



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **ČEZ Obnovitelné zdroje, s. r. o.**, se sídlem Křížíkova 788/2, Hradec Králové, zastoupeného JUDr. Ondřejem Davidem, Ph.D., advokátem se sídlem V Parku 2323/14, Praha 4, proti žalované: **Státní energetická inspekce**, ústřední inspektorát, se sídlem Gorazdova 1969/24, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 6. 1. 2017, č. 902001517, č. j. SEI-103/2017/90.221-1/031105414, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 2. 2018, č. j. 51 A 25/2017 – 149,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalované **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení**

[1] Státní energetická inspekce, územní inspektorát pro Jihočeský kraj (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 29. 7. 2014 uložila žalobci pokutu ve výši 4.325.235 Kč za správní delikt podle § 16 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 16 odst. 4 písm. b) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách (dále jen „zákon o cenách“). Správního deliktu se žalobce dopustil tím, že v rozporu s § 5 odst. 5 zákona o cenách uplatnil za naměřenou a dodanou elektřinu z fotovoltaické elektrárny (dále též „FVE“) Čekanice u provozovatele distribuční soustavy, za kontrolované období leden až prosinec 2013 tzv. zelené bonusy, jakkoliv nesplnil věcnou podmínku cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 8/2008 (dále též „cenové rozhodnutí ERÚ“), bod 1.10, pro posouzení této výrobní jako výrobní uvedené do provozu do 31. 12. 2009.

[2] Žalovaná zamítla odvolání a potvrdila rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[3] Městský soud přisvědčil závěrům žalované a žalobu zamítl.

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu velmi obsáhlou kasační stížnost (50 stran textu členěných do 212 odstavců). Nejvyšší správní soud nebude na tomto místě rekapitulovat jednotlivé stížní body a v zájmu přehlednosti tohoto rozsudku je rozvede dále při jejich vypořádání. Stejně tak NSS níže rekapituluje relevantní pasáže vyjádření žalované.

## II. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[5] Soud nejprve přistoupil k posouzení, zda v daném případě došlo ke splnění podmínek řízení o kasační stížnosti. Ověřil, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti [§ 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)], kterou podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustné důvody podle § 103 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s. a v řízení je řádně zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy věcně projednatelná. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody; neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Soud odůvodnění rozsudku strukturoval dle okruhů uplatněných kasačních námitek: II.a Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu a rozhodnutí žalované; II.b Místní příslušnost soudu; II.c Působnost zákona o cenách; II.d Protiústavnost a nezákonnost cenové regulace; II.e Postih za porušení podzákonného právního předpisu; II.f Uvedení FVE Čekanice do provozu; II.g Liberační důvod; II.h Nezákonně zahájení cenové kontroly; II.ch Odklon od předchozího výkladu Státní energetické inspekce; II.i Výše uložené pokuty a II.j Účast třetích osob při vydávání rozhodnutí. Nejprve soud u každého kasačního okruhu shrne kasační námítka, vyjádření žalované a závěry krajského soudu, následně přistoupí k vlastnímu přezkumu relevantní části napadeného rozsudku. K obsahu jednotlivých částí odůvodnění soud ještě dodává, že námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu se kromě obecné výhrady objevuje jako dílčí argument i v dalších okruzích námitek. Proto je jí věnována přiměřená pozornost i v příslušných částech odůvodnění.

[8] Problematikou spáchání správního deliktu dle § 16 odst. 1 písm. c) zákona o cenách v souvislosti s uvedením do provozu fotovoltaických elektráren (dále též „FVE“) se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudcích ze dne 8. 3. 2018, č. j. 4 As 257/2017 – 82, ze dne 21. 3. 2018, č. j. 7 As 423/2017 – 43, ze dne 10. 1. 2019, č. j. 10 As 62/2018 – 135, či ze dne 18. 1. 2018, č. j. 1 As 29/2017 - 45. V těchto rozsudcích jsou uceleně vypořádány některé i v této kasační stížnosti vznesené námítka, proto soud na tyto rozsudky místy odkazuje.

### II.a Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu a rozhodnutí žalované

[9] Stěžovatel namítl nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu v různých souvislostech. Krajský soud se podle něj zejména nevypořádal s odkazem na usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4 As 165/2016 - 46, č. 3656/2018 Sb. NSS a se žalobní námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované uvedenou v bodu 71 žaloby. Dále krajský soud sice konstatoval, že rozhodnutí ve vazbě na stavební regulaci nemá na posouzení splnění podmínky uvedení provozovny do provozu vliv, nicméně se nezabýval tím, že správní orgán postupoval odlišně. Stěžovatel také poukázal na vadné vypořádání vznesených

námitek nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované krajským soudem. Jak bylo zdůrazněno výše, budou stěžovatelovy námitky vypořádány systematicky v rámci stížnostního okruhu, ve kterém je uplatnil.

[10] K jednotlivým výtkám soud konstatuje, že k opomenutí reakce na usnesení rozšířeného senátu se soud vyjádří dále v bodu [44] tohoto rozsudku. Krajský soud podal ucelený výklad toho, proč je zelený bonus cenou. Nevycházel přitom ze zákona o dani z přidané hodnoty, proti kterému mířil žalobní bod 71. Konečně k dílčí námitce opomenutého vypořádání správní praxe se krajský soud vyjádřil v bodu 107 rozsudku. K tomuto blíže bod [125] tohoto rozsudku.

[11] Judikatura setrvává dlouhodobě na tom, že za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 2 Afs 203/2016 - 51). Dochází k ní také tehdy, pokud soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS). V projednávaném případě však rozsudek takovou vadou netrpí. Krajský soud v napadeném rozsudku přímo reagoval na dílčí žalobní body nebo prezentoval své závěry ve formě ucelené argumentace, jejíž závěry jsou zcela dostatečné (rozsudek má 31 stran) a přezkoumatelné, přičemž není povinností soudu vyvrátit všechna jednotlivá tvrzení stěžovatele [nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009 sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52)].

[12] Krajský soud dále vypořádal v bodech [48] až [60] stěžovatelem namítanou nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované. Nejvyšší správní soud se v této souvislosti ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že rozhodnutí žalované vytýkanou vadou netrpí.

## II.b Místní příslušnost soudu

[13] Stěžovatel ve druhém stížnostním bodu nesouhlasí s místní příslušností soudu a poukazuje na skutečnost, že v průběhu řízení došlo ke změně správního orgánu prvního stupně. Tuto změnu nedoprovázelo oznámení dle § 12 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ani změna označení správního orgánu. Státní energetická inspekce je jako správní orgán vymezena institucionálně, přesto Nejvyšší správní soud vymezení správního orgánu postavil na funkčním základě (srov. rozsudek ze dne 22. 9. 2016, č. j. 6 As 200/2016 - 18). Stěžovatel navrhuje postoupit věc do rozšířeného senátu a závěry z citovaného rozsudku překonat. Místně příslušným soudem měl být Městský soud v Praze, neboť správním orgánem v institucionálním pojetí je Státní energetická inspekce se sídlem v Praze. Pouze zákon může zřídit správní úřad a stanovit jeho působnost. Krajský soud nadto chybně uvedl, že se změnilo označení správního orgánu prvního stupně tak, že došlo k nahrazení slova „ČR“ slovy „územní inspektorát pro Jihočeský kraj“.

[14] Žalovaná odkázala na své vyjádření k žalobě a rozsudek krajského soudu. Mezi jiným upozornila, že dle § 13c odst. 5 zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, je územní inspektorát orgánem rozhodujícím v prvním stupni.

[15] Krajský soud se přiklonil k závěrům rozsudku č. j. 6 As 200/2016 - 18. Neoznámení změny správního orgánu, ke které došlo *de iure*, nemohlo jakkoliv zasáhnout do stěžovatelových práv, byť procesních. Fakticky stále jednal s týmiž úředními osobami a dle svého tvrzení zasílal věci do téže datové schránky.

[16] Rozšířený senát v usnesení ze dne 5. 5. 2015, č. j. Nad 288/2014 - 58, č. 3257/2015 Sb. NSS, uzavřel, že „[p]ojem *správního orgánu* je pro účely určení pravomoci a příslušnosti soudů ve správním soudnictví nutno vnímat především v rovině kompetenční – správním orgánem v tomto smyslu, tedy mimo jiné i ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s., jenž stanoví pravidla pro určení místní příslušnosti správních soudů, je svazek kompetencí určitého typu. *Institucionální uspořádání či dokonce právní osobnost entity, jejíž součástí je uvedený svazek kompetencí, je pro posouzení, zda se u tohoto svazku jedná o správní orgán, zpravidla irelevantní či pouze pomocné kritérium.*“ Stěžovatel v kasační stížnosti neuvedl skutečnosti, které by rozšířený senát nevezal v úvahu.

[17] V projednávané věci zákon v souladu s čl. 79 odst. 1 Ústavy výslovně stanoví působnost zřízeného svazku kompetencí – správního orgánu (§ 13c odst. 5 zákona o hospodaření energií).

[18] Soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu (obdobně rozsudek č. j. 10 As 62/2018 - 135), že ani případné nesprávné označení správního orgánu prvního stupně nezakládá nezákonnost jeho rozhodnutí. V prvním i druhém stupni rozhodly zákonné správní orgány, přestože z obsahu spisu lze seznat nedůslednost v označování správního orgánu prvního stupně (vypouštění slova „ČR“ v rozhodnutích či oznámení o vyřízení stížnosti ze dne 16. 12. 2015, sp. zn. 031105414/1672/15/31.100/Št, novou hlavičkou ještě před účinností novely).

[19] Druhá stížnostní námitka je pro výše uvedené nedůvodná. Místně příslušným soudem je Krajský soud v Českých Budějovicích, neboť správní orgán prvního stupně má dle § 7 odst. 2 s. ř. s. sídlo v jeho obvodu (v Českých Budějovicích). K němu stěžovatel správně podal svou žalobu.

## II.c Působnost zákona o cenách

[20] V této kasační námitce stěžovatel tvrdí, že úhrada za zelený bonus nepředstavuje cenu dle zákona o cenách. Zelený bonus je podle § 2 písm. j) zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů (dále též „zákon o podporovaných zdrojích energie“), finanční částkou na podporu výroby elektřiny (dotací ze státního rozpočtu); nejedná se o cenu za zboží (elektrinu) podle § 2 a § 13 zákona o cenách nebo o cenu určenou podle zvláštního zákona k jiným účelům než k prodeji. Zákon o cenách proto na stěžovatele nedopadá a pokuta mu byla uložena v rozporu se zákonem.

[21] Žalovaná v této souvislosti odkazuje na cenové rozhodnutí ERÚ (to zelený bonus za cenu považuje), své rozhodnutí a vyjádření k žalobě.

[22] Krajský soud považuje zelený bonus za cenu, neboť se jedná o úhradu části skutečné ceny elektřiny jejímu výrobcí.

Podle § 2 odst. 2 písm. d) zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů) se zeleným bonusem rozumí „*finanční částka navyšující tržní cenu elektřiny a hrazená provozovatelem regionální distribuční soustavy nebo přenosové soustavy výrobcí elektřiny z obnovitelných zdrojů, zohledňující snížené poškození životního prostředí využitím obnovitelného zdroje oproti spalování fosilních paliv, druh a velikost výrobního zařízení, kvalitu dodávané elektřiny*“.

[23] Podle § 6a odst. 1 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů provozovatel „*přenosové soustavy nebo provozovatel regionální distribuční soustavy má právo na úhradu vícenákladů spojených s podporou elektřiny z obnovitelných zdrojů. Vícenáklady provozovatele přenosové soustavy nebo provozovatele*

*regionální distribuční soustavy podle předchozí věty jsou hrazeny složkou ceny za přenos elektřiny nebo ceny za distribuci elektřiny na úhradu vícenákladů spojených s podporou elektřiny z obnovitelných zdrojů regulované Úřadem a dotací z prostředků státního rozpočtu.“*

[24] Podle § 6b odst. 1 téhož zákona „[d]otaci na úhradu vícenákladů spojených s podporou elektřiny z obnovitelných zdrojů podle § 6a poskytuje Ministerstvo průmyslu a obchodu provozovateli přenosové soustavy a provozovatelům regionálních distribučních soustav čtvrtletně na základě jejich žádostí, které mu tyto provozovatelé předloží do konce měsíce následujícího po čtvrtletí.“

[25] Podle § 1 odst. 2 zákona o cenách je cena „peněžní částka a) sjednaná při nákupu a prodeji zboží podle § 2 až 13 nebo b) určená podle zvláštního předpisu<sup>1)</sup> k jiným účelům než k prodeji.“

[26] Podle § 10 odst. 1 zákona o cenách „[c]enové orgány stanoví cenovým rozhodnutím podle § 3 odst. 2, kraje a obce svým nařízením, zboží podléhající cenové regulaci podle § 5, 6 a 8, uplatněný způsob a podmínky cenové regulace, úředně stanovené ceny, pravidla a postupy pro stanovování těchto cen a jejich změn.“ Podle odstavce 2 téhož ustanovení „[p]ředpisy o regulaci cen podle odstavce 1 zveřejňuje Ministerstvo zdravotnictví ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví, Energetický regulační úřad v Energetickém regulačním věstníku a Český telekomunikační úřad v Poštovním věstníku.“

[27] Podle § 2c zákona o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen Energetický regulační úřad „a) vykonává působnost při uplatňování, regulaci, sjednávání a kontrole cen v oblasti energetiky, b) vydává právní předpisy pro regulaci, sjednávání a kontrolu cen v oblasti energetiky, c) vydává rozhodnutí o regulaci cen včetně pravidel pro klíčování nákladů, výnosů a hospodářského výsledku regulovaných a neregulovaných činností.“

[28] Podle § 3 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (rozpočtová pravidla) se dotací ve smyslu tohoto předpisu rozumí „peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel“.

[29] Podle § 54 zákona o podporovaných zdrojích energie pro „elektřinu z výroby elektřiny uvedených do provozu přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, pro kterou vznikl nárok na podporu elektřiny zelenými bonusy podle dosavadních právních předpisů, vzniká nárok na podporu elektřiny formou ročních zelených bonusů na elektřinu podle tohoto zákona.“

[30] Podle § 29 odst. 1 téhož zákona dotaci „na úhradu nákladů spojených s podporou elektřiny a provozní podporu tepla podle § 28 a na kompenzaci podle § 28a poskytuje ministerstvo operátorovi trhu čtvrtletně na základě jeho žádosti předložené do konce měsíce následujícího po ukončení čtvrtletí. Ministerstvo operátorovi trhu do konce dalšího měsíce poukáže jednu čtvrtinu částky uvedené v nařízení vlády podle § 28 odst. 2.“

[31] Podle § 3 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (rozpočtová pravidla) se dotací ve smyslu tohoto předpisu rozumí „peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel“.

[32] Již civilní doktrína minulého století považovala energii za věc (srov. srov. TILSCH, Emanuel, *Občanské právo rakouské. Část všeobecná*, Unie, Praha 1910, str. 123). Energii, jakožto ovladatelnou přírodní sílu, považovala za věc jak polistopadová judikatura (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 12. 2005, sp. zn. 29 Odo 1005/2003, či usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. 5. 2004, sp. zn. 7 Tdo 487/2004), tak i komentářová literatura (srov. ŠVESTKA, Jiří k § 118. In: ŠVESTKA, Jiří, SPÁČIL, Jiří, ŠKÁROVÁ, Marta, HULMÁK, Milan, ELIÁŠ, Karel, NYKODÝM, Jiří, NOVOTNÝ, Marek, KRÁLÍK, Michal, MIKEŠ, Jiří, FIALA, Roman,

DVOŘÁK, Jan, JEHLIČKA, Oldřich, LIŠKA, Petr, LAVICKÝ, Petr, MACEK, Jiří, PŘIB, Jan, HANDLAR, Jiří, SELUCKÁ, Markéta. Občanský zákoník I, II. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009, s. 635 či ŠÁMAL, Pavel k § 134. In: ŠÁMAL, Pavel, GRIVNA, Tomáš, HERCZEG, Jiří, KRATOCHVÍL, Vladimír, PÚRY, František, RIZMAN, Stanislav, ŠÁMALOVÁ, Milada, VÁLKOVÁ, Helena, VANDUCHOVÁ, Marie. *Trestní zákoník: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Velké komentáře. s. 1397) Výslovného zakotvení se judikaturní a doktrinální závěry dočkaly až v nové právní úpravě civilní – zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

[33] Dle § 497 a § 498 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník je elektrická energie hmotnou movitou věcí v právním slova smyslu.

[34] Jednou z vlastností elektrické energie, jakožto movité věci, je i její obchodovatelnost (srov. § 497 občanského zákoníku). Věci obecně, jsou-li obchodovatelné, mají určitou hodnotu zpravidla vyjádřenou v penězích (lze-li jejich hodnotu vyčíslit) – cenu (srov. § 492 občanského zákoníku a bod [56] níže).

[35] Evropská unie s ohledem na závazky, ke kterým se v souvislosti se snižováním množství skleníkových plynů přistoupila [viz bod 1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES (dále jen „směrnice o podpoře OZE“)], stanovila státům závazné národní cíle. České republice byl stanoven celkový národní cíl v podobě zvýšení podílu energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie v roce 2020 z 6,1 % v roce 2005 na 13 % v roce 2020. Za tímto účelem mohly členské státy zavést opatření v podobě režimu podpory či v podobě spolupráce mezi jednotlivými členskými státy a mezi členskými státy a třetími zeměmi za účelem dosažení celkových národních cílů (srov. čl. 3 směrnice o podpoře OZE).

[36] Režimem podpory se dle čl. 2 písm. k směrnice o podpoře OZE rozumí *„jakýkoli nástroj, režim či mechanismus uplatňovaný členským státem či skupinou členských států, který podporuje užívání energie z obnovitelných zdrojů snížením nákladů na výrobu této energie, zvýšením ceny, za kterou ji lze prodat, nebo zvýšením množství takto prodané energie prostřednictvím povinnosti využívat energii z obnovitelných zdrojů nebo jinak. To zahrnuje mimo jiné investiční pomoc, osvobození od daně nebo snížení daně, vrácení daně, režimy podpory pro povinnost využívat energii z obnovitelných zdrojů, včetně režimů používajících zelené certifikáty, a režimy přímé cenové podpory, včetně tarifů výkupních cen a plateb prémie“*.

[37] Česká republika v souladu s citovanou směrnicí zavedla jako primární nástroj podpory režim přímé cenové podpory v podobě výkupu elektřiny z obnovitelných zdrojů formou výkupní ceny a zeleného bonusu (srov. § 4 odst. 3 zákona o podporovaných zdrojích energie).

[38] Výkupní cena elektřiny nahrazuje její tržní cenu. Provozovatelé regionálních distribučních soustav a provozovatel přenosové soustavy mají dle § 4 odst. 4 zákona o podporovaných zdrojích energie povinnost vykoupit veškerou elektřinu z obnovitelných zdrojů, na kterou se vztahuje podpora.

[39] Zelený bonus je regulován společně s cenami elektřiny, vyráběné z podporovaných zdrojů. Příjem ze zeleného bonusu tvoří spolu s tržní cenou této elektřiny (srov. § 4 odst. 7 zákona o podporovaných zdrojích energie) či s cenou vyčíslenou v rámci samospotřeby vyrobené elektřiny (srov. § 4 odst. 16 téhož zákona) konečný příjem výrobce jako protiplnění za vyrobenou elektřinu. Z ekonomického hlediska a z pohledu výrobce se tedy jedná o část celkové ceny elektřiny pro výrobce.

[40] Skutečnost, že jde o „cenu“ [v širším slova smyslu], dokládá i to, že Energetický regulační úřad tuto cenu či část ceny reguluje prostřednictvím cenových rozhodnutí ERÚ (stanoví její výši a podmínky poskytnutí Regulace vycházející z práva Evropské unie nechává regulaci podpory na členských státech. Počítá přitom i s cenovou regulací (srov. např. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 13. 3. 2001 ve věci *PreussenElektra AG*, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160) jako je ta podle § 4 odst. 7 zákona o podporovaných zdrojích energie.

[41] Dotace (dle zákona o rozpočtových pravidlech) byla spojena s úhradou vícenákladů souvisejících s podporou elektřiny z obnovitelných zdrojů **provozovateli regionálních distribučních soustav a provozovateli přenosové soustavy** podle dříve platného zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů. Podle zákona o podporovaných zdrojích energie, účinného k dnešnímu dni, stát formou dotace hradí **operátorovi trhu** náklady na podporu elektřiny a provozní podporu tepla. Dotace tedy není poskytována formou zeleného bonusu, ale ve formě náhrady nákladů na jeho vyplácení, poskytované – podle dřívějšího modelu podpory provozovatelů distribuce a přenosu a podle nynějšího modelu operátorovi trhu (jímž je OTE a.s.). **Výrobce** má toliko právo na úhradu či vyplácení ceny, případně její části, elektřiny z obnovitelných zdrojů, nikoliv přímo na dotaci od státu, jejímž příjemcem – jak uvedeno výše je dnes operátor trhu.

[42] Ostatně z pohledu výrobce elektřiny není valného rozdílu mezi zdrojem příjmu z prodeje elektřiny. Jde stále o prodej téže komodity (věci) vyrobené tímž způsobem a určenou k témuž účelu – sloužit ke všemu, k čemu se tento druh energie používá. Podmínky podpory výroby adresované potencionálním výrobcům se mohou lišit, i druhově, ale účel zůstává stejný. Podnikat k výrobě, bez ohledu na to, zda výrobce vyrobenou energii v celém objemu prodá nebo ji částečně spotřebuje (a nebude muset nakupovat odpovídající množství energie nevyrobené z obnovitelných zdrojů odjinud) a prodá jen nespotřebovaný zbytek. Bez ohledu na formální označení „podpora formou zeleného bonusu“ dostává výrobce peníze za každou vyrobenou jednotku elektřiny (kWh), resp. její celkové množství ve stanoveném období, jako ji dostává jiný výrobce, který pro „obchod“ s vyrobenou elektřinou zvolil režim tzv. výkupní ceny. Hodnoty obojího jsou regulovány jedním cenovým předpisem ze stejných důvodů, předpis byl vydán jedním orgánem, na základě téhož zákonného podkladu a zmocnění, za splnění stejných věcných a technických podmínek. Shodná „filosofie“ podpory je patrná ostatně i z toho, že výrobce může každý rok „migrovat“ při volbě podpory ve formě zeleného bonusu a výkupních cen (§ 8 odst. 2 in fine zákona o podporovaných zdrojích energie).

[43] S ohledem na výše uvedené lze uzavřít, že zelený bonus, jakožto státní podpora v rámci cenové regulace, stále zůstává cenou elektřiny.

## II.d Protiústavnost a nezákonnost cenové regulace

[44] Stěžovatel tvrdí, že cenové rozhodnutí ERÚ je protiústavní a nezákonné. V žádném zákoně se dle čl. 79 odst. 3 Ústavy nestanoví oprávnění (pravomoc či působnost) ERÚ definovat termín uvedení výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie do provozu. K dosažení regulací sledovaného cíle je nezbytná toliko regulace cen v energetice. Činnost ERÚ mimo regulaci cen již porušuje zákonné zmocnění výše uvedeného článku Ústavy; určení definice a podmínek pro uvedení výroby elektřiny do provozu hranicí pouhé regulace cen překračuje. Pro podporu svých tvrzení odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 23/02, a Stanovisko Legislativní rady vlády ze dne 20. 10. 2014, č. j. 950/14.

[45] Součástí druhé stížnostní námitky je i tvrzení, že žalovaná se nedostatečně vypořádala s odvoláním žalobce. Řádně nevypořádala, proč je argumentace použitou judikaturou opodstatněná, ač stěžovatel tvrdí opak. Rozhodnutí žalované je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[46] Žalovaná ve vyjádření odkázala na své vyjádření k žalobě a relevantní pasáž rozsudku krajského soudu.

[47] Protiústavnost a nezákonnost cenové regulace odmítl krajský soud uceleným pojednáním o ní v bodech 61 až 75 svého rozsudku. Cenové rozhodnutí vydané ERÚ je právním předpisem. Zmocnění k jeho vydání – ke stanovení věcných podmínek – mu svěřuje přímo zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném v rozhodném období, ve spojení s § 4 odst. 7 zákona o podporovaných zdrojích energie. Dle § 5 odst. 5 tohoto zákona „[m]aximální, pevné nebo minimální ceny platí pro všechny prodávající a kupující určeného druhu zboží a jejich uplatnění mohou cenové orgány nebo místní orgány omezit dalšími věcnými, popřípadě časovými podmínkami. Cenové orgány mohou stanovit u stejného zboží souběžně maximální a minimální cenu.“ Stanovení toho, co se rozumí „uvedením do provozu“, není ničím jiným než stanovením věcné podmínky pro stanovení ceny. Nejedná se proto o vytváření cenové regulace, resp. jejího zákonného obsahu (upravena v části II zákona o cenách).

[48] Nález pléna Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 23/02, který uváděl stěžovatel, zrušil ustanovení zákona, které na podzákonném právním předpisu ponechávalo, aby fakticky originálně vymezil určitý institut rodinného práva včetně jeho obsahu (jednalo se o neurčitý právní pojem) bez opory v zákoně. Intenzita této neurčitosti byla přitom tak vysoká, že vylučovala možnost stanovení normativního obsahu daných ustanovení pomocí obvyklých interpretačních postupů. Zrušená ustanovení zákona zaváděla do českého právního řádu nový institut *smluvní rodiny*, aniž by blíže vymezil jeho obsah a stanovil práva a povinnosti členů smluvní rodiny a dítěte, jakož i vztahy mezi smluvní rodinou, diagnostickým ústavem a zákonnými zástupci dítěte. K tomu v projednávané věci nedošlo. Práva a povinnosti jsou vymezeny v zákoně a podzákonný právní předpis z nich vychází, ať už jde o udělení licence či uvedení do provozu v souladu s touto licencí.

[49] Cenová regulace je obecně považována za ústavní prostředek, kterým stát vede svoji politiku (nález Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02, č. 528/2002 Sb.) a cenová rozhodnutí (cenové výměry), kterými je cenová regulace uskutečňována, mají formu právních předpisů (viz citovaný nález č. 528/2002 Sb.; dále také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010 - 55, č. 2141/2010 Sb. NSS či rozsudek ze dne 19. 3. 2014, č. j. 1 Aos 7/2013 - 41). Zároveň zavedení cenové regulace je především politickým rozhodnutím, do kterého by soudy měly zasahovat zdrženlivě (viz citovaný nález č. 528/2002 Sb.). Z toho důvodu „[k] přezkoumání oprávněnosti a legitimosti takového rozhodnutí ze strany soudů může dojít toliko za předpokladu, že výkonná moc nerespektuje zákonné meze a ve výjimečných případech, např. tehdy, jestliže by nastavená regulace byla zjevně diskriminační nebo by porušovala základní lidská práva a svobody“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Afs 81/2013 - 44, č. 3095/2014 Sb. NSS).

[50] Při přezkumu souladnosti právních předpisů s ústavním pořádkem vycházel soud z kritérií, která vytyčil Ústavní soud v nálezu ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 28/06, č. 69/2009 Sb.: „Státní orgán, jenž je oprávněn k vydání podzákonného právního předpisu, musí postupovat ‚secundum et intra legem‘, nikoliv ‚praeter legem‘. Podzákonný právní předpis musí být obecný, a tedy dopadat na neurčitou skupinu adresátů. Dále musí být tento právní předpis vydán oprávněným subjektem, nemůže



*zasahovat do věci vyhrazených zákonu, mezi které patří primární práva a povinnosti, a musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard, tedy musí být otevřen prostor pro sféru podzákonného předpisu“.*

[51] Podle § 2c zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, je cenovým orgánem pro oblast energetiky i Energetický regulační úřad (dále též „ERÚ“), který může nejenom stanovit ceny, ale jejich uplatnění omezit věcnými a časovými podmínkami. V důvodové zprávě se uvádí, že „[c]enové nebo místní orgány mohou podle odstavce 5 vázat uplatnění úředně stanovených cen na další podmínky, jako např. konkrétní fázi oběhu zboží, určitou úroveň jakosti, technické vybavení, poskytnutí doplňkových služeb ap.“ V projednávané věci se fakticky specifikuje časový okamžik pro technické vybavení FVE. Neurčují se jim primární práva a povinnosti, ale toliko podmínky uplatnění stanovených cen. Zákon a zprostředkovaně i cenové rozhodnutí (viz dále) sleduje racionální cíl a provádí jej předvídatelnými prostředky.

[52] Aby mohl být dále právní předpis, jenž zasahuje do základních lidských práv a svobod garantovaných Listinou, hodnocen jako ústavně konformní, musí zpravidla obstát v testu proporcionality. V případě právních předpisů zasahujících do práv hospodářských, sociálních a kulturních práv upravených v hlavě čtvrté Listiny jsou přitom kritéria posouzení jejich souladu s ústavním pořádkem vzhledem k čl. 41 odst. 1 Listiny méně přísná. Ústavní soud v takových případech nevyžaduje posuzování právní úpravy testem proporcionality, ale postačí, pokud právní úprava vyhovuje testu racionality. Stěžovatel tvrdí pouze obecně, že cenové rozhodnutí ERÚ je protiústavní, což spojuje zejména s porušením čl. 79 Ústavy. O tom bylo podrobně pojednáno v napadeném rozsudku, se kterým se soud ztotožnil, a výše. Na tomto místě soud proto pouze obecně přezkoumal ústavnost relevantní pasáže cenového rozhodnutí ERÚ ve vztahu k právu podnikat.

[53] Test racionality, obsah a sled jeho jednotlivých kroků byly Ústavním soudem opakovaně formulovány s přihlédnutím k použitým hlediskům poněkud odchylně (srov. např. bod 85 nálezu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 16/14, č. 99/2015 Sb., či bod 48 nálezu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 54/10, č. 186/2012 Sb.), avšak jejich podstata je shodná. Test rozumnosti (racionality) sestává z těchto čtyř kroků:

- i) vymezení esenciálního obsahu hospodářského, sociálního práva či kulturního práva neboli jeho jádra;
- ii) zhodnocení, zda se požadovaný nárok dotýká jádra tohoto práva (jeho esenciálního obsahu);
- iii) posouzení, zda zájmy, které stojí proti požadovanému nároku, jsou legitimní (z ústavněprávního pohledu akceptovatelné);
- iv) zvážení otázky, zda právní úprava, týkající se nároku, je s ohledem na protichůdné legitimní zájmy rozumná (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

[54] Jinými slovy, podle testu racionality nemusí být právní úprava v přísném vztahu proporcionality ke sledovanému cíli, tj. nemusí jít o opatření v demokratické společnosti nezbytné, jak požaduje test proporcionality. Postačí, pokud právní předpis sleduje určitý legitimní cíl a činí tak způsobem, který si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení (srovnej nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 10. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 61/04, č. 16/2007 Sb.; ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06, č. 116/2008 Sb.; ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, č. 251/2008 Sb., resp. rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2014, č. j. 4 As 123/2014 - 33, č. 3139/2015 Sb. NSS či rozsudek ze dne 30. 7. 2015, č. j. 4 As 60/2015 - 33).

[55] Soud se zabýval souladností bodu 1 cenového rozhodnutí ERÚ, kterým se stanovuje *podpora pro výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, kombinované výroby elektřiny a tepla a drobných energetických zdrojů stran podmínek pro nově zřizované výrobní elektřiny s ústavním pořádkem.*

[56] Esenciální obsah práva na podnikání (v projednávané věci v úvahu připadá pouze porušení tohoto práva) v souvislosti s cenovou regulací vymezil Ústavní soud například v nálezu ze dne 22. 10. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 19/13, č. 396/2013 Sb., podle něhož součástí cenové regulace musí být i možnost tvorby zisku, jinak by došlo k dotčení podstaty základního práva plynoucího z čl. 26 Listiny. Dále uvedl, že esenciální obsah by byl zasažen rovněž v situaci, „[...] *kdy stát na jedné straně formálně umožňuje podnikání v určité oblasti, na straně druhé však pro něj stanoví takové podmínky, které fakticky vylučují jeho smysl*“.

[57] Cenové rozhodnutí ERÚ v přezkoumávané části nezasahovalo do možnosti vytvářet zisk, ani nevytvářelo překážky vstupu do odvětví, o čemž svědčí i zájem stěžovatele, aby se na něj cenové rozhodnutí aplikovalo. Podnikatelská činnost se váže s určitou mírou rizika (o to vyšší je toto riziko při volbě zeleného bonusu oproti výkupní ceně). Rozhodným často nebývá jen podnikatelský záměr (nápad), ale také jeho realizace, především načasování. Cenové rozhodnutí ERÚ stanoví výkupní ceny a výši zelených bonusů pro nově zřízené výrobní a zdroje na (přicházející příští) rok, nikoliv za (uplynulý minulý) rok, což jej činí velmi předvídatelnými. Nejde tedy hovořit o zásahu do jádra posuzovaného hospodářského práva, neboť předmětná úprava neodebírá podnikateli možnost tvorby zisku, což stěžovatel ani netvrdí.

[58] Dále se soud zabýval otázkou, zda věcné podmínky cenového rozhodnutí ERÚ sledují legitimní cíl cenové regulace energetiky (nevybočují z cíle sledovaného cenovou regulací energetiky). Důvodová zpráva (důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o cenách, tisk č. 234, Federální shromáždění ČSFR, VI. volební období 1990 - 1992, Zvláštní část, digitální repozitář, www.psp.cz) k § 1 zákona o cenách uvádí, že „[r]ozhodujícím kritériem uplatnění regulace cen je omezení hospodářské soutěže a s ním spojené omezení nabídky (mj. i u přírodních zdrojů, půdy, bytového fondu ap.), v důsledku nichž vzniká trvalé riziko spekulativního zvyšování cen, jež by zesílilo inflační procesy v ekonomice. Kromě toho se počítá s tím, že stát může přistoupit k regulaci cen zboží, vznikne-li mimořádná krizová situace na trhu, např. v důsledku extrémního vývoje cen na zahraničních trzích s přímým dopadem na tuzemský trh (např. ropa)“.

[59] Dle důvodové zprávy (důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích, tisk č. 1113, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, I. volební období 1993 - 1996, Obecná část, digitální repozitář, www.psp.cz) k zákonu č. 222/1994 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o Státní energetické inspekci (dále jen „starý energetický zákon“, který předcházel energetickému zákonu), mají energetická odvětví strategickým významem pro funkci národního hospodářství i život obyvatelstva (rozpad elektrizační či plynárenské soustavy s totálním přerušením dodávek energie prakticky znemožňuje fungování celé společnosti, totální selhání teplotních soustav má negativní dopady regionálního charakteru). V oné důvodové zprávě ke starému energetickému zákonu bylo cílem (důraz přidán) „*promítnout do nové úpravy základní principy Energetické Charty, o níž dnes jednají prakticky všechny evropské státy, tj. připojit odběrné zařízení každého odběratele, který o to požádá a splňuje zákonem stanovené podmínky a zajistit každému odběrateli plynulou a kvalitní dodávku energie za přiměřenou cenu.*“ V preambuli směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/77/ES ze dne 27. 9. 2001, o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou, jejíž cíle energetický zákon provádí, se stanoví, že „[v] současné době je potenciál využívání obnovitelných zdrojů energie ve Společenství nedostatečný. Společenství uznává potřebu podporovat obnovitelné zdroje energie jako prioritní opatření, jelikož jejich využívání

*přispívá k ochraně životního prostředí a k udržitelnému rozvoji. Kromě toho umožňuje vytvořit lokální zaměstnanost, může mít pozitivní dopad na sociální soudržnost, přispět k bezpečnosti zásobování [...].“*

[60] Stanovení věcných podmínek sleduje výše uvedené zájmy zejména zájem na udržení přiměřené ceny energie a její dostupnosti v souvislosti s unijním cílem zajištění ochrany životního prostředí skrze podporu obnovitelných zdrojů (srov. i rozsudek ze dne 31. 5. 2017, č. j. 2 As 151/2017 - 29). Cena musí být nastavena tak, aby zohlednila omezené množství zdrojů, rovnováhu nabídky a poptávky (tržní rovnováhu), její kvalitu a dopady do státního rozpočtu, neb se jedná o cenově regulovaný sektor s podporou. V případě vymezení věcných podmínek by bylo nežádoucí, aby byly nastaveny tak, že se okamžik uvedení do provozu bude rozcházet s faktickým uspokojením společenské poptávky po energii. Jinými slovy, cenové rozhodnutí ERÚ nediskriminačním způsobem stanoví objektivní podmínky pro to, aby na stanovené výkupní ceny či zelené bonusy pro rok 2009 „dosáhly“ pouze výroby či zdroje, které byly v tomto roce uvedeny do provozu v souladu s licenci. Podrobnějším výkladem slovního spojení „uvedení do provozu“ se soud bude zabývat v části II. e tohoto rozsudku. Přezkoumávané opatření se nerozchází s legitimním cílem sledovaným cenovým rozhodnutím, naopak jej podporuje.

[61] V posledním kroku testu racionality se soud zabýval otázkou rozumnosti přijatého opatření. Posuzovaná právní úprava zaručuje objektivně stejné podmínky pro uplatnění stanovených cen, přiměřenou cenu pro spotřebitele a nediskriminační a předvídatelné podmínky pro vstup na trh s energií z obnovitelných zdrojů s možností jisté predikce ziskovosti a návratnosti investice (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, č. 220/2012 Sb.). Splnění věcných podmínek před uvedením FVE do provozu zároveň zohledňuje nezbytnou míru bezpečnosti výroby elektřiny, plynulost dodávek elektřiny (stanovení výkonu) a přiměřenost ceny (předvídatelnost výkonů vyrobených zapojených do tržního prostředí). Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že výše uvedené závěry poskytují i rozumné důvody pro přijetí cenového rozhodnutí ERÚ stran stanovení věcných podmínek.

[62] Závěr o ústavnosti právní úpravy a zejména relevantní části cenového rozhodnutí ERÚ vyslovený krajským soudem plně ob stojí. Stížnostní námitka je nedůvodná.

[63] K pravomoci Energetického regulačního úřadu ve vztahu k vydávání cenových rozhodnutí dle § 5 odst. 5 zákona o cenách a definování věcných podmínek se kladně vyslovil i Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 9. 5. 2018, sp. zn. 23 Cdo 5137/2017.

[64] Stran námitky nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované Nejvyšší správní soud uvádí, že žalovaná se k odvolacímu bodu týkajícímu se protiústavnosti cenového rozhodnutí ERÚ dostatečně vyjádřila (viz zejména strany 25 a 26 rozhodnutí žalované). V této souvislosti soud připomíná, že není povinností správního orgánu analyzovat všechna uváděná rozhodnutí soudů, ale poskytnout vypořádání celého merita odvolacího bodu (všech relevantních věcných námitek), což v dané věci žalovaná učinila.

## **II.e Postih za porušení podzákoného právního předpisu**

[65] Stěžovatel v této kasační námitce poukazuje na to, že mu byla uložena sankce za porušení podzákoné právní normy, čímž došlo k porušení čl. 39 Listiny základních práv a svobod. Argumentoval nálezem Ústavního soudu ze dne 23. 7. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 13/12. Opět zdůraznil nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované, která se s jeho odvolací námitkou vypořádala toliko jednou větou. V průběhu ústního jednání odkázal na závěry usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4 As 165/2016 - 46, č. 3656/2018 Sb. NSS stran náležitostí výrokové části rozhodnutí v případě odkazujících ustanovení. Posledně zmíněným se krajský soud nezabýval.

[66] Žalovaná se ztotožnila se závěry krajského soudu.

[67] Krajský soud shrnul, že podzákoným předpisem je možno konkretizovat takovou úpravu, která danou problematiku upravuje alespoň v základních konturách. Ve stěžovatelově případě dospěl k závěru, že tato podmínka je v posuzované věci splněna. Ustanovení § 16 odst. 1 písm. c) zákona o cenách odkazuje při vymezení skutkové podstaty daného deliktu na § 5 odst. 5 téhož zákona. Dle věty druhé tohoto ustanovení pak platí, že „[p]ro uplatnění jednotlivých forem regulace cen mohou cenové orgány stanovit další věcné podmínky, včetně pravidel a postupů pro stanovení těchto cen, jejich změn a v případě nájmu nemovitostí nebo jejich částí a služeb spojených s jejich užíváním i způsob jejich sjednávání, uplatňování a vyúčtování.“ Citované ustanovení (ve spojení s další shora citovanou právní úpravou) představuje dostatečný podklad pro vydání cenového rozhodnutí, v němž má cenový orgán díky své odbornosti za úkol stanovit konkrétní parametry regulace cen, což lze volně připodobnit například možnosti vlády upravovat na základě vědeckého poznání (odbornosti) limitní hodnoty množství návykové látky v krevním vzorku (tedy konkrétní parametry). Své závěry krajský soud opřel o usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 9. 2017, sp. zn. IV. ÚS 613/17, ze dne 14. 12. 2015, sp. zn. I. ÚS 3539/15, či ze dne 10. 5. 2017, sp. zn. IV. ÚS 891/17). Zároveň se vypořádal s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/12, č. 259/2013 Sb., který označil za nepřijatelný, neboť v bodu 28 nálezu Ústavní soud uvedl, že úprava nařízením vlády (podzákonou normou) by byla ještě akceptovatelná tehdy, pokud by se jednalo o konkretizaci zákonné normy upravující danou problematiku alespoň v základních rysech, což mělo v projednávané věci místo.

[68] Obdobnou kasační námitku uplatnil stěžovatel před Nejvyšším správním soudem v řízení ukončeném rozsudkem č. j. 10 As 62/2018 – 135.

[69] V tomto rozsudku soud konstatoval, že § 16 odst. 1 písm. c) zákona o cenách poskytuje zákonný rámec pro sankcionování deliktu stěžovatele. Skutková podstata deliktu dle § 16 odst. 1 písm. c) zákona o cenách je dostatečně určitá, a přitom umožňuje bližší specifikaci detailních pravidel utváření cen až v podzákoném právním předpisu. Soud neshledal důvod, proč se od uvedeného právního názoru odklonit. Ostatně obdobný postih založený na obecné skutkové podstatě definované v zákoně, specifikované ovšem až v podzákoném předpise, není v oblasti porušení cenových předpisů nic výjimečného (srov. např. pro oblast regulace cen taxislužby rozsudek ze dne 5. 11. 2009, č. j. 1 Afs 60/2009 - 119, č. 2344/2011 Sb. NSS, část IV.C.). Primární povinnost je v projednávané věci uložena přímo zákonem (srov. bod [44] výše).

[70] Nejvyšší správní soud se ani neztotožňuje s odkazem stěžovatele na usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4 As 165/2016 - 46, č. 3656/2018 Sb. NSS. V projednávané věci je zjevné, že žalovaná vyčerpávajícím způsobem odkázala na všechna relevantní ustanovení právních předpisů, která ve svém souhrnu tvoří aplikovatelnou skutkovou podstatu právní normy. Krajský soud v bodu 77 svého rozsudku potvrdil správnost výrokové části rozhodnutí, čímž se vyrovnal s tvrzením stěžovatele uplatněným v rámci ústního jednání.

Vypořádá-li se správní orgán s meritem odvolací námitky, byť jednou větou, nelze v tom bez dalšího spatřovat nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. V případě stěžovatele se jeho tvrzení nepotvrdilo. Správní orgán prvního stupně a žalovaná se zabývaly námitkou protiústavnosti a nezákonnosti cenové regulace dostatečně podrobně a důkladně (správní orgán prvního stupně na stranách 25 až 27 svého rozhodnutí, žalovaná na stranách 10 a 11 napadeného rozhodnutí).

## II.f Uvedení FVE Čekanice do provozu

[71] Stěžovatel tvrdí, že FVE Čekanice byla uvedena do provozu v roce 2009, k čemuž dospěl i provozovatel distribuční soustavy. S ním stěžovatel uzavřel dne 10. 11. 2010 smlouvu o úhradě zeleného bonusu s účinností od 31. 12. 2009. K připojení FVE nedochází instalací elektroměru (instalován 26. 1. 2010), nýbrž instalací úsekového odpínače (instalován v roce 2009). FVE byl povolen zkušební provoz od 31. 12. 2009. Žalovaná musí v řízení o pokutě bez pochybností prokázat, že FVE byla uvedena do provozu až v roce 2010. V pochybnostech se mělo postupovat ve prospěch stěžovatele. Žalovaná dále nedodržela zásadu oficiality, neboť nezjišťovala skutečnosti ve prospěch stěžovatele, např. nevytvořila žádné úsilí k tomu, aby byla doložena tvrzení, že ve FVE Čekanice byla zahájena výroba elektřiny již v roce 2009. Neprováděla ohledně chybějících technologických kontejnerů vlastní zjišťování, ale pouze převzala zjištění učiněná orgánem činným v trestním řízení; záznam o provedení důkazu listinou nesplňuje obsahové náležitosti; v roce 2010 proběhly rozsáhlé meliorační práce, při kterých byla část technologických kontejnerů vyměněna; žalovaná ke zjištění pravosti posledního tvrzení žalobce (zda byly dodány jiné kontejnery v roce 2009 či v roce 2010 proběhly meliorační práce) nevyvinula žádné úsilí, ani stěžovatele nevyzvala k prokázání těchto skutečností, pouze uzavřela, že jde o účelové tvrzení.

[72] Stěžovatel dále vznesl vůči postupu při shromažďování důkazů námitku podjatosti úředních osob, žalovaná se s touto námitkou nevypořádala (srov. odstavec 108 doplnění odvolání). Dále se nezabývala skutečností, zda od provedení revize dne 10. 12. 2009 či od vydání povolení k předčasnému užívání pro část FVE dne 23. 12. 2009 nemohlo dojít k jejímu dokončení do 31. 12. 2019. Střídače Fronius IG 500 (dále též „střídač“) za určitých podmínek umožňují výrobu elektřiny ve FVE i tehdy, pokud elektřina není dodávána do distribuční soustavy. Uvedení FVE do provozu v roce 2009 vyplývá z prohlášení Jiřího y ze dne 25. 1. 2016. Tyto soudem výše shrnuté stížnostní námitky stěžovatel rozvádí ve čtyřech bodech:

### 1) Připojení k distribuční soustavě

Připojení FVE k distribuční soustavě prokazují podklady pod pořadovými čísly 31 a 52 správního spisu. Vyplývá z nich, že provozovna byla připojena již v roce 2009, a že osazení elektroměru nemá vliv na schopnost FVE dodávat elektřinu. Nebylo vyvráceno, že již v roce 2009 mohlo dojít k neměřené dodávce elektřiny do distribuční soustavy, sepnutím úsekového odpínače. Skutečnost, že k sepnutí úsekového odpínače došlo 26. 1. 2010, totiž nevylučuje, že k němu mohlo dojít i dříve. Připojení FVE k distribuční soustavě je přitom jednorázový úkon, opačná manipulace úsekového odpínače nezpůsobí odpojení od distribuční soustavy. Provozovatel distribuční soustavy by bez předchozí kontroly, zda je FVE schopna provozu, nepovolil zkušební provoz. K uvedení do provozu tak může dojít i před instalací elektroměru.

### 2) Střídač Fronius IG 500

Střídač potřebuje pro svůj provoz napětí a frekvenci připojenou na výstup měniče, čehož se dá dosáhnout připojením k distribuční soustavě či k lokální síti. Krátkodobě jde vytvořit dočasnou lokální síť, ve které je vyrobena elektřina využívána pro potřeby samotné FVE. Nic na tom nemění ani to, že vytvoření lokální sítě nebylo oznámeno provozovateli distribuční soustavy. Žalovaná k výše uvedenému v rozporu s druhou větou § 50 odst. 3 správního řádu nic nezjišťovala a rozhodla „od stolu“.

### 3) Zahájení výroby elektřiny ve FVE

Z prohlášení Jiřího y – předsedy představenstva stavební společnosti, která realizovala výstavbu FVE – vyplývá, že FVE byla ve druhé polovině prosince roku 2009 připravena pro výrobu elektřiny. K osazení elektroměru došlo až v lednu 2010 (elektroměry chyběly na trhu z důvodu

nečekaně vysoké poptávky), s čímž provozovatel distribuční soustavy nepočítal. Žalovaná pochybila, pokud Jiřího u nepředvolala jako svědka, přestože měla pochybnosti o pravdivosti jeho prohlášení. K prohlášení navíc uvedla, že důkazní prostředky získané na základě žádosti stěžovatele mají sníženou důkazní sílu a jejich věrohodnost je menší než u důkazních prostředků pořízených na základě zadání nezávislého orgánu. Tento závěr je v rozporu s právem na spravedlivý proces. Dále žalovaná ani neseznámila stěžovatele s obsahem rozsudku sp. zn. 8 Ca 53/2009, kterým v rozhodnutí argumentovala.

#### 4) *In dubio pro reo* a závažné procesní vady

Pro výše uvedené nebylo možné vyloučit, že FVE byla postavena a připojena k distribuční soustavě v roce 2009. Tato skutečnost vyplývá i z postupu provozovatele distribuční soustavy a prohlášení zástupce stavební společnosti. V takovém případě žalovaná pochybila, neboť přes pochybnosti rozhodla v neprospěch stěžovatele.

[73] Žalovaná k datu uvedení FVE do provozu odkazuje na výsledek svého kontrolního zjištění. Podotýká, že stěžovatel sice obdržel oprávnění k licencované činnosti dne 30. 12. 2009, ale v rozporu s věcnými podmínkami cenového rozhodnutí ERÚ zařadil svoji FVE jako uvedenou do provozu dne 31. 12. 2009, ačkoliv nedisponoval výstupy z předepsaného zkušebního provozu a administrativním uvedením výroby do provozu formou protokolu o schválení výroby, který byl vyhotoven až dne 20. 10. 2010 po provedení ověřovacího provozu z téhož dne. Stěžovatel podle závěrů žalovaného prokazatelně vyráběl elektřinu a dodával do distribuční soustavy v období od 26. 1. 2010 do 20. 10. 2010 bez provedení zkušebního provozu výroby (FVE), bez protokolu o uvedení výroby do provozu, bez uzavřené smlouvy o dodávce a bez uzavřené smlouvy o podpoře. Toto jednání lze podřadit pod neoprávněnou dodávku do elektrizační soustavy podle § 52 odst. 1 písm. a) energetického zákona a pod dodávku zakázanou podle odst. 3 téhož ustanovení, kterou však provozovatel distribuční soustavy po ověřovacím provozu dne 20. 10. 2010 a po vyhotovení protokolu o uvedení výroby do provozu z téhož dne se zpětnou účinností uzavřených smluv a v rozporu s vyhláškou č. 475/2005 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, zlegalizoval.

[74] Krajský soud poukázal na § 2 odst. 2 bod 20 energetického zákona, dle něhož se výrobnou elektřiny rozumí „energetické zařízení pro přeměnu různých forem energie na elektřinu, zahrnující všechna nezbytná zařízení“. Mezi taková „nezbytná zařízení“ patří i tzv. technologické kontejnery sloužící k umístění střídačů. Nelze přehlédnout, že věcná podmínka cenového rozhodnutí ERÚ vyžaduje, aby k započetí výroby došlo „v souladu s rozhodnutím o udělení licence“. Započetí výroby elektřiny v pouhé části FVE k naplnění této podmínky nepostačuje. V rozhodnutí o licenci se stěžovateli v souladu s § 8 odst. 2 písm. c) energetického zákona stanovila technická podmínka spočívající v pevně stanovené výši celkového výkonu FVE (4,480 MW). Pro uvedení do provozu nemusí být FVE (výrobna) zcela dokončena stavebně, musí však být dokončena technicky z pohledu možnosti plánované výroby elektřiny. Orgány činné v trestním řízení zjistily, že 8 ze 14 technologických kontejnerů umístěných ve FVE bylo vyrobeno až v roce 2010. Důkaz listinou (úřední záznam k tomuto zjištění) nebyl proveden zákonem předvídaným způsobem, ale stěžovatel se s obsahem listiny seznámil a vyjádřil se k ní. Důkazní hodnota (věrohodnost) revizní zprávy ze dne 10. 12. 2009, ve které se uvádí, že ke dni revize bylo instalováno všech 14 technologických kontejnerů, je značně snížena výše uvedeným úředním záznamem a rozhodnutím Městského úřadu Tábor jako obecného stavebního úřadu, ve kterém hovoří o jednom instalovaném technologickém kontejneru. Revizní zpráva navíc počítá s instalovaným výkonem 4,43872 MW.

[75] Krajský soud se dále zabýval prohlášením J. J. Přisvědčil přitom žalované, že je účelové. Přihlédl k tomu, že pan a byl v blízkém osobním vztahu se stěžovatelem, k osazení elektroměrů a proplacení podpory výroby elektřiny vyjadřoval subjektivní pocity, neuvedl, zda byl osobně přítomen popisovaným skutečností. Zcela shodné prohlášení učinil i vůči FVE Chýnov (viz řízení vedené pod sp. zn. 51 A 60/2017). Jako účelové vyhodnotil krajský soud i tvrzení stěžovatele o provedení melioračních prací. Stěžovatel své tvrzení nejenže nedoložil, ale ani nekonkretizoval například to, proč měly být tyto práce prováděny, jaký byl údajný rozsah vyměněných částí, popřípadě proč musely být vyměněny právě technologické kontejnery; nadto je stěžovatel uplatnil až v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, ačkoli mu v tom nic nebránilo již v průběhu samotné kontroly. Stěžovatel rozporoval skutková zjištění ohledně technologických kontejnerů pouze nevěrohodným tvrzením o údajném provedení meliorizačních prací (v podstatě tedy že všech 14 technologických kontejnerů se ještě koncem roku 2009 v FVE Čekanice nacházelo, avšak 8 z nich muselo být krátce nato za nejasných okolností a z neznámých důvodů vyměněno), žádné důvodné pochybnosti opodstatňující aplikaci zásady v pochybnostech ve prospěch stěžovatele v posuzované věci nevyvstaly. O účelovosti postupu stěžovatele svědčí i stanovení zpětné účinnosti smlouvy o dodávce elektřiny ze dne 9. 11. 2010 ke dni 26. 1. 2010 a smlouvy s provozovatelem distribuční soustavy o úhradě zeleného bonusu ze dne 10. 11. 2010 ke dni 31. 12. 2009. Shora uvedená skutková zjištění nebyla v řízení relevantním způsobem zpochybněna a představují dostatečný podklad pro závěr, že FVE Čekanice nebyla do konce roku 2009 zcela dokončena.

[76] V neposlední řadě krajský soud poukázal na význam rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 8 Ca 53/2009 - 29, který sloužil k přiblížení základních kritérií, jimiž se žalovaná při hodnocení důkazů řídila. Ostatními žalobními body se krajský soud pro nadbytečnost nezabýval.

[77] Nejvyšší správní soud nejprve zrekapituluje skutkový stav věci a poukáže na relevantní zjištění a shromážděné informace.

[78] Dne 18. 11. 2014 správní orgán prvního stupně stěžovateli oznámil zahájení kontroly dle § 5 zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád) a vyžádal si doklady potřebné k ověření dodržování § 5 odst. 5 zákona o cenách.

[79] Dne 20. 4. 2015 po vyřízení stížností podaných stěžovatelem a odložení výkonu činnosti oznámil správní orgán prvního stupně pokračování výkonu kontroly a aktualizoval seznam požadovaných dokumentů.

[80] Dne 5. 5. 2015 proběhlo místní šetření, při kterém byly vydány tyto dokumenty: *protokol o schválení výroby, povolení zkušebního provozu, faktura č. 9426102227, smlouva o úhradě zeleného bonusu, smlouva o dodávce elektřiny s převzetím závazku a dodatek č. 1 k této smlouvě*. Správní orgán prvního stupně dále do spisu založil *rozhodnutí o změně rozhodnutí o udělení licence, smlouvu o připojení zařízení výrobce elektřiny k distribuční soustavě, rozhodnutí o předčasném užívání, protokol z místního šetření stavebního úřadu, zprávu o revizi elektrického zařízení (trafostanice), žádost o povolení zkušebního provozu, pracovní příkaz k připojení elektroměru, výpis hodnot profilu, zprávu o výchozí revizi elektrického zařízení, návod k obsluze pro střídače FRONIUS IG 300/390/400/500, doklady o výplatě podpory za rok 2013, snímky FVE a další*. V průběhu dalšího řízení bylo do spisu zaneseno *stanovisko E.ON Distribuce, a. s. k žádosti výrobce elektřiny o připojení výroby k distribuční soustavě a zajištění rezervovaného výkonu pro výrobu*, jakož i dokumenty související s trestním řízením a s informacemi vztahujícími se k technologickým kontejnerům.

[81] Správní orgán prvního stupně v protokolu č. j. 031105414/973/14/31.101/Mi ze dne 10. 7. 2015 shrnul, že FVE nemohla v roce začít vyrábět elektřinu ve smyslu cenového rozhodnutí ERÚ. Povolení předčasného užívání bylo stavebním úřadem vydáno jen na část FVE a FVE nebyla připojena k síti, přičemž použité střídače byly vyvinuty výlučně pro fotovoltaická zařízení připojená k síti. Proti protokolu podal stěžovatel námitky. Oznámení o zahájení správního řízení bylo datováno dnem 9. 12. 2015. Stěžovatel byl poučen o možnosti navrhnout důkazy po celou dobu řízení do vydání rozhodnutí. Správní orgán téhož dne stanovil dvanáctidenní lhůtu k navržení důkazů ode dne doručení usnesení. Stěžovatel podal proti usnesení odvolání spolu s žádostí o prodloužení lhůty do 8. 1. 2016 a stížnost na postup správního orgánu. Žádosti o prodloužení lhůty bylo vyhověno.

[82] Stěžovatel správnímu orgánu prvního stupně zaslal prohlášení J. J. a oznámil, že mu zašle vyjádření dovozce střídače FRONIUS 500.

[83] Správní orgán prvního stupně oznámil stěžovateli provedení důkazu listinou (dokumenty získané od orgánů činných v trestním řízení). Stěžovatel se však k provedení nedostavil. Dne 1. 6. 2016 vydal správní orgán oznámení o shromážděných podkladech rozhodnutí a vyzval stěžovatele k vyjádření ve lhůtě 10 dnů. Stěžovatel se ke správnímu orgánu prvního stupně dne 3. 6. 2016 dostavil za účelem nahlížení do spisu. Následně zaslal své vyjádření.

[84] Dne 29. 7. 2016 rozhodl správní orgán prvního stupně o uložení pokuty. K uvedení FVE do provozu uvedl, že ačkoliv byl stěžovatel v rozhodné době držitelem licence, má pochybnosti o legalitě vzniku oprávnění k výkonu licencované činnosti. Stěžovatel zdůraznil, že část technologických kontejnerů byla dodána až v roce 2010, stavební práce probíhaly na FVE i po dni výchozí revize. Nedokončenost FVE vyplývá i z povolení o předčasném užívání, které bylo vydáno pro část (jednu sedminu) FVE. Licence však byla vydaná na celý výkon. Stěžovatel proto nemohl začít vyrábět elektřinu v souladu s udělenou licencí. Až připojením k distribuční soustavě (sepnutí úsekového odpínače do polohy zapnuto) došlo k připojení FVE do distribuční sítě. Střídače FRONIUS IG 500 byly vyvinuty výlučně pro fotovoltaická zařízení připojená k síti, tudíž na síti nezávislou výrobu elektřiny před připojením nebylo možné provozovat. FVE přitom byla projektovaná jako výrobní připojená k síti. V případě výstavby fotovoltaické elektrárny určené pro ostatní vlastní spotřebu by elektrárna musela být projektována s výrobním zdrojem pro aktivaci použitých střídačů a měření vyrobené elektřiny. Revizní zprávy k těmto zařízením by musely být doloženy k žádosti o udělení licence. Dle vyjádření provozovatele FVE není ve výrobě vykazována žádná ostatní vlastní spotřeba (lokální spotřeba výrobce). Podle bodu 3.8.4.4. Pravidel provozování distribuční soustavy účinných pro rozhodné období bylo nezbytné, aby každý výrobce elektřiny uvědomil provozovatele distribuční soustavy o tom, zda jeho výrobní je schopna spuštění bez připojení k vnějšímu zdroji elektřiny. Podmínky využívání by byly předmětem dohody mezi provozovatelem výrobní a provozovatelem distribuční soustavy. V projednávané věci však podmínky v žádné dohodě nejsou. Stěžovatel nedoložil avizované vyjádření dovozce střídačů ani nijak nedoložil existenci lokální sítě.

[85] K vyjádření J. J. správní orgán prvního stupně poukázal na řadu nesrovnalostí, které zpochybňují jeho věrohodnost a vypovídací hodnotu. Předávací protokoly byly vyhotoveny před datem místního šetření provedeného stavebním úřadem, který s ohledem na stadium dokončenosti FVE rozhodl o předčasném užívání pouze části FVE. V prohlášení jsou vyjádřeny subjektivní pocity k osazování elektroměrů a proplácení zeleného bonusu, ač k proplácení má dle (tehdy platné) vyhlášky č. 541/2005 Sb., o Pravidlech trhu s elektřinou, zásadách tvorby cen za činnosti operátora trhu s elektřinou a provedení některých dalších ustanovení energetického zákona, docházet po vyplnění měsíčního hlášení do patnáctého dne následujícího měsíce. V prohlášení vychází pan a toliko z „jemu dostupných informací“; netvrdí, že viděl



probíhat postup prací a byl každý den přítomen na staveništi. Závěry prohlášení navíc vyvrací skutečnosti vyplývající z dokumentů zaslaných orgány činnými v trestním řízení a to, že úsekový odpínač byl sepnut do polohy „zapnuto“ až v lednu 2010.

[86] Stěžovatel v odvolání vytkl rozhodnutí vady obdobné jako v podané kasační stížnosti.

[87] Pro věc je podstatný výklad bodu 1.10 cenového rozhodnutí ERÚ. Podle tohoto bodu „[u] *nově zřizované výroby elektřiny nebo zdroje se 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.*“

[88] Pro uplatnění zeleného bonusu dle sazby stanovené pro výroby elektřiny nebo zdroje uvedené do provozu v roce 2009 je nutné dle cenového rozhodnutí ERÚ splnit tři základní podmínky.

[89] První z těchto podmínek je udělení licence.

[90] Druhou oprávnění k výkonu licencované činnosti.

[91] Třetí je uvedení do provozu v souladu s rozhodnutím o udělení licence a oprávněním k výkonu licencované činnosti.

[92] K udělení licence došlo 29. 12. 2009.

[93] Nad rámec Nejvyšší správní soud poukazuje na skutečnost, že pochybnosti vznesené správním orgánem prvního stupně týkající se okolností udělení licence byly potvrzeny krajským soudem v rozsudku ze dne 12. 9. 2018, sp. zn. 52 T 13/2017. Soud shledal vinným revizního technika z pomoci ve spáchání zločinu podvodu podle § 24 odst. 1 písm. c) zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, k § 209 odst. 1 a odst. 5 písm. a) téhož zákona, zčásti dokonaného, zčásti ve stadiu pokusu podle § 21 odst. 1 téhož zákona. Soud dospěl k závěru, že potřebná technologie nebyla ve FVE v podstatné míře instalována, a tudíž že je revizní zpráva nepravdivá a nemůže prokázat bezpečnost výroby v licenčním řízení, čímž nemohly být splněny technické předpoklady pro rozhodnutí o změně licence. Ve výroku krajský soud mezi jinými uvedl, že FVE byla stavebně a technologicky dokončena až v roce 2010. Vrchní soud v Olomouci rozsudek krajského soudu stran spáchaného trestného činu potvrdil rozsudkem ze dne 9. 4. 2019, sp. zn. 4 To 65/2018.

[94] Oprávnění k výkonu licencované činnosti vznikne nejdříve dnem nabytí právní moci rozhodnutí o udělení licence. Vznik oprávnění může být také posunut v souvislosti s termínem zániku licence předcházejícího provozovatele téhož energetického zařízení. Dle žalované nabylo rozhodnutí o udělení licence právní moc dne 30. 12. 2009.

[95] Ačkoliv byla licence formálně udělena a vzniklo oprávnění k výkonu licencované činnosti, žalovaná ve správním řízení nesouhlasila se splněním podmínek (zejména technických) pro její udělení, o čemž bude pojednáno dále.

[96] Poslední podmínkou pro uplatnění zeleného bonusu dle sazby stanovené pro výroby elektřiny nebo zdroje uvedené do provozu v roce 2009 bylo uvedení FVE do provozu v souladu s rozhodnutím o udělení licence a oprávněním k výkonu licencované činnosti.

[97] Započetí výroby v souladu s rozhodnutím o udělení licence a oprávněním k výkonu licencované činnosti vyjadřuje požadavek na bezpečný provoz silně regulované výroby těžko skladovatelného zboží strategického významu. Podle § 1 odst. 2 dle zákona o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie (ve znění účinném do 31. 12. 2012), účelem zákona bylo „v zájmu ochrany klimatu a ochrany životního prostředí podpořit využití obnovitelných zdrojů energie, zajistit trvalé zvyšování podílu obnovitelných zdrojů na spotřebě primárních energetických zdrojů, přispět ke šetrnému využívání přírodních zdrojů a ke trvale udržitelnému rozvoji společnosti, vytvořit podmínky pro naplnění indikativního cíle podílu elektřiny z obnovitelných zdrojů na hrubé spotřebě elektřiny v České republice ve výši 8 % k roku 2010 a vytvořit podmínky pro další zvyšování tohoto podílu po roce 2010“. Existuje proto legitimní veřejný zájem i na tom, aby rozhodným kritériem pro určení tarifu vyplácené podpory – zeleného bonusu – byla schopnost elektrárny FVE vyrábět elektřinu ze slunečního záření za pomoci fotovoltaických panelů tedy z obnovitelného zdroje energie v souladu s licencí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2017, č. j. 2 As 151/2017 – 29).

[98] Nejvyšší správní soud v bodu 14 rozsudku ze dne 21. 3. 2018, č. j. 7 As 423/2017 - 43, uvedl, že pro účely uplatnění zeleného bonusu se za den uvedení výroby (FVE) do provozu považuje již den, kdy výrobce začal v souladu s licencí vyrábět elektřinu a provedl řádné tzv. první paralelní připojení. Obdobně na věc nahlížel soud v rozsudcích ze dne 10. 1. 2019, č. j. 10 As 62/2018 – 135, bod 21, ze dne 8. 3. 2018, č. j. 4 As 257/2017 - 82, č. 3737/2018 Sb. NSS, bod 37 a násl., či Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 9. 3. 2017, sp. zn. 32 Cdo 1051/2015.

[99] Ústředním okamžikem pro každou budovanou FVE je tedy udělení licence. V rámci řízení o udělení licence se ověřuje bezpečnost výroby (FVE), což se zpravidla děje revizní zprávou a dokládá se některý z titulů k užívání stavby (v projednávané věci šlo o předčasné povolení užívání stavby). K závěru o provozuschopnosti výroby (FVE), tedy naplnění věcné podmínky cenového rozhodnutí ERÚ, však nepostačí udělení licence, resp. oprávnění k výkonu licencované činnosti. Před zkoumáním provozuschopnosti výroby je třeba dospět k závěru, že její provoz, resp. uvedení do provozu, bude nejenom v souladu s licencí, ale i se zákonem.

[100] Licence byla udělena na celkový instalovaný výkon 4,480 MW. Do 31. 12. 2009 tedy FVE Čekanice musela podle § 2 odst. 2 písm. a) bod 20 energetického zákona zahrnovat všechna nezbytná (pomocná, související) zařízení, která zajistí výrobu elektřiny ve výkonu uvedeném v licencí.

[101] Žalovaná však prokázala opak, resp. stěžovatel do zjištěného skutkového stavu nevnese pochybnosti.

[102] V řízení je několik mezi účastníky sporných skutečností.

[103] První z nich je otázka faktického připojení k distribuční soustavě. Žalovaná poukazuje na skutečnost, že stěžovatel ke dni 31. 12. 2009 nedisponoval výstupy z předepsaného zkušebního provozu a protokolem o schválení výroby, který byl podepsán až 20. 10. 2010 po provedení ověřovacího provozu z téhož dne. Ke dni 31. 12. 2009 také nebyla podepsána smlouva o úhradě zeleného bonusu a smlouva o dodávce elektřiny. Stěžovatel proto nemohl provádět zákonnou dodávku elektřiny. Především však FVE nebyla ani schopna vyrábět elektřinu v souladu s licencí.

[104] Stěžovatel staví proti závěrům žalovaného pouze obecná tvrzení o tom, že nebylo vyloučeno, že úsekový odpínač nebyl zapnut již v roce 2009 a k neměřené dodávce elektřiny mohlo dojít také v tomto roce. Není totiž pravdou, že až instalací elektroměru dochází k připojení výroby (FVE) k distribuční soustavě.

[105] Soud nezpochybnuje posledně uvedený závěr stěžovatele, že instalací elektroměru nedochází k připojení výrobní elektrárny k distribuční soustavě. Judikatura ovšem tuto technickou otázku a její právní důsledky již v minulosti vyřešila. I Ústavní soud připomněl v usnesení ze dne 13. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 1764/17, že „v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu se ustálil závěr, podle něhož lze za uvedení zařízení do provozu ve smyslu § 6 odst. 1 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, považovat i dodávku elektrárny do distribuční soustavy v rámci prvního paralelního připojení výrobní k distribuční soustavě po získání licence na výrobu elektrické energie (srov. rozsudek NSS č. 4 As 257/2017-82 ze dne 8. 3. 2018, č. 3737/2018 Sb. NSS).“

[106] Rozhodující je, že stěžovatel ani netvrdil, že došlo k řádnému provedení prvního paralelního připojení v souladu se smlouvou s provozovatelem distribuční soustavy a řádem pro její provoz. Uvádí pouze vágní tvrzení, že mohlo (ale nemuselo) jaksí bezděčně dojít k fyzickému připojení FVE k soustavě, avšak bez součinnosti s jejím provozovatelem. To však podle výše citované judikatury nepostačuje. Tvrzení stěžovatele navíc postrádají oporu ve spisu a nebyly k nim doložené věrohodné důkazy. Naopak: shromážděné důkazy jeho tvrzení zcela vyvrací.

[107] Sít'ový odpínač dle *Stanoviska E.ON Distribuce, a.s., k žádosti výrobce elektrárny o připojení výrobní k distribuční soustavě a zajištění rezervovaného výkonu pro výrobu* mohl být zapnut jen se souhlasem dispečinku vysokého napětí (VN) České Budějovice. Investorem a majitelem odpínače je provozovatel distribuční soustavy. Stanovisko vyžadovalo i splnění dalších povinností, jako dodržování *Pravidel provozování distribuční soustavy, provedení obchodního měření dle připojovacích podmínek, předložení revizní zprávy a revizních protokolů elektrických ochranných zdrojů před zkušebním provozem* (pouze za účelem odzkoušení provozních stavů, nastavení ochranných a automatik) či před připojením k distribuční soustavě provedení ověřovacího provozu za účasti pracovníků E.ON Distribuce, a.s. K připojení do distribuční soustavy mělo dojít 5 měsíců od podepsání smlouvy o připojení a splnění v ní stanovených podmínek. K uzavření smlouvy došlo až dne 20. 10. 2010. K připojení dle této smlouvy mělo dojít od 31. 3. 2010, nejdříve však do 4 měsíců od jejího uzavření (srov. čl. II smlouvy).

[108] Nejvyšší soud v rozsudku sp. zn. Cdo 1051/2015 zcela správně konstatoval, že pokud je čerpání určitých zvýhodnění, dotací, bonusů či zvláštních režimů, které mají veřejnoprávní povahu, podmíněno uzavřením soukromoprávní smlouvy, nejde o podmínku nijak výjimečnou. O to více, trvají-li obě smluvní strany na dodržení povinností všeobecně stanovených pro všechny výrobce elektrárny (Pravidla provozování distribuční soustavy) za účelem vypracování a zveřejnění předpisů, které stanoví minimální technické, plánovací, provozní a informační požadavky pro připojení uživatelů k distribuční soustavě a pro její užívání, jež vychází z právních předpisů (srov. předmluvu Pravidel provozování distribuční soustavy schválených Energetickým regulačním úřadem).

[109] Stěžovateli nic nebránilo v rámci řízení předložit důkazy, které by jednoznačně prokázaly okamžik instalace úsekového odpínače či prvního paralelního připojení v rozporu s tvrzením žalované. Nestalo se tak a jeho tvrzení zůstala nepodložená (ač připojení výrobní pravidelně provádí řada administrativních úkonů, které by bylo možné doložit).

[110] Další námitkou byla stížnost zjištění žalované ohledně střídačů Fronius IG 500. Žalovaná vycházela z návodu k obsluze tohoto zařízení. Stěžovatel oponoval tím, že mohlo dojít k vytvoření dočasné lokální sítě. Existenci této sítě nevylučuje skutečnost, že její vytvoření neoznámil provozovateli distribuční soustavy.

[111] Obecná tvrzení stěžovatele nebyla doložena žádnými věrohodnými důkazními prostředky, ač jejich předložení stěžovatel avizoval. Tvrzení, jsou-li pravdivá, navíc výslovně předpokládají spáchání protiprávního jednání (mezi jinými porušení smluvních podmínek); naráží tak na zásadu právním řádům vlastní už od dob antických – zákazu dovolávat se vlastní nepoctivosti (*nemo turpitudinem suam allegans non audiatur*). Provozování lokální sítě by bylo nejenom v rozporu s podmínkami stanovenými smluvními vztahy s provozovateli distribuční soustavy, což nelze (srov. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 32 Cdo 1051/2015), ale také s licenci, neboť by to nevyhovovalo schválené projektové dokumentaci výroby (FVE) či revizní zprávě. V neprospěch skutkového děje tvrzeného stěžovatelem hovoří i to, že výrobná nevykázala žádnou ostatní vlastní spotřebu (lokální spotřeba výrobce).

[112] K obsahu prohlášení pana J.J. se dostatečně vyjádřil krajský soud, s jehož závěry se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Nevěrohodnost tohoto svědka umocňuje i skutečnost, že stěžovatel mohl doložit řadu důkazů, kterými by prokázal svá skutková tvrzení. Výslech pana J.J., jehož osoba byla správně krajským soudem označena za nevěrohodnou, by za zjištěného skutkového stavu nepřinesl do řízení nic nového. Krajský soud proto nepochybil, považoval-li neprovedení výslechu za postup v souladu se zákonem. Pan J.J. navíc nebyl očitým svědkem skutečností rozhodných pro posouzení věci.

[113] Stěžovatelem tvrzené meliorační práce konané v roce 2010 (a s tím spojená výměna technologických kontejnerů) nebyly doloženy. S přihlédnutím ke zjištěnému skutkovému stavu a shromážděným informacím se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s hodnocením učiněným krajským soudem stran účelovosti tohoto tvrzení.

[114] Aplikace zásady *in dubio pro reo* v projednávané věci nepřicházela v úvahu. Stěžovatel nestaví vedle skutkového stavu zjištěného žalovanou jeho alternativu, ale toliko napadá dílčí zjištění s tím, že jím uváděné tvrzení nelze zcela vyloučit či s jistotou označit za nepravdivé, k čemuž uvádí různé skutkové děje. Ačkoliv je správní řízení v projednávané věci postaveno na zásadě materiální pravdy podle § 3 správního řádu a vyšetřovací zásady podle § 50 odst. 3 téhož zákona, nelze odhlédnout i od § 52 téhož zákona. Na účastníkovi řízení sice neleží primární břemeno důkazní; je však povinen prokázat, co sám tvrdí, pokud má správní orgán právě z jeho tvrzení vycházet (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, č. j. 5 As 64/2011 - 66). V projednávané věci stěžovatel neoznačil žádné relevantní důkazy, které by byly s to zpochybnit zjištěný skutkový stav. Nelze proto dospět k závěru, že stran některých skutkových zjištění nastaly pochybnosti, natož důvodné, které by vedly k aplikaci zásady *in dubio pro reo*.

[115] Žalovaná v průběhu řízení zjistila skutkový stav věci, o němž nebyly a ani nejsou důvodné pochybnosti – stěžovatel v roce 2009 nebyl schopný vyrábět elektřinu v souladu s rozhodnutím o udělení licence a neproběhlo ani tzv. první paralelní připojení k distribuční soustavě. Závěr krajského soudu ob stojí, přestože se dopustil dílčí nesprávnosti v posouzení relevance instalace elektroměru pro zahájení provozu FVE. K tomu srov. závěry v bodech 16 a 17 rozsudku č. j. 7 As 423/2017 - 43.

[116] Kromě výše uvedených okolností poukázala žalovaná v řízení i na řadu dalších, které svědčí ve prospěch jejích skutkových závěrů (revizní zpráva byla vyhotovena pro FVE ve fázi, ve které výkon nedosahoval hodnoty celkového instalovaného výkonu stanoveného v rozhodnutí o licenci; šetření stavebního úřadu a následně udělené užívací tituly se nevztahovaly na dokončenou FVE s plným výkonem, apod.). Také Nejvyšší správní soud považuje tyto okolnosti za významné a svědčící proti nabízeným argumentům stěžovatele.

## II. g Liberační důvod

[117] Stěžovatel tvrdil, že vynaložil všechno myslitelné úsilí, aby zabránil porušení právní povinnosti. Poukázal zejména na to, že mu byla udělena licence na rok 2009, FVE byla postavena v roce 2009, ve FVE se vyráběla elektrina v roce 2009, FVE byla připojena k distribuční soustavě v roce 2009 a provozovatel distribuční soustavy připravil a předložil stěžovateli návrh smlouvy týkající se úhrady zeleného bonusu dle sazby pro rok 2009. Nemůže být postihován za to, že provozovatel distribuční soustavy připravil smluvní dokumentaci, která neodpovídá závěrům žalované. Správní orgán prvního stupně a žalovaná se nevypořádaly se závěry rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 14. 3. 2013, sp. zn. 11 Tdo 1121/2012 a zatížili své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.

[118] Žalovaná k této kasační námitce uvádí, že právnická osoba dle § 17 odst. 1 zákona o cenách (důraz přidán v souladu s vyjádřením žalovaného) „*za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.*“ Ve zbytku odkázala na vyjádření k žalobě, své rozhodnutí a napadený rozsudek.

[119] Krajský soud zdůraznil, že za zjištěného skutkového stavu je prostor pro uplatnění liberačních důvodů dle tohoto ustanovení takřka mizivý. Stěžovatel by totiž musel prokázat, že vynaložil veškeré požadované úsilí k tomu, aby neuplatnil zelený bonus v nesprávné výši, což se ovšem v posuzované věci zcela evidentně nestalo. Stěžovateli muselo být zřejmé, že příslušnou věcnou podmínku nesplňoval, a přesto aktivně činil veškeré kroky k uplatnění zeleného bonusu pro výroby uvedené do provozu v roce 2009. Stěžovateli nebylo k tíži kladeno pochybení provozovatele distribuční soustavy. Soukromoprávní povaha vztahu umožňovala stěžovateli jednoduše na některá ustanovení smlouvy nepřistoupit. Provozovatel distribuční soustavy nadto nemá pravomoc rozhodovat o splnění věcných podmínek pro uvedení výroby do provozu. Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 11 Tdo 1121/2012 není na věc přílehlavý, neboť v posuzované věci provozovatel distribuční soustavy nehájí v rámci soukromoprávního vztahu svá práva (čerpá dotaci). Žalovaná navíc nezpochybňovala soukromoprávní povahu vztahu.

[120] Se závěry krajského soudu se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje. Stěžovatel v kasační stížnosti toliko setrvává na svých předchozích námitkách, které kopíruje ze žaloby a na které mu již krajský soud dal odpověď. Uvádí jen v obecnosti, že krajský soud jeho námitku vyhodnotil chybně. Stěžovatel je přitom povinen v kasační stížnosti uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadeném rozhodnutí krajského soudu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 Azs 249/2016 - 38, bod 12, nebo ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012 - 351, bod 140). Námitka je nedůvodná.

## II.h Nezákonné zahájení cenové kontroly

[121] Stěžovatel v první části kasační námitky toliko parafrázuje žalobní bod. Od bodu 179 kasační stížnosti však přináší polemiku s právním názorem krajského soudu. Uvádí, že krajský soud zaměňuje předmět kontroly s dokumenty požadovanými v jejím průběhu. Předmět kontroly nelze posuzovat úžeji podle rozsahu dokumentů, které si kontrolní orgán na počátku kontroly vyžádal. Překážka litispence se posuzuje ke dni zahájení kontroly. Dle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 6. 2011, č. j. 15 Ca 12/2009 - 50, představuje litispence neodstranitelný nedostatek podmínky řízení. Nejedná se o formální pochybení bez zásahu do procesních práv. Stěžovatel uzavírá, že krajský soud neodůvodnil, proč dospěl k závěru, že kontrola FVE Čekanice byla zahájena dříve než kontrola FVE Chýnov. Kontrola je zahájena

až doručením oznámení o zahájení kontroly. Napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[122] Žalovaná upozorňuje na skutečnost, že v obou řízeních byl jiný objekt kontroly. Místní příslušnost kontrolního orgánu je dána umístěním výroben a činnosti v nich vykonávanou. Kontroly probíhaly ve dvou výrobnách, které jsou samostatně zaregistrovány u operátora trhu.

[123] Krajský soud shrnul, že je pravdou, že jak v oznámení o zahájení kontroly ze dne 18. 11. 2014, tak i v oznámení ze dne 19. 11. 2014 je uvedeno, že *[p]ředmětem kontroly bude dodržování § 5 odst. 5 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, v platném znění z hlediska čerpání výše podpory na výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů*, přičemž obě kontroly se týkaly období roku 2013. Odlišně je pak vymezeno místo a čas uskutečnění kontroly. Zároveň je ovšem ze seznamu požadovaných dokladů patrné, že kontrolní orgán požadoval v obou případech vždy pouze doklady ke konkrétní kontrolované provozovně, resp. výrobně, (tj. FVE Čekanice nebo FVE Chýnov), což nepochybně nenasvědčuje tomu, že by se měl předmět obou kontrol jakkoli překrývat. Přestože je tedy – striktně vzato – předmět kontroly 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. To ostatně dokládá i následný postup kontrolního orgánu, který vedl každou z obou zahájených kontrol vždy pouze ve vztahu k jedné konkrétní provozovně. I kdyby tedy krajský soud shledal, že předmět obou kontrol byl vymezen shodně, nemohlo v posuzované věci dojít k porušení žalobcových procesních práv, neboť pochybení kontrolního orgánu by bylo výlučně formální povahy. Z povahy překážky litispendence by uvedená žalobní námitka mohla být důvodná toliko ve vztahu k té kontrole, která byla zahájena později, tj. kontrole uskutečněné v provozovně FVE Chýnov.

[124] Překážkou dalšího řízení (litispendence) je již zahájené řízení o téže věci a z téhož důvodu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2012, č. j. 4 Ads 165/2011 - 151). Totožnost věci je určována totožností práv nebo povinností, totožností účastníků řízení a současně totožností předmětu řízení (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2007, č. j. 29 Ca 295/2006 - 28).

[125] Stěžovatel je držitelem licence, ve které jsou uvedeny jednotlivé FVE. Cenová kontrola může být zahájena ve vztahu ke konkrétní provozovně (zde FVE). Stěžovatel podal proti zahájení kontroly stížnost na postup správního orgánu, ve které mu litispendenci vytýká, neboť se domnívá, že byly zahájeny dvě kontroly se stejným předmětem. Správní orgán prvního stupně ve vyřízení stížnosti stěžovatele upozornil na to, že se nejedná o zahájení dvou kontrol o tomtéž předmětu kontroly, ale že každá se týká jiné FVE, které jsou samostatně registrovány u operátora trhu (mají vlastní ID) a neidentické doklady. Závěr správního orgánu prvního stupně potvrdil žalovaný. Stěžovateli byl tedy znám předmět řízení v pojetí zastávaném správními orgány. V oznámení o pokračování výkonu kontroly již správního orgán prvního stupně výslovně uvádí, že bude pokračováno v zahájené kontrole „*u ČEZ Obnovitelné zdroje, s.r.o., Křížčíkova 788, 500 03 Hradec Králové, provozovna Fotovoltaická elektrárna Čekanice.*“

[126] V projednávané věci byla cenová kontrola vedena toliko ve vztahu k FVE Čekanice. Kontroly FVE Chýnov a FVE Čekanice se svým předmětem nepřekrýly, což stěžovatel ani nenamítá. V řízení nedošlo k žádné skutečnosti neodmyslitelně spjaté s litispendencí, resp. negativní důsledky, které ospravedlňují její smysl a účel, nenastaly.

[127] Stěžovatel byl obeznámen, před započítím fyzické kontroly a před tím, než správnímu orgánu zaslal jakýkoliv z požadovaných podkladů, že předmětem kontroly bude toliko cenová kontrola provozovny FVE Čekanice.

[128] V řízení proto došlo pouze k formálním nedostatkům v oznámení o zahájení kontroly, které však byly objasněny ještě před zahájením faktických úkonů kontroly. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěrem krajského soudu o tom, že nedostatky v řízení neměly vliv na zákonnost řízení, ztotožňuje.

[129] V souvislosti s výše uvedeným připomíná, že samotná kontrola, respektive výstupy z ní, ještě nikterak nezasahují do sféry subjektivních práv kontrolovaného subjektu (srov. rozsudek ze dne 15. 10. 2015, č. j. 3 As 70/2014 - 55); k takovému zásahu může dojít až v případě, kdy bude následně zahájeno správní řízení a v něm vydáno rozhodnutí (přiměřeně srov. právní názor vyslovený v rozsudku zdejšího soudu ze dne 19. 6. 2008, č. j. 9 As 83/2007 - 120). Současně platí, že i když výsledky kontroly mají být podkladem pro zahájení správního řízení a jedním z důkazů pro vydání rozhodnutí, samy o sobě nenahrazují ani nemohou nahradit dokazování provedené postupem stanoveným správním řádem v rámci následně vedeného správního řízení (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007 - 80). Jinými slovy, protokol o výsledcích kontroly je sice obvykle podstatným zdrojem pro zjištění skutkového stavu věci ve správním řízení, jde však pouze o jeden ze skutkových podkladů pro rozhodování, kde není vyloučeno i provedení dalších důkazů; všechny opatřené podklady jsou pak ve správním řízení standardně hodnoceny na principu volného hodnocení důkazů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2016, č. j. 3 As 167/2014 - 41). Stěžovatel v nyní souzené věci důkazní břemeno neunesl (srov. odůvodnění k okruhu II. f).

[130] Překážka litispendence se navíc přirozeně nemůže týkat prvního zahájeného řízení ve věci, ale až následných. V posuzované věci stěžovatel nenamítá, že by mu oznámení o zahájení kontroly bylo doručeno v pořadí jako druhé, toliko uvádí, že kontrola je zahájena doručením oznámení o zahájení kontroly a krajskému soudu vytýká nedostatek důvodů jeho rozhodnutí. Krajský soud však výslovně uvedl, že „*má oznámení ze dne 19. 11. 2014 jakož i správní spis týkající se kontroly v FVE Chýnov k dispozici, neboť i v této věci je u něj vedeno řízení o žalobě pod sp. zn. 51 A 60/2017, a obsah tohoto oznámení je tudíž krajskému soudu znám z jeho úřední činnosti*“. Na což později navázal závěrem, že (důraz přidán) „*uvedená žalobní námítka mohla být důvodná toliko ve vztahu k té kontrole, která byla **zahájena později**, tj. kontrole uskutečněné v provozovně FVE Chýnov*.“ Soud zároveň zdůrazňuje, že stěžovatel jakožto adresát obou oznámení o zahájení kontroly ví, které řízení bylo zahájeno dříve, přesto v řízení netvrdí, že kontrola FVE Čekanice byla zahájena až po zahájení FVE Chýnov, toliko namítá nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Krajský soud vycházel ze správního spisu a dospěl k závěru, že kontrola FVE Chýnov byla zahájena až po zahájení kontroly FVE Čekanice. Tomuto závěru Nejvyšší správní soud, který má oba správní spisy k dispozici, nemůže v souvislosti s jeho přezkoumatelností nic vytknout. Soud navíc opakovaně připomíná, že stěžovateli nepostačí v rámci správního řízení toliko vznášet svá tvrzení, pokud má správní orgán z těchto tvrzení vycházet, ale také je prokázat.

## II.ch Odklon od předchozího výkladu Státní energetické inspekce

[131] Dle stěžovatele se žalovaná odklonila od svého výkladu ve věci FVE Bežerovice. Vztah povolení předčasného užívání stavby a uvedení nově zřízované výrobní elektřiny do provozu není legislativně řešen. Pro stanovení ceny podpory z obnovitelných zdrojů je rozhodnutí o předčasném užívání stavby irelevantní. V projednávané věci však žalovaná povolení předčasného užívání stavby považuje za zásadní, bez něhož nelze uvést výrobu do provozu.

Krajský soud se ve svém rozsudku nezabýval tím, že správní orgán postupoval odlišně (nedůvodně se odklonil od svého výkladu).

[132] Žalovaná odkázala na vypořádání námitky již v rámci správního řízení. V projednávané věci se rozhodnutí o předčasném užívání stavby vydané v roce 2009 vztahovalo toliko na část FVE, konkrétně jednu sedminu (1/7), sestávající z transformátorové stanice 6, příslušného počtu panelů, vnitřního rozvodu z technologických kontejnerů do transformátorové stanice 6, vnitřního rozvodu z transformátorové stanice 6 do spínací stanice a ze spínací stanice do distribuční soustavy.

[133] Krajský soud uzavřel, že rozhodnutí o předčasném užívání stavby nemá na splnění věcné podmínky uvedení výroby do provozu, tj. započetí výroby elektřiny v souladu s licenci, v projednávané věci vliv. Ani případné odchýlení od dosavadní praxe by proto nemohlo mít za důsledek nezákonnost správních rozhodnutí.

[134] Stěžovatel vnímá postup žalované tak, že při skutkově shodných nebo podobných případech vznikly nedůvodné rozdíly, resp. došlo k obratu ve výkladu. Žalovaná však ve svém rozhodnutí o odvolání výslovně trvá na svém závěru o irelevanci rozhodnutí o předčasném užívání stavby ve vztahu ke stanovení ceny podpory z obnovitelných zdrojů (viz str. 32 rozhodnutí žalované). Jistou relevanci rozhodnutí o předčasném užívání stavby lze spatřovat v použití tohoto rozhodnutí pro objasnění skutkového děje (zjištění skutkového stavu věci), což je však zcela jiná „praxe“ žalovaného. Žalovaná za zásadní (rozhodné) nepovažovala povolení předčasného užívání, ale splnění všech zákonných podmínek. Krajský soud nepochybil, shledal-li námitku nedůvodnou.

## II.i Výše uložené pokuty

[135] Stěžovatel konstatoval, že žalovaná pochybila, pokud při ukládání výše pokuty jako přitěžující okolnosti zohlednila opakované porušení zákona o cenách, a to, že stěžovatel do vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nevrátil operátorovi trhu žádnou částku dle § 18 zákona o cenách. Z povahy věci je vyloučeno, aby za přitěžující okolnost bylo považováno to, že se stěžovatel dopustil druhého správního deliktu, než byl za první delikt postižen. K tomu poukazuje na § 120 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Krajský soud žalovanou opravil v tom, že se nejedná o spáchání opakovaného protiprávního jednání, ale o vícečinný stejnorodý souběh. Stěžovatel k tomu uvádí úryvek z komentáře k trestnímu zákoníku, z čehož dovozuje, že v jeho případě se nejednalo o spáchání více správních deliktů ve smyslu přitěžující okolnosti dle § 42 písm. n) trestního zákoníku. Krajský soud dále nesprávně jako přitěžující okolnost posoudil nevydání nepřiměřeného majetkového prospěchu. Vyšel přitom z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, č. j. 4 As 51/2007 - 68. Nevydání nepřiměřeného majetkového prospěchu však nelze považovat za přitěžující okolnost, neboť by tím byl pachatel nucen k tomu, aby se k deliktu přiznal, čímž by bylo omezeno jeho právo na obhajobu. K tomu poukázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 4. 2006, sp. zn. 4 Tz 34/2006.

[136] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatovala, že při ukládání pokuty stěžovateli převažovaly přitěžující okolnosti podle § 17 odst. 2 zákona o cenách. Mezi přitěžující okolnosti zařadila mezi jinými opakovanost správního deliktu, nevrácení žádné částky operátorovi trhu dle § 18 zákona o cenách, poškození osob, které se účastní financování trhu.

[137] Krajský soud přisvědčil stěžovateli v tom, že se nejednalo o recidivu. V projednávaném případě se stěžovatel dopustil vícečinného stejnorodého souběhu, který je přitěžující okolností.



Kromě toho, soud dal za pravdu žalované, že ačkoliv stěžovatel věděl, že mu za prakticky totožné jednání byla pravomocně uložena pokuta ve věci FVE Bežerovice, lze mu přičíst k tíži, že se nepokusil odstranit škodlivý následek svého jednání. Rozhodujícími přítěžujícími okolnostmi dle správního orgánu prvního stupně bylo primárně to, že žalobce svým jednáním poškodil konečné spotřebitele a státní rozpočet, na něž přenesl neoprávněně vysokou část podpory financování energie z obnovitelných zdrojů. Ke spáchání správního deliktu nadto došlo aktivním jednáním stěžovatele. Správní orgán při stanovení výše pokuty přihlédl též k hospodářskému výsledku žalobce tak, aby pokuta neměla likvidační charakter, ale zároveň plnila své základní represivní a preventivní funkce. Stanovení pokuty při dolní hranici zákonného rozsahu v posuzované věci nebylo zjevně nepřiměřeným dle § 78 odst. 2 s. ř. s.

[138] Podle § 78 odst. 2 s. ř. s. „[r]ozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.“

[139] Ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního oprávnění) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, respektive volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování věci k žalobní námitce zabývat, je soudní kontrola správní diskrece omezena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012 - 20, č. 2992/2014 Sb. NSS). Podrobit správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich, nebo pokud volné uvážení zneužil; soud je oprávněn též posoudit, zda správním orgánem ustanovený rozhodný skutkový stav věci byl opatřen zákonným způsobem, případně zda není v logickém rozporu s výstupy provedené diskrece. Není však v pravomoci správního soudu, aby vstupoval do role správního orgánu a pokládal na místo správní diskrece uvážení soudcovské, tedy například aby sám rozhodoval, jaká sankce (co do druhu a výše) by měla být uložena. Jedinou výjimkou je již citované ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s., jehož aplikace je odůvodněna zjevně nepřiměřenou výší pokuty (byť uložené v rámci zákona). Užitím moderačního práva soud především fakticky aprobejuje zákonnost napadeného správního rozhodnutí (v rámci hledisek vymezených žalobními body); v opačném případě je užití moderace vyloučeno a náprava může být zjednána pouze zrušením takového rozhodnutí (jeho části) pro jeho nezákonnost.

[140] Uvedená hlediska pak nutně determinují i rozsah přezkumu rozsudku, jímž bylo užito moderační právo, kasačním soudem. Nejvyšší správní soud v rámci řízení o kasační stížnosti, nemá obdobné oprávnění jako krajský soud a sám již jeho úvahu o (ne)přiměřenosti výše pokuty nahradit nemůže. Ve vztahu k diskreci krajského soudu může tedy hodnotit opět jen to, zda prvoinstanční soud nepřekročil zákonem stanovené meze tohoto uvážení, nevybočil z nich nebo volné uvážení nezneužil, či zda je jeho úvaha přezkoumatelná a logicky nerozporná.

[141] Smyslem a účelem moderace totiž není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012 - 23, č. 2672/2012 Sb. NSS).

[142] Co je zjevnou nepřiměřeností je třeba v konkrétním případě posoudit s přihlédnutím ke kritériím pro uložení sankce stanoveným v příslušném zvláštním zákoně, jímž se řídil správní orgán, který sankci uložil (viz rozsudek č. j. 7 As 22/2012 – 23).

[143] Krajský soud potvrdil přiměřenost výše uložené pokuty i s ohledem na několik přitěžujících okolností, přičemž stěžovatel v kasační stížnosti brojí toliko proti dvěma.

[144] První přitěžující okolností má dle krajského soudu představovat spáchání správních deliktů (porušení § 5 odst. 5 zákona o cenách nesplnění věcné podmínky uvedení výroby do provozu dle cenového rozhodnutí ERÚ) ve vícečinném stejnorodém souběhu. Tato forma spáchání (mnohost správních deliktů) je přitěžující okolností, což potvrzuje i stěžovatelem citovaná pasáž z komentáře k trestnímu zákoníku. Neukládá-li se totiž úhrnný či souhrnný trest, je možné na spáchání správních deliktů ve vícečinném stejnorodém souběhu nahlížet jako na projev určitých ustálených negativních sklonů pachatele. Fakt spáchání dvou nebo více správních deliktů se pak nutně projeví ve zvýšení ukládané sankce (pokuty).

[145] Druhá přitěžující okolnost spočívající v nevydání nepřiměřeného majetkového prospěchu. V této souvislosti však stěžovatel správně poukazuje na skutečnost, že k tíži pachatele nelze bez dalšího přičítat skutečnost, že do odhalení protiprávního jednání nevydal nepřiměřený majetkový prospěch. I v řízení o správních deliktech a přestupcích (v dnešním pojmosloví již jen o přestupcích) má obviněný právo hájit se způsobem, který sám uzná za vhodný. Není povinen přispívat k prokázání svého obvinění, způsob jeho obhajoby nemůže být hodnocen v jeho neprospěch. V opačném případě by se tím zcela popíralo právo na obhajobu. Obdobně nelze neprojevení účinné lítosti či uhrazení vzniklé škody před vyhlášením rozsudku, tam kde s tím zákon nepočítá, považovat za okolnost relevantní pro zvýšení sankce. To však již neplatí o možnosti uložit zvýšenou sankci např. v souvislosti s reakcí pachatele v jiném pravomocně skončeném řízení přihlížející k osobě pachatele (hodnocení osoby pachatele).

[146] Přes výše uvedenou korekci není přezkum správního uvážení žalované krajským soudem nezákonný. Výši uložené sankce v její spodní hranici dostatečně zohledňuje skutečnost, že stěžovatel spáchal správní delikty ve vícečinném stejnorodém souběhu. Správní orgány při výměře výše pokuty správně přihlédly k funkcím ukládaného trestu, když reflektovaly potřebu mírně zvýšené represe ukládané sankce s ohledem na osobu pachatele.

## II.j Účast třetích osob při vydávání rozhodnutí

[147] Stěžovatel tvrdí, že se na přípravě rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podílely třetí osoby. Použité formulace v odůvodnění rozhodnutí vylučují, že by rozhodnutí bylo vyhotoveno osobou bez právního vzdělání. V této souvislosti navrhl výslech zaměstnanců správního orgánu prvního stupně. Na odůvodnění rozhodnutí prý měli spolupracovat zaměstnanci odvolacího orgánu (žalované), což představuje závažnou vadu správního řízení (dochází k popřední devolutivního principu odvolání). Krajský soud pochybil, když odmítl provést navržené důkazy, aniž by existovaly jiné důkazy, které by potvrzovaly či vyvracely stěžovatelovo tvrzení.

[148] Žalovaná považuje kasační námitku za zástupnou. Je přesvědčena, že právní závěry dokáže činit i úřední osoba s vysokoškolským vzděláním se zaměřením v oblasti veřejné správy v bakalářském studijním programu.

[149] Krajský soud konstatoval, že ze správního spisu je patrné, že pro samotnou cenovou kontrolu byli oprávněnými úředními osobami v projednávané věci od samého počátku Ing. Z. M.

a Ing. Bc. J. M. Pro správní řízení byla oprávněnou úřední osobou určena Ing. Bc. P. T. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podepsal Ing. Štěpka, ředitel správního orgánu prvního stupně. Právě tyto osoby se podílely na výkonu pravomoci správního orgánu ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu a za uvedený výkon pravomoci nesly odpovědnost. Za samotné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pak zodpovídá přímo Ing. Štěpka, který jej podepsal. Na této skutečnosti nemůže nic změnit ani to, kdyby se na vyhotovení prvoinstančního rozhodnutí nějakým způsobem skutečně podílely i jiné osoby, neboť finální odpovědnost za každý úkon správního orgánu nese osoba, která byla k jeho provedení příslušná, resp. byla k tomuto pověřena a je pod ním též podepsána. Právě vůči těmto osobám pak může směřovat případná námitka podjatosti účastníka řízení (tu ostatně stěžovatel vznesl).

[150] Kasační námitka účasti třetích osob na přípravě rozhodnutí vychází z toho, že formulace použité v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu vylučují, že by rozhodnutí bylo sepsáno osobou bez právního vzdělání. Tato premisa je však již ve své podstatě zcela vadná.

[151] Lidé mají ze své podstaty vlohy pro různé oblasti. Za pomoci vloh se vytvářejí schopnosti. Vysokoškolské vzdělání, jako proces učení (nabývání dovedností), je složkou podílející se na utváření schopnosti, avšak stále jde o nabývání dovedností či učení obecně, které lze načerpat i jinak než nutně v rámci magisterského studijního programu v oboru právo na vysoké škole. Vyloučit lze tedy tvrzení, že osoba bez právního vzdělání není schopna formulací právních, nikoliv stěžovatelem tvrzený opak. Nutno dodat, že mimořádně nadaní jedinci (srov. § 27 vyhlášky č. 27/2016 Sb., o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných) mohou i bez jakéhokoliv vysokoškolského vzdělání vytvářet právní formulace mnohem lépe než leckterý absolvent právnické fakulty. Dlužno dodat, že tomu může být i naopak, tedy ačkoliv osoba formálně vykazuje dosažené vzdělání, z jejích projevů ústní či písemné povahy to není zjištělné.

[152] V posuzované věci nic nenasvědčuje skutečnosti, že do rozhodování správního orgánu byly zapojeny třetí osoby (konkrétně úřední osoby žalované). V řízení o podjatosti úřední osoby (stěžovatelem uváděný § 14 správního řádu) se požadovaný důkazní standard precizuje formulací požadující existenci důvodného předpokladu, že s ohledem na nežádoucí vztah úřední osoby lze o její nepodjatosti pochybovat. Není představitelné, aby závěr o vyloučení určité osoby z projednávání a rozhodování věci mohl být učiněn bez existence skutkových důvodů zakládajících důvodný předpoklad pochyb o nepodjatosti. Je tomu tak proto, že v právním státě se jakýkoli postup podle zákona musí opírat o objektivní kritéria a o racionální, v realitě zakotvené důvody, a nikoli o čistě subjektivní, o skutkové důvody neopřenu, (libo)vůli toho, kdo pravomoc vykonává (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119, č. 2802/2013 Sb. NSS, věc *Systémová podjatost*, bod 35). Návrh na vyloučení určité úřední osoby tak z povahy věci nemá být pouhou spekulací či přesvědčením vyvozeným z vnitřního subjektivního pocitu bez vnějších skutkových indicií.

[153] Krajskému soudu nelze zcela přisvědčit v tom, že i kdyby se na rozhodování ve věci podílely třetí osoby, je možné vznést námitku podjatosti právě a jen proti osobám uvedeným v rozhodnutí. Logicky totiž vůči osobám, o nichž není známo, že se podílely na rozhodnutí ve věci (nejsou uvedené v rozhodnutí), námitku podjatosti vznést nelze. Podílely-li se však tyto zprvu neznámé osoby na rozhodnutí ve věci, námitku podjatosti vůči nim dle § 14 odst. 1 správního řádu je možno vznést. Závěru krajského soudu, že žalobní bod je nedůvodný, však přisvědčit lze.

[154] Stěžovatel nikoliv bez zbytečného odkladu (námitku vyslovil až v žalobě, přestože důvody pro svá tvrzení nachází v rozhodnutí orgánu prvního stupně) vyslovil možnou podjatost třetích

osob, které se měly podílet na rozhodování správního orgánu prvního stupně. Své důvody opřel o soudem vyvrácenou premisu a jedná se o čistě subjektivní tvrzení, které nevychází ze skutkových důvodů. Stěžovatel neuvádí (a z řízení nejsou patrné) ani žádné indicie, které by jeho tvrzení nasvědčovaly (používání specifických frází či formulací typických pro úřední osobu nepodílející se na rozhodování; nesourodý text rozhodnutí; neznalost základních principů práva zjištěná v rámci úředního styku a brilantní právní argumentace v rozhodnutí; apod.). Ke svému tvrzení (unesení břemena důkazního) toliko navrhl provést výslech Ing. Bc. P. T. a Ing. Štěpky a uložit žalované povinnost, aby doložila seznam úředních osob správního orgánu prvního stupně, které získaly vysokoškolské vzdělání v oboru právo v magisterském studijním programu.

[155] Nabídl-li v projednávané věci stěžovatel tvrzení, které vychází ze zcela mylné premisy (i osoba bez právnického vzdělání dokáže napsat rozhodnutí s právními formulacemi), pochybnost stěžovatele lze přitom jednoduše rozptýlit (vyřizující osoba je znalá náplně své práce), a k němu navrhnul provést důkazy, které nejsou podpořeny skutkovými okolnostmi a jsou toliko hypotetické povahy, nelze než uzavřít, že krajský soud nemusel přistoupit k provedení stěžovatelem navržených důkazů.

[156] Soud může stěžovatele ujistit, že právnické formulace (výhradně vytvářené osobami s vysokoškolským vzděláním v oboru právo) se dají vytvořit i bez jakéhokoliv právního vzdělání prostým příkazem v textovém editoru „Kopírovat“ a „Vložit“, o čemž stěžovatel s ohledem na formulace použité v kasační stížnosti zajisté ví své. Dokonce i osoby bez vysokoškolského vzdělání pak zkopírované pasáže, ať již jde o části metodik, důvodových zpráv, veřejně dostupných rozhodnutí soudních či interně dostupných rozhodnutí žalované, dokážou parafrázovat či jinak upravit.

### III. Závěr a náklady řízení

[157] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační námitky nejsou důvodné, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[158] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití ustanovení § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalované pak náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto jí je Nejvyšší správní soud nepřiznal.

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

V Brně dne 25. července 2019

JUDr. Josef Baxa  
předseda senátu