



Vyvěšeno dne: 17. 7. 2026

Svěšeno dne: 31. 7. 2026

Adéla Žemlová

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **TEP a.s.**, se sídlem Chebská 79/23, Plzeň, zast. Mgr. Terezou Diaz Outlou, advokátkou se sídlem Doudlevecká 495/22, Plzeň, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 91/5, Jihlava, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 4. 2025, č. j. 62 A 67/2022-107,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **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.

Průběh dosavadního řízení

[1] Žalobce byl rozhodnutím Energetického regulačního úřadu (žalovaného) ze dne 4. 8. 2021, č. j. 04383-12/2021-ERU, uznán vinným ze spáchání pokračujícího přestupku podle § 16 odst. 1 písm. c) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, v relevantním znění (dále jen „zákon o cenách“), kterého se měl dopustit 9 dílčími útoky tím, že za období od ledna do září roku 2018 vyúčtoval pro jednotlivé výrobní zdroje elektřiny ID 008256_Z11 a ID 008257_Z11 (provozovna FVE Křimice BLOK 1) odlišnou výkupní cenu elektřiny, přestože nezajistil samostatné měření vyrobené elektřiny z každého výrobního zdroje v souladu s vyhláškou č. 82/2011 Sb., o měření elektřiny a o způsobu stanovení náhrady škody při neoprávněném odběru, neoprávněné dodávce, neoprávněném přenosu nebo neoprávněné distribuci elektřiny, v relevantním znění (dále jen „vyhláška o měření elektřiny“), čímž získal nepřiměřený majetkový prospěch ve výši 445 656,85 Kč bez DPH, tedy jako prodávající nedodržel při čerpání podpory na výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů formou výkupních cen věcné podmínky, včetně pravidel a postupů pro stanovení těchto cen, jejich změn a způsobu jejich uplatňování a vyúčtování, stanovené cenovým orgánem podle § 5 odst. 5 zákona o cenách, v relevantním znění, v bodu 1.4. části B)

cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 3/2017, kterým se stanovuje podpora pro podporované zdroje energie, ve znění cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 9/2017 (výrok I.). Za uvedený přestupek byla žalobci uložena pokuta dle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách, v relevantním znění, ve výši 15 000 Kč (výrok II.) a současně i povinnost nahradit náklady správního řízení paušální částkou 1 000 Kč (výrok III.). Žalobci byla rovněž uložena povinnost nahradit poškozenému ČR-Ministerstvu průmyslu a obchodu (nesprávně označenému jako Ministerstvo průmyslu a obchodu – pozn. NSS) škodu ve výši 445 656,85 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí (výrok IV.).

[2] Žalobce provozoval výrobu elektřiny FVE Křimice BLOK 1, která byla tvořena dvěma zdroji: zdrojem 1 o výkonu 0,441 MW, uvedeným do provozu v roce 2009 (uplatněna vyšší státní podpora), a zdrojem 2 o výkonu 0,160 MW, uvedeným do provozu v roce 2010 (uplatněna nižší státní podpora). V rozhodném období zajišťovala měření dvě měřidla. Konkrétně se jednalo o elektroměr ve vlastnictví provozovatele distribuční soustavy určený pro přímé měření dodávky elektřiny vyrobené zdroji 1 a 2 do distribuční soustavy, umístěný za transformátorem, tedy za místem vzniku technologické vlastní spotřeby elektřiny, a dále o elektroměr ve vlastnictví žalobce, umístěný v těsné blízkosti trafostanice před transformátorem, tedy před místem vzniku technologické vlastní spotřeby, pro přímé měření elektřiny vyrobené zdrojem 2. Zatímco množství elektřiny vyrobené ve zdroji 2 bylo měřeno samostatně elektroměrem ve vlastnictví žalobce, množství elektřiny vyrobené ve zdroji 1 bylo zjišťováno výpočtem jako rozdíl mezi celkovým množstvím elektřiny naměřeným elektroměrem provozovatele distribuční soustavy a množstvím elektřiny naměřeným u zdroje 2. Žalobce i přesto, že neměl osazen každý zdroj samostatným elektroměrem, uplatnil nárok na státní podporu v rozdílné výši ve vztahu ke každému z nich, což žalovaný shledal jako rozporné s jím vydaným cenovým rozhodnutím.

[3] Uvedené rozhodnutí žalovaného o přestupku napadl žalobce rozkladem. Rozhodnutím ze dne 29. 6. 2022, č. j. 04383-19/2021-ERU, rada žalovaného zamítla rozklad žalobce proti výrokům I., II. a III. rozhodnutí žalovaného a v tomto rozsahu toto rozhodnutí potvrdila (výrok I.). Co do výroku IV. bylo prvostupňové rozhodnutí zrušeno a věc byla v této části vrácena žalovanému k novému projednání (výrok II.), neboť podle rady žalovaného nebylo dostatečně zjištěno ani prokázáno, že právě poškozenému skutečně vznikla škoda v rozsahu, v jakém mu bylo přiznáno právo na její náhradu.

[4] Proti výroku I. rozhodnutí rady žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který jí nejprve rozsudkem ze dne 31. 10. 2023, č. j. 62 A 67/2022-75, vyhověl, když zrušil výrok I. rozhodnutí rady žalovaného ze dne 29. 6. 2022, č. j. 04383-19/2021-ERU, a výroky I., II. a III. rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 8. 2021, č. j. 04383-12/2021-ERU, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[5] Dle krajského soudu byl žalovaný oprávněn k vydání cenového rozhodnutí a v něm ke stanovení věcných podmínek pro čerpání podpory. Zároveň soud dovodil, že vyhláška o měření elektřiny sice umožňuje použít pro stanovení jejího vyrobeného množství výpočet, ovšem pouze v situacích, kdy je obtížné či dokonce nemožné skutečné množství vyrobené elektrické energie z jednotlivých zdrojů zjistit. V tomto ohledu je podle soudu třeba vyhlášku vykládat restriktivně. Krajský soud dospěl k závěru, že v posuzované věci nebyly dány žádné specifické okolnosti, které by odůvodňovaly stanovení množství energie z každého jednotlivého zdroje výpočtem namísto využití údajů naměřených ze samostatných měřicích zařízení, a tedy, že žalobce pravidla měření podle cenového rozhodnutí nedodržel, čímž naplnil formální stránku přestupku.

[6] Podle názoru krajského soudu však nebyla naplněna materiální stránka přestupku, neboť žalobce se nedostal do rozporu s účelem pravidel cenového rozhodnutí, když jeho postup nemohl vést k získání jakékoli výhody pramenící z uplatňování odlišné výše podpory ve vztahu k vyrobené

pokračování

elektrické energii z jednotlivých zdrojů. Žalobce totiž v rozhodném období uplatňoval ve vztahu k výrobě ze zdroje, k němuž je vázána vyšší výkupní cena, konkrétní množství elektřiny, které, a to za všech okolností bez výjimky, dosahovalo nižších hodnot, než by tomu bylo v případě skutečně samostatného měření ze dvou „podružných“ elektroměrů.

[7] Tento rozsudek krajského soudu napadl žalovaný kasační stížností, kterou Nejvyšší správní soud shledal důvodnou a rozsudkem ze dne 21. 2. 2025, č. j. 5 As 282/2023-30, uvedený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Zdejší soud nesdílel závěry krajského soudu týkající se posouzení materiální stránky přestupku. Naopak dal za pravdu žalovanému, že úvahy krajského soudu se mýjely s podstatou vytýkaného přestupku, když se krajský soud zaměřil pouze na posouzení způsobu, jakým žalobce prováděl účtování množství vyrobené elektřiny na jednotlivých zdrojích, na které uplatňoval podporu. Posuzovaný přestupek však spočíval v tom, že žalobce uplatňoval podporu ve formě výkupních cen v rozdílné výši, ačkoliv neměl oba zdroje osazeny samostatnými elektroměry. V takovém případě mohl uplatnit nárok pouze na nižší státní podporu, což neučinil, přičemž tímto svým jednáním získal majetkový prospěch.

[9] Dle Nejvyššího správního soudu žalobce porušil věcnou podmínku dle bodu 1.4. části B) cenového rozhodnutí, jež stanovila, že pokud chtěl výrobce uplatňovat odlišnou podporu pro jednotlivé zdroje elektřiny, musel zajistit samostatné měření elektřiny vyrobené z každého výrobního zdroje. Právem chráněným zájmem byl v daném případě veřejný zájem na zajištění účinného dohledu formou objektivních měřítek kontroly nad tím, zda není státní podpora uplatňována v nesprávné výši. Žalobce tak státní podporu vyčíslil v rozporu s požadavky cenového rozhodnutí, a to bez ohledu na množství vyrobené elektrické energie.

[10] Zdejší soud tedy na rozdíl od krajského soudu dospěl k závěru, že v posuzovaném případě je kromě formální stránky přestupku naplněna i jeho stránka materiální. Dovodil, že pokud je podpora hrazená z veřejných zdrojů čerpána, aniž by pro to byly splněny podmínky, případně je čerpána v nesprávné výši k újmě na těchto veřejných prostředcích, jde o jednání společensky škodlivé. Aby k naplnění podmínky společenské škodlivosti v takovém případě nedošlo, musely by být dány specifické okolnosti zvláštního zřetele hodné, za něž ovšem nelze považovat chybějící úmysl, neznalost právních předpisů či jejich nesprávný výklad.

[11] Shora uvedeným rozsudkem ze dne 3. 4. 2025, č. j. 62 A 67/2022-107, následně krajský soud žalobu zamítl. Úvodem zopakoval své předchozí závěry, že žalovaný byl oprávněn vydávat cenová rozhodnutí a v nich stanovit další věcné podmínky mj. pro čerpání podpory pro podporované zdroje energie a že žalobce množství elektřiny samostatně neměřil, ačkoliv uplatňoval rozdílnou výši podpory ve vztahu k oběma zdrojům, tedy nedodržel pravidla měření podle cenového rozhodnutí a naplnil formální stránku přestupku. Přitom smysl těchto pravidel je podle krajského soudu, i přes nevhodnou formulaci „*v případě neosazení samostatného měření*“, v daném případě zřejmý. Následně krajský soud uvedl, že závěry Nejvyššího správního soudu mu neponechávají žádný prostor k tomu, aby i nadále pokládal materiální stránku přestupku za nenaplněnou, eventuálně aby nenaplnění materiální stránky přestupku dovodil z jiných důvodů. V souladu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu pak konstatoval, že k získání majetkového prospěchu žalobce muselo dojít, neboť nebyly splněny podmínky pro nárokování možné vyšší částky státní podpory ve smyslu cenového rozhodnutí. Z tohoto důvodu krajský soud také nepřistoupil k žalobcem navrhovanému zadání znaleckého posudku k otázce, zda při postupu žalobce mohlo dojít k čerpání vyšší podpory než v případě osazení samostatného měřicího zařízení.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[12] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, a to z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[13] Stěžovatel se domnívá, že krajský soud nepřihlédl k zásadě *nullum crimen, nulla poena sine lege*, která požaduje určité, jasné a přesné vyjádření skutkové podstaty deliktu, za který má být udělena sankce. Dle názoru stěžovatele znaky deliktu musí být stanoveny zákonem a je třeba, aby veškeré podmínky, jež jsou pro adresáta normy závazné a jejichž porušení je postihováno, byly obsaženy v zákoně, případně dílem i v obecně závazném podzákonném právním předpisu, avšak to jen v případě, nepřekračuje-li meze, které takovému podzákonnému právnímu předpisu výslovně stanovil zákon. Stěžovatel namítá, že zákon o cenách nestanovil přesné meze ani podmínky, za kterých mohl žalovaný upravit podmínky čerpání podpory. V daném ohledu stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, č. j. 6 A 173/2002-33, publ. pod č. 444/2005 Sb. NSS (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná též na www.nssoud.cz).

[14] Podle stěžovatele krajský soud rovněž nepřistoupil správně k výkladu bodu 1.4. části B) cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu. V této souvislosti stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2023, č. j. 4 As 102/2023-25, publ. pod č. 4565/2024 Sb. NSS, podle něhož je v případě pochybností ohledně výkladu zákona třeba zohlednit zásadu *in dubio pro libertate*, což krajský soud podle stěžovatele neučinil. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že § 4 odst. 2 vyhlášky o měření elektřiny je nutné vykládat restriktivně. Tvzení krajského soudu, že by mělo k měření výpočtem docházet pouze ve výjimečných případech, nijak nerozporuje výklad stěžovatele, neboť způsob zapojení obou elektráren je u něj výjimečný právě v tom, že nikdy nemohl uplatňovat celkově vyšší cenu než v případě, kdy by došlo k osazení samostatných měřicích zařízení.

[15] Stěžovatel je toho názoru, že výkladem krajského soudu došlo k neoprávněnému zásahu do jeho práva na spravedlivý proces, neboť byl uznán vinným z přestupku spočívajícího v porušení ustanovení podzákonné právní normy, která nebyla přesná, jasná ani co do jazykového vyjádření precizní. Cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu bylo v bodu 1.4. části B) nejasné, když i krajský soud uvedl, že je nezbytné užít dalších výkladových metod, jestliže význam pravidla není jednoznačný za použití pouze výkladu jazykového, a rada žalovaného poznamenala, že zmiňovaný termín „*neosazení samostatného měření*“ není z jazykového hlediska zcela vhodný. Pokud tedy ani pro odbornou veřejnost nebyla tato norma jednoznačná ani jasná, nelze od laické veřejnosti očekávat, že bude schopna sporné nuance odlišit. V této souvislosti stěžovatel poukazuje na to, že takto si dané pravidlo nevykládal sám, což dokládá rozhodnutím žalovaného, resp. rady žalovaného ve dvou obdobných případech. Stěžovatel tak trvá na tom, že není možné ho trestat za porušení pravidla, které mělo vícero výkladů. V prvé řadě stěžovatel využil výklad jazykový a když ho shledal nejasným, použil výklad logický, na jehož základě dospěl k závěru, že primárním smyslem normy bylo zabránit výrobcům, aby čerpali ze státního rozpočtu vyšší podporu, než jim u dvou různých zdrojů náleží. Podobně i krajský soud uzavřel, že účel cenového rozhodnutí byl naplněn především v případě, kdy výrobce nárokoval podporu, která přesně odpovídala množství vyrobené elektřiny měřené samostatnými měřicími zařízeními. Slovní obrat „*především*“ přitom umožňuje výklad, podle něhož tohoto účelu bylo možné dosáhnout i jiným způsobem, například tak, jak to provedl stěžovatel, kdy díky podružnému měření a zapojení obou zdrojů byl schopen zajistit měření výpočtem, což mu umožňoval § 4 odst. 2 písm. a) vyhlášky o měření elektřiny, a toto provedl takovým způsobem, že vyšší celkovou podporu, než by mu náleželo, takto čerpat nemohl.

pokračování

[16] Stěžovatel opět poukazuje na to, že způsob zapojení obou zdrojů neumožňoval, aby vykazoval při uplatňování různé podpory z každého zdroje více peněz ze státního rozpočtu, než kdyby byla u obou zdrojů osazena samostatná měřicí zařízení. K prokázání tohoto tvrzení stěžovatel navrhol vypracování znaleckého posudku, což krajský soud nedůvodně zamítl s tím, že není třeba se zabývat otázkou získání majetkového prospěchu. Stěžovatel však navrhol vypracování znaleckého posudku k jinému účelu, a to k potvrzení, že jím zvolený způsob zapojení obou zdrojů, včetně podruženého měření, neumožňoval měření výpočtem ke škodě státního rozpočtu.

[17] I nadále pak stěžovatel trvá na tom, že nebyla naplněna materiální stránka přestupku, tj. že nedošlo k naplnění podmínky společenské škodlivosti činu, protože zde byly dány okolnosti zvláštního zřetele hodné. Za takovou okolnost stěžovatel považuje to, že čerpal různé výše podpor, neboť se domníval, že nejasné ustanovení cenového rozhodnutí vyložil jednoznačně ve prospěch České republiky, když po celou dobu čerpal méně, než by mohl, kdyby měl osazena samostatná měřicí zařízení. Nejednalo se tedy o nesprávný právní výklad, pouze o výklad odlišný, který navíc zastávalo vícero adresátů této právní normy. Podle stěžovatele se s existencí uvedených specifických okolností krajský soud řádně nevypořádal, resp. je vůbec nehodnotil.

[18] S ohledem na uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu ze dne 3. 4. 2025, č. j. 62 A 67/2022-107, a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[19] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že základní znaky skutkové podstaty přestupku jsou stanoveny nepochybně zákonem, dále však konkretizovány na úrovni podzákonných právních předpisů, což obecně právní doktrína ani judikatura nevyklučuje. Konkrétní skutková podstata je pak formulována prostřednictvím vymezení konkrétních cenových podmínek, kterých může být velké množství a mohou mít různou podobu, přičemž není reálné, aby byly všechny individuálně obsaženy v zákoně. To by navíc zásadně ztížilo nebo dokonce vyloučilo jejich pružnou změnu v případě potřeby. K tomu stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2024, č. j. 1 As 166/2023-31. Dle názoru žalovaného skutková podstata přestupku byla v dostatečné podobě zakotvena na úrovni zákona a dále konkretizována na podzákonné úrovni, přičemž pokud by dále konkretizována být nemohla, nebylo by v žádném případě možné přistoupit ke správnímu trestání, což zajisté nebyl úmysl zákonodárce.

[20] Současně žalovaný odmítá námitku, že by dotčené ustanovení cenového rozhodnutí bylo nejasné. Výrobci jakožto prodávajícímu muselo být zřejmé, že pokud provozuje více zdrojů s různým nárokem na podporu, je podle této podmínky povinen zajistit pro každý ze zdrojů samostatné měření. Žalovaný je toho názoru, že dané ustanovení cenového rozhodnutí nemá dva různé výklady. Již ze slova „měření“ je zřejmé, že nemohlo jít o dopočítávání množství vyrobené elektřiny výpočtem; ze slova „neosažení“ pak vyplývá, že se mělo jednat o fyzickou činnost osazení měřicího zařízení, na základě čehož by došlo k samostatnému měření elektrické energie na obou zdrojích. Měření výroby z jednoho zdroje a celkové měření na předávacím místě do distribuční soustavy tuto podmínku porušuje, jelikož výroba z druhého zdroje musí být toliko dopočítávána výpočtem. V této souvislosti žalovaný rovněž připomněl, že o výkladu této cenové podmínky neměl žádné pochybnosti ani Nejvyšší správní soud v předchozím rozsudku v této věci, tedy v rozsudku ze dne 21. 2. 2025, č. j. 5 As 282/2023-30.

[21] Závěrem žalovaný poukázal na to, že netvrdil, že by stěžovatel získal finanční prospěch v tom smyslu, že by vykazoval pro účely podpory více vyrobené elektřiny, než reálně vyrobil, proto také žalovaný přistoupil k uložení velmi nízké pokuty. Nepřiměřený majetkový prospěch však stěžovatel získal tím, že uplatňoval podporu v neoprávněné výši na jeden ze zdrojů, a to v důsledku nedodržení věcné cenové podmínky, podle níž pokud nezajistil samostatné měření, měl požadovat nižší podporu na oba zdroje. Tím byla nepochybně naplněna materiální stránka

přestupku spočívající v částečném neoprávněném čerpání peněžních prostředků z veřejných zdrojů.

[22] Z výše uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[24] Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. však platí, že „[k]asační stížnost je dále nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu“.

[25] Stěžovatel přípustnost své kasační stížnosti nikterak neodůvodňuje. Nejvyšší správní soud proto pouze stručně konstatuje, že mj. v případě, kdy kasační stížnost podává jiný účastník řízení, dovodila judikatura možnost nad rámec výslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. uvádět také kasační námitky k otázkám, které dosud nebyly posouzeny v předchozím rozhodnutí kasačního soudu. Část stěžovatelovy argumentace však tuto podmínku nesplňuje. Nejvyšší správní soud totiž již ve svém předchozím rozsudku ze dne 21. 2. 2025, č. j. 5 As 282/2023-30, jednoznačně posoudil otázku, zda byla, či nebyla naplněna materiální stránka přestupku. Ve této otázce byl tedy krajský soud, jak sám zdůraznil, vázán právním názorem vyjádřeným v předcházejícím rozsudku Nejvyššího správního soudu a nemohl se od něho odchýlit (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V této souvislosti lze rovněž poznamenat, že svými vlastními právními závěry vyjádřenými v předchozím rozsudku v téže věci je vázán i Nejvyšší správní soud samotný (srov. usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, publ. pod č. 1723/2008 Sb. NSS). Nelze se tedy již zabývat kasačními námitkami zpochybňujícími naplnění materiální stránky přestupku, které s již vyřčenými závěry zdejšího soudu opětovně polemizují, neboť jsou dle zmiňovaného § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nepřipustné. Ani krajský soud tedy nepochybil, pokud se touto otázkou v nyní napadeném rozsudku dále nezabýval a nezadal k ověření tvrzení, na němž stěžovatel zakládal svůj názor o nenaplnění materiální stránky přestupku, znalecký posudek. Již z předchozího rozsudku Nejvyššího správního soudu totiž jednoznačně vyplývá, že otázka, zda stěžovatel mohl, či nemohl výše popsaným jednáním, jímž naplnil skutkovou podstatu daného přestupku, získat na úkor státního rozpočtu vyšší podporu, než by mu náležela v případě, že by výrobu elektřiny u obou zdrojů podrobil samostatnému měření, je pro naplnění materiální stránky přestupku (podmínky společenské škodlivosti činu) nerozhodná.

[26] Ostatní kasační námitky shledal Nejvyšší správní soud přípustnými, a proto dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a těchto přípustných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu 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.

[27] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatele, že zákon o cenách nestanovil přesné meze, v jejichž rámci by byl žalovaný oprávněn upravit cenovým rozhodnutím

pokračování

věcné podmínky čerpání podpory, a že vymezení skutkové podstaty přestupku dle § 16 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, v relevantním znění, odporuje zásadě *nullum crimen, nulla poena sine lege*.

[28] Podle § 16 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, v relevantním znění, „*[f]yzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako prodávající dopustí přestupku tím, že nedodrží věcné podmínky, pravidla nebo postupy pro stanovení úředních cen, jejich změn a způsobu jejich sjednávání, uplatňování a vyúčtování, stanovené cenovými orgány podle § 5 odst. 5*“.

[29] Podle § 5 odst. 5 věty druhé zákona o cenách, v relevantním znění, „*[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*“.

[30] Nejvyšší správní soud dává za pravdu stěžovateli, že je třeba trvat na požadavku určitého, jasného a přesného vyjádření skutkové podstaty přestupku. Zároveň však sám stěžovatel připouští, že veškeré podmínky, jejichž porušení naplňuje skutkovou podstatu přestupku, nemusí být nutně stanoveny zákonem, pokud jsou v mezích zákonného zmocnění dostatečně jasně a určitě upřesněny obecně závazným podzákonným právní předpisem, s tím, že takové vymezení skutkové podstaty přestupku neodporuje zásadě *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Již výše zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, č. j. 6 A 173/2002-33, na nějž se stěžovatel v daném ohledu odvolává, se k této otázce vyjadřuje takto: „*Lze-li správní delikt [nyní přestupek – pozn. NSS] kvalifikovat jako protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které ukládá správní orgán trest stanovený příslušnou normou správního práva, pak je zapotřebí, aby veškeré podmínky, jež jsou pro adresáta takové normy, a tedy delikventa, závažnými a jejichž porušení je postihováno, byly obsaženy v právní normě, jež je součástí zákona, případně dílem i v právní normě, jež je součástí obecně závazného podzákonného předpisu, nepřekračuje-li meze, které takovému obecně závaznému podzákonnému předpisu zákon výslovně stanovil*“.

[31] Takovým podzákonným, obecně závazným právním předpisem (*sui generis*) bylo ve smyslu § 3 odst. 2 zákona o cenách, ve znění účinném do 31. 12. 2024, i tzv. rozhodnutí cenových orgánů (cenové rozhodnutí). Přitom otázka, zda byl Energetický regulační úřad oprávněn v rámci své působnosti vydávat cenová rozhodnutí, zda mu § 5 odst. 5 zákona o cenách stanovil dostatečně přesné meze pro určení věcných podmínek uplatňování regulovaných cen cenovým rozhodnutím a zda bylo možné porušení těchto podmínek cenového rozhodnutí postihovat jakožto přestupek (resp. dříve jiný správní delikt) dle § 16 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, již byla opakovaně v judikatuře soudů řešena. Např. v rozsudku ze dne 25. 7. 2019, č. j. 1 As 127/2018-99, k těmto otázkám Nejvyšší správní soud zdůraznil mj. následující:

„*Cenová regulace je obecně považována za ústavní prostředek, kterým stát vede svoji politiku (náleží 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 náleží 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 náleží č. 528/2002 Sb.). Z toho důvodu, [k] přezkoumání oprávněnosti a legitimnosti 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). (...)*

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 (...), 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.“ (...)

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 vylučování“. 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. (...)

V (...) rozsudku [ze dne 10. 1. 2019, č. j. 10 As 62/2018-135] 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 (...).“

[32] Obdobně Nejvyšší správní soud judikoval v již zmiňovaném rozsudku ze dne 10. 1. 2019, č. j. 10 As 62/2018-135, a dále např. v rozsudcích ze dne 5. 11. 2019, č. j. 10 As 121/2018-82, a ze dne 9. 1. 2026, č. j. 10 As 187/2025-50. Rovněž Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 9. 5. 2018, č. j. 23 Cdo 5137/2017-434, uvedl, že „Energetický regulační úřad má pravomoc vydávat cenová rozhodnutí jakožto obecné normativní akty a kromě stanovení výše výkupních cen elektřiny může podle [...] § 5 odst. 5 zákona o cenách stanovit další věcné podmínky“. S ohledem na výše uvedené tedy nelze přisvědčit stěžovateli, že by v posuzované věci došlo k porušení zásady *nullum crimen, nulla poena sine lege*.

[33] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stěžovatele týkající se nejasnosti výkladu bodu 1.4. části B) cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 3/2017; ani tuto námitku však neshledal důvodnou.

[34] Podle bodu 1.4. části B) cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 3/2017, kterým se stanovuje podpora pro podporované zdroje energie, ve znění cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 9/2017, „[j]e-li v rámci výroby elektřiny uveden do provozu další výrobní zdroj elektřiny nebo více výrobních zdrojů nebo splňuje-li jeden či více výrobních zdrojů elektřiny v rámci jedné výroby elektřiny podmínky pro uplatnění odlišných podpor, může výrobce uplatňovat odlišnou podporu pro jednotlivé výrobní zdroje elektřiny za předpokladu, že zajistí samostatné měření výroby elektřiny vyrobené z každého výrobního zdroje elektřiny v souladu s jiným právním předpisem. V případě neosazení samostatného měření může výrobce elektřiny uplatňovat za celou výrobu elektřiny pouze nejnižší výši podpory při výběru z více možných podpor.“.

[35] Podle § 4 odst. 2 vyhlášky o měření elektřiny, v relevantním znění, „[ú]daji z měření elektřiny jsou a) údaje zařazené měřicím zařízením, popřípadě vypočtené na základě údajů z měřicího zařízení, b) údaje předané zákazníkem nebo výrobcem elektřiny provozovateli přenosové soustavy nebo provozovateli distribuční soustavy, pokud výše spotřeby nebo dodávky elektřiny v daném odběrném místě nebo předávacím místě odpovídá charakteru spotřeby nebo dodávky elektřiny a průběhu spotřeby předcházejících období (dále jen „samoodečty“), c) náhradní údaje získané výpočtem, odhadem nebo vzájemným odsouhlasením provozovatelem přenosové soustavy

pokračování

nebo provozovatelem distribuční soustavy se zákazníkem, výrobcem elektřiny nebo provozovatelem jiné distribuční soustavy“.

[36] Podle § 4 odst. 3 vyhlášky o měření elektřiny, v relevantním znění, „[p]okud nejsou dostupné údaje zaznamenané měřicím zařízením, výpočet náhradních údajů o spotřebě nebo dodávce elektřiny a o jejím průběhu při prokazatelné závadě měřicího zařízení, při opravě chybných nebo doplnění chybějících hodnot provede provozovatel přenosové soustavy nebo provozovatel distribuční soustavy na základě protokolu autorizované zkušební nebo zprávy o závadě měřicího zařízení podle výše spotřeby elektřiny v předcházejícím srovnatelném období při srovnatelném charakteru odběru elektřiny, v němž byl odběr elektřiny řádně měřen, nebo dodatečně podle výše spotřeby nebo dodávky elektřiny zjištěné na základě kontrolního odečtu v následujícím období“.

[37] Nejvyšší správní soud již v předcházejícím rozsudku v této věci konstatoval, že citované ustanovení cenového rozhodnutí žalovaného umožňovalo výrobcí v případě uvedení do provozu dalšího zdroje nebo zdrojů elektřiny s nárokem na odlišnou výši podpory elektřiny postupovat dvojím způsobem: buďto zajistit samostatné měření každého zdroje, nebo uplatňovat toliko nižší z možných podpor pro všechny dotčené zdroje.

[38] Stěžovatel opakovaně argumentoval tím, že podmínku zajištění samostatného měření splnil tím, že prováděl „měření výpočtem“, když množství elektřiny vyrobené ve zdroji 1 bylo zjišťováno výpočtem jako rozdíl mezi celkovým množstvím elektřiny naměřeným elektroměrem provozovatele distribuční soustavy a množstvím elektřiny naměřeným samostatně elektroměrem ve vlastnictví stěžovatele u zdroje 2. Vyhláška o měření elektřiny sice v § 4 odst. 2 písm. c) pracovala s možností získávat údaje o měření elektřiny výpočtem, nicméně výslovně uváděla, že se jednalo o „náhradní údaje“. Nejvyšší správní soud souhlasí s výkladem krajského soudu (byť ho na rozdíl od něj nutně nepovažuje za restriktivní), podle něhož ze samotné dikce i ze smyslu a účelu citovaných ustanovení vyhlášky o měření elektřiny bylo patrné, že k měření elektřiny mělo primárně docházet prostřednictvím měřicích zařízení. Teprve ve výjimečných situacích, které uváděl § 4 odst. 3 vyhlášky, bylo možné přistoupit k získání náhradních údajů výpočtem, přičemž zpravidla se jednalo o situace, kdy došlo k závadě měřicího zařízení. Výpočet však nebylo možné chápat tím způsobem, že tvořil jakousi alternativu k osazení měřicího zařízení a provozovatel tak měl možnost si zvolit, kterou z těchto dvou možností bude využívat. Lze tedy uzavřít, že výpočet prováděný stěžovatelem není možné klasifikovat jako samostatné měření ve smyslu bodu 1.4. části B) cenového rozhodnutí a stěžovatel se dopustil daného přestupku, když uplatňoval při čerpání podpory na výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů formou výkupních cen odlišnou výkupní cenu elektřiny.

[39] Stejně tak nelze přisvědčit tvrzení stěžovatele, že bod 1.4. části B) cenového rozhodnutí žalovaného připouštěl více rovnocenných výkladů a že z tohoto důvodu bylo třeba aplikovat zásadu *in dubio pro libertate*. Z ustálené judikatury zdejšího soudu plyne, že tuto zásadu nelze použít pokaždé, když účastník řízení předloží vlastní alternativní interpretaci právní normy. Její použití přichází v úvahu jen tehdy, existují-li alespoň dva rovnocenné a právně plnohodnotně obhajitelné výklady. Nestačí tedy pouhý odlišný, účelový či obtížně obhajitelný výklad navržený adresátem právní normy (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 2 As 55/2014-46, ze dne 26. 4. 2023, č. j. 4 Afs 159/2022-51, ze dne 25. 7. 2013, č. j. 2 Afs 57/2013-34 nebo ze dne 29. 8. 2014, č. j. 5 Afs 113/2013-41), a to ani v případě, kdy by podle takového odlišného výkladu postupovalo (a následně bylo za toto protiprávní jednání postíženo) vícero těchto adresátů, jak argumentuje stěžovatel.

[40] Právě na základě uvedených východisek je třeba posoudit i stěžovatelovu argumentaci. Jak Nejvyšší správní soud již zmínil, bod 1.4. část B) cenového rozhodnutí zcela zřetelně zakládal dvě možnosti pro postup výrobců elektřiny v případě uvedení do provozu dalšího zdroje nebo zdrojů elektřiny s nárokem na odlišnou výši podpory elektřiny, a to buď zajistit samostatné měření

u každého zdroje a uplatňovat pak u nich rozdílnou výši podpory, nebo v případě neosazení samostatného měření uplatňovat u všech zdrojů pouze nejnižší podporu. Zdejší soud v této věci již dříve zdůraznil, že smyslem této úpravy (a tedy i objektem přestupku, jehož porušení bylo v této věci sankcionováno) nebyla pouze ochrana veřejného zájmu na tom, aby bylo zabráněno faktickému přecherpání podpory, jak dovozuje stěžovatel, ale bylo jím též zajištění účinného dohledu a objektivních měřítek kontroly nad tím, zda státní podpora nebyla uplatňována v nesprávné výši. Z tohoto důvodu nebylo možné ustoupit od požadavku samostatného měření jen proto, že způsob zapojení zdrojů podle stěžovatele neumožňoval, aby stěžovatel čerpal při uplatňování různé podpory z každého zdroje více peněz ze státního rozpočtu, než kdyby byla u obou zdrojů osazena samostatná měřicí zařízení.

[41] I kdyby však Nejvyšší správní soud nepřihlížel k účelu dané normy, nemá na rozdíl od krajského soudu pochybnosti o tom, že uvedený výklad je zcela zřetelný již z její výše citované dikce, která je formulována naprosto jednoznačně. Na tom nic nemění ani jistá stylistická neobratnost jejího autora (žalovaného) při použití formulace „*v případě neosazení samostatného měření*“ namísto „*v případě neosazení samostatných měřících zařízení*“, která však význam této normy nijak nezatímňuje, a tedy ani její srozumitelnost při použití „pouhého“ jazykového výkladu nijak nesnižuje. Formulace skutkové podstaty daného přestupku, jejíž součástí bylo i citované ustanovení cenového rozhodnutí žalovaného, tedy neodporovala ani zásadě *nullum crimen, nulla poena sine lege certa*.

IV.

Závěr a náklady řízení

[42] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou poslední s. ř. s. zamítl.

[43] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, náleželo by mu tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. Žalovanému však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti nevznikly, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 17. července 2026

L. S.

JUDr. Jakub Camrda v. r.
předseda senátu