ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **ČEZ Obnovitelné zdroje, s. r. o.**, se sídlem Křižíkova 788/2, Hradec Králové, zast. JUDr. Ondřejem Davidem, Ph. D., advokátem se sídlem Vinohradská 938/37, Praha 2, proti žalované: **Státní energetická inspekce,** ústřední inspektorát, se sídlem Gorazdova 24, Praha 2, proti rozhodnutí žalované ze dne 5. 8. 2016, čj. 902034516, sp. zn. 81/031105514, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 2. 2018, čj. 51 A 60/2017-114,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Státní energetická inspekce, inspektorát pro Jihočeský kraj, uložila žalobkyni rozhodnutím ze dne 10. 5. 2016 pokutu ve výši 1 911 332 Kč za spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. c) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách. Správního deliktu se žalobkyně dopustila tím, že v rozporu s § 5 odst. 5 zákona o cenách uplatnila za naměřenou a dodanou elektřinu z fotovoltaické elektrárny Chýnov (dále jen „FVE Chýnov“) u provozovatele distribuční soustavy za kontrolované období roku 2013 tzv. zelené bonusy, ačkoli nesplnila věcné podmínky cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 8/2008 ze dne 18. 11. 2008 (dále též „cenové rozhodnutí ERÚ“), bodu 1.10, pro posouzení této výrobny jako uvedené do provozu v roce 2009. Ve skutečnosti byla FVE Chýnov uvedena do provozu až v roce 2010.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí odvolání, které Státní energetická inspekce, ústřední inspektorát (dále jen „žalovaná“), zamítla.

[3] Žalobu, kterou žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované, Krajský soud v Českých Budějovicích rovněž zamítl. Krajský soud dospěl k závěru, že FVE Chýnov nebyla uvedena do provozu v roce 2009: započetí výroby elektřiny v pouhé části výrobny k naplnění této podmínky nepostačuje. Dále konstatoval, že pro okamžik, kdy bylo započato s dodávkami vyrobené elektřiny do elektrizační sítě, je podstatné, kdy byl sepnut svislý úsekový odpínač (dne 6. 1. 2010). Skutková zjištění správních orgánů podle krajského soudu představují dostatečný podklad pro závěr, podle nějž FVE Chýnov nebyla uvedena do provozu v roce 2009. I ostatní námitky žalobkyně shledal krajský soud nedůvodnými.

[4] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu velmi obsáhlou kasační stížnost. Její obsah NSS shrnuje vždy v rámci vypořádání jednotlivých námitek. Žalovaná setrvala na obsahu svého rozhodnutí a plně se ztotožnila s názory krajského soudu. Šířeji se vyjádřila zejména k okamžiku uvedení výrobny do provozu, NSS její argumentaci shrnuje v části II. G rozsudku.

II. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[5] Kasační stížnost není důvodná.

[6] NSS se vypořádal s kasačními námitkami v pořadí, v jakém je stěžovatelka vznesla. Za stěžejní považuje soud otázku, zda byla FVE Chýnov uvedena do provozu v roce 2009, tedy zda v tomto roce začala vyrábět elektřinu a dodávat ji do distribuční soustavy.

II. A Místní nepříslušnost krajského soudu

[7] NSS se zabýval nejprve namítanou místní nepříslušností Krajského soudu v Českých Budějovicích. Byla-li by totiž tato námitka důvodná, musel by NSS konstatovat zmatečnost řízení před krajským soudem.

[8] Podle § 7 odst. 2 s. ř. s. je *k řízení místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni*. Podle § 13b odst. 1 zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění od 1. 1. 2016 je *Státní energetická inspekce správním úřadem se sídlem v Praze. Státní energetická inspekce se člení na ústřední inspektorát a územní inspektoráty* (§ 13b odst. 2 zákona o hospodaření energií); inspektorát s působností pro Jihočeský kraj sídlí v Českých Budějovicích. *Rozhodnutí v prvním stupni vydává územní inspektorát, o odvolání proti rozhodnutí územního inspektorátu rozhoduje ústřední inspektorát* (§ 13c odst. 5 zákona o hospodaření energií).

[9] Krajský soud opřel závěr o své místní příslušnosti o rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2016, čj. 6 As 200/2016-18. NSS se v tomto rozsudku zabýval otázkou místní příslušnosti krajského soudu, který (také) rozhodoval o žalobě proti rozhodnutí územního inspektorátu Státní energetické inspekce. NSS konstatoval, že územní inspektorát měl v době vydání rozhodnutí zákonem svěřenu samostatnou pravomoc rozhodovat jako orgán prvního stupně a v tomto postavení i rozhodl. Proto se místní příslušnost krajského soudu stanoví podle § 7 odst. 2 s. ř. s. tak, že příslušný je krajský soud, v jehož obvodu je sídlo toho územního inspektorátu Státní energetické inspekce, který rozhodl v prvním stupni.

[10] Stěžovatelka s těmito závěry nesouhlasí. Namítá, že NSS dovodil místní příslušnost krajského soudu na základě právní úpravy účinné od 1. 1. 2016. Správní řízení v její věci však bylo zahájeno před 1. 1. 2016, kdy byla k rozhodnutí v prvním stupni příslušná Státní energetická inspekce. Stěžovatelka po zahájení řízení nebyla vyrozuměna o změně správního orgánu, který o věci rozhoduje. Nastala-li taková změna, měla být věc formálně postoupena nově

příslušnému orgánu usnesením podle § 12 správního řádu. To se však nestalo. Dále pokud by byl územní inspektorát pro Jihočeský kraj samostatným správním orgánem, musela by mu být zřízena samostatná datová schránka.

[11] Zákon podle stěžovatelky vymezuje Státní energetickou inspekci jako správní orgán na institucionálním základě, není proto žádoucí, aby judikatura dovozovala vymezení dalších správních orgánů na funkčním základě (srov. čl. 79 odst. 1 Ústavy). Žádné z ustanovení zákona o hospodaření energií přímo neuvádí, že územní inspektorát je správním orgánem; pokud tedy zákon stanoví, že rozhodnutí vydává územní inspektorát, je třeba na něj nahlížet pouze jako na vykonavatele pravomoci, která byla svěřena Státní energetické inspekci. Stěžovatelka považuje dosavadní rozhodovací činnost NSS v této věci za nesprávnou a navrhuje předložení věci rozšířenému senátu.

[12] NSS přisvědčil stěžovatelce, že správní řízení o udělení pokuty bylo zahájeno za účinnosti předchozí právní úpravy. Do 1. 1. 2016 byla působnost a organizační struktura Státní energetické inspekce upravena zákonem č. 458/2000 Sb., energetickým zákonem (§ 92 odst. 1, 2 a § 95 odst. 3). Pravomoc k rozhodnutí a uložení pokuty byla svěřena přímo Státní energetické inspekci, nikoli jejím vnitřním organizačním jednotkám – územním inspektorátům (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2014, čj. 8 As 134/2014-14). Místní příslušnost soudu v řízení o žalobě proti rozhodnutí Státní energetické inspekce o uložení pokuty se proto řídila sídlem Státní energetické inspekce, nikoli sídlem jejího územního inspektorátu. Z textu § 7 odst. 2 s. ř. s. však jednoznačně vyplývá, že pro posouzení místní příslušnosti je rozhodný okamžik vydání rozhodnutí o uložení pokuty (10. 5. 2016), nikoli zahájení správního řízení. Při posuzování místní příslušnosti proto NSS vyšel z právní úpravy pravomocí Státní energetické inspekce účinné od 1. 1. 2016.

[13] NSS považuje pro určení místní příslušnosti za podstatné, zda územní inspektoráty představují samostatný správní orgán, nebo jsou pouhou součástí Státní energetické inspekce. Pojem správního orgánu je pro určení pravomoci a příslušnosti soudů ve správním soudnictví nutno vnímat především v kompetenčním smyslu: správním orgánem je v tomto smyslu svazek kompetencí určitého typu. Naopak institucionální uspořádání či dokonce právní osobnost entity, jejíž součástí je uvedený svazek kompetencí, není pro posouzení, zda se u tohoto svazku jedná o správní orgán, příliš významná (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 5. 2015, čj. Nad 288/2014-58, č. 3257/2015 Sb. NSS). Klíčovým znakem k posouzení, zda určitá entita disponuje určitým svazkem kompetencí, a má tedy povahu správního orgánu, je zákonné vymezení, komu jsou určité kompetence svěřeny. Jestliže zákon předepisuje, že existuje entita nadaná určitými kompetencemi, je třeba tuto entitu považovat za správní orgán v kompetenčním („materiálním“) smyslu, a tedy za jednotku relevantní pro určení místní příslušnosti podle § 7 odst. 2 s. ř. s. (viz odst. 34 citovaného usnesení rozšířeného senátu). Zákon o hospodaření energií ve znění od 1. 1. 2016 výslovně svěřuje územním inspektorátům samostatnou pravomoc vydávat rozhodnutí v prvním stupni, jsou proto samostatnými správními orgány v kompetenčním smyslu. Místní příslušnost se určí podle sídla inspektorátu, který vydal rozhodnutí v prvním stupni. Jelikož toto rozhodnutí vydal inspektorát pro Jihočeský kraj, k řízení o žalobě byl příslušný Krajský soud v Českých Budějovicích.

[14] Skutečnost, že stěžovatelka nebyla o změně správního orgánu vyrozuměna, nemá a nemůže mít na posouzení místní příslušnosti krajského soudu žádný vliv. Stejně tak je z hlediska určení místní příslušnosti bez významu neexistence samostatně zřízené datové schránky územního inspektorátu a způsob, jakým správní orgán označoval sebe sama včetně zkratky „*ČR*“. Stěžovatelka ve skutečnosti netvrdí, že by byla zkrácena na svých

procesních právech, neboť neuvedla jakékoli negativní účinky spojené s jednáním žalované či územního inspektorátu. NSS je přesvědčen, že změna místní příslušnosti v důsledku vzniku nového správního orgánu v kompetenčním smyslu ani nemohla zasáhnout do stěžovatelčiných procesních práv. Není jasné, proč stěžovatelka odkazuje na postup podle § 12 správního řádu. Ten upravuje situaci, v níž je podání doručeno nepříslušnému orgánu; taková situace ale v této věci nenastala.

[15] NSS má tedy za to, že krajský soud posoudil otázku místní příslušnosti správně, a neshledal důvody k předložení věci rozšířenému senátu.

II. B Nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované

[16] Stěžovatelka se domnívá, že krajský soud nesprávně vyhodnotil rozhodnutí žalované jako přezkoumatelné. NSS souhlasí s krajským soudem v tom, že žalovaná i územní inspektorát se řádně zabývaly stěžovatelčinými námitkami uplatněnými v průběhu správního řízení. Krajský soud se k námitkám nepřezkoumatelnosti uplatněným v žalobě podrobně vyjádřil, své úvahy vysvětlil a odůvodnil. NSS nemá, co by krajskému soudu v tomto směru vytkl, a podotýká, že stěžovatelčin nesouhlas s právními závěry žalované nelze zaměňovat s nepřezkoumatelností, která je objektivní překážkou znemožňující soudu přezkoumat správní rozhodnutí. K jednotlivým námitkám nepřezkoumatelnosti se NSS vyjádří ještě v dílčích částech argumentace, se kterými věcně souvisejí.

II. C Neústavnost a nezákonnost cenové regulace

[17] Stěžovatelka tvrdí, že cenové rozhodnutí ERÚ č. 8/2008 je neústavní a nezákonné. Domnívá se, že ERÚ nebyl zmocněn definovat *uvedení výrobny elektřiny do provozu*, jak činí v cenovém rozhodnutí. Zákon č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, a energetický zákon stanoví ERÚ pravomoc a působnost pouze věcně usměrňovat ceny v energetice. Na podporu svých tvrzení stěžovatelka odkazuje na stanovisko Legislativní rady vlády ze dne 20. 10. 2016, čj. 950/14, a nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 23/02. Naopak odmítá argumentaci žalované rozsudkem NSS ze dne 19. 3. 2014, čj. 1 Aos 7/2013-14, a usneseními Ústavního soudu ze dne 16. 9. 2014, sp. zn. II. ÚS 1870/14, a ze dne 19. 3. 2015, sp. zn. III. ÚS 2710/14.

[18] Podle bodu 1.10 cenového rozhodnutí ERÚ č. 8/2008, kterým se stanovuje podpora pro výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, kombinované výroby elektřiny a tepla a druhotných energetických zdrojů, účinného pro rok 2009, se u nově zřizované výrobny elektřiny nebo zdroje *uvedením do provozu rozumí den, kdy výrobce začal v souladu s rozhodnutím o udělení licence a vzniku oprávnění k výkonu licencované činnosti vyrábět a dodávat elektřinu do elektrizační soustavy při uplatnění podpory formou výkupních cen nebo začal vyrábět elektřinu při uplatnění podpory formou zelených bonusů.*

[19] Krajský soud se vypořádal se stěžovatelčinými námitkami podrobně v odst. 53-65 rozsudku, NSS se s argumentací krajského soudu plně ztotožňuje a stěžovatelku na ni odkazuje. Do pravomoci ERÚ [stanovené v § 2c zákona o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, v § 17 odst. 6 písm. e), resp. d) energetického zákona a v § 5 odst. 5 zákona o cenách] patří i stanovení věcných podmínek pro uplatnění cen, a definice okamžiku *uvedení do provozu* v bodě 1.10 cenového rozhodnutí ERÚ je právě takovou věcnou podmínkou. NSS tedy uzavírá, že ERÚ při vydání cenového rozhodnutí nijak nevybočil ze svých zákonných pravomocí. Stěžovatelčinu argumentaci rozsudkem NSS ve věci 1 Aos 7/2013 a usneseními Ústavního soudu ve věcech II. ÚS 1870/14 a III. ÚS 2710/14 považuje soud za mimoběžnou. Správní orgány se odkazem na tato rozhodnutí nesnažily vyvracet stěžovatelčiny námitky, podle nichž

jsou cenová rozhodnutí ERÚ v rozporu se zákonem a případně s ústavním pořádkem (ostatně posuzování souladu podzákonných předpisů s předpisy vyšší právní síly jim ani nepřísluší): pouze jimi zdůraznily základní skutečnost, že tato cenová rozhodnutí jsou navzdory svému názvu právními předpisy (k tomu srov. souhrnné pojednání v rozsudku NSS ze dne 6. 8. 2010, čj. 2 Ao 3/2010-55, č. 2141/2010 Sb. NSS).

[20] NSS se důkladně zabýval ústavní konformitou bodu 1.10 cenového rozhodnutí ERÚ v rozsudku ze dne 25. 7. 2019, čj. 1 As 127/2018-99, odst. 48-63, a podrobil jej testu racionality ve vztahu k právu podnikat. Dospěl k tomu, že věcné podmínky cenového rozhodnutí ERÚ jsou v souladu s ústavním pořádkem. Bod 1.10 cenového rozhodnutí fakticky upřesňuje okamžik, k němuž musí FVE splňovat určité technické parametry. Neurčují se jím práva a povinnosti, ale podmínky pro uplatnění stanovených cen. Zákon o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen a zprostředkovaně i cenové rozhodnutí sleduje racionální cíl (zejména zájem na udržení přiměřené ceny energie a její dostupnosti) a provádí jej předvídatelnými prostředky. V podrobnostech odkazuje NSS na citovaný rozsudek.

[21] Stěžovatelka dále tvrdí, že jelikož cenová rozhodnutí ERÚ nebyla vyhlášena ve Sbírce zákonů, nemohla nabýt platnosti a účinnosti a stát se součástí českého právního řádu; správní orgány je tedy nemohly použít.

[22] Podle § 10 odst. 2 zákona o cenách zveřejňuje Energetický regulační úřad rozhodnutí o regulaci cen v Energetickém regulačním věstníku, jejich vydání vyhlašuje ve Sbírce zákonů. Podle § 2 odst. 1 písm. e) [nyní písm. f)] zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv se *„ve Sbírce zákonů dále vyhlašují sdělení ministerstev, jiných ústředních správních úřadů nebo České národní banky o skutečnostech a přijatých rozhodnutích, pokud povinnost vyhlásit je ve Sbírce zákonů stanoví zvláštní zákon“*. NSS má shodně s krajským soudem za to, že cenové rozhodnutí ERÚ č. 8/2008 bylo vydáno v souladu se zákonem a stalo se součástí českého právního řádu. NSS pouze nesouhlasí s krajským soudem v tom, že zákon o cenách představuje v této věci zvláštní úpravu k zákonu o Sbírce zákonů, konkrétně k jeho § 1 odst. 1 písm. e), a že se tedy uplatní právní zásada *lex specialis derogat legi generali*. Tato zásada se užije jen při kolizi dvou právních pravidel, která ale v tomto případě nenastala. Krajský soud převzal stěžovatelčino tvrzení, podle nějž je cenové rozhodnutí ERÚ právním předpisem podle § 1 odst. 1 písm. e); s tímto tvrzením ale NSS nesouhlasí. Jednak právní předpisy zahrnuté do tohoto ustanovení jsou zákonem označeny za „*vyhlášky*“ (§ 1 odst. 2 zákona o Sbírce zákonů), a cenové rozhodnutí nelze formálně nazývat vyhláškou. Především ale ani obecněji cenové rozhodnutí *není* právním předpisem po formální stránce – je jím pouze z materiálního hlediska, kvůli své obecnosti a normativním účinkům (k tomu srov. nález Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99, a judikaturní vývoj popsaný v rozsudku NSS ve věci 2 Ao 3/2010 citovaném v bodě [19] shora). Ustanovení § 1 odst. 1 písm. e) zákona o Sbírce zákonů míří na právní předpisy nejenom v materiálním, ale i ve formálním slova smyslu; naopak na cenové rozhodnutí ERÚ nedopadá. Cenová rozhodnutí tedy byla vyhlášena v souladu s § 2 odst. 1 písm. e) zákona o Sbírce zákonů. Stěžovatelčin odkaz na rozsudek NSS ze dne 1. 6. 2011, čj. 1 As 6/2011-347, č. 2368/2011 Sb. NSS, v němž šlo o kombinaci množin účastníků řízení ze dvou různých předpisů, soud hodnotí jako nepřípadný.

[23] Pro úplnost soud dodává, že rozhodnutí žalované neshledal nepřezkoumatelným z důvodu, že se žalovaná dostatečně nevypořádala se stěžovatelčinou argumentací judikaturou. Žalovaná se k protiústavnosti a nezákonnosti cenové regulace dostatečně vyjádřila na straně 9 svého rozhodnutí, odkázala stěžovatelku též na strany 24 a 25 rozhodnutí prvního stupně.

Není povinností správních orgánů podrobně analyzovat všechna uváděná rozhodnutí soudů, ale racionálně se vypořádat s podstatou argumentace, což žalovaná i územní inspektorát učinily.

II. D Diskriminačně stanovené podmínky pro výkupní cenu a zelený bonus

[24] Stěžovatelka namítá, že cenové rozhodnutí ERÚ diskriminačně stanovilo rozdílné podmínky pro uvedení výrobny do provozu při uplatnění podpory ve formě zelených bonusů a ve formě výkupních cen. Okamžik, ke kterému byla výrobna elektřiny uvedena do provozu, měly podle stěžovatelky správní orgány posuzovat jednotně, bez ohledu na zvolenou formu podpory. Jako „uvedení do provozu" měly vyhodnotit okamžik, kdy výrobna začne vyrábět elektřinu.

[25] Podle bodu 1.10 cenového rozhodnutí ERÚ č. 8/2008 se při uplatnění podpory formou výkupních cen rozumí uvedením do provozu den, kdy výrobce začal *vyrábět a dodávat* elektřinu do elektrizační soustavy. Při uplatnění podpory formou zelených bonusů se uvedením do provozu rozumí den, kdy výrobce začal *vyrábět* elektřinu.

[26] Jak NSS dovodil výše, ERÚ byl oprávněn ke stanovení věcných podmínek pro uplatnění cen na základě § 5 odst. 5 zákona o cenách. Podle § 6 odst. 3 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů vychází ERÚ při stanovení výkupních cen a zelených bonusů *„z odlišných nákladů na pořízení, připojení a provoz jednotlivých druhů zařízení včetně jejich časového vývoje"*. Podle § 6 odst. 2 tohoto zákona při stanovení výše zelených bonusů ERÚ přihlíží též ke *„zvýšené míře rizika uplatnění elektřiny z obnovitelných zdrojů na trhu s elektřinou."* Tato ustanovení tvoří zákonný rámec pro stanovení odlišných podmínek uvedení výrobny do provozu pro obě formy podpory výroby elektřiny.

[27] Krajský soud správně uvedl, že volba formy uplatněné podpory byla v rukou stěžovatelky, a ta si tak mohla zvolit takovou formu, která pro ni byla výhodnější. Stanovení odlišných podmínek uvedení výrobny do provozu pro obě formy podpory mělo navíc legitimní důvod, který krajský soud vysvětlil v odst. 70 rozsudku.

II. E Působnost zákona o cenách

[28] Stěžovatelka tvrdí, že úhrada za zelený bonus není cenou ve smyslu zákona o cenách, nemohla být proto postižena za správní delikt podle § 16 odst. 1 c) zákona o cenách. Zelený bonus je podle stěžovatelčina názoru dotací ze státního rozpočtu a účelově určenou finanční částkou na podporu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, nikoli částkou sjednanou při nákupu a prodeji zboží podle § 2 až § 13 zákona o cenách, ani cenou určenou podle zvláštních předpisů k jiným účelům než k prodeji.

[29] NSS se touto námitkou zabýval již v rozsudku ve věci 1 As 127/2018 (odst. 20–43). Dovodil, že zelený bonus je cenou (elektřiny). Příjem ze zeleného bonusu podle § 4 odst. 7 zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, tvoří spolu s tržní cenou elektřiny vyráběné z podporovaných zdrojů či s cenou vyčíslenou v rámci samospotřeby vyrobené elektřiny konečný příjem výrobce jako protiplnění za vyrobenou elektřinu. Z ekonomického hlediska a z pohledu výrobce se jedná o část celkové ceny elektřiny pro výrobce. NSS tedy námitku neshledává důvodnou a v podrobnostech odkazuje na uvedený rozsudek sp. zn. 1 As 127/2018.

[30] NSS považuje za správné také závěry krajského soudu v této věci. Je však třeba přisvědčit stěžovatelce, že krajský soud v odst. 77 nepřesně uvádí, že zelené bonusy jsou vypláceny výrobci elektřiny jako součást úhrady tržní ceny za skutečně dodanou elektřinu. Zelené bonusy totiž tvoří

pokračování

součást celkové ceny elektřiny pro výrobce a jsou vypláceny výrobci za každou *vyrobenou* jednotku elektřiny, resp. její celkové množství ve stanoveném období, nikoli za skutečně *dodanou* elektřinu, na rozdíl od podpory formou výkupních cen. Na posouzení této námitky jako nedůvodné to však nemá žádný vliv.

[31] NSS na rozdíl od stěžovatelky považuje za dostatečné odůvodnění, kterým se krajský soud vypořádává s argumentací týkající se zákona o dani z přidané hodnoty, a stěžovatelku na tuto část odůvodnění odkazuje.

II. F Neseznámení se změnou posouzení věci

[32] Stěžovatelka namítá zkrácení svých procesních práv a zásah do práva na spravedlivý proces spočívající v tom, že nebyla seznámena se změnou skutkových zjištění správního orgánu prvního stupně před vydáním rozhodnutí oproti zjištěním kontrolního orgánu při cenové kontrole.

[33] Z obsahu správního spisu vyplývají následující informace. Podle zjištění územního inspektorátu pro Jihočeský kraj shrnutých v závěrečném protokolu o kontrole stěžovatelka nedodržela podmínku bodu 1.10 cenového rozhodnutí, jelikož při uplatnění podpory formou *zelených bonusů* nezačala *vyrábět* elektřinu v roce 2009. Obdobně je formulováno i oznámení o zahájení správního řízení a oznámení o shromážděných podkladech rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu. Správní spis nebyl podle vyjádření územního inspektorátu od zahájení správního řízení do vydání rozhodnutí doplněn o žádné nové podklady kromě stěžovatelčiných důkazních návrhů, územní inspektorát při rozhodování vycházel z podkladů získaných při kontrole. Stěžovatelka ve vyjádření k podkladům rozhodnutí uvádí, že pro rok 2009 měla s provozovatelem distribuční soustavy sjednanou podporu ve formě tzv. zelených bonusů, z obsáhlých námitek proti protokolu o kontrole vyplývá, že i zde vycházela stěžovatelka z tohoto skutkového předpokladu. V rozhodnutí o uložení správního deliktu na stranách 18 a 27 územní inspektorát vysvětluje, že na rozdíl od kontrolních zjištění dospěl k závěru, že stěžovatelka při uplatnění podpory formou *výkupních cen* nezačala v roce 2009 *vyrábět a dodávat* elektřinu do elektrizační soustavy.

[34] Zásady trestního procesu, které se uplatní i ve správním trestání, vyžadují, aby skutek, o kterém se rozhoduje při uložení sankce, byl totožný se skutkem, pro který bylo zahájeno řízení. Mezi skutkem, pro který se „sděluje obvinění“, a skutkem, za který je pak adresát sankčního rozhodnutí trestán, však nemusí existovat po stránce skutkové naprostý soulad, neboť v průběhu řízení mohou některé dílčí skutečnosti teprve vyplynout najevo, či se mohou jinak změnit původní skutkové předpoklady. Pokud však je v průběhu řízení zjištěn určitý aspekt jednání, který „obviněnému“ dosud nebyl vytýkán, a vede-li toto nové dílčí skutkové zjištění k rozšíření právní kvalifikace postihovaného jednání, je nutno „rozšířit obvinění“, a poskytnout tak stíhané osobě právo přizpůsobit této nové skutečnosti svou obhajobu (srov. např. rozsudky NSS ze dne 14. 3. 2011, čj. 2 Afs 91/2009-149, věc *WEST BROKERS*, a ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 Afs 53/2010-420, věc *T-Mobile*). Obdobně také podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006 -73, č. 1546/2008 Sb. NSS: *„V průběhu řízení lze jistě vymezení skutku provedené při zahájení řízení změnit v závislosti na dalších skutkových zjištěních či výsledku dokazování. Až vydané rozhodnutí jednoznačně určí, čeho se pachatel dopustil a v čem jím spáchaný delikt spočívá. Jednotlivé skutkové údaje jsou rozhodné pro určení totožnosti skutku, vylučují pro další období možnost záměny skutku a možnost opakovaného postihu za týž skutek (…).“* Předmět řízení musí být v oznámení o zahájení řízení identifikován dostatečně určitě tak, aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit (viz rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2010, čj. 1 Afs 58/2009- 541, č. 2119/2010 Sb. NSS).

[35] Z obsahu správního spisu skutečně vyplývá, že územní inspektorát v rozhodnutí oproti kontrolnímu zjištění a popisu skutku v oznámení o zahájení řízení korigoval svůj původní skutkový předpoklad, že stěžovatelka v roce 2009 uplatňovala podporu formou zelených bonusů. Tomuto zjištění také přizpůsobil své právní závěry, tedy že stěžovatelka v roce 2009 nezačala ani vyrábět (původně tvrzené), ani dodávat elektřinu. Zjistil-li územní inspektorát jinou uplatňovanou formu podpory v průběhu správního řízení, měl o tom stěžovatelku informovat. Protože ale územní inspektorát nezjistil tyto skutečnosti do doby, než vyzval stěžovatelku k vyjádření k podkladům rozhodnutí, seznámil s nimi stěžovatelku podrobně až v samotném rozhodnutí.

[36] Ačkoli tím územní inspektorát pochybil, nemělo toto pochybení podle NSS za následek zásah do stěžovatelčiných procesních práv. Stěžovatelka mohla na závěry územního inspektorátu reagovat v odvolání, což také učinila. Soud vzal úvahu rovněž to, že ačkoli si stěžovatelka musela být sama vědoma toho, jakou formu podpory v roce 2009 uplatňovala, nenamítala chybný skutkový předpoklad ani v rozsáhlých námitkách ke kontrolnímu protokolu, ani ve vyjádření k podkladům pro rozhodnutí. Naopak vycházela ze stejného skutkového základu jako inspektorát. Inspektorát v oznámení o zahájení řízení vymezil posuzovaný skutek natolik určitě, že stěžovatelka nemohla mít pochyby, o čem se bude řízení vést a o čem se bude rozhodovat.

[37] Je pravda, že v důsledku pochybení územního inspektorátu se stěžovatelka nemohla před vydáním rozhodnutí v prvním stupni vyjádřit ke skutkovému předpokladu obsaženému ve slovech *„dodávat elektřinu*“. To však ani hypoteticky nemohlo mít vliv na její hmotněprávní postavení, protože při uplatňování podpory spojené s výrobou elektřiny z obnovitelných zdrojů musel být výrobce vždy schopen doložit (bez ohledu na typ podpory), že začal minimálně *vyrábět* elektřinu; jen u podpory formou výkupních cen k tomu navíc přistupovalo splnění podmínky *dodávek* elektřiny. Z obsahu správního spisu plyne, že stěžovatelce se nepodařilo v celém správním řízení prokázat *výrobu* elektřiny před koncem roku 2009; zjevně tedy nesplnila podmínku výroby elektřiny ani pro podporu formou zelených bonusů, ani pro podporu formou výkupních cen. Z toho pak logicky (i bez dalšího skutkového zjišťování) plyne, že nemohla elektřinu ani dodávat (jestliže ji v roce 2009 ještě doložitelně nevyráběla).

[38] Hrubým porušením stěžovatelčina práva na sdělení obvinění by byla situace, v níž by správní orgán v přesvědčení, že stěžovatelka uplatňovala podporu formou zelených bonusů, vyzýval pouze k doložení skutkového předpokladu *výroby elektřiny* – a ačkoli stěžovatelka by tento předpoklad doložila, sdělil by jí pak překvapivě až v rozhodnutí, že ale kromě doložení výroby elektřiny nedoložila *dodávku elektřiny*, a proto je vinna správním deliktem. O takovou situaci zde nešlo. Krom toho stěžovatelka důsledně namítala tvrzené porušení svého procesního práva jen ve velmi obecné rovině: v žalobě označila za překvapivé to, že rozhodnutí prvního stupně „*posoudilo některé skutečnosti výrazně odlišně, než tomu bylo při cenové kontrole*“, a dovodila z toho nezákonnost rozhodnutí o odvolání, které na tuto její námitku dostatečně nereagovalo. Aby však stěžovatelka mohla s takovou námitkou uspět, musela by být námitka podstatně konkrétnější. Není zřejmé, co stěžovatelka míní „*některými skutečnostmi*“, v čem spočívalo jejich „*výrazně odlišné*“ hodnocení oproti cenové kontrole, a hlavně co konkrétně proti takovému hodnocení stěžovatelka namítá nyní, když už je jí konečný názor správního orgánu znám – tedy jinými slovy, co by bývala mohla namítnout, kdyby jí tato možnost nebyla v řízení na prvním stupni upřena tvrzeným nesprávným postupem územního inspektorátu. S takto konkrétními tvrzeními však stěžovatelka nepřichází, a z její námitky se tak stává pouhé lpění na formální čistotě postupu správního orgánu.

pokračování

[39] NSS nepřisvědčil ani kasační námitce, že se krajský soud nedostatečně vypořádal s námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované ohledně změny posouzení věci. Žalovaná se vyjádřila k podstatě námitky na straně 12 svého rozhodnutí, krajský soud potom v odst. 49 rozsudku. Stěžovatelka hodnotí tvrzení žalované v rozhodnutí, podle nějž „*správní orgán prvního stupně upřesnil ve správním řízení po zhodnocení všech podkladů, že účastník řízení v roce 2009 měl vyrábět a dodávat elektřinu do DS, jak vyplývá z uzavřených smluv…",* jako chybné a rozporné s obsahem správního spisu. Toto tvrzení ale naopak odpovídá podkladům ve správním spisu, neboť součástí správního řízení v prvním stupni je i vydání rozhodnutí – a právě k tomu mířila formulace žalované. Jinak se žalovaná k námitce změny skutkových zjištění vyjádřila dostatečně na straně 12 a 13 svého rozhodnutí (v prvním a druhém odstavci textu vztahujícího se k námitce č. 6).

II. G Uvedení FVE Chýnov do provozu

[40] Podle stěžovatelky začala FVE Chýnov vyrábět a dodávat elektřinu do distribuční soustavy v roce 2009. K tomuto závěru dospěl i provozovatel distribuční soustavy, který připravil a předložil dne 14. 7. 2010 smlouvu o dodávce elektřiny se zpětnou účinností ke dni 23. 12. 2009. Důvodem pozdějšího osazení elektroměru byl pouze jejich nedostatek na straně provozovatele distribuční soustavy. FVE Chýnov byla podle stěžovatelky do konce roku 2009 zhotovena do stavu, který umožnil zahájení jejího provozu (viz rozhodnutí Městského úřadu Chýnov ze dne 22. 12. 2009, kterým bylo povoleno předčasné užívání FVE). Stěžovatelka dále namítá, že žalovaná nesprávně posoudila okamžik připojení k distribuční soustavě jako den, kdy bylo připojeno měřicí zařízení (6. 1. 2010). Instalovaný elektroměr je založen na nepřímém měření, při kterém elektřina neprochází elektroměrem; FVE však byla připojena k distribuční soustavě již instalací úsekového odpínače v roce 2009. Stěžovatelkou tvrzené skutečnosti podporuje rovněž prohlášení pana J. J. sepsané formou notářského zápisu.

[41] Krajský soud podle stěžovatelky nesprávně vyhodnotil stanovisko Oblastního inspektorátu práce v Českých Budějovicích ze dne 22. 12. 2009: nelze z něj totiž s jistotou dovodit, že veškeré solární panely nebyly zapojeny před 30. 12. 2009. Rovněž záznam z evidence dispečinku provozovatele distribuční soustavy, na kterém je uvedeno datum 6. 1. 2010 jako datum sepnutí úsekového odpínače, podle stěžovatelky nevylučuje, že odpínač mohl být sepnut i dříve.

[42] Podle žalované je předpokladem pro stanovení okamžiku uvedení FVE do provozu osazení výrobny měřicím zařízením. Není-li instalováno měřicí zařízení, nejedná se o legální dodávku. Žalovaná v této souvislosti upozornila na nestandardní postup provozovatele distribuční soustavy vůči stěžovatelce při uvádění FVE Chýnov do provozu. Elektroměr byl instalován až dne 6. 1. 2010, do té doby proto nemohla stěžovatelka uskutečnit registrovanou dodávku elektřiny do distribuční soustavy a nemohla ani uplatnit podporu výroby elektřiny ze slunečního záření formou výkupních cen za rok 2009.

[43] Pro uvedení výrobny do provozu při uplatnění podpory formou výkupních cen bylo podle bodu 1.10 cenového rozhodnutí ERÚ současně třeba, aby

1) výrobci byla pravomocným rozhodnutím udělena licence na výrobu elektřiny a
2) výrobce začal vyrábět a dodávat elektřinu do elektrizační soustavy v souladu s udělenou licencí a rovněž v souladu se zákonem.

[44] Ohledně splnění první podmínky není mezi účastníky sporu. Sporné je splnění druhé podmínky.

[45] Podle § 52 odst. 1 písm. a) energetického zákona je *dodávka bez uzavřené smlouvy o dodávce elektřiny nebo v rozporu s uzavřenou smlouvou o dodávce elektřiny* neoprávněnou dodávkou, a je proto podle § 52 odst. 3 tohoto zákona zakázána. Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 9. 3. 2017, sp. zn. 32 Cdo 1051/2015, musejí dodávky probíhat v souladu s právem, a nikoliv bez právního titulu či protiprávně. V judikatuře NSS se ustálil výklad, podle něhož lze za uvedení výrobny do provozu ve smyslu cenového rozhodnutí ERÚ považovat i *„první paralelní připojení výrobny do distribuční soustavy na základě smlouvy o připojení výrobny s provozovatelem distribuční soustavy"* (srov. odst. 14 rozsudku ve věci *DETOA Albrechtice,* dále též rozsudky NSS ze dne 10. 1. 2019, čj. 10 As 62/2018-135, a již citovaný rozsudek č. 2368/2011 Sb. NSS). První paralelní připojení podle rozsudku ve věci *DETOA Albrechtice* představuje legální neměřenou dodávku elektřiny do distribuční soustavy v rámci odzkoušení provozu výroby. Podle § 23 odst. 1 energetického zákona má výrobce elektřiny *právo připojit své zařízení k elektrizační soustavě, pokud splňuje podmínky připojení k přenosové soustavě nebo k distribučním soustavám a obchodní podmínky stanovené Pravidly provozování přenosové soustavy nebo Pravidly provozování distribuční soustavy*. Podle Pravidel provozování distribuční soustavy pro rok 2009, přílohy č. 4, předpokládá uvedení do provozu mimo jiné provedení zkušebního provozu výrobny, kontrolu výrobny zahrnující potřebné zkoušky a měření provedené v průběhu či po ukončení zkušebního provozu, protokol o uvedení výrobny do provozu, který je podkladem pro uzavření smlouvy o připojení zařízení výrobce k distribuční soustavě; přitom smlouva o připojení je uzavřena pouze na základě souhlasných výsledků provedené kontroly, popř. po doložení, že zjištěné závady byly odstraněny.

[46] Ze správního spisu vyplývají následující informace:

- Dne 20. 10. 2009 byla mezi stěžovatelčiným právním předchůdcem, společností CZ INVEST-PLUS, a. s., a provozovatelem distribuční soustavy uzavřena smlouva o připojení. Termín připojení byl sjednán od 31. 3. 2010, nejdříve však tři měsíce od uzavření smlouvy. Obě strany se zavázaly dodržovat Pravidla provozování distribuční soustavy. Společnost CZ INVEST-PLUS elektřinu ve FVE Chýnov nikdy nevyráběla.
- Dne 29. 12. 2009 udělil ERÚ stěžovatelce licenci k provozu FVE Chýnov, rozhodnutí nabylo právní moci dne 30. 12. 2009.
- Dne 6. 1. 2010 byl podle evidence provozovatele distribuční soustavy namontován elektroměr, téhož dne byl dle sdělení provozovatele distribuční soustavy zapnut úsekový spínač.
- Dne 2. 6. 2010 byl proveden ověřovací provoz.
- Protokolem ze dne 7. 7. 2010 schválil provozovatel distribuční soustavy výrobnu elektřiny pro trvalý provoz.
- Dne 19. 7. 2010 uzavřela stěžovatelka s provozovatelem distribuční soustavy smlouvu o dodávce elektřiny z FVE Chýnov do distribuční sítě s převzetím závazku dodat elektřinu do elektrizační soustavy se zpětnou účinností od 23. 12. 2009.
- Dne 19. 7. 2010 uzavřela stěžovatelka s provozovatelem distribuční soustavy smlouvu o úhradě zeleného bonusu se zpětnou účinností od 1. 1. 2010.
- Dne 27. 9. 2010 vystavila stěžovatelka první fakturu za dodávku elektřiny z FVE do distribuční sítě, a to za leden 2010.

Dále je ze stanoviska provozovatele distribuční soustavy ze dne 25. 5. 2009 k žádosti stěžovatelčina předchůdce o připojení k distribuční soustavě patrné, že FVE Chýnov bude připojena k distribuční soustavě pomocí svislého úsekového odpínače. Vlastníkem odpínače je provozovatel distribuční soustavy, který má rovněž zajistit jeho montáž. Vypnutý spínací prvek bude moci obsluha výrobny zapnout pouze se souhlasem dispečinku provozovatele distribuční soustavy v Českých Budějovicích. Ze stanoviska dále vyplývá, že výrobce je před prvním připojením výrobny k distribuční soustavě povinen požádat provozovatele o povolení

pokračování

zkušebního provozu. Před uvedením výrobny do provozu (mimo zkušební provoz) musí být proveden ověřovací provoz za účasti pracovníků provozovatele distribuční soustavy. Podle stanoviska se při uvádění výrobny do provozu provede měření, při němž se zkontroluje správnost hodnot uvedených v parametrech výrobny. Teprve za předpokladu souhlasných výsledků uvedených zkoušek a měření bude povolen paralelní provoz výrobny s distribuční sítí. Po provedení ověřovacího provozu bude mimo jiné instalováno obchodní měření dodávky. Stěžovatelka podala dne 23. 12. 2009 žádost o povolení zkušebního provozu, z vyjádření provozovatele distribuční soustavy ze dne 19. 3. 2010 adresovaného ústřednímu inspektorátu však vyplývá, že do toho data nebyl zkušební provoz povolen.

[47] NSS v prvé řadě předesílá, že stěžovatelka netvrdí konkrétní datum uvedení do provozu, pouze uvádí, že elektrárna byla do konce roku 2009 provozuschopná (to podle stěžovatelky plyne z povolení o předčasném užívání stavby). Stěžovatelka nedokládá ani konkrétní datum připojení k distribuční soustavě, ale pouze uvádí, že k připojení „*mohlo dojít*“ do konce roku 2009. Dokladem toho má být uzavření smlouvy o dodávce s účinností ke dni 23. 12. 2009. Z výše citovaných právních předpisů, technických pravidel, stanoviska provozovatele distribuční soustavy i z podmínek připojení sjednaných ve smlouvě o připojení přitom vyplývá, že jednostranné připojení výrobce elektřiny k distribuční soustavě bez součinnosti provozovatele distribuční soustavy není možné. Připojení k distribuční soustavě je vázáno na splnění řady podmínek a na sebe navazujících konkrétních technických úkonů, které musejí být písemně zachyceny. Stěžovatelka však nedoložila žádný z dokumentů, který by prokazoval připojení k distribuční soustavě v roce 2009. Zjištěné okolnosti naopak hovoří proti tomuto závěru. Popsaný sled událostí svědčí o značně netypickém postupu při uvádění FVE Chýnov do provozu, jelikož elektroměr byl osazen před schválením výrobny pro trvalý provoz, dokonce před povolením zkušebního provozu výrobny.

[48] Ve věci *DETOA Albrechtice* a v rozsudku sp. zn. 7 As 423/2017 uznal NSS jako den uvedení výrobny do provozu, resp. den připojení k distribuční soustavě, den, kdy byl vydán protokol o uvedení výrobny do provozu. V posuzovaném případě byl však protokol vydán až dne 7. 7. 2010. Zaměstnanec dispečinku provozovatele distribuční soustavy v e-mailu na dotaz územního inspektorátu provádějícího kontrolu sdělil, že v řídicím systému dispečinku je evidována manipulace s úsekovým spínačem do polohy *zapnuto* ke dni 6. 1. 2010. Na dotaz, zda bylo vydáno povolení ke zkušebnímu provozu a zda byla výrobna schválena do trvalého provozu (byl podepsán protokol o schválení výrobny), zaměstnavatel provozovatele distribuční soustavy sdělil, že FVE Chýnov ještě „*nemá ukončen proces připojení – uvedení do trvalého provozu*“. Připojení do distribuční soustavy nemohlo nastat před sepnutím úsekového odpínače. Dispečink eviduje datum sepnutí ke dni 6. 1. 2010, z tohoto data také žalovaná a krajský soud vyšly při hodnocení okamžiku uvedení FVE Chýnov do provozu. Spínač byl však zjevně sepnut bez provedení zkušebního provozu a ověřovacího provozu, v rozporu se sjednanými smluvními podmínkami smlouvy o připojení a s obecnými technickými předpisy (Pravidly pro provozování distribuční soustavy), k jejichž dodržování se smluvní strany zavázaly. NSS má proto pochybnosti, zda vůbec dne 6. 1. 2010 byla splněna podmínka „*prvního paralelního připojení výrobny do distribuční soustavy na základě smlouvy o připojení výrobny s provozovatelem distribuční soustavy*“, jak byla formulována ve věci *DETOA Albrechtice*, zvláště za situace, kdy to plyne pouze z e-mailového sdělení zaměstnance dispečinku provozovatele distribuční soustavy. V pozdějším e-mailu provozovatel distribuční soustavy naopak sdělil, že FVE Chýnov ještě „*nemá ukončen proces připojení – uvedení do trvalého provozu*“.

[49] NSS rovněž poukazuje na skutečnost, že smlouva o dodávkách elektřiny byla uzavřena až dne 19. 7. 2010. Ačkoli si strany ujednaly zpětnou účinnost smlouvy, nemá to podle NSS vliv

na to, že z hlediska veřejného práva (§ 52 energetického zákona) prováděla stěžovatelka do uzavření smlouvy o dodávce, resp. řádného provedení prvního paralelního připojení provozovatelem distribuční soustavy, neoprávněnou dodávku. O spekulativnosti stěžovatelčina jednání svědčí také to, že téhož dne (19. 7. 2010) uzavřela stěžovatelka s provozovatelem distribuční soustavy smlouvu o úhradě zeleného bonusu se zpětnou účinností ke dni 1. 1. 2010, k tomuto datu tedy podle smluvních ujednání zanikla práva a povinnosti ze smlouvy o dodávkách elektřiny. Změna typu podpory (zelené bonusy vs. výkupní ceny) však byla podle § 4 odst. 3 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů možná nejdříve za rok poté, co si výrobce závazně z těchto dvou možností jednu vybral a začal ji využívat. Za dobu účinnosti smlouvy o dodávkách elektřiny od 23. 12. 2009 do 31. 12. 2009 nebyla fakturována žádná dodávka vyrobené elektřiny (přitom množství dodané elektřiny se podle této smlouvy mělo stanovit na základě měsíčního vyúčtování).

[50] NSS tak uzavírá, že stěžovatelka nesplnila věcnou podmínku cenového rozhodnutí ERÚ, neboť do konce roku 2009 nezačala vyrábět a dodávat elektřinu do elektrizační soustavy v souladu s udělenou licencí. Ke stejnému závěru dospěla i žalovaná a krajský soud, a přestože se důvody jejich rozhodnutí mírně liší, závěry jako celek obstojí. Nic na nich nemění ani stěžovatelkou doložené důkazy. Povolení o předčasném užívání stavby je aktem vydaným podle stavebních předpisů, který je pro posouzení okamžiku uvedení do provozu bez významu. Na posouzení data uvedení výrobny do provozu nemá vliv ani určení data zpětné účinnosti.

[51] NSS se ztotožňuje i s vyhodnocením prohlášení pana J. jako nevěrohodného a odkazuje stěžovatelku na argumentaci krajského soudu v odst. 95 jeho rozsudku. NSS nepovažuje závěry krajského soudu učiněné ze stanoviska Oblastního inspektorátu práce v Českých Budějovicích ze dne 22. 12. 2009 za chybné, pouze se mu jeví pro posouzení rozhodné otázky jako nadbytečné. Stěžovatelka nijak nedoložila své tvrzení, že evidence sepnutí spínače neprobíhá automaticky, ani netvrdila (natož aby doložila) konkrétní okamžik sepnutí ještě v roce 2009. Zjištěné skutečnosti jednoznačně svědčí pro závěr, že FVE Chýnov nebyla uvedena do provozu v roce 2009, stěžovatelčina tvrzení a důkazní návrhy do zjištěného skutkového stavu nevnesly ani stín pochybnosti. Užití zásady *in dubio pro reo*, jíž se stěžovatelka dovolávala, v této věci proto nepřicházelo vůbec v úvahu.

II. H Liberační důvody

[52] Stěžovatelka je přesvědčena, že vynaložila veškeré úsilí, které po ní bylo možné požadovat, aby neporušila zákon o cenách. Domnívá se, že nemůže být postihována za to, že provozovatel distribuční soustavy připravil smluvní dokumentaci v rozporu se skutečnostmi zjištěnými žalovanou.

[53] Podle § 17 odst. 1 zákona o cenách (ve znění do 30. 6. 2017) *právnická osoba za delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.*

[54] Stěžovatelka neuvádí žádné konkrétní výhrady k rozsudku krajského soudu v této věci, pouze obecně vyjadřuje své přesvědčení o nesprávném vyhodnocení žalobní námitky. NSS se zcela ztotožňuje s argumentací krajského soudu v odst. 99–103 rozsudku a ve zbytku na ni stěžovatelku odkazuje. Pro uplatnění liberačního důvodu by stěžovatelka musela prokázat, že vynaložila veškeré úsilí k tomu, aby neuplatnila zelený bonus v nesprávné výši. To se v posuzovaném případě evidentně nestalo; přestože stěžovatelce muselo být známo, že FVE Chýnov nebyla uvedena do provozu v roce 2009, aktivně činila veškeré kroky k uplatnění zeleného bonusu pro výrobny uvedené do provozu v tomto roce.

pokračování

II. CH Nezákonné zahájení cenové kontroly

[55] Stěžovatelka namítá rozpor rozhodnutí žalované s překážkou litispendence. Dne 20. 11. 2014 byla stěžovatelce doručena dvě oznámení o zahájení kontroly, ze dne 18. 11. 2014 a ze dne 19. 11. 2014, se stejně vymezeným předmětem kontroly: „*dodržování § 5 odst. 5 zákona o cenách z hlediska čerpání výše podpory na výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů*“. Obě oznámení se liší pouze v určení doby a místa kontroly (FVE Čekanice a FVE Chýnov). Později zahájená kontrola, která se konala v provozovně FVE Chýnov, je proto podle stěžovatelky nezákonná.

[56] Krajský soud k této námitce uvedl, že ačkoli je předmět kontrol v obou oznámeních formulován *„poněkud nešťastně“,* z kontextu celého textu obou oznámení nelze dospět k závěru, že předmět obou kontrol je totožný, neboť se v nich kontrolní orgán hodlal zaměřit na jiné otázky. Místo a čas uskutečnění kontroly jsou vymezeny odlišně. Ze seznamu požadovaných dokladů je patrné, že kontrolní orgány požadovaly v obou případech vždy pouze doklady ke konkrétní kontrolované provozovně. Kontrolní orgán následně vedl každou z obou zahájených kontrol vždy pouze ve vztahu ke konkrétní provozovně.

[57] Stěžovatelka k argumentaci krajského soudu namítá, že ani v jednom oznámení o zahájení kontroly není uvedeno, k jaké FVE se požadované dokumenty vztahují. Pouze tím, že kontrolní orgán v průběhu kontroly požaduje dokumenty v užším rozsahu, než vyplývá z vymezeného předmětu kontroly, se nezužuje předmět kontroly.

[58] Ze správního spisu vyplývá, že předmět kontroly byl v oznámení o zahájení kontroly ze dne 19. 11. 2014 výslovně vymezen (nad rámec údajů v odst. [55] výše) tak, že se kontrola uskuteční dne 28. 11. 2014 v provozovně FVE Chýnov. Kontrolní orgán si zároveň vyžádal dokumenty vztahující se ke „*kontrolované provozovně*“. Kontrolní orgán obdržel dne 27. 11. 2014 stížnost, kterou stěžovatelka vytýkala zahájení dvou kontrol se stejným předmětem. V odpovědi na stížnost kontrolní orgán stěžovatelce objasnil, že objektem kontrol jsou dvě samostatné fotovoltaické elektrárny, po dobu vyřizování stížnosti výkon kontroly odložil.

[59] NSS námitce poukazující na překážku litispendence nepřisvědčil. Pro úplnost soud dodává, že stěžovatelka uplatnila stejnou námitku i ve vztahu k zahájení kontroly FVE Čekanice. NSS ji ze stejných důvodů vyhodnotil jako nedůvodnou (srov. rozsudek NSS sp. zn. 1 As 127/2018, odst. 124–129).

[60] Přestože byl předmět řízení v obou oznámeních o zahájení kontroly vymezen formálně totožně, z dalšího obsahu oznámení bylo možné dovodit, že se kontrola vztahuje na dvě různé provozovny. Toto pojetí navíc vysvětlil kontrolní orgán i ve vyrozumění o vyřízení stížnosti, které předcházelo provedení samotné fyzické kontroly ve FVE Chýnov. Formální nedostatky oznámení o zahájení kontroly nemají vliv na zákonnost kontroly a samotného řízení o správním deliktu. V souvislosti s tímto formálním pochybením nemohla být stěžovatelka jakkoli dotčena na svých procesních právech.

II. I Výše uložené pokuty

[61] Stěžovatelka nesouhlasí s vyhodnocením přitěžujících okolností, zejména s tvrzeným opakovaným porušením zákona o cenách v souvislosti s výrobnou FVE Bežerovice, neboť v provozovně FVE Chýnov byl delikt spáchán předtím, než byla stěžovatelce uložena pokuta ve věci FVE Bežerovice.

[62] Stěžovatelce nemůže být podle jejího přesvědčení přičítáno k tíži, že do vydání rozhodnutí v prvním stupni nevydala nepřiměřený majetkový prospěch. Stěžovatelčin postih za to, že se k deliktu nedozná, představuje nepřípustný zásah do jejího práva na obhajobu.

[63] NSS se s touto námitkou vypořádal již ve věci sp. zn. 1 As 127/2018, odst. 135-146, týkající se FVE Čekanice. S ohledem na obdobný skutkový stav (sankce ve výši jedenapůlnásobku nepřiměřeného prospěchu, totožné přitěžující okolnosti) nemá soud důvod se od svých závěrů nyní odchylovat. NSS nejprve potvrdil, že mnohost správních deliktů je přitěžující okolností. Na spáchání správních deliktů ve vícečinném stejnorodém souběhu lze nahlížet jako na projev určitých negativních sklonů pachatele, což se pak nutně projeví ve zvýšení ukládané sankce. Jak NSS dále podotkl, nelze bez dalšího přičítat k tíži pachatele skutečnost, že do odhalení protiprávního jednání nevydal nepřiměřený majetkový prospěch; i tak však rozsudek krajského soudu obstojí, neboť výše uložené sankce v její spodní hranici [horní hranice činí podle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách pětinásobek nepřiměřeného majetkového prospěchu] dostatečně odráží skutečnost, že stěžovatelka spáchala delikty ve vícečinném stejnorodém souběhu. Správní orgány při určení výše pokuty správně přihlédly k funkcím ukládaného trestu a naznaly potřebu mírně zvýšené represe ukládané sankce s ohledem na osobu pachatele.

II. J Účast třetích osob při vydávání rozhodnutí

[64] Stěžovatelka dovozuje z textace rozhodnutí inspektorátu pro Jihočeský kraj, že rozhodnutí bylo sepsáno osobou s vysokoškolským vzděláním v oboru právo v magisterském studijním programu.

[65] NSS považuje tuto úvahu za nepodloženou a ve zbytku odkazuje stěžovatelku na rozsudek ve věci sp. zn. 1 As 127/2018, odst. 147-156, který se s nimi podrobně vypořádává.

II. K Porušení čl. 39 Listiny základních práv a svobod

[66] Stěžovatelka vytýká krajskému soudu, že se nevypořádal s žalobní námitkou vznesenou při jednání dne 28. 2. 2018. Stěžovatelka v ní namítala porušení čl. 39 Listiny základních práv a svobod z důvodu, že právní norma, na základě které byla stěžovatelka shledána odpovědnou za spáchání deliktu, je částečně tvořena podzákonným právním předpisem. Zároveň se stěžovatelka domnívá, že krajský soud nemohl odmítnout tento žalobní bod věcně přezkoumat jen proto, že nebyl výslovně obsažen v žalobě. Podle stěžovatelky základ žalobní námitky v žalobě uveden byl; navíc pravidlo obsažené v čl. 39 Listiny má přednost před § 71 odst. 2 s. ř. s.

[67] NSS konstatuje, že stěžovatelka vznesla výše shrnutou námitku poprvé skutečně až při jednání, a nesouhlasí s tím, že základ této námitky byl uveden již v žalobě. Stěžovatelka sice namítala neústavnost cenové regulace, nikoli však neústavní postih za porušení podzákonného předpisu ve smyslu čl. 39 Listiny. Krajský soud se s touto námitkou při jednání ani v písemném vyhotovení rozsudku nevypořádal, což by mohlo založit dílčí nepřezkoumatelnost rozsudku. Jelikož však šlo o námitku vznesenou až při jednání, soud by k ní nepřihlédl a blíže by se jí nezabýval, pouze by v odůvodnění uvedl, proč k námitce nepřihlédl. Bylo by v rozporu se zásadou ekonomie řízení, aby jen z tohoto důvodu NSS rozsudek krajského soudu zrušil, pokud ve zbytku rozsudek obstojí.

[68] NSS nesouhlasí se stěžovatelčiným právním názorem, že každá důvodná námitka porušení ústavních práv musí být podkladem pro zrušení napadeného rozhodnutí ve správním soudnictví, přestože byla vznesena opožděně. Stěžovatelkou vznesená námitka nadto důvodná není (viz rozsudky NSS ve věci sp. zn. 10 As 62/2018, odst. 10, a ve věci sp. zn. 1 As 127/2018, odst. 65–70). Stěžovatelčin odkaz na usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016,

pokračování

čj. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS, je nepřípadný, neboť usnesení se týká retroaktivity nové hmotněprávní úpravy ve prospěch pachatele správního deliktu. Judikaturou stanovené výjimky z pravidla pro rozšiřování žaloby, stanoveného v § 71 odst. 2 s. ř. s., je třeba uplatňovat restriktivně; opačný přístup by ve svém důsledku popíral koncentraci řízení a vázanost soudu včas uplatněnými žalobními body.

III. Závěr a náklady řízení

[69] Stěžovatelčiny námitky nebyly důvodné, NSS proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[70] Stěžovatelka neměla v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalované nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 5. listopadu 2019

Ondřej Mrákota
předseda senátu