčí 1046/24, 110 00 Praha 1 – Nové Město, IČ: 283 93 538 (dále též „účastník řízení“), proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 07892-7/2017-ERU ze dne 14. března 2018 (sp. zn. OSR-07892/2017-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, za spáchání pokračujícího přestupku podle § 91 odst. 5 písm. d) energetického zákona, kterého se účastník řízení dopustil tím, že v rozporu s § 30 odst. 2 písm. l) energetického zákona nejméně šesti dílčími útoky uskutečněnými ve dnech 2. prosince 2016, 16. prosince 2016, 5. ledna 2017, 10. ledna 2017, 11. ledna 2017 a 16. ledna 2017 nezveřejnil způsobem umožňujícím dálkový přístup, a to na svých webových stránkách www.comfortenergy.cz, Kontrolní seznam evropského spotřebitele energie o právech spotřebitele vypracovaný Evropskou Komisí a zveřejněný Energetickým regulačním úřadem, a za spáchání pokračujícího přestupku podle § 91 odst. 11 písm. d) energetického zákona, kterého se účastník řízení dopustil tím, že v rozporu s § 61 odst. 2 písm. l) energetického zákona nejméně šesti dílčími útoky ve dnech 2. prosince 2016, 16. prosince 2016, 5. ledna 2017, 10. ledna 2017, 11. ledna 2017 a 16. ledna 2017 nezajistil svým zákazníkům informaci způsobem umožňujícím dálkový přístup, a to na svých webových stránkách www.comfortenergy.cz, o Kontrolním seznamu evropského spotřebitele energie o právech spotřebitele vypracovaném Evropskou Komisí a zveřejněném Energetickým regulačním úřadem, uložil účastníkovi řízení úhrnnou pokutu ve výši 10 000 Kč a dále mu uložil povinnost nahradit náklady řízení ve výši paušální částky 1 000 Kč, Rada Energetického regulačního úřadu (dále též „Rada“) jako nadřízený správní orgán Energetického regulačního úřadu podle § 17b odst. 10 písm. b) energetického zákona rozhodla v souladu s § 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. 07892-7/2017-ERU ze dne 14. března 2018 (sp. zn. OSR-07892/2017-ERU) se zrušuje a řízení vedené pod sp. zn. OSR-07892/2017-ERU se zastavuje.

Odůvodnění:

I. Průběh kontroly a kontrolní zjištění

Energetický regulační úřad zahájil u účastníka řízení dne 12. ledna 2017 kontrolu podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), jejímž předmětem byla kontrola dodržování povinností vyplývajících z § 30 odst. 2 písm. 1) a § 61 odst. 2 písm. 1) energetického zákona, a to ve věci nesplnění povinnosti obchodníka s elektřinou zveřejnit způsobem umožňujícím dálkovým přístupem Kontrolní seznam evropského spotřebitele energie o právech spotřebitele vypracovaný Komisí a zveřejněný Energetickým regulačním úřadem a dále ve věci nesplnění povinnosti obchodníka s plynem informovat své zákazníky o možnosti se s tímto Kontrolním seznamem spotřebitele energie seznámit.

Svá kontrolní zjištění Energetický regulační úřad shrnul v Protokolu o kontrole č. ████████, č. j. 00506-14/2017-ERU, ze dne 3. března 2017 (dále též „protokol o kontrole“). V rámci kontroly bylo zjištěno, že účastník řízení jako držitel licence na obchod s elektřinou a držitel licence na obchod s plynem při výkonu licencované činnosti nesplnil svou povinnost (minimálně v období od 2. prosince 2016 do 16. ledna 2017) zveřejnit v souladu s § 30 odst. 2 písm. 1) energetického zákona způsobem umožňujícím dálkový přístup Kontrolní seznam evropského spotřebitele energie o právech spotřebitele vypracovaný Komisí a zveřejněný Energetickým regulačním úřadem a informovat své zákazníky o možnosti se s Kontrolním seznamem evropského spotřebitele energie seznámit, a také zajistit v souladu s § 61 odst. 2 písm. 1) energetického zákona svým zákazníkům informaci, způsobem umožňujícím dálkový přístup, o Kontrolním seznamu evropského spotřebitele energie vypracovaném Komisí a zveřejněném Energetickým regulačním úřadem, čímž porušil § 30 odst. 2 písm. 1) a § 61 odst. 2 písm. 1) energetického zákona.

Na základě námitek proti protokolu o kontrole podaných účastníkem řízení dne 21. března 2017, které byly vyřízeny nadřízenou osobou, byl vydán Dodatek k protokolu o kontrole č. ████████ kterým byla částečně změněna kontrolní zjištění. Z protokolu o kontrole tak bylo vypuštěno kontrolní zjištění o tom, že účastník řízení (jako obchodník s elektřinou) nesplnil svou povinnost informovat své zákazníky o možnosti se s Kontrolním seznamem evropského spotřebitele energie seznámit.

II. Správní řízení v prvním stupni

Příkazem Energetického regulačního úřadu č. j. 07892-3/2017-ERU ze dne 3. srpna 2017, vydaným podle § 90 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), ve spojení s § 150 správního řádu, byla účastníkovi řízení za spáchání pokračujícího přestupku podle § 91 odst. 5 písm. d) energetického zákona a za spáchání pokračujícího přestupku podle § 91 odst. 11 písm. d) energetického zákona uložena úhrnná pokuta ve výši 20 000 Kč. Proti tomuto příkazu podal účastník řízení v zákonné lhůtě odpor, který nijak neodůvodnil.

Na základě podaného odporu byl vydaný příkaz zrušen a Energetický regulační úřad pokračoval ve správním řízení, když dne 1. listopadu 2017 účastníka řízení vyrozuměl o pokračování v řízení, o možnosti doložit své aktuální majetkové poměry a o právu žádat nařízení ústního jednání. Účastník řízení se vyjádřil v přípisu doručeném Energetickému regulačnímu úřadu dne 13. listopadu 2017. Účastník řízení namítal, že nerozumí sdělení

týkajícímu se toho, co má být podkladem rozhodnutí. Dále především namítal, že dokument uvedený na webových stránkách Energetického regulačního úřadu, který měl být dle závěrů Energetického regulačního úřadu zveřejněn na stránkách účastníka řízení, není dokumentem, který § 30 odst. 2 písm. l) a § 61 odst. 2 písm. l) energetického zákona ukládá zveřejnit. Dokument zveřejněný na stránkách Energetického regulačního úřadu je dokumentem vypracovaným právě Energetickým regulačním úřadem, nikoli Evropskou komisí, a jeho formální označení je irelevantní. Účastník řízení namítal rovněž nesprávný výklad příslušných ustanovení energetického zákona.

III. Napadené rozhodnutí

Rozhodnutím Energetického regulačního úřadu č. j. 07892-7/2017-ERU ze dne 14. března 2017 byla účastníkovi řízení za spáchání přestupku podle § 91 odst. 5 písm. d) energetického zákona, kterého se účastník řízení dopustil tím, že jako držitel licence na obchod s elektřinou v rozporu s § 30 odst. 2 písm. l) energetického zákona nejméně šesti dílčími útoky uskutečněnými ve dnech 2. prosince 2016, 16. prosince 2016, 5. ledna 2017, 10. ledna 2017, 11. ledna 2017 a 16. ledna 2017 nezveřejnil způsobem umožňujícím dálkový přístup, a to na svých webových stránkách www.comfortenergy.cz, Kontrolní seznam evropského spotřebitele energie o právech spotřebitele vypracovaný Evropskou komisí a zveřejněný Energetickým regulačním úřadem, a za spáchání přestupku podle § 91 odst. 11 písm. d) energetického zákona, kterého se účastník řízení dopustil tím, že jako držitel licence na obchod s plynem v rozporu s § 61 odst. 2 písm. l) energetického zákona nejméně šesti dílčími útoky uskutečněnými ve dnech 2. prosince 2016, 16. prosince 2016, 5. ledna 2017, 10. ledna 2017, 11. ledna 2017 a 16. ledna 2017 nezajistil svým zákazníkům informaci způsobem umožňujícím dálkový přístup, a to na svých webových stránkách www.comfortenergy.cz, o Kontrolním seznamu evropského spotřebitele energie o právech spotřebitele vypracovaném Evropskou Komisí a zveřejněném Energetickým regulačním úřadem, uložena úhrnná pokuta ve výši 10 000 Kč.

Energetický regulační úřad se v odůvodnění rozhodnutí ztotožnil s kontrolními závěry obsaženými v protokolu o kontrole. Správní orgán má za prokázané, že účastník řízení nejméně v inkriminovaných dnech nezveřejnil způsobem umožňujícím dálkový přístup Kontrolní seznam evropského spotřebitele energie [jak vyžaduje § 30 odst. 2 písm. l) energetického zákona], resp. že v těchto dnech nezajistil zákazníkům informaci o Kontrolním seznamu evropského spotřebitele energie způsobem umožňujícím dálkový přístup [jak vyžaduje § 61 odst. 2 písm. l) energetického zákona]. Energetický regulační úřad neshledal důvodnou námitku týkající se pochybnosti o věrohodnosti, celistvosti a původu pořízených printscreenů jako podkladů pro rozhodnutí ve věci. K námitce nesprávného určení dokumentu jako Kontrolního seznamu evropského spotřebitele energie prvostupňový orgán uvedl, že je českou verzí dokumentu Energy Consumer Checklist vypracovaného Evropskou komisí jako harmonizovaný seznam nejčastěji zadávaných otázek, který Energetický regulační úřad doplnil o odpovědi. K námitce, že zveřejněný Kontrolní seznam evropského spotřebitele energie byl ve své současné podobě zveřejněn až v květnu 2017, uvedl, že došlo pouze k aktualizaci dokumentu, avšak starší verze byla zveřejněna již dříve.

IV. Rozklad účastníka řízení

Proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 07892-7/2017-ERU ze dne 14. března 2018 (sp. zn. OSR-07892/2017-ERU), které bylo účastníkovi řízení doručeno dne 15. března 2018, podal účastník dne 3. dubna 2018 rozklad, kterým napadá všechny jeho výroky, neboť má za to, že v řízení došlo ke zcela zásadním procesním vadám (nebyl řádně a úplně zjištěn skutkový stav, dokazování bylo provedeno v rozporu se zákonem), věc byla nesprávně právně posouzena, a napadené rozhodnutí je proto nezákonné. Účastník řízení proto navrhuje zrušení napadeného rozhodnutí a zastavení řízení.

Primárně účastník řízení namítá, že dokument specifikovaný Energetickým regulačním úřadem (zveřejněný na jeho webových stránkách) není Kontrolním seznamem práv spotřebitele podle § 30 odst. 2 písm. l) a § 61 odst. 2 písm. l) energetického zákona. Dokument zveřejněný Energetickým regulačním úřadem totiž nebyl vypracován Komisí, ale přímo Energetickým regulačním úřadem. Energetický regulační úřad přitom nemůže v řízení o přestupku výkladově změnit obsah zákonné povinnosti v neprospěch účastníka řízení a takto dovozovat, že analogicky se zákonná povinnost vztahuje i na jiný než zákonem definovaný dokument, který vypracoval Energetický regulační úřad, nikoli Komise, jenom z důvodu, že dokument vypracovaný Komisí by nebyl účelný ani nápomocný spotřebitelům.

Účastník řízení dále upozorňuje, že z žádné skutečnosti nelze zjistit, kdy přesně měl být dokument poukazovaný Energetickým regulačním úřadem z jeho strany zveřejněn a případně po jak dlouhou dobu, nelze ani žádným prokazatelným způsobem dovodit, že byl na stránkách Energetického regulačního úřadu zveřejněn právě v inkriminovaných dnech, tím spíše, že dokument, na který se prvostupňový orgán odkazuje, byl zveřejněn až v květnu 2017. Závěry Energetického regulačního úřadu nemají oporu ve shromážděném spisovém materiálu, napadené rozhodnutí založené na takto nedostatečně zjištěném skutkovém stavu je nezákonné z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti.

Dále účastník řízení namítal vady výroku napadeného rozhodnutí, kdy nebyl dostatečně vymezen skutek (ve výroku nebyl identifikován konkrétní dokument, který se považuje za Kontrolní seznam práv spotřebitele), zároveň se vymezil vůči kvalifikaci přestupku jako přestupku pokračujícího, který byl dle Energetického regulačního úřadu proveden „šesti dílčími útoky“. To je dle účastníka řízení zjevně nesmyslné, neboť způsob spáchání tvrzeného skutku nemůže být závislý na tom, kolikrát a kdy bude kontrolní pracovník vykonávat svoje pracovní úkoly.

Účastník řízení namítal také porušení svých procesních práv, nezákonnost opatřování podkladů a nepoužitelnost těchto podkladů ve správním řízení. Především zdůraznil, že skutečnost, že kontrolní pracovník nemohl něco bez přítomnosti kohokoliv jiného na internetových stránkách účastníka řízení najít, nic nedokazuje o tom, že taková informace na těchto internetových stránkách v dané době neexistovala. Energetický regulační úřad měl účastníka řízení informovat o provádění důkazu. Podle názoru účastníka řízení nebyla naplněna ani materiální stránka deliktu.

V. Řízení 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.

Řízení o přestupku bylo zahájeno dne 7. srpna 2017 (doručením příkazu č. j. 07892-3/2017-ERU ze dne 3. srpna 2017), tedy již za účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky. Podle § 98 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky odvolací správní orgán přezkoumává napadené rozhodnutí v plném rozsahu. Odvolací orgán tudíž obecně musí plně přezkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí i jeho věcnou správnost, a to z úřední povinnosti.

Přestupku (dříve správního deliktu) podle § 91 odst. 5 písm. d) energetického zákona se držitel licence na obchod s elektřinou dopustí tím, že poruší některou z povinností uvedených v § 30 odst. 2 energetického zákona. Podle § 30 odst. 2 písm. l) energetického zákona platí, že obchodník s elektřinou je povinen zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup Kontrolní seznam evropského spotřebitele energie o právech spotřebitele vypracovaný Komisí a zveřejněný Energetickým regulačním úřadem a informovat své zákazníky o možnosti se s Kontrolním seznamem evropského spotřebitele energie seznámit. Přestupku (dříve správního deliktu) podle § 91 odst. 11 písm. d) energetického zákona se držitel licence na obchod s plynem dopustí tím, že poruší některou z povinností uvedených v § 61 odst. 2 energetického zákona. Podle § 61 odst. 2 písm. l) energetického zákona je obchodník s plynem povinen zajistit svým zákazníkům informaci, způsobem umožňujícím dálkový přístup, o Kontrolním seznamu evropského spotřebitele energie vypracovaném Komisí a zveřejněném Energetickým regulačním úřadem.

Ustanovení § 91 odst. 5 písm. d) a § 91 odst. 11 písm. d) energetického zákona obsahují tzv. odkazovací skutkovou podstatu přestupku. Takto vymezené skutkové podstaty nepopisují jednotlivé znaky přímo, ale odkazují na porušení konkrétní povinnosti uložené zákonem. Mezi znaky skutkové podstaty vyplývající z § 30 odst. 2 písm. l) a § 61 odst. 2 písm. l) energetického zákona jednoznačně patří zveřejňovací či informační povinnosti týkající se Kontrolního seznamu evropského spotřebitele energie vypracovaného Komisí a zveřejněného Energetickým regulačním úřadem. Skutková podstata obou přestupků tedy je spojená výlučně s přesně specifikovaným dokumentem, který má svůj název („Kontrolní seznam evropského spotřebitele“) a svůj jednoznačný původ, resp. označeného autora („vypracovaný Komisí“). Stran postavení Energetického regulačního úřadu je ve skutkové podstatě přestupku Kontrolní seznam evropského spotřebitele charakterizovaný tím způsobem, že jej Energetický regulační úřad „zveřejňuje“. Jazykovým výkladem obou ustanovení lze tedy dospět k závěru, že se musí jednat o dokument, jehož původním a jediným autorem je Komise (tedy Evropská Komise ve smyslu legislativní zkratky zavedené v § 10a energetického zákona), a tento dokument má Energetický regulační úřad zprostředkovat bez dalších zásahů pouze zveřejněním.

Prvostupňový orgán v napadeném rozhodnutí Kontrolní seznam evropského spotřebitele (dále jen „Kontrolní seznam“) specifikoval a identifikoval tak, že „je veřejně dostupný na webových stránkách Úřadu, a to na adrese https://www.eru.cz/documents/10540/603840/kontroln%C3%AD%20seznam_akt_052017.pdf/4bd32c94-2dbc-4c1a-b645-236a0c4f88bf“ (str. 6 napadeného rozhodnutí). V napadeném rozhodnutí však není odkazováno na žádný podklad, který by dokládal, že Kontrolní seznam, který měl být zveřejněn Energetickým regulačním úřadem v době spáchání přestupku (tedy ve dnech 2. prosince 2016, 16. prosince 2016, 5. ledna 2017, 10. ledna 2017, 11. ledna 2017 a 16. ledna

2017), v této době zveřejněn skutečně byl a v jaké podobě. Ve spisovém materiálu není založen ani např. výtisk Kontrolního seznamu z inkriminované doby, ani kupř. tzv. printscreeny, tedy snímky obrazovky, které by jako podklad zachycovaly Kontrolní seznam zveřejněný na webových stránkách Energetického regulačního úřadu v těchto dnech, nebo jakýkoli jiný podklad, z něhož by tato skutečnost vyvozovaná prvostupňovým orgánem vyplývala. To je přitom zcela zásadní, neboť skutková podstata přestupku je navázána na Kontrolní seznam „zveřejněný Energetickým regulačním úřadem“ – tedy, jinými slovy, aby byla tato skutková podstata přestupku naplněna, musí být v daný okamžik naplněn předpoklad, že obchodník s elektřinou nezveřejnil „zveřejněný“ Kontrolní seznam, resp. že obchodník s plynem nezajistil svým zákazníkům informaci o „zveřejněném“ Kontrolním seznamu. Pokud byl Kontrolní seznam v napadeném rozhodnutí identifikován pouze webovým odkazem, je to zcela nedostatečné, neboť v čase může docházet ke změnám ve zveřejněném obsahu, teoreticky Kontrolní seznam v inkriminované době na webových stránkách Energetického regulačního úřadu nemusel být zveřejněn vůbec. Webový odkaz, kterým prvostupňový orgán určuje Kontrolní seznam zveřejněný úřadem, nadto zobrazí dokument, z jehož vlastností vyplývá, že byl vytvořen 10. května 2017, tedy několik měsíců poté, co se měl účastník řízení přestupku dopustit. K tomu ostatně mířily i námitky účastníka řízení. Konstatování obsažené na str. 12 napadeného rozhodnutí o tom, že *„starší verze Kontrolního seznamu však na webových stránkách úřadu byly z úřední povinnosti zveřejňovány již dříve“* a že *„správní orgán (...) konstatuje, že Kontrolní seznam je dokumentem nezaměnitelným a unikátním a není třeba ho dále žádným způsobem konkretizovat, jak vytykal účastník řízení správnímu orgánu“*, zcela jistě nemůže obstát. Tímto totiž prvostupňový orgán rezignuje na své povinnosti přezkoumatelným způsobem popsat zjištěný skutkový stav spolu s podklady, z kterých byl tento skutkový stav zjištěn, a samozřejmě také úvahy, kterými se při hodnocení těchto podkladů řídil. A je přitom zcela irelevantní, že na jedné straně je v postavení subjektu, který měl povinnost Kontrolní seznam zveřejnit, a na druhé straně i v postavení správního orgánu, který o přestupku, jehož skutková podstata je navázána na jeho vlastní postup, rozhoduje.

V důsledku uvedeného pochybení nemohla Rada primárně vůbec přezkoumat, zda v inkriminovaných dnech 2. prosince 2016, 16. prosince 2016, 5. ledna 2017, 10. ledna 2017, 11. ledna 2017 a 16. ledna 2017 byl ze strany Energetického regulačního úřadu zveřejněn Kontrolní seznam (a v jaké podobě), který následně ve smyslu § 30 odst. 2 písm. l), resp. § 61 odst. 2 písm. l) energetického zákona účastník řízení nezveřejnil, či o něm své zákazníky neinformoval. V daném případě je přitom tento stav takřka nezhojitelný, neboť prakticky již neexistuje reálná šance, jak skutek, jehož spáchání je účastníkovi řízení kladeno za vinu, bez jakýchkoliv pochybností věrohodně prokázat. Závěry Energetického regulačního úřadu tedy nemají oporu ve shromážděném spisovém materiálu. Energetický regulační úřad nedostatečně zjistil skutkový stav pro potřeby rozhodnutí ve věci, především vůbec neprokázal, že účastník řízení skutek spojený se skutkovými podstatami přestupku podle § 91 odst. 5 písm. d) a § 91 odst. 11 písm. d) energetického zákona vůbec spáchal, neboť ze shromážděných podkladů nevyplývá, že byl naplněn jeden ze znaků této skutkové podstaty (tedy nezveřejnění či neinformování o „zveřejněném“ Kontrolním seznamu).

Podle § 86 odst. 1 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky platí, že správní orgán usnesením zastaví řízení, jestliže spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo obviněnému prokázáno. V daném případě byl naplněn důvod pro zastavení správního řízení podle

citovaného ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky, neboť neexistuje reálná šance, že by k prokázání skutku mohlo dojít (podobně Jemelka, L.; Vetešník, P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích, 1. vydání. Praha. C. H. Beck, 2017, s. 765).

Ačkoli tedy již další přezkum napadeného rozhodnutí v tomto kontextu není nutný, Rada považuje za důležité upozornit na další skutečnost, která by i při možnosti zjistit skutkový stav věci znamenala nemožnost sankčního postihu účastníka řízení. Pomine-li Rada fakt, že Energetický regulační úřad neprokázal, jaký dokument byl v inkriminované době na webových stránkách úřadu zveřejněn, a je-li tedy posouzení podroben dokument dostupný na webových stránkách Energetického regulačního úřadu po zadání odkazu specifikovaného prvostupňovým orgánem nyní (tj. dokument vytvořený 10. května 2017), pak je skutečně evidentní, že se nejedná o Kontrolní seznam „vypracovaný Komisí“, jak předpokládají § 30 odst. 2 písm. 1) a § 61 odst. 2 písm. 1) energetického zákona. Jeho autorem je totiž zjevně Energetický regulační úřad (jedná se o zodpovězení praktických otázek týkajících se českého spotřebitele), což ostatně výslovně připouští sám Energetický regulační úřad jako prvostupňový orgán na str. 11 napadeného rozhodnutí, když uvádí, že „jde o českou verzi dokumentu *Energy Consumer Checklist vypracovaného Evropskou komisí jakožto harmonizovaný seznam nejčastěji zadávaných otázek pro využití v každé členské zemi Evropské unie, přičemž se jedná o český překlad uvedeného dokumentu, jenž zpracoval Úřad a který doplnil o odpovědi (...)*“. Prvostupňový orgán tedy své závěry o naplnění skutkové podstaty přestupku explicitně opíral o skutečnosti, které naplnění znaku této skutkové podstaty neodpovídají.

Podstata řešeného problému je nicméně důsledkem nepřesné legislativní činnosti, která se citovanými ustanoveními snažila implementovat směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES, ze dne 13. července 2009, o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/ES, a směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/73/ES ze dne 13. července 2009, o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 2003/55/ES. V současnosti však není známo, že by Evropská komise jakýkoliv Kontrolní seznam zpracovala, jak uvedená ustanovení energetického zákona předpokládají, veřejně přístupný (prostřednictvím webových stránek https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20130618-european_energy_consumer_checklist_0.pdf) je pouze dokument označený jako „Document by the services of the Commissions’ s directorate general for energy and transport european energy consumer checklist“, tj. dokument jiný. Účastník řízení se tedy nemohl dopustit přestupku tím, že tuto národní verzi nezveřejnil, neboť to neodpovídá skutkové podstatě přestupku, jak je vymezena v energetickém zákoně. To, že je skutková podstata nejspíše formulována nepřesně, až nesmyslně, nemůže být vykládáno v neprospěch účastníka řízení. To by odporovalo základní zásadě *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*, v jejímž smyslu mohou být konkrétní znaky skutkové podstaty přestupku stanoveny pouze zákonem, přičemž vyjádření skutkových podstat musí být určité, jasné a přesné. Nepřesnost zákonodárce nemůže být kladena k tíži účastníkovi řízení, jednoznačný jazykový výklad nemůže být nahrazován teleologickým či jiným výkladem, kterým by bylo dosaženo rozhodnutí o takovém přestupku, jaký si zákonodárce asi původně představoval sankcionovat.

Další zásadní vadou byla kvalifikace obou skutků popsaných ve výroku I. a II. napadeného rozhodnutí jako pokračujícího přestupku, který se měl uskutečnit nejméně šesti

dílčími útoky. Nezveřejnění Kontrolního seznamu ve smyslu § 30 odst. 2 písm. 1) energetického zákona, resp. nezajištění informací o něm zákazníkům podle § 61 odst. 2 písm. 1) energetického zákona a setrvání v tomto stavu je charakteristické pro trvající delikty, které jsou dány následujícími znaky: 1) podstata trvajících deliktů spočívá v tom, že pachatel udržuje protiprávní stav, 2) je nutné, aby protiprávní stav byl nejen vyvolán jednáním pachatele, ale též aby trvalo jednání pachatele, kterým je udržován protiprávní stav, 3) nepřetržité uskutečňování skutkové podstaty, 4) společenská škodlivost po dokonání neklesá, ale trvá, popř. se zvyšuje (viz Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha. C. H. Beck, 2013, s. 210-211). Ostatně stejně je s účinností zákona o odpovědnosti za přestupky trvající přestupek i vymezen v § 8 tohoto zákona („Trvající přestupek je takový 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“). Klasicky bývají trvajícími správními delikty, resp. přestupky právě delikty spáchané opomenutím konání, k němuž je pachatel povinen. Kvalifikace skutku prvostupňovým orgánem jako pokračujícího přestupku, který byl spáchán dílčími útoky odvislými od aktivity kontrolního úředníka, je proto zcela zcestná, a je spíše odrazem evidentní problematičnosti prokázat naplnění skutkové podstaty trvajícího přestupku účastníkovi řízení. Velmi přílehně to konečně uvedl účastník řízení ve svém rozkladu, když namítal (str. 10 rozkladu), že *„takové právní hodnocení je zjevně nesmyslné, když způsob spáchání tvrzeného přestupku nemůže být jakkoli závislým na tom, kolikrát a kdy bude kontrolní pracovník vykonávat svoje pracovní úkoly.“*

Mezi základní znaky správního deliktu (nyní přestupku) patřila i v době, kdy se měl skutek odehrát, protiprávnost, typové znaky tvořící skutkovou podstatu, obecné znaky správního deliktu a společenská škodlivost. Od účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky je přestupek vymezen legální definicí v § 5 tohoto zákona jako společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně jako přestupek výslovně označen a který výslovně vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin. Mezi znaky správního deliktu (nyní přestupku) tedy patřila a nadále také patří společenská škodlivost jako materiální znak trestného deliktu. Ještě před účinností zákona o odpovědnosti za přestupky byl tento znak trestného deliktu dovozen judikatorně, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 17/2007-135: *„Upravují-li zásady soudního trestání situaci, v níž formálně trestný skutek nelze považovat za trestný čin, je-li jeho společenská škodlivost nižší než nepatrná, musí obdobná pravidla platit i pro správní delikty. Podstatou správních deliktů je postih za jednání v rozporu s právem. K jeho trestnosti však nepostačuje, že jednání po formální stránce vykazuje znaky skutkové podstaty deliktu, pokud zároveň není jednáním společensky nebezpečným (škodlivým). Jinými slovy, aby mohlo být určité protiprávní jednání kvalifikováno jako správní delikt, musí být kromě formálních znaků naplněna i materiální stránka deliktu, a jednání musí vykazovat určitou míru společenské nebezpečnosti ve vztahu k porušené povinnosti, stanovené zákonem na ochranu odpovídajících hodnot. Na těchto závěrech nemůže ničeho změnit ani skutečnost, že zákony upravující správní delikty stricto sensu materiální stránku deliktu neupravují. Materiální stránka protiprávního jednání se tak i v případě správních deliktů musí projevit nejen při stanovení výše sankce, ale již při posuzování trestnosti právně závadného jednání.“* Byť se na tento rozsudek prvostupňový orgán odkazuje, v dalším odůvodnění napadeného rozhodnutí popisuje spíše obecnou či typovou společenskou škodlivost, která byla důvodem, proč byl takový přestupek

do energetického zákona zakotven (tedy proč měl zákonodárce vůbec potřebu postihovat podobné skutky jako přestupky).

Materiální pojetí správního deliktu (nyní přestupku) umožňuje nestíhat zcela bagatelní případy porušování právních povinností. Účastníkovi řízení je kladeno za vinu, že nezveřejnil určitý dokument, resp. že nepodal informaci o určitém dokumentu, který měl způsobem umožňujícím dálkový přístup zveřejnit vlastně někdo jiný, a to v situaci, kdy ani není jasno o tom, co by v zákoně uvedeném Kontrolním seznamem vůbec mělo být. To vše dále za takových okolností, kdy i přímo na stránkách Energetického regulačního úřadu je tento dokument velmi těžko dohledatelný a kdy dokonce obsahuje i mylné informace (např. o tom, že kontrolním orgánem pro výkon dozoru nad plněním povinností podle energetického zákona nebo zákona o cenách je Státní energetická inspekce a na ní se mají spotřebitelé případně obracet, ačkoli tomu tak již od roku 2011 není). Spotřebitel zajímající se o problematiku Kontrolního seznamu nicméně nebude mít při zveřejnění dálkovým způsobem díky internetovým vyhledávačům zásadní problém tento dokument obecně vyhledat, pokud by měl zájem o jeho prostudování. A také lze v pravdě pochybovat o tom, že by spotřebitelům tím, že na webových stránkách obchodníka s elektřinou či plynem není tento Kontrolní seznam zveřejněn, či o něm není podána informace, vznikala jakákoli újma na jejich právech. Ze všech těchto důvodů proto v případě skutku, kterého se měl dopustit účastník řízení, jsou dány takové okolnosti, kdy je třeba materiální korektiv uplatnit. Jeho neposouzení by nutně vedlo k přepjatému právnímu formalismu a k nespravedlivému rozhodnutí. Stíhání přestupků podle skutkových podstat, jak jsou nyní zakotveny v § 91 odst. 5 písm. d) a § 91 odst. 11 písm. d) energetického zákona, není v tomto kontextu možné ustát, dochází tím ke snižování autority samotného správního orgánu a k obtížnému akceptování výstupů jeho činnosti ze strany veřejnosti. Všechny uvedené závěry jsou ostatně i důsledkem uplatnění zásady subsidiarity trestní represe (principu *ultima ratio*), která se projevuje nejen v legislativní rovině, ale právě i při aplikaci norem přestupkového práva, kdy nemůže být jako přestupek trestáno takové protiprávní jednání, které nenaplnuje ani minimální míru společenské škodlivosti.

Rada již konstatovala, že Energetický regulační úřad nedostatečně zjistil skutkový stav pro rozhodnutí ve věci, přičemž náprava tohoto pochybení s časovým odstupem v daném případě již není možná. Proto je v daném případě řízení o přestupku nutné obligatorně zastavit podle § 86 odst. 1 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky a ve spojení s § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu napadené rozhodnutí také zrušit. Za důležité však Rada považuje zdůraznit, že i pokud by k vadě řízení nedošlo a v inkriminovaných dnech byl na webových stránkách Energetického regulačního úřadu zveřejněn dokument, na který se Energetický regulační úřad pod specifickým webovým odkazem odkazuje, bylo by řízení i tak nutné zastavit pro nedostatek společenské škodlivosti, tedy z důvodu podle § 86 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky.

Vzhledem k existenci jednoznačného důvodu pro zastavení řízení (na který ostatně poukazoval i účastník řízení) se Rada nezabývala veškerými námitkami uplatněnými účastníkem řízení, a to z důvodu procesní ekonomie předvídané citovaným ustanovením správního řádu. Rada se nicméně zabývala dalšími námitkami účastníka řízení, jejichž vypořádání považovala za účelné s ohledem na budoucí rozhodovací praxi Energetického regulačního úřadu.

VI. Závěr

Po přezkumu rozhodnutí Energetického regulačního úřadu v rozsahu podle § 98 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky Rada jako nadřízený správní orgán vzhledem ke všem výše uvedeným skutečnostem dospěla k závěru, že napadené rozhodnutí je založeno na nedostatečně zjištěném skutkovém stavu, kdy jeho závěry o naplnění skutkových podstat přestupků podle § 91 odst. 5 písm. d) a § 91 odst. 11 písm. d) energetického zákona nemají oporu ve shromážděném spisovém materiálu. Tuto vadu již přitom nelze z důvodů shora uvedených uspokojivě zhojit, a proto Rada řízení ve smyslu § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu ve spojení s § 86 odst. 1 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky zastavila a napadené rozhodnutí zrušila.

Poučení o opravném prostředku:

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

JUDr. PhDr. Vratislav Košťál
předseda Rady Energetického regulačního úřadu

Obdrží:

COMFORT ENERGY s.r.o.