



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **Severomoravské vodovody a kanalizace Ostrava a.s.**, sídlem 28. října 1235/169, Ostrava, zastoupená Mgr. Evou Lachmannovou, advokátkou, sídlem Slavětínská 1146/39, Praha-Klánovice, proti žalované: **Státní energetická inspekce**, ústřední inspektorát, sídlem Gorazdova 1969/24, Praha 2, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 10. 12. 2015, č. j. 0813029a14/1576/15/90.220/Kr, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2022, č. j. 3 Af 16/2016-199,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2022, č. j. 3 Af 16/2016-199, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Státní energetická inspekce, územní inspektorát pro Moravskoslezský kraj rozhodnutím ze dne 1. 9. 2015, č. j. 0813029a14/3279/15/080.102/Ha, uložila žalobkyni povinnost uhradit pokutu ve výši 8 893 100 Kč za správní delikt dle § 16 odst. 1 písm. c) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, a uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Uvedeného deliktu se žalobkyně dopustila tím, že v rozporu s věcnými podmínkami stanovenými cenovým orgánem dle § 5 odst. 5 téhož zákona jako výrobce elektřiny spalováním kalového plynu z čistíren odpadních vod (dále jen „ČOV“) v kontrolovaných letech 2010 a 2011 nedodržela příslušná cenová rozhodnutí Energetického regulačního úřadu tím, že za tyto roky žalobkyně nebyla oprávněna uplatnit podporu ve formě zeleného bonusu za „*spalování bioplynu v bioplynových stanicích kategorie AF2*“, nýbrž za „*spalování skládkového plynu a kalového plynu z ČOV po 1. lednu 2006*“. Žalobkyně tak za rok 2010 neoprávněně uplatnila a čerpala vyšší ceny zeleného bonusu, než bylo stanoveno v bodě 1.6 cenového rozhodnutí

pro spalování skládkového plynu a kalového plynu z čistíren odpadních vod po 1. 1. 2006, a přijetím těchto plateb získala nepřiměřený majetkový prospěch, který byl za rok 2010 vyčíslen na částku 3 660 197,76 Kč bez DPH (4 392 237,31 Kč včetně DPH). Rovněž v roce 2011 žalobkyně nedodržela věcnou podmínku stanovenou v bodě 1.6 cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu ze dne 8. 11. 2010, č. 2/2010, pro přiznání úředně stanovené ceny a za tento rok neoprávněně uplatnila a čerpala vyšší ceny zeleného bonusu, než bylo stanoveno v bodě 1.6 cenového rozhodnutí pro spalování skládkového plynu a kalového plynu z čistíren odpadních vod po 1. 1. 2006. Přijetím těchto plateb tak získala nepřiměřený majetkový prospěch, vyčíslený za rok 2011 ve výši 3 750 721,31 Kč bez DPH (4 500 865,57 Kč včetně DPH).

[2] Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí žalovaná zamítla rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. Žalovaná nepřisvědčila namítané nicotnosti rozhodnutí z důvodu nedostatku pravomoci a věcné příslušnosti Státní energetické inspekce a naopak příslušnosti Energetického regulačního úřadu. Neztotožnila se ani s námitkou nesprávného posouzení charakteru spalovaného plynu jako bioplynu vyrobeného z nestabilizovaného kalu vznikajícího při biologickém čištění odpadních vod na ČOV vybavených pouze aerobním způsobem čištění odpadních vod, který spadá do kategorie AF2 dle vyhlášky č. 482/2005 Sb., o stanovení druhů, způsobů využití a parametrů biomasy při podpoře výroby elektřiny z biomasy. Dle žalobkyně má spalovaný plyn povahu bioplynu získaného z biomasy, a tedy na něj bylo možné uplatnit podporu ve formě zeleného bonusu za „*spalování bioplynu v bioplynových stanicích kategorie AF2*“. Stabilizace kalů, která je prováděna anaerobně, není dle žalobkyně součástí technologie čištění odpadních vod, ale navazujícího kalového hospodářství, a nelze ji proto považovat za rozhodnou pro posouzení charakteru plynu. Žalovaná při posouzení těchto námitek setrvala na hodnocení prvostupňového správního orgánu, že z důvodu vybavení kontrolovaných ČOV žalobkyně anaerobním stupněm čištění nebylo možné uplatnit zařazení do kategorie AF2, a tudíž se v případě spalovaného plynu jedná o kalový plyn z ČOV, který vzniká jako vedlejší produkt při stabilizaci a hygienizaci kalů. S ohledem na uvedené a vzhledem k tomu, že kontrolované provozovny žalobkyně byly toliko ČOV, nikoliv bioplynovými stanicemi, nemohl být spalovaný plyn bioplynem spalovaným v bioplynové stanici.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou Městský soud v Praze nejprve rozsudkem ze dne 22. 9. 2020, č. j. 3 Af 16/2016-110, jako nedůvodnou zamítl. Městský soud považoval za žalovaný správní orgán Energetický regulační úřad, neboť měl za to, že na něj v důsledku změny právní úpravy přešla působnost žalované. Ke kasační stížnosti žalobkyně však Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 9. 11. 2021, č. j. 6 As 319/2020-32, zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud shledal nedostatek pasivní legitimace u žalovaného Energetického regulačního úřadu. Dle Nejvyššího správního soudu na něj působnost žalované nepřešla, a tedy mělo být v soudním řízení nadále jednáno se Státní energetickou inspekcí jako žalovaným správním orgánem.

[4] Městský soud v dalším řízení v záhlaví označeným rozsudkem rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Vycházel z toho, že mezi účastníky řízení je veden spor o to, zda je bioplyn vyráběný v ČOV žalobkyně klasifikován jako plyn kalový, a tedy se na něj vztahuje jiná podpora než na plyn z bioplynové stanice, resp. zda žalobkyně spalovala

pokračování

bioplyn v bioplynových stanicích kategorie AF2 či kalový plyn z ČOV. Městský soud uvedl, že žalobkyně v soudním řízení předložila nový znalecký posudek ze dne 10. 2. 2022, č. 69/2022, znalce z oboru vodní právo a energetika, odvětví čistota vod, specializace hydrochemie, hydrobiologie, technologie čištění průmyslových a splaškových vod, znečišťování vod průmyslovou a zemědělskou činností, technologie úprav povrchových a podzemních vod na vodu pitnou a úprava vod pro energetická zařízení a důlní vodu (dále jen „znalecký posudek č. 69/2022“), ze kterého vyplývá, že žádná z posuzovaných ČOV není vybavena anaerobním čištěním odpadních vod, biologický stupeň tvoří aerobní provzdušňovaná aktivační nádrž. Z vodní linky odpadají surové kaly, které se zpracovávají technologií anaerobní fermentace za účelem jejich stabilizace, přičemž vzniká bioplyn využívaný v kotelnách a kogeneračních jednotkách na výrobu tepla a elektrické energie. Bioplynové stanice nejsou součástí technologie čištění vod. Jsou technologicky, stavebně a strojně samostatnými jednotkami, i když se nacházejí v areálech ČOV. Městský soud však v dané věci považoval za předčasné, aby sám hodnotil žalobkyní předložený znalecký posudek č. 69/2022 jako nově provedený důkaz, neboť by tím žalované upřel možnost se v rozhodnutí vypořádat s jeho argumentací, popř. doplnit dokazování. Uvedl, že soudní řízení správní není pokračováním správního řízení. Městský soud tak dospěl k závěru, že nemůže jako první činit hmotněprávní úvahy o otázce, která je pro posouzení druhu bioplynu, a tedy i jeho výkupní ceny a zelené bonusy, zásadní. Z tohoto důvodu městský soud postupoval podle § 76 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), zrušil rozhodnutí žalované bez jednání a věc jí vrátil k dalšímu řízení s odůvodněním, že skutkový stav vyžaduje zásadní doplnění. Zároveň žalované uložil povinnost nahradit náklady řízení.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[5] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Neztotožnila se s postupem městského soudu, který dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. zrušil jí vydané rozhodnutí bez jednání s odkazem na obsah nového znaleckého posudku a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Dle stěžovatelky městský soud postupoval v rozporu se zásadou rovnosti účastníků řízení a v rozporu s § 77 odst. 2 s. ř. s., dle kterého soud jím provedené důkazy hodnotí jednotlivě i v jejich souhrnu. Stěžovatelka namítala, že se jí vydané rozhodnutí opírá o dostatečně zjištěný skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a byla přesvědčena, že k jeho zpochybnění nevedl ani nově předložený znalecký posudek. Dle stěžovatelky bylo na městském soudu, který může v řízení provádět důkazy a hodnotit je, aby důkaz provedl, vyhodnotil a ve věci rozhodl. Stěžovatelka také nesouhlasila s povinností uloženou jí městským soudem k náhradě nákladů soudního řízení. Rozsudek nekonstatuje, že by se jedna ze stran dopustila pochybení, a proto stěžovatelka nepovažovala za spravedlivé, aby nesla náklady pouze z toho důvodu, že žalobkyně v řízení doložila nový důkaz.

[6] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatovala, že důkaz znaleckým posudkem sice mohl být proveden i městským soudem, avšak v rozsudku je jasně vysvětleno, proč tak městský soud nepostupoval. V otázce náhrady nákladů řízení se žalobkyně ztotožnila se závěry městského soudu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[8] V projednávané věci je mezi účastníky řízení veden spor o to, zda bioplyn vyráběný v ČOV žalobkyně je klasifikován jako plyn kalový (či ze skládky), a tedy má jinou podporu než plyn z bioplynové stanice. Od tohoto posouzení se pak odvíjí i výše podpory. Z hlediska posouzení této otázky je pak klíčové, zda ČOV žalobkyně byla v dotčeném období vybavena anaerobním stupněm čištění při stabilizaci kalů. Jinými slovy, zda žalobkyně spalovala bioplyn v samostatných stanicích kategorie AF2, anebo spalovala kalový plyn z ČOV.

[9] Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku vycházel ze skutečnosti, že žalobkyní nově předložený znalecký posudek č. 69/2022 (byť byl aktuálního data) deklaroval, že znalec vycházel (pokud jde o časové hledisko) z podkladů týkajících se rozhodného období, tj. let 2010 a 2011, a tedy byl důkazem přípustným ve smyslu § 75 odst. 1 s. ř. s. Současně městský soud předložený znalecký posudek považoval za důležitý pro řešení sporné otázky, zda žalobkyně spalovala bioplyn v samostatných bioplynových stanicích kategorie AF2, anebo kalový plyn z ČOV.

[10] V této souvislosti městský soud správně poukázal na skutečnost, že v soudním řízení správním platí princip plné jurisdikce, který dává správním soudům širší možnost při hodnocení skutkového stavu posuzovaného ve správním řízení. *„Soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde nalezl správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení (...). Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem, a zjistí-li při tom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění – nebo tak učiní sám“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006-99).

[11] Městský soud v napadeném rozsudku na straně jedné uvádí, že považuje za předčasné hodnotit znalecký posudek jako nově provedený důkaz, a za tím účelem zrušil rozhodnutí stěžovatelky a věc jí vrátil k dalšímu řízení, současně však v bodě 38 odůvodnění vychází z jeho obsahu a v bodě 41 jej hodnotí jako důležitý důkaz pro řešení sporné otázky. Je tedy zřejmé, že městský soud se s obsahem znaleckého posudku seznámil a v rozhodnutí z něj vycházel.

[12] Podle § 77 odst. 1 s. ř. s. *dokazování provádí soud při jednání*. Podle odst. 2 věty druhé téhož ustanovení zákona platí, že *soud jím provedené důkazy hodnotí jednotlivě i v jejich souhrnu i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a ve svém rozhodnutí vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného*.

[13] Judikatura Nejvyššího správního soudu opakovaně dovodila, že krajský soud pochybí a zatíží řízení vadou, provede-li důkaz mimo jednání s cílem upřesnit skutkový stav (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 30/2009-70, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2023, č. j. 8 As 193/2022-30). Provedení dokazování bez nařízení jednání je vadou řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ke které je Nejvyšší správní soud dle § 109 odst. 4 s. ř. s. povinen přihlížet z úřední

pokračování

povinnosti, tedy i bez námítky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, čj. 3 Azs 103/2005-76, č. 687/2005 Sb. NSS).

[14] Je nepochybné, že znalecký posudek není skutečností obecně známou (notoriitou), ani skutečností známou soudu z jeho úřední činnosti, jimiž by dokazování nebylo třeba provádět. Již v rozsudku ze dne 4. 8. 2021, č. j. 10 Afs 352/2019-26, č. 4243/2021 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud v bodě 21 odůvodnění vyslovil, že jediným procesně správným způsobem, jak se soud může seznámit s obsahem listin (v daném případě s obsahem znaleckého posudku), je jejich provedení k důkazu při jednání. Je tedy nepochybné, že pokud městský soud v napadeném rozsudku zohlednil vlastní obsah znaleckého posudku č. 69/2022, aniž jím v řízení provedl důkaz při jednání a aniž v rozhodnutí provedl jeho hodnocení v souladu s § 77 odst. 2 s. ř. s., zatížil soudní řízení a v něm vydaný rozsudek vadou, pro kterou bylo nutno jej zrušit. Na tom nic nemění ani skutečnost, že soud dopředu zaslal znalecký posudek stěžovateli k vyjádření.

[15] Bez provedení dokazování znaleckým posudkem mohl městský soud vycházet toliko ze skutečnosti, že jej žalobkyně v řízení předložila a navrhla k důkazu. Již však nemohl posuzovat a vycházet z jeho obsahu a činit na jeho podkladě jakékoli závěry, tím spíše takové, že skutkový stav nebyl správními orgány zjištěn dostatečně a vyžaduje doplnění, nadto doplnění rozsáhlé či zásadní, odůvodňující zrušení rozhodnutí stěžovatelky soudem bez jednání v návaznosti na § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[16] Již v usnesení ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyslovil, že důkazní návrhy zpochybňující skutkový a právní stav věci, může žalobce (jako obviněný z přestupku) poprvé uplatnit až v řízení před krajským soudem. Zároveň z citovaného usnesení vyplývá, že aby krajský soud mohl zrušit rozhodnutí správního orgánu pro nezákonnost z důvodu porušení materiální pravdy, musí nejprve sám dospět k závěru, že správní orgány nezjistily skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku (§ 3 správního řádu). V takovém případě bude na krajském soudu, „aby na základě žalobních tvrzení a navrhaných důkazů pochybnosti o skutkovém stavu sám odstranil (§ 77 odst. 2 s. ř. s.)“, což může „učinit porovnáním s důkazy již provedenými v řízení před správními orgány, zopakováním důkazů již provedených nebo provedením důkazů nových“. Teprve tehdy, zjistí-li na základě provedení dokazování „nedostatek skutkového stavu takového rázu, že by jejich odstraňování znamenalo nahrazovat činnost správních orgánů soudem, uloží krajský soud tuto povinnost správnímu orgánu“.

[17] V obecné rovině tedy je možno souhlasit s městským soudem do té míry, že není úkolem správních soudů nahrazovat činnost správních orgánů a činit jako první hmotněprávní úvahy o otázce, která je pro rozhodnutí ve věci zásadní. O takovou situaci se však v souzené věci zjevně nejednalo. Dospěl-li městský soud k závěru, že znalecký posudek se týká určení povahy a klasifikace spalovaného plynu, resp. hodnocení, zda žalobkyně splňovala v rozhodném období na kontrolovaných ČOV podmínky „spalování bioplynu v bioplynových stanicích kategorie AF2“, nejednalo se o první úvahu o této otázce, neboť tato otázka byla a je po celou dobu řízení mezi účastníky řízení předmětem sporu. Bylo tedy povinností městského soudu postupovat v intencích a v souladu se závěry výše citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 10 As 24/2015-71.

[18] Pokud městský soud v této souvislosti opětovně poukazoval na již výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 Afs 352/2019-26, je nutno konstatovat, že v tehdejší řízení byl důkaz „spornou“ listinou nejenže proveden (a Nejvyšší správní soud se zabýval otázkou hodnocení takového důkazu a skutečností z něj zjištěných), ale „sporné“ listiny se týkaly takových zásadních skutečností, které do té doby nebyly v řízení vůbec řešeny. Tím se tedy uvedený případ odlišuje od věci nyní souzené.

[19] Nejvyšší správní soud se pak z důvodů, které vedly ke zrušení napadeného rozsudku, nyní nemohl zabývat námitkami stěžovatelky týkajícími se právě samotného hodnocení jednotlivých důkazů a posouzením, zda byl skutkový stav stěžovatelkou zjištěn dostatečně či zda skutečně vyžaduje zásadní doplnění. S ohledem na zrušení napadeného rozsudku městského soudu došlo současně i ke zrušení akcesorického výroku o povinnosti stěžovatelky nahradit náklady soudního řízení, se kterou stěžovatelka rovněž nesouhlasila.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Na základě výše uvedeného tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku.

[21] V dalším řízení rozhodne městský soud také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 9. června 2023

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu