



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **M. D.**, zast. Mgr. Lukášem Matasem, advokátem se sídlem Malá 6, Plzeň, proti žalované: **Státní energetická inspekce**, se sídlem Gorazdova 24, Praha 2, proti rozhodnutí žalované ze dne 28. 4. 2016, č. 902023516, sp. zn. 13/0311008A14, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 3. 2017, č. j. 50 A 36/2016 – 56,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost žalobce **se zamítá.**
- II.** Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Jádru sporu

[1] Jádrem sporu je otázka, zda žalobce jako výrobce elektřiny – provozovatel bioplynové stanice (dále jen „BPS“) – měl nárok na podporu ve formě tzv. „zeleného bonusu“ podle cenového tarifu pro výrobní, uvedené do provozu v roce 2012 (dále jen „tarif 2012“), či nižšího tarifu pro výrobní uvedené do provozu až v roce 2013 (dále jen „tarif 2013“).

[2] Mezi stranami je přitom nesporné, že žalobce splnil dvě podmínky pro aplikaci tarifu 2012 (bod 1.10 cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 7/2011), tedy že v roce 2012 získal licenci na výrobu elektřiny a provedl tzv. první paralelní připojení výroby k distribuční soustavě. Současně je však také nesporné, že do konce roku 2012 BPS nevyráběla žádnou elektřinu z bioplynu a výroba nebyla kompletní (fermentor s dávkovačem pevných substrátů, vstupní jímka a areálové rozvody). BPS v roce 2012 ani neměla povolení k provozu ohledně technologické části, sloužící k výrobě elektřiny z bioplynu. Zkušební provoz této (pro výrobu elektřiny z bioplynu nezbytné) části BPS byl povolen až dne 31. 5. 2013 (rozhodnutím o zkušebním provozu ze dne 31. 5. 2013, č. j. METAB 27931/2013/SÚ/Peč).

II. Vymezení případu

[3] Žalobce vykonává licencovanou činnost (výrobu elektřiny) v BPS FARMAUD. na území obce M., v katastrálním území M. u T., a to na základě licence ze dne 20. 12. 2012. Dne 4. 4. 2014 Státní energetická inspekce, územní inspektorát pro Jihočeský kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) zahájila u žalobce kontrolu ohledně dodržování § 5 odst. 5 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách (dále jen „zákon o cenách“) při čerpání podpory pro výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů.

[4] Na základě kontroly správní orgán I. stupně zjistil, že žalobce nedodržel věcnou podmínku uvedenou v bodě 1.8 cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 4/2012. Správní orgán uvedl, že žalobce nesprávně podřadil BPS podle data jejího uvedení do provozu, když uplatnil za vyrobenou a dodanou elektřinu za období duben až prosinec 2013 úředně stanovené „zelené bonusy“ podle tarifu 2012, tedy zelený bonus stanovený pro zařízení, která byla uvedena do provozu od 1. ledna 2012 do 31. prosince 2012.

[5] Rozhodnutím ze dne 7. 7. 2015, č. 314025115, správní orgán I. stupně žalobci za shora uvedený správní delikt dle § 16 odst. 1 písm. c) zákona o cenách uložil pokutu ve výši 1.248.542 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč. Uvedené rozhodnutí žalovaná zrušila a vrátila věc správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení.

[6] Novým rozhodnutím ze dne 3. 2. 2016, č. 312006116, správní orgán I. stupně žalobci uložil pokutu ve výši 1.700.000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaná svým rozhodnutím ze dne 28. 4. 2016, č. 312006116, zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila.

III. Řízení před krajským soudem

[7] Žalobce se žalobou podanou u Krajského soudu v Českých Budějovicích domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 28. 4. 2016. V žalobě uvedl, že dodržel všechny zákonné podmínky vyplývající ze zákona o cenách, stejně tak z cenového rozhodnutí. V této souvislosti odkázal na bod 1.8, řádek 321, cenového rozhodnutí č. 4/2013, kde je

pokračování

stanoven „zelený bonus“ ve výši 3.060 Kč/MWh pro BPS, které využívají biomasu a byly uvedeny do provozu od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2012.

[8] Žalobce uvedl, že dne 20. 12. 2012 mu bylo vydáno rozhodnutí o udělení licence, následně dne 27. 12. 2012 proběhlo první paralelní připojení výrobní k distribuční soustavě E.ON Distribuce, a.s. Žalobce tedy splnil obě podmínky bodu 1.10 cenového rozhodnutí ERÚ č. 7/2011. Nesouhlasil se závěrem žalované, že měl uplatnit „zelený bonus“ ve výši jen 2.490 Kč/MWh pro druh výrobní „*spalování bioplynu v bioplynových stanicích pro výrobu uvedenou do provozu od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2013*“ (tedy dle tarifu 2013). Žalobce uzavřel, že splnil všechny podmínky pro uplatnění nároku na „zelený bonus“ ve shora uvedené výši 3.060 Kč/MWh dle tarifu 2012.

[9] Žalovaná navrhla zamítnutí žaloby. Uvedla, že závěr ohledně nesprávného zařazení BPS do druhu podporovaného zdroje vyplývá z protokolu o výsledku kontroly, která byla zahájena dne 4. 11. 2014. Podle dokladů je zřejmé, že v prosinci 2012 žalobce měl hotovou pouze část BPS. V roce 2012, tedy prokazatelně BPS nevyráběla elektřinu z bioplynu jako obnovitelného zdroje energie, protože byla dokončena až v květnu 2013.

[10] Krajský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou. Konstatoval, že žalobce nesplnil do konce roku 2012 podmínky pro uvedení výrobní obnovitelného zdroje energie do provozu, neboť BPS nebyla dokončena do té fáze, aby splňovala podmínky výrobní z obnovitelného zdroje. Správný je tudíž závěr správního orgánu I. stupně i žalované, že žalobce v prosinci 2012 neuvedl do provozu obnovitelný zdroj v podobě kompletní BPS. Uvedl do provozu pouze kogenerační jednotku, která vyráběla elektřinu při paralelním připojení do distribuční soustavy z konvenčního zdroje energie (propan). Nakonec konstatoval, že pokud byla BPS uvedena do provozu až v roce 2013, měl žalobce uplatnit zelený bonus za vyrobenou a dodanou elektřinu za období duben až prosinec 2013 ve výši 2.490 Kč/MWh (tj. dle tarifu 2013).

IV. Kasační stížnost žalobce a vyjádření k ní

[11] Proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), ve které se domáhá zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení. Současně stěžovatel navrhuje přiznání odkladného účinku této kasační stížnosti.

[12] V kasační stížnosti stěžovatel namítá, že splnil veškeré podmínky stanovené právními předpisy, aby mohl uplatnit zelený bonus ve výši 3.060 Kč/MWh podle tarifu 2012. Z bodu 1.8, řádku 321, cenového rozhodnutí ERÚ č. 4/2012 vyplývá, že bonus v této výši je stanoven pro „*bioplynové stanice využívající biomasu kategorie 1 a proces využití AF uvedených do provozu od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2012*“. Z cenového rozhodnutí ERÚ č. 7/2011, bodu 1.10, následně vyplývá, že u nově zřizované výrobní připojené do distribuční soustavy nebo přenosové soustavy se dnem uvedení do provozu rozumí *den, kdy byly splněny následující podmínky: (1) nabyla právní moc licence na výrobu elektřiny a (2)*

bylo ze strany provozovatele distribuční soustavy nebo provozovatele přenosové soustavy provedeno paralelní připojení výrobní k distribuční soustavě nebo přenosové soustavě.

[13] Stěžovatel konstatuje, že prvně uvedenou podmínku splnil, když bylo dne 20. 12. 2012 vydáno rozhodnutí, jímž mu byla udělena licence k provozování zařízení. Druhá podmínka byla také splněna. První paralelní připojení BPS k distribuční soustavě E.ON Distribuce, a.s., proběhlo dne 27. 12. 2012.

[14] Stěžovatel poukazuje na to, že v žádném zákonném či podzákonném předpisu není uvedeno, že ke stejnému datu, tedy v jeho případě k 31. 12. 2012, je třeba, aby BPS vyráběla elektřinu. Rozhodné pro uplatnění této podpory je první paralelní připojení výrobní do distribuční soustavy, k němuž došlo 27. 12. 2012.

[15] Stěžovatel dále namítá, že žalovaná v napadeném rozhodnutí uvádí, že BPS v roce 2012 nevyráběla elektřinu z obnovitelného zdroje, nýbrž z propanu. Podle žalované tak stěžovatel uplatnil na vyrobenou a dodanou elektřinu „zelený bonus“ 3.060 Kč/MWh neoprávněně. K tomu stěžovatel uvádí, že z jeho výkazů vyplývá, že v roce 2012 žádný „zelený bonus“ za vyrobenou elektřinu nenárokoval, dokonce ani nikdy netvrdil, že BPS vyráběla elektřinu již v roce 2012.

[16] Stěžovatel dále uvedl, že krajský soud na str. 7 napadeného rozsudku dospěl k nesprávnému závěru ohledně užití propanu při výrobě elektřiny BPS stěžovatelem. Krajský soud v rozhodnutí konstatuje, že pro nájezd kogenerační jednotky byl užit propan, nikoli bioplyn jako obnovitelný zdroj energie, a tudíž nebyla splněna podmínka uvedená v bodu 1.10 cenového rozhodnutí ERÚ č. 7/2011. Stěžovatel namítá, že si není vědom žádného ustanovení zákona, které by mu zakazovalo pro nájezd kogenerační jednotky propan použít.

[17] Nakonec stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby přiznal odkladný účinek kasační stížnosti. Právní následky napadeného rozhodnutí, kterým byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 1.700.000 Kč, by pro stěžovatele znamenaly nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám. Napadené rozhodnutí žalované směřuje k úplné likvidaci stěžovatele, a tedy i jeho živnosti a pracovních pozic dalších osob, které stěžovatel zaměstnává. Jemu i jeho zaměstnancům tedy hrozí zcela zásadní škoda.

[18] Žalovaná ve svém vyjádření uvedla, že trvá na závěrech, které uvedl v napadeném rozhodnutí. Závěr o nesprávném zařazení BPS do druhu podporovaného zdroje má podporu ve skutkovém zjištění, ke kterému správní orgán I. stupně dospěl na základě provedené kontroly. Není pravdou, že by v celém roce 2013 BPS stěžovatele vyráběla elektřinu z obnovitelného zdroje energie, neboť minimálně do 8. 6. 2013 jeho BPS nebyla technicky schopna elektřinu z obnovitelného zdroje energií vyrobit.

[19] Závěrem svého vyjádření žalovaná uvedla, že nemá námitky, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti odkladný účinek přiznal.

pokračování

V. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas, osobou oprávněnou a obsahuje kasační námitku podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[21] Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval o žádosti stěžovatele o přiznání odkladného účinku, neboť po nezbytném poučení účastníků řízení, předložení spisu a vyjádření žalované ke kasační stížnosti přikročil k samotnému meritornímu posouzení kasační stížnosti. Za této situace by rozhodnutí o odkladném účinku bylo nadbytečné a neúčelné.

[22] Kasační stížnost není důvodná.

[23] Nejprve Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení přezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, ke kterému je povinen dle § 109 odst. 4 s. ř. s. z úřední povinnosti i bez námítky stěžovatele. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí je srozumitelné a vychází z relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[24] Rozsudek krajského soudu odpovídá požadavkům judikatury Nejvyššího správního soudu na jeho přezkoumatelnost (srov. např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75). Krajský soud vyložil, proč považoval žalobu za nedůvodnou, vypořádal se se všemi žalobními námitkami a jeho závěry jsou podpořeny srozumitelnou a logickou argumentací. Vycházel ze správního spisu a informací v něm shromážděných. Napadený rozsudek tedy není nepřezkoumatelný.

[25] Podstatnou právní otázkou v posuzované věci je, zda měl stěžovatel nárok na uplatnění tarifu 2012 pro BPS, jestliže formálně splnil dvě podmínky dle bodu 1.10 tarifu (tedy první paralelní připojení a licence), avšak BPS byla zkompletována až v průběhu roku 2013 a ve správním řízení se prokázalo, že do konce roku 2012 BPS nebyla technologicky schopna vyrábět elektřinu z bioplynu, resp. neměla relevantní povolení.

[26] Pro posouzení uvedené otázky jsou důležité dvě okolnosti: (a) účel zákonné úpravy podpory obnovitelných zdrojů; a (b) zákonná definice výroby podle zákona č. 452/2000 Sb. (energetický zákon).

[27] Co se týče první okolnosti, podle § 1 odst. 2 dle tehdy platného zákona č. 180/2005 Sb., 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 k šetrnému využívání přírodních zdrojů a k 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“. Podle § 3 citovaného zákona je předmětem podpory „výroba

elektriny z obnovitelných zdrojů“. Obdobně stanoví v § 1 odst. 2 i zákon o podporovaných zdrojích energie (od 1. 1. 2013): účelem zákona je „podpořit využití obnovitelných zdrojů, druhotných zdrojů, vysokoúčinné kombinované výroby elektriny a tepla, biometanu a decentrální výroby elektriny, zajistit zvyšování podílu obnovitelných zdrojů na spotřebě primárních energetických zdrojů k dosažení stanovených cílů, přispět k šetrnému využívání přírodních zdrojů a k trvale udržitelnému rozvoji společnosti, vytvořit podmínky pro naplnění závazného cíle podílu energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie v České republice při současném zohlednění zájmů zákazníků na minimalizaci dopadů podpory na ceny energií pro zákazníky v České republice“.

[28] Tarif 2012 (bod 1.8, řádek 321 cenového rozhodnutí ERÚ č. 4/2012) byl vydán především za účelem stanovení výše podpory podle zákona a pro splnění jeho účelu, jímž je zcela nepochybně podpora výroby elektriny z obnovitelných zdrojů. Naopak cílem této úpravy není *přímá* podpora zdrojů, které jsou nedokončené a teprve ve výstavbě, což byl evidentně případ stěžovatele v roce 2012, kdy BPS teprve dokončoval, či snad dokonce podpora zdrojů, které jsou sice schopny výroby elektriny, nikoli však z obnovitelných zdrojů. Zkušební provoz BPS, resp. její části nezbytné pro výrobu bioplynu, byl povolen teprve v květnu 2013. V této souvislosti Nejvyšší správní soud upozorňuje, že bez rozhodnutí o zkušebním provozu stěžovatel nemohl tuto část BPS provozovat. Elektrinu, vyrobenou z bioplynu, začala BPS tedy dodávat do distribuční soustavy až od června 2013. Z hlediska účelu právní úpravy neexistuje důvod, proč by na nedokončenou BPS, resp. na BPS v procesu výstavby, měla dopadat štedřejší pravidla podpory, určená pro výrobní z obnovitelných zdrojů, uvedené do provozu v roce 2012. Tím pochopitelně není dotčen fakt, že podpora obnovitelných zdrojů má ve svém důsledku (nepřímo) podnítit investice i výstavbu těchto zdrojů; podpora však musí příslušet vždy však pouze v té míře, v jaké bude výrobní elektrické energie skutečně vyrábět z obnovitelných zdrojů a jako taková bude řádně uvedena do provozu. Jinak řečeno, pokud je výrobní schopna za použití téže výrobní technologie vyrábět jak ze zdrojů obnovitelných, tak ze zdrojů konvenčních (zde z propanu), musí se v pochybnostech zákon a další předpisy (včetně předpisů cenových) vykládat tak, aby bylo dosaženo účelu zákona a dotačního programu obnovitelných zdrojů, jímž je právě výše vytčená podpora výroby energie z obnovitelných zdrojů a právě jen těchto zdrojů.

[29] Co se týče druhé okolnosti, podle § 2 odst. 2 písm. a) bodu 18 energetického zákona se výrobnou elektriny rozumí *„energetické zařízení pro přeměnu různých forem energie na elektrinu, zahrnující všechna nezbytná zařízení“*. Jestliže tedy relevantní ustanovení cenových předpisů (bod 1.10 cenového rozhodnutí ERÚ č. 7/2011) hovoří o uvedení *výrobní* do provozu, rozumí tím nepochybně výrobní, vyhovující zákonné definici dle energetického zákona, tedy výrobní, která zahrnuje *všechna nezbytná zařízení*. Na tento aspekt správně poukázala ve svém rozhodnutí žalovaná a v napadeném rozsudku i krajský soud (str. 6 napadeného rozsudku).

[30] Stěžovatel se v kasační stížnosti dovolává mechanické aplikace ustanovení cenových předpisů (bod 1.10 cenového rozhodnutí ERÚ č. 7/2011) bez ohledu na faktický i právní stav dokončenosti výrobní elektriny a její schopnosti vyrábět elektrinu z obnovitelných zdrojů. Tomu Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit, ostatně by to bylo v rozporu i s jeho předchozí judikaturou, která se týká příbuzné otázky, konkrétně otázek udělení

pokračování

licencí (a nepřímo i poskytování podpory) pro výroby, které nebyly dokončené. Jinými slovy, stěžovatel se domáhá výše podpory BPS pro rozhodné období (dle tarifu 2012), kdy ovšem BPS nebyla schopna vyrábět elektřinu z bioplynu.

[31] K podobné otázce Nejvyšší správní soud dříve uvedl, že „je nepochybné, že licence je ze strany žalovaného udělována k provozování energetického zařízení jako celku. Připuštění názoru, že prokázání zajištění bezpečnosti práce pouze ve vztahu k části zařízení je pro účely udělení licence dostatečné, by dle názoru zdejšího soudu mohlo vést k nežádoucímu stavu představujícímu možnost žalovaného udělit licenci k provozování zařízení i za situace, kdy není zcela jisté, zda všechny jeho součásti ve svém vzájemném propojení splňují požadavky pro bezpečný provoz“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2015, č. j. 4 As 132/2015 – 102).

[32] Pokud uvedené platí pro licence, tím spíše to platí pro uvedení BPS do provozu a stanovení data uvedení do provozu pro účely poskytování finanční podpory podle zákona.

[33] Co se týče licence stěžovatele, ta nebyla předmětem přezkumu Nejvyššího správního soudu a podklady ohledně licence nebyly součástí správního spisu. Soud nicméně poukazuje na přípis Energetického regulačního úřadu ze dne 26. 10. 2015 (na č. l. 51 správního spisu), na nějž odkazuje i žalovaná ve svém rozhodnutí (str. 11 rozhodnutí žalované) a podle kterého byla licence stěžovateli vydána nikoli na provoz BPS, ale obecně na „zdroj plynový a spalovací, tj. na kogenerační jednotku“.

[34] Jinými slovy: ze správního spisu nepochybně vyplývá, že licence stěžovatele na výrobu elektřiny *sama o sobě* neosvědčuje schopnost BPS vyrábět elektřinu právě z bioplynu, což je (jak vyloženo výše) právě skutečnost rozhodná pro výplatu podpory (zde zeleného bonusu) stěžovateli. Je tedy docela dobře možné, že stěžovatel byl skutečně v roce 2012 schopen vyrábět elektřinu a dodávat ji do distribuční soustavy, nicméně ve správním řízení žalovaná prokázala, že v tomto roce se jistě nemohlo jednat o elektřinu, vyrobenou v BPS z biopaliva (čili z obnovitelného, resp. podporovaného zdroje). Existence licence stěžovatele na výrobu elektřiny tedy *sama o sobě* nemůže být rozhodným kritériem pro určení tarifu vyplácené podpory (zeleného bonusu); rozhodným kritériem je schopnost BPS vyrábět elektřinu z bioplynu.

[35] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

VI. Náklady řízení

[35] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaná měla ve věci úspěch, podle obsahu spisu jí však žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 31. května 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu