



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D., a soudců Mgr. Petra Šebka a Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D., v právní věci

žalobce: **TEP a.s.**
sídlem Chebská 79/23, Plzeň – Křimice
zastoupen Mgr. Terezou Diaz Outlou, advokátkou
sídlem Doudlevecká 495/22, Plzeň

proti
žalovanému: **Energetický regulační úřad**
sídlem Masarykovo náměstí 5, Jihlava

o žalobě proti rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 29.6.2022, č.j. 04383-19/2021-ERU,

takto:

I. Výroková část I. rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 29.6.2022, č.j. 04383-19/2021-ERU, a výrokové části I., II. a III. rozhodnutí Energetického regulačního úřadu ze dne 4.8.2021, č.j. 04383-12/2021-ERU, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 18 992 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Terezy Diaz Outlé, advokátky.

III. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Shrnutí podstaty věci

1. Žalobce se domáhá zrušení výrokové části I. rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 29.6.2022, č.j. 04383-19/2021-ERU, kterou bylo v rozsahu výroků I., II. a III. potvrzeno prvostupňové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu ze dne 4.8.2021, č.j. 04383-12/2021-ERU. Tím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 16 odst. 1 písm. c) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, kterého se měl dopustit tím, že v období leden-září 2018 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, neboť v rozporu se zněním cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 3/2017 ze dne 26.9.2017, kterým se stanovuje podpora pro podporované zdroje energie, ve znění cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 9/2017 ze dne 20.12.2017, kterým se mění cenové rozhodnutí ERÚ č. 3/2017, kterým se stanovuje podpora pro podporované zdroje energie (dále jen „cenové rozhodnutí“), vyúčtoval pro jednotlivé výrobní zdroje elektřiny odlišnou výkupní cenu elektřiny, přestože nezajistil samostatné měření výroby elektřiny vyrobené z každého výrobního zdroje elektřiny 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, ve znění účinném do 31.12.2020 (dále jen „vyhláška o měření elektřiny“); tím měl žalobce získat nepřiměřený majetkový prospěch ve výši 445 656,85 Kč bez DPH (výroková část I. prvostupňového rozhodnutí). Za to byla žalobci uložena pokuta ve výši 15 000 Kč (výroková část II. prvostupňového rozhodnutí) a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč (výroková část III. prvostupňového rozhodnutí).
2. V rozsahu výrokové části IV. prvostupňového rozhodnutí, kterou byla žalobci stanovena povinnost nahradit Ministerstvu průmyslu a obchodu coby poškozenému škodu ve výši 445 656,85 Kč, bylo prvostupňové rozhodnutí zrušeno a věc vrácena prvostupňovému správnímu orgánu k novému projednání (výroková část II. rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 29.6.2022, č.j. 04383-19/2021-ERU).

II. Shrnutí procesního postojů žalobce

3. Žalobce je toho názoru, že se přestupku nedopustil.
4. Žalobce předně namítá, že cenové rozhodnutí vydané žalovaným, s nímž má být jednání žalobce v rozporu, stanovuje podmínky podpory pro podporované zdroje energie nad rámec zákonné delegace. Stanovuje-li § 5 odst. 5 zákona o cenách, že cenové orgány mohou stanovit další věcné podmínky, včetně pravidel a postupů pro stanovení cen za účelem uplatnění jednotlivých forem regulace, jde podle žalobce o ustanovení, které se nevztahuje na cenové rozhodnutí žalovaného; hovoří-li totiž zákon o cenách o „uplatnění regulace“, nejde podle žalobce o delegaci směřující vůči žalovanému, neboť předmětné slovní spojení není v mezích zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), použito, protože žalovanému

nepřísluší stanovit specifické podmínky při stanovení podpory ve svých cenových rozhodnutích.

5. Cenové rozhodnutí žalovaného je pak podle žalobce nejasné a nepřesné, neboť stanovuje-li v bodu 1.4. (B), že v případě „neosazení samostatného měření“ může výrobce elektřiny uplatňovat za celou výrobu elektřiny pouze nejnižší výši podpory při výběru z více možných podpor, není patrné, co pojem „neosazení měření“ znamená. Podstatné jméno slovesné „měření“ totiž podle žalobce označuje určitou činnost, kterou nelze jakkoli „osazovat“, protože žalobce nelze sankcionovat za nedodržení nesplnitelné podmínky v podobě „osazení měření“. Z důvodu nejasnosti cenového rozhodnutí je podle žalobce třeba se systematickým výkladem přiklonit k závěru, že spojení „osadit měření“ má být vykládáno jako povinnost „zajistit měření“ v souladu s vyhláškou o měření elektřiny, což žalobce podle jeho názoru učinil. Tomuto výkladu podle žalobce svědčí i úmysl zákonodárce, jenž měl nepochybně zájem na tom, aby nedocházelo k neoprávněnému čerpání podpory, neboť žalobce za použití výpočtu ve smyslu § 4 odst. 2 písm. a) vyhlášky o měření elektřiny čerpal podporu nižší, než jaká by mu náležela v případě postupu podle cenového rozhodnutí žalovaného.
6. Žalobce je dále přesvědčen, že nebyla naplněna formální stránka přestupku, protože žalobce splnil zákonnou povinnost plynoucí mu z § 4 odst. 2 písm. a) vyhlášky o měření elektřiny v podobě zajišťování měření elektřiny prostřednictvím výpočtu. Povinnost samostatného měření elektřiny ve více zdrojích výroby není stanovena zákonem, nýbrž toliko cenovým rozhodnutím žalovaného, a žalobce tedy postupoval správně, postupoval-li v souladu s vyhláškou o měření elektřiny.
7. Podle žalobce nebyla naplněna ani materiální stránka přestupku, neboť způsobem měření předvídaným cenovým rozhodnutím konstantně získává vyšší podporu, než jaká by mu náležela při provádění měření podle jeho původního schématu (způsobu výpočtu). Žalobcovým postupem byl tedy dle jeho přesvědčení státní rozpočet obohacen, což nemůže vést k závěru, že jeho jednání vykazuje společenskou škodlivost.
8. Žalobce tedy navrhuje napadené rozhodnutí zrušit. Na svém procesním postoji žalobce setrval po celou dobu řízení před zdejším soudem, i při jednání soudu.

III. Shrnutí procesního postoje žalovaného

9. Žalovaný považuje napadené rozhodnutí i nadále za správné. Podle žalovaného bylo prokázáno, že žalobce v rozporu s bodem 1.4. (B) cenového rozhodnutí uplatňoval odlišnou výši podpory pro své výrobní zdroje, aniž by množství elektřiny vyrobené z každého jednotlivého zdroje měřil samostatně, čímž za rozhodné období neoprávněně získal vyšší podporu, než na kterou mu vznikl nárok. Žalovaný zdůrazňuje, že zákonná delegace k vydání cenového rozhodnutí plyne z § 5 odst. 5 zákona o cenách; to žalovaného opravňuje stanovit konkrétní podmínky pro čerpání podpory, a tedy cenové rozhodnutí vydat. Žalobní argumentace stran nejasnosti bodu 1.4. (B) cenového rozhodnutí je podle žalovaného založena toliko na jazykovém výkladu, kterým žalobce účelově přehlíží smysl a účel daného ustanovení, přičemž jej vytrhává z celkového kontextu. Žalovaný rovněž nesouhlasí s tvrzením žalobce stran oprávněnosti postupu podle vyhlášky o měření elektřiny, neboť ta připouští užití výpočtu pouze při splnění specifických podmínek, které je třeba vykládat restriktivně a do jejichž působnosti žalobcův případ zjevně nespadá. Namítá-li dále žalobce, že nebyla naplněna materiální ani formální stránka přestupku, jde podle žalovaného

o tvrzení liché; posuzované jednání zákon jako přestupek explicitně označuje a jeho společenská škodlivost plyne z částečně neoprávněného čerpání peněžních prostředků z veřejných zdrojů nad rámec dovolený cenovým rozhodnutím.

10. Žalovaný tedy navrhuje žalobu jako nedůvodnou zamítnout. I žalovaný setrval na svém procesním postoji po celou dobu řízení před zdejší soudem, i při jednání soudu.

IV. Posouzení věci

11. Žaloba byla podána osobou oprávněnou (§ 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s.ř.s.“) a včas (§ 72 odst. 1 s.ř.s.). Žaloba je přípustná (především § 65, § 68, § 70 s.ř.s.). Napadené rozhodnutí bylo přezkoumáváno v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.) podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s.ř.s.).
12. Zdejší soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nezákonné.
13. Spor je v nyní posuzované věci o to, zda žalobce porušil povinnosti plynoucí z § 5 odst. 5 v souvislosti s § 16 odst. 1 písm. c) zákona o cenách tím, že nedodržel podmínky pro čerpání podpory dle bodu 1.4. (B) cenového rozhodnutí, neboť uplatňoval za jednotlivé zdroje odlišnou výši podpory, ačkoli nezajistil jejich samostatné měření (jak tvrdí žalovaný), či nikoli, neboť žalobcem nastavený systém určování množství vyrobené elektřiny prostřednictvím výpočtu na základě údajů z měřicího zařízení je aprobován § 4 odst. 2 písm. a) vyhlášky o měření elektřiny (jak tvrdí žalobce). Spor je tak rovněž o to, zda jednání žalobce naplňuje (formální i materiální) znaky přestupku.
14. Nesporné je přitom mezi žalobcem a žalovaným to, že žalobce v rozhodném období leden-září 2018 stanovoval množství elektrické energie vyrobené zdrojem č. 1 jako rozdíl mezi měsíční hodnotou množství elektřiny naměřené obchodním měřidlem provozovatele distribuční soustavy, tedy množstvím elektřiny dodané do distribuční soustavy zahrnující ztráty kabelovým vedením a ztráty trafostanice, a měsíční hodnotou množství elektřiny vyrobené zdrojem č. 2. Nesporné je i to, že žalobce v rozhodném období nezajistil měření jednotlivých zdrojů zcela odděleně pro zdroj č. 1 a pro zdroj č. 2. Nesporné je konečně i to, že žalobce v rozhodném období vykazoval pro zdroj č. 1 podporu ve výši 15 304 Kč/MWh a současně pro zdroj č. 2 podporu ve výši 14 245 Kč/MWh.
15. Podle § 5 odst. 5 zákona o cenách mohou cenové orgány pro uplatnění jednotlivých forem regulace stanovit další věcné podmínky, včetně pravidel a postupů pro stanovení těchto cen či jejich změn. Podle § 16 odst. 1 písm. c) zákona o cenách se 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 téhož zákona.
16. Podle bodu 1.4. (B) cenového rozhodnutí je-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.

17. Podle § 4 odst. 2 písm. a) vyhlášky o měření elektřiny jsou údaji z měření údaje zaznamenané měřicím zařízením, popřípadě vypočtené na základě údajů z měřicího zařízení.
18. V nyní posuzované věci je tedy třeba především posoudit, zda byl žalobce oprávněn jako údaje z měření pro účely stanovení výše podpory použít údaje získané výpočtem podle § 4 odst. 2 písm. a) vyhlášky o měření energie a na základě tohoto postupu následně uplatňovat rozdílnou výši podpory pro jednotlivé zdroje, či zda byl povinen zajistit zcela samostatné měření jednotlivých zdrojů podle bodu 1.4. (B) cenového rozhodnutí, a neučinil-li tak, byl povinen uplatňovat podporu ve výši, která je z výběru možných podpor nižší.
19. Svoji žalobní argumentaci žalobce vystavěl především na námitce, že žalovaný nebyl oprávněn cenové rozhodnutí vydat a že jde o cenové rozhodnutí nepřesné a nesrozumitelné, protože nelze jednoznačně určit, co přesně má být chápáno pod slovním spojením „neosazení samostatného měření“. Dovodil-li žalovaný prostřednictvím výkladu, že je bodem 1.4. (B) cenového rozhodnutí patrně myšleno „zajistit samostatné měření“, jde podle žalobce o podmínku čerpání podpory, kterou v souladu s § 4 odst. 2 písm. a) vyhlášky o měření elektřiny splnil.
20. Podle § 2c zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, je Energetický regulační úřad cenovým orgánem pro oblast energetiky, který je oprávněn nejen uplatňovat, regulovat, sjednávat a kontrolovat ceny v oblasti energetiky, ale může jejich uplatnění také omezit věcnými a časovými podmínkami prostřednictvím vydávání podzákonných právních předpisů. Tomu odpovídá i důvodová zpráva k zákonu o cenách, podle níž *„[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 apod.“* (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.7.2019, č.j. 1 As 127/2018-112). Platí přitom, že pravidlo podávané z § 5 odst. 5 zákona o cenách dopadá na cenovou regulaci vztahující se na všechny prodávající a kupující určeného druhu zboží (kupř. elektřiny), přičemž stanovuje, že cenové orgány mohou stanovit další věcné podmínky, pravidla, postupy a jejich změny pro uplatnění jednotlivých forem cenové regulace. Podle § 12 odst. 10 zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o podpoře“), při stanovení výkupních cen, referenčních výkupních cen, ročních zelených bonusů na elektřinu a ceny za činnost povinně vykupujícího Energetický regulační úřad určí výši poskytované podpory v cenovém rozhodnutí.
21. Z citovaných ustanovení vyplývá, že Energetický regulační úřad (žalovaný) je oprávněn vydávat cenová rozhodnutí v podobě obecně normativních aktů, přičemž v nich může podle § 5 odst. 5 zákona o cenách stanovit další věcné podmínky mj. pro čerpání (přiznání) podpory pro podporované zdroje energie. Stanovení věcných podmínek ze strany cenového orgánu šetří veřejný zájem na udržení příznivé ceny energie a její dostupnosti s cílem zajištění adekvátní ochrany životního prostředí prostřednictvím podpory obnovitelných zdrojů (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.5.2017, č.j. 2 As 151/2017-29). Samotná cena (i výše poskytované podpory) musí být stanovena způsobem, jenž bude zohledňovat omezené množství zdrojů, tržní rovnováhu (rovnováhu nabídky a poptávky), její kvalitu a také dopady do státního rozpočtu, neboť jde o sektor cenově regulovaný, v němž je ze státního rozpočtu oprávněným subjektům poskytována podpora (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.7.2019, č.j. 1 As 127/2018-99).

22. Bylo by dle zdejšího soudu zjevně nelogické (a dlouhodobě neudržitelné), aby žalovanému, tu v postavení cenového orgánu, nepřislušela pravomoc stanovovat ve svých cenových rozhodnutí bližší (další) věcné podmínky mj. pro čerpání podpory pro podporované zdroje energie. K pravomoci Energetického regulačního úřadu (žalovaného) vydávat cenová rozhodnutí podle § 5 odst. 5 zákona o cenách a definování věcných podmínek cenové regulace se ostatně soudy kladně vyjadřují konstantně (srov. například rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 9.5.2018, sp.zn. 23 Cdo 5137/2017, či ze dne 29.6.2021, sp.zn. 23 Cdo 2670/2019, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.7.2019, č.j. 1 As 127/2018-99). Stanovil-li tedy žalovaný v dotčeném cenovém rozhodnutí věcné podmínky pro výši čerpané podpory za situace, kdy je v rámci jedné výrobní elektřiny uvedeno do provozu více výrobních zdrojů elektřiny (v případě osazení každého zdroje samostatně lze uplatnit za každý zdroj odlišnou výši podpory, kdežto v případě neosazení samostatného měření lze uplatnit za celou výrobu elektřiny pouze nejnižší výši podpory z více možných), jde o pravidlo, které se deklarovaným cílům v oblasti cenové regulace nikterak neprotiví (naopak je nejlépe naplňuje) a jež současně vychází z výše předestřených zmocňovacích ustanovení, která žalovaného k takovému postupu opravňují. Nelze tak přisvědčit žalobci, že žalovaný nebyl k vydání cenového rozhodnutí a v něm ke stanovení věcných podmínek pro čerpání (přiznání) podpory vůbec oprávněn.
23. Žalobce dále namítá, že cenové rozhodnutí je v bodě 1.4. (B) nepřesné a nesrozumitelné, neboť nelze dovodit, co je myšleno slovním spojením „v případě neosazení samostatného měření“, jež je rozhodnou podmínkou pro stanovení výše podpory. Podle žalobce by vhodnějším slovním spojením bylo „v případě nezajištění samostatného měření“, což však podle žalobce odpovídá jeho postupu podle § 4 odst. 2 písm. a) vyhlášky o měření elektřiny, protože zajistil samostatné měření výrobní elektřiny (jako jednotného celku). Ačkoli žalovaný v napadeném rozhodnutí připouští, že vhodnější by bylo užití formulace „v případě neosazení samostatného měřicího zařízení“, je současně přesvědčen, že z použité formulace je zcela zjevné, co je jeho prostřednictvím po výrobcích elektřiny požadováno (str. 7 napadeného rozhodnutí).
24. Žalobce má obecně pravdu, že podstatné jméno slovesné „měření“ označuje určitou činnost, kterou nelze jakýmkoli způsobem (a jakýmkoli zařízením) „osadit“, nemá však již pravdu v závěrech, které z toho dovozuje, neboť k těm dospívá výlučně s využitím výkladu jazykového. Význam pravidla je však třeba zjišťovat i s použitím jiných výkladových metod (a to tím spíše, nejví-li se význam pravidla jednoznačný za použití výkladu jazykového), neboť jazykový výklad nelze používat odděleně od smyslu a účelu zákonné úpravy jako celku (srov. tradičně připomínané stanovisko pléna Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS-st. 1/96). Vzhledem k normativní podzákonné povaze na věc použitelného cenového rozhodnutí je k němu třeba přistupovat především tak, že nejde o úpravu samoučelnou a že její obsah vyplývá z účelu zákonné úpravy podpory využívání obnovitelných zdrojů vyjádřeného v § 1 odst. 2 zákona o podpoře, který se příslušným cenovým rozhodnutím provádí ve smyslu § 5 odst. 5 zákona o cenách. Podle žalovaného je účelem nyní posuzované podmínky bodu 1.4. (B) cenového rozhodnutí to, aby v případě zdrojů, jež mají nárok na odlišnou výši podpory, bylo zajištěno, že měření vyrobené elektrické energie probíhá odděleně, přičemž bude každý výrobce elektřiny oprávněn čerpat (získat) podporu právě ve výši, která přesně odpovídá množství vyrobené elektřiny z konkrétního zdroje, bez zohlednění ztrát, vlastní spotřeby, s rizikem závady na jediném měřicím zařízení apod. V případech, kdy by byly jednotlivé zdroje uvedeny do provozu v odlišných letech (tedy v situaci, v níž se nachází i

žalobce), na základě čehož jim vzniká nárok na odlišnou výši podpory, by mohl být nový zdroj považován za součást zdroje původního, čímž by dle cenového rozhodnutí nastala právní fikce, že celá výrobní elektřina byla uvedena do provozu v roce, kdy byla uvedena do provozu její nejnovější část. Primárním smyslem předmětného ustanovení je tedy dle žalovaného zabránit výrobcům elektřiny uměle navyšovat rozsah a výši poskytované podpory (str. 6 napadeného rozhodnutí). Stejného názoru je i zdejší soud.

25. Ve vztahu k žalovaným deklarovanému účelu bodu 1.4. (B) cenového rozhodnutí, který žalobce v průběhu správního řízení ani v řízení před zdejším soudem jakkoli nerozporoval, je tedy třeba dovodit, že bude šetřen (naplněn) především v případě, kdy výrobce elektřiny bude nárokovat podporu, která přesně (bez jakýchkoli vnějších vlivů v podobě vlastních ztrát či spotřeby apod.) odpovídá množství vyrobené elektřiny z každého jednotlivého zdroje, tedy v situaci, kdy jsou jednotlivé zdroje (resp. elektřina z nich pocházející) měřeny zcela odděleně (tj. samostatně). Za užití odlišného výkladu (takového, který zastává žalobce) by došlo k čerpání odlišné výše podpory za každý jednotlivý zdroj, a to v situaci, kdy by přesnou výši podpory (vyrobené elektrické energie) za každý z těchto samostatných (jednotlivých) zdrojů nebylo možno stanovit.
26. Ačkoli žalobce v průběhu správního řízení ani v řízení před zdejším soudem nerozporoval skutečnost, že v rozhodném období neměl na zdroji č. 1 nainstalovaný „podružný“ elektroměr, argumentuje tím, že povinnost samostatného měření množství vyrobené elektřiny splnil v souladu s § 4 odst. 2 písm. a) vyhlášky o měření elektřiny, podle kterého lze množství vyrobené elektřiny stanovit i výpočtem. Vyhláška o měření elektřiny stanovuje, že údaje z měření elektřiny jsou údaje zaznamenané měřicím zařízením, popřípadě vypočtené na základě údajů z měřicího zařízení. Tato vyhláška je však založena na obecném principu, podle kterého primárně je třeba elektřinu (její množství) měřit za pomoci měřicího zařízení, v některých (specifických) případech lze množství vyrobené elektrické energie zjistit také výpočtem, k čemuž vyhláška přistupuje kupř. v situacích neoprávněného odběru elektřiny, kdy stanovuje, že nelze-li zjistit množství skutečně neoprávněně odebrané elektřiny, je možné stanovit výši náhrady škody výpočtem (§ 9 odst. 1), či v případě rozdílného umístění předávacího a měřicího místa, kdy se naměřené údaje snižují či zvyšují o hodnoty uvedené ve smlouvě o distribuci elektřiny (resp. ve smlouvě o připojení) či v cenovém rozhodnutí žalovaného (§ 6 odst. 2). Je tedy patrné, že vyhláška o měření elektřiny umožňuje použít pro stanovení vyrobeného množství elektřiny výpočet pouze v situacích, kdy je obtížné či dokonce nemožné skutečné množství vyrobené elektrické energie z jednotlivých zdrojů zjistit. K restriktivnímu přístupu vyhlášky o měření elektřiny k využití výpočtu namísto přesných údajů naměřených příslušnými elektroměry se ostatně shodně vyjadřuje také žalobce, když uvádí, že *„[a]čkoliv se bude jednat pouze o výjimečné případy, ve kterých bude možné stanovit údaje z měření elektřiny výpočtem, vyhláška takový způsob nezakazuje, ale přímo s ním počítá“* (bod 2. žaloby).
27. V nyní posuzované věci však zdejší soud žádné takové specifické okolnosti, jež by odůvodňovaly stanovení množství energie z každého jednotlivého zdroje výpočtem namísto využití údajů naměřených ze samostatných měřicích zařízení (resp. dvou „podružných elektroměrů“), nenachází, stejně tak žalobce žádné takové okolnosti ve správním řízení ani v řízení před zdejším soudem netvrdil. Naopak pro závěr, že žádné takové okolnosti nenastaly, svědčí i vyjádření žalobce, v němž uvádí, že *„[...] jakmile se o tom, že způsob jím prováděného měření nemá údajně odpovídat příslušnému cenovému rozhodnutí ERÚ, dozvěděl,*

dobrovolně tento stav „napravit“ a nainstaloval druhý podružný elektroměr, aby vyhověl výkladu ERÚ“ (bod 3. žaloby). Předpokládá-li bod 1.4. (B) cenového rozhodnutí, že jednotlivé zdroje mající nárok na rozdílnou výši podpory budou měřeny samostatně (odděleně) vlastním měřicím zařízením, a má-li být dle vyhlášky o měření elektřiny množství vyrobené elektrické energie stanoveno jako údaj zaznamenaný měřicím zařízením, přičemž teprve za splnění specifických podmínek a ve specifických situacích, na které vyhláška o měření elektřiny pamatuje, je možné použít výpočet, pak před zdejším soudem obстоjí závěr žalovaného, že žalobce postupoval v rozporu s cenovým rozhodnutím i se samotnou vyhláškou o měření elektřiny, neměřil-li každý zdroj samostatně (ačkoli uplatňoval ve vztahu ke každému z nich rozdílnou výši podpory).

28. Žalobce tedy pravidla měření (pro oprávněné uplatnění rozdílné výše podpory ve vztahu k oběma zdrojům) podle cenového rozhodnutí nedodržel. Jednoduše řečeno, žalobce množství elektřiny vyrobené z každého výrobního zdroje elektřiny zcela samostatně (odděleně) neměřil, ačkoli rozdílnou výši podpory ve vztahu k oběma zdrojům uplatňoval. Tím žalobce naplnil formální stránku přestupku, jak správně dovodil žalovaný.
29. Žalobce dále namítá, že nedošlo k naplnění materiální stránky přestupku. Pokud jde o tuto část žalobní argumentace, pak zdejší soud vychází z ustálené rozhodovací praxe správních soudů, podle níž může být přestupkem i takové zaviněné jednání, které porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti pouze v nepatrné míře, čímž se odlišuje od protiprávních jednání klasifikovaných jako trestný čin, jehož míra škodlivosti musí být zpravidla vyšší (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15.1.2008, č.j. 2 As 34/2006-73). Obecně se přitom vychází z předpokladu, že již naplněním formálních znaků skutkové podstaty konkrétního přestupku bude v běžně se vyskytujících případech dosaženo intenzity společenské nebezpečnosti vyšší než nepatrné (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12.2.2015, č.j. 3 As 92/2014-32, či ze dne 9.8.2012, č.j. 9 As 34/2012-28).
30. Z toho však nelze kategoricky dovozovat, že by k naplnění materiální stránky přestupku došlo vždy, je-li naplněna jeho stránka formální. Konstantně je dovozováno, že podmínka společenské nebezpečnosti nebude naplněna, existují-li zvláštní okolnosti případu, jež škodlivost protiprávního jednání významným způsobem snižují, resp. zcela vylučují, aby konkrétním jednáním mohl být porušen či ohrožen právem chráněný zájem společnosti (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23.9.2021, č.j. 4 As 87/2021-39, ze dne 23.7.2019, č.j. 2 As 23/2018-29, či ze dne 14.12.2009, č.j. 5 As 104/2008-45). Okolnostmi, jež snižují míru nebezpečnosti jednání pod hranici typickou pro běžně se vyskytující případy, mohou být zejména význam právem chráněného zájmu, který byl přestupkovým jednáním dotčen, způsob jeho provedení a jeho následky, okolnosti, za kterých byl přestupek spáchán, osoba pachatele či míra jeho zavinění (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.4.2015, č.j. 7 As 63/2015-29). Platí přitom, že čím vyšší bude společenská nebezpečnost určitého jednání, tím výjimečnější musí být okolnosti, které by mohly oslabit materiální stránku natolik, aby protiprávní jednání nebylo kvalifikováno jako přestupek (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14.12.2009, č.j. 5 As 104/2008-45, a ze dne 27.9.2012, č.j. 1 As 118/2012-23).
31. Okolnosti, jež významně snižují (resp. zcela vylučují) porušení nebo ohrožení zájmu společnosti, musí být tedy posuzovány u každého konkrétního případu individuálně a nelze, jak správně zdůrazňuje žalobce, vyslovovat paušální závěry o tom, že materiální stránka

přestupku byla automaticky naplněna již naplněním jeho stránky formální. To je ostatně také důvodem, proč aplikační proces nejprve začíná posouzením naplnění formálních znaků přestupku a teprve poté správní orgány přistupují k posouzení existence společenské nebezpečnosti jakožto k materiálnímu korektivu, který vyjadřuje princip, že postih má své místo pouze tam, kde jiné prostředky ochrany určitého veřejného zájmu nejsou dostatečné či vhodné; absence formální či materiální stránky nezbytně vede k zastavení přestupkového řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.11.2019, č.j. 3 As 32/2018-40).

32. Ačkoli si je zdejší soud dobře vědom, že ve většině případů je správními soudy přijímána praxe správních orgánů, které v situacích, u nichž formální i materiální stránka přestupku zjevně splývá, pouze konstatují, že společenská nebezpečnost byla dána, aniž by to v navazujícím soudním přezkumu způsobovalo nezákonnost správního rozhodnutí (z rozsudků zdejšího soudu např. rozsudky ze dne 28.5.2020, č.j. 32 A 23/2018-29, a ze dne 27.2.2020, č.j. 30 A 69/2018-92), jistě tomu tak nebude vždy. Materiální stránkou přestupku se přitom správní orgány musí podrobně zabývat zejména v případech atypických, mezi které nepochybně patří situace, kdy obviněný existenci společenské škodlivosti (naplnění materiální stránky přestupku) rozporuje, či z ní dokonce učiní klíčovou odvolací námitku (zde byl žalobce dokonce v průběhu celého správního řízení přesvědčen, že materiální stránka přestupku vůbec nemohla být naplněna, neboť vytýkané jednání nedosahuje ani nepatrného stupně společenské škodlivosti).
33. V nyní posuzované věci se žalovaný materiální stránkou přestupku zabýval (pročež nelze dovodit, že by v této otázce bylo napadené rozhodnutí ve spojení s rozhodnutím prvostupňovým nepřezkoumatelné) a dopěl k závěru, že materiální stránka přestupku byla naplněna již samotným porušením povinnosti samostatného měření podle cenového rozhodnutí, tj. že se důvody naplnění materiální stránky přestupku v podstatě kryjí s důvody naplnění jeho formální stránky. Ve své úvaze však žalovaný dostatečně nezohlednil, že smyslem (účelem) cenového rozhodnutí žalovaného (konkrétně pravidla, podle něhož musí v případě více zdrojů probíhat měření vyrobené elektrické energie odděleně) je předejít možnosti vzniku neoprávněné výhody, jež by spočívala v získání vyšší podpory, než která by odpovídala množství vyrobené elektrické energie z jednotlivých zdrojů, k nimž se odlišná výše podpory vždy vztahuje. V návaznosti na to pak žalovaný dostatečně nezohlednil, že způsob měření, který žalobce zvolil, vznik takové neoprávněné výhody neumožňoval a že dokonce způsob měření, který žalobce zvolil, byl z pohledu výše podpory pro žalobce méně výhodný (proto také neobstojí ani dílčí závěr žalovaného stran nepřiměřeného majetkového prospěchu žalobce).
34. Z podkladu rozhodnutí žalovaného (ze skutkových zjištění stran postupu žalobce spočívajícího ve výpočtu rozdílu mezi údaji naměřenými z „fakturačního“ a z „podružného“ elektroměru) a stejně tak z nesporných tvrzení žalobce a žalovaného při jednání soudu vyplynulo, že žalobce „přesně“ měřil elektrinu vyrobenou z toho zdroje, k němuž je vázána nižší výkupní cena (zdroj z roku 2010, „FVE 160“, tj. zdroj č. 2), a veškeré ztráty množství vyrobené elektrické energie „z hrubé výroby“ v kabelovém vedení (před měřením množství elektrické energie dodaného do sítě) šly výlučně na vrub vyrobené elektrické energie z toho zdroje, k němuž je vázána vyšší výkupní cena (zdroj z roku 2009, „FVE 450“, tj. zdroj č. 1). Výkupní cena ve vztahu k elektrické energii vyrobené z toho zdroje, k němuž je vázána nižší výkupní cena, se vztahovala výlučně k výrobě z tohoto zdroje, zatímco vyšší výkupní cena se vztahovala ke zbylé části vyrobené elektrické energie, jež byla předaná do distribuční sítě,

ta však byla ponížena o veškeré ztráty kabelového vedení před měřením množství dodávaného do sítě.

35. Je-li smyslem pravidla podle cenového rozhodnutí žalovaného předejít možnosti vzniku neoprávněné výhody, jež by spočívala v získání vyšší podpory, než která by odpovídala množství vyrobené elektrické energie z jednotlivých zdrojů, k nimž se odlišná výše podpory vždy vztahuje, a bylo-li spolehlivě zjištěno, že tomu předcházela i postup žalobců (resp. že to postup žalobce vůbec neumožňoval), protože ten v rozhodném období (do září 2018) „faktoval“ 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 (ať už na základě rozdělení ztrát v poměru podle údajů z „podružných“ elektroměrů na počátku kabelového vedení anebo na základě měření pomocí dvou „podružných“ elektroměrů až na konci oddělených kabelových vedení v místě dodání do sítě), pak materiální stránku přestupku nelze mít v nyní posuzované věci – v jejích specifických skutkových poměrech – za naplněnu.
36. Zdejší soud tedy souhlasí se žalovaným, že žalobce pravidla cenového rozhodnutí pro možnost uplatnění odlišné výše podpory za jednotlivé zdroje nedodržel, nesouhlasí však se žalovaným, že by se tím dopustil přestupku. Žalobce ve vztahu k oběma zdrojům vyrobenou elektrickou energii samostatně (odděleně), jak pravidla cenového rozhodnutí předvídají, vskutku neměřil, svým postupem (tj. měřením ve vztahu k jednomu zdroji a navazujícím výpočtem, resp. s využitím odečtu, ve vztahu ke druhému zdroji) se smyslu (účelu) pravidel cenového rozhodnutí nezprotivil. Žalobcem zvolený postup, jímž hodlal naplnit pravidla cenového rozhodnutí (byť nikoli správně, jak shora dovozeno), pak nemohl vést k získání jakékoli výhody pramenící z uplatňování odlišné výše podpory ve vztahu k vyrobené elektrické energii z obou jednotlivých zdrojů. Za nenaplněnu má tedy zdejší soud materiální stránku přestupku.
37. Proto zdejší soud napadené rozhodnutí ve výrokové části I. jako nezákonné podle § 78 odst. 1 s.ř.s. zrušil, podle § 78 odst. 3 s.ř.s. zrušil i jemu předcházející rozhodnutí prvostupňové v jeho výrokových částech I., II. a III., neboť v tomto rozsahu je toto rozhodnutí stiženo stejnou nezákonností, a podle § 78 odst. 4 s.ř.s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm nechť žalovaný respektuje shora vyslovený právní názor zdejšího soudu (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

V. Náklady řízení

38. O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 věty první s.ř.s. Nestanoví-li zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů řízení proti žalovanému. Žalovaný ve věci úspěch neměl, a proto na náhradu nákladů řízení právo nemá. Z obsahu spisu vyplynulo, že žalobci vznikly náklady na zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč společně s náklady právního zastoupení (tři úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, v podání žaloby a v účasti na soudním jednání dne 19.10.2023, tj. 3 x 3 100 Kč, společně se třemi paušály po 300 Kč, tj. 10 200 Kč) a s náklady cestovního právní zástupkyně žalobce na jednání soudu dne 19.10.2023 a zpět a náhradou za ztrátu času na cestě (Plzeň – Brno – Plzeň, 593 km vozidlem RZ X, kopie TP doložena, čas strávený na cestě 2 x

190 minut, tj. 5 792 Kč), tj. celkem 18 992 Kč (§ 11 odst. 1 písm. a/, d/ a g/, § 13 odst. 4 a 5, § 14 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu). K zaplacení k rukám právní zástupkyně žalobce byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 31. října 2023

David Raus v.r.
předseda senátu