



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **ARAVO s.r.o.**, sídlem Podolská 158/33, Praha 4, zastoupené Mgr. Pavlem Douchou, advokátem, sídlem Mezibranská 7, Praha 1, proti žalovanému: **Státní energetická inspekce, ústřední inspektorát**, sídlem Gorazdova 24, Praha 2, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 10. 2019, č. j. SEI-4635/2019/90.221-4, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 6. 2020, č. j. 63 A 5/2020 - 71,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Oznámením ze dne 8. 2. 2019 byla zahájena kontrola dodržování věcných podmínek při uplatňování a vyúčtování výkupních cen nebo zelených bonusů na elektřinu vyrobenou z obnovitelných zdrojů energie za kontrolované období roku 2018 ve fotovoltaické elektrárně Olešník stanovených pro rok 2018 cenovým rozhodnutím Energetického regulačního úřadu č. 3/2017; součástí kontroly bylo rovněž dodržování § 11 odst. 1 písm. a), § 11 odst. 2 a § 12 odst. 1 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách.

[2] Rozhodnutím Státní energetické inspekce, územního inspektorátu pro Jihočeský kraj, ze dne 27. 6. 2019 byla žalobkyně uznána vinnou z přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Přestupku se dle rozhodnutí žalobkyně

dopustila tím, že jako kontrolovaná osoba neposkytla potřebnou součinnost dle § 10 odst. 2 kontrolního řádu, neboť nedoložila v rozhodnutí vyjmenované požadované podklady týkající se provozování fotovoltaické elektrárny Olešník. Za uvedený přestupek byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 30 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč.

[3] Žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 10. 2019 odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[4] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou u krajského soudu.

[5] Krajský soud předeslal, že je na správním uvážení kontrolního orgánu, jaké podklady si ve vazbě na předmět kontroly od kontrolované osoby vyžádá. Kontrolní orgán disponuje z kontrolní praxe zkušenostmi, na základě kterých je schopen posoudit, které podklady jsou nezbytné pro zjištění stavu v rozsahu nezbytném pro zajištění účelu kontroly. Kontrolovaná osoba nemá bez dalšího oprávnění posuzovat, zda výčet podkladů, které má předložit, byl kontrolní orgán skutečně oprávněn vyžadovat.

[6] Souvislost požadovaných podkladů s předmětem kontroly v posuzované věci je podle krajského soudu evidentní. Výčet podkladů, který je obsažen ve výzvách kontrolního orgánu, neshledal krajský soud nijak excesivní při porovnání s vymezeným předmětem cenové kontroly. Požadované podklady mají na první pohled vztah k provozu fotovoltaické elektrárny Olešník, k výrobě elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a k dodržování cenové regulace. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2016, č. j. 2 As 254/2016 - 39, krajský soud uvedl, že kontrolovaná osoba je povinna se podrobit výzvě a předložit vyžadované podklady, případně sdělit, že jimi nedisponuje, a není oprávněna usuzovat na to, zda je kontrolní orgán oprávněn podklady vyžadovat.

[7] Krajský soud považoval za dostatečné zdůvodnění žalovaného, že požadované podklady souvisely s kontrolou dodržování věcných podmínek cenové regulace podle uvedených cenových rozhodnutí, neboť se jednalo o dokumenty, které souvisely přímo s energetickým zařízením, tj. výrobnou elektřiny, na kterou žalobkyně uplatňovala podporu ve výši a rozsahu stanoveném cenovým předpisem.

[8] Krajský soud tedy dospěl k dílčímu závěru, že podklady, které kontrolní orgán podle výzev po žalobkyni požadoval, souvisely s předmětem kontroly a žalobkyně byla povinna poskytnout v tomto směru součinnost, tj. požadované podklady dohledat a předložit, nebo sdělit kontrolnímu orgánu, že jimi nedisponuje, případně z jakého důvodu.

[9] Krajský soud rovněž zhodnotil, že kontrolní orgán nepostupoval v rozporu se zásadou hospodárnosti ani v rozporu se zásadou subsidiarity. Nelze konstatovat, že kontrolní orgán žalobkyni nadměru zatěžoval.

[10] Poskytnutí součinnosti při místním šetření nemohlo žalobkyni zbavit odpovědnosti za přestupek spočívající v nedoložení požadovaných podkladů. S námitkou žalobkyně, že řadu skutečností zjistil kontrolní orgán při místním šetření, a proto již nebylo na místě, aby trval na předložení písemných podkladů osvědčujících stejné skutečnosti, krajský soud nesouhlasil. Není na žalobkyni, aby hodnotila, zda shromážděné podklady a zjištění učiněná při místním šetření postačovaly pro řádný výkon kontroly. Písemné podklady zachycují skutečnosti a stav, tak jak byly popsány v určité době, a slouží k porovnání stavu skutečně zjištěného při místním šetření v aktuální době. Nelze tedy říci, že např. projektovou dokumentaci fotovoltaické elektrárny lze nahradit ohledáním fotovoltaické elektrárny na místě. Požadavek na předložení projektové dokumentace proto nebyl duplicitní.

pokračování

[11] Ve vztahu k údajům o instalovaných měřidlech, které nakonec žalobkyně předložila v průběhu přestupkového řízení, krajský soud konstatoval, že měla-li žalobkyně za to, že nebyla povinna tímto dokladem disponovat, bylo namístě tuto skutečnost kontrolnímu orgánu sdělit. Tvrzení žalobkyně, že smlouva o připojení výrobní elektřiny k distribuční soustavě a výchozí revizní zpráva zjevně s předmětem kontroly nesouvisí, krajský soud nepřisvědčil. Rovněž první výkaz o výrobě elektřiny vyhodnotil krajský soud s ohledem na předmět kontroly jako relevantní.

[12] K námitce, že kontrolní orgán se žalobkyni nepokusil ve výzvách vysvětlit důvody, pro něž podklad vyžadoval, krajský soud uvedl, že kontrolní orgán není povinen tyto důvody vymezovat. Důvody postupu kontrolního orgánu a skutečnosti zjištěné při kontrole (i skutečnosti zjištěné z předložených podkladů) se kontrolovaná osoba dozvídá z protokolu o kontrole, proti němuž může podat námitky, v nichž může zpochybnit relevantnost požadovaných podkladů, závěry z nich kontrolním orgánem učiněné apod. V obraně může kontrolovaná osoba následně pokračovat i v rámci opravných prostředků podávaných proti případně vydanému rozhodnutí.

[13] Námitku, že žalovaná je při shromažďování podkladů, které nesouvisí s předmětem cenové kontroly, motivována svým budoucím oprávněním kontrolovat přiměřenost podpory elektřiny z obnovitelných zdrojů, krajský soud vyhodnotil jako opožděnou.

[14] Žalobu krajský soud jako nedůvodnou zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[15] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost podle § 102 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[16] Stěžovatelka namítla, že Státní energetické inspekci předložila podklady, které souvisely s předmětem cenové kontroly. Dokumenty, pro jejichž nepředložení Státní energetická inspekce rozhodla o tom, že se stěžovatelka uznává vinnou ze spáchání přestupku dle kontrolního řádu, neprokazují žádnou z kontrolovaných skutečností v rámci cenové kontroly.

[17] Stěžovatelka namítla, že Státní energetická inspekce se snaží prosadit názor, že k uvedení výrobní do provozu je nutná instalace měřidla měřícího vyrobenou elektřinu, přijetí podpory za vyrobenou elektřinu, případně další skutečnosti. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu však vyplývá, že rozhodujícími skutečnostmi pro uvedení výrobní elektřiny do provozu ve smyslu cenových rozhodnutí Energetického regulačního úřadu je právní moc licence na výrobu elektřiny a první paralelní připojení. K tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2018, č. j. 4 As 257/2017 - 82. Stěžovatelka předložila Státní energetické inspekci v průběhu kontroly kopii rozhodnutí o udělení licence s vyznačením doložky právní moci i protokol o schválení výrobní. Státní energetická inspekce nebyla oprávněna žádat k prokázání této skutečnosti jiné dokumenty.

[18] Stěžovatelka Státní energetické inspekci prokázala prostřednictvím předaných výkazů o výrobě elektřiny množství vyrobené elektřiny, výši přijaté podpory i způsob uplatňování podpory. Státní energetická inspekce na základě těchto údajů mohla ověřit splnění podmínek vzniku nároku na podporu ve výši přijaté stěžovatelkou v kontrolovaném období. Na základě těchto výkazů a vystavených faktur stěžovatelka také prokázala splnění povinnosti vést evidenci o cenách uplatňovaných při prodeji.

[19] Další požadované dokumenty s předmětem kontroly nesouvisejí. Jakýkoliv náznak souvislosti těchto dokumentů s předmětem kontroly chyběl v obou výzvách Státní energetické inspekce.

[20] Dle stěžovatelky kontrolní orgán sice rozhoduje o tom, které podklady si od kontrolované osoby vyžádá, nesmí však překročit meze správního uvážení definované tím, že požadované podklady musí souviset s předmětem kontroly, jakož i povinností šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby. K překročení mezí dle stěžovatelky dochází, pokud souvislost požadovaných podkladů s předmětem kontroly není dostatečná a kontrolní orgán požaduje podklady, které nejsou pro předmět kontroly relevantní. Pokud kontrolní orgán v rámci prováděné kontroly dle kontrolního řádu zcela zjevně překračuje svá oprávnění a požaduje po kontrolované osobě podklady, které není oprávněn požadovat, neboť s prováděnou kontrolou nesouvisí, nemůže být kontrolovaná osoba povinna takové podklady kontrolnímu orgánu předkládat.

[21] Stěžovatelka upozorňuje, že krajský soud sám připouští, že excesivní požadavek na předložení podkladu nesouvisícího s předmětem kontroly by byl důvodem k obraně kontrolované osoby. Stěžovatelka nesouhlasí s krajským soudem, že prostředkem obrany kontrolované osoby má být v takovém případě podání námitek proti kontrolnímu protokolu. Taková obrana totiž nemůže být účinná, jestliže by kontrolovaná osoba měla podklady zjevně nesouvisící s předmětem kontroly kontrolnímu orgánu nejdříve poskytnout a až následně se proti tomuto postupu bránit.

[22] Stěžovatelka dále namítá, že je nepřípustné zaměňovat předmět kontroly vymezený oznámením o zahájení kontroly a kontrolovanou provozovnu. Podklady, které si kontrolní orgán vyžádá po kontrolované osobě, musí souviset s předmětem kontroly. Skutečnost, že požadované podklady měly vztah k provozu fotovoltaické elektrárny Olešník, k výrobě elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a k dodržování předmětné cenové regulace nepostačuje k prokázání oprávněnosti požadavku kontrolního orgánu na předložení podkladů.

[23] Stěžovatelka nesouhlasí s argumentací krajského soudu, že projektovou dokumentaci nelze nahradit ohledáním fotovoltaické elektrárny na místě, neboť požadované dokumenty jsou potřeba k porovnání požadovaného stavu, tj. uplatňování podpory na elektřinu vyrobenou z obnovitelných zdrojů energie v souladu s cenovou regulací, a stavu skutečného, jak vypadá výroba elektřiny z obnovitelných zdrojů ve skutečnosti. Stěžovatelka namítala, že krajský soud přehlížel skutečnost, že jakékoliv porovnávání skutečného stavu výroby se stavem v projektové dokumentaci Státní energetické inspekci nepřísluší, neboť oprávnění kontrolovat tyto skutečnosti zákon svěřuje Energetickému regulačnímu úřadu.

[24] Údaje o instalovaných měřidlech stěžovatelka Státní energetické inspekci poskytla, zastává však stanovisko, že ani tento podklad nemá souvislost s předmětem kontroly. Kontrola povinnosti měřit vyrobenou elektřinu ověřeným měřidlem spadá do kompetence Energetického regulačního úřadu a pro vznik ani trvání nároku na podporu nemají tyto podklady žádnou relevanci. Státní energetická inspekce se s elektroměry a jejich stavem navíc seznámila již v rámci kontrolního šetření.

[25] Skutečnost, zda stěžovatelka sdělila Státní energetické inspekci, že požadovanými dokumenty ani nedisponuje, není relevantní, jelikož se jednalo o dokumenty, které s předmětem kontroly zcela zjevně nesouvisely. Stěžovatelka předala inspekci veškeré podklady, které si vyžádala, vyjma těch, které s předmětem kontroly zjevně neměly souvislost.

[26] Skutečnost, že Státní energetická inspekce je při shromažďování podkladů, které nesouvisí s předmětem cenové kontroly, motivována svým budoucím oprávněním kontrolovat přiměřenost podpory elektřiny z obnovitelných zdrojů energie (dle novely zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie), byla uvedena jako objasnění motivu Státní energetické inspekce. Stěžovatelka předpokládá, že Státní energetická inspekce provozovatele solárních elektráren žádá o poskytnutí podkladů, které nespádají

pokračování

do kontrolovaných skutečností, za účelem budoucího využití těchto informací při kontrolách přiměřenosti podpory.

[27] Kontrolní orgán svým požadavkem na předložení s předmětem kontroly zjevně nesouvisejících dokumentů porušil svou povinnost šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby dle § 9 písm. b) kontrolního řádu. V okamžiku, kdy dojde ke zjištění skutečného stavu věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly, má být kontrola ukončena. Stěžovatelka se nemohla dopustit přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, jelikož nebyla povinna dokumenty, které s předmětem probíhající cenové kontroly nesouvisely, Státní energetické inspekci předkládat.

[28] Stěžovatelka rovněž namítla nedostatek důvodů rozsudku krajského soudu a nesrozumitelnost rozsudku krajského soudu.

[29] K prvnímu výkazu o výrobě elektřiny krajský soud odkázal na vyjádření Státní energetické inspekce o tom, že tento dokument dokladuje proces uvádění výrobní do provozu. Stěžovatelka v této souvislosti znovu odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které je relevantní okolností pro uvedení výrobní do provozu dle cenového rozhodnutí ERÚ č. 4/2009 pouze nabytí právní moci licence na výrobu elektřiny a první paralelní připojení. Tyto skutečnosti stěžovatelka Státní energetické inspekci doložila. Krajský soud však odmítl jako nerelevantní argumentaci stěžovatelky, že uvedení výrobní do provozu, a tedy vznik nároku na podporu v pobírané výši prokázala předložením rozhodnutí o udělení licence s doložkou právní moci a protokolu o schválení výrobní.

[30] Stěžovatelka z uvedených důvodů navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[31] Žalovaný odkázal na napadané rozhodnutí a odůvodnění v něm obsažené. Setrval na závěru, že stěžovatelka se vytykaného přestupku dopustila. Skutkový stav věci byl krajským soudem posouzen správně a odůvodnění rozhodnutí soudu je patřičné.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[32] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[33] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[34] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu.

[35] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námítky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti.

[36] Na úvod Nejvyšší správní soud poznamenává, že povinnost soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí není nutno pojímat tak široce, že by bylo třeba vždy vyslovit podrobnou odpověď na každý dílčí argument účastníka řízení (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04, či ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05). Dle výkladu Ústavního soudu není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví

vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná (nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). Podobně k obsahu odůvodnění přistupuje též judikatura Nejvyššího správního soudu, srov. např. rozsudky ze dne 22. 2. 2017, č. j. 6 Afs 27/2017 - 39, ze dne 10. 10. 2017, č. j. 7 Afs 217/2017 - 20, ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 - 30. Pro přezkoumatelnost postačí, když názor soudu na určitou otázku či námitku je možné seznat z kontextu odůvodnění.

[37] Nepřezkoumatelnost stěžovatelka spatřovala v tom, že krajský soud se nevyjádřil k jednotlivým dokumentům, v důsledku jejichž nepředložení byla stěžovatelka uznána vinnou ze spáchání přestupku dle kontrolního řádu, a nevypořádal se s námitkami ohledně absence souvislosti podkladů vyžadovaných Státní energetickou inspekcí s předmětem kontroly. Ve vztahu ke smlouvě o připojení výrobní elektrárny k distribuční soustavě a k výchozí revizní zprávě krajský soud uvedl, že tvzení, že jde o podklad zjevně nesouvisející s předmětem kontroly, vyvrátil, přitom se k těmto podkladům nevyjádřil.

[38] Stěžovatelka rovněž namítala, že krajský soud neodůvodnil, z jakého důvodu měl stěžovatel výkaz o uvedení do provozu předložit, přitom otázka, zda byla Státní energetická inspekce oprávněna tento podklad požadovat, byla pro rozhodnutí o žalobě zásadní. Krajský soud se nezabýval tím, jaké skutečnosti měly být výkazem prokázány.

[39] Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozsudek krajského soudu vadou nepřezkoumatelnosti netrpí. Krajský soud dospěl k závěru, že souvislost požadovaných podkladů s předmětem kontroly je evidentní, a výčet podkladů, který je obsažen ve výzvách kontrolního orgánu podle krajského soudu není s ohledem na vymezený předmět kontroly excesivní. Požadované podklady mají dle krajského soudu na první pohled vztah k provozu fotovoltaické elektrárny Olešník, k výrobě elektrárny z obnovitelných zdrojů energie a k dodržování cenové regulace. Krajský soud odkázal na podrobné vysvětlení souvislosti požadovaných podkladů s předmětem kontroly, které učinil žalovaný, přičemž toto osvětlení shledal dostačujícím. Skutečnost, že tento závěr krajský soud sám nevyslovil ke každému ze sporných podkladů samostatně, nepřezkoumatelnost jeho rozsudku nezakládá.

[40] Krajský soud vycházel z právního názoru, že kontrolní orgán není povinen souvislost jednotlivých podkladů s předmětem kontroly podrobně odůvodňovat a není povinen detailně odůvodňovat, jakou skutečnost hodlá vyžadovaným dokumentem zjišťovat. S ohledem na to, že krajský soud se ztotožnil s žalovaným ohledně souvislosti vyžadovaných podkladů s předmětem kontroly, je z rozsudku krajského soudu seznatelný i závěr, že Státní energetická inspekce byla oprávněna požadovat všechny podklady zahrnuté do rozhodnutí o přestupku neposkytnutí součinnosti stěžovatelkou.

[41] Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačním soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Afs 69/2016 - 24). Taková objektivní překážka však v nyní projednávaném případě není dána.

[42] Následně Nejvyšší správní soud přistoupil k věcnému přezkumu.

[43] Podle § 8 písm. c) kontrolního řádu *kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly oprávněn požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby; v odůvodněných případech může kontrolující zajišťovat originální podklady.*

[44] Podle § 9 písm. a) kontrolního řádu *kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly povinen zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a v závislosti na povaze kontroly doložit kontrolní zjištění potřebnými podklady.*

pokračování

[45] Podle § 9 písm. b) kontrolního řádu *kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly povinen šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby, povinné osoby a třetí osoby.*

[46] Podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu platí, že *kontrolovaná osoba je povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost*

[47] Podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu platí, že *fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že jako kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností podle § 10 odst. 2.*

[48] Oprávnění požadovat po kontrolovaných, případně povinných osobách poskytnutí podkladů vztahujících se k předmětu kontroly nebo činnosti kontrolované osoby patří k základním procesním oprávněním kontrolujících. Toto oprávnění je zjevně úzce spojeno s povinností kontrolujících zjistit skutečný stav věci a kontrolní zjištění řádně doložit. Tomuto procesnímu oprávnění kontrolního orgánu odpovídá povinnost kontrolované osoby požadované podklady poskytnout, zahrnutá v obecně formulované povinnosti součinnosti. Bez těchto vzájemně korelujících oprávnění a povinností by byl výkon správního dozoru nerealizovatelný a jeho účel nenaplnitelný.

[49] Předmětem kontroly dle oznámení o zahájení kontroly ze dne 8. 2. 2019 bylo dodržování věcných podmínek, stanovených cenovým rozhodnutím Energetického regulačního úřadu pro rok 2018 podle § 5 odst. 5 zákona o cenách při uplatňování a vyúčtování výkupních cen nebo zelených bonusů na elektřinu vyrobenou z obnovitelných zdrojů energie za kontrolované období roku 2018 ve fotovoltaické elektrárně Olešník. Předmětem kontroly bylo rovněž dodržování povinností dle § 11 odst. 1 písm. a), § 11 odst. 2 a § 12 odst. 1 zákona o cenách. V oznámení byly vypočteny podklady, jejichž předložení bylo po stěžovatelce jako kontrolované osobě požadováno.

[50] Požadované podklady, za jejichž nepředložení byla stěžovatelka uznána vinnou z přestupku dle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, zahrnovaly: technickou dokumentaci k elektrárně, projektovou dokumentaci skutečného provedení stavby, blokové schéma zařízení, elektrické schéma zapojení včetně zakreslení ostatní či technologické spotřeby, katalogové listy použitých fotovoltaických panelů a měničů včetně soupisu jejich počtu; údaje o instalovaných měřidlech – elektroměrech, případně měřících transformátorech, potvrzení o ověření stanovených měřidel; smlouvu o připojení výroby elektřiny k distribuční soustavě; výchozí revize elektrických zařízení; první výkaz o výrobě elektřiny z obnovitelných zdrojů energie zpracovaný po uvedení výroby do provozu, případně včetně příslušné faktury a výpisů z bankovního účtu, potvrzující přijetí podpory.

[51] V projednávané věci je v obecné rovině shoda na tom, že úvaha, které podklady si kontrolní orgán vyžádá, je omezena zákonem výslovně uvedeným předpokladem, že požadované podklady se musí vztahovat k předmětu kontroly. Sporné mezi účastníky v projednávaném případě je, zda se v konkrétním, nyní projednávaném, případě uvedené požadované podklady k předmětu kontroly vztahovaly, a tedy zda Státní energetická inspekce byla oprávněna požadovat předložení uvedených podkladů a stěžovatelka povinna požadované podklady poskytnout.

[52] Byť nejde o institut správního uvážení, jak v rozsudku chybně uvádí krajský soud a ve svých argumentacích stěžovatelka i žalovaný, s uvedeným obecným východiskem Nejvyšší správní soud souhlasí. Toto východisko ostatně jednoznačně z § 8 písm. c) kontrolního řádu vyplývá. Je vhodné doplnit, že § 8 písm. c) kontrolního řádu umožňuje kontrolnímu orgánu vyžadovat nejen podklady vztahující se k předmětu kontroly, ale též podklady vztahující se k činnosti kontrolované osoby.

[53] Krajský soud správně identifikoval jako kritérium zákonného uplatnění pravomoci dle § 8 písm. c) kontrolního řádu zjevný exces. Oprávnění kontrolního orgánu dle § 8 písm. c) kontrolního řádu nebude uplatněno v souladu s právem, bude-li evidentní, že kontrolní orgán vyžaduje podklady, které nesouvisí s předmětem kontroly (ani s činností kontrolované osoby). Ostatně i stěžovatelka v kasační stížnosti s tímto východiskem souhlasí, neboť výslovně uvádí, že kontrolovaná osoba není povinna kontrolnímu orgánu předkládat podklady, pokud kontrolní orgán zcela zjevně překračuje svá oprávnění.

[54] Nejvyšší správní soud se proto neztotožnil s námitkou, že skutečnost, že požadované podklady měly vztah k provozu fotovoltaické elektrárny Olešník, k výrobě elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a k dodržování platné cenové regulace, k prokázání oprávněnosti požadavku kontrolního orgánu na předložení podkladů nepostačuje. Výčet podkladů zahrnutý do rozhodnutí o přestupku neposkytnutí součinnosti stěžovatelkou, Nejvyšší správní soud, stejně jako krajský soud, neshledal při porovnání s vymezeným předmětem kontroly a předmětem činnosti kontrolované osoby překračující meze oprávnění dle § 8 písm. c) kontrolního řádu. Státní energetická inspekce při uplatnění pravomoci dle § 8 písm. c) kontrolního řádu nevybočila ze zákonných mezí.

[55] Povinnost kontrolního orgánu vysvětlit relevanci požadovaných podkladů pro výkon kontroly je dána pouze v rozsahu limitů tohoto oprávnění. Jinými slovy, kontrolní orgán je povinen kontrolované osobě odůvodnit, proč určitý podklad vyžaduje, pouze v tom rozsahu, aby bylo vyjasněno, že podklad se vztahuje k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby, jak vyžaduje § 8 písm. c) kontrolního řádu, jsou-li o tomto vztahu objektivní pochybnosti. Subjektivní nesouhlas kontrolované osoby nezavdává příležitost požadované podklady neposkytnout a vyhnout se tím zákonné povinnosti součinnosti.

[56] Kontrolovaná osoba není oprávněna rozhodovat o tom, které skutečnosti má kontrolní orgán zjišťovat, jaké podklady k tomu vyžadovat nebo rozhodovat o tom, že některý z podkladů vyžadovaných dle § 8 písm. c) kontrolního řádu může být nahrazen podkladem jiným. Kontrolovaná osoba nemůže svou vůlí relevantně modifikovat či nahrazovat kontrolovaným orgánem projevené vrchnostenské oprávnění. Kontrolovaná osoba ani není oprávněna rozhodovat o tom, v který moment je skutkový stav kontrolním orgánem zjištěn pro účely kontroly v dostatečném rozsahu a jaký rozsah podkladů je dostačující. Procesní odpovědnost za zjištění stavu věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a doložení kontrolních zjištění potřebnými podklady ve smyslu § 9 písm. a) kontrolního řádu nese kontrolní orgán a právě za tím účelem mu zákon svěřuje procesní oprávnění.

[57] Limitem procesního oprávnění kontrolního orgánu vyžadovat podklady dle § 8 písm. c) kontrolního řádu je i zásada šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby, povinné osoby a třetí osoby dle § 9 písm. b) kontrolního řádu, jakož i další obecné procesní zásady. Argument zásadou šetření práv a oprávněných zájmů však stěžovatelka blíže neodůvodnila, opírala jej jen o tvrzení, že požadované podklady neměly vztah k předmětu kontroly. Nejvyšší správní soud však v projednávaném případě při přezkumu v rámci stížních námitek neshledal, že by kontrolní orgán ze zákonem stanovených mezí oprávnění dle § 8 písm. c) kontrolního řádu vybočil, a tedy ani neshledal nepřiměřený zásah do práv či oprávněných zájmů stěžovatelky.

[58] Nejvyšší správní soud souhlasí rovněž se závěrem krajského soudu, že v rámci povinnosti součinnosti je kontrolovaná osoba povinna podrobit se výzvě k předložení podkladů a vyžadované podklady předložit, případně sdělit, že vyžadované podklady nemá k dispozici, a jejich předložení proto není možné.

[59] Stěžovatelka ve vyjádření k podkladům ze dne 27. 5. 2019 vedle argumentu, že neposkytnuté dokumenty nejsou pro provedení cenové kontroly relevantní, rovněž uvedla, že většinu vyžadovaných a nepředaných dokumentů nemá k dispozici (technickou dokumentaci

pokračování

k elektrárně, projektovou dokumentaci skutečného provedení stavby, blokové schéma zařízení, elektrické schéma zapojení včetně zakreslení ostatní či technologické spotřeby, katalogové listy použitých fotovoltaických panelů a měničů včetně soupisu jejich počtu; údaje o instalovaných měřidlech – elektroměrech, případně měřících transformátorech, potvrzení o ověření stanovených měřidel).

[60] V rozsudku ze dne 9. 9. 2021, č. j. 8 As 177/2019 - 35, Nejvyšší správní soud uvedl, že § 10 odst. 2 kontrolního řádu neurčuje, jakým způsobem a jakou formou má být součinnost kontrolovanou osobou poskytnuta, z § 8 písm. c) kontrolního řádu však vyplývá, že kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly oprávněn požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby. „*V takovém případě bude povinnost kontrolované osoby poskytnout kontrolujícímu potřebnou součinnost podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu zpravidla splněna tím, že požadované podklady kontrolujícímu poskytne. V úvahu přichází i vysvětlení, z jakých objektivních důvodů je poskytnout nemůže (například protože vůbec neexistují nebo se nenacházejí v dispozici kontrolovaného). Účel součinnosti bude i v takovém případě naplněn, neboť kontrolnímu orgánu budou poskytnuty informace, které jsou podstatné pro další průběh kontroly. [...] Nelze předpokládat, že by bylo úmyslem zákonodárce sankcionovat i nepředložení podkladů, u kterých to není z objektivních důvodů kontrolovaný schopen splnit.*“

[61] Otázka, zda stěžovatelka kontrolnímu orgánu sdělila, že požadovanými podklady nedisponuje, či nikoliv, je proto pro posouzení odpovědnosti za přešůpek podstatná. Náležitou reakcí stěžovatelky na požadavek kontrolního orgánu předložit podklady, jimiž stěžovatelka nedisponovala, by bylo sdělení této skutečnosti kontrolnímu orgánu. Prosté odmítnutí požadované podklady předložit pak nelze hodnotit jinak než jako neposkytnutí součinnosti.

[62] Stěžovatelkou vznesená otázka optimální procesní obrany v situaci, kdy kontrolní orgán bude postupovat excesivně a své zákonné oprávnění dle § 8 písm. c) kontrolního řádu překročí, je otázkou hypotetickou a pro právní posouzení projednávané kasační stížnosti není relevantní, neboť soudy takový exces neshledaly.

[63] Odkaz stěžovatelky na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2018, č. j. 4 As 257/2017 - 82, není pro nyní projednávanou věc příleřhavý. V uvedeném rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou naplnění podmínek odpovědnosti za správní delikt podle § 16 odst. 1 písm. c) zákona o cenách ve znění do 30. 6. 2017 a v tomto kontextu uvedl, že za datum uvedení výroby do provozu lze označit datum paralelního připojení výroby s platnou licenci do distribuční soustavy a podmínku „*vyrábět a dodávat elektřinu do elektrizační soustavy*“ je možné naplnit také realizací prvního paralelního připojení výroby do elektrizační soustavy. Tento závěr učiněný ve vztahu k posouzení znaků skutkové podstaty správního deliktu (resp. nyní přešůpku) dle § 16 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, nic nemění na výše učiněných závěrech ve vztahu k výkladu odpovědnosti za přešůpek spočívající v neposkytnutí součinnosti kontrolnímu orgánu kontrolovanou osobou.

[64] Nejvyšší správní soud shrnuje, že souhlasí se závěrem žalovaného i krajského soudu, že podklady, pro jejichž nepředložení byla stěžovatelka shledána vinnou z přešůpku neposkytnutí součinnosti, byly v oprávnění dle § 8 písm. c) kontrolního řádu zahrnuty, Státní energetická inspekce tedy byla oprávněna požadovat předložení všech uvedených podkladů a stěžovatelka byla povinna všechny tyto podklady Státní energetické inspekci v souladu s § 10 odst. 2 kontrolního řádu předložit. Nejvyšší správní soud proto souhlasí i s posouzením, že stěžovatelka se přešůpku dle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu dopustila tím, že požadované podklady Státní energetické inspekci neposkytla.

IV. Závěr a náklady řízení

[65] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[66] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. srpna 2022

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu