



Rada ERÚ

Energetický regulační úřad
Masarykovo nám. 5, 586 01 Jihlava

Č. j.: 06475-20/2021-ERU

V Jihlavě dne 22. listopadu 2022

R o z h o d n u t í

O rozkladu společnosti **Zemědělská akciová společnost HLUBOŠ**, se sídlem Hluboš 172, 262 22 Hluboš, IČ: 463 52 911 (dále též „účastník řízení“), proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 06475-13/2021-ERU ze dne 10. ledna 2022 (sp. zn. OSR-06475/2021-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, a § 2c zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů, ve **výroku I.** uznal účastníka řízení vinným ze spáchání přestupku podle § 16 odst. 1 písm. a) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cenách“), kterého se dopustil tím, že jako prodávající požadoval cenu (podporu) za vyrobenou elektřinu ve výši, která nebyla v souladu s cenou úředně stanovenou podle § 5 odst. 1 zákona o cenách, když v rozporu s § 4 odst. 6 písm. c) zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 31. prosince 2020 (dále jen „zákon o podporovaných zdrojích“), ve dnech 7. února 2018, 7. března 2018, 5. dubna 2018, 7. května 2018, 4. června 2018, 4. července 2018, 7. srpna 2018, 6. září 2018, 8. října 2018, 2. listopadu 2018, 5. prosince 2018 a 4. února 2019 (tj. za období roku 2018), uplatnil prostřednictvím systému operátora trhu pro výrobní zdroj elektřiny ID [REDAKCE] (BPS Hluboš) pro celkem [REDAKCE] MWh vyrobené elektřiny zelený bonus ve výši 3 330 Kč/MWh podle cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 3/2017 ze dne 26. září 2017, kterým se stanovuje podpora pro podporované zdroje energie, ve znění cenového rozhodnutí č. 9/2017 ze dne 20. prosince 2017 (dále jen „cenové rozhodnutí č. 3/2017“), aniž by jako akciová společnost měl vydány výlučně zaknihované akcie či splňoval výjimku podle § 4 odst. 12 zákona o podporovaných zdrojích, čímž získal nepřiměřený majetkový prospěch ve výši [REDAKCE] Kč bez DPH, ve **výroku II.** podmíněně upustil od uložení správního trestu, ve **výroku III.** uložil účastníku řízení povinnost uhradit náklady řízení a ve **výroku IV.** uložil účastníku řízení povinnost nahradit poškozené, **České republice – Ministerstvu průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 1039/32, 110 00 Praha 1, IČ: 476 09 109, škodu ve výši [REDAKCE] Kč (dále jen „Česká republika – Ministerstvo průmyslu a obchodu“ nebo „poškozená“), 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 energetického zákona ve spojení s § 90 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění

pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), na návrh rozkladové komise, ustavené podle § 152 odst. 3 správního řádu, takto:

I. Rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 06475-13/2021-ERU ze dne 10. ledna 2022 (sp. zn. OSR-06475/2021-ERU) se zrušuje a správní řízení vedené pod sp. zn. OSR-06475/2021-ERU se zastavuje.

II. Podle § 89 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, se poškozené, České republice – Ministerstvu průmyslu a obchodu, se sídlem Na Františku 1039/32, 110 00 Praha 1, IČ: 476 09 109, nárok na náhradu škody nepřiznává a poškozená se s tímto nárokem odkazuje na soud.

Odůvodnění:

I. Šetření a správní řízení v prvním stupni

Dne 3. srpna 2021 zahájil Energetický regulační úřad na základě výsledků provedeného šetření pod sp. zn. 08901/2020-ERU s účastníkem řízení správní řízení ve věci podezření ze spáchání pokračujícího přestupku podle § 16 odst. 1 písm. a) zákona o cenách. Účastník řízení se měl v postavení držitele licence na výrobu elektřiny č. 111223341 dopustit vytýkaného přestupku tím, že jako prodávající požadoval cenu (podporu) za vyrobenou elektřinu ve výši, která nebyla v souladu s cenou úředně stanovenou, když ve dnech 7. února 2018, 7. března 2018, 5. dubna 2018, 7. května 2018, 4. června 2018, 4. července 2018, 7. srpna 2018, 6. září 2018, 8. října 2018, 2. listopadu 2018, 5. prosince 2018 a 4. února 2019 (tj. za období roku 2018), uplatnil prostřednictvím systému operátora trhu pro výrobní zdroj elektřiny [REDAKCE] (BPS Hluboš) pro celkem [REDAKCE] MWh vyrobené elektřiny zelený bonus ve výši 3 330 Kč/MWh podle cenového rozhodnutí č. 3/2017, aniž by jako akciová společnost měl vydány výlučně zaknihované akcie či splňoval výjimku podle § 4 odst. 12 zákona o podporovaných zdrojích, čímž získal nepřiměřený majetkový prospěch ve výši [REDAKCE] Kč bez DPH.

Ze skutkových okolností případu vyplynulo, že účastník řízení provozuje bioplynovou stanici BPS Hluboš o celkovém instalovaném výkonu [REDAKCE] MW s požadovanou formou podpory ve formě zeleného bonusu. Výrobní byla uvedena do provozu dne 30. listopadu 2012. Účastník řízení je ode dne 13. srpna 2004 zapsán v evidenci zemědělského podnikatele podle § 2f zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zemědělství“). Účastník řízení podal žádost o evidenci v seznamu výrobců s hlavním předmětem činnosti zemědělská výroba podle vyhlášky č. 390/2015 Sb., o způsobu určení hlavního předmětu činnosti zemědělská výroba a způsobu vedení evidence seznamu výrobců s hlavním předmětem činnosti zemědělská výroba (dále jen „vyhláška č. 390/2015 Sb.“), dne 12. července 2020 pro období roku 2018. K žádosti přiložil Zprávu nezávislého auditora k 31. prosinci 2018, vypracovanou dne 16. července 2020 auditorem [REDAKCE]. Podle této zprávy činil za rok 2018 podíl výnosů ze zemědělské výroby a prodeje energií [REDAKCE] % celkových výnosů. Účastník řízení dále podal žádost o evidenci v seznamu výrobců s hlavním předmětem činnosti zemědělská výroba podle vyhlášky č. 390/2015 Sb. dne 14. července 2020 pro období roku 2019. K žádosti přiložil Zprávu nezávislého auditora k 31. prosinci 2019, vypracovanou dne 15. července 2020 auditorem [REDAKCE]. Podle této zprávy činil za rok 2019 podíl výnosů ze zemědělské výroby a prodeje energií [REDAKCE] % celkových výnosů. Účastník řízení zaknihoval své akcie na základě rozhodnutí jediného

akcionáře prostřednictvím notářského zápisu [REDAKCE] ze dne 23. května 2019. Dálkovým přístupem do evidence Centrálního depozitáře cenných papírů bylo zjištěno, že účastník řízení jako emitent registroval zaknihované akcie dne 3. července 2019 a že nebyl uveden v „Seznamu emitentů v evidenci CDCP“ pro rok 2018. Do obchodního rejstříku byla tato změna zapsána dne 19. července 2019.

Dne 25. srpna 2021 zaslal správní orgán České republiky – Ministerstvu průmyslu a obchodu jako potenciálnímu poškozenému vyznění o možnosti uplatnit nárok na náhradu majetkové škody nebo na vydání bezdůvodného obohacení. Poškozená dne 16. září 2021 u správního orgánu uplatnila nárok na náhradu škody v celkové výši [REDAKCE] Kč bez DPH.

Dne 12. listopadu 2021 vyzněním správní orgán účastníka řízení a poškozenou o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a doložit aktuální majetkové poměry, na což účastník řízení reagoval přípisem ze dne 10. prosince 2021. Účastník řízení nesouhlasil s tím, že měl získat údajný nepřiměřený majetkový prospěch, přičemž odkázal na výjimku podle § 4 odst. 12 zákona o podporovaných zdrojích z povinnosti podle § 4 odst. 6 písm. c) uvedeného zákona. Hlavním předmětem činnosti účastníka řízení je zemědělská výroba; to doložil jednak zprávou auditora za rok 2018, jednak e-mailem zástupce Ministerstva zemědělství – oddělení OZE a environmentálních strategií. Vzhledem k tomu, že v roce 2018 představovaly veškeré příjmy účastníka řízení právě výnosy z prodeje energií vyrobených ve výrobě BPS Hluboš, které jsou řazeny do činnosti „zemědělská výroba“, nemohl naplnit znaky pokračujícího přestupku. Účastník řízení též nebyl povinen k zaknihování svých akcií. Dále poukázal na to, že není zřejmé, komu by případně měla škoda vzniknout, když Ministerstvo průmyslu a obchodu je pouze organizační složkou státu. Účastník řízení se proto domnívá, že ani Ministerstvo průmyslu a obchodu, ani nikdo jiný není legitimován jako poškozený ve správním řízení.

II. Napadené rozhodnutí

Rozhodnutím č. j. 06475-13/2021-ERU ze dne 10. ledna 2022 Energetický regulační úřad ve výroku I. uznal účastníka řízení vinným ze spáchání pokračujícího přestupku podle § 16 odst. 1 písm. a) zákona o cenách, kterého se dopustil jednáním popsáním ve výrokové části tohoto rozhodnutí, ve výroku II. podmíněně upustil od uložení správního trestu, a dále uložil účastníku řízení ve výroku III. povinnost uhradit náklady řízení a ve výroku IV. povinnost nahradit poškozené škodu.

Energetický regulační úřad v napadeném rozhodnutí uvedl, že účastník řízení byl v roce 2018 akciovou společností, vztahoval se na něj tedy § 4 odst. 6 písm. c) zákona o podporovaných zdrojích, nicméně v roce 2018 neměl vydány výlučně zaknihované akcie. Přes výše uvedené mohl mít účastník řízení nárok na podporu, pokud by splnil výjimku podle § 4 odst. 12 zákona o podporovaných zdrojích, podle kterého se odst. 6 písm. c) téhož zákona nevztahuje na výrobce, který vyrábí elektřinu z obnovitelných zdrojů a jehož hlavním předmětem činnosti je zemědělská výroba. Způsob určení hlavního předmětu činnosti zemědělská výroba a způsob vedení seznamu výrobců s hlavním předmětem činnosti zemědělská výroba stanoví vyhláška č. 390/2015 Sb. Na přelomu let 2018 a 2019 došlo ke změně uvedené vyhlášky, přičemž Ministerstvo zemědělství, jakožto původce vyhlášky, vztahuje § 2 této vyhlášky účinné od 1. ledna 2019 i na období roku 2018. Pro prokázání, že hlavním předmětem činnosti účastníka řízení byla v období od 1. ledna 2018 do 31.

prosince 2018 zemědělská výroba, bylo tedy ze strany účastníka řízení nutné naplnit podmínky § 2 vyhlášky č. 390/2015 Sb., ve znění účinném od 1. ledna 2019.

Správní orgán proto posuzoval, zda účastník řízení kumulativně splnil veškeré povinnosti podle § 2 vyhlášky č. 390/2015 Sb., ve znění účinném od 1. ledna 2019. Přitom dospěl k závěru, že účastník řízení je evidován v evidenci zemědělského podnikatele a jeho výnosy ze zemědělské výroby za rok 2018 se na celkových výnosech z podnikání podílely více než 50 %. Účastník řízení tedy první i druhou podmínku pro přiznání podpory splnil. Poslední podmínkou pak bylo předložení zprávy auditora za předchozí kalendářní rok Ministerstvu zemědělství do 30. června následujícího roku. Tuto podmínku účastník řízení nesplnil, neboť zprávu nezávislého auditora předložil až dne 12. června 2020, a proto nemá na výjimku z § 4 odst. 6 písm. c) zákona o podporovaných zdrojích nárok. Energetický regulační úřad uzavřel, že jelikož byl účastník řízení v roce 2018 akciovou společností bez zaknihovaných cenných papírů a nesplnil podmínky pro aplikaci výjimky uvedené v § 4 odst. 12 zákona o podporovaných zdrojích, nevztahovala se na jím vyrobenou elektřinu ve výrobě BPS Hluboš podpora elektřiny z obnovitelných zdrojích.

Prvostupňový orgán shledal naplnění všech znaků přestupku, nicméně při úvahách o uložení správního trestu zohlednil skutečnost, že způsob spáchání přestupku spočíval pouze v administrativním pochybení účastníka řízení, který po změně právních předpisů včas nesplnil nově uloženou povinnost. Rovněž s odkazem na majetkové poměry účastníka řízení správní orgán od uložení správního trestu podmíněně upustil. V souvislosti s podmíněným upuštěním od uložení správního trestu uložil Energetický regulační úřad účastníku řízení povinnost nahradit poškozené škodu v celkové výši [redacted] Kč.

III. Rozklad účastníka řízení

Proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 06475-13/2021-ERU ze dne 10. ledna 2022, které mu bylo doručeno následujícího dne, podal účastník řízení dne 26. ledna 2022 rozklad, v němž navrhl, aby Rada napadené rozhodnutí zrušila a správní řízení zastavila.

Účastník řízení tvrdí, že se vytýkaného přestupku nedopustil, neboť splnil výjimku z povinnosti podle § 4 odst. 6 písm. c) zákona o podporovaných zdrojích podle § 4 odst. 12 téhož zákona, když jeho hlavním předmětem činnosti je zemědělská výroba. V roce 2018 byly podmínky pro určení hlavního předmětu činnosti zemědělská výroba stanoveny vyhláškou č. 390/2015, ve znění účinném od 1. ledna 2016 do 31. prosince 2018, podle které nebyl pro určení hlavního předmětu činnosti zemědělská výroba zemědělský podnikatel (na rozdíl od právní úpravy účinné od 1. ledna 2019) povinen zprávu auditora Ministerstvu zemědělství dokládat. Závěry Energetického regulačního úřadu, podle kterých se znění § 2 vyhlášky č. 390/2015 Sb., účinné od 1. ledna 2019, vztahuje i na období roku 2018, nemá podle názoru účastníka řízení šanci obstát, neboť účinnost vyhlášky č. 297/2018 Sb., kterou se měnilo znění vyhlášky č. 390/2015 Sb., nastala až k 1. lednu 2019 a na povinnost zemědělského podnikatele v roce 2018 tak neměla vliv. Závěry správního orgánu by byla založena nepřipustná retroaktivita. Účastník řízení pro rok 2018 splnil povinnost k zařazení do kategorie výrobce s hlavním předmětem činnosti zemědělská výroba, a to jak podle vyhlášky č. 390/2015 Sb., ve znění účinném v roce 2018, tak podle znění účinného v roce 2019, s výjimkou opožděnosti s doložením zprávy auditora, což ale nemá na naplnění znaků formální stránky přestupku vliv, protože k doložení zprávy auditora za rok 2018 nebyl

účastník řízení vůbec povinen, neboť byl vázán zněním vyhlášky č. 390/2015 Sb., ve znění účinném v roce 2018.

Podle názoru účastníka řízení posoudil Energetický regulační úřad chybně též naplnění materiální stránky přestupku, neboť jmenovaný povinnost k doložení zprávy auditora za rok 2018 neměl. Prvostupňový orgán nepřihlédl k tomu, že účastník řízení je hlavně zemědělský podnikatel, jehož hlavní činností je právě zemědělská výroba a jehož zástupci nejsou osoby s právním vzděláním. Výklad správního orgánu proto účastník řízení považuje za přehnaně formalistický, když podle aktuálního znění zákona o podporovaných zdrojích účinného od 1. ledna 2022 povinnost k zaknihování akcií výrobcům elektřiny z obnovitelných zdrojů uložena není. Účastník řízení dále poukázal na to, že ne vždy platí, že materiální znak konkrétní skutkové podstaty bude naplněn již naplněním formálních znaků. V případě účastníka řízení je nutné zohlednit právě to, že ačkoliv předložil zprávu auditora opožděně, ■■■ % podílu jeho výnosů za rok 2018 spadalo do kategorie zemědělské činnosti. I kdyby tedy Energetický regulační úřad vyhodnotil, že byl účastník řízení povinen doložit zprávu auditora za rok 2018 do 30. června 2019, nenaplnilo by opožděné, neúmyslné předložení této zprávy takovou míru škodlivosti, která by znamenala naplnění materiální stránky přestupku. S odkazem na výše uvedené pak nemohla vzniknout žádnému subjektu, tím spíše ne České republice – Ministerstvu průmyslu a obchodu, škoda.

IV. Řízení o rozkladu

Rozklad účastníka řízení byl podán včas a splňoval předepsané náležitosti. Na základě podaného rozkladu Rada po jeho projednání v rozkladové komisi zřízené podle § 152 odst. 3 správního řádu a s přihlédnutím k návrhu rozkladové komise rozhodla tak, jak je uvedeno ve výrokové části tohoto rozhodnutí, a to z následujících důvodů.

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

Rada po přezkoumání rozkladem napadeného rozhodnutí konstatuje, že bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, neboť spočívá na nesprávném právním posouzení věci.

Podle § 16 odst. 1 písm. a) zákona o cenách se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba jako prodávající dopustí přestupku tím, že nabídne, sjedná nebo požaduje cenu ve výši, která není v souladu s cenou úředně stanovenou podle § 5 odst. 1. Podle § 5 odst. 1 zákona o cenách jsou úředně stanovenými cenami ceny určeného druhu zboží stanovené cenovými orgány jako maximální, pevné nebo minimální.

Podle § 4 odst. 6 písm. c) zákona o podporovaných zdrojích, ve znění do 31. prosince 2020, se podpora elektřiny z obnovitelných zdrojů nevztahuje na elektřinu z obnovitelných zdrojů vyrobenou výrobcem elektřiny z obnovitelného zdroje, který, má-li formu akciové společnosti či právní formu obdobnou akciové společnosti, nemá vydány výlučně zaknihované akcie.

Podle § 4 odst. 12 zákona o podporovaných zdrojích, ve znění do 31. prosince 2020, se ustanovení § 4 odst. 6 písm. c) téhož zákona nevztahuje na výrobce, který vyrábí elektřinu z obnovitelných zdrojů a jehož hlavním předmětem činnosti je zemědělská výroba. Způsob určení hlavního předmětu činnosti zemědělské výroby a způsob vedení seznamu výrobců s hlavním předmětem činnosti zemědělská výroba stanoví prováděcí právní předpis.

Účastníku řízení je napadeným rozhodnutím vytýkáno, že jako prodávající požadoval podporu (cenu) za vyrobenou elektřinu ve výši, která nebyla v souladu s cenou úředně stanovenou, tzn. podporu, na kterou mu podle právních předpisů účinných v rozhodném období nevznikl právní nárok. V projednávané situaci je přitom stěžejní, že účastník řízení je výrobcem elektřiny z obnovitelných zdrojů mající formu akciové společnosti, u něhož § 4 odst. 6 písm. c) zákona o podporovaných zdrojích, ve znění do 31. prosince 2020, podmiňoval nárok na podporu vydáním výlučně zaknihovaných akcií. Není přitom pochyb o tom, že účastník řízení v roce 2018 vydány výlučně zaknihované akcie neměl, když k jejich zaknihování přistoupil až v roce 2019. I přesto mohl mít účastník řízení v roce 2018 na podporu elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů nárok, splnil-li by výjimku z § 4 odst. 6 písm. c) zákona o podporovaných zdrojích podle § 4 odst. 12 téhož zákona, ve znění do 31. prosince 2020, podle které se podpora elektřiny z obnovitelných zdrojů vztahovala též na výrobce, který má formu akciové společnosti či právní formu obdobnou akciové společnosti, nemá vydány výlučně zaknihované akcie, avšak hlavním předmětem jeho činnosti v rozhodném období byla zemědělská výroba.

Způsob určení hlavního předmětu činnosti zemědělská výroba a způsob vedení seznamu výrobců s hlavním předmětem činnosti zemědělská výroba stanoví prováděcí právní předpis, kterým je vyhláška č. 390/2015 Sb. V projednávaném případě proto bylo nezbytné posoudit, zda hlavním předmětem činnosti účastníka řízení v roce 2018 byla zemědělská výroba, v takovém případě by podmínky pro přiznání nároku na podporu splnil; v opačné situaci by se na něj podpora elektřiny z obnovitelných zdrojů nevztahovala a požadoval-li by její vyplacení, činil by tak v rozporu s právními předpisy.

Jak správně uvedl prvostupňový orgán, na přelomu let 2018 a 2019 došlo ke změně vyhlášky č. 390/2015, a tedy ke změně způsobu určení hlavního předmětu činnosti zemědělská výroba. Podle § 2 této vyhlášky, ve znění účinném do 31. prosince 2018, se za hlavní předmět činnosti zemědělská výroba považovala činnost zemědělského podnikatele, pokud v součtu za poslední uzavřené účetní období splňoval podmínky pro aktivního zemědělce podle čl. 9 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009.

Novelou č. 297/2018 Sb. došlo s účinností od 1. ledna 2019 ke změně vyhlášky č. 390/2015 Sb., která nově v § 2 definuje hlavní předmět činnosti zemědělská výroba jako činnost zemědělského podnikatele, který je evidován v evidenci zemědělského podnikatele podle § 2f zákona o zemědělství, pokud se v součtu za poslední uzavřené účetní období jeho výnosy ze zemědělské výroby podílí na celkových výnosech z podnikání více než 50 % a tato skutečnost je prokázána zprávou auditora. Předmětná novela do § 2 vyhlášky č. 390/2015 Sb. zakotvila též povinnost zemědělského podnikatele předložit zprávu auditora za předchozí kalendářní rok Ministerstvu zemědělství každoročně do 30. června.

Z napadeného rozhodnutí pak vyplývá, že prvostupňový orgán aplikoval na situaci účastníka řízení bez dalšího znění vyhlášky účinné od 1. ledna 2019, a to na podkladě e-mailové komunikace mezi účastníkem řízení a Ministerstvem zemědělství, z níž je patrné, že Ministerstvo zemědělství, jakožto autor vyhlášky č. 390/2015 Sb., vztahuje znění § 2 této vyhlášky účinné od 1. ledna 2019 i na období roku 2018. Takový způsob aplikace právních předpisů však nelze považovat za právně přípustný.

Předně je třeba připomenout jednu ze základních zásad trestního práva, kterou je zákaz zpětné účinnosti právního předpisu k tíži pachatele, který je vyjádřen v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. V posuzované situaci je nezbytné reflektovat, že právní úprava účinná v roce 2018 povinnost předložit zprávu auditora za předchozí kalendářní rok Ministerstvu zemědělství ve lhůtě do 30. června neobsahovala, neboť tato povinnost byla stanovena až novelou zákona č. 297/2018 Sb. s účinností od 1. ledna 2019. Vzhledem k zákazu retroaktivity v trestním právu (analogicky též ve správním trestání) nelze na základě nového znění vyhlášky trestně postihovat jednání, které do té doby nebylo regulováno; opačný závěr by zcela popíral princip právní jistoty a ochrany důvěry účastníků právních vztahů v právo.

V projednávaném případě je nadto nutné vzít v úvahu to, že účastníku řízení je vytýkáno jednání, kterého se dopustil jednotlivými dílčími útoky v roce 2018 a jedním dílčím útokem na počátku roku 2019. I kdyby byl účastník řízení následně v roce 2019 povinen zprávu auditora za předchozí kalendářní rok v určitém termínu předložit, přičemž by její pozdní předložení mělo mít za následek neoprávněné čerpání podpory v roce 2018 (tento závěr nicméně Rada nepředjímá), není Radě zcela zřejmé, jak by mohl účastník řízení svými úkony vedoucími k nárokování podpory, které učinil v jednotlivých kalendářních měsících roku 2018, jednat v rozporu se zněním vyhlášky č. 390/2015 Sb., které nabylo účinnosti až dne 1. ledna 2019. Napadené rozhodnutí v tomto ohledu srozumitelnou právní úvahu nepřináší. Jinými slovy, i kdyby mělo mít pozdní předložení zprávy auditora za následek nesplnění podmínek pro nárok na podporu v roce 2018 a účastník řízení by měl být povinen podporu vyplacenou v roce 2018 vrátit, aniž by Rada tento závěr jakkoliv předjímala, nelze z tohoto opožděného předložení zprávy auditora, k němuž mělo dojít v roce 2019 (a které bylo právní úpravou regulováno až od 1. ledna 2019), dovozovat odpovědnost za spáchání přestupku, jehož se měl účastník řízení dopustit převážně svým jednáním v roce 2018. V době, kdy totiž účastník řízení vyplácení podpory u operátora trhu nárokoval, a taktéž v době, kdy mu byla podstatná část této podpory vyplácena (tj. v roce 2018), nebyl zněním vyhlášky č. 390/2015 Sb., ve znění účinném od 1. ledna 2019, vázán, neboť v roce 2018 povinnost předložení zprávy auditora v určitém termínu vůbec regulována nebyla. Již z těchto důvodů nemůže napadené rozhodnutí obstát.

Kromě toho má Rada v tomto případě rovněž pochybnosti o naplnění materiální stránky přestupku. Aby totiž bylo jednání účastníka řízení možné označit za přestupek, je nutné nejen, aby naplnilo veškeré znaky skutkové podstaty uvedené v zákoně (znaky formální), ale zároveň musí být v určitém minimálním stupni škodlivé pro společnost (materiální podmínka). Pokud společenská škodlivost nedosahuje potřebného stupně, ke spáchání přestupku vůbec nedojde.

Při úvahách o naplnění materiální stránky vytýkaného přestupku je třeba uvažovat o zvláštních okolnostech každého jednotlivého případu, v čemž lze odkázat na přelomový rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 104/2008-45, podle kterého: *„Okolnostmi, jež snižují nebezpečnost jednání pro chráněný zájem společnosti pod míru, která je typická pro běžně se vyskytující případy přestupků, mohou být zejména, avšak nikoliv výlučně, význam právem chráněného zájmu, který byl přestupkovým jednáním dotčen, způsob jeho provedení a jeho následky, okolnosti, za kterých byl přestupek spáchán, osoba pachatele, míra jeho zavinění a jeho pohnutka. Okolnosti, jež vylučují porušení nebo ohrožení zájmu společnosti, musí být ovšem posuzovány vždy v každém konkrétním případě (...). Teprve poté, co je zjištěno naplnění materiálního znaku přestupku, může správní orgán dojít k závěru,*

že konkrétním jednáním obviněného byl spáchán přestupek. Pokud naopak správní orgán na základě zjištěného skutkového stavu dospěje k závěru, že z okolností případu je zřejmé, že jednáním osoby obviněné z přestupku, jež sice nese formální znaky skutkové podstaty přestupku, nedošlo k porušení ani k ohrožení právem chráněného zájmu, má povinnost (nikoliv pouze možnost) řízení zastavit podle § 86 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích.“

Rada zastává názor, že odkazuje-li § 4 odst. 12 zákona o podporovaných zdrojích, ve znění účinném do 31. prosince 2020, na § 2 vyhlášky č. 390/2015 Sb., je pro účely poskytování podpory podle uvedeného zákona třeba tento odkaz na prováděcí právní úpravu vnímat racionálně, podle účelu a smyslu právní úpravy zákona o podporovaných zdrojích, nikoliv formalisticky. Účelem § 4 odst. 12 zákona o podporovaných zdrojích je totiž bezpochyby stanovení zvláštního a z hlediska právního administrativně jednoduššího režimu zemědělských výrobců elektřiny z obnovitelných zdrojů energie ve věci dokládání nároku na podporu. Proto má Rada za to, že pro účely poskytování podpory podle zákona o podporovaných zdrojích není stěžejní formální splnění podmínek § 2 vyhlášky č. 390/2015 Sb., ale splnění materiálního hlediska podle citovaného ustanovení, tedy zda se výnosy výrobce ze zemědělské výroby za poslední uzavřené účetní období v součtu podílí na celkových výnosech z podnikání více než 50 %. Uvedený závěr je tím spíše potřeba přijmout v sankčním řízení, v němž je nezbytné v pochybnostech postupovat ve prospěch pachatele.

S ohledem na výše uvedené dospěla Rada ve světle výše uvedeného rozsudku k závěru, že i kdyby měl účastník řízení povinnost předložit zprávu auditora Ministerstvu zemědělství do 30. června 2019, nemůže její opožděné předložení odůvodňovat naplnění materiální stránky vytýkaného přestupku, neboť míru společenské škodlivosti vytýkaného jednání snižuje právě to, že předložená zpráva auditora potvrzuje, že ■■■% podílu výnosů účastníka řízení za rok 2018 spadalo do kategorie zemědělské činnosti. Účastník řízení byl v roce 2018 prokazatelně výrobcem, jehož hlavním předmětem podnikání byla zemědělská výroba, ačkoliv tuto podmínku formálně včas Ministerstvu zemědělství nedoložil. Podle názoru Rady tak k zasažení právem chráněného zájmu nedošlo, neboť účel právní úpravy, kterým je podpora výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů u zemědělských výrobců, byl naplněn. Právě posuzovaný případ je podle názoru Rady třeba vnímat jako hraniční, u něhož má materiální korektiv zásadní význam, neboť formalistická aplikace znaků přestupku by byla pro účastníka řízení nepřiměřená a nespravedlivá. Rovněž z uvedených důvodů napadené rozhodnutí neobstojí.

Je však třeba zdůraznit, že v posuzované věci se jedná o přestupkové řízení, v němž se posuzují otázky spáchání přestupku a případného uložení sankce. Přestupkem je přitom společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin (§ 5 zákona o odpovědnosti za přestupky). Přestupkové řízení nemůže nahradit sporné řízení ohledně posouzení splnění podmínek pro vznik nároku na podporu, tím spíše, pokud je předmět obou řízení posuzován z jiných východisek a zásad. Pro neshledání závěru o spáchání přestupku postačuje, pokud není naplněna společenská škodlivost určitého jednání, zároveň to ovšem automaticky neznamená, že byly splněny podmínky pro vznik nároku na podporu. Ani nesplnění podmínek pro vznik nároku na podporu nutně neznamená, že se současně musí jednat o přestupek. Splnění podmínek pro vznik nároku na podporu nelze v přestupkovém řízení meritorně posoudit, pro přestupkové řízení to ani není nezbytné. Tímto tedy Rada nijak nepředjímá

posouzení splnění podmínek pro vznik nároku na podporu a výsledek případného sporného řízení.

Z výše uvedeného je však zřejmé, že v jednání účastníka řízení, za něhož je účastník řízení napadeným rozhodnutím sankcionován, nelze spatřovat zákonné znaky vytýkaného přestupku, proto Radě nezbyvá než napadené rozhodnutí zrušit a vedené správní řízení zastavit (výrok I.).

Vzhledem k tomu, že poškozené je možné přiznat nárok na náhradu škody pouze tehdy, byl-li učiněn závěr o spáchání přestupku, je pak z důvodu zastavení přestupkového řízení nutné postupovat podle § 89 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, věty první, části za středníkem, tj. nárok na náhradu škody jí nepřiznat a odkázat poškozenou s tímto nárokem na soud jakožto orgán veřejné moci příslušný k jejímu projednání (výrok II.). Rada však současně musí vyjádřit pochybnosti jednak o výši škody, která měla poškozené jednáním účastníka řízení vzniknout, když výše škody nemusí v případě neoprávněně čerpané podpory automaticky odpovídat výši získaného nepřiměřeného majetkového prospěchu, jednak o tom, zda je poškozeným subjektem, kterému mohla škoda ve výši shodné s majetkovým prospěchem účastníka řízení vzniknout, právě Česká republika - Ministerstvo průmyslu a obchodu. Uvedené otázky totiž nebyly ve správní praxi správního orgánu dosud jednoznačně vyřešeny, nicméně z výše uvedených důvodů nemohou rozhodnutí ve věci jakkoliv ovlivnit, proto se jimi Rada dále nebude zabývat.

V. Závěr

Při přezkumu rozhodnutí Energetického regulačního úřadu v rozsahu podle § 98 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky Rada jako odvolací orgán dospěla k závěru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, neboť spočívá na nesprávném právním posouzení věci.

Podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu odvolací správní orgán napadené rozhodnutí zruší a řízení zastaví, pokud dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo je nesprávné. Podle § 86 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky odvolací správní orgán řízení zastaví, jestliže skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není přestupkem. V projednávaném případě neshledala Rada naplnění zákonných znaků vytýkaného přestupku, pročež napadené rozhodnutí zrušila a vedené správní řízení zastavila, současně podle § 89 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky nepřiznala poškozené nárok na náhradu škody a odkázala ji s tímto nárokem na soud.

Poučení o opravném prostředku:

Proti tomuto rozhodnutí nelze podle § 91 odst. 1 ve spojení s § 152 odst. 5 správního řádu dále podat rozklad.

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

Obdrží:

Zemědělská akciová společnost HLUBOŠ