



Rada ERÚ

Energetický regulační úřad
Masarykovo nám. 5, 586 01 Jihlava

Č. j.: 05276-19/2015-ERU

V Jihlavě dne 24. října 2017

R o z h o d n u t í

O rozkladu společnosti EPL Solar s.r.o., se sídlem Vídeňská 172, 252 50 Vestec, IČ: 289 57 229 (dále také „účastník řízení“), proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 05276-14/2015-ERU ze dne 28. února 2017 (sp. zn. KO-05276/2015-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, rozhodl, že se účastník řízení tím, že jako držitel licence na výrobu elektřiny č. 110912325 v rozporu s § 9 odst. 1 energetického zákona v období od 3. dubna 2010 do 11. června 2015 po změně technických parametrů výroby elektřiny nacházející se na pozemcích parc. č. 4169, 4173 a 4174 v k. ú. Žatčany (dále též „FVE Žatčany“) spočívající ve zvýšení celkového instalovaného výkonu výroby elektřiny z 0,995 MW_p na 1,26224 MW_p neoznámil Energetickému regulačnímu úřadu změny podmínek pro udělení licence a změny údajů a dokladů, které jsou náležitostmi žádosti o udělení licence, nepředložil doklady o změně stanovené jako náležitosti pro udělení licence a nepožádal o změnu rozhodnutí o udělení licence, dopustil správního deliktu podle § 91 odst. 1 písm. b) energetického zákona, za což mu bylo uloženo opatření k nápravě spočívající v odstranění tohoto protiprávního stavu a uložena pokuta ve výši 400 000 Kč, rozhodla Rada Energetického regulačního úřadu (dále též „Rada“) jako nadřízený správní orgán Energetického regulačního úřadu podle § 17b odst. 10 písm. b) energetického zákona v souladu s § 96 odst. 2 energetického zákona ve spojení s § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, na návrh rozkladové komise, ustavené podle § 152 odst. 3 správního řádu, takto:

Rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 05276-14/2015-ERU ze dne 28. února 2017 (sp. zn. KO-05276/2015-ERU) se zrušuje a věc se vrací Energetickému regulačnímu úřadu k novému projednání.

Odůvodnění:

I. Průběh kontroly a vydání příkazu

Dne 17. října 2013 zahájil Energetický regulační úřad u účastníka řízení kontrolu podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o kontrole“), ve věci dodržování ustanovení § 9 a § 11 energetického zákona. Na základě výsledků kontroly byl dne 15. listopadu 2013 vyhotoven protokol č. j. 11648-23/2013-ERU, v němž Energetický regulační úřad konstatoval, že celkový instalovaný elektrický výkon

kontrolované provozovny je 1,26224 MW_p, což neodpovídá údajům uvedeným v rozhodnutí č. j. 09852-9/2009-ERU ze dne 29. prosince 2009 o udělení licence na výrobu elektřiny č. 110912325, s termínem zahájení licencované činnosti ke dni 30. prosince 2009. Tato licence byla udělena pro zařízení o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 0,996 MW. V závěru kontrolního protokolu Energetický regulační úřad konstatoval, že účastník řízení sice porušil § 9 odst. 1 a 5 energetického zákona, ale neporušil § 11 odst. 1 písm. c) energetického zákona.

Proti kontrolním zjištěním podal účastník řízení dne 5. prosince 2013 námitky, kterým bylo ve smyslu § 18 odst. 1 zákona o kontrole, částečně vyhověno, když Energetický regulační úřad dne 16. prosince 2013 vydal rozhodnutí o námitkách č. j. 11648-27/2013-ERU, v němž mj. konstatoval, že v rámci kontroly nebylo zjištěno porušení § 9 odst. 1 a 5, ani § 11 odst. 1 písm. c) energetického zákona ze strany účastníka řízení. Energetický regulační úřad konstatoval, že v průběhu kontroly nebyly prokazatelně zjištěny žádné skutečnosti, které by nasvědčovaly tomu, že došlo k jakékoliv změně ve vztahu k hodnotám instalovaného výkonu. Vedle toho Energetický regulační úřad uvedl, že výkon uvedený na rozhodnutí o udělení licence vycházel z předložené revizní zprávy, nicméně správně by na rozhodnutí o udělení licence měl být uveden výkon instalovaný (nikoliv výkon skutečný), tj. výkon ve výši 1,26224 MW.

Výše uvedená kontrolní zjištění se stala v souladu s § 150 odst. 2 správního řádu podkladem pro vydání příkazu č. j. 11993-3/2014-ERU ze dne 23. prosince 2014, kterým bylo účastníkovi řízení, spolu s povinností uhradit náklady řízení, uloženo také opatření k nápravě podle § 18 odst. 3 písm. b) energetického zákona, spočívající v povinnosti uvést do souladu faktický a právní stav celkového instalovaného elektrického výkonu provozovny s údajem o celkovém elektrickém výkonu provozovny uvedeným na licenci.

Proti tomuto příkazu podal účastník řízení dne 30. prosince 2014 včasný odpor, příkaz tím byl v souladu s ustanovením § 150 odst. 3 správního řádu zrušen a pokračovalo správní řízení.

II. První projednání věci

Dne 31. prosince 2014 zaslal správní orgán účastníkovi řízení vyrozumění o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu. S podklady pro vydání rozhodnutí se účastník seznámil nahlédnutím do spisu dne 6. ledna 2015, požádal o prodloužení lhůty k vyjádření se k podkladům do 19. ledna 2015, avšak k těmto podkladům se před vydáním rozhodnutí již nijak nevyjádřil.

Rozhodnutím č. j. 11993-8/2014-ERU ze dne 4. února 2015 (sp. zn. KO-11993/2014-ERU) Energetický regulační úřad účastníkovi řízení uložil opatření k nápravě ve smyslu ustanovení § 18 odst. 3 písm. b) energetického zákona, spočívající v povinnosti uvést do souladu faktický a právní stav celkového instalovaného elektrického výkonu provozovny, s údajem uvedeným na licenci a to tak, že ve lhůtě 20 dní ode dne nabytí právní moci rozhodnutí podá účastník řízení žádost o změnu rozhodnutí o udělení licence, na základě které mu tato bude Energetickým regulačním úřadem změněna tak, že faktický celkový instalovaný elektrický výkon provozovny bude odpovídat údajům uvedeným na licenci, anebo ve lhůtě 20 dní ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí účastník řízení prokazatelně doloží, že došlo k nápravě uvedeného nesouladu, tedy že faktický celkový instalovaný elektrický výkon předmětné provozovny byl snížen tak, že odpovídá údajům uvedeným na licenci.

Podkladem pro toto rozhodnutí byl zejména kontrolní spis sp. zn. 11648/2013-ERU a v něm obsažená kontrolní zjištění. Prvostupňový správní orgán nebyl na základě těchto podkladů schopen s účastníkem řízení zahájit správní řízení pro podezření ze spáchání žádného správního deliktu podle energetického zákona ani podle jiného zákona ve věcné působnosti Energetického regulačního úřadu, přesto však nabyl přesvědčení, že účastník řízení v rámci předmětné provozovny udržuje protiprávní stav, když existuje nesoulad právního stavu uvedeného na licenci a faktického stavu této provozovny. Tedy že celkový instalovaný elektrický výkon této provozovny činí při počtu 5 488 kusů instalovaných panelů YINOU SOLAR YL230P o jmenovitém výkonu 230 Wp celkem 1,26224 MWp. Licence přitom byla udělena na celkový instalovaný elektrický výkon 0,996 MW. Ve zprávě o výchozí revizi, ev. č. [REDAKCE], provedené ve dnech 16. - 20. prosince 2009 revizním technikem [REDAKCE], je uvedena hodnota elektrického výkonu provozovny 0,995 MWp, jedná se však o její skutečný výkon, který je snížen o ztráty na panelech, měničích, apod. Prvostupňový správní orgán však byl přesvědčen, že skutečný výkon provozovny nelze zaměňovat s celkovým instalovaným elektrickým výkonem a nelze jej ani uvádět na licenci. Z tohoto důvodu se rozhodl využít svého oprávnění dle § 18 odst. 3 písm. b) energetického zákona a uložil účastníkovi řízení tvrzený protiprávní stav odstranit.

Proti uvedenému rozhodnutí Energetického regulačního úřadu podal účastník řízení dne 16. února 2015 rozklad, v němž navrhl jeho zrušení. V podaném rozkladu předně namítl nepřiměřenost lhůty ke splnění povinnosti uložené mu opatřením k nápravě. Dále namítl nepřezkoumatelnost rozhodnutí danou jeho neurčitostí, když nesoulad faktického a právního stavu celkového instalovaného elektrického výkonu provozovny není ve výroku rozhodnutí vůbec popsán a definován. Dále konstatoval, že z celého odůvodnění napadeného rozhodnutí není patrné, z porušení jakého konkrétního ustanovení právních předpisů Energetický regulační úřad účastníka řízení viní, resp. v čem spočívá protiprávní stav. Účastník řízení měl také za to, že Energetický regulační úřad při vydání rozhodnutí vycházel z nedostatečných podkladů a zjištění, a nevyhodnotil správně kontrolní zjištění obsažená v rozhodnutí o námitkách č. j. 11648-27/2013-ERU. Závěrem zpochybnil výklad § 30a odst. 1 energetického zákona ze strany Energetického regulačního úřadu, týkající se celkového instalovaného elektrického výkonu provozovny.

O rozkladu rozhodla předsedkyně Energetického regulačního úřadu rozhodnutím č. j. 11993-13/2014-ERU ze dne 13. dubna 2015, kterým napadené rozhodnutí zrušila a věc vrátila k novému projednání. V odůvodnění rozhodnutí konstatovala, že při vydání rozhodnutí se prvostupňový správní orgán opíral zejména o kontrolní zjištění uvedená v kontrolním protokolu, podle něhož však k žádnému porušení právních předpisů nedošlo. Pokud slouží nápravné opatření k odstranění protiprávního stavu, nebylo z napadeného rozhodnutí především patrné, jaký skutkový stav vzal Energetický regulační úřad za zjištěný a proč dovodil, že by se mělo jednat o stav protiprávní. Energetický regulační úřad se také nevypořádal s námitkami účastníka řízení, především těmi týkajícími se uvedení tzv. stejnosměrného či střídavého výkonu zařízení v rámci rozhodnutí o udělení licence, v tomto ohledu nedošlo k vyvrácení tvrzení účastníka řízení ohledně uvedení výkonu na výstupu ze střídačů stejně jako tvrzení, že k žádné přeinstalaci či instalaci nových panelů nedošlo. Předsedkyně Energetického regulačního úřadu dále napadenému rozhodnutí vytkla neurčitost a vnitřní rozpornost výroku o uložení nápravného opatření.

III. Nové projednání věci

Energetický regulační úřad v rámci nového projednání věci získal vyjádření Obecního úřadu Sokolnice, který jakožto příslušný stavební úřad uvedl, že v době vydání dílčího kolaudačního souhlasu ze dne 28. prosince 2009 bylo na výrobně elektřiny instalováno cca 50 % fotovoltaických panelů, při závěrečné kontrolní prohlídce dne 2. dubna 2010 byla výrobní kompletní. Energetický regulační úřad následně doplnil správní spis o další podklady získané v rámci jeho úřední činnosti, mj. dodatek k Revizní zprávě elektro výchozí ev. číslo [REDAKCE] vykonané ve dnech 16. až 20. prosince 2009, v níž je uvedeno, že zařízení sestává ze 4 330 kusů fotovoltaických panelů o výkonu 230 W.

Dne 12. června 2015 Energetický regulační úřad oznámil účastníkovi řízení zahájení správního řízení ve věci podezření ze spáchání správního deliktu, kterého se měl dopustit tím, že jakožto držitel licence na výrobu elektřiny po změně technických parametrů zařízení, k níž došlo v období 29. prosince 2009 až 2. dubna 2010 instalací dalších 1 158 kusů fotovoltaických panelů o výkonu 230 W_p ke stávajícím, neoznámil Energetickému regulačnímu úřadu změnu podmínek pro udělení licence, nepředložil o nich podklady a nepožádal o změnu rozhodnutí o udělení licence. Usnesením č. j. 05276-1/2015-ERU ze dne 15. června 2015 Energetický regulační úřad předmětné správní řízení spolu s řízením sp. zn. KO-11993/2014-ERU spojil do společného správního řízení, jehož vedení téhož dne účastníkovi řízení oznámil.

Účastník řízení zaslal dne 10. července 2015 správnímu orgánu znalecký posudek zpracovaný [REDAKCE] Znalec konstatoval, že dne 3. listopadu 2014 zjistil na výrobně 5 488 kusů solárních panelů YINGLI SOLAR YL230-29b o výkonu 230 W, přičemž celkový typový výkon panelů se nerovná součtu typových výkonů těchto panelů, neboť napětí jednotlivých panelů v rámci stringu se liší, přičemž velikost proudu je limitována nejhorším z panelů. Znalec odhadl možný typový výkon zařízení na 1 136 016 W, ztráty v rámci celého systému na 135 kW a vlastní spotřebu na 5-10 kW. Typový nejvyšší výkon výroby při zohlednění ztrát a vlastní spotřeby znalec odhadl na 991 kW, přičemž poukázal, že hodnota maximálního rezervovaného výkonu předávaného do elektrizační soustavy je 0,995 MW.

Dne 7. února 2017 zaslala Energetickému regulačnímu úřadu Státní energetická inspekce kontrolní protokol č. 071102512 ze dne 10. prosince 2012, v němž konstatovala, že skutečný instalovaný výkon výroby je 1,262 MW.

IV. Napadené rozhodnutí

Rozhodnutím č. j. 05276-14/2015-ERU ze dne 28. února 2017 Energetický regulační úřad rozhodl, že se účastník řízení dopustil správního deliktu podle § 91 odst. 1 písm. b) energetického zákona, a to tím, že v období od 3. dubna 2010 do 11. června 2015 neoznámil změnu podmínek pro udělení licence a změnu údajů a dokladů, které jsou náležitostmi žádosti o udělení licence, ani o změnu licence nepožádal. Důvodem takového postupu účastníka řízení měla být změna technických parametrů výroby elektřiny, k níž došlo mezi 29. prosincem 2009 a 2. dubnem 2010 a v jejímž rámci byl navýšen instalovaný výkon zařízení z 0,995 MW_p na 1,26224 MW_p prostřednictvím dodatečné instalace 1158 kusů fotovoltaických panelů YINGLI SOLAR YL235P-29b o výkonu 230 W_p. Účastníkovi řízení byla tímto rozhodnutím uložena pokuta ve výši 400 000 Kč a dále opatření k nápravě spočívající v odstranění protiprávního stavu.

Energetický regulační úřad v rámci popisu skutkového stavu věci uvedl, že z dodatku revizní zprávy týkající se FVE Žatčany vyhotovené ve dnech 16. až 20. prosince 2009 se podává, že zařízení sestávalo ze 4 330 kusů fotovoltaických panelů o výkonu 230 W, přičemž bylo uvedeno, že podle projektové dokumentace měl celkový počet činit 5 488 kusů. Stejně tak dle smlouvy o připojení zařízení k distribuční soustavě ze dne 13. listopadu 2009 měl být instalovaný výkon generátorů zařízení 995 kW. Z dílčího kolaudačního souhlasu [REDAKCE] ze dne 28. prosince 2009 vydaného Stavebním úřadem Sokolnice nebyla část panelů v době jeho vydání namontována. Dne 2. dubna 2010 provedl stavební úřad závěrečnou prohlídku stavby, když konstatoval doinstalování zbylých panelů.

Z hlediska právního hodnocení Energetický regulační úřad konstatoval, že bylo prokázáno, že v období od 29. prosince 2009 do 2. dubna 2010 došlo v předmětné provozovně k navýšení počtu panelů o 1 158 kusů a navýšení celkového špičkového výkonu z 0,995 MW_p na 1,26224 MW_p. S ohledem na to měl účastník řízení splnit povinnosti plynoucí mu z energetického zákona jakožto držitel licence, nicméně tak neučinil, když ani nepožádal o změnu licence ani Energetickému regulačnímu úřadu změnu podmínek pro její udělení neoznámil.

Ohledně námitek účastníka řízení Energetický regulační úřad uvedl, že sám provedl po skončení kontroly došetření věci, z něhož porušení zákona vyplynulo. Energetický regulační úřad poukázal, že z revizní zprávy ze dne 22. prosince 2009 plyne, že výroba se skládala ze 4 330 fotovoltaických panelů o výkonu 230 W, tj. instalovaný výkon byl 995,9 kW_p, přičemž tento výkon deklaroval účastník řízení i v rámci řízení o žádosti o udělení licence. Snahu účastníka řízení o zpochybnění výkladu pojmu celkový instalovaný výkon vyhodnotil Energetický regulační úřad jako snahu o zastírání protiprávního jednání. Podstatná je především okolnost, že k nějaké změně licencovaného zařízení reálně došlo.

V. Rozklad účastníka řízení

Proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 05276-14/2015-ERU ze dne 28. února 2017, které mu bylo doručeno téhož dne, podal účastník řízení dne 15. března 2017 rozklad, v němž navrhl zrušení napadeného rozhodnutí.

Účastník řízení v rámci rozkladu uvedl, že již v rámci řízení o rozkladu proti uložení nápravného opatření nebylo shledáno pochybení na jeho straně odůvodňující uložení takového opatření, přičemž od vydání tohoto rozhodnutí nedošlo ke změně skutkového stavu. Účastník řízení dále napadá spojení řízení provedené dne 15. června 2015, neboť takovému postupu brání povaha věci, přičemž prvostupňový správní orgán se s námitkami proti tomuto postupu nevypořádal. Účastník řízení rozporuje, že by se dopustil spáchání správního deliktu, neboť povinnost obsažená v § 9 odst. 1 energetického zákona se uplatní pouze tehdy, pokud došlo k nějaké změně podmínek, když v rámci rozhodnutí o námitkách kontrolované osoby Energetický regulační úřad uvedl, že k takové změně nedošlo. Došlo tak k rozporu mezi kontrolními zjištěními a výrokem rozhodnutí o správním deliktu.

Účastník řízení dále namítl, že se Energetický regulační úřad dostatečně nevypořádal s otázkou způsobu výpočtu celkového výkonu výroby elektřiny, především nevzal v úvahu výkon měničů a ztráty. V tomto ohledu odkázal účastník řízení na znalecký posudek [REDAKCE], když dle jeho názoru se Energetický regulační úřad s obsahem tohoto posudku dostatečně nezabýval. Účastník řízení namítá, že pojetí Energetického regulačního úřadu není v souladu s právními předpisy a technickými normami. Účastník řízení trvá na tom, že od data

udělení licence dne 30. prosince 2009 nedošlo k žádné změně technologie výroby elektřiny. Dále účastník řízení namítá, že nebyla prokázána materiální stránka správního deliktu, neboť nelze klást k tíži účastníka řízení stav, který nastal v zásadě v důsledku postupu správního orgánu v licenčním řízení.

Účastník řízení dále namítá, že Energetický regulační úřad v napadeném rozhodnutí přezkoumatelným způsobem nepopsal své úvahy ohledně stanovení výše pokuty. Ohledně výroku o uložení nápravného opatření účastník řízení uvádí, že výrok byl nedostatečně odůvodněn, přičemž není zjevné, jak by měl být protiprávní stav odstraněn. Účastník řízení dále namítá vady poučení rozhodnutí, neboť z něj nevyplývá, že vykonatelnost výroku II. o uložení nápravného opatření může nastat pouze na základě právní moci výroku I. o odpovědnosti za správní delikt.

VI. 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.

Podle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumává odvolací správní orgán soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.

Rozklad účastníka řízení byl podán 15. března 2017. S účinností od 1. srpna 2017 došlo ke změně § 17b energetického zákona, kdy v čele Energetického regulačního úřadu nadále již není a ve smyslu § 17b odst. 1 písm. c) energetického zákona, ve znění účinném do 31. července 2017, o opravných prostředcích nerozhoduje předseda Energetického regulačního úřadu, ale v souladu s § 17b odst. 10 písm. b) energetického zákona Rada Energetického regulačního úřadu.

Rada Energetického regulačního úřadu po přezkoumání napadeného rozhodnutí dospěla k závěru, že napadené rozhodnutí obsahuje vady způsobující jeho nezákonnost, a proto je namístě ho zrušit. Rada se nicméně neztotožňuje se všemi námitkami účastníka řízení.

Předně se Rada neztotožňuje se závěrem, že by se Energetický regulační úřad nemohl odchýlit od svých kontrolních zjištění. Postup dle zákona o kontrole, což platí i na zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů, který zákon o kontrole nahradil s účinností od 1. ledna 2014, slouží v rámci výkonu dozoru k prověření skutečnosti, zda kontrolovaná osoba neporušila právní předpisy. Výsledkem státní kontroly není konstatování toho, zda byl spáchán správní delikt, ani přijetí definitivně platného skutkového stavu věci. To vyplývá především ze skutečnosti, že ani kontrolní protokol, ani rozhodnutí o námitkách kontrolované osoby, nemají charakter správního rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, tj. není jimi závazně rozhodováno o právech a povinnostech kontrolované osoby. Ke vztahu státní kontroly a správního řízení viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 21/2007-80, podle něhož „výsledky kontroly provedené podle zákona č. 552/1991 Sb., mohou být podkladem pro zahájení řízení o uložení pokuty vůči odpovědnému subjektu a jedním z důkazů, kterými je prokazováno protiprávní jednání

odpovědného subjektu, avšak samy o sobě nenahrazují, ani nemohou nahradit, dokazování provedené postupem stanoveným správním řádem v rámci následně vedeného správního řízení o uložení sankce“. Z uvedeného hlediska tak procesní pochybení nepředstavuje ani skutečnost, že v rámci rozhodnutí o námitkách kontrolované osoby Energetický regulační úřad konstatoval, že účastník řízení se porušení právních předpisů nedopustil. Předně je tato otázka již výsledkem určitého hodnocení zjištěných skutečností, které lze definitivně činit až ve správním řízení, dále ani skutkový stav popsany v rámci kontroly není závazný jak pro správní orgán, tak pro kontrolovanou osobu.

Pokud se jedná o otázku uvedení střídavého či stejnosměrného výkonu zařízení na rozhodnutí o udělení licence, je třeba rozlišit dvojí aspekt uvedené problematiky. Z hlediska udělování licence není vyloučeno, že k udělení licence výrobně elektřiny skutečně došlo na základě žadatelem o licenci deklarovaného střídavého výkonu na výstupu z měničů a nikoliv na základě instalovaného výkonu zařízení (tj. součtu jednotlivých výrobních jednotek, zde fotovoltaických panelů). Posouzení této otázky vyžaduje především posouzení průběhu řízení o udělení licence a v něm předložených podkladů, přičemž se lze ztotožnit s účastníkem řízení v závěru, že sankční postih účastníka řízení by nebyl namístě tehdy, pokud by nebyly zjištěny jakékoliv změny provedené na licencovaném zařízení a zjištěný nesoulad byl výsledkem toliko nedorozumění mezi správním orgánem a žadatelem ohledně výkladu právního předpisu. Otázka naplnění skutkové podstaty příslušného správního deliktu však s otázkou uvedení střídavého a stejnosměrného výkonu na rozhodnutí o udělení licence souvisí toliko nepřímou, neboť rozhodující je otázka, zda došlo ke změně licencovaného zařízení po udělení licence. Právě k posouzení této otázky musí směřovat skutkové zjišťování věci, přičemž přijetí závěru, že ke změně zařízení skutečně došlo, není vyloučeno ani v případě, že by skutečně mezi správním orgánem a žadatelem o licenci došlo k vzájemnému nedorozumění ohledně toho, co hodnota výkonu deklarovaná v licenčním řízení znamená. V daném případě je nicméně minimálně jedna skutečnost nepochybná, a to že dne 29. prosince 2009 byl účastníkem řízení v rámci řízení o žádosti o udělení licence předložen dodatek č. 1 k Revizní zprávě elektro výchozí ev. číslo [REDAKCE] provedené revizním technikem [REDAKCE], v němž je uvedeno, že „dodatek upřesňuje výše uvedenou revizní zprávu“ a „doplňuje se čl. 1.7 – instalovaný výkon“. V příslušném dodatku je uvedeno, že instalovaný výkon výroby je 995,9 kW, když zařízení je tvořeno 4 330 panely o výkonu 230 W. Z uvedeného vyplývá, že dle vyjádření revizního technika (který měl v rámci revizní činnosti povinnost uskutečnit prohlídku zařízení) bylo instalováno v době udělování licence 4 330 panelů o výkonu 230 W, tj. že výkon 995,9 kW byl instalovaným výkonem na straně stejnosměrně určeným dle součtu jmenovitých výkonů fotovoltaických panelů ($4\ 330 \times 230 = 995\ 900\ \text{W}$).

Rada se neztotožňuje ani s námitkami účastníka řízení týkajícími se uložení nápravného opatření. Předně není možno konstatovat závislost výroku o uložení nápravného opatření na výroku o odpovědnosti za správní delikt, neboť nápravné opatření směřuje ke konstatování existence určitého protiprávního stavu, který je účastníkovi řízení přičitatelný, resp. odstranění takového stavu (uvedení stavu do souladu s právem) lze po něm vyžadovat. Ne každý protiprávní stav však ještě musí znamenat odpovědnost za správní delikt, oba výroky tak v tomto ohledu na sobě nejsou závislé. Druhou otázkou je nicméně vymezení protiprávního stavu, kdy s ohledem na skutečnost, že toliko výrok rozhodnutí je jeho závaznou částí, by výrok rozhodnutí měl určitý popis protiprávního stavu obsahovat (ačkoliv judikatura dosud přesné požadavky na podobu výroku o uložení nápravného opatření jako u výroků o odpovědnosti za správní delikt nespécifikovala). V daném případě

co do vymezení protiprávního stavu odkázal prvostupňový správní orgán na předešlý výrok rozhodnutí, což je dle názoru Rady možný postup. Předestřená otázka, co by se stalo, pokud by účastník řízení podal opravný prostředek pouze proti výroku o odpovědnosti za správní delikt a nikoliv výroku o uložení nápravného opatření, je toliko hypotetickou otázkou zákonnosti takového výroku z hlediska jeho určitosti a možnosti jeho vynutitelnosti. V daném případě je zjevné, že ve výroku I. napadeného rozhodnutí byl protiprávní stav srozumitelně a nezaměnitelně popsán.

Co se týče otázky určitosti uloženého nápravného opatření, procesní předpisy žádné požadavky na zákonnost výroku o uložení nápravného opatření z hlediska konkrétnosti stanovené povinnosti nestanoví. Rada se zde ztotožňuje se stanoviskem Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu (Závěr č. 145), podle něhož nápravné opatření může být uloženo v různé míře obecnosti, podstatné je, aby z opatření vyplývala povinnost odstranit protiprávní stav, přičemž není nutno specifikovat, jakým způsobem to učinit. Vysoká obecnost výroku o uložení nápravného opatření může mít negativní dopad na případnou exekuci rozhodnutí, nicméně nezpůsobuje nezákonnost tohoto výroku. K tomu Rada doplňuje, že způsob odstranění protiprávního stavu v zásadě vždy vychází z obsahu právní normy, která byla porušena. V tomto případě byl protiprávní stav vymezen kumulací komisivního a omisivního jednání účastníka řízení (provedení technologické změny licencovaného zařízení a neoznámení této změny, resp. nepožádání o změnu licence), přičemž z hlediska uvedené kumulace vyplývá, že k odpadnutí protiprávního stavu dojde buď odstraněním důsledků změny licencovaného zařízení (byť v důsledku takové změny může vzniknout účastníkovi řízení jiná veřejnoprávní povinnost na úseku licencí), anebo splněním dosavadního opomenutí, např. požádáním o změnu licence.

Přes výše uvedené dospěla Rada k závěru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, a to především z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti. Podle § 68 odst. 3 správního řádu se v odůvodnění rozhodnutí uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. V souladu s tímto ustanovením prvostupňový správní orgán nepostupoval.

Jak vyplývá z 19 stran obsahu napadeného rozhodnutí, vlastní odůvodnění vztahující se k otázce spáchání konkrétního správního deliktu je v zásadě v rozsahu necelé 1,5 strany popisu skutkového stavu (na str. 8 a 9) a v rozsahu 3 stran právního hodnocení (str. 12 až 14). Popis skutkového stavu ze strany Energetického regulačního úřadu je v zásadě stručným shrnutím obsahu jednotlivých podkladů rozhodnutí, když Energetický regulační úřad nekonstatoval žádný shrnující závěr ohledně skutkového stavu věci, který z uváděných dílčích skutečností dovodil. Přesto již na str. 12 navazuje konstatováním, že „v rámci správního řízení bylo dále zjištěno a prokázáno...“, že došlo ke změně výroby elektřiny popsané ve výroku. Jaké úvahy Energetický regulační úřad k tomuto jednoznačnému závěru vedly, není z napadeného rozhodnutí seznatelné, přičemž Rada zde do jisté míry souhlasí s účastníkem řízení v tom, že srozumitelné konstatování a zdůvodnění skutkových závěrů mělo být o to důkladnější, že se Energetický regulační úřad odchyloval od vlastních závěrů vyslovených v rámci výkonu státní kontroly. I v části odůvodnění „Právní hodnocení skutku účastníka řízení“ se úvahy Energetického regulačního úřadu ohledně zjištění skutkového stavu věci neobjevují. Není tedy zřejmé, které důkazy považoval prvostupňový správní orgán za rozhodující a jak hodnotil veškeré zjištěné skutečnosti ve vzájemných souvislostech.

Pokud se jedná o vypořádání námitek účastníka řízení, ani zde Rada neshledala jejich vypořádání v rámci odůvodnění napadeného rozhodnutí přezkoumatelným. Např. ke znaleckému posudku předloženému účastníkem řízení se vyjádřil prvostupňový správní orgán toliko nekonkrétně a obecným konstatováním. Stejně tak byly poměrně obecným způsobem vypořádány námitky účastníka řízení týkající se otázky uvedení střídavého či stejnosměrného výkonu na rozhodnutí o udělení licence, resp. v podkladech předkládaných v průběhu tohoto řízení či v průběhu kontroly, k čemuž se Rada vyjádřila výše. Je sice zřejmé, že Energetický regulační úřad svou argumentaci směřoval stejným směrem (tj. že podstatná je otázka existence změny energetického zařízení), nicméně s ohledem na obsah např. rozhodnutí o námitkách č. j. 11648-27/2013-ERU ze dne 16. prosince 2013 bylo vhodné tuto otázku odůvodnit podrobněji a osvětlit případně, proč se Energetický regulační úřad s kontrolními zjištěními modifikovanými rozhodnutím o námitkách neztotožnil.

Bližší odůvodnění Energetický regulační úřad neuvedl ani ke skutečnosti, proč delikt ní jednání účastníka řízení z hlediska jeho počátku vymezil dnem 3. dubna 2010. Zjevné je pouze to, že vyšel ze sdělení Obecního úřadu Sokolnice jakožto stavebního úřadu, že dne 28. prosince 2009 byl pod zn. ██████████ vydán ke stavbě FVE Žatčany dílčí kolaudační souhlas, neboť nainstalováno bylo cca 50 % fotovoltaických panelů a konstrukcí. Dne 2. dubna 2010 byla provedena kontrolní prohlídka, která konstatovala dokončení stavby, následně byl vydán dne 15. dubna 2010 kolaudační souhlas č. j. ██████████ pro kompletní zařízení označené jako „Fotovoltaický zdroj 995 kW_p“. Z toho Energetický regulační úřad učinil závěr, že v době udělení licence bylo v rámci výroby elektřiny instalováno 4 330 panelů o výkonu 230 W a nejpozději dne 2. dubna 2010 celkem o 1 158 panelů o výkonu 230 W více. Takový závěr však z těchto podkladů jednoznačně neplyne a blíže své závěry Energetický regulační úřad nevyložil. Především se zdá být pochybným závěr, že v době vydání rozhodnutí o udělení licence 29. prosince 2009 měla FVE Žatčany instalovaný výkon 995 kW_p, neboť ať už by uvedení příslušné hodnoty výkonu v rozhodnutích stavebního úřadu znamenalo výkon střídavý či stejnosměrný, není možno přehlédnout konstatování stavebního úřadu z dílčího kolaudačního souhlasu, že stavba obsahuje cca 50 % panelů, neboť i v případě, že by již tehdy měl účastník řízení instalován na FVE Žatčany výkon 1,26224 MW_p a stavebním úřadem uvedená hodnota výkon 995 kW_p byla výkonem střídavým na výstupu, nebyl by instalovaný výkon zařízení dán součtem jednotlivých panelů 995 kW_p, neboť panely na zařízení nebyly v kompletním počtu. Stejně tak pokud stavební úřad dne 2. dubna 2010 konstatoval kompletní dokončenost výroby, neznamená to bez dalšího, že již v této době byly instalovány panely v celkové jmenovité hodnotě výkonu 1,26224 MW_p, neboť kolaudační souhlas hovoří o 995 kW_p. Tuto otázku lze stěží posoudit bez rozřešení toho, zda účastník řízení uváděl v podkladech výkon střídavý a stejnosměrný, čemuž se Energetický regulační úřad zcela vyhnul, resp. akcentoval konkrétní údaj uvedený v revizní zprávě, ale následně zjištění stavebního úřadu ze dne 2. dubna 2010 vyložil opačným způsobem (tj. že výkon 995 kW_p v revizní zprávě byl dán součtem výkonu instalovaných panelů, kdežto dne 2. dubna 2010 již byl výkonem střídavým na výstupu z měničů).

Namítá-li účastník řízení nedostatečné odůvodnění pokuty, neshledává Rada toto odůvodnění nepřezkoumatelným, nicméně minimálně posouzením závažnosti jednání účastníka řízení se Energetický regulační úřad mohl zabývat podrobněji než pouhým konstatováním, že navýšení instalovaného výkonu výroby je závažnější než jeho snížení. Takové konstatování je toliko relativní a o závažnosti předmětného správního deliktu

s ohledem na veřejný zájem chráněný příslušným porušeným ustanovením energetického zákona nic nevyovídá.

K otázce spojení řízení o nápravném opatření a řízení o správním deliktu Rada konstatuje, že postup byl zcela v souladu s § 140 správního řádu, když obě řízení se týkají totožné věci i stejného (a to v řízení jediného) účastníka řízení. Otázka protiprávního stavu má přitom dopad jak ve vztahu k sankcionování za správní delikt, tak k otázce nápravy tohoto stavu, přičemž Energetický regulační úřad v těchto řízeních musí logicky vycházet z totožných důkazů. Radě není zřejmé, co má účastník řízení na mysli svým tvrzením, že dne 29. června 2015 v rámci svých námitek brojil proti způsobu řízení, když prvostupňový správní orgán se s jeho námitkami vůbec nevyřadil, jelikož žádné vyjádření účastníka řízení k této otázce (či přibližně z tohoto data) obsahem správního spisu není. Po vydání usnesení o spojení věci ostatně účastník řízení Energetickému regulačnímu úřadu zaslal toliko výše uvedený znalecký posudek, žádné vyjádření do správního řízení však po zbytek řízení neučinil.

VII. Závěr

Při přezkoumání rozhodnutí Energetického regulačního úřadu v rozsahu podle § 89 odst. 2 správního řádu dospěla Rada Energetického regulačního úřadu k závěru, že rozkladem napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. Ačkoliv z podkladů rozhodnutí vyplývá, že se účastník řízení skutečně mohl vytýkaného jednání dopustit, Energetický regulační úřad své skutkové závěry odůvodnil nedostatečným způsobem a nevyřadil se dostatečně ani s námitkami účastníka řízení. Přesné vymezení skutku, kterého se měl účastník řízení dopustit, které je podmínkou trestního postihu, tak zůstalo nejistým. Z tohoto důvodu rozhodla Rada v souladu s § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu tak, jak je uvedeno ve výrokové části tohoto rozhodnutí, přičemž Energetický regulační úřad by se měl v novém projednání věci vypořádat s námitkami účastníka řízení a odůvodnit, na základě jakých úvah při hodnocení důkazů dospěl k přijatým závěrům.

Poučení o opravném prostředku:

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

Ing. Vladimír Outrata, v. r.
předseda Rady Energetického regulačního úřadu

Obdrží:
EPL Solar s.r.o.