



## Rada ERÚ

### Energetický regulační úřad

Masarykovo nám. 5, 586 01 Jihlava

Č. j.: 19600-30/2023-ERU

V Jihlavě dne 10. prosince 2024

### R o z h o d n u t í

O rozkladu společnosti **RTF Media, s.r.o.**, se sídlem Tkalcovská 874/3a, 602 00 Brno – Zábrdovice, IČ: 262 86 606 (dále také „účastník řízení“), zastoupené Mgr. Michaelou Rotterovou, advokátkou se sídlem Údolní 552/65, 602 00 Brno – Stránice, proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 19600-23/2023-ERU ze dne 19. června 2024 (sp. zn. OSR-19600/2023-ERU), kterým Energetický regulační úřad jako věcně příslušný správní orgán podle § 18 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, ve **výroku I.** uznal účastníka řízení vinným ze spáchání přestupku podle § 91a odst. 1 písm. a) energetického zákona, kterého se dopustil tím, že v rozporu s § 3 odst. 3 energetického zákona podnikal v energetickém odvětví bez licence na obchod s elektřinou a/nebo bez licence na distribuci elektřiny, když v období od 1. ledna 2020 do 31. prosince 2022 v postavení zákazníka podle § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona požadoval po konečných odběratelích uvedených v příloze tohoto rozhodnutí, kterým rozúčtoval odebranou elektřinu v odběrném místě EAN [REDAKCE] na adrese [REDAKCE], úhradu částek, které nad rámec nákladů na zajištění dodané komodity obsahovaly i „provozní náklady“ v celkové výši [REDAKCE] Kč bez DPH v roce 2020, v celkové výši [REDAKCE] Kč bez DPH v roce 2021 a v celkové výši [REDAKCE] Kč bez DPH v roce 2022, jež nebyly prokazatelně spojené s provozem a údržbou odběrného zařízení, čímž vykonával výdělečnou činnost, která nese znaky podnikání v energetickém odvětví, za což mu byla ve **výroku II.** uložena pokuta ve výši 1 400 000 Kč a ve **výroku III.** náhrada nákladů řízení ve výši 1 000 Kč, Rada Energetického regulačního úřadu (dále též „Rada“) jako příslušný správní orgán podle § 17b odst. 10 písm. b) energetického zákona rozhodla v souladu s § 96 odst. 2 tohoto zákona ve spojení s § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), na návrh rozkladové komise, ustavené podle § 152 odst. 3 správního řádu, takto:

**Rozklad společnosti RTF Media, s.r.o., se sídlem Tkalcovská 874/3a, 602 00 Brno – Zábrdovice, IČ: 262 86 606, proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 19600-23/2023-ERU ze dne 19. června 2024 (sp. zn. OSR-19600/2023-ERU) se zamítá a napadené rozhodnutí se potvrzuje.**

## **Odůvodnění:**

### **I. Řízení na prvním stupni**

Šetřeními Energetického regulačního úřadu vedenými pod sp. zn. 10580/2022-ERU a sp. zn. 02532/2023-ERU bylo zjištěno, že účastník řízení může podnikat v energetických odvětvích bez licence na obchod s elektřinou a/nebo bez licence na distribuci elektřiny. V rámci uvedených spisů byly shromážděny podklady a informace týkající se této činnosti za roky 2020 až 2022.

Přípisem č. j. 19600-3/203-ERU ze dne 6. prosince 2023 oznámil Energetický regulační úřad účastníku řízení zahájení správního řízení pro podezření ze spáchání trvajícího přestupku podle § 91a odst. 1 písm. a) energetického zákona, kterého se měl účastník řízení dopustit tím, že v rozporu s § 3 odst. 3 energetického zákona podnikal v energetickém odvětví bez licence na obchod s elektřinou a/nebo bez licence na distribuci elektřiny, když v období od 1. ledna 2020 do 31. prosince 2022 v postavení zákazníka podle § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona požadoval po konečných odběratelích uvedených v příloze tohoto rozhodnutí, kterým rozúčtoval odebranou elektřinu v odběrném místě EAN [REDAKCE] na adrese [REDAKCE] úhradu částek, které nad rámec nákladů na zjištění dodané komodity obsahovaly i „provozní náklady“ v celkové výši [REDAKCE] Kč bez DPH v roce 2020, v celkové výši [REDAKCE] Kč bez DPH v roce 2021 a v celkové výši [REDAKCE] Kč bez DPH v roce 2022, jež nebyly prokazatelně spojené s provozem a údržbou odběrného zařízení, čímž vykonával výdělečnou činnost, která nese znaky podnikání v energetickém odvětví.

Dne 16. dubna 2024 zaslal správní orgán účastníku řízení Vyrozumění o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a doložit majetkové poměry, na něhož jmenovaný reagoval dne 7. května 2024, když zaslal správnímu orgánu své vyjádření, jehož součástí bylo též předložení podkladů požadovaných v řízení správním orgánem a majetkových poměrů účastníka řízení.

V průběhu řízení na prvním stupni účastník řízení upřesnil jednotlivé údaje, z nichž správní orgán následně vycházel. Uvedl, že v souvislosti s dodávkami komodity v předmětném období vynaložil i další výdaje prokazatelně spojené s provozem a údržbou odběrného zařízení, které však z jeho strany nebyly přeúčtovány konečným odběratelům a z toho důvodu ani nebyly správnímu orgánu tvrzeny a předloženy. Náklady, jež správnímu orgánu tvrdil a doložil, vyhodnotil účastník řízení jako náklady účelně vynaložené a jejich úhradu proto požadoval po konečných odběratelích. Současně upozornil, že při posuzování účelnosti vynaložených nákladů by měl správní orgán co do rozsahu uznatelných nákladů postupovat obdobně jako v případě hodnocení účelnosti nákladů vynaložených subjekty s licenci na obchod s elektřinou podle „Metodiky ekonomicky oprávněných nákladů pro zajištění bezpečného, spolehlivého a efektivního výkonu licencované činnosti“ (dále jen „Metodika ekonomicky oprávněných nákladů“).

### **II. Napadené rozhodnutí**

Rozhodnutím č. j. 19600-23/2023-ERU ze dne 19. června 2024 Energetický regulační úřad uznal účastníka řízení vinným ze spáchání přestupku podle § 91a odst. 1 písm. a) energetického zákona, kterého se měl dopustit jednáním specifikovaným ve výrokové části

tohoto rozhodnutí, za což mu byla uložena pokuta ve výši 1 400 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení.

Energetický regulační úřad konstatoval, že účastník řízení nebyl nejméně v období od 1. ledna 2020 do 31. prosince 2022 držitelem licence na obchod s elektřinou nebo licence na distribuci elektřiny. Ze zjištěného skutkového stavu vyplývá, že jmenovaný prováděl poměrně rozsáhlou a komplexní činnost zahrnující nejen dodávku a distribuci elektřiny, ale i pronájem nemovitostí a jejich údržbu. V průběhu správního řízení bylo taktéž prokázáno, že účastník řízení v postavení zákazníka prostřednictvím vlastního odběrného elektrického zařízení (trafostanice č. [REDAKCE]) poskytoval konečným odběratelům v komplexu objektů [REDAKCE], [REDAKCE] a [REDAKCE] elektřinu odebíranou od společnosti [REDAKCE]. Kromě přeúčtování ceny za elektřinu (tj. ceny za dodanou elektřinu a za související služby v elektroenergetice) požadoval po konečných odběratelích mj. také úhradu vynaložených nákladů. Správní orgán konstatoval, že s provozem a údržbou zařízení jsou zcela jistě spojeny určité náklady, a je na každém vlastníkově či provozovateli, aby posoudil, které náklady skutečně souvisí s provozem a údržbou zařízení, nicméně nesmí jít o neoprávněné podnikání v energetice. Není rozhodující, na základě jaké smlouvy zákazník náklady rozúčtovává, ale je nutné materiálně vyhodnotit, zda svým postupem nenavýšuje cenu komodity nad rámec nákladů na její pořízení a nezbytného podílu na nákladech na provoz a údržbu odběrného zařízení.

Energetický regulační úřad vyšel z toho, že pokud není prokázána existence vynaložených nákladů, které osobě poskytující elektřinu dalším osobám vznikly v souvislosti s provozem a údržbou odběrného zařízení, je třeba na rozdíl mezi cenou, která je hrazena obchodníkovi, a cenou, kterou tato osoba účtuje konečným odběratelům, hledět jako na zisk. Prvostupňový orgán podrobil hodnocení jednotlivé náklady, které účastník řízení vynaložil a o něž odběratelům navyšoval cenu za elektřinu, konkrétně v následujícím členění: náklady na mzdy/odměny z dohody (zaměstnanci), náklady na správu v rámci vynaložených nákladů (externista), náklady na systémové služby, náklady na údržbu a drobné úpravy a náklady na revize distribuční sítě, přičemž dospěl k celkovým částkám ve výši [REDAKCE] Kč bez DPH v roce 2020, ve výši [REDAKCE] Kč bez DPH v roce 2021 a ve výši [REDAKCE] Kč bez DPH v roce 2022, které účastník řízení přeúčtoval konečným odběratelům neoprávněně.

Prvostupňový orgán uvedl, že dochází-li k poskytování elektřiny dalším osobám spojenému s navyšováním ceny elektřiny ze strany osoby, která není držitelem příslušné licence, jedná se o porušení § 3 odst. 3 energetického zákona, pokud jsou naplněny všechny znaky podnikání podle § 420 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“). Činnost účastníka řízení v průběhu let 2020 až 2022 spočívající v obchodu s elektřinou nebo distribuci elektřiny pak Energetický regulační úřad za podnikání označil. V návaznosti na to se zabýval tím, zda lze podnikatelskou činnost účastníka řízení posoudit jako výkon podnikatelské činnosti v energetických odvětvích, která naplňuje znaky některé z licencovaných činností. K tomu uvedl, že z hlediska výkonu podnikatelské činnosti účastníkem řízení by se mohlo jednat buď o činnost obchodu s elektřinou, nebo o činnost distribuce elektřiny. K charakteru které činnosti by se účastník řízení přiklonil, je na jeho uvážení. Nicméně pokud účastník řízení fakticky vykonává tyto činnosti souběžně, a to za účelem dosahování zisku, podniká bez licence podle energetického zákona.

Energetický regulační úřad uzavřel, že účastník řízení podnikal v období od 1. ledna 2020 do 31. prosince 2022 v energetickém odvětví bez licence na obchod s elektřinou a/nebo licence na distribuci elektřiny. Toto jednání naplnilo veškeré formální a materiální znaky vytýkaného přestupku i znaky trvajících přestupků, neboť účastník řízení svým jednáním protiprávní stav vyvolal a nejméně po dobu 36 měsíců udržoval. Námitky účastníka řízení neshledal správní orgán důvodnými, přitom reflektoval revizi údajů ze strany účastníka řízení i nově doložená vyúčtování. Za přiměřenou považoval Energetický regulační úřad pokutu ve výši 1 400 000 Kč, přičemž zohlednil veškeré okolnosti i zjištěný výnos, kterého účastník řízení svým jednáním dosáhl.

### **III. Rozklad účastníka řízení**

Proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 19600-23/2023-ERU ze dne 19. června 2024, které mu bylo téhož dne doručeno, podal účastník řízení dne 3. července 2024 rozklad, který dne 31. července 2024 doplnil o odůvodnění. Účastník řízení navrhl, aby Rada Energetického regulačního úřadu napadené rozhodnutí zrušila, případně jej změnila tak, že se vedené správní řízení zastavuje.

Účastník řízení v rozkladu zdůraznil, že jeho činnost spočívající v poskytování a rozúčtování odebrané elektřiny nelze považovat za podnikání v rozporu s § 3 odst. 3 energetického zákona, když veškeré uplatněné výdaje byly prokazatelně spojené s provozem a údržbou odběrného zařízení a on touto činností negeneroval zisk. Tento způsob je nadto aktuálně jedinou možností, jak zajistit dodávku elektrické energie na hladině nízkého napětí do budov na adrese [REDAKCE], [REDAKCE] a [REDAKCE]. Předmětem podnikání účastníka řízení je převážně pronájem bytových a nebytových prostor; dodávky elektrické energie pro něj představují zcela okrajovou činnost. Účastník řízení má právo účtovat zákazníkům poměrnou část nákladů, které vynaložil v souvislosti s dodávkami elektrické energie, na základě smluv uzavřených se zákazníky.

Dále účastník řízení upozornil na § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona, Společné stanovisko Energetického regulačního úřadu a Státní energetické inspekce k § 3 odst. 3 energetického zákona (dále též „Stanovisko“) a Výkladové stanovisko Energetického regulačního úřadu 1/2024, z nichž vyplývá, že je přípustné, aby zákazník po koncovém odběrateli požadoval i část nákladů na provoz a údržbu odběrného zařízení; sporné zůstává, které náklady to jsou. Jmenovaný má za to, že nemůže být nucen poskytovat odebranou elektřinu koncovým odběratelům na svůj úkor. V případě dodávky pro celkem cca [REDAKCE] odběratelů je proto nutné zohlednit i zvýšené náklady na odečty podružných měřidel, předpis a rozúčtování složených záloh, přípravu a distribuci vyúčtování, jakož i účetní či právní služby. Účastník řízení k těmto činnostem musí využívat zaměstnance či třetí subjekty. Bez nich by totiž nemohl řádné dodávky koncovým odběratelům zajišťovat. Proto je nutné, aby tyto náklady byly přeúčtovány právě tomu, v jehož prospěch byly vynaloženy.

Účastník řízení poměrně obsáhle polemizoval se závěrem, že jeho činnost související s dodávkami elektrické energie je podnikáním. Zdůraznil, že při této úvaze je nutné zohlednit i náklady související s dodávkami elektřiny pouze v širším smyslu (podíl na nákladech na chod kanceláře účastníka řízení, obecné provozní náklady, odpisy apod.), které účastník řízení zákazníkům nepřeučtovává, reálně je ale musel vynaložit. Nelze tedy stanovit zisk jako rozdíl mezi cenou, za kterou účastník řízení elektřinu nakoupil, a cenou, za kterou následně elektřinu

účtoval konečným odběratelům. Upozornil, že prvostupňový orgán zcela nekonzistentně zaměňuje pojmy „zisk“ a „výnos“. Závěr správního orgánu o dosažení zisku označil účastník řízení za chybný a nepřezkoumatelný. Podle názoru účastníka řízení by správní orgán měl při posuzování účelnosti vynaložených nákladů postupovat obdobně jako v případě hodnocení účelnosti nákladů vynaložených subjekty s licencí na obchod s elektřinou podle Metodiky ekonomicky oprávněných nákladů. Ta stanovuje tzv. ekonomicky oprávněné náklady, které logicky nemohou být považovány za zisk. Přitom zdůraznil, že správní orgán v napadeném rozhodnutí zcela paušálně odmítl téměř veškeré mzdové náklady, byť ze strany účastníka řízení byla uplatněna toliko jejich dílčí část. Účastník řízení chce, aby mu správní orgán vysvětlil, jak má bez činností „provádění odběrů“ a „systémové služby“ reálně zajistit dodávky elektrické energie asi [REDAKCE] koncovým zákazníkům. Uvedený názor též odporuje rozhodnutí Rady č. j. 15234-15/2022-ERU ze dne 15. listopadu 2023.

Současně účastník řízení rozporoval formální a materiální stránku přestupku, kdy není zřejmé, za absenci kterého veřejnoprávního povolení je účastník řízení vlastně postihován. Správní orgán též nezkoumal, zda jednání vykazuje potřebnou míru společenské škodlivosti. Účastník řízení se rovněž ohradil proti názoru Energetického regulačního úřadu, že jeho jednání mohlo vést k poškození trhu. Závěrem namítl nepřiměřenost správního trestu, přičemž zdůraznil zákaz exemplárního trestání, dále rozporoval závěr správního orgánu, který jako jedno z vodítek pro stanovení pokuty použil zjištěný výnos, kterého účastník řízení svým jednáním dosáhl, když ten zcela neodpovídá reálným skutkovým zjištěním správního orgánu. Uložená pokuta je pro účastníka řízení likvidační.

V neposlední řadě účastník řízení prvostupňovému orgánu vytknul, že nerozhodoval v souladu se zásadou materiální pravdy, když nezjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, rozhodnutí spočívá na nesprávném právním posouzení věci, správní orgán dospěl na základě provedených důkazů k nesprávným skutkovým zjištěním a rozhodnutí nesplňuje požadavky kladené § 68 správního řádu na podobu správního rozhodnutí. Energetický regulační úřad pochybil, když v napadeném rozhodnutí neuvedl podklady pro jeho vydání, jakož i jeho myšlenkový postup, včetně důkazů a veškerých úvah. Přestože účastník řízení žádal o nařízení ústního jednání, správní orgán jeho žádost zamítl. Účastník řízení byl postupem Energetického regulačního úřadu poškozen na svých procesních právech.

#### **IV. Rozhodnutí 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, a to z následujících důvodů.

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

Po přezkoumání napadeného rozhodnutí Rada dospěla k závěru, že toto rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy, Energetický regulační úřad zjistil skutkový stav v rozsahu, který byl nezbytný pro vydání rozhodnutí, a Rada se rovněž ztotožňuje s právním hodnocením provedeným prvostupňovým správním orgánem. Rada proto na napadené rozhodnutí v plném rozsahu odkazuje a k námitkám účastníka řízení uvádí následující.

## Obecný právní rámec

Přestupku podle § 91a odst. 1 písm. a) energetického zákona se dopustí právnická nebo podnikající fyzická osoba tím, že podniká v energetických odvětvích bez licence nebo bez oprávnění k podnikání uznaného Úřadem podle § 7a téhož zákona nebo neoznámí Úřadu zánik oprávnění podle § 7a odst. 3 téhož zákona.

Podle § 3 odst. 1 energetického zákona, ve znění účinném do 31. prosince 2022, je předmětem podnikání v energetických odvětvích výroba elektřiny, přenos elektřiny, distribuce elektřiny a obchod s elektřinou, činnosti operátora trhu, výroba plynu, přeprava plynu, distribuce plynu, uskladňování plynu a obchod s plynem, výroba tepelné energie a rozvod tepelné energie a zprostředkovatelská činnost v energetických odvětvích.

Podle § 3 odst. 3 energetického zákona podnikat v energetických odvětvích na území České republiky mohou za podmínek stanovených tímto zákonem osoby pouze na základě licence udělené Energetickým regulačním úřadem. Ustanovení § 3 odst. 4 energetického zákona stanoví, pro výkon kterých činností se licence nevyžaduje.

Licence udělovaná Energetickým regulačním úřadem je veřejným subjektivním právem k výkonu činnosti, která licencování podléhá. Z hlediska právní doktríny existuje více názorů na otázku, zda je licence nutně vyžadována pouze v případech výkonu dané činnosti výhradně podnikatelským způsobem, či je vyžadována vždy v případech činností specifikovaných jako činnosti licencované bez ohledu na podnikatelský způsob jejich výkonu. Nicméně z toho hlediska, že licencované činnosti podle § 3 odst. 1 energetického zákona jsou označovány za předmět podnikání v energetických odvětvích a podle § 3 odst. 3 téhož zákona lze podnikat v energetických odvětvích pouze na základě licence (s výjimkou činností vymezených v § 3 odst. 4 energetického zákona), lze mít na základě jazykového výkladu za to, že se má jednat o činnosti prováděné podnikatelským způsobem. Jak ostatně správně uvedl prvostupňový orgán, to potvrzuje i druhá věta § 3 odst. 3 energetického zákona, která výslovně specifikuje situace, kdy se licence dále vyžaduje v případech nevykonávání činnosti podnikatelským způsobem. Pokud tato činnost nebude naplňovat kritéria podnikání, pak by se jednalo o činnost nepodléhající veřejnoprávnímu povolení. Ovšem pokud taková činnost znaky podnikání vykazovat bude, je namístě posoudit, zda určitý subjekt svým jednáním nemohl naplnit skutkovou podstatu přestupku podle energetického zákona.

V § 3 odst. 3 energetického zákona, ve znění účinném do 31. prosince 2015, byl uveden výčet situací, kdy se licence nevyžaduje. Mimo jiné šlo o činnost, kdy zákazník či odběratel poskytuje odebranou elektřinu, plyn nebo tepelnou energii jiné fyzické či právnické osobě prostřednictvím vlastního nebo jím provozovaného odběrného elektrického, plynového nebo tepelného zařízení, přičemž náklady na nákup elektřiny, plynu nebo tepelné energie na tyto osoby pouze rozúčtuje dohodnutým nebo určeným způsobem a nejedná se o podnikání. Uvedena výjimka byla v rámci novely energetického zákona č. 131/2015 Sb. přeformulována, ale fakticky zachována, když je v případě elektrické energie obsažena (poněkud nesystemicky) v § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona, podle kterého má zákazník právo poskytovat a rozúčtovat jiné osobě elektřinu odebranou zákazníkem prostřednictvím vlastního nebo jím provozovaného odběrného elektrického zařízení o napětí do 52 kV včetně. V tomto smyslu tedy zákazník zůstává osobou v postavení zákazníka, i když sám elektřinu nespotřebovává, ale tuto komoditu poskytuje a rozúčtovává dalším osobám (což je činnost, která nese určité znaky obchodu s elektřinou a distribuce elektřiny). Energetický zákon

v uvedených ustanoveních oproti definici zákazníka v elektroenergetice ve smyslu § 2 odst. 2 písm. a) bodu 17., podle níž je zákazníkem osoba, která nakupuje elektřinu pro své vlastní konečné užití v odběrném místě, předpokládá, že zákazníkem nemusí být vždy pouze konečný odběratel elektřiny, který sám tuto komoditu spotřebuje. Při splnění zákonných podmínek může zákazník odebranou elektřinu poskytnout dalším osobám a náklady na dodávku komodity rozúčtovat. Typicky půjde o správce budov, který poskytuje a přeučtovává elektřinu jednotlivým nájemcům, kteří prostory (např. skladovací prostory, kancelářské budovy, obchodní centrum) užívají.

Energetický regulační úřad v napadeném rozhodnutí vysvětlil, že z povahy věci se výkon práv obsažených v § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona nepovažuje za podnikání. Zákazník, který poskytuje odebranou elektřinu jiné osobě prostřednictvím vlastního nebo jím provozovaného odběrného elektrického zařízení a náklady pouze rozúčtuje předem dohodnutým způsobem, tak nečiní za účelem dosažení zisku, a tudíž jeho činnost nevykazuje definiční znaky podnikání v energetických odvětvích. Energetický zákon tedy zákazníkovi zakládá právo poskytovat elektřinu jiné osobě, nesmí se však jednat o činnost vykazující znaky podnikání, neboť podnikání bez licence je jednáním naplňujícím skutkovou podstatu přestupku.

Způsob a podoba rozúčtování nákladů za poskytnutou elektřinu, k němuž dochází na základě dohody mezi majitelem odběrného místa (zákazníkem ve smyslu energetického zákona) poskytujícím elektřinu a konečnými odběrateli, nejsou energetickým zákonem upraveny. Není tedy ostatně ani vyloučeno, aby mezi poskytovatelem a konečným odběratelem bylo v rámci smluvní autonomie sjednáno, že v rámci úplaty bude hrazen zisk poskytovatele, v takovém případě by se nicméně již jednalo o podnikatelskou činnost. Pro posouzení, zda právnická nebo podnikající fyzická osoba naplnila skutkovou podstatu přestupku podle § 91a odst. 1 písm. a) energetického zákona je přitom stěžejní právě posouzení, zda jmenovaná osoba vykonávala určitou činnost podnikatelským způsobem, a dále, zda tato činnost spadá do předmětu podnikání podle § 3 odst. 1 energetického zákona, k čemuž je třeba být držitelem licence podle § 3 odst. 3 téhož zákona, a nespadá do výjimek z povinnosti být držitelem licence podle § 3 odst. 4 energetického zákona. Jinými slovy řečeno se tedy musí jednat o činnost naplňující podstatné definiční znaky licencované činnosti podle energetického zákona.

K uvedené problematice bylo vydáno účastníkem řízení namítané Stanovisko, ze kterého vyplývá, že způsob rozúčtování nákladů za nakoupenou elektřinu je součástí dohody mezi odběratelem poskytujícím elektřinu a konečným spotřebitelem. Průměrná cena je určena podílem celkových nákladů na nákup elektřiny a celkového množství odebrané elektřiny. K této ceně nelze podle Stanoviska uplatnit jakoukoliv přírážku, v opačném případě by se jednalo o porušení § 3 odst. 3 energetického zákona. Součet jednotlivých podílů nákladů na nákup elektřiny rozúčtovaných na jednotlivé konečné spotřebitele včetně podílu za spotřebu odběratele samotného nesmí překročit celkové náklady na nákup elektřiny odběratelem, tj. osobou, která elektřinu bez licence dále poskytuje. V daném případě je elektřina poskytována prostřednictvím vlastního odběrného zařízení, přičemž provoz a údržba tohoto vnitřního zařízení jsou spojeny s určitými náklady. Odběratel elektřiny je proto oprávněn smluvně uplatňovat na osobách, kterým poskytuje elektřinu, úhradu podílu na těchto nákladech. Nárokový podíl na úhradu těchto nákladů však nesmí být součástí rozúčtování nákladů na nákup elektřiny. Může ale být součástí smlouvy o poskytování elektřiny, případně předmětem samostatné smlouvy, nebo jako součást smlouvy o službách či nájmu.

Ačkoliv bylo Stanovisko vytvořeno v době platnosti jiného znění energetického zákona, kdy byla problematika rozúčtování upravena v rámci § 3 odst. 3 (ve znění účinném do 31. prosince 2015), principy uvedené v tomto Stanovisku zůstávají zachovány i při rozúčtování dodávek elektřiny podle § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona.

Nutno podotknout, že uvedené Stanovisko považuje Rada v některých aspektech za překonané, když bylo následně nahrazeno Výkladovým stanoviskem ERÚ 1/2024 k problematice poskytování a rozúčtování odebrané energie zákazníkem (to však v době jednání účastníka řízení ještě neexistovalo). Ani v případě Stanoviska, ani v případě Výkladového stanoviska se však nejedná o dokumenty, které by určitým způsobem někomu závazně stanovovaly jakoukoliv povinnost, jedná se o dokumenty charakteru výkladového stanoviska, které mohou sloužit toliko k osvětlení určitého obecně přijímaného výkladu. K této otázce Rada již ve své předchozí rozhodovací praxi zdůraznila, že není rozhodující, na základě jaké smlouvy zákazník náklady na odebranou elektřinu včetně podílu na nákladech na provoz a údržbu odběrného zařízení přeučtovává, resp. rozúčtovává, ale je nutné materiálně vyhodnotit, zda svým postupem nenavýšuje cenu komodity nad rámec nákladů na její pořízení a nezbytného podílu na nákladech na provoz a údržbu odběrného zařízení (v tomto duchu se nese i Výkladové stanovisko). To by bylo v rozporu s účelem tohoto legislativně zakotveného postupu, nadto by se jednalo o podnikání v energetických odvětvích.

Obecně je možno právní výklad uvedené otázky vymezit tak, že aby se jednalo o tzv. rozúčtovávání a nikoliv výkon podnikání, je osoba provádějící rozúčtovávání oprávněna po konečných odběratelích požadovat podíl na nákladech na nákup dodané komodity a uhrazení podílu na nákladech souvisejících s údržbou a provozem odběrného zařízení, kterým je v daném případě dodávána komodita více odběratelům.

Pro účely posuzování přestupku podle § 91a odst. 1 písm. a) energetického zákona je dále stěžejní výklad pojmu „podnikání“, které je definováno skrze osobu podnikatele v § 420 odst. 1 občanského zákoníku, podle něhož kdo samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku, je považován se zřetelem k této činnosti za podnikatele.

Činnost podnikatele je podle dikce § 420 odst. 1 občanského zákoníku výdělečná, vykonávaná za účelem dosažení zisku. Tento znak vyjadřuje záměr, cíl činnosti, nikoli úspěšnost jeho dosažení. To znamená, že k naplnění definice podnikání dojde i v případě, kdy hospodaření skončí ztrátou nebo kdy podnikatel žádného zisku reálně nedosahuje. To pochopitelně neznamená, že právě ztráta je smyslem podnikání, ale stačí, pokud je naplněn záměr výdělku dosáhnout.

Soustavná činnost neznamená činnost nepřetržitou, ale takovou, která je vykonávána s vidinou, že bude vykonávána i nadále. Nesmí se jednat o činnost náhodnou, nahodilou nebo příležitostnou – ta není podnikáním. Za soustavnou činnost tedy lze považovat takovou, která není pouze příležitostná. Za soustavnou činnost však lze považovat i to, když je podnikatel zaměstnán a podniká pouze ve svém volném čase nebo podniká pouze v určité roční době. Podnikáním je i činnost prováděná několikrát do roka s úmyslem ji opakovat. Soustavnost tak neznamená úplnou trvalost a pravidelnost, ale je protikladem ojedinělosti, výjimečnosti, mimořádnosti.



Optikou výše uvedených východisek je třeba posoudit konkrétní jednání účastníka řízení a na základě toho posoudit, zda z jeho strany docházelo k podnikatelské činnosti v energetických odvětvích, která by naplnila znaky některé z činností, jež je činností licencovanou.

#### Posouzení jednání účastníka řízení

Předmětem projednávaného případu je posouzení jednání účastníka řízení, který v období od 1. ledna 2020 do 31. prosince 2022 prostřednictvím vlastní trafostanice - odběrného místa EAN [REDAKCE] na adrese [REDAKCE] [REDAKCE] odebíral elektřinu od společnosti [REDAKCE], se sídlem [REDAKCE] [REDAKCE], kterou dál poskytoval konečným odběratelům do budov na adrese [REDAKCE], [REDAKCE] a [REDAKCE] – těmto odběratelům dodávku elektrické energie na základě dohodnuté praxe a na základě *Smlouvy o Správě a údržbě nemovitosti* [REDAKCE] ze dne [REDAKCE] uzavřené se společenstvím vlastníků jednotek domu [REDAKCE], i přeučtoval, přičemž uplatňoval i další „provozní náklady“, přičemž nebyl držitelem licence na obchod s elektřinou/distribuci elektřiny. Účastník řízení v podaném rozkladu uvedl, že odběrné místo v jeho vlastnictví je aktuálně jedinou možností, jak zajistit dodávky elektrické energie na hladině nízkého napětí do uvedených budov, protože jmenovaný dlouhodobě zajišťuje dodávky elektrické energie pomocí vlastní distribuční soustavy do všech shora popsanych budov. Předmětem podnikání účastníka řízení je převážně pronájem bytových a nebytových prostor; dodávky elektrické energie pro něj představují zcela okrajovou činnost. Rada tak nemá žádné pochybnosti o skutkovém stavu tak, jak jej zjistil prvostupňový orgán, když jej účastník řízení sám v podaném rozkladu potvrzuje, protože jeho námitku stran nedostatečně zjištěného skutkového stavu považuje za nedůvodnou.

Na základě zjištěného skutkového stavu je zřejmé, že účastník řízení v budovách [REDAKCE], [REDAKCE] a [REDAKCE] prováděl poměrně rozsáhlou a komplexní činnost zahrnující nejen dodávku a distribuci elektřiny, ale současně i pronájem bytových a nebytových prostor a s tím související údržbu jednotlivých budov. To je patrné především ze samotného vyjádření a rozkladu účastníka řízení, ze *Smlouvy o Správě a údržbě nemovitosti* [REDAKCE] ze dne [REDAKCE], tak i z účastníkem řízení doložených „provozních nákladů“. Komplexnost této činnosti pak potvrzuje i využití několika zaměstnanců, jakož i externích osob.

Rada proto nemá žádné pochybnosti o tom, že účastník řízení v budovách na adrese [REDAKCE], [REDAKCE] a [REDAKCE] provádí soustavnou činnost, samostatně a na vlastní účet a odpovědnost, a to za účelem dosažení zisku. Tuto okolnost účastník řízení ani nepopírá, nicméně tvrdí, že při dodávkách elektrické energie do předmětných budov žádného zisku nedosazuje; tyto dodávky podle jeho názoru tvoří pouze okrajovou činnost, nikoliv podnikání – tím je totiž v případě účastníka řízení převážně pronájem bytových a nebytových prostor. S ohledem na komplexnost činnosti účastníka řízení v budovách na adrese [REDAKCE], [REDAKCE] a [REDAKCE] však lze dojít k předběžnému závěru, že veškerá činnost účastníka řízení v tomto areálu je prováděna za účelem dosahování zisku, neboť pokud tato činnost spočívá komplexně v pronájmu bytových a nebytových prostor a s tím související údržbou nemovitostí, jakož i v dodávkách elektrické energie konečným odběratelům, přičemž účastník řízení generuje zisk, nelze některé z těchto činností účelově vyčleňovat s tím, že tyto činnosti k dosazování zisku slouží a jiné nikoliv.

Pokud si je ostatně sám účastník řízení vědom toho, že zajišťuje distribuci elektřiny zařízením, které je technicky distribuční soustavou pro dotčené budovy, je třeba konstatovat, že mohl tuto činnost provádět právě jako licencovanou činnost distribuce, za regulovanou cenu podle § 19a energetického zákona, tj. musel by uplatňovat vůči zákazníkům regulovanou cenu související služby v elektroenergetice nebo požádat o individuální stanovení regulované ceny, pokud by mu jako provozovateli lokální distribuční soustavy k pokrytí nákladů nepostačovala cena nadřazeného distributora (viz § 19a odst. 7 energetického zákona).

Tím se Rada dostává k samotnému posouzení otázky dosahování zisku, k němuž směřuje řada účastnických námitek. K tomu uvádí, že pokud bychom pojem zisk vykládali toliko jako rozdíl mezi výnosy a náklady, pak lze konstatovat, že prvostupňový orgán v rámci správního řízení nijak neprokázal, že by účastník řízení dosahoval při rozúčtování nákladů na dodávku elektřiny zisku. Přesněji řečeno, v řízení nebylo prokázáno, že by náklady, na které řízení účastník odkazuje, skutečně nevynaložil. To však ani nebylo předmětem tohoto řízení, a pro rozhodnutí věci to rovněž nebylo nezbytné posuzovat, jakkoliv lze uznat, že terminologie používaná prvostupňovým správním orgánem je občas nepřesná.

Při posuzování otázky, zda účastník řízení postupoval při rozúčtování odebrané elektrické energie v souladu se zákonem, je třeba vycházet především ze znění zákona. Jak bylo uvedeno, § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona opravňuje zákazníka elektřinu poskytovat a rozúčtovat jiné osobě. Jazykovým výkladem uvedeného ustanovení lze dojít k závěru, že právní úprava neumožňuje zákazníkovi poskytujícímu elektřinu jiným osobám vedle nákladů na nákup elektřiny uplatňovat jiné náklady nebo přirážku. Nicméně samotný pojem „rozúčtovat“ není nijak definovaný a Rada ho ve své správní praxi nevykládá toliko jako rozpočítání nákladů vynaložených na dodávku elektrické energie tak, aby součet nepřekročil celkové náklady na nákup elektřiny, ale připouští i připočítání podílu nákladů spojených s provozem a údržbou odběrného zařízení, přičemž je třeba vycházet z toho, že vlastníkem odběrného zařízení je pořád zákazník, který, ať už odebranou elektřinu rovněž spotřebovává, nebo ji kompletně poskytuje konečným odběratelům, by měl mít zájem na udržování tohoto zařízení v provozuschopném a udržitelném stavu. Z logiky věci tak musí být zachován princip, že rozúčtovány jsou toliko skutečně vzniklé náklady bez jakéhokoliv navýšení, nadto musí jít nezbytně pouze o náklady, které souvisí s provozem a údržbou odběrného zařízení. Jiné náklady (kromě primárních nákladů na nákup elektřiny) nelze v ceně elektřiny v rámci činnosti poskytování a rozúčtování elektřiny připustit. Podřazení konkrétních nákladů pod náklady oprávněné ve smyslu stanoviska je třeba vykládat restriktivně, aby nebyl porušen smysl a účel zákonné úpravy, která stanoví výjimku z povinnosti vystupovat jako držitel licence.

Cílem tedy není, aby v rámci oprávněných nákladů souvisejících s údržbou a provozem odběrného zařízení zákazník uplatňoval zcela nesouvisející náklady či náklady související pouze vzdáleně. Ostatně smyslem poskytování elektřiny zákazníkem skrze jeho odběrné elektrické zařízení je především situace, kdy takový režim přináší naopak úsporu nákladů, neboť odběrné elektrické zařízení potřebuje zákazník provozovat pro svou vlastní potřebu (odběr) a tudíž ho sám za své náklady udržovat, vedle toho ale v případě, že je to možné, může toto odběrné zařízení využít i k poskytnutí dodávky jinému subjektu, který se na nákladech bude podílet. Stav zjištěný v tomto případě lze nicméně fakticky věcně popsat jakožto provozování distribuční soustavy ve smyslu § 2 odst. 2 písm. a) energetického zákona (čemuž napovídá též skutečnost známá Radě z její úřední činnosti, a to, že účastník řízení dne [REDAKCE] požádal správní orgán o udělení licence na distribuci elektřiny [pozn. ovšem bez doložení

veškerých potřebných podkladů]), kdy tato činnost charakterem neodpovídá odběru elektřiny pro potřebu svou a případně dalších zákazníků skrze zařízení charakteru zařízení sloužícího k odběru, ale vykonávání činnosti distribuce elektřiny, která je vykonávána především pro jiné účastníky trhu (skutečné odběratele), nikoliv za primárním účelem odběru elektrické energie pro potřeby zákazníka, a také s sebou jistě nese vynakládání vyšší míry nákladů, jakož i personálních kapacit.

To ostatně sám účastník řízení připouští, když v podaném rozkladu po Radě požaduje, aby mu vysvětlila, jak by bylo při respektování alespoň základních povinností stanovených právními předpisy reálně možné bez činností označených jako „provádění odběrů“ či „systémové služby“ (pozn. nejednalo se o zajišťování systémových služeb distribuční soustavy ve smyslu energetického zákona, ale např. o vedení účetnictví) zajistit dodávky elektrické energie cca [redacted] koncovým zákazníkům. V zásadě však tyto okolnosti směřují k tomu, že účastník řízení měl být držitelem licence, patrně licence na distribuci, neboť podstatou licencované činnosti je nesení specifických nákladů držitele licence související s jejím výkonem a jejich zahrnutí do regulované ceny (v případě distribuce) či jejich ocenění do uplatňované ceny s nesením podnikatelského rizika (v případě obchodu). Samotný rozsah uváděné činnosti spočívající v zajišťování dodávek elektřiny velkému počtu odběratelů svědčí o tom, že by se mělo jednat o licencovanou činnost. K tomu Rada obecně odkazuje zejména na skutečnost, že účelem § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona především není provozování lokální distribuční soustavy bez licence za účelem dodávky elektřiny jiným účastníkům trhu (nikoliv primárně pro svou vlastní potřebu), ale poskytnutí elektřiny jinému odběrateli odběratelem z důvodu technické nutnosti či vhodnosti takového řešení.

Účastník řízení tím, že vykonával podnikatelskou činnost v energetických odvětvích, aniž k tomu měl uděleno příslušné oprávnění (licenci), naplnil skutkovou podstatu přestupku podle § 91a odst. 1 písm. a) energetického zákona. Podstata činnosti dodávky komodity prostřednictvím vlastního odběrného zařízení s rozúčtováváním nákladů je přitom specifická, neboť v sobě zahrnuje fakticky jak nákup komodity, tak aspekt její fyzické dopravy ke konečné spotřebě, který standardně zajišťuje distributor. Z hlediska výkonu podnikatelské činnosti účastníkem řízení by se mohlo jednat jak o činnost obchodu s elektřinou (pokud by nakupoval elektřinu a prodával ji dalším subjektům se ziskem) nebo distribuce elektřiny (dopravu rozvodným zařízením ke konečným odběratelům spojenou s vybíráním ceny za distribuci).

Pokud tuto činnost účastník řízení fakticky vykonává souběžně (nakupuje elektřinu, kterou dodá konečnému spotřebiteli včetně fyzického dodání) a takovou činnost vykonává za účelem dosahování zisku, lze konstatovat, že podniká bez licence podle energetického zákona, přičemž nelze jednoznačně specifikovat, o jakou licencovanou činnost by se jednalo, pokud by svou činnost uspořádal podnikatelským způsobem. V zásadě by se mělo jednat o licence obě, neboť účastník řízení provozuje zařízení tvořící distribuční soustavu a zároveň nakupuje a dále prodává komodu. Různým způsobem lze nicméně řešit nesení nákladů na tuto činnost a dosahování výnosů, tj. účastník řízení by mohl různým způsobem uspořádat výkon podnikání tak, aby výnosy realizoval pouze na činnosti distribuční. Zároveň ovšem není jisté, pokud by byl držitelem licence na distribuci, zda by odběratelům nadále dodával i komodu, v takovém případě by totiž odběratelé byli oprávněni nakupovat komodu od jakéhokoliv obchodníka s elektřinou. V tom ostatně také tkví aspekt nevykonávání licencované činnosti a pouhého přeúčtovávání komodity, odběrná místa zákazníků v takovém případě nejsou registrována v systému operátora trhu (což činí právě provozovatel distribuční soustavy) a nelze

k těmto odběrným místům samostatně přiřadit dodavatele (tj. je zde jediný dodavatel do odběrného místa rozúčtujícího subjektu, který komoditu dále rozúčtovává). V zásadě tak jde o model dodávky, kdy odběratelům je upíráno právo na svobodnou volbu dodavatele. Tím lze vypořádat i námitku účastníka řízení, podle níž není z rozhodnutí zřejmé, za absenci kterého veřejnoprávního povolení je vlastně postihován. Energetický regulační úřad uvedl ve výroku napadeného rozhodnutí obě tato povolení proto, že nelze jednoznačně odlišit, zda účastník řízení vystupuje v postavení obchodníka či distributora.

#### Posouzení jednotlivých nákladů

Posouzení toho, zda je účastník řízení povinen mít pro svou činnost licenci pro podnikání v energetických odvětvích, se každopádně neobejde bez posouzení jednotlivých nákladů, které účastník řízení vůči konečným odběratelům uplatnil. Přitom Rada nesouhlasí s námitkou účastníka řízení, že při posuzování „ziskovosti“ jeho činnosti je třeba vzít v úvahu veškeré účastníkem řízení vynaložené náklady, tj. i ty, které v ceně elektrické energie vůči konečným odběratelům neuplatnil a Energetickému regulačnímu úřadu je tak nedokládal, neboť bez prokázání vynaložení těchto nákladů a posouzení jejich souvislosti s provozem nebo údržbou odběrného zařízení se jedná toliko o nepodložená tvrzení, nadto takové náklady nemohou popřít ty náklady, které účastník řízení podle svého tvrzení vynaložil a uplatňoval je v souvislosti s dodávkami elektřiny. Přestože prvostupňový orgán možná zachází s pojmem „zisk“ poněkud nekonzistentně, Rada doplňuje, že pojem „zisk“ je v napadeném rozhodnutí pojímám jak „zisk“ v širším slova smyslu, tj. pozitivní finanční efekt ve smyslu toho, že účastník řízení přenesl na konečné odběratelé náklady, které nelze zařadit do kategorie nákladů souvisejících s provozem a údržbou odběrného zařízení [tj. náklady v rozporu s § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona], tj. náklady, které měl v důsledku nést sám. Označovat tak prvostupňovým orgánem shledané neoprávněné náklady za zisk bylo z jeho strany značně zjednodušující (jedná se spíše o dosahování výnosů), nicméně v konečném důsledku z hlediska posuzování činnosti dodávky elektřiny i fakticky správné, neboť ve vztahu k této činnosti účastník řízení „zisku“ dosáhl, tj. dosáhl pozitivního finančního výsledku po odečtení oprávněných nákladů od plateb, které za tuto činnost vybral od konečných odběratelů.

Neoprávněná částka tedy představuje zisk účastníka řízení v rámci činnosti spojené s dodávkami elektřiny konečným odběratelům, nikoliv nutně ve smyslu účetním i daňovém, ale zisk ve smyslu majetkového výnosu realizovaného skrze uplatnění neoprávněných nákladů v souvislosti s přeúčtováváním dodávky elektřiny na úkor odběratelů. Z uvedeného důvodu rovněž není možné vycházet při posuzování aspektu dosahování zisku při činnosti účastníka řízení též z dalších nesouvisejících nákladů, které jmenovaný vůči konečným odběratelům neuplatnil.

Ze zjištění Energetického regulačního úřadu vyplývá, že průměrná jednotková cena elektřiny, za kterou byla účastníku řízení dodána, byla v roce 2020 ve výši [REDAKCE] Kč bez DPH/kWh, v roce 2021 ve výši [REDAKCE] Kč bez DPH/kWh a v roce 2022 ve výši [REDAKCE] Kč bez DPH/kWh. Z vyjádření účastníka řízení bylo zjištěno, že do ceny, kterou vyúčtoval odběratelům odebranou elektřinu, byla zahrnuta cena nakoupené komodity, cena služeb spojených s dodávkou komodity, ztráty a náklady vynaložené účastníkem řízení na distribuci komodit konečným odběratelům. Průměrná jednotková cena elektřiny, za kterou účastník řízení vyúčtoval odebranou elektřinu konečným odběratelům, tak byla v roce 2020 ve výši [REDAKCE] Kč

bez DPH/kWh, v roce 2021 ve výši ■■■ Kč bez DPH/kWh a v roce 2022 ve výši ■■■ Kč bez DPH/kWh. Složky jednotkové ceny vynaložených nákladů se podle sdělení účastníka řízení skládají z nákladů na činnosti: sjednávání diagramů, provádění odběrů, systémové služby, údržba a drobné opravy, revize distribuční sítě, sledování rezervované kapacity TM. Tyto náklady účastník řízení vynakládá buď na činnosti zajišťované samotným účastníkem řízení, prostřednictvím dvou osob na základě pracovní smlouvy, osoby na základě dohody o pracovní činnosti a osoby na základě dohody o provedení práce (dále též „zaměstnanci“) nebo na činnosti zajišťované třetími osobami vyúčtované na základě faktur.

S ohledem na údaje uvedené v předchozím odstavci tedy nevznikají pochybnosti o tom, že účastník řízení konečným odběratelům konečnou cenu na dodávku elektřiny navyšoval, a to o úhradu vynaložených nákladů, když celou řadu z nich správnímu orgánu sám vyčíslil a vysvětlil. Jmenovaný má však za to, že uvedené náklady účtoval konečným odběratelům oprávněně, neboť jsou to právě koneční odběratelé, kdo má povinnost je nést, jinak by účastník řízení zajišťoval konečným odběratelům dodávku elektřiny se ztrátou.

Rada proto přistoupila k posouzení jednotlivých druhů nákladů, jež účastník řízení správnímu orgánu doložil a Energetický regulační úřad je považoval za nesouvisející s provozem a údržbou odběrného zařízení. K tomu k námitce účastníka řízení Rada uvádí, že tyto náklady nelze hodnotit optikou Metodiky oprávněných nákladů, neboť ta se vztahuje na licencované subjekty, nikoliv na účastníka řízení, který právě argumentuje tím, že držitelem licence není a být nemusí. Pokud by účastník řízení disponoval licencí na distribuci elektřiny, vztahovaly by se na něj pravidla pro regulaci ceny za distribuci elektřiny tak, aby stanovené (regulované) ceny pokrývaly účelně vynaložené náklady na zajištění spolehlivého, bezpečného a efektivního výkonu licencované činnosti, dále odpisy a přiměřený zisk (viz § 19a energetického zákona). Dodávky elektřiny ze strany účastníka řízení ostatně v sobě zahrnují jak distribuci elektřiny (dopravu rozvodným zařízením ke konečným odběratelům), tak i dodávku této komodity. Jak již bylo uvedeno, v případě zákazníka poskytujícího elektřinu vlastním odběrným zařízením totiž nelze tyto dvě činnosti odlišit, jsou na sobě úzce závislé. Obchodník stejně jako zákazník nabývá elektrickou energii do držení od účastníků trhu (obchodník typicky od výrobců, zákazník od obchodníka) a tu dále využívá skrze určité technické zařízení, v případě obchodníka zejména skrze distribuční soustavu. Obchodník s elektřinou však nepotřebuje ke své činnosti žádné energetické zařízení ve svém vlastnictví nebo užívání, předmětem jeho činnosti je prodej samotné komodity, přičemž na základě nákupu a prodeje elektřiny získává marži.

Distribuce elektřiny i obchod s elektřinou nicméně podléhají udělení licence Energetickým regulačním úřadem, bez níž je nelze v souladu se zákonem vykonávat. Bylo-li cílem činnosti účastníka řízení pokrýt náklady, které mu Energetický regulační úřad v napadeném rozhodnutí vytýká, případně dosáhnout zisku, nebylo možné takto postupovat v rámci dodávek elektřiny, resp. přesněji v rámci výkonu oprávnění „poskytování a rozúčtování elektřiny“ podle § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona. Pokud chtěl účastník řízení uvedené náklady uhradit v souvislosti s dodávkami elektřiny, bylo by možné uvažovat o uhrazení ze zisku v rámci činnosti obchodu s elektřinou nebo v rámci regulovaných cen stanovených pro provozovatele distribuční soustavy. Pro jednu z těchto činností či pro obě současně je však nezbytnou povinností mít udělenou licenci pro podnikání v energetických odvětvích. Pokud by účastník řízení vykonával licencovanou činnost, měl by možnost po konečných odběratelích uplatňovat větší míru a rozsah nákladů a dokonce i přiměřený zisk,

na druhou stranu by musel dodržovat celou řadu veřejnoprávních i soukromoprávních povinností, a rovněž by v rámci distribuční soustavy musel vytvořit samostatná odběrná místa, na základě čehož by se koneční odběratelé elektřiny sami stali zákazníky podle energetických předpisů a měli nárok si svobodně zvolit svého vlastního dodavatele energií. Jelikož však účastník řízení držitelem licence na distribuci elektřiny není, nelze na něj nahlížet optikou ekonomicky oprávněných nákladů stanovených pro činnost distribuce elektřiny, tj. aby požíval výhod této činnosti, ale současně by se vůči němu neuplatňovaly povinnosti, které jsou s touto činností spojeny.

Rada tak přistoupila k prověření, zda se v případě nákladů, které účastník řízení správnímu orgánu doložil, z materiálního hlediska jedná o takové náklady, které souvisí s údržbou a provozem odběrného/distribučního zařízení, přičemž není rozhodující, jestli takto tyto náklady označí nebo zařadí účastník řízení, ale zda o ně jde z objektivního hlediska. Nutné je zde právě přímé spojení těchto nákladů s dodávkou elektřiny. V případě konečných odběratelů, jimž elektřinu poskytuje zákazník svým odběrným zařízením, je nutné dbát na důsledné rozlišení takových nákladů, neboť tito koneční odběratelé jsou odkázáni na dodávky ze strany zákazníka (což účastník řízení sám zdůrazňuje), aniž by mohli jakkoliv ovlivnit výběr obchodníka s elektřinou nebo dodávaný produkt (tj. výši ceny odebírané elektřiny), stejně jako náklady vynakládané na provoz a údržbu odběrného zařízení, proto jim právní předpisy v energetice poskytují určitou právní ochranu.

Co se týče mzdových nákladů, které účastník řízení zahrnul do ceny elektřiny, Rada se plně ztotožňuje s názorem prvostupňového orgánu, že činnost označenou jako „sjednávání diagramů“, která měla spočívat převážně v osobním a telefonickém jednání, sestavování přehledů, sledování a sjednávání cen apod., a činnost označenou jako „sledování rezervované kapacity TM“, která měla spočívat v kontrole a měření čtvrt hodinového výkonu atp., nelze považovat za činnosti, které by bezprostředně souvisely s provozem a údržbou odběrného zařízení (srov. odst. [69] napadeného rozhodnutí) – obě tyto činnosti naopak souvisí právě s předmětem podnikání obchodu s elektřinou, nikoliv se samotnou údržbou a provozem odběrného zařízení. V podstatě se na této činnosti ukazuje, že se zde nejednalo o pouhé rozúčtovávání odebrané elektřiny odběrným elektrickým zařízením, neboť to by v podstatě představovalo automatický proces dodávky/odběru, kdy by více subjektů fakticky odebíralo elektrickou energii v jednom odběrném místě na jméno a účet jednoho z nich (ve vztahu k obchodníkovi s elektřinou). Účastník řízení naproti tomu zjevně prováděl obchodní činnost, jejímž cílem bylo zajištění obchodu s elektřinou, optimalizace tohoto procesu, tvorba a sjednávání cen apod., charakter této činnosti je odlišný.

Činnost označená jako „údržba a drobné opravy“ by pak s provozem a údržbou odběrného zařízení souvisela tehdy, jednalo-li by se právě o údržbu a drobné opravy trafostanice či rozvaděčů. Jak ale vyplývá i z vyjádření účastníka řízení, tak z napadeného rozhodnutí, v této části se jednalo o údržbu samotného areálu budov [REDAKCE], [REDAKCE] a [REDAKCE], pročež ani Rada tyto náklady za související s údržbou a provozem odběrného zařízení nepovažuje.

Jako součást mzdových nákladů pak účastník řízení uplatňoval též činnosti označené jako „provádění odběrů“ (provedení odečtů, zanesení dat do počítače, výpočet a kontrola spotřeby atp.) a „systémové služby“ (vedení účetnictví, vytváření a uzavírání smluvních ujednání, vyúčtování apod.). Pokud jde o náklady na tyto činnosti, Rada musí částečně

prísvedčiť námietke účastníka řízení, že v rozhodnutí č. j. 16478-14/2022-ERU ze dne 5. září 2023 a rozhodnutí č. j. 15234-15/2022-ERU ze dne 15. listopadu 2023 v teoretické rovině (tj. bez jakéhokoli faktického dopadu na posuzované případy) připustila, že mezi náklady na údržbu a provoz odběrného zařízení si lze představit i případné administrativní náklady spojené s přeúčtováváním dodávané komodity či fakturací (resp. určitý podíl na nich); ty však musí odpovídat rozsahu takto vykonávané činnosti. Prvostupňový orgán ale v napadeném rozhodnutí uvedené náklady bez dalšího odmítl, čímž se dopustil dílčího nedostatku v odůvodnění, jenž však Rada (s ohledem na to, co bude uvedeno níže) nepovažuje za natolik závažný, aby založil nezákonnost či nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Prvostupňovým orgánem vyslovený právní závěr naopak koresponduje s dřívějším rozhodnutím Rady č. j. 00965-31/2019-ERU ze dne 11. ledna 2022, ve kterém Rada obecně spojení administrativních nákladů s faktickým provozem a údržbou odběrného zařízení vyloučila a tyto náklady za oprávněné nepovažovala.

Rada proto pro úplnost uvádí, že v případě hodnocení administrativních nákladů souvisejících s rozúčtováváním komodity a fakturací konečným odběratelům je třeba mít na paměti, že tyto činnosti jsou zpravidla činnostmi nárazovou, protože má Rada pochybnosti o tom, zda je nutné, aby je vykonávali jak zaměstnanci účastníka řízení, tak externista, navíc v takovém časovém rozsahu, jak účastník řízení uvádí. To opět vypovídá o výkonu rozsáhlejší systematické podnikatelské činnosti. Faktické spojení administrativních nákladů s údržbou a provozem odběrného zařízení však nelze dovodit, jedná se o činnost charakteru technického. K tomu lze odkázat na § 55 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb. o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky, v němž je údržba definována jako soustavná činnost, kterou se zpomaluje fyzické opotřebení, předchází poruchám a odstraňuje drobné závady. Provozními náklady se pak obecně rozumí náklady na zajištění běžné podnikatelské činnosti, nicméně v daném případě je nelze vykládat v souvislosti s podnikatelskou činností, jelikož poskytování a rozúčtování elektřiny podnikatelskou činností nepředstavuje. Tyto náklady je proto třeba v kontextu Stanoviska chápat jako nutné běžné provozní náklady související s provozem elektrického zařízení, tj. např. mzdové náklady na osobu provádějící údržbu zařízení, náklady na vyhotovení revizí, atp. Rada proto stejně jako prvostupňový orgán dospěla k závěru, že účastník řízení uplatňoval tyto náklady vůči konečným odběratelům neoprávněně v režimu rozúčtovávání dodávek energie a nikoli výkonu licencované činnosti, když provoz a údržbu odběrného zařízení je třeba spíše vnímat jako činnosti technického, nikoliv administrativního charakteru; opačný výklad by byl příliš extenzivní a v důsledku nevýhodný pro konečné odběratele. Rada v uvedeném hodnocení rovněž nespatřuje odklon od své rozhodovací praxe, neboť, jak již bylo uvedeno, připuštění určitého podílu na administrativních nákladech v oprávněných nákladech při rozúčtování se v rozhodnutí Rady objevilo toliko v teoretické rovině, bez bližšího hodnocení a bez jakéhokoli dopadu na posuzované případy. Naopak ani v případě rozhodnutí č. j. 00965-31/2019-ERU ze dne 11. ledna 2022 nebyly tyto náklady za náklady související s údržbou a provozem odběrného zařízení považovány.

Ve vztahu k nákladům vyplaceným externistovi [REDAKCE] lze ohledně nákladů na činnosti „sjednávání diagramů“, „sledování rezervované kapacity TM“, „údržba a drobné opravy“, „provádění odběrů“ a „systémové služby“ odkázat na výše uvedené hodnocení.

Další náklady na systémové služby doložil účastník řízení fakturami za služby daňového poradce, za právní služby a za technické konzultace přes TeamViewer. Rada v této části plně

odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí, přičemž shrnuje, že souvislost právních, daňových či obdobných služeb s údržbou a provozem odběrného zařízení nespátňuje.

Účastník řízení dále doložil faktury za údržbu a drobné opravy, v podstatné části (vyjma výměny jističe) se však nejednalo o údržbu či opravy samotného odběrného zařízení, kdy došlo např. ke kontrole výťahu a konzultaci s výťaháři, nákupu svítidel, zásuvek, spínačů apod., či opravě samotného prostoru, kde se odběrné zařízení nachází (oprava podlahy, vnitřního zdiva, sanaci vlhkého zdiva a omítek). K tomu Rada odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí v odst. [83] a [84] a shrnuje, že do oprávněných nákladů nelze zahrnovat výdaje nepřímé, toliko s volnou vazbou na provoz zařízení, naopak úzce související se správou nemovitosti, která je předmětem podnikání účastníka řízení. Ani Rada proto tyto náklady za oprávněné nepovažuje.

Stran zbylých nákladů na revizi distribuční sítě, tj. nákladů za revizi elektroinstalace, pak Rada odkazuje na odst. [86] napadeného rozhodnutí. Pokud z předložené faktury vyplývá, že revize se týkala svítidel, zásuvek apod., nikoliv odběrného zařízení, pak tento náklad za související s údržbou a provozem odběrného zařízení považovat nelze; opět se naopak jedná o náklady související se správou nemovitosti, jež je předmětem podnikání účastníka řízení.

Z výše uvedeného vyplývá, že Rada se s hodnocením nákladů ze strany Energetického regulačního úřadu plně ztotožňuje. Nad rámec výše uvedeného má zároveň za to, že ani postup účastníka řízení, který uplatňuje v ceně elektrické energie ztráty, které v roce 2020 tvořily ■■■■■% navýšení jednotkové ceny, v roce 2021 ■■■■■% navýšení a v roce 2022 pak ■■■■■% navýšení, neodpovídá jeho tvrzenému postavení zákazníka toliko přeučtovávajícího náklady na dodávku elektřiny, neboť zohlednění ztrát na sekundární straně transformátoru se vztahuje právě k zajišťování transformace napětí elektrické energie z vyšší napěťové hladiny, které je typické pro činnost distribuce elektřiny. V případě odběru elektrické energie odběrným elektrickým zařízením z povahy věci ztráty nevznikají, tato okolnost opět svědčí pro závěr, že účastník řízení měl být držitelem licence na distribuci elektřiny.

Rada shrnuje, že prvostupňový správní orgán správně zjistil a prokázal, že účastník řízení v rozporu s § 3 odst. 3 energetického zákona věty první energetického zákona podnikal v energetických odvětvích bez licence na obchod s elektřinou nebo distribuci elektřiny, když jeho podnikání spočívalo v tom, že prodával elektřinu jiným osobám do budov na adrese ■■■■■, ■■■■■ a ■■■■■, aniž by byl držitelem příslušné licence. Přitom nesplňoval podmínky pro případ, kdy se licence neuděluje, resp. kdy není pro podnikání ze zákona povinná, a ani se nejednalo o případ, kdy by cena za nakoupenou elektřinu byla pouze rozúčtována [srov. § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona], když nakoupenou elektřinu dále prodával za vyšší cenu, než byla cena nakoupené elektřiny (tj. cena za dodanou elektřinu a za související služby v elektroenergetice), a „oprávněné“ náklady na údržbu a provoz odběrného zařízení, čímž dosáhl pozitivního finančního výsledku, resp. zisku v širším slova smyslu. Tímto jednáním se tak účastník řízení dopustil přestupku neoprávněného podnikání v energetických odvětvích podle § 91a odst. 1 písm. a) energetického zákona.

#### Vypořádání dalších námitek účastníka řízení

Co se týče námítka účastníka řízení stran nenaplnění materiální stránky přestupku, Rada odkazuje na odůvodnění prvostupňového orgánu v odst. [111] až [114] napadeného rozhodnutí, s nímž se v celé části ztotožňuje. Je třeba vzít v úvahu, že oblast dodávek elektřiny je (z části)



státem regulovaná, dodávky elektřiny slouží k zajištění životních potřeb, příp. v případě podnikání jsou elementárním předpokladem výkonu podnikatelské činnosti. Dodávky elektřiny se dějí ve veřejném zájmu, přičemž úlohou Energetického regulačního úřadu a energetických právních předpisů vůbec je zajistit jejich spolehlivou a udržitelnou dodávku, kam spadá i cenově udržitelná úroveň (byť v případě nákupu komodity z velké části tvořená volností trhu, nicméně determinovaná konkurenčním bojem). V případě zajištění dodávek elektřiny účastníkem řízení koneční odběratelé nemají možnost ovlivnit cenu dodávek, v tomto mohou být v podstatě jen pasivními příjemci dodávek a současně i následného vyúčtování (ostatně sám účastník řízení v podaném rozkladu uvedl, že jeho odběrné místo je jedinou možností, jak do příslušných budov elektrickou energii dodávat), přičemž takový postup nikdy nebyl určen k podnikání. Účastník řízení však cenu za dodávky elektřiny navyšuje o náklady, které nelze považovat za oprávněné, na základě čehož na úseku dodávek elektřiny fakticky podniká, což není obecně vyloučeno, nicméně k podnikání musí mít licenci a musí dodržovat s tím spojené povinnosti. Míra společenské škodlivosti jednání účastníka řízení je tak poměrně vysoká, neboť jeho jednáním skutečně mohlo dojít k poškození trhu a byl narušen zájem společnosti na regulaci odvětví elektroenergetiky.

V neposlední řadě se musí Rada vyjádřit k procesním námitkám účastníka řízení stran postupu Energetického regulačního úřadu, jímž měl být jmenovaný poškozen na svých procesních právech. Přitom tento postup shledala souladným se zákonem, tudíž jej nelze hodnotit jako vadu řízení před správním orgánem, která by mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé. Rada uvádí, že byť napadené rozhodnutí neobsahuje výčet podkladů pro jeho vydání, z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakých údajů Energetický regulační úřad vycházel; ostatně veškeré podklady týkající se doložených nákladů správnímu orgánu předložil sám účastník řízení, který byl o tom, co tvoří podklady pro rozhodnutí ve věci, vyrozuměn přípisem č. j. 19600-20/2023-ERU ze dne 16. dubna 2024. Veškeré úvahy a myšlenkové postupy Energetického regulačního úřadu, na jejichž základě dospěl k závěru o spáchání přestupku, jsou patrné zejména z odst. [60] až odst. [106] odůvodnění napadeného rozhodnutí. Účastníku řízení bylo ze strany Energetického regulačního úřadu umožněno vyjádřit se k veškerým podkladům rozhodnutí prostřednictvím uvedeného přípisu č. j. 19600-20/2023-ERU ze dne 16. dubna 2024, jelikož spis nebyl následně doplňován. Závěry, k nimž správní orgán dospěl na základě hodnocení podkladů, s nimiž stěžovatele seznámil, správní orgán uvedl ve svém rozhodnutí. Z rozkladu účastníka řízení je navíc zřejmé, že si byl velmi dobře vědom toho, proti jakým závěrům prvostupňového orgánu se dovolává ochrany u nadřízeného správního orgánu, což nasvědčuje tomu, že prvostupňový orgán veškeré své úvahy a hodnocení v napadeném rozhodnutí uvedl. To se týká zejména rozkladových námitek účastníka řízení o tom, že Energetický regulační úřad v napadeném rozhodnutí neuvedl podklady pro jeho vydání, myšlenkový postup, včetně důkazů a veškerých úvah.

Rovněž účastníková námitka, že prvostupňový orgán nereagoval na jeho žádost stran toho, které z předložených podkladů a v jaké výši považuje za prokázané, se nejeví důvodnou, když z rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 62 Ca 1/2007-153, publikovaného pod č. 2077/2010 Sb. NSS, vyplývá, že správní orgán nemá povinnost seznamovat účastníka správního řízení se závěry, k nimž na základě hodnocení podkladů, s nimiž účastníka řízení seznamuje, ve svém rozhodnutí teprve dospěje. Správní orgán logicky nemohl účastníka řízení předem seznamovat s tím, které z jím předložených nákladů bude považovat za oprávněné

a které nikoliv, když k tomuto závěru dospěl až v rámci napadeného rozhodnutí, proti němuž měl účastník řízení právo brojit rozkladem, což ostatně také učinil.

Kromě toho je třeba doplnit, že uvedená námitka účastníka řízení, podle níž nemohl obhájit účelnost vynaložených nákladů a případně doložit další, doposud netvrzené a nedokládané výdaje, napovídá, že ani účastník řízení nemá ve vynaložených a uplatňovaných nákladech zcela jasno, když tvrdí, že pokud správní orgán určité náklady za oprávněné považovat nebude, je schopen doložit další, doposud netvrzené a nedokládané výdaje. Lze tak vyjádřit pochybnost, jakým způsobem vlastně účastník řízení cenu elektrické energie pro konečné odběratele stanoví, což dále vyvolává dojem, že jmenovaný ani neví, zda po odečtení nákladů při dodávce elektřiny dosahuje zisku. Nadto Rada pro úplnost uvádí, že i kdyby byly některé z účastníkem řízení vynaložených nákladů posouzeny jako oprávněné, tj. související s provozem a údržbou odběrného zařízení, nemělo by to na závěr o neoprávněném podnikání účastníka řízení, a tedy na závěr o spáchání vytýkaného přestupku žádný vliv, jelikož licence by se k takové činnosti nevyžadovala pouze tehdy, pokud by účastník řízení doložil oprávněnost veškerých uplatňovaných nákladů ve smyslu výše uvedených kritérií nad rámec nákladů na zajištění dodávky elektřiny. Doložení některých oprávněných nákladů by pak mohlo mít vliv toliko na odlišné hodnocení následků přestupků účastníků řízení, kdy by následně muselo být posouzeno, zda jde o hodnocení natolik rozdílné, aby se dotklo otázky přiměřenosti uložené pokuty. Pokud by tak Energetický regulační úřad přijal některé účastníkem řízení tvrzené oprávněné náklady, závěr o spáchání přestupku by se tím nijak nezměnil.

Pokud pak účastník řízení tvrdí, že není zřejmé, jak správní orgán naložil s doloženými listinami, tedy jak je provedl, když účastníci řízení jsou oprávněni být účastni při provádění důkazů, Rada oponuje, že z postupně vyvíjející se právní doktríny i judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 16/2014-25 ze dne 21. srpna 2014) naopak vyplývá odklon od formálního přístupu, když se podle nich § 53 odst. 6 správního řádu nepoužije v případě, kdy určitá listina je a po celou dobu správního řízení (a i poté) zůstane součástí spisu, na základě čehož mají účastníci řízení možnost se s ní na základě § 38 správního řádu seznámit – pouhé přečtení takové listiny nebo sdělení jejího obsahu neznamená z hlediska listiny samotné žádnou „přidanou hodnotu“, protokol či záznam o provedení takové listiny podle § 53 odst. 6 správního řádu v souvislosti s § 18 odst. 1 správního řádu se rovněž nevyhotovuje, neboť takový procesní úkon fakticky ztrácí smysl. V rozsudku č. j. 1 As 125/2011-163 ze dne 11. ledna 2012 pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že správní řád předpokládá možnost rozhodovat meritorně bez nařízení ústního jednání, stejně jako možnost provést důkaz listinou mimo ústní jednání. Neoznámení o provádění dokazování mimo ústní jednání ani nevyhotovení protokolu o provedeném dokazování není pochybením zasahujícím do práv účastníka řízení, pakliže měl možnost seznámit se se shromážděnými podklady. Účastník řízení měl možnost se s důkazy seznámit podle § 36 odst. 3 správního řádu, ostatně veškeré podklady sám správnímu orgánu předložil, přičemž Rada neshledává žádný negativní dopad do jeho procesních práv.

K oběma výše uvedeným námitkám pak lze nad rámec již uvedeného dále citovat z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 157/2012-40 ze dne 13. března 2013, v němž soud uvedl, že „*smyslem § 51 odst. 2 správního řádu je umožnit účastníkům řízení, aby mohli být přítomni při provádění důkazů, nebylo-li k jejich provedení nařízeno ústní jednání. Díky přítomnosti při provádění důkazů se mohou účastníci lépe seznámit s jejich obsahem (komplexně všemi vjemy vnímat výpověď svědka, ohledávaný předmět apod.) a v návaznosti*

*na to se detailněji vyjádřit k důkazu. Je-li však jako důkaz prováděna listina, nadto listina předložená stěžovatelkou, není vadou řízení, pokud nebyla stěžovatelka informována o provedení důkazů mimo ústní jednání. V přítomnosti účastníků řízení či veřejnosti se důkaz listinou provádí tak, že se přečte nebo sdělí její obsah. Bylo by naprosto bezúčelné, aby žalovaný musel informovat stěžovatelku o tom, že v uvedený den a hodinu si hodlá přečíst jí předložené listiny, a tak jimi provést důkaz. Tím spíše, že správní orgán není povinen sdělovat účastníkům řízení předběžný úsudek o důkazu plynoucí z provedeného důkazního prostředku. Svě úvahy o hodnocení důkazu vtělí správní orgán až do odůvodnění správního rozhodnutí. S obsahem listinného důkazního prostředku se může účastník řízení seznámit při nahlížení do spisu, např. v souvislosti se seznamováním se s podklady před vydáním rozhodnutí.“*

Rozporuje-li účastník řízení zamítnutí jeho žádosti o nařízení ústního jednání, Rada konstatuje, že správní řízení je ovládáno zásadou písemnosti (srov. § 15 správního řádu), jež spočívá v tom, že správní řízení je vedeno zejména na základě písemných podkladů, které jsou postupně zařazovány do spisu. Ústní jednání podle § 49 odst. 1 správního řádu nařizuje správní orgán tehdy, pokud to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. Pro účely nyní vedeného řízení zákon ústní jednání nenařizuje, a Rada má za to, že ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníka řízení není ústní jednání nezbytné. Závěr o naplnění skutkové podstaty vytýkaného přestupku je totiž možné učinit na podkladě písemností založených ve správním spise, ústní projednání věci by ke zjištění stavu věci (srov. § 3 správního řádu) a řešení předmětné otázky nijak nepřispělo. Kromě toho správní řád nestanoví povinnost správního orgánu k žádosti účastníka řízení ústní jednání nařídit ani povinnost správního orgánu vydávat o jeho nenařízení (či nevyhovění žádosti účastníka řízení) jakékoliv rozhodnutí a toto zdůvodňovat. Rada, stejně jako Energetický regulační úřad, zastává názor, že v projednávaném případě by ústní jednání k řešení otázky, jež je předmětem řízení, nijak nepřispělo, přičemž účastník řízení měl v řízení dostatečnou možnost uplatnit veškerá svá práva ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu.

#### Výše uložené pokuty

Účastníku řízení byla napadeným rozhodnutím vyměřena pokuta ve výši 1 400 000 Kč, přičemž prvostupňový správní orgán použil jako základní vodítko pro stanovení její výše zjištěný majetkový prospěch (tj. částku celkem [REDAKCE] Kč bez DPH odpovídající jeho výnosům za neoprávněné účtování provozních nákladů), dále do vyměřené pokuty zahrnul částku 110 000 Kč, když vzal do úvahy také poplatky spojené se získáním licence na distribuci a obchod s elektřinou, současně reflektoval majetkové poměry účastníka řízení. Jako okolnosti zvyšující závažnost přestupku vyhodnotil počet konečných odběratelů, po kterých účastník řízení neoprávněné náklady požadoval a dobu trvání přestupku, jako polehčující okolnosti pak skutečnost, že účastník řízení doposud nebyl ze strany správního orgánu sankcionován, a dále to, že učinil kroky k odstranění protiprávního stavu, když podal žádost o udělení licence na obchod s elektřinou a licence na distribuci elektřiny.

Účastník řízení závěrem podaného rozkladu namítal nepřiměřenost správního trestu, přičemž zdůraznil zákaz exemplárního trestání a dvojího přičítání, dále rozporoval závěr správního orgánu, který jako jedno z vodítek pro stanovení pokuty použil zjištěný výnos, kterého účastník řízení svým jednáním dosáhl, současně zdůraznil, že uložená pokuta je pro účastníka řízení likvidační.

V souvislosti s těmito námitkami Rada předně odkazuje na část V. napadeného rozhodnutí týkající se uložené pokuty, v níž prvostupňový správní orgán poměrně přesvědčivě výši uložené pokuty odůvodnil, současně uvedl, které okolnosti hodnotil jako okolnosti zvyšující závažnost přestupku, které jako polehčující, které nezohlednil a proč tak učinil. Co se týče nepřiměřenosti uložené pokuty s ohledem na hospodářské výsledky účastníka řízení, Rada námitce účastníka nepřisvědčuje. Z odst. [146] napadeného rozhodnutí vyplývá, že účastník řízení dosáhl v roce 2023 tržeb za prodej zboží ve výši [REDAKCE] Kč a výsledku hospodaření za účetní období ve výši [REDAKCE] Kč, přičemž jeho čistý obrat činil [REDAKCE] Kč. Prvostupňový správní orgán v napadeném rozhodnutí citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze kterého vyplývá, že ani záporný výsledek hospodaření neznamena překážku pro uložení pokuty ani to, že uložená pokuta je likvidační. Ačkoliv současné správní řízení nepředstavuje řízení o cenovém přestupku, kde je typické stanovení pokuty ve výši násobků zjištěného neoprávněného majetkového prospěchu, nelze od neoprávněného majetkového prospěchu účastníků řízení zcela odhlédnout a nepochybně představuje zásadní ukazatel pro určení výše pokuty, pročež by k němu měl správní orgán *ex offio* v případech, kdy je to možné, přihlédnout. Je totiž nutné vycházet z principu, že protiprávní jednání se nesmí vyplácet. Energetický regulační úřad však zcela správně neukládal pokutu výhradně podle výše majetkového prospěchu účastníka řízení, ale použil jej pouze jako jedno z vodítek pro stanovení pokuty, k němuž přistoupily další, výše uvedené okolnosti.

Nutno však konstatovat, že Rada se plně neztotožňuje s pojetím, že výše pokuty byla odvozena od toho, co je možno označit za neoprávněné výnosy účastníka řízení. Předně je takové pojetí zužující (zaměřené pouze na aspekt energetického zákona), protože je z podkladů patrné, že účastník řízení poskytoval odběratelům i jiný druh služeb, zejména však nelze plně přestupek neoprávněného podnikání zaměňovat za jakousi kvazi cenovou kontrolu. Jednalo se o aspekt, který byl nepochybně správně zohledněn ve výši pokuty, nicméně toto hledisko nelze absolutizovat způsobem, jak prvostupňový správní orgán učinil. Podstatou přestupku totiž nebylo primárně uplatňování neoprávněných nákladů vůči odběratelům.

Rada má nicméně za to, že výše uložené pokuty je přiměřená dalším okolnostem, které bylo třeba zvážit. Předně se jedná o značný rozsah vykonávané činnosti, a to jak z hlediska jejího charakteru (který vyplynul ze skutkových zjištění, kdy šlo zjevně o komplexní energetickou činnost prolínající se s dalšími podnikatelskými činnostmi), tak rozsahu (zajišťování dodávek energie asi do [REDAKCE] odběrných míst). V důsledku obcházení zákonné právní úpravy pak došlo k tomu, že mnoho zákazníků bylo co do zajištění dodávek závislých na účastníkovi řízení a nemohli požívat práv zákazníků podle energetického zákona. Tyto okolnosti spatřuje Rada jako závažně zvyšující společenskou škodlivost deliktního jednání, minimálně ve stejné míře jako v případě uplatňování výše popsanych nákladů. Nejednalo se o činnost malého rozsahu ve vztahu k několika odběratelům, ale fakticky o provozování distribuční soustavy a zajišťování nákupu energií ve větším měřítku, aniž přitom na účastníka řízení dopadala právní úprava energetického zákona.

Rada nemá ani za to, že by Energetický regulační úřad porušil zásadu zákazu dvojího přičítání, přihlédl-li v odůvodnění výše pokuty též ke správním poplatkům za udělení licence na obchod a distribuci s elektřinou, byť předtím uvedl, že samotnou skutečnost podnikání bez licence za okolnost zvyšující závažnost přestupku právě pro zákaz dvojího přičítání nepovažuje. K tomu je třeba uvést, že zásada zákazu dvojího přičítání je v konstantní judikatuře Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads

66/2009-101, č. j. 6 As 22/2009-84, č. j. 4 As 14/2005-84) definována tak, že k okolnosti, která je zákonným znakem deliktu, nelze přihlídnout jako k okolnosti polehčující nebo přitěžující při ukládání sankce. Nelze jednu a tutéž skutečnost, která v posuzované věci je dána v intenzitě nezbytné pro naplnění určitého zákonného znaku skutkové podstaty konkrétního porušení právní povinnosti, současně hodnotit jako okolnost obecně polehčující či obecně přitěžující. V souladu s touto zásadou prvostupňový orgán zcela správně v odst. [133] odůvodnění uvedl, že ke skutečnosti, že účastník řízení podnikal bez příslušného oprávnění, nepřihlížel jako ke skutečnosti zvyšující závažnost přestupku, a to proto, že podnikání v energetických odvětvích bez licence je již samotným zákonným znakem skutkové podstaty. Pro zvažování výše pokuty lze nicméně vycházet z různých kvantitativních a kvalitativních aspektů, následků či závažnosti, jimiž se deliktní jednání projevovalo, nikoliv však z protiprávnosti jednání jako takového. Jedním z takových aspektů je pak i skutečnost, že aby mohl subjekt disponovat licencí na obchod/distribuci s elektřinou, musí uhradit správní poplatek související s jejím udělením. Pokud tedy správní orgán vzal výši těchto poplatků při úvaze o výši pokuty v úvahu, reflektoval tím zcela jiný aspekt deliktního jednání účastníka řízení, a to nutnost podání žádosti o udělení licence a s tím související represivní funkci pokuty. Vzhledem k tomu, že s ohledem na závěry napadeného rozhodnutí přicházelo v úvahu odstranit protiprávní stav nejen udělením licence na obchod s elektřinou, ale rovněž udělením licence na distribuci elektřiny, Rada se s těmito úvahami prvostupňového správního orgánu ztotožňuje. Energetickému regulačnímu úřadu lze v této části vytknout snad jen použití slova „zahrnul“ (viz věta druhá v odst. [149] odůvodnění napadeného rozhodnutí: „Do vyměřené pokuty proto správní orgán zahrnul i správní poplatky ve výši celkem 110 000 Kč...“), když vhodnějšími se jeví vyjádření jako „vzal v úvahu“ či „přihlédl“.

Konečně je třeba uvést, že uloženou výši pokuty nelze považovat ze exemplární potrestání, kterým by byl trest nepřiměřeně zostřený a prvoplánově odstrašující, který jde dramaticky (exemplárně) nad rámec spravedlivého potrestání spáchaného skutku (srov. například rozhodnutí Ústavního soudu ve věcech sp. zn. IV. ÚS 463/97, IV. ÚS 2011/10, I. ÚS 4503/12 nebo I. ÚS 9/17). Energetický regulační úřad se při uložení sankce zabýval všemi rozhodujícími okolnostmi pojícími se k osobě pachatele a ke spáchanému přestupku, jež zákon předpokládá, přičemž přesvědčivě odůvodnil, ke kterým z nich přihlédl a ke kterým nikoliv. Přitom, jak již bylo uvedeno, Energetický regulační úřad i Rada ve své rozhodovací praxi považují za jeden ze základních ukazatelů pro určení výše pokuty výši majetkového prospěchu (není to však ukazatel jediný, jak bylo rovněž vysvětleno), k němuž samozřejmě přistupují i další hlediska. Jestliže v posuzované situaci činila výše majetkového prospěchu účastníka řízení celkem [REDAKCE] Kč bez DPH, prvostupňový orgán dále vyhodnotil dvě okolnosti zvyšující závažnost přestupku, na druhé straně též dvě polehčující okolnosti, a navíc přihlédl k výši správních poplatků za udělení licence na obchod s elektřinou a distribuci elektřiny ve výši 110 000 Kč, je zjevné, že se uložením pokuty ve výši 1 400 000 Kč držel své rozhodovací praxe, z níž žádným zostřujícím způsobem nevybočil. Ze samotné věty, kterou prvostupňový orgán použil v odůvodnění výše pokuty, ve znění: „konkrétní forma postihu a jeho výše působit natolik silně, aby od podobného jednání odradila i ostatní nositele obdobných povinností“ pak lze usuzovat spíše na vyjádření preventivní, tj. odstrašující funkce trestu, nikoliv na jeho exemplárnost.

## **V. Závěr**

Po přezkumu napadeného rozhodnutí Energetického regulačního úřadu v rozsahu podle § 98 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky Rada jako odvolací správní orgán vzhledem ke všem výše uvedeným skutečnostem dospěla k závěru, že napadené rozhodnutí vychází z řádně zjištěného skutkového stavu a bylo vydáno v souladu s právními předpisy. Rozhodnutí splňuje požadavky kladené správním řádem na obsah správního rozhodnutí, neboť v něm byly v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu přezkoumatelným způsobem uvedeny důvody výroků rozhodnutí, podklady pro jejich vydání a úvahy Energetického regulačního úřadu, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Rada se s napadeným rozhodnutím ztotožnila, pročež o rozkladu účastníka řízení rozhodla podle § 90 odst. 5 správního řádu tak, že jej zamítla a napadené rozhodnutí potvrdila.

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

Proti tomuto rozhodnutí nelze podle § 91 odst. 1 ve spojení s § 152 odst. 2 správního řádu dále podat rozklad.

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

Obdrží:

RTF Media, s.r.o., prostřednictvím Mgr. Michaely Rotterové