



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty ve věci žalobkyně: **ALSOL s.r.o.**, Nádražní 259, Jiřetín pod Jedlovou, zastoupené advokátem JUDr. Ondřejem Kochmanem, Belgická 276/20, Praha 2, proti žalované: **Státní energetická inspekce**, Gorazdova 24, Praha 2, proti rozhodnutí žalované ze dne 30. 1. 2024, čj. SEI-2298/2024/90.221, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 26. 6. 2024, čj. 59 Af 2/2024-131,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **se zamítá**.II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč do rukou jejího zástupce, advokáta JUDr. Ondřeje Kochmana, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] Projednávaný případ se týká oprávněnosti čerpání podpory žalobkyní podle § 51 zákona č. 165/2012 Sb., zákona o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů (*POZE*), přičemž spornou právní otázkou je přípustnost pravé retroaktivity aplikované zákonné úpravy.

1. Popis věci

[2] Žalobkyně je provozovatelkou fotovoltaické elektrárny (*FVE*) v Hradčanech nad Ploučnicí. Původním provozovatelem byl L. Dvořák, který byl jediným společníkem a jednatelem žalobkyně. Uvedená FVE byla přidána do licence L. Dvořáka rozhodnutím o změně rozhodnutí o udělení licence ze dne 11. 12. 2009. V souvislosti s doručením

rozhodnutí o udělení licence požádal L. Dvořák skupinu ČEZ, aby do konce roku 2009 zajistila připojení FVE k distribuční soustavě. To se však nepodařilo a FVE byla do soustavy připojena až dne 11. 1. 2010. L. Dvořák uzavřel dne 18. 1. 2010 se společností ČEZ Prodej s.r.o. (povinně vykupující) smlouvu o podpoře výroby elektřiny. Cena přitom byla sjednána ve výši, jako kdyby FVE byla uvedena do provozu v roce 2009.

[3] Územní inspektorát státní energetické inspekce pro Liberecký a Ústecký kraj vydal jako správní orgán I. stupně dne 20. 9. 2023 rozhodnutí, ve kterém určil, že se žalobkyně dopustila neoprávněného čerpání podpory v období od 1. 1. 2013 – 31. 7. 2017 v celkové výši 1 035 258,86 Kč a je povinna tuto neoprávněně čerpanou podporu vrátit. Neoprávněně čerpaná podpora spočívá ve fakturaci ceny za prodávanou elektřinu v nesprávné výši z důvodu jiného roku uvedení FVE do provozu.

[4] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, na základě kterého žalovaná rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnila tak, že se žalobkyně dopustila neoprávněného čerpání podpory v celkové výši 948 317,72 Kč. Žalovaná odůvodnila snížení částky během lhůty, kdy lhůta pro stanovení neoprávněné podpory za rok 2013 již uběhla.

[5] Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem – pobočce v Liberci. Argumentaci založila na 3 žalobních bodech.

- (1.) Žalobkyně nesouhlasila s tvrzením, že čerpala podporu v nesprávné výši, neboť ji čerpala v souladu se smlouvou, kterou uzavřela s povinně vykupujícím. Cena výkupu byla sjednána ve výši určené pro zdroje, které byly připojeny k distribuční soustavě již v roce 2009 (sjednaná cena byla proto vyšší). To je podle žalobkyně v souladu se zákonem, neboť v cenových rozhodnutích Energetického regulačního úřadu jsou stanoveny pouze ceny minimální (nikoliv pevné) a je tedy možné si v rámci smluvní svobody sjednat ceny vyšší. Nadto jde o smlouvy, které vyhotovil povinně vykupující (smlouva byla uzavřena adhezním způsobem), žalobkyně proto do smluv nemohla zasahovat.
- (2.) Žalobkyně dále namítla, že správní orgány připustily pravou retroaktivitu, když na jednání žalobkyně v letech 2014–2017 aplikovaly znění zákona účinné až od 1. 1. 2022 (§ 51 POZE).
- (3.) Žalobkyně namítla nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně, který se nevyjádřil k námitce retroaktivity, přičemž tento nedostatek nelze odstranit ani tak, že námitku následně ve svém rozhodnutí vypořádala žalovaná.

[6] Krajský soud žalobě vyhověl, rozhodnutí žalované zrušil a vrátil jí věc k dalšímu řízení. Pochybení žalované přitom shledal v posouzení přípustnosti pravé retroaktivity; ostatní námitky neshledal důvodnými. Žalovaná totiž skutečně připustila pravou retroaktivitu, přičemž argumentovala existencí veřejného zájmu na vrácení neoprávněně čerpané podpory. Podporu, jakožto veřejné prostředky, by měli čerpat pouze ti, kteří splní zákonem stanovené podmínky, a v případě, kdy je podpora čerpána v rozporu s nastavenými pravidly, je s ohledem na princip spravedlnosti a důvěry v právo obecně předpokládáno, že stát nastaví takový mechanismus, který efektivně zajistí vymáhání neoprávněně čerpané podpory a napraví nežádoucí stav. S tímto závěrem však krajský soud nesouhlasil. Jakkoliv sice Ústavní soud přípustnost výjimky z principu zákazu pravé retroaktivity zcela nevyloučil, omezil je na případy zcela výjimečné, jež umožňují ústavní akceptovatelnost takového postupu. S ohledem na situace vymezené právě judikaturou

pokračování

Ústavního soudu (nálezy ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, nebo ze dne 12. 3. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 33/01) nyní posuzovaný případ mezi zcela výjimečné případy nespadá a žalovaná pochybila, když výjimku z principu zákazu pravé retroaktivity připustila.

2. Kasační řízení

[7] Žalovaná (*stěžovatelka*) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, kterou opírá o důvody podle § 103 odst. 1. písm. a) a d) s. ř. s. Rozsudek krajského soudu je podle ní nezákonný, neboť spočívá na nesprávném právním posouzení rozhodné právní otázky a je také nepřezkoumatelný.

[8] Podle stěžovatelky trpí výše uvedenými vadami především body 16–21 rozsudku (týkající se posouzení přípustnosti retroaktivity). Nesprávné právní posouzení spatřuje stěžovatelka právě v tom, že krajský soud neshledal pravou retroaktivitu přípustnou. Ustanovení § 51 POZE bylo přitom od počátku nastaveno tak, aby mohla být neoprávněně čerpaná podpora vrácena, neboť na ni nevznikl nárok (*de iure* ani *de facto*). Pokud by soudy dospěly k závěru, že pravá retroaktivita není v tomto případě přípustná, znamenalo by to zablokování výběru těchto neoprávněně čerpaných podpor. Jednání žalobkyně přitom nebylo v souladu se zákonem a zřejmě ani s dobrými mravy. Stěžovatelka uvádí, že nejde o zcela nové pravidlo a i samotný soud připustil, že předmětné zákonné ustanovení bylo pouze částečně novelizováno.

[9] Kritériem přípustnosti výjimek z principu zákazu pravé retroaktivity je legislativní zásada ochrany oprávněné důvěry ve stálost právního řádu. O oprávněné důvěře prý však nelze uvažovat tehdy, musel-li právní subjekt retroaktivní regulaci předvídat. Příkladem takové situace je kupř. působení právní normy v rozporu s obecně uznanými principy humanity a morálky. Smyslem a účelem § 51 POZE proto od počátku bylo získat zpět neoprávněně čerpanou podporu. V přechodných ustanoveních totiž zákonodárce stanovil, že penále, jakožto trest za neoprávněně čerpanou podporu, se budou vybírat až u nových případů, které nastanou po 1. 1. 2022. Stěžovatelka rovněž odkazuje na sněmovní tisk 870/0 týkající se nutnosti souladu poskytované podpory s právem Evropské unie.

[10] Nepřezkoumatelnost stěžovatelka spatřuje v bodu 21 rozsudku, ve kterém krajský soud odcitoval výňatek z nálezu Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, aniž by následně vysvětlil, proč daný případ není výjimečný z pohledu přípustnosti výjimky z principu zákazu pravé retroaktivity.

[11] Stěžovatelka proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[12] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti rekapitulovala dosavadní průběh řízení a vznesené námitky. Tvrdí, že pravá retroaktivita v neprospěch adresáta je možná jen tehdy, pokud dřívější pozitivní právo bylo v rozporu s právem přirozeným. Skutečnost, že vrácení údajné neoprávněně podpory bylo před rokem 2022 vázáno na spáchání správního deliktu, přitom rozpor s přirozeným právem nezakládá. Dále platí (jak již uvedl krajský soud), že nepřípustnost pravé retroaktivity se uplatní o to více v případech, kdy zákonodárce mohl reagovat již dříve. V právu se uplatňuje princip odpovědnosti za výklad a aplikaci právního aktu toho, kdo jej formuloval. Ani vůle zákonodárce, která dle stěžovatelky vyplývá

z důvodové zprávy, přitom nemůže na věci nic změnit, neboť zákaz pravé retroaktivity vyplývá z ústavního pořádku.

[13] Žalobkyně nesouhlasí ani s tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Odkázal-li krajský soud na judikaturu Ústavního soudu, dle které je pravá retroaktivita přípustná jen zcela výjimečně, o tak výjimečný případ se nejedná v situaci, kdy se zákonodárce mohl již dříve dostat ke slovu, nicméně tak neučinil. Nečinnost zákonodárce nemůže stěžovatelka dohánět tím, že bude o neoprávněném čerpání podpory rozhodovat zpětně za podmínek, které jsou účinné od 1. 1. 2022.

[14] Žalobkyně proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

3. Vlastní posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Z povahy věci je totiž zřejmé, že pouze u přezkoumatelného rozhodnutí krajského soudu může Nejvyšší správní soud posoudit důvodnost námitky, která se týká jeho tvrzené nezákonnosti.

[16] Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost odůvodnění v bodu 21, když tvrdí, že jeho obsahem je pouhá citace nálezu Ústavního soudu. Jakkoliv je jistě pravda že krajský soud své úvahy mohl rozvést detailněji (což však lze uvést k většině soudních rozhodnutí – včetně tohoto rozsudku Nejvyššího správního soudu), není možno stěžovatelce přisvědčit, že by absence podrobnějších úvah krajského soudu vedla k jeho nepřezkoumatelnosti. Podstatné totiž je, že krajský soud sice je povinen vypořádat se s každým žalobním bodem, nicméně způsob tohoto vypořádání může být různý: někdy například postačuje poukázat na kogentní znění zákonné úpravy, jindy je třeba použít sofistikované interpretační metody a doktrinální závěry, v dalších případech lze pro stručnost využít odkaz na blíže označenou prejudikaturu s konstatováním, že není důvod se od ní jakkoliv odchýlovat, a někdy se soud může v podstatných momentech ztotožnit s argumentací některého z účastníků řízení a nedává proto rozumný smysl ji podrobně opakovat.

[17] V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud nepovažuje za přiléhavé tvrzení stěžovatelky, že krajský soud pouze citoval nálezu Ústavního soudu a z toho dovodil nepřípustnost pravé retroaktivity, aniž by své závěry odůvodnil. Krajský soud totiž (zejména v bodech 19–20 rozsudku) vysvětlil, proč nelze předmětné ustanovení (ve znění od 1. 1. 2022) aplikovat: *„Nečinnost zákonodárce nemůže žalovaná dohánět tím, že bude o neoprávněném čerpání podpory rozhodovat zpětně za podmínek, které jsou účinné od 1. 1. 2022. Nová právní úprava totiž výrazně změnila podmínky, kdy lze rozhodovat o neoprávněném čerpání podpory podle zákona, aniž by v době, kdy výrobci potencionálně neoprávněně čerpali podporu, měli možnost tyto podmínky znát. Absence přechodného ustanovení, které by upravovalo pravidla pro aplikaci nového ustanovení na právní vztahy, znamená, že jeho ústavně-konformní výklad byl ponechán na správních orgánech, resp. soudech.“* Následně krajský soud odkázal na delší citaci z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/96, ve které demonstroval, v jak výjimečných případech je přípustná pravá retroaktivita (tato citace se týká kupř. potrestání nacistických zločinců v Norimberském procesu a retribučního zákonodárství). Zakončil-li tuto citaci krajský soud konstatováním, že posuzovaný případ (tzn. vrácení údajně neoprávněně čerpané podpory) takto výjimečný není, považuje Nejvyšší správní soud tento závěr za zcela srozumitelný a logický. Skutečně totiž existují zásadní

pokračování

rozdíly mezi případy nacistické zvěle, tedy zločinů proti lidskosti páchaných státním režimem, a relativně technicistní problematikou vyplácení veřejné podpory určitému segmentu podnikatelských subjektů. Nejvyšší správní soud má přitom za to, že tyto rozdíly jsou natolik očividné, že je krajský soud nemusel blíže vysvětlovat. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu proto není důvodná.

[18] Stěžovatelka dále namítá nezákonnost napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], přičemž tuto nezákonnost spatřuje v tom, že krajský soud shledal nepřipustnost pravé retroaktivity. O tom, že se v posuzovaném případě skutečně jednalo o pravou retroaktivitu, přitom nebylo mezi účastníky řízení sporu.

[19] Obecně se v právní nauce rozlišuje retroaktivita pravá a nepravá. Zásadním rozdílem mezi nimi je skutečné působení práva do minulosti a z toho odvozená přípustnost. Vymezením obou pojmů se několikrát zabýval také Ústavní soud [viz kupř. náleze ze dne 14. 2. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 42/23, 72/2024 Sb.: „*O nepravou retroaktivitu (popř. retrospektivu) jde tehdy, když se vznik právního vztahu posuzuje podle staré právní úpravy, ale obsah právního vztahu od data účinnosti zákona už podle nové.*“] Pravá retroaktivita způsobuje reálné zpětné působení zákona. Pravá retroaktivita zahrnuje v podstatě dvě odlišné situace, a to (1.) stav, kdy nová úprava dávala vznik (novým právním) vztahům před její účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila, a (2.) novela zákona mění právní vztahy vzniklé podle staré právní úpravy, a to ještě před účinností nového zákona. Zatímco retroaktivita nepravá je zásadně přípustná, retroaktivita pravá je naopak zásadně nepřipustná. Slovo „zásadně“ identifikuje možné výjimky z tohoto pravidla, což ostatně dovodil také Ústavní soud (viz např. náleze ze dne 12. 3. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 33/01).

[20] Nepřipustnost pravé retroaktivity je mimo obecný princip právního státu obsažený v čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky výslovně stanovena v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (Listina): „*Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.*“ Věta druhá zakotvuje tzv. zásadu příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele. Stejně pravidlo je výslovně promítnuto i do zákona upravujícího správní trestání, tedy do zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který v § 2 odst. 1 stanoví, že „*[...] odpovědnost za přestupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přestupku (dále jen "pachatel") příznivější.*“

[21] Již z jazykového výkladu daných ustanovení vyplývá, že základním pravidlem je posuzování odpovědnosti (za přestupek či trestný čin) podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdější zákon má být použit jen tehdy, pokud je to pro pachatele příznivější. Jinými slovy, není-li pozdější zákon pro pachatele příznivější, pak se má použít zákon účinný v době, kdy byl skutek spáchán (tj. zákaz retroaktivity v neprospěch).

[22] Nejvyšší správní soud si je vědom okolnosti, že v nyní posuzovaném případě se nejedná o (údajně) neoprávněné čerpání veřejné podpory mající povahu přestupku a nejde tedy o správní trestání. Řízení o uložení povinnosti podporu vrátit je však správním řízením a povinnost vrátit neoprávněně čerpanou podporu je založena rozhodnutím Státní energetické inspekce – jde tedy o vztah mezi správním úřadem a právnickou osobou, která podléhá vrchnostenskému působení orgánu veřejné moci. V takových případech je proto ze shora zmíněných důvodů namísto velmi restriktivní výklad v otázce přípustnosti pravé retroaktivity.

[23] V nyní posuzované věci byla žalobkyni uložena povinnost vrátit neoprávněně čerpanou podporu. Neoprávněného čerpání podpory se měla dopustit již mezi lety 2014–2017. Na posouzení jednání žalobkyně však bylo použito znění § 51 POZE účinné až od 1. 1. 2022.

[24] Znění ustanovení § 51 POZE v jednotlivých obdobích:

- Od 30. 5. 2012 – 31. 12. 2015: „Dojde-li **v souvislosti se spácháním správního deliktu** podle tohoto zákona k neoprávněnému čerpání podpory elektřiny, podpory decentrální výroby elektřiny, provozní podpory tepla nebo podpory biometanu, je výrobce, výrobce elektřiny připojený k distribuční soustavě, výrobce tepla nebo výrobce biometanu povinen neoprávněně čerpanou podporu elektřiny, podporu decentrální výroby elektřiny, provozní podporu tepla nebo podporu biometanu vrátit. Státní energetická inspekce tuto skutečnost bez zbytečného odkladu oznámí operátorovi trhu.“
- Od 1. 1. 2016 – 30. 6. 2017: „Došlo-li k čerpání podpory elektřiny nebo provozní podpory tepla **v souvislosti se spácháním správního deliktu** podle tohoto zákona ze strany výrobce, výrobce elektřiny z decentrální výroby elektřiny nebo výrobce tepla (dále jen „neoprávněně čerpání podpory“), Úřad z moci úřední rozhodne o neoprávněném čerpání podpory a stanoví jeho rozsah podle doby trvání neoprávněného čerpání podpory. Výrobce, výrobce elektřiny z decentrální výroby elektřiny nebo výrobce tepla je povinen neoprávněně čerpanou podporu uhradit nejpozději do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí Úřadu o neoprávněném čerpání podpory do státního rozpočtu.“
- Od 1. 7. 2017 – 31. 12. 2021: „Došlo-li k čerpání podpory elektřiny nebo provozní podpory tepla **v souvislosti se spácháním přestupku** podle tohoto zákona ze strany výrobce, výrobce elektřiny z decentrální výroby elektřiny nebo výrobce tepla (dále jen „neoprávněně čerpání podpory“), Úřad z moci úřední rozhodne o neoprávněném čerpání podpory a stanoví jeho rozsah podle doby trvání neoprávněného čerpání podpory. Výrobce, výrobce elektřiny z decentrální výroby elektřiny nebo výrobce tepla je povinen neoprávněně čerpanou podporu uhradit nejpozději do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí Úřadu o neoprávněném čerpání podpory do státního rozpočtu.“
- Od 1. 1. 2022: „Došlo-li k čerpání podpory elektřiny, provozní podpory tepla, přechodné transformační podpory tepla nebo podpory biometanu v případech, **kdy na podporu podle tohoto zákona nebo podle předchozích právních předpisů nevzniklo právo** nebo **došlo-li k čerpání podpory elektřiny, provozní podpory tepla, přechodné transformační podpory tepla nebo podpory biometanu v nesprávné výši ze strany výrobce**, výrobce elektřiny z decentrální výroby elektřiny, výrobce tepla, výrobce tepla z neobnovitelného zdroje nebo výrobce biometanu (dále jen „neoprávněně čerpání podpory“), Inspekce z moci úřední rozhodne o neoprávněném čerpání podpory a stanoví jeho rozsah podle doby trvání neoprávněného čerpání podpory.“

[25] Z právě provedeného srovnání znění aplikovaného zákonného ustanovení je zřejmé, že byl-li by na jednání žalobkyně aplikován zákon účinný v době jejího jednání, nebylo by možné posoudit jednání žalobkyně jako neoprávněné čerpání podpory s následnou povinností jejího vrácení, neboť se nedopustila žádného přestupku, jehož spáchání bylo zákonnou podmínkou k tomu, aby bylo možné vrácení neoprávněně čerpané podpory žádat. Jinými slovy vyjádřeno, znění citovaného ustanovení s účinností od 1. 1. 2022 je pro žalobkyni přísnější – spáchání přestupku (správního deliktu) již není nutným předpokladem pro čerpání neoprávněné podpory.

pokračování

[26] Zákon nyní výslovně upravuje dvě situace neoprávněně čerpané podpory. První, dojde-li k čerpání podpory v případech, kdy na podporu podle tohoto zákona nebo podle předchozích právních předpisů *nevzniklo právo*, druhý se týká případů, kdy došlo k čerpání podpory *v nesprávné výši* ze strany výrobce. Jelikož nově stanovená podmínka (resp. odstranění jedné z podmínek) působí do minulosti a z (podle původního zákona) nezávadného jednání žalobkyně činí podle nového zákona jednání závadné, jde o retroaktivitu pravou (*nová úprava dala vznik (novým právním) vztahům před její účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila*). Jak nicméně bylo uvedeno již výše, pravá retroaktivita je zásadně nepřipustná a je možné ji připustit toliko za výjimečných okolností (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 33/01, nebo ze dne 4. 2. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96).

[27] Tyto výjimečné okolnosti spatřuje stěžovatelka zejména v tom, že se jedná o podporu poskytovanou ze státního rozpočtu a je proto ve veřejném zájmu, aby došlo k navrácení neoprávněně čerpané podpory. Dalším argumentem stěžovatelky je existence legislativní zásady ochrany oprávněné důvěry ve stálost právního řádu. O oprávněné důvěře nelze dle stěžovatelky uvažovat tehdy, musel-li právní subjekt s retroaktivní regulací počítat.

[28] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že obecná právní zásada, kterou stěžovatelka argumentuje, působí přesně opačným směrem, než namítá. Zásada předvídatelnosti práva a právní jistoty totiž znamená, že adresáti právních norem legitimně očekávají, že právní řád nebude působit zpětně a že budou moci svoje jednání přizpůsobovat platnému právu.

[29] Stěžovatelka přitom nenabízí žádné přesvědčivé důvody, pro které by snad žalobkyně měla očekávat změnu právní úpravy ve svůj neprospěch. Žalobkyně předně nevěděla, že se dopouští údajně neoprávněně čerpané podpory (nic takového nebylo prokázáno), resp. podle dosavadní právní úpravy se neoprávněného čerpání s následnou povinností jejího vrácení skutečně nedopouštěla. Je potřeba také připomenout, v čem má neoprávněnost čerpané podpory spočívat – ve fakturaci ceny za elektřinu v jiné výši. Správní orgány však nepřihlédly ani ke skutečnosti, že se žalobkyně dotazovala, v jaké výši má ceny fakturovat, resp. jestli pro ni platí ceny pro rok 2009, či 2010 (viz č. l. 54, 55 soudního spisu), že byla tehdy povinně vykupujícím ubezpečena ohledně ceny platné v roce 2009 a při stanovení ceny vycházela ze smlouvy uzavřené s povinně vykupujícím. Žalobkyně se tedy o situaci zajímala a ověřovala si, jaké podmínky pro ni platí. Připuštění pravé retroaktivity by znamenalo narušení důvěry žalobkyně ve stálost právního řádu.

[30] Jak se podává ze shora uvedeného, aplikované ustanovení bylo od přijetí zákona několikrát novelizováno, přičemž podmínka spáchání přestupku (resp. správního deliktu) platila až do 1. 1. 2022. Lze proto plně souhlasit s krajským soudem i žalobkyní, že byl-li by zákonodárce s dosavadním stavem nespokojen, mohl tuto změnu učinit mnohem dříve. Snaha získat zpět neoprávněně čerpanou podporu je pochopitelná, nicméně toto břemeno nelze bez dalšího přenášet na žalobkyni (popřípadě podobné další podnikatelské subjekty) a tento svůj postup odůvodňovat veřejným zájmem. Takovýmto způsobem by totiž bylo (*ad absurdum*) možné pravou retroaktivitu ospravedlnit téměř v každé oblasti veřejné správy, neboť imanentní podstatou činnosti a poslání veřejné správy je právě hájení veřejných zájmů. Veřejným zájmem je však dozajista rovněž zájem na dodržení elementárních principů právního státu, mezi které patří rovněž stabilita právního řádu, jeho předvídatelnost, právní jistota a zákaz retroaktivity.

[31] Stěžovatelka by proto musela tvrdit a náležitě vysvětlit, proč právě v dané věci (tedy v oblasti neoprávněně čerpaných podpor) je podle jejího přesvědčení možné připustit retroaktivní působení zákona a prolomení obecného principu zákazu pravé retroaktivity. Tvrdí-li stěžovatelka, že smyslem a účelem předmětné zákonné úpravy je vracet neoprávněně čerpanou podporu zpět do státního rozpočtu, má nepochybně pravdu, nicméně je věcí zákonodárce, jaké podmínky pro to nastaví. Stěžovatelka uvádí, že předmětné zákonné ustanovení bylo od počátku nastaveno tak, aby docházelo k postihování neoprávněně čerpané podpory a pro žalobkyni proto nejde o věc zcela novou. Tímto tvrzením však novelizaci zlehčuje a zásadně opomíjí její rozsah. Nebylo-li totiž prokázáno, že se žalobkyně v souvislosti s čerpáním podpory dopustila správního deliktu (nic takového ostatně stěžovatelka ani netvrdí), nebyl dán ani žádný právní důvod, aby byla povinna tuto podporu vracet.

[32] Podle stěžovatelky je tedy jedinou možností, jak „napravit“ nastalou situaci, připustit pravou retroaktivitu. Pravá retroaktivita však nesmí být nástrojem, který slouží k napravení (údajných) „chyb“ zákonodárce. Připuštění retroaktivity by musely odůvodňovat zvláště výjimečné okolnosti, za které nelze považovat pouhou neefektivitu ustanovení ve věcech vymáhání neoprávněně čerpané podpory. Argumentaci, kdy stěžovatelka odkazem na některé nálezy Ústavního soudu nastalou situaci fakticky přirovnává k takovým výjimečným historickým případům, jako byly retribuční procesy nebo zpětná platnost lichevních zákonů, považuje Nejvyšší správní soud za velmi nepatřičnou a až nevkusnou.

[33] Připuštěním závěru o přípustnosti pravé retroaktivity v posuzované věci by bylo zasaženo rovněž vlastnické právo žalobkyně, které jí svědčí dle čl. 11 odst. 1 Listiny, tedy vlastnické právo již nabyté, a nikoliv pouze tvrzený nárok na ně. Pro žalobkyni svědčí také skutkové okolnosti případu, kdy žalobkyně sama aktivně zjišťovala, jaké ceny má fakturovat, a ze strany povinně vykupujícího jí bylo sděleno, že má účtovat ceny za rok 2009. Žalobkyně proto zcela logicky očekávala, že jí byly sděleny správné informace. Z doložené komunikace vyplývá, že z důvodu řešení celé záležitosti na přelomu roku 2009/2010 žalobkyně informace zjišťovala právě kvůli případnému sporu o výkupní cenu. Žalobkyně tak předpokládala, že jí vyplácená částka náleží (legitimní očekávání).

[34] Lze tak uzavřít, že každý ústavně přípustný případ retroaktivity je nutno výslovně upravit v zákoně. Jiný postup by znamenal rozpor se zásadami jasnosti a určitosti zákona, které představují součást principu právního státu (čl. 1 Ústavy). Znakem právního státu je právní jistota, ochrana důvěry občanů v právo, jejíž výrazem je mimo jiné i zákaz retroaktivity právních norem.

[35] Stěžovatelka uvádí, že zákonodárce se přípustností retroaktivity zabýval (odkazuje přitom na sněmovní tisk 870/0, s. 72). Vůli zákonodárce stěžovatelka spatřuje rovněž v tom, že u vybírání penále výslovně stanovil, že bude vybíráno až po 1. 1. 2022. Odkaz na sněmovní tisk je však zcela bezpředmětný, neboť v uvedeném se řeší především soulad s unijním právem, přičemž o retroaktivitě v uvedeném dokumentu není ani zmínka. Nelze z ní tedy ani dovodit, že „zákonodárce sám detailně vyhodnotil soulad s ústavním pořádkem ještě před samotnou účinností novely § 51 zákona č. 165/2012 Sb. a vyhodnotil, že takto nastavené pravidlo vrácení neoprávněně čerpané podpory je plně v souladu nejenom s ústavním pořádkem, ale rovněž s primárním právem EU,“ jak dovozuje stěžovatelka. Ve sněmovním tisku je přitom uvedeno, že návrh zákona respektuje čl. 2 odst. 4, čl. 79 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 3, čl. 4 odst. 1, čl. 26 odst. 1, 2 Listiny; nikoliv tedy relevantní ustanovení týkající se retroaktivity. Nadto je nutné rovněž podotknout, že v této věci je řešena otázka aplikace

pokračování

ustanovení na případ žalobkyně, nikoliv retroaktivita zákonného ustanovení jako takového, což přísluší výhradně Ústavnímu soudu. Z argumentu stěžovatelky ohledně výběru penále rovněž nelze dovodit připuštění retroaktivity. Zákonnodárce totiž výslovně nestanovil, že podpora má být vybírána zpětně, a i v případě, že by tak učinil, nebylo by možné automaticky přípustnost (pravé) retroaktivity přijmout.

[36] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

4. Závěr a náklady řízení

[37] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla, NSS proto kasační stížnost zamítl. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch (§ 60 odst. 1 s. ř. s.); úspěšné žalobkyni soud přiznal náhradu nákladů řízení za jeden úkon právní služby, a to vyjádření ke kasační stížnosti (§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu (vyhláška č. 177/1996 Sb.), za který jí náleží odměna ve výši 3 100 Kč (§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 advokátního tarifu) a paušální částka 300 Kč jako náhradu hotových výdajů. Zástupce žalobkyně je plátcem DPH, soud proto zvýšil odměnu i o částku daně (714 Kč). Celkově je tedy stěžovatelka povinna uhradit žalobkyni náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč.

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

V Brně dne 26. září 2024

Vojtěch Šimíček
předseda senátu