



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **PRE FVE Světlík, s.r.o.**, IČO 280 80 378, se sídlem Na Hroudě 2149/19, Praha 10, zast. Mgr. Markem Hejdukem, advokátem, se sídlem Jugoslávská 620/29, Praha 2, proti žalovanému: **Státní energetická inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Gorazdova 24, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 1. 2023, č. j. SEI-0287/2022/90.221, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 12. 12. 2023, č. j. 57 Af 5/2023-67,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Rozhodnutím Územního inspektorátu SEI pro Jihočeský kraj a Vysočinu ze dne 29. 6. 2022, č. 312014122, č. j. SEI-7606/2022/31.102 (dále též „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“), byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání dvou přestupků podle § 16 odst. 1 písm. c) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách (dále též „zákon o cenách“), byla jí uložena pokuta ve výši 4.831.927 Kč a povinnost nahradit náklady řízení.

[2] Žalovaný nadepsaným rozhodnutím změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Nahradil popis skutku tak, že uvedl, že žalobkyni uznává vinnou z:

a) přestupku podle § 16 odst. 1 písm. c) zákona č. 526/1990 Sb., kterého se dopustila tím, že nedodržela věcnou podmínku stanovenou cenovým rozhodnutím Energetického regulačního úřadu pro kalendářní rok 2018 podle § 5 odst. 5 zákona č. 526/1990 Sb., při uplatňování a vyúčtování zelených bonusů na elektřinu z obnovitelných zdrojů, neboť jako výrobce elektřiny prodávající elektrickou energii a držitel licence č. 110910820 na výrobu elektřiny ve výrobně FVE Světlík, Světlík, 382 16 Světlík, na pozemku parcel č. 610/12, k. ú. Světlík, o licencovaném výkonu 2,15400 MW skládající se ze dvou zdrojů (ID zdroje 008628_Z11 a 008629_Z11) nedodržela věcnou podmínku dle bodu 1.5 Cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 3/2017 ve znění pozdějších předpisů (dále CR č. 3/2017) stanovenou cenovým orgánem dle ustanovení § 5 odst. 5 zákona č. 526/1990 Sb., neboť neoprávněně uplatnila za období 1. 1. 2018 – 31. 12. 2018 (za měsíc leden dne 8. 2. 2018, za měsíc únor 2018 dne 6. 3. 2018, za měsíc březen dne 6. 4. 2018, za měsíc duben dne 3. 5. 2018, za měsíc květen dne 5. 6. 2018, za měsíc červen dne 2. 7. 2018, za měsíc červenec dne 6. 8. 2018, za měsíc srpen dne 4. 9. 2018, za měsíc září dne 4. 10. 2018, za měsíc říjen dne 6. 11. 2018, za měsíc listopad dne 5. 12. 2018 a za měsíc prosinec dne 3. 1. 2019) u operátora trhu, tj. spol. OTE, a.s., podporu formou zeleného bonusu pro výrobní zdroj ID: zdroje 008628_Z11 (dále také jako zdroj I.) ve výši 14.584 Kč/MWh, jako pro zdroj uvedený do provozu od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2009 s výkonem nad 30 kW a pro druhý zdroj ID: 008629_Z11 (dále také jako zdroj II.) uplatňovala podporu formou zeleného bonusu ve výši 13.525 Kč/MWh, jako zdroj uvedený do provozu od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2010 s výkonem nad 30 kW, ačkoliv měla uplatňovat zelený bonus podle naměřených hodnot na každém výrobním zdroji, ale vzhledem k tomu, že neuplatňovala zelený bonus podle skutečných naměřených hodnot, ale podle postupu, kdy celkovou čistou dodávku FVE Světlík rozdělila úměrně za pomoci využití údaje o instalovaném výkonu obou zdrojů výrobní, měla uplatňovat pro výrobní zdroj ID: 008629_Z11 v souladu s bodem 1.4 CR č. 3/2017 za celou výrobní FVE Světlík nejnižší výši podpory ve formě zeleného bonusu ve výši 13.525 Kč i pro zdroj ID: 008628_Z11, tudíž obviněná nesplnila podmínku dle bodu 1.5 CR č. 3/2017, která stanoví, že v případě podpory formou zeleného bonusu na elektřinu se zelené bonusy na elektřinu uplatňují samostatně na každý výrobní zdroj elektřiny podle naměřených hodnot na každém výrobním zdroji elektřiny podle bodu 1.4 CR č. 3/2017, čímž získala nepřiměřený majetkový prospěch ve výši 3.153.284,32 Kč,

b) přestupku podle § 16 odst. 1 písm. c) zákona č. 526/1990 Sb., kterého se dopustila tím, že nedodržela věcnou podmínku stanovenou cenovým rozhodnutím Energetického regulačního úřadu pro kalendářní rok 2019 podle § 5 odst. 5 zákona č. 526/1990 Sb., při uplatňování a vyúčtování zelených bonusů na elektřinu vyrobenou z obnovitelných zdrojů, neboť jako výrobce elektřiny prodávající elektrickou energii a držitel licence č. 110910820 na výrobu elektřiny ve výrobně FVE Světlík, Světlík, 382 16 Světlík, na pozemku parcel č. 610/12, k. ú. Světlík, o licencovaném výkonu 2,15400 MW skládající se ze dvou zdrojů (ID zdroje 008628_Z11 a 008629_Z11) nedodržela věcnou podmínku dle bodu 1.5 Cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 3/2018, ve znění pozdějších předpisů (dále CR č. 3/2018) stanovenou cenovým orgánem dle ustanovení § 5

pokračování

odst. 5 zákona č. 526/1990 Sb., neboť neoprávněně uplatnila za období 1. 1. 2019 – 31. 12. 2019 (za měsíc leden dne 7. 2. 2019, za měsíc únor dne 7. 3. 2019, za měsíc březen dne 8. 4. 2019, za měsíc duben dne 6. 5. 2019, za měsíc květen dne 7. 6. 2019, za měsíc červen dne 4. 7. 2019, za měsíc červenec dne 5. 8. 2019, za měsíc srpen dne 9. 9. 2019, za měsíc září dne 4. 10. 2019, za měsíc říjen dne 4. 11. 2019, za měsíc listopad dne 6. 12. 2019, za měsíc prosinec dne 6. 1. 2020) u operátora trhu, tj. spol. OTE, a.s., podporu formou zeleného bonusu pro výrobní zdroj ID: 008628_Z11 (dále také zdroj I.) ve výši 14.580 Kč/MWh, jako pro zdroj uvedený do provozu od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2009 s výkonem nad 30 kW a pro druhý zdroj ID: 008629_Z11 (dále také jako zdroj II.) uplatnila podporu formou zeleného bonusu ve výši 13.500 Kč/MWh, jako pro zdroj uvedený do provozu od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2010 s výkonem nad 30 kW, ačkoliv měla uplatňovat zelený bonus podle naměřených hodnot na každém výrobním zdroji, ale vzhledem k tomu, že neuplatňovala zelený bonus podle skutečných naměřených hodnot, ale podle postupu, kdy celkovou čistou dodávku FVE Světlík rozdělila úměrně za pomoci využití údaje o instalovaném výkonu obou zdrojů výroby, měla uplatňovat pro výrobní zdroj ID: 008629_Z11 v souladu s bodem 1.4 CR č. 3/2018 za celou výrobu FVE Světlík nejnížší výši podpory ve formě zeleného bonusu ve výši 13.500 Kč i pro zdroj ID 008628_Z11, tudíž nesplnila podmínku dle bodu 1.5 CR č. 3/2018, která stanoví, že v případě podpory formou zeleného bonusu na elektřinu se zelené bonusy na elektřinu uplatňují samostatně na každý výrobní zdroj elektřiny podle naměřených hodnot na každém výrobním zdroji elektřiny podle bodu 1.4 CR č. 3/2018, čímž získala nepřiměřený majetkový prospěch ve výši 3.221.284,68 Kč.

Žalovaný dále žalobkyni podle § 44 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona mimořádně snížil uloženou pokutu na 200.000 Kč.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou. Krajský soud v Českých Budějovicích v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl. Ztotožnil se se závěrem žalovaného, že žalobkyně zajistila povinnost samostatného měření výroby elektřiny vyrobené z každého výrobního zdroje, čímž dodržela bod 1.4 cenových rozhodnutí Energetického regulačního úřadu na rok 2018 a 2019, a to cenového rozhodnutí č. 3/2017 ze dne 26. 9. 2017 a cenového rozhodnutí č. 3/2018 ze dne 25. 9. 2018, vydaných dle ustanovení § 5 odst. 5 zákona o cenách (dále též „cenová rozhodnutí“). Porušila však bod 1.5 cenových rozhodnutí, jelikož nevykazovala naměřené hodnoty, ale hodnoty vypočítané na základě postupu, kdy celkovou čistou dodávku FVE Světlík rozdělila průměrně za pomoci využití údaje o instalovaném výkonu obou zdrojů výroby. Takový způsob dopočítávání je nepřipustný, jelikož přináší rozdílné výsledky než přímý odečet z elektroměrů. Přípustnost použití metody výpočtu nevyplývá pro daný případ ani z vyhlášky o měření, jež sice stanoví, že údaji z měření mohou být i údaje stanovené výpočtem či náhradní hodnoty, ale body 1.4 a 1.5 cenových rozhodnutí jasně požadují údaje získané měřením ze samostatně osazených zdrojů. Nelze usuzovat o rovnocennosti údajů ze samostatných měření a metody výpočtu naměřených hodnot žalobkyní, jestliže vznikl rozdíl ve výsledcích, jak bylo ve věci prokázáno. Přestože je rozdíl mezi naměřenými hodnotami na jednotlivých elektroměrech a hodnotami stanovenými výpočtem malý, žalobkyně se dopustila protiprávního jednání, neboť nedodržela věcné

podmínky cenových rozhodnutí. Jestliže žalobkyně nedodržela podmínky pro přiznání zeleného bonusu, získala tím majetkový prospěch ve výši 6.374.569 Kč v důsledku neoprávněného čerpání podpory. Vyčíslení případného majetkového prospěchu však není předmětem tohoto řízení. Malý rozdíl mezi metodou výpočtu žalobkyně a vykazování naměřených hodnot zohlednil již žalovaný při mimořádném snížení výsledné pokuty.

[4] Materiální stránka přestupku byla rovněž naplněna, jestliže vznikl rozdíl mezi metodou žalobkyně a metodou vykazování naměřených hodnot dle bodu 1.5 cenových rozhodnutí. Společenská nebezpečnost tohoto jednání je dána tím, že protiprávním jednáním byly čerpány veřejné prostředky, ze kterých je vyplácena podpora na obnovitelné zdroje energie. Jednání žalobkyně lze hodnotit jako společensky škodlivé, jestliže se jedná o čerpání veřejných financí.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost. Namítá, že krajský soud i žalovaný nesprávně posoudili otázku stěžovatelčiny viny. Konstatování porušení cenových rozhodnutí z důvodu vzniku nepřiměřeného majetkového prospěchu spočívajícího v neoprávněném čerpání podpory je pro stěžovatelku klíčové, ač si je vědoma, že stanovení výše nepřiměřeného majetkového prospěchu není předmětem řízení. Lze totiž očekávat, že ze závěrů tohoto řízení bude žalovaný vycházet v navazujícím řízení o neoprávněném čerpání provozní podpory (zahajovaném z moci úřední dle § 51 odst. 1 zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie). V tomto řízení stěžovatelce hrozí uložení povinnosti zaplatit částku až ve výši přesahující 12 milionů Kč. Vzhledem k okolnostem případu je takový materiální důsledek výsledku řízení vůči stěžovatelce nepřiměřeně tvrdý.

[6] Krajský soud a žalovaný pochybili při výkladu bodů 1.4 a 1.5 cenových rozhodnutí. Krajský soud a žalovaný shodně dospěli k závěru, že stěžovatelka dodržela bod 1.4 cenových rozhodnutí, tj. zajistila samostatné měření výroby elektřiny z každého zdroje. Zároveň však konstatují, že stěžovatelka nevykazovala z těchto samostatných měřících zařízení naměřené hodnoty, nýbrž je dopočítávala, což je nepřípustné, jelikož metoda dopočítávání přináší rozdílné výsledky než přímý odečet z elektroměrů. Tím došlo k porušení bodu 1.5 cenových rozhodnutí a spáchání přestupku. Takové právní posouzení je vnitřně rozporné, jelikož je logicky nemožné splnit bod 1.4 a zároveň nesplnit bod 1.5 cenových rozhodnutí, přinejmenším v tom směru, jak jeho porušení vykládá žalovaný i krajský soud. Cenový předpis v podobě cenových rozhodnutí obsahuje svoji normativní část výlučně v bodu 1.4. Dle tohoto bodu je určováno, v jaké výši je na podporu nárok. Bod 1.5 cenových rozhodnutí pak již jen určuje, že podpora se uplatňuje za každý výrobní zdroj samostatně „podle naměřených hodnot na každém výrobním zdroji elektřiny podle bodu 1.4.“ Z hlediska normativního tak lze porušit výlučně bod 1.4 cenových rozhodnutí, a to v případě, že výrobce elektřiny uplatňuje dvě rozdílné „sazby“ za dva různé zdroje, když současně nemá osazeno jejich samostatné měření. Bod 1.5 cenových rozhodnutí naproti tomu pouze „technicky“ stanoví, jak má být vykázána vyrobená elektřina.

pokračování

[7] Krajský soud a žalovaný pochybili také při výkladu pojmu „*naměřené hodnoty*“. V poznámce pod čarou k bodu 1.4 cenová rozhodnutí výslovně odkazují na vyhlášku č. 82/2011 Sb., o měření elektřiny a o způsobu stanovení náhrady škody při neoprávněném odběru, neoprávněné dodávce, neoprávněném přenosu nebo neoprávněné distribuci elektřiny (dále též „*vyhláška o měření*“). Údaji z měření se dle § 4 odst. 2 písm. a) vyhlášky o měření rozumí „*údaje zaznamenané měřícím zařízením, popřípadě vypočtené na základě údajů z měřícího zařízení*“, dle písm. b) stejného ustanovení poté „*náhradní údaje získané výpočtem*“. Výklad provedený žalovaným a aprobovaný krajským soudem je nesprávný, jelikož zastává výklad vyhlášky na základě jejího údajného smyslu a účelu či analogie před jejím doslovným zněním, což je v rozporu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu. Současně je žalovaným zvolený výklad v rozporu se zásadami správního trestání, a to zejména zásadami *nullum crimen sine lega certa* a *in dubio pro libertate*.

[8] Zároveň stěžovatelka smyslu a účelu podmínek cenových rozhodnutí vyhověla. Úprava bodů 1.4 a 1.5 cenových rozhodnutí cílí na situace, kdy výrobu nelze nijak přezkoumatelně a věcně správně rozdělit mezi oba zdroje, případně na situace, kdy je nárokována podpora za neodpovídající množství vyrobené elektřiny. Žalovaný došel k ryze formalistickému závěru o nesprávnosti zvolené metodiky měření, ačkoliv výsledky takové metodiky se od žalovaným požadovaného způsobu měření prakticky neliší. Odchylka v hodnotách, které stěžovatelka na jednotlivé zdroje vykazovala, oproti hodnotám naměřeným čistě měřícím zařízením činí 0,0105 %, jak bylo doloženo odborným stanoviskem ČVUT, Fakulty elektrotechnické v Praze ze dne 10. 8. 2022 (dále též „*odborné stanovisko ČVUT*“). Rozdíl ve vykazovaných hodnotách tak vychází na částku přibližně 5.000 Kč ročně, nikoliv měsíčně, jak nesprávně uvedl krajský soud. Je tak nesprávné, pokud se krajský soud shodně s žalovaným dovolává naplnění materiální stránky přestupku a odůvodňuje jeho společenskou nebezpečnost odkazem na získání nepřiměřeného majetkového prospěchu, když tento ve skutečnosti materiálně nevznikl, jelikož stěžovatelka nenárokovala podporu za neodpovídající množství vyrobené elektřiny.

[9] Rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Soud se totiž dostatečně nezabýval stěžovatelčinou námitkou absence materiální stránky přestupku, resp. absence společenské škodlivosti jednání stěžovatelky. Krajský soud pouze stručně konstatoval, že společenská škodlivost je přítomna, pokud jde o čerpání podpory z veřejných zdrojů, aniž by se zabýval intenzitou tohoto případného zásahu. Stejně tak žalovaný zohlednil specifické okolnosti případu pouze v rámci úvahy o výši trestu, nikoliv pak při posouzení viny samotné. Krajský soud se v rámci odůvodnění napadeného rozsudku zacyklil, jelikož naplnění materiální stránky přestupku dovozuje z naplnění jeho formální stránky (údajné nedodržení věcné podmínky cenových rozhodnutí). Takový postup je v rozporu s doktrinárními i judikatorními závěry.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že přistupuje k interpretaci právních norem restriktivně a setrvává na svých dříve vyjádřených názorech. Je-li v bodě 1.5 cenových rozhodnutí stanoveno, že podpora formou zelených bonusů se uplatňuje podle naměřených hodnot, nelze za ekvivalentní považovat postup spočívající v přepočtech. Zvláště když, jak vyplývá z odborného posudku ČVUT, tyto metody dochází k rozdílným výsledkům. Materiální stránka přestupku, tedy společenská

škodlivost, byla naplněna. Jednání stěžovatelky, spočívající v porušení pravidel stanovených cenovými rozhodnutími, je úzce spjata s veřejnými prostředky a s jejich čerpáním jako podpory na obnovitelné zdroje energie. Námitky nízké společenské škodlivosti jednání stěžovatelky i existence nepřiměřeného majetkového prospěchu byly v řízení posouzeny. Výše nepřiměřeného majetkového prospěchu předmětem tohoto řízení nebyla. Rozsudek krajského soudu je dostatečně odůvodněný i srozumitelný.

III. Posouzení kasační stížnosti

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu. Nepřezkoumatelnost je vadou tak závažnou, že by se jí Nejvyšší správní soud musel podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, tedy i tehdy, pokud by ji stěžovatelka sama nenamítla. Teprve, dospěje-li kasační soud k závěru, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, může se zabývat dalšími stížnostními námitkami (viz např. rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 - 105, č. 617/2005 Sb. NSS).

[14] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vadu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů vykazují taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z podstatných námitek uplatněných v žalobě (srov. např. rozsudek NSS ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74).

[15] Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v nedostatečném odůvodnění úvahy o naplnění materiální stránky přestupku, jež měla stěžovatelka spáchat. Má za to, že krajský soud se ve své úvaze zacyklil, když splnění materiální stránky přestupku odvozuje z naplnění jeho formální stránky. Cituje přitom rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45, č. 2011/2010 Sb. NSS, dle kterého lze „obecně vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. Z tohoto závěru však nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku zaviněným jednáním fyzické osoby. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek.“

pokračování

[16] Namítanou nepřezkoumatelností napadený rozsudek netrpí. Krajský soud v něm srozumitelně vysvětlil, v čem spočívá jádro sporu a stěžovatelkou uplatněné žalobní body přiměřeným způsobem vypořádal. Žalobní námitkou absence materiální stránky přestupku, resp. jeho společenské škodlivosti se krajský soud zabýval v bodech [40] – [41] napadeného rozsudku. Sice stručně ale dostatečně srozumitelně zde krajský soud vysvětlil, proč shledal naplnění materiální stránky přestupku. Veřejný zájem, který byl stěžovatelčiným protiprávním jednáním ohrožen, je zájem na dodržování pravidel pro čerpání veřejných prostředků na podporu obnovitelných zdrojů energie. S tím úzce souvisí i společenská škodlivost jednání stěžovatelky. Ta byla dána tím, že neoprávněně byly čerpány prostředky veřejných financí. V případě, že by se uvedená úvaha krajského soudu ukázala nesprávnou, jednalo by se o nesprávné posouzení věci, nikoliv o nedostatek odůvodnění rozsudku. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů by bylo možné shledat pouze, pokud by krajský soud opomenul námitku vypořádat zcela – tedy i implicitně (rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2022, č. j. 10 As 190/2020-39).

[17] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, mohl tedy přikročit k posouzení merita věci, tj. otázky zákonnosti napadeného rozsudku. Otázkou podstatnou pro posouzení nyní projednávané věci je, zda stěžovatelka porušila svým jednáním věcné podmínky cenových rozhodnutí, a naplnila tak skutkovou podstatu přestupku dle § 16 odst. 1 zákona o cenách, případně zda byla naplněna také materiální stránka dotčeného přestupku. Rozhodná ustanovení cenových rozhodnutí pro rok 2018 a 2019 mají shodné znění.

[18] Bod 1.4 cenových rozhodnutí zní: *„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.“*

[19] Bod 1.5 cenových rozhodnutí stanoví: *„V případě uplatnění podpory formou výkupních cen u výroby elektřiny podle bodu 1.4 rozdělí výrobce při fakturaci elektřinu naměřenou měřicím zařízením umístěným na předávacím místě mezi výrobnou elektřinu a přenosovou soustavou nebo distribuční soustavou v poměru samostatně naměřených hodnot výroby elektřiny na jednotlivých výrobních zdrojích elektřiny podle bodu 1.4. V případě uplatnění podpory formou zelených bonusů na elektřinu se zelené bonusy na elektřinu uplatňují samostatně na každý výrobní zdroj elektřiny podle naměřených hodnot na každém výrobním zdroji elektřiny podle bodu 1.4.“*

[20] Ze správního spisu vyplynuly následující okolnosti podstatné pro posouzení věci. Dne 25. 1. 2021 zahájili inspektoři správního orgánu prvního stupně kontrolu ve výrobně stěžovatelky – fotovoltaické elektrárně FVE Světlík, Světlík, o licencovaném výkonu 2,15400 MW skládající se ze dvou zdrojů, uvedených do provozu v letech 2009 a 2010. Předmětem kontroly bylo dodržování věcných podmínek stanovených cenovými

rozhodnutími při uplatňování a vyúčtování zelených bonusů na elektřinu vyrobenou z podporovaného zdroje. Při kontrole bylo zjištěno nesplnění podmínek dle bodu 1.4 a 1.5 cenových rozhodnutí, tj. nebyla splněna povinnost zajistit samostatné měření výroby elektřiny vyrobené z každého výrobního zdroje elektřiny, jestliže mají v rámci jedné výroby odlišné podpory. Neoprávněný majetkový prospěch byl vyčíslen ve výši neoprávněně čerpané podpory za roky 2017 a 2018, tedy ve výši 6.374.569 Kč. Na základě uvedeného byla správním orgánem I. stupně stěžovatelka uznána vinnou ze spáchání 2 přestupků dle § 16 odst. 1 písm. c) zákona o cenách. Žalovaný změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že shledal porušení pouze bodu 1.5, nikoliv však bodu 1.4 cenových rozhodnutí. Protiprávní jednání stěžovatelky bylo shledáno v tom, že ač měla oba výrobní zdroje osazeny samostatnými průběhovými elektroměry (jak vyžaduje bod 1.4 cenových rozhodnutí), nevykazovala při účtování zeleného bonusu těmito měřidly zjištěné hodnoty, ale hodnoty vypočítané na základě postupu, kdy celkovou čistou dodávku FVE Světlík do sítě rozdělila úměrně za pomoci využití údaje o instalovaném výkonu obou zdrojů výroby. Žalovaný též mimořádně snížil uloženou pokutu na částku 200.000 Kč. Zohlednil tak jednak odborným stanoviskem ČVUT doložené tvrzení stěžovatelky, že rozdíl mezi předmětnými metodami výpočtů odběru byl velmi nízký, jednak vlastní rozhodovací praxi, kdy v obdobných případech byly za závažnější provinění uloženy méně přísné pokuty.

[21] Stěžovatelka namítá, že porušení věcných cenových podmínek se nedopustila. V souvislosti s tím uvádí, že žalovaný a krajský soud se dopustili nesprávného právního posouzení bodů 1.4 a 1.5 cenových rozhodnutí. Má za to, že není možné konstatovat dodržení bodu 1.4 a zároveň porušení bodu 1.5 cenových rozhodnutí, jelikož normativní část je obsažena pouze v bodu 1.4 cenových rozhodnutí, zatímco bod 1.5 „pouze „technicky“ stanoví, jak má být vykázána vyrobená elektřina.“ Nejvyšší správní soud s touto úvahou stěžovatelky nemůže souhlasit. Bod 1.4 cenových rozhodnutí mluví o povinnosti zajistit pro výrobní zdroje samostatné měření v případě uplatnění rozdílných podpor na rozdílné zdroje. Z podstaty věci však takto umístěné měřicí zařízení slouží k vykázání jimi naměřených hodnot. Samotná fyzická přítomnost měřících zařízení na zdrojích bez toho, aby byly zároveň vykazovány jimi naměřené hodnoty, nemůže naplnit účel stanovené povinnosti. V kontextu nyní projednávané věci má Nejvyšší správní soud za to, že stěžovatelka nedostala bodu 1.5 cenových rozhodnutí, jelikož sice měla výrobní zdroje samostatně osazeny elektroměry, ale při uplatňování podpor jimi naměřené hodnoty při uplatnění nároku na podporu obnovitelných zdrojů energie formou zelených bonusů nevykazovala. To, že stěžovatelka instalovala měřicí zařízení samostatně pro každý ze dvou zdrojů (bod 1.4 cenových rozhodnutí), logicky nemůže vylučovat porušení bodu 1.5 cenových rozhodnutí, podle něž je nutno při uplatňování podpory obnovitelných zdrojů energie formou zelených bonusů používat právě takto na jednotlivých zdrojích energie zjištěné hodnoty.

[22] Stěžovatelka namítá, že věcným podmínkám cenových rozhodnutí dostala, i když nevykazovala hodnoty naměřené elektroměry, ale stanovené výpočtem. Toto tvrzení odůvodňuje s odkazem na znění bodu 1.4 cenových rozhodnutí, jenž v poznámce pod čarou odkazuje na vyhlášku o měření. Údaji z měření se dle § 4 odst. 2 písm. a) vyhlášky o měření rozumí „údaje zaznamenané měřícím zařízením, popřípadě vypočtené

pokračování

na základě údajů z měřicího zařízení“, dle písm. c) stejného ustanovení poté „náhradní údaje získané výpočtem“. Stěžovatelka má za to, že žalovaný a krajský soud upřednostnili výklad účelem a smyslem vyhlášky před jejím zněním. Takový přístup je dle stěžovatelky v rozporu s judikaturou Ústavního soudu, podle níž „v případě aplikace právního ustanovení nutno prvotně vycházet z jeho doslovného znění. Pouze za podmínky jeho nejasnosti a nesrozumitelnosti (umožňující např. více interpretací), jakož i rozporu doslovného znění daného ustanovení s jeho smyslem a účelem, o jejichž jednoznačnosti a výlučnosti není jakákoli pochybnost, lze upřednostnit výklad *e ratione legis* před výkladem jazykovým“ (stanovisko ÚS ze dne 21. května 1996, sp. zn. Pl. ÚS st. 1/96). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žalovaný ani krajský soud nepostupovali v rozporu s judikaturou Ústavního soudu. V nyní projednávané věci se jedná předně o výklad bodů 1.4 a 1.5 cenových rozhodnutí, nikoliv o výklad § 4 odst. 2 vyhlášky o měření. Z toho důvodu je třeba vyjít, i s ohledem na judikát citovaný stěžovatelkou, především z doslovného znění obou bodů cenových rozhodnutí.

[23] Nejvyšší správní soud má za to, že z formulací „zajistí samostatné měření výroby elektřiny vyrobené z každého výrobního zdroje elektřiny“ a „[v] případě neosazení samostatného měření“ použitých v bodě 1.4 a formulace „[v] případě uplatnění podpory formou zelených bonusů na elektřinu se zelené bonusy na elektřinu uplatňují samostatně na každý výrobní zdroj elektřiny podle naměřených hodnot na každém výrobním zdroji elektřiny“ použité v bodě 1.5 je zřejmé, že cenová rozhodnutí počítají s osazením výrobních zdrojů měřicími zařízeními a s použitím hodnot zjištěných na takto samostatně osazených měřicích zařízeních za jednotlivé zdroje. Samotná fyzická přítomnost měřicích zařízení na jednotlivých zdrojích, aniž by byly zároveň vykazovány jimi naměřené hodnoty, by byla absurdní. Vzhledem k uvedenému má zdejší soud za to, že v kontextu bodů 1.4 a 1.5 cenových opatření nelze za *naměřené hodnoty na každém výrobním zdroji elektřiny* považovat *náhradní údaje získané výpočtem, odhadem nebo vzájemným odsouhlasením* dle § 4 odst. 2 písm. c) vyhlášky o měření. Není to ani popření doslovného výkladu vyhlášky o měření, jak dovozuje stěžovatelka, neboť to definuje *údaje o měření elektřiny*, nikoli *naměřené hodnoty*, jejichž použití vyžaduje bod 1.5 cenových rozhodnutí. Ke stejnému závěru došel i krajský soud v bodě [36] napadeného rozsudku. Se zde uvedenými závěry se zdejší soud plně ztotožňuje.

[24] K námitce nenaplnění materiální stránky přestupku, resp. absence společenské škodlivosti jednání stěžovatelky, uvádí Nejvyšší správní soud následující. Podle konstantní judikatury jednání postihované jako přestupek musí naplňovat materiální znak přestupku, kterým je škodlivost takového jednání pro společnost. Zároveň však platí, že: „*formální znaky přestupkového jednání jsou koncipovány tak, aby naplňovaly v běžných případech i znaky materiální. Pouze v případě, kdy existují významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek*“ (rozsudek NSS ze dne 12. 2. 2015, č. j. 3 As 92/2014-32). Obdobně rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2018, č. j. 7 Afs 64/2018-72, uvádí, že „*jednání, jehož formální znaky jsou označeny za přestupek, pak naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti (...); i prosté nesplnění evidenční povinnosti proto může bez dalšího naplnit společenskou nebezpečnost. K naplnění materiálního*

znaku správního deliktu naopak nedojde, pokud existují významné okolnosti vylučující, aby byl chráněný zájem společnosti ohrožen či porušen (...)“.

[25] Významné okolnosti vylučující ohrožení chráněných zájmů v případě stěžovatelky zjištěny nebyly. Ačkoliv stěžovatelka doložila, že hodnoty získané výpočtem se od hodnot naměřených elektroměry zřejmě lišily jen minimálně, nic to nemění na závěru, že porušila věcné podmínky cenových rozhodnutí, jež stanoví, že pro uplatnění podpor formou zelených bonusů se použijí údaje stanovené měřením. Tato povinnost je v cenových rozhodnutích stanovena za účelem zajištění účinného dohledu a objektivních měřítek kontroly. V nyní posuzovaném případě se stěžovatelka odvolávala na odborné stanovisko ČVUT předložené žalovanému v řízení o odvolání, z něž vyplývá, že rozdíl mezi stěžovatelkou vypočtenými (a v žádosti o podporu OZE formou zelených bonusů uplatněnými) hodnotami vyrobené elektřiny a hodnotami naměřenými osazenými měřiči by měly být jen velmi malé.

[26] K tomu ovšem Nejvyšší správní soud poznamenává, že toto odborné stanovisko vychází ze srovnání s obdobím května až července 2022, za něj již byly k dispozici skutečně naměřené hodnoty, a ze sdělení stěžovatelky, že v období let 2018 a 2019 byly oba zdroje tvořící výrobu stěžovatelky ve stálém provozu. To ovšem velmi relativizuje závěr prezentovaný v odborném stanovisku. Jednak je srovnávací období tří měsíců velmi krátké a jednak nelze zpětně ověřit, zda údaje uváděné stěžovatelkou o neustálém provozu obou zdrojů jsou pravdivé. Jakkoli lze z uvedeného odborného stanoviska usuzovat, že rozdíly čerpané podpory OZE v případě použití řádně naměřených hodnot za oba zdroje výroby od skutečně čerpané podpory by patrně nebyly velké, jedná se pouze o pravděpodobnostní úsudek, který nelze považovat za zjištěnou skutečnost. Za těchto okolností nemá smysl přezkoumávat, zda rozdíl by činil 5.000 Kč měsíčně či ročně, jak uvádí stěžovatelka. Nedodržením věcných podmínek cenových rozhodnutí stěžovatelka naplnila skutkovou podstatu přestupku dle § 16 odst. 1 písm. c) zákona o cenách.

[27] Pro posouzení věci není podstatné, zda a o jakou konkrétní částku se stěžovatelka obohatila na rozdíl čerpané podpory, jak správně uvedl již krajský soud v bodě [38] napadeného rozsudku. Vyčíslení případného neoprávněného majetkového prospěchu není předmětem tohoto řízení a správní orgány se jím budou zabývat v řízení dle § 51 odst. 1 zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie. Nejvyšší správní soud chápe obavy stěžovatelky uvedené v její kasační stížnosti, ale krajský soud nemůže rozhodovat s ohledem na možné závěry jiného řízení, jež doposud nebylo ani zahájeno. Neoprávněné čerpání veřejných finančních prostředků vždy představuje ohrožení zákonem chráněného zájmu. Navíc se nejednalo o krátkodobé porušení povinnosti, neboť již ze závěrů správního orgánu I. stupně vyplynulo, že stěžovatelka vykazovala údaje v rozporu s cenovými opatřeními opakovaně, a to v letech 2018 a 2019. Za této situace skutečně nelze hovořit o absenci společenské nebezpečnosti jednání stěžovatelky, které bylo postiženo jako přestupek.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[28] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými stěžovatelkou uplatněné námitky.

pokračování

Proto dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[29] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti. Žádný z účastníků tedy nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 24. října 2024

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu