



## Rada ERÚ

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

Č. j.: 01096-20/2019-ERU

V Jihlavě dne 26. listopadu 2019

### Rozhodnutí

O rozkladu pana [REDAKCE], fyzické osoby podnikající, se sídlem [REDAKCE], [REDAKCE], IČ: [REDAKCE], zastoupeného [REDAKCE], advokátem se sídlem [REDAKCE] (dále též „účastník řízení“), proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 01096-12/2019-ERU ze dne 6. srpna 2019 (sp. zn. OSR-01096/2019-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 ve **výroku I.** vinným ze spáchání přestupku podle § 91a odst. 2 písm. f) energetického zákona, kterého se dopustil tím, že v rozporu s § 10 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále též „kontrolní řád“), jako kontrolovaná osoba neposkytl kontrolujícím potřebnou součinnost, když neposkytl Energetickému regulačnímu úřadu nejpozději do dne 30. listopadu 2018 veškeré podklady a informace dle výzvy obsažené v „Oznámení o zahájení kontroly“ č. j. 11061-1/2018-ERU ze dne 12. listopadu 2018 a doručené dne 15. listopadu 2018, včetně vyjádření, jakým způsobem a proč došlo k poškození plynárenského zařízení, a informací a písemných podkladů týkajících se realizace prací v ochranném pásmu plynárenského zařízení, ve **výroku II.** uložil účastníkovi řízení za výše uvedený přestupek pokutu ve výši 10 000 Kč a dále mu ve **výroku III.** uložil povinnost uhradit 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 tohoto zákona ve spojení s § 90 odst. 1 písm. b) 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. 01096-12/2019-ERU ze dne 6. srpna 2019 (sp. zn. OSR-01096/2019-ERU) se zrušuje a věc se vrací k Energetickému regulačnímu úřadu k novému projednání.**

## **Odůvodnění:**

### **I. Správní řízení na prvním stupni**

Dne 29. ledna 2019 zahájil Energetický regulační úřad s účastníkem řízení z moci úřední doručení příkazu č. j. 01096-3/2019-ERU ze dne 25. ledna 2019 správní řízení pro podezření ze spáchání přestupku dle § 91a odst. 2 písm. f) energetického zákona. Protiprávní jednání účastníka řízení mělo spočívat v tom, že účastník řízení neposkytl Energetickému regulačnímu úřadu potřebnou součinnost v rámci výkonu kontroly dodržování povinností vyplývajících z § 68 energetického zákona ve věci poškození plynárenského zařízení, když Energetickému regulačnímu úřadu nepředložil ani na opakovanou výzvu požadované podklady a informace specifikované v Oznámení o zahájení kontroly ze dne 12. listopadu 2018.

Dne 4. února 2019 došlo podáním odporu účastníka řízení ke zrušení předmětného příkazu a v řízení bylo pokračováno. Dne 21. února 2019 požádal účastník řízení o nařízení ústního jednání. Usnesením Energetického regulačního úřadu ze dne 5. dubna 2019 byla jeho žádost o nařízení ústního jednání zamítnuta s odůvodněním, že jeho nařízení není nezbytné pro uplatnění práv účastníka řízení, když efektivněji a hospodárněji svá práva uplatní, pokud podá písemné vyjádření k věci. Toto usnesení bylo rozhodnutím Rady č. j. 01096-16/2019-ERU ze dne 17. září 2019 potvrzeno.

### **II. Napadené rozhodnutí**

Rozhodnutím Energetického regulačního úřadu č. j. 01096-12/2019-ERU ze dne 6. srpna 2019 byl účastník řízení uznán vinným z přestupku podle § 91a odst. 2 písm. f) energetického zákona, kterého se dopustil tím, že v rozporu s § 10 odst. 2 kontrolního řádu neposkytl jako kontrolovaná osoba kontrolujícímu potřebnou součinnost, když mu do 30. listopadu 2018 neposkytl veškeré požadované podklady a informace dle výzvy obsažené v „Oznámení o zahájení kontroly“ č. j. 11061-1/2018-ERU ze dne 12. listopadu 2018, doručené mu dne 15. listopadu 2018. Za uvedený přestupek uložil Energetický regulační úřad účastníkovi řízení pokutu ve výši 10 000 Kč. Energetický regulační úřad vyšel při zjišťování skutkového stavu především z podkladů obsažených ve správním spise, do něhož byly převzaty ze spisu kontrolního. Prvostupňový orgán dospěl k závěru, že účastník řízení naplnil znaky skutkové podstaty přestupku, když jako podnikající fyzická osoba závažně ztížil výkon dozoru podle § 18 odst. 1 energetického zákona tím, že nesplnil některou z povinností podle kontrolního řádu. Účastník řízení nepředložil Energetickému regulačnímu úřadu požadované informace a neposkytl tak potřebnou součinnost, čímž výkon dozoru podle § 18 odst. 1 energetického zákona závažně ztížil.

Správní orgán dále zkoumal naplnění formální a materiální stránky přestupku a konstatoval, že formální stránka přestupku podle § 91a odst. 2 písm. f) energetického zákona byla naplněna. Účastník řízení svým jednáním porušil § 10 odst. 2 kontrolního řádu tím, že nevytvořil podmínky pro výkon kontroly a neumožnil kontrolujícímu orgánu výkon jeho oprávnění stanovených kontrolním řádem, a to neposkytnutím potřebné součinnosti. Rovněž naplnění materiální stránky přestupku bylo správním orgánem shledáno, neboť v jednání účastníka řízení lze shledat společenskou škodlivost spočívající ve znemožnění výkonu dozoru a tato škodlivost dosahuje dle správního orgánu takové míry intenzity,

že odůvodňuje závěr o naplnění materiální stránky u projednávaného přestupku, neboť společenská škodlivost u uvedeného jednání účastníka řízení je vyšší než nepatrná.

Ohledně ukládání správního trestu vzal Energetický regulační úřad v úvahu všechny formy správního trestu a konstatoval, že v uvedeném případě je možné uložit pouze napomenutí nebo pokutu. Uložení napomenutí správní orgán vyloučil, neboť takový trest by byl nepřiměřeně nízký, proto se správní orgán rozhodl uložit pokutu při samé dolní hranici zákonné sazby, a to ve výši 10 000 Kč. Takto uložená pokuta je přiměřená míře a významu chráněného zájmu a odpovídá rozhodovací praxi Energetického regulačního úřadu v obdobných případech.

### **III. Rozklad účastníka řízení**

Proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 01096-12/2019-ERU ze dne 6. srpna 2019, které bylo účastníkovi řízení doručeno téhož dne, podal účastník řízení dne 21. srpna 2019 rozklad, kterým rozhodnutí napadá v celém rozsahu. Účastník řízení tvrdí, že Energetický regulační úřad porušil základní zásady spravedlivého procesu, své rozhodnutí vystavěl na pouhých domněnkách a subjektivních tvrzeních ve spojení s nezákonnou libovůlí a nerefletoval procesní úkony účastníka řízení.

Účastník řízení ve svém rozkladu uvádí, že správní orgán nepostupoval tak, aby byl řádně zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a pouze formalisticky uplatňoval § 10 odst. 2 kontrolního řádu bez zohlednění dalších pravidel kontroly, zejména povinnosti šetřit práva kontrolované osoby podle § 9 písm. b) kontrolního řádu. Dále nebyla účastníku řízení poskytnuta možnost vyjádřit se ke skutkovým zjištěním v průběhu prováděné kontroly a navrhnout důkazy, případně doložit jiné podklady. Samotné nedoložení požadovaných podkladů nelze dle jeho názoru hodnotit jako nesoučinnost ve smyslu § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Podle názoru účastníka řízení nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav, a to vinou na straně správního orgánu, který nevyhověl žádosti účastníka řízení na nařízení ústního jednání bez zákonného důvodu. Účastník řízení dále namítá nedostatečné zhodnocení materiální stránky přestupku, když správní orgán pouze stroze konstatoval, že společenská škodlivost jednání účastníka řízení byla vyšší než nepatrná, aniž by uvedl relevantní důvody, kterými by svůj závěr podpořil. Na základě zmíněných skutečností má účastník řízení pochybnost o správnosti právního hodnocení věci a o tom, zda správní orgán postupoval v souladu s procesními předpisy. Je tak toho názoru, že napadené rozhodnutí je třeba v celém rozsahu zrušit a řízení zastavit, eventuálně věc vrátit prvostupňovému správnímu orgánu k novému projednání.

### **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 rozhodla tak, jak je uvedeno ve výrokové části tohoto rozhodnutí.

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

musí plně přezkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí i jeho věcnou správnost, a to z úřední povinnosti.

Skutkový stav projednávaného případu je nesporný. V rámci kontroly prováděné Energetickým regulačním úřadem byl účastník řízení v souladu s § 10 odst. 2 kontrolního řádu vyzván k poskytnutí součinnosti spočívající v poskytnutí informací specifikovaných ve výroku I. napadeného rozhodnutí, obecně se jednalo o poskytnutí jeho vyjádření a dále listinných podkladů vztahujícím se k výkonu činností v ochranném pásmu. Účastník řízení tyto informace ani přes opakovanou výzvu neposkytl a nijak na doručenou výzvu nereagoval. První písemnost, kterou Energetický regulační úřad od účastníka řízení obdržel, byl odpor proti příkazu, kterým byl účastník řízení uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 91a odst. 2 písm. f) energetického zákona.

Podle § 91a odst. 2 písm. f) energetického zákona platí, že právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že znemožní nebo závažně ztíží výkon dozoru podle § 18 odst. 1 tím, že neumožní Energetickému regulačnímu úřadu výkon jeho oprávnění podle § 18 odst. 5 nebo nesplní některou z povinností podle kontrolního řádu. Účastník řízení neposkytl kontrolujícímu orgánu potřebnou součinnost tak, jak je vyžadována § 10 odst. 2 kontrolního řádu.

K naplnění skutkové podstaty citovaného přestupku podle § 91a odst. 2 písm. f) energetického zákona nicméně nepostačuje pouze neposkytnutí součinnosti, ale je vyžadováno, aby toto neposkytnutí součinnosti mělo za následek znemožnění nebo závažné ztížení výkonu dozoru podle § 18 odst. 1 téhož zákona. Ke znemožnění výkonu dozoru by došlo, pokud by z důvodu neposkytnutí součinnosti povinného subjektu nemohla být kontrola ukončena (ve smyslu učinění konkrétních skutkových zjištění), případně jen v omezeném rozsahu. To se však zjevně v uvedené věci nestalo, neboť dne 1. října 2019 byl vyhotoven protokol o kontrole č. [REDAKCE] (pod č. j. 11061-20/2018-ERU), z čehož je patrné, že Energetický regulační úřad dokázal i bez poskytnutí součinnosti ze strany účastníka řízení kontrolu uzavřít.

Navíc je vždy obecně třeba zkoumat a v rozhodnutí řádně odůvodnit, zda a čím konkrétně byl výkon dozoru závažně ztížen a jakým způsobem. Prvostupňový orgán tento aspekt v požadované míře nerefletoval a z jeho odůvodnění nevyplývá přesvědčivě, že by výkon dozoru závažně ztížen byl. Z odůvodnění rozhodnutí tak neplyne naplnění formální stránky přestupku tak, jak je vyžadována energetickým zákonem. Ostatně posoudit, zda byl závažně ztížen výkon dozoru, není podle Rady možné pouze na základě neposkytnutí součinnosti ve stanovené lhůtě, neboť v průběhu kontroly může kontrolní orgán nutné informace nepochybně shromažďovat i jiným způsobem, než pouze od kontrolované osoby. Až po vyčerpání těchto možností a vyhodnocení dosavadních zjištění je možné určit, nakolik byl výkon kontroly ztížen a zda intenzita dosahuje dostatečné míry závažnosti, jak předpokládá zákon. Právě mírou závažnosti ztížení výkonu kontroly je třeba se v odůvodnění rozhodnutí zabývat. Ačkoliv Rada nechce předjímat posouzení, zda jednání účastníka řízení mělo takovou intenzitu, že došlo k závažnému ztížení výkonu dozoru, uvádí, že jednání, které spočívá v neposkytnutí součinnosti při kontrole prováděné podle kontrolního řádu, je možné trestat na základě ustanovení kontrolního řádu, a to jako přestupek podle § 15 odst. 1 písm. a) tohoto zákona, kdy se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba

dopustí přestupku tím, že jako kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu, tj. tato skutková podstata zjevně vyžaduje naplnění podmínek méně závažného charakteru. Po zhodnocení formální stránky se prvostupňový orgán musí rovněž zabývat naplněním materiální stránky přestupku, která byla v napadeném rozhodnutí popsána toliko obecně a nedostatečně, byť lze v daném případě konstatovat, že posouzení materiální stránky není jednoznačně oddělitelné od formální, neboť chráněný zájem (realizaci kontroly) vyjadřuje již samotná formální stránka skutkové podstaty, a to v dosti vysoké intenzitě.

Rada se dále zabývala námitkou účastníka řízení spočívající v tvrzení, že správní orgán při vydání napadeného rozhodnutí porušil základní zásady jeho práva na spravedlivý proces tím, že mu neumožnil realizovat jeho procesní právo vyjádřit se ke skutkovým zjištěním v průběhu prováděné kontroly, navrhnout důkazy a doložit podklady k těmto zjištěním. Energetický regulační úřad nebránil účastníkovi řízení předkládat důkazy, nebo činit jiná podání ve věci, tohoto svého práva však účastník řízení nevyužil. Navíc se v tomto řízení neprojednává postup při kontrole, ale předmětem je přezkoumání rozhodnutí, jímž byl účastník řízení shledán vinným z nesoučinnostního přestupku. Tyto argumenty účastníka řízení tak v tomto řízení neobstojí.

Ohledně účastníkem řízení tvrzeného vedení správního řízení v rozporu s jeho právem na spravedlivý proces, které mu mělo být upřeno tím, že správní orgán nevyhověl jeho žádosti o nařízení ústního jednání, lze odkázat na odůvodnění rozhodnutí Rady č. j. 01096-16/2019-ERU ze dne 17. září 2019. Správní orgán správně shledal, že nařízení ústního jednání v tomto případě nebylo nezbytné ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníka tak, jak to předpokládá § 80 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky.

Účastník řízení dále argumentuje, že na opakovanou výzvu kontrolního orgánu na předložení požadovaných podkladů ve stanovené lhůtě sice, jak sám uvádí, dosud nereagoval a žádné podklady neposkytl, ale má za to, že tak může učinit kdykoliv a kontrolní orgán má povinnost jeho důkazní návrhy přijmout a posoudit v protokole o provedené kontrole. Neposkytnutí těchto údajů dle jeho názoru nelze postihovat ve smyslu § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Účastníkovi řízení nelze v tomto dát za pravdu. Není totiž možné směřovat důkazní návrhy s podklady nutnými pro výkon dozoru. Podklady pro výkon kontroly je nutné doložit ve stanovených lhůtách, aby na jejich základě mohl být vyhotoven protokol o kontrole. Proto je v kontrolním řádu i v energetickém zákoně nesplnění povinnosti součinnosti sankcionováno, byť každý zákon počítá s jinou intenzitou porušení této povinnosti, neboť jinak by byl výkon kontroly ohrožen.

Rada se nicméně v souvislosti s právem na spravedlivý proces zabývala otázkou, zda nemohlo v souvislosti s požadovanými informacemi dojít k porušení zásady *nemo tenetur se ipsum accusare*. Tuto zásadu je třeba zohlednit i ve správním řízení, neboť, jak uvádí rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. prosince 2016, č. j. 2 As 254/2016 – 39: „...zákaz sebeobviňování je vykládán jako součást práva na spravedlivý proces plynoucí z čl. 6 Úmluvy a z čl. 37 odst. 1 Listiny. Ač obě ustanovení zaručující právo na spravedlivý proces hovoří o ochraně v trestním řízení, je pravdou, že se v důsledku dlouhodobé konstantní judikatury vztahují na veškerá řízení trestněprávní povahy, tj. i na správní trestání.“. Tato zásada slouží k tomu, aby domnělý pachatel nebyl nucen předkládat

dozorujícímu orgánu sám vůči sobě důkazy, na jejichž základě bude následně uznán vinným. Na druhou stranu, jak uvádí výše zmíněné rozhodnutí: „... orgán dohledu je i pod hrozbou sankce oprávněn zavázat účastníka řízení k poskytnutí potřebných informací, a to i v případě, že mohou sloužit k prokázání protiprávního jednání i vůči němu. Samotná povinnost předložení existujících dokumentů tak není sebeobviněním, neboť adresátovi povinnosti nic nebrání se v řízení hájit a zpochybnit předložené listiny či význam, který jim správní orgán přiznal... Opačný názor by znamenal eliminaci kontrolní činnosti orgány veřejné moci.“ Mezi podklady, které je správní orgán oprávněn požadovat, a případem, kdy by jejich poskytnutí bylo již v rozporu se zákazem sebeobviňování, je problematicky stanovitelná hranice a závisí na každém konkrétním případě a na posouzení správního orgánu, a to i z hlediska postavení povinného subjektu a zvážení, jaké informace je možné požadovat od osoby v pozici domnělého podezřelého ze spáchání přestupku. Z výše citované judikatury je zřejmé, že obecně v rozporu se zákazem sebeobviňování není vyžadování objektivně existujících informací, např. listinných podkladů, u nichž je zjevné, že existují, či mají existovat. Naopak by správní orgán neměl požadovat informace, které mají povahu podání vysvětlení a méně či více skrytě tak vedou účastníka řízení k tomu, aby vypovídal proti sobě a určoval směr zjišťování skutkového stavu v rámci dozoru, což je v přestupkovém řízení vyloučeno. Podle § 137 odst. 1 správního řádu platí, že nelze nikoho nutit k výpovědi, kterou by sobě přivodil nebezpečí stíhání za přestupek, totéž vyplývá z § 82 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky. Není-li k tomu kontrolovaný povinen, nelze ho za neplnění takové povinnosti ve vztahu k podávání vysvětlení sankcionovat, stejně jako nelze úpravu pro správní řízení obcházet aplikací takových postupů v rámci kontroly (k tomu viz § 28 kontrolního řádu).

Správní orgán by dále při vyhodnocování jednotlivých požadovaných podkladů měl zejména zvážit, zda má právo předložení konkrétních informací s ohledem na povahu věci požadovat či nikoliv. Úvaha o přípustnosti požadovat informace by měla být učiněna i ohledně těch podkladů, které by správnímu orgánu byly dostupné i jinak, než jen sdělením od povinného subjektu. Pokud si tak správní orgán může požadované podklady opatřit sám, měl by zvolit tento postup, neboť jak vyplývá z § 6 odst. 2 správního řádu, „*správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje*“. Rovněž § 9 písm. b) kontrolního řádu stanovuje povinnost kontrolujícího šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby, povinné osoby a třetí osoby. Je-li tak možné podklady získat od jiného správního orgánu (například stavební povolení od příslušného stavebního úřadu), případně jiného subjektu, který má povinnost vést evidence, měl by tak správní orgán učinit dříve, než k předložení těchto informací vyzve osobu, která by mohla být v postavení domnělého pachatele.

## V. Závěr

Při přezkumu napadeného rozhodnutí 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 napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, když se Energetický regulační úřad v napadeném rozhodnutí řádně nevypořádal s řešenou otázkou, na základě čehož jsou jeho závěry nesprávné a nedostatečné. V rámci nového projednání věci by se měl Energetický regulační úřad zejména zabývat otázkou,

zda byl závažně ztížen výkon dozoru, případně zda byly naplněny znaky skutkové podstaty přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu. Dále je třeba řádně určit, které podklady je možné od účastníka řízení zejména v souladu se zásadou zákazu sebeobviňování požadovat a jejich případné neposkytnutí sankcionovat. Pouze na základě posouzení těchto skutečností může Energetický regulační úřad dospět k závěru, zda byla naplněna skutková podstata přestupku podle § 91a odst. 2 písm. f) energetického zákona, popř. § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu.

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

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

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

Obdrží:

██████████, prostřednictvím ██████████