



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Veroniky Juříčkové, soudce zpravodaje Petra Šuránka a soudce Filipa Dienstbiera ve věci žalobkyně: **Severomoravské vodovody a kanalizace Ostrava a.s.**, sídlem 28. října 1235/169, Ostrava, zastoupené advokátkou Mgr. Evou Lachmannovou, sídlem Slavětínská 1146/39, Praha-Klánovice, proti žalované: **Státní energetická inspekce**, ústřední inspektorát, sídlem Gorazdova 1969/24, Praha 2, proti rozhodnutí žalované ze dne 10. 12. 2015, č. j. 0813029a14/1576/15/90.220/Kr, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 8. 2023, č. j. 3 Af 16/2016-258,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I.

Předcházející řízení

[1] Dne 14. 11. 2024 zahájila Státní energetická inspekce (dále jen „SEI“), územní inspektorát pro Moravskoslezský kraj, u žalobkyně kontrolu dodržování § 5 zákona

č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „zákon o cenách“) v letech 2010 a 2011. S odkazem na § 8 a § 10 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „kontrolní řád“) si SEI vyžádala předložení výkazů o výrobě elektřiny z obnovitelných zdrojů, vystavených faktur a výpisů z účtu dokládajících přijetí vyplacených podpor, schémat technologií a provozních řádů v členění dle jednotlivých čistíren odpadních vod (dále jen „ČOV“) provozovaných žalobkyní. Tyto doklady zástupce žalobkyně SEI předal zčásti dne 25. 11. 2024, u části dokumentů datum předání nelze z kontrolního spisu určit. Kontrola byla ukončena protokolem o kontrole ze dne 5. 12. 2014, v němž bylo žalobkyni vytknuto, že v průběhu kontrolovaných let 2010 a 2011 v souvislosti s výrobou elektřiny spalováním kalového plynu na osmi jí provozovaných ČOV (Frýdek-Místek, Opava, Nový Jičín, Havířov, Karviná, Orlová, Český Těšín, Třinec), které obsahovaly anaerobní stupeň, si nárokovala zelený bonus ve vyšší výši, než jaká byla stanovena v bodě 1.6 cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu (dále jen „ERÚ“), kterým se stanovuje podpora pro výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, kombinované výroby elektřiny a tepla a druhotných energetických zdrojů, ze dne 3. 11. 2009, č. 4/2009 (dále jen „CR 4/09“), a v bodě 1.6 cenového rozhodnutí ERÚ, kterým se stanovuje podpora pro výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, kombinované výroby elektřiny a tepla a druhotných energetických zdrojů, ze dne 8. 11. 2010, č. 2/2010 (dále jen „CR 2/10“). Tím získala nepřiměřený majetkový prospěch v roce 2010 ve výši 3 963 944,54 Kč bez DPH a v roce 2011 ve výši 4 074 371,48 Kč bez DPH. V reakci na námitky žalobkyně byl po došetření dodatkem č. 1 ze dne 9. 1. 2015 ke kontrolnímu protokolu snížen vyčíslený nepřiměřený majetkový prospěch v roce 2010 na částku 3 660 197,76 Kč bez DPH a v roce 2011 na částku 3 750 721,31 Kč bez DPH, neboť na základě předložených příloh faktur bylo zjištěno, že součástí fakturovaných částek byla vedle zeleného bonusu i cena za decentralní výrobu a za sníženou potřebu systémových služeb. Zbylým námitkám však vyhověno nebylo.

[2] Oznámením doručeným do datové schránky zástupce žalobkyně dne 28. 1. 2015 SEI zahájila se žalobkyní správní řízení o správních deliktech podle § 16 odst. 1 písm. c) zákona o cenách spočívajících v nedodržení věcné podmínky stanovené v bodu 1.6 CR 4/09 a CR 2/10 (žalobkyně namísto zeleného bonusu 1 500 Kč, resp. 1 550 Kč/MWh vztahujícího se na „spalování skládkového plynu a kalového plynu z ČOV po 1. lednu 2006 včetně“ účtovala dle příloh faktur částku 2 580 Kč/MWh odpovídající „spalování bioplynu v bioplynových stanicích kategorie AF2“) a stanovila jí lhůtu 12 dnů pro navrzení důkazů či uplatnění jiných návrhů.

[3] Dne 9. 2. 2016 žalobkyně namítla nedostatek pravomoci SEI vést správní řízení, jelikož zelený bonus není cenou podle zákona o cenách, a namítla, že anaerobní fermentace nestabilizovaných kalů, jíž získává bioplyn spalovaný za účelem výroby elektřiny odpovídající kategorii biomasy AF2 ve smyslu písm. i) tabulky č. 2 v příloze č. 1 k vyhlášce č. 482/2005 Sb., o stanovení druhů, způsobů využití a parametrů biomasy při podpoře výroby elektřiny z biomasy, ve znění účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „vyhláška č. 482/2005 Sb.“), není součástí technologie čištění, nýbrž kalového hospodářství jakožto technologického celku. To doložila odborným stanoviskem vrchního ředitele sekce vodního hospodářství Ministerstva zemědělství (dále jen „MZ“) ze dne 11. 2. 2015, podle nějž je z procesu čištění městských odpadních vod oddělován surový nestabilizovaný kal, jehož zpracování je procesem v zásadě odděleným od procesu biologického čištění odpadních vod v aktivačních nádržích ČOV. Současně navrhla k osvětlení toho, zda na jejích ČOV je

pokračování

realizováno rovněž anaerobní čištění odpadních vod, resp. zda anaerobní stabilizaci kalů lze podřadit pod technologii čištění, provést důkaz znaleckým posudkem, výsledkem vedoucích zaměstnanců jednotlivých ČOV a místními šetřeními.

[4] Dne 11. 2. 2016 SEI žalobkyni vyrozuměla o tom, že shromáždila veškeré podklady rozhodnutí a že se může ve věci do 5 dnů vyjádřit. Ve vyjádření ze dne 16. 2. 2015 žalobkyně podrobně rozvedla své předchozí námitky, namítla překvapivé odchylení se od závěrů vyslovených v protokolu o kontrole SEI ze dne 18. 11. 2013 aprobujičím uplatňovanou výši podpory a v protokolech o kontrole ERÚ, jež v roce 2014 také neshledaly žádné pochybení na straně žalobkyně, namítla též nedostatek odborných znalostí SEI k posouzení použité čistírenské technologie na ČOV a nevyčerpání navržených důkazních prostředků. Téhož dne žalobkyně odeslala jako přílohy svého vyjádření zmiňované protokoly o kontrole ERÚ, SEI a též znalecký posudek Ing. Petra Pomazala ze dne 15. 2. 2015, podle něž žádné z technologických schémat ČOV žalobkyně neobsahuje objekt, který by stavebně-technologicky vyhovoval požadavkům anaerobního čištění odpadních vod. Surový nestabilizovaný čistírenský kal není v objektech kalového hospodářství čištěn, nýbrž je podroben procesu anaerobní fermentace ve vyhnívacích nádržích s tím, že výstupními produkty je kalová voda, bioplyn a anaerobně stabilizovaný kal. Nestabilizované kaly vzniklé při čištění odpadních vod v aeračních nádržích ČOV podle znalce splňují kritéria zařazení do kategorie AF2 ve smyslu vyhlášky č. 482/2005 Sb.

[5] Rozhodnutím ze dne 27. 2. 2015, č. j. 081302914/374/15/90.220/Ve (dále jen „první prvostupňové rozhodnutí“), doručeným téhož dne, SEI uznala žalobkyni vinnou spácháním přestupku a uložila jí pokutu 20 000 000 Kč. K odvolání žalobkyně (v pondělí dne 16. 3. 2015 podanému blanketně s požadavkem na stanovení přiměřené lhůty ze strany SEI a následně doplněnému i bez výzvy dne 30. 3. 2015) žalovaná rozhodnutím ze dne 20. 4. 2015, č. 904025515 (dále jen „první odvolací rozhodnutí“), první prvostupňové rozhodnutí zrušila a věc SEI vrátila k novému projednání. V odůvodnění žalovaná konstatovala, že patnáctidenní odvolací lhůta je nepřekročitelná, a proto doplnění odvolání je pouhým vyjádřením bez suspenzivních či devolutivních účinků, jež s ohledem na zrušovací výrok nebude vypořádávat. K věci samé uvedla, že žádoucím cílovým produktem procesu čištění odpadních vod je stabilizovaný a hygienizovaný kal, přičemž kalový plyn vznikající při anaerobní stabilizaci kalů ve vyhnívacích nádržích je vedlejším produktem. Proto kalové a plynové hospodářství nelze považovat za bioplynovou stanici. Žalovaná poukázala na výkladové stanovisko ERÚ ze dne 3. 4. 2013, podle něž je výrobní elektřina vymezena především samostatným stavebním řízením a kolaudačním rozhodnutím. Plyn vyráběný v bioplynové stanici i jímáný z vyhnívacích nádrží ČOV je podle svého původu a chemického složení vždy bioplymem, ale pro potřeby stanovení podpory na výrobu elektřiny z podporovaných zdrojů energie se bioplyn z různých zdrojů rozděluje na bioplyn (z bioplynové stanice), kalový plyn (z ČOV) a skládkový plyn (ze skládky). Odlišná výše výkupní ceny a zelených bonusů je stanovena indikativními hodnotami technických a ekonomických parametrů výroby elektřiny dle přílohy č. 3 vyhlášky č. 475/2005 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, ve znění účinném do 31. 10. 2010 (dále jen „vyhláška č. 475/2005 Sb.“). Rovněž § 2 zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění účinném do 29. 5. 2012 (dále jen „zákon č. 180/2005 Sb.“) uvádí energii biomasy, skládkového plynu,

kalového plynu a bioplynu vedle sebe. Žalovaná vyhodnotila kvalifikaci správního deliktu i vyčíslení nepřiměřeného majetkového prospěchu správným, avšak nedostatečně zdůvodněným a důkazně podloženým. Proto uložila SEI doplnit podklady o rozhodnutí o udělení licence k výrobě elektřiny, rozhodnutí ze stavebního řízení a fotodokumentaci jednotlivých výroben a v novém rozhodnutí přesně specifikovat kontrolované výroby a kogenerační jednotky, datum jejich uvedení do provozu, konstatovat, že žalobkyně spaluje kalový plyn a že uvedla provozovatele distribuční soustavy v omyl uvedením nesprávné specifikace výroby ve smlouvě, a uložit pokutu nanejvýše do úrovně jednonásobku zjištěného nepřiměřeného majetkového prospěchu.

[6] SEI si posléze vyžádala předložení dokumentů ze stavebního řízení a dokumentů souvisejících s uzavřením smluv o podpoře výroby, z nichž vyplynulo, že umístění výroben elektřiny bylo vždy povolováno jako změna či rozšíření stavby ČOV a že žalobkyně ve všech případech distributorovi elektřiny označila podporovaný zdroj jako bioplynovou stanici AF2 (s výjimkou jednoho případu, kde v žádosti byl sice uveden kalový plyn, ale v příloze bioplyn) a smlouvy podepsala na bioplyn. SEI provedla též místní šetření, v jejichž rámci zdokumentovala, že stavby kalového a plynového hospodářství (vyhňivací nádrže a plynojemy) jsou uvnitř areálů ČOV. Na to žalobkyně reagovala vyjádřením ze dne 17. 7. 2015, v němž zopakovala, že zelený bonus není cenou, a proto SEI není věcně příslušná, a nadto nelze ani hovořit o správním deliktu podle § 16 odst. 1 písm. c) zákona o cenách. Zopakovala též, že na žádné z ČOV není přítomen anaerobní stupeň čištění, neboť kalové hospodářství je technologickým celkem odlišným od čištění vod, ostatně anaerobní stabilizace kalu bývá v praxi nahrazována jinými způsoby likvidace kalu. Nepřítomnost anaerobního stupně čištění potvrzují i odborné stanovisko MZ a znalecký posudek Ing. Pomazala. Nestabilizovaný kal je tak správně zařazen mezi biomasu kategorie AF2 v souladu s písm. i) tabulky č. 2 přílohy č. 1 k vyhlášce č. 482/2005 Sb. V reakci na novou argumentaci žalovaného v prvním odvolacím rozhodnutí žalobkyně odmítla, že by nárok na podporu měl jakkoliv záviset na tom, zda se kogenerační jednotky nacházejí uvnitř areálu ČOV, a zda tedy jde o samostatné bioplynové stanice ve smyslu stanoviska ERÚ z roku 2013, jelikož takový výklad podle ní přímo odporuje ustanovením zákona č. 180/2005 Sb. a vyhlášky č. 482/2005 Sb., která výslovně počítají s podporou výroby elektřiny z bioplynu získaného anaerobní fermentací z nestabilizovaného kalu vznikajícího právě v ČOV za podmínek nastavených přílohou č. 1 k vyhlášce č. 482/2005 Sb., jež žalobkyně splňuje. Žalobkyně považuje za vyloučené, aby SEI na jedné straně tvrdila, že palivo užitá žalobkyní je bioplynem, a na straně druhé popírala její nárok na tomu odpovídající podporu ve formě zeleného bonusu. V tomto směru podle žalobkyně nelze vycházet z pozdějšího výkladového stanoviska ERÚ, jehož úkolem bylo eliminovat existující výkladové nejasnosti do budoucna, což je potvrzeno i tím, že podle něj mělo být postupováno až ode dne jeho vyhlášení.

[7] Rozhodnutím ze dne 1. 9. 2015, č. j. 0813029a14/3279/15/080.102/Ha (dále jen „druhé prvostupňové rozhodnutí“), SEI žalobkyni opět uznala vinnou ze spáchání stejného správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. c) zákona o cenách jako předchozím rozhodnutím, pouze pokutu stanovila v souladu s pokynem prvního odvolacího rozhodnutí na částku 8 893 100 Kč odpovídající jednonásobku zjištěného nepřiměřeného majetkového prospěchu. V odůvodnění pak na prvních 26 stranách doslovně zopakovala rekapitulaci z prvního prvostupňového rozhodnutí včetně argumentace žalobkyně, vypořádání této argumentace ze své strany a stanoviska žalovaného, na dalších 8 stranách odůvodnění přesně specifikovala okolnosti požadované žalovanou (vydané licence na výrobu elektřiny, obsah

pokračování

rozhodnutí ze stavebního řízení a smluv o podpoře výroby elektřiny, identifikace kogeneračních jednotek) a nakonec na posledních třech stranách ve třech odstavcích konstatovala, že žalobkyně vyráběla elektřinu spalováním kalového plynu z ČOV, jelikož předmětné provozovny nebyly nikdy povoleny ani kolaudovány jako bioplynové stanice, a proto jí náležela podpora ve formě zeleného bonusu ve výši 1 500 Kč, resp. 1550 Kč/MWh, a ve zbytku se zabývala výší uložené sankce. K vyjádření ze dne 20. 7. 2015 SEI v jediném odstavci sdělila, že veškeré otázky již byly projednávány v dosavadním řízení a byly přezkoumány žalovanou v odvolacím řízení, která zaujala stanovisko, že kvalifikace správního deliktu a vyčíslení nepřiměřeného majetkového prospěchu je správné, a proto se těmito otázkami SEI již nebude dále zabývat. Jen pro úplnost SEI uvádí, že vyhnívací nádrže jsou integrovanou součástí celého technologického procesu na ČOV, slouží ke snížení objemu přebytečného biologického kalu a vlivem technologického procesu je zde vyvíjen jako vedlejší produkt kalový plyn. Kalové hospodářství zahrnující související plynové hospodářství nelze vyjmout z technologického procesu ČOV, a proto je nelze považovat za samostatnou část, jež by měla charakter bioplynové stanice.

[8] Odvolání, v němž žalobkyně s odkazem na její nedostatečné vypořádání zopakovala svou dosavadní argumentaci a namítla mj. nepřezkoumatelnost druhého prvostupňového rozhodnutí, jelikož se zcela opomnělo zabývat reakcí žalobkyně na první odvolací rozhodnutí, což podle ní z důvodu hrozící ztráty instance nemůže napravit ani odvolací orgán, stejně jako opomenutí jejích důkazních návrhů a odchýlení se od odborných závěrů znalce bez odborného podkladu žalovaná rozhodnutím ze dne 10. 12. 2015, č. j. 0813029a14/1576/15/90.220/Kr (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaná potvrdila, že první odvolací rozhodnutí nijak nerozporovalo přezkoumatelnost prvního prvostupňového rozhodnutí, a proto je v pořádku, byly-li v něm užité argumenty zopakovány v prvostupňovém rozhodnutí. Žalovaná k jednotlivým okruhům námitek odcitovala pasáže druhého prvostupňového rozhodnutí, jež podle ní na tyto námitky řádně reagovaly. K námitce nicotnosti pak poukázala na § 93 odst. 1 písm. c) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2015 (dále jen „energetický zákon“), který ve spojení s § 3 odst. 3 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění účinném do 31. 3. 2017 (dále jen „zákon č. 265/1991 Sb.“) dává SEI pravomoc provádět cenovou kontrolu v oblasti podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, a na CR 4/09 a CR 2/10. K tomu, že ERÚ byl oprávněn v těchto cenových rozhodnutích stanovit podle § 5 odst. 5 zákona o cenách zelené bonusy jako pevnou cenu, žalovaná odkázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010-55, a ze dne 19. 3. 2014, č. j. 1 Aos 7/2013-41, podle nichž jsou cenová rozhodnutí právními předpisy a dopadají na veškerou elektřinu vyrobenou v zařízeních splňujících podmínky pro přiznání podpory stanovené zákonem č. 180/2005 Sb. Tato podpora je přitom stanovena rozdílně s ohledem na různé investiční náklady na jednotlivé typy výroben elektřiny a požadavek 15leté návratnosti od roku uvedení do provozu. Žalovaná dále připomněla, že kalový plyn spadá pod obnovitelné zdroje jako samostatná kategorie, přičemž vyhláška č. 482/2005 Sb. se na výrobu elektřiny jeho spalováním nevztahuje, jelikož kalový plyn není produktem biomasy ve smyslu zákona č. 180/2005 Sb. a zmíněné vyhlášky. Žalovaná nemůže akceptovat stanovisko znalce, jež nemůže obstát v konkurenci s (blíže neidentifikovaným) stanoviskem

Ministerstva životního prostředí (dále jen „MŽP“), podle nějž kalové hospodářství ČOV, jehož součástí je plynové hospodářství vytvářející jako vedlejší produkt kalový plyn, je považováno za nedílnou součást ČOV, a spadá tedy do stejné kategorie vyjmenovaných zdrojů znečištění jako samotné ČOV. Vznik kalového plynu na ČOV není prvotním záměrem, ale důsledkem technologického procesu probíhajícího ve vyhnívacích nádržích, nejedná se tedy o klasickou výrobu bioplynu. K tomu žalovaná dodává, že stavbu bioplynové stanice včetně celé její technologie vybudované za účelem výroby elektřiny a tepla spalováním bioplynu generovaného z fermentorů nelze zaměňovat s kalovým hospodářstvím jakožto součástí technologie čištění odpadních vod, v jehož rámci je instalována kogenerační jednotka. Ač i kalový plyn je bioplynem, odlišná výkupní cena a výše zelených bonusů je stanovena v návaznosti na indikativní hodnoty technických a ekonomických parametrů výroby stanovené vyhláškou č. 475/2005 Sb., podle které se liší měrné investiční náklady i předpokládaná životnost výroben spalujících skládkový, kalový nebo důlní plyn od parametrů výroben spalujících bioplyn. Skutečnost, že se nejedná o bioplynové stanice, ale o součásti ČOV potvrzují i shromážděná kolaudační rozhodnutí. Žalovaná v souvislosti s polemikou žalobkyně proti použití výkladového stanoviska ERÚ konstatovala, že netvrdila, že se týká přímo žalobkyně, ale považovala je s ohledem na chybějící legislativní definici bioplynové stanice za potřebné zmínit. Vedle tohoto stanoviska odkazuje též na dopis společnosti SOVAK ČR ze dne 23. 3. 2009, v němž již tehdy SEI uvedla, že na kalový plyn se nevztahují kategorie AF1 a AF2. SEI podle žalované při vypořádání důkazních návrhů postupovala důvodně podle § 52 správního řádu. V případě protokolu o kontrole SEI z roku 2012 žalovaná upozornila, že závěr kontroly byl změněn dodatkem ze dne 23. 7. 2014, možná i právě proto, že na ČOV je přítomen anaerobní stupeň čištění. Kontroly provedené ERÚ se pak netýkaly oprávněnosti čerpání podpory, nicméně všechna kontrolní zjištění uvádějí, že palivem pro kogenerační jednotky je bioplyn – kalový plyn, což odpovídá též údajům v technologických schématech ČOV. V tomto směru ERÚ také v dopise ze dne 28. 5. 2015 uvedl, že fyzickými kontrolami bylo ověřeno, že ve zdrojích žalobkyně pro výrobu elektřiny je spalován kalový plyn. Ze žádostí zaslaných distributorovi elektřiny je přitom patrné, že jej žalobkyně uvedla při uzavírání smluv o podpoře výroby elektřiny v omyl.

[9] Žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí žalobu u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji nejprve rozsudkem ze dne 22. 9. 2020, č. j. 3 Af 16/2016-110, zamítl. Jako se žalovaným přitom jednal s ERÚ, neboť měl za to, že na něj s účinností od 1. 1. 2016 přešla působnost žalované. Rozsudkem ze dne 9. 11. 2021, č. j. 6 As 319/2020-32, Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti žalobkyně tento rozsudek zrušil, neboť dovodil, že novela provedená zákonem č. 131/2015 Sb. SEI postavení cenového kontrolního orgánu oprávněného provádět cenové kontroly v oblasti podpory obnovitelných zdrojů energií neodebrala, jelikož nijak nenovalizovala zákon č. 265/1991 Sb. upravující pravomoci cenových orgánů. Následně městský soud druhým rozsudkem ze dne 30. 3. 2022, č. j. 3 Af 16/2016-197, napadené rozhodnutí zrušil, neboť žalobkyně v průběhu soudního řízení předložila znalecký posudek Ing. Jiřího Baleje, CSc., ze dne 10. 2. 2022, podle nějž žádá z ČOV žalobkyně není vybavena anaerobním stupněm čištění odpadních vod, přičemž bioplynové stanice nejsou součástmi technologie čištění odpadních vod, nýbrž jsou technologicky, stavebně a strojně samostatnými jednotkami, i když se v areálech ČOV nacházejí. Městský soud měl ale za to, že by se tímto posudkem měla nejprve zabývat žalovaná, a proto napadené rozhodnutí zrušil, protože skutkový stav vyžaduje zásadní doplnění. I tento rozsudek Nejvyšší správní soud zrušil, tentokrát ke kasační

pokračování

stížnosti žalované, rozsudkem ze dne 9. 6. 2023, č. j. 6 As 86/2022-35. Poukázal přitom na to, že městský soud argumentoval obsahem znaleckého posudku, ač jím neprovedl důkaz. Nadto se znalecký posudek týkal otázky, která nebyla nová, ale již byla předmětem dokazování a argumentace v řízení před správním orgánem. I proto bylo namístě, aby se touto otázkou zabýval městský soud a řádně vyhodnotil, zda ve správním řízení skutečně nebyl zjištěn skutkový stav v rozsahu, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

[10] Poté, co městský soud provedl důkaz znaleckým posudkem tím, že účastníkům do něj při jednání umožnil nahlédnout a dal jim prostor pro vyjádření, rozsudkem ze dne 11. 8. 2023, č. j. 3 Af 16/2016-258 (dále jen „napadený rozsudek“), žalobu (formulovanou obdobně jako předchozí odvolání s důrazem na námitky nepřezkoumatelnosti jednotlivých správních rozhodnutí pro nedostatek důvodů a doplněnou námitkou prekluze přestupkové odpovědnosti podle § 95 odst. 4 energetického zákona a zániku trestnosti s odkazem na závěry rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. 6. 2019, č. j. 22 A 78/2017-94) zamítl. K otázce nicotnosti městský soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2019, č. j. 1 As 127/2018-99, podle něž je zelený bonus cenou. Gramatickým a logickým výkladem § 1 odst. 2 písm. b) zákona o cenách lze dospět k závěru, že obsah pojmu ceny ve smyslu zákona o cenách je závislý na způsobu, jakým došlo k jejímu určení v souladu s postupy uvedenými v ustanoveních § 2 až § 13 zákona o cenách, přičemž § 5 zákona o cenách upravuje podmínky pro úřední stanovení cen, kterým ERÚ provádí cenovou regulaci v oblasti energetiky v souladu s působností svěřenou § 17 odst. 6 písm. d) energetického zákona formou cenových rozhodnutí majících povahu právního předpisu. ERÚ stanoví vždy na kalendářní rok dopředu výkupní ceny za elektřinu z obnovitelných zdrojů a zelené bonusy. Vydání cenového rozhodnutí je tedy úředním stanovením ceny ve smyslu § 5 odst. 5 zákona o cenách bez ohledu na to, zda se jedná o cenu nebo zelený bonus. Skutečnost, že zákon č. 180/2005 Sb. pracuje s pojmem podpora, resp. až na výjimky nepoužívá pojem ceny, je důsledkem toho, že zavádí vlastní odvětvovou terminologii, což ale nijak nezpochybňuje závěr, že zelený bonus je cenou z hlediska zákona o cenách. Žalobkyní zvolený výklad by vedl k absurdnímu závěru, že veřejná správa nedisponuje pravomocí kontrolovat správnost čerpání podpory ve formě zeleného bonusu, a tím pádem ani možností chránit zákonnost využívání peněz daňových poplatníků.

[11] Městský soud neuznal ani námitky prekluze a zániku trestnosti. Nová právní úprava přestupkového práva účinná od 1. 7. 2017 není pro žalobkyni výhodnější. Zánik odpovědnosti plynutím času za dva pokračující správní delikty žalobkyně tvořené dílčími útoky v jednotlivých kalendářních měsících let 2010 a 2011 se řídí § 17 odst. 3 zákona o cenách. Subjektivní tříletá lhůta pro zahájení řízení se rozběhla v okamžiku ukončení kontroly dne 5. 12. 2014 (i když je totiž na technologických schématech ČOV podací razítko 15. 12. 2014, jsou zmíněna již jako přílohy kontrolního protokolu ze dne 5. 12. 2014, proto městský soud vyšel z dřívějšího data), přičemž řízení bylo zahájeno již dne 28. 1. 2015. Pokračující správní delikty byly spáchány přijetím úhrady zeleného bonusu za poslední fakturu v daném roce, tj. 31. 1. 2011 a 25. 1. 2012, napadené rozhodnutí přitom nabylo právní moci dne 15. 12. 2015, tj. před uplynutím pětileté objektivní prekluzivní lhůty. Závěry Krajského soudu v Ostravě o zániku trestnosti pak nejsou pro nynější věc žalobkyně relevantní, jelikož krajský soud se v rozsudku č. j. 22 A 78/2017-94 zabýval přestupkem souvisejícím s dodržováním jednotlivých povinností výrobce vůči operátorovi trhu podle

zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů (dále jen „zákon č. 165/2012 Sb.“), zatímco v nynější věci je předmětem řízení účtování správné ceny podle zákona o cenách, jehož § 16 odst. 1 písm. c) se nezměnil. Žalobkyně jako velká obchodní korporace dlouhodobě se pohybující v oblasti energetiky nemůže ani tvrdit, že nemohla předpokládat, že by její pochybení mohlo naplnit skutkovou podstatu správního deliktu, protože jakožto profesionál měla příslušné předpisy znát a dodržovat je.

[12] Pokud jde o nepřezkoumatelnost, v daném případě bylo dle městského soudu pochybením zopakování argumentace ze zrušeného prvního prvostupňového rozhodnutí ve druhém prvostupňovém rozhodnutí, proto k ní nelze přihlížet. Závěry rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 2 Afs 20/2013-38, a ze dne 26. 3. 2014, č. j. 9 Afs 65/2013-42, ale nebrání převzetí argumentace prvního odvolacího rozhodnutí, které nadále existuje. Nepřípustnou recepci důvodů ze zrušeného rozhodnutí pak nahradila žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí vlastní argumentací, v níž k jednotlivým námitkám nepřezkoumatelnosti po vlastní analýze přiřadila vybrané pasáže z prvního prvostupňového rozhodnutí, protokolu o kontrole či vyřízení námitek proti němu, čímž je oživila, a nadto na str. 22 až 31 napadeného rozhodnutí přesvědčivě vyvrátila veškeré námitky vlastními slovy. Mohla tak učinit, protože odvolací řízení se řídí zásadou apelační, čímž se liší od soudního řízení správního, kde s ohledem na zásadu kasační takový postup možný není. Nedošlo ani k nepřípustnému odnětí instance, jelikož všechny otázky již byly řešeny dříve v rámci kontroly a navazujícího správního řízení, a žalobkyně tak měla prostor se k nim vyjádřit.

[13] V souvislosti s námitkami nesprávného skutkového a právního posouzení, městský soud poukazuje na to, že i když znalci konstatují, že na žádné z ČOV není provozován anaerobní stupeň, popisují na ČOV stabilizaci kalů anaerobním způsobem. Aby žalobkyně mohla čerpat vyšší zelený bonus, musela by mít vodní a kalové hospodářství oddělené tak, jak je odděluje znalec, ve skutečnosti ovšem tvoří ČOV jediný celek, jak potvrzují fotografie i stavební povolení a kolaudační rozhodnutí. Pokud se znalecký posudek Ing. Baleje vyjadřoval k technologii čištění odpadních vod, ta není rozhodná. Z obsahu posudku vyplývá, že všechny ČOV žalobkyně disponují i anaerobní možností čištění odpadních vod a linka anaerobního čištění se nachází v areálech ČOV. Žádná ČOV není samostatnou bioplynovou stanicí, aby jí náležela podpora AF2. Ani ze stanoviska MZ nevyplývá, že by žalobkyni měla náležet jiná podpora, než jakou stanovil ERÚ pro spalování kalového plynu z ČOV. Z cenových předpisů vyplývá, že žalovaná měla za úkol zjistit, zda na ČOV žalobkyně dochází ke spalování kalového plynu, či bioplynu zařazeného do kategorie AF2, tj. zda jsou ČOV vybaveny pouze aerobním stupněm čištění, jak uvádí písm. i) tabulky č. 2 v příloze č. 1 k vyhlášce č. 482/2005 Sb. Z dokazování přitom vyplynulo, že v žádné ČOV žalobkyně není provozována samostatná bioplynová stanice toliko pro anaerobní čištění. Technologická schémata jednoznačně zachycují, že z úseku čištění odpadních vod je vyváděn surový nestabilizovaný kal do úseku kalového a plynového hospodářství. Tento surový nestabilizovaný kal je nejprve „anaerobně stabilizován“ a poté je z něj získán stabilizovaný kal využívaný k výrobě kompostu a současně bioplyn, ze kterého je buď spalováním v kotelně ČOV získána tepelná energie, nebo je spálen v kogenerační jednotce ČOV, čímž je získána elektrická a tepelná energie. Právě na tomto technologickém úseku ČOV získaná elektrická energie je předmětem žalobkyní nárokové podpory ve formě zeleného bonusu. Žalobkyně nijak nedoložila, že lze takovéto technologické uspořádání považovat za samostatnou bioplynovou stanici, ani že by snad pracovníci žalované postrádali potřebné

pokračování

odborné znalosti z oblasti energetiky v situaci, kdy SEI je pro tuto oblast specializovaným správním orgánem, a proto se lze dovolat i presumpce správnosti fungování veřejné správy. Neprovedení výsledku vedoucích pracovníků jednotlivých ČOV nebylo dle městského soudu pochybením, jelikož spisovým materiálem již bylo dostatečně objasněno, že součástí ČOV nejsou samostatné bioplynové stanice.

[14] Jakkoliv je pojem bioplyn nadřazeným slovem ve vztahu ke kalovému plynu a skládkovému plynu, zákonodárce podle městského soudu tyto pojmy v § 2 odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb. užil jako slova souřadná, a proto ERÚ mezi nimi v cenových rozhodnutích rozlišuje. ERÚ byl s ohledem na platnou právní úpravu povinen zohlednit, zda spalování kalového plynu v ČOV je zpracováváním produktu, který při čištění odpadních vod nemůže nevzniknout stabilizací čistírenského kalu ve vyhnívacích nádržích a provozovatel ČOV s tímto kalovým plynem musí tak jako tak hospodařit a nějakým způsobem jej zpracovat. Za jeho spalování při výrobě elektrické energie náleží již ze samé podstaty věci jiná podpora ve formě zeleného bonusu. Argumentace, zda na ČOV byl nebo nebyl přítomen též anaerobní stupeň čištění odpadních vod, je tak zavádějící a zcela nedůvodná. Uplatňování zjevně nesprávné výše zeleného bonusu nelze ospravedlnit ani odkazem na uzavřené smlouvy, neboť soukromoprávním jednáním nelze vyloučit aplikaci kogentních právních norem veřejného práva. Ani argumentace retroaktivitou při aplikaci výkladového stanoviska ERÚ neobstojí, jelikož druhé prvostupňové rozhodnutí stanovisko vůbec nezmiňuje a napadené rozhodnutí vysvětluje, že se žalobkyně netýká. Tato námitka přitom nemůže popřít, že součástí ČOV žalobkyně nejsou samostatné bioplynové stanice. Kontroly ERÚ se týkaly plnění zcela odlišných povinností podle § 9 a § 11 energetického zákona, a proto odkaz na ně není důvodný. Z kontrolních protokolů ale lze využít skutkové zjištění, že ve všech ČOV žalobkyně je spalován bioplyn – kalový plyn. Kontrolní protokol SEI ze dne 18. 9. 2013 není součástí správního spisu a není relevantní již proto, že se týkal roku 2012. Odkaz na dopis odpovídající na dotazy spolku SOVAK ČR z roku 2009 není podle městského soudu stěžejním podkladem a jen ilustrativně vysvětluje, že kalové hospodářství nemůže být považováno za samostatnou bioplynovou stanici, jelikož tvoří nedílnou součást technologie ČOV.

II.

Obsah kasační stížnosti a dalších podání účastníků

[15] Proti napadenému rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž v první řadě namítla problém řetězení nepřezkoumatelných aktů. Není totiž pravdou tvrzení městského soudu, že by napadené rozhodnutí beze zbytku reagovalo na veškerou argumentaci stěžovatelky. Především ale odvolací orgán ani nebyl oprávněn v situaci, kdy prvostupňové rozhodnutí neobsahuje úvahy o určité otázce, takové úvahy sám nově doplnit, jelikož tím odňal stěžovateli instanci. To přitom musí platit o to spíše v případě otázky, kterou odvolací orgán a posléze soud považují za klíčovou. Právě takovým novým argumentem byl podle stěžovatelky požadavek samostatnosti bioplynové stanice, na což upozorňovala již ve vyjádření ze dne 17. 7. 2015 a argumentovala v této souvislosti přímým rozparem takového požadavku s ustanoveními zákona č. 180/2005 Sb. a vyhlášky č. 482/2005 Sb., která výslovně počítají s podporou výroby elektřiny z bioplynu získaného anaerobní fermentací z nestabilizovaného kalu vznikajícího právě v ČOV. Odpovědí jí bylo ale pouze jednověte konstatování, že provozovny žalobkyně samostatnými bioplynovými

stanicemi nejsou, aniž by SEI vysvětlila, odkud se tento požadavek bere. Žalovaná pak v napadeném rozhodnutí sice reagovala na námitku stěžovatelky proti retroaktivní aplikaci výkladového stanoviska ERÚ, ale požadavek samostatnosti bioplynových stanic také ničím nezduvodnila. Otázka samostatnosti bioplynových stanic je přitom klíčová pro závěry městského soudu v napadeném rozsudku, a proto i tento rozsudek (který navíc také původ tohoto požadavku nevysvětlil) je podle stěžovatelky stížen nepřezkoumatelností. Stejně tak podle stěžovatelky městský soud zcela pominul její námitku chybějícího vypořádání jejích odvolacích námitek. Napadený rozsudek podle stěžovatelky ani nereaguje na její žalobní bod poukazující na zánik trestnosti v důsledku změny právní úpravy čerpání podpory pro výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů (nahrazení zákona č. 180/2005 Sb. zákonem č. 165/2012 Sb., který zelený bonus nevymezuje jako cenu, nýbrž jako pevnou hodnotu *sui generis*, a v komplexním sankčním ustanovení § 49 nezahrnuje pochybení spočívající v nesprávné kvalifikaci podporovaného zdroje, nýbrž pro takovou situaci v § 51 stanoví řešení v podobě uložení povinnosti navrátit neoprávněně čerpanou podporu. Na to reagoval Krajský soud v Ostravě v rozsudku č. j. 22 A 78/2017-94 zrušením jiného rozhodnutí žalované vydaného proti stěžovateli v souvislosti s obdobím roku 2013, když upozornil na to, že § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 165/2012 Sb. zakotvoval požadavek předávat operátorovi trhu hodnoty v členění podle druhu zdrojů, což stěžovatelka vždy splnila, ale ve spojení s § 49 odst. 1 písm. g) neumožňoval sankcionovat případnou chybu ve stanovení druhu podporovaného zdroje. Konstatování městského soudu, že § 16 odst. 1 písm. c) zákona o cenách se nijak nezměnil, se s podstatou argumentace stěžovatelky poukazující na přenos právní úpravy zelených bonusů mimo režim zákona o cenách mýjí a aktuální právní úpravu nijak nehodnotí.

[16] Stěžovatelka nesouhlasí ani s posouzením rozhodných skutkových a právních otázek, protože městský soud podle ní některá ustanovení rozhodné právní úpravy ignoroval. Správnost jejího postupu podle stěžovatelky plyne z § 3 odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb., který jako druh podporovaného zdroje uvádí biomasu, a z vyhlášky č. 482/2005 Sb., která jako druh biomasy uvádí nestabilizovaný kal vzniklý z ČOV vzniklý v aeračních nádržích při biologickém zpracování odpadních vod nebo při biologickém procesu čištění výlučně z čistíren vybavených pouze aerobním způsobem čištění s vyloučením ostatních kalů a usazenin z vodních těles a jako způsob jeho zpracování anaerobní fermentaci, tj. proces kontrolovaného rozkladu biomasy na bioplyn a digestát probíhající bez přístupu vzdušného kyslíku. Městskému soudu v této souvislosti stěžovatelka též vytýká, že ač správně identifikoval jako rozhodnou otázku to, zda jsou její ČOV vybaveny anaerobním stupněm čištění, a posoudil tuto otázku jako skutkovou a odbornou, pročez provedl důkaz znaleckými posudky a stanoviskem MŽP (byť znalce nevyslechl), písemné znalecké posudky nepochopil a dezinterpretoval tak, že dospěl ke zcela opačným závěrům než tito znalci. Podle stěžovatelky patrně městský soud zcela neodborně smísil pojmy anaerobní čištění a anaerobní fermentace, resp. stabilizace či digesce. Posledně uvedené obsahově totožné pojmy označují vyhnívání kalů bez přístupu kyslíku působením anaerobních bakterií, přičemž se kal stabilizuje a vzniká bioplyn užívaný k výrobě tepla a elektrické energie. Nejedná se ale o technologický proces použitý k čištění odpadních vod, protože do něj odpadní vody vůbec nevstupují. V technologickém smyslu nejsou zařízení na zpracování kalů a vyhnívací nádrže (fermentory) součástí ČOV, stejně jako takovou součástí není např. garáž pro automobily zaměstnanců, což vedle znalců potvrdilo i stanovisko MZ. Stěžovateli pak není jasné, jak by předložená fotodokumentace mohla městskému soudu postrádajícímu odborné znalosti přispět k zodpovězení otázky, jaký technologický proces

pokračování

probíhá v zachycených objektech a zda probíhá za přítomnosti nebo v nepřítomnosti kyslíku.

[17] Souběžně konstatovaný požadavek na samostatnost bioplynových stanic pak podle stěžovatelky z rozhodné právní úpravy nevyplývá. Zatímco skládkový plyn, kalový plyn a plyn z uzavřených dolů postrádá právní definici, spalování bioplynu v bioplynových stanicích kategorie AF2 v příloze vyhlášky č. 482/2005 Sb. definováno je a součástí této definice není jakýkoliv požadavek, že by snad nestabilizovaný kal, či dokonce plyn vzniklý v procesu anaerobní fermentace musel být jakkoliv převážen mimo technologický celek ČOV. Takový požadavek by byl ve světle hlavního cíle, jímž je udržitelný rozvoj, absurdní. Definice se soustředí výlučně na popis způsobu získávání nestabilizovaného kalu, resp. popis ČOV jako jeho původce. Výkladové stanovisko ERÚ, jež správní orgány opakovaně zmiňovaly, bylo přijato z důvodu předcházení účelovému rozdělení jedné výrobní elektřiny na dvě s menším výkonem za účelem přiznání vyšší provozní podpory a pouze v tomto skutkovém kontextu je třeba přistupovat k významu jím vymezeného kritéria samostatnosti. Jedná se tedy čistě o samostatnost ve vztahu k jiným bioplynovým stanicím téhož provozovatele. Napadený rozsudek je tak podle stěžovatelky založen na nesprávném právním východisku.

[18] I kdyby se však jednalo o správné východisko, městský soud podle stěžovatelky v této souvislosti pochybil při tvorbě skutkových závěrů, jelikož znalec Ing. Balej dospěl ve svém posudku k jednoznačnému závěru, že objekty anaerobní stabilizace (fermentace) kalů nejsou součástí vodní linky, tj. technologie čištění odpadních vod, a že jsou samostatné, byť se nacházejí v areálu ČOV. Skutkový závěr městského soudu tedy nemá oporu v provedeném dokazování. Pokud snad měl městský soud pochyby o jednoznačných závěrech znaleckých posudků, pak se podle stěžovatelky nemohl ve smyslu § 127 odst. 1 a 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“) a ustálené judikatury spokojit s písemným posudkem, ale měl znalce vyslechnout a požádat jej o vysvětlení, zejména když žalobkyně pro případ, že by soud měl v úmyslu si učinit o odborných otázkách odlišné závěry než znalci, výslovně na výslechu Ing. Baleje trvala.

[19] Stěžovatelka konečně trvá na tom, že v rozhodné době mohla jen obtížně předvídat, že by s ohledem na nejasnost výkladu příslušných ustanovení zákona o cenách mohla být postižena za cenový delikt. I když městský soud v reakci na její argumentaci, že zelený bonus není cenou, poukázal na nedávnou judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 25. 7. 2019, č. j. 1 As 127/2018-99, a ze dne 18. 1. 2016, č. j. 1 As 29/2017-45), stěžovatelka nemohla takový výklad předvídat. O takovém právním názoru se při vynaložení veškeré řádné péče mohla dozvědět nejdříve až v návaznosti na vydání výkladového stanoviska ERÚ v roce 2013, tj. dlouho po skončení kontrolovaného období. Nejasnost výkladu vyhlášky ostatně na jednání před městským soudem připustil i zástupce ERÚ. Uložení pokuty je tak podle stěžovatelky závažným porušením zásady *nullum crimen sine lege certa*, přičemž přísnější zacházení se stěžovatelkou nelze opírat ani o její finanční výsledky a profesionální působení v oboru, neboť základní principy trestního práva procesního musí platit v právním státě pro všechny bez rozdílu. Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek, stejně jako i napadené rozhodnutí žalované a druhé prvostupňové rozhodnutí a uložil oblastnímu inspektorátu ve věci znovu rozhodnout.

[20] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhla její zamítnutí jako nedůvodné. S ohledem na shodu či podobnost námitek uplatněných v průběhu kontroly, správního řízení, odvolání i soudního řízení má za to, že se s nimi řádně vypořádala. K namítanému nevypořádání námítky změny právní úpravy žalovaná upozornila na to, že již existuje ustálená judikatura, která považuje zelený bonus za pevnou cenu podle zákona o cenách. Řízení, k němuž se vztahuje rozsudek Krajského soudu v Ostravě, se týkalo přestupku podle zákona č. 165/2012 Sb. s odlišnou skutkovou podstatou, přičemž zákon č. 165/2012 Sb. se na nyní projednávaný případ nevztahuje. Žalovaná za rozhodující považuje to, že kalové hospodářství je nedílnou součástí celkové technologie ČOV, nelze je považovat za samostatnou bioplynovou stanici, a proto za elektřinu zde vyrobenou náleží zelený bonus pro spalování kalového plynu stanovený příslušným cenovým rozhodnutím ERÚ. Plyn vyráběný v bioplynové stanici i jímáný z vyhnívacích nádrží ČOV nebo na skládce je dle svého původu a chemického složení bioplymem, ale právní úprava jej pro účely stanovení podpory rozděluje, aby rozdílné typy výrob bioplynu měly zaručenu patnáctiletou návratnost s ohledem na rozdílné náklady při získávání paliva. Stručně řečeno, technologii ČOV nelze považovat za technologii bioplynové stanice. Biomasa uvedená v písm. i) tabulky č. 2 v příloze č. 1 k vyhlášce č. 482/2005 Sb. patří do kategorie anaerobní fermentace AF2 jen ve směsi s jinou biomasou zařazenou do kategorie AF2. Je-li vyráběn bioplyn anaerobní fermentací jen ze samotného nestabilizovaného kalu z ČOV, jedná se o kalový plyn, a ne o bioplyn z bioplynových stanic kategorie AF2. Znalecký posudek na to nemá vliv.

[21] Na doplňující vyjádření reagovala stěžovatelka replikou, v níž konstatovala, že ani odůvodnění napadeného rozsudku, ani vyjádření žalované neodpovídá na podstatu její argumentace poukazující na to, že skutek spočívající v tom, že žalobkyně zařadila pro účely čerpání zelených bonusů své výroby jako výrobu elektřiny spalováním bioplynu v bioplynových stanicích kategorie AF2 namísto výroby elektřiny spalováním skládkového a kalového plynu, pozdější znění právních předpisů sankcionovat neumožňuje. Stěžovatelka také poukázala na to, že žalovaná není orgánem veřejné správy, do jehož působnosti by spadalo hospodaření s odpadními vodami, a proto nedisponuje dostatečnou odborností pro závěr, že bioplynové stanice provozované žalobkyní jsou nedílnou součástí technologie ČOV. Takový závěr, odchylovající se od závěrů vyslovených znalcem Ing. Balejem, nebyla žalovaná oprávněna bez dostatečných odborných podkladů zaujmout. Stejně tak nelze přijmout právní závěr, podle něž je vyloučena podpora formou zelených bonusů pro energii vyráběnou v návaznosti na proces anaerobní fermentace probíhající v areálech ČOV, neboť by tím byla prakticky vyprázdněna množina podporovaných zdrojů v této kategorii dle vyhlášky č. 482/2005 Sb. a podpora by byla absurdně vázána pouze na situace, kdy je nestabilizovaný kal zcela v rozporu se zásadou hospodárnosti transportován se značnou ekologickou stopou kamsi mimo areály ČOV. To vše v situaci, kdy vyhláška č. 482/2005 Sb. oddělenost zařízení, v němž dochází k anaerobní fermentaci a následnému spalování bioplynu, od ČOV vůbec neřeší. Opřít se přitom nelze ani o stanovisko MŽP, které se zabývá výkladem pojmů pouze pro účely posuzování stacionárních zdrojů znečištění ovzduší, a není proto nijak určující pro výklad zákona č. 180/2005 Sb., zejména když bylo vydáno až v roce 2012. Zcela nově pak až v řízení o kasační stížnosti (poprvé v kasační stížnosti ve věci sp. zn. 6 As 86/2022) žalovaný přišel s argumentem, že nestabilizované kaly z ČOV mohou být předmětem podpory, jen jsou-li spalovány ve směsi s jinou biomasou kategorie AF2. Tento argument však neodkazuje na žádné ustanovení právních předpisů, a proto jej nelze akceptovat.

pokračování

III.

Posouzení kasační stížnosti

[22] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal podmínky pro řízení o kasační stížnosti. Kasační stížnost byla podána včas ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku [§ 106 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]; stěžovatelka je zastoupena advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.) a je osobou oprávněnou, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.).

[23] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[24] Předně je třeba uvést, že podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je nepřípustná kasační stížnost proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[25] Městský soud rozhodoval napadeným rozsudkem znovu poté, co byl jeho zamítavý, a posléze i zrušující rozsudek v totožné věci ke kasační stížnosti obou stran sporu zrušen rozsudky Nejvyššího správního soudu. Judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu nicméně dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Dospěla k závěru, že „*toto ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, bod 24).

[26] V tomto případě kasační stížnost nemůže být nepřípustná, jelikož předchozí kasační stížnosti řešily jen otázku pasivní procesní legitimace a procesní postup při hodnocení znaleckého posudku předloženého v soudním řízení. Žádná z otázek předkládaných nynější kasační stížností se tedy netýká toho, co Nejvyšší správní soud v řízení o předchozích kasačních stížnostech řešil, a proto je kasační stížnost přípustná.

[27] Stěžovatelka v první řadě namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku i jemu předcházejících rozhodnutí správních orgánů, neboť nijak nezdůvodňují požadavek samostatnosti bioplynové stanice. Nadto s tímto požadavkem nepřípustně přišla až žalovaná, čímž stěžovatelce odňala instanci. Zde je ovšem třeba připomenout, že odvolací správní řízení (a to i ve věcech správních deliktů) je založeno na apelačním, a nikoliv kasačním principu. Touto otázkou se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, č. 3837/2019 Sb. NSS, v němž své závěry shrnul následovně: „*Zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem zpět na první stupeň [§ 90 odst. 1 písm. a) správního řádu] je až krajní možností, jak řešit vady rozhodnutí prvního stupně zjištěné v odvolacím řízení. Pokud je možné napadené rozhodnutí změnit [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu], je odvolací orgán povinen tak v zájmu hospodárnosti řízení učinit (§ 6 odst. 2 správního řádu). Za tímto účelem je oprávněn provést v odvolacím řízení potřebné důkazy a doplnit další*

nezbytné podklady, musí s nimi ovšem seznámit účastníky řízení a umožnit jim se k nim vyjádřit. Stejně tak je odvolací orgán oprávněn zaujmout jiný právní názor a posoudit zjištěný skutkový stav po právní stránce odlišně než správní orgán prvního stupně. I zde ovšem musí účastníky řízení na možný odlišný právní náhled na věc předem upozornit a dát jim možnost se k němu vyjádřit, pokud by pro ně nové právní posouzení mohlo být s ohledem na dosavadní průběh řízení překvapivé.“ V odůvodnění tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud výslovně poukázal v souvislosti se stěžovatelkou opakovaně zmiňovaným rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2012, č. j. 9 Ca 144/2009-102, na to, že i „potřebu významné změny či doplnění odůvodnění v důsledku odlišného právního náhledu odvolacího orgánu je ale možné řešit procesně korektním způsobem. Postačuje, když odvolací orgán umožní účastníkům řízení, aby se v odvolacím řízení k možnému novému právnímu posouzení věci vyjádřili“, přičemž v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2009, č. j. 7 As 59/2008-85, č. 2480/2012 Sb. NSS. Zmínil též nálezný Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 654/03, N 27/32 SbNU 255, podle nějž je třeba překvapivost rozhodnutí vždy posuzovat s ohledem na dosavadní stav řízení, stav dokazování, existující procesní situaci a uplatněné právní námitky účastníků.

[28] V tomto případě přitom sama stěžovatelka (v souladu s obsahem správního spisu) tvrdí, že s argumentem, že bioplynové stanice zařazované pro účely podpory do kategorie AF2 nesmí být součástí ČOV, přišla žalovaná již v prvním odvolacím rozhodnutí, k němuž stěžovatelka ještě před vydáním druhého prvostupňového rozhodnutí uplatnila svou protiargumentaci ve vyjádření ze dne 17. 7. 2015. Pokud tedy s tímto argumentem správní orgány (s výjimkou prvního prvostupňového rozhodnutí) pracovaly soustavně ve všech dalších vydaných rozhodnutích, nelze vůbec hovořit o překvapivé argumentaci a tzv. ztrátě instance. Nanejvýše mohlo dojít k tomu, že protiargumentace stěžovatelky byla oslyšena bez odpovídajícího vysvětlení. Ovšem ani k tomu v tomto případě nedošlo, byť je nutno uznat, že argumentace správních orgánů byla pojata velmi stručně, v extrémním nepoměru k rozsáhle formulovaným námitkám stěžovatelky. Úkolem správních orgánů ale není, obzvláště pak v situacích, kdy jsou zahlcovány repetitivními podáními účastníků čítajícími desítky stran, aby na ně odpovídaly stejně rozsáhlými odůvodněními. I na obsáhlou argumentaci lze odpovědět třeba i jen jediným argumentem, z nějž plyne, že námitky účastníka se míjejí s podstatou věci či rozhodnou právní úpravou. V rovině přezkoumatelnosti pak není podstatné, zda takový argument je správný, jelikož posouzení této otázky je již věcným posouzením souladu vysloveného závěru s platným právem a řádně zjištěným skutkovým stavem.

[29] Stěžovatelka přitom po celou dobu zcela pomíjela argument vyslovený již v prvním odvolacím rozhodnutí, jenž byl následně „otrocky“ zrekapitulován v druhém prvostupňovém rozhodnutí a nakonec zopakován i v napadeném rozhodnutí, že pro potřeby stanovení podpory na výrobu elektřiny z podporovaných zdrojů energie se bioplyn z různých zdrojů rozděluje na bioplyn (z bioplynové stanice), kalový plyn (z ČOV) a skládkový plyn (ze skládky), přičemž odlišná výše výkupní ceny a zelených bonusů je vyvolána indikativními hodnotami technických a ekonomických parametrů výroby elektřiny dle přílohy č. 3 vyhlášky č. 475/2005 Sb. Napadené rozhodnutí tento argument rozvinulo konstatováním, že podpora je stanovena rozdílně s ohledem na různé investiční náklady na jednotlivé typy výroby elektřiny a zákonodárcem poskytovanou garanci patnáctileté návratnosti od roku uvedení do provozu. Městský soud pak v napadeném rozsudku v této souvislosti také poukazoval na to, že třebaže je pojem bioplyn nadřazeným

pokračování

slovem ve vztahu ke kalovému plynu a skládkovému plynu, zákonodárce tyto pojmy v § 2 odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb. užil jako slova souřadná, a proto ERÚ mezi nimi v cenových rozhodnutích rozlišuje. Poukázal též na to, že v případě ČOV je bioplyn pouhým vedlejším produktem, z čehož plyne i odlišné zacházení při podpoře výroby elektřiny jeho spalováním.

[30] Je pravdou, že nejen správní orgány, ale i městský soud v návaznosti na úpornou argumentaci stěžovatelky soustřeďující se na skutkovou otázku, zda je součástí jí provozovaných ČOV i anaerobní stupeň čištění, a s tím související problémy dokazování a právní interpretaci, převažující část své argumentace mířil tímto směrem. V předchozím odstavci zmíněný závěr tak v odůvodnění správních rozhodnutí i napadeného rozsudku nepůsobí jako stěžejní argumentace, přesto však součást odůvodnění tvoří a proti obsáhlé argumentaci stěžovatelky vytváří dostatečnou protiváhu. Zároveň z toho plyne i to, že požadavek samostatnosti bioplynových stanic není nepřezkoumatelný pro svou právní nepodloženost, neboť v této souvislosti bylo nejen městským soudem, ale i správními orgány poukázáno zejména na § 2 odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb., který i přes v podstatě totožnou fyzikální a chemickou podstatu rozlišuje různé druhy bioplynu; a dále na vyhlášku č. 475/2005 Sb., která s různými výrobnami elektřiny z bioplynu spojuje různé parametry, včetně odlišných měrných investičních nákladů a předpokládaného ročního využití zdroje, jež jsou klíčovými vstupními údaji pro kalkulaci patnáctileté návratnosti investic.

[31] S tímto argumentem stěžovatelka blíže polemizuje až v kasační stížnosti, když namítá ekologické dopady převážení nestabilizovaných kalů z ČOV na jiné místo. V řízení před soudem se proti němu sice též vymezila, ale jen zcela obecně tím, že postrádá právní podklad ve vyhlášce č. 482/2005 Sb. Nejvyšší správní soud nicméně nepovažuje kasační argumentaci za důvodnou.

[32] Podle § 2 odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb. *se obnovitelnými zdroji rozumí obnovitelné nefosilní přírodní zdroje energie, jimiž jsou energie větru, energie slunečního záření, geotermální energie, energie vody, energie půdy, energie vzduchu, energie biomasy, energie skládkového plynu, energie kalového plynu a energie bioplynu* (pozn.: zvýraznění zde i dále v textu doplnil soud).

[33] Z citovaného ustanovení skutečně plyne, že již v definiční oblasti zákon č. 180/2005 Sb. nakládá s biomasou, bioplymem a skládkovým a kalovým plynem jako se samostatnými, vedle sebe stojícími kategoriemi, a to navzdory tomu, že z technického hlediska lze energii získávat nejen přímým spalováním biomasy, ale též spalováním bioplynu vzniklého rozkladem biomasy, přičemž v obecném slova smyslu takovou biomasou může být i organický materiál uložený na skládce či zachycený v procesu čištění odpadních vod na ČOV a tvořený čistírenským kalem. Zákonná terminologie ovšem nedovoluje vycházet z běžného jazykového významu použitých pojmů, neboť v oblasti podpory elektřiny z obnovitelných zdrojů je třeba respektovat jejich legislativní ohraničení a principy, na nichž se tento systém podpory zakládal. Jinak lze totiž poměrně snadno dojít ke zcela zavádějícím závěrům. Právě takto je přitom od počátku pojata argumentace stěžovatelky. Stěžovatelka označuje za nepřijatelné, že ačkoliv při výrobě elektřiny spaluje bioplyn (v běžném jazykovém významu), nemůže si v dané souvislosti podle žalované účtovat zelený bonus náležející výrobě elektřiny v bioplynových stanicích. Takový závěr ovšem není nijak nelogický, je-li respektován zákonodárcem nastavený princip, že je třeba rozlišovat mezi bioplymem a skládkovým a kalovým plynem. V situaci, kdy se svou podstatou jedná

prakticky o totožné plyny, je nutno jejich odlišnosti hledat v něčem jiném, než v jejich chemickém složení či vstupních zdrojích, z nichž spalovaný plyn vzniká.

[34] Klíčovým ustanovením je zde § 6 odst. 1 písm. b) bod 1 zákona č. 180/2005 Sb., podle nějž ERÚ **stanoví vždy na kalendářní rok dopředu výkupní ceny za elektřinu z obnovitelných zdrojů (dále jen „výkupní ceny“) samostatně pro jednotlivé druhy obnovitelných zdrojů a zelené bonusy tak, aby pro zařízení uvedená do provozu po dni nabytí účinnosti tohoto zákona bylo při podpoře výkupními cenami dosaženo patnáctileté doby návratnosti investic za podmínky splnění technických a ekonomických parametrů, kterými jsou zejména náklady na instalovanou jednotku výkonu, účinnost využití primárního obsahu energie v obnovitelném zdroji a doba využití zařízení a které jsou stanoveny prováděcím právním předpisem.**

[35] Právě na toto ustanovení totiž navazuje správními orgány zmiňovaná vyhláška č. 475/2005 Sb., která v § 4 odst. 1 stanovila, že *předpokladem pro zajištění patnáctileté doby návratnosti investic při uplatnění podpory výkupními cenami za elektřinu vyrobenou z obnovitelných zdrojů je splnění hodnot technických a ekonomických parametrů výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, při nichž výrobce elektřiny z obnovitelných zdrojů za stanovených výkupních cen dosáhne*

a) průměrného výnosu z vloženého kapitálu za dobu životnosti výroby elektřiny, který je určen průměrným váženým nákladem kapitálu, a

b) nezáporné velikosti čisté současné hodnoty toku hotovosti po zdanění za celou dobu životnosti výroby elektřiny, při využití diskontní míry ve výši průměrného váženého nákladu kapitálu,

a v odst. 2 odkázala na přílohu č. 3, kde byly uvedeny *indikativní hodnoty technických a ekonomických parametrů samostatně pro jednotlivé podporované kategorie obnovitelných zdrojů a vybrané technologie, které při výrobě elektřiny z obnovitelných zdrojů umožňují splnit požadovaná ekonomická kritéria podle odstavce 1.*

[36] V příloze č. 3 k vyhlášce č. 475/2005 Sb. je pak uvedeno, že *předpokládaná doba životnosti nové výroby spalující skládkový, kalový nebo důlní plyn 15 let, výroby spalující bioplyn pak 20 let*, a že *měrné investiční náklady a roční využití instalovaného výkonu zdroje činí u výroby spalující skládkový plyn, kalový plyn $< 50\,000 \text{ Kč/kW}_e$ a $> 7\,000 \text{ kWh/kW}_e$, zatímco u výroby spalující bioplyn včetně nové technologie produkce plynu $< 110\,000 \text{ Kč/kW}_e$ a $> 7\,800 \text{ kWh/kW}_e$.*

[37] Z uvedeného je tedy patrné, že právní úprava v oblasti podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů vycházela z předpokladu, že výroba elektřiny spalováním kalového plynu je podstatně méně investičně náročná, což nevyváží ani její o něco kratší životnost a nepatrně nižší využití výrobní kapacity. Právě tato odlišná investiční náročnost v situaci zákonodárcem nastavené garance patnáctileté návratnosti investic logicky odůvodňuje potřebu rozlišovat mezi tím, jestli příslušná výroba elektřiny spaluje ve své podstatě odpadní plyn kontinuálně vznikající v ČOV (popř. na skládce) přímo na místě, nebo si musí bioplyn (nebo vstupy, z nichž si sama bioplyn vyvíjí) obstarávat samostatně. Poskytováním stejné výše podpory výrobnám s odlišnými investičními náklady a dalšími rozhodnými parametry by totiž mohlo docházet k přefinancování investičně méně náročných kategorií výroby (a tedy k neodůvodněným veřejným výdajům), a naopak k nezajištění zákonem garantované návratnosti v případě kategorií výroby elektřiny, které jsou typicky investičně náročnější. I když je tedy kalový plyn z běžného jazykového pohledu bioplynem, žalovaná

pokračování

má pravdu ve svém argumentu, že s ohledem na odlišnou výši investičních nákladů na vybudování a provoz výroby elektřiny z něj přímo v areálu ČOV má v této souvislosti náležet nižší podpora, což odpovídá i tomu, jak byla výše zelených bonusů nastavena ERÚ v bodu 1.6 CR 4/09 a CR 2/10.

[38] K argumentaci stěžovatelky vyhláškou č. 482/2005 Sb. je nutné uznat, že byt podle § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 180/2005 Sb. *se pro účely tohoto zákona rozumí biomasou biologicky rozložitelná část výrobků, odpadů a zbytků z provozování zemědělství a hospodaření v lesích a souvisejících průmyslových odvětví, zemědělské produkty pěstované pro energetické účely a rovněž biologicky rozložitelná část vytríděného průmyslového a komunálního odpadu*, a tedy by se mohlo zdát, že samotný zákon čistírenské kaly pod pojem biomasy nezařazuje, neboť nejsou žádnou z taxativně vyjmenovaných složek tvořících biomasu a zařadit je sem lze jen při širokém výkladu, vyhláška č. 482/2005 Sb. s nimi pro účely podpory počítala. Podle jejího § 4 odst. 2 písm. b) bodu 2 totiž byla na základě parametrů v odst. 1 (výhřevnost biomasy, průměrné náklady na obstarání biomasy a přínos využití biomasy pro udržitelný rozvoj) vymezena i kategorie biomasy pro proces anaerobní fermentace s jiným původem než v cíleně pěstovaných energetických plodinách označená AF2, jež byla podle odst. 5 stanovena v tabulce č. 2 přílohy č. 1 k vyhlášce. Zde přitom byly pod písm. i) uvedeny *nestabilizované kaly z čistíren odpadních vod, vzniklé v aeračních nádržích při biologickém zpracování odpadních vod nebo při biologickém procesu čištění výlučně z čistíren vybavených pouze aerobním stupněm čištění, s vyloučením ostatních kalů a usazenin z vodních těles*, k čemuž poznámky pod tabulkou uváděly, že *sloupec pro proces anaerobní fermentace obsahuje kategorie biomasy pro využití prostřednictvím vývinu bioplynu pro následné energetické využití*.

[39] Samotná CR 4/09 a CR 2/10 přitom v bodu 1.6.1 hovořila o tom, že *zařazení bioplynových stanic do kategorií AF1 nebo AF2 stanoví zvláštní právní předpis*⁵⁾ a v poznámce pod čarou odkazovala na vyhlášku č. 482/2005 Sb.

[40] V tomto kontextu tedy lze dovodit, že předmětem podpory úhradou zeleného bonusu ve výši 2 580 Kč za MWh elektřiny vyrobené spalováním bioplynu v bioplynových stanicích kategorie AF2, který stěžovatelka fakturovala distributorovi elektřiny, bylo i spalování nestabilizovaných čistírenských kalů definovaných v písm. i) tabulky č. 2 přílohy č. 1 k vyhlášce č. 482/2005 Sb. či bioplynu z nich, pocházejících z ČOV. Lze přitom jen poznamenat, že Nejvyšší správní soud nezaznamenal žádné ustanovení vyhlášky č. 482/2005 Sb., jež by stanovilo povinnost nestabilizované čistírenské kaly definované v písm. i) tabulky č. 2 přílohy č. 1 mísit s jinými druhy biomasy, jak nyní nově tvrdí žalovaná. Aby však v takovém případě nešlo o výrobu elektřiny spalováním kalového plynu spojenou s nižšími částkami zeleného bonusu, muselo by se jednat o samostatně vybudované výroby nenacházející se přímo v areálech ČOV, které tento kal produkují, jež biomasu uvedenou ve skupině 2 tabulky č. 2 [tedy libovolné druhy biomasy uvedené v písm. a) až r) včetně jejich směsi] dováží a samy z ní vyvíjí bioplyn spalovaný v procesu výroby elektřiny, anebo přímo dováží bioplyn s takovým původem. Jen s těmi jsou totiž podle vyhlášky č. 475/2005 Sb. spojeny předpokládané vyšší investiční náklady, jejichž pokrytí v průběhu 15 let od výstavby vyžaduje vyšší míru podpory.

[41] Stěžovatelka má pravdu do té míry, přeprava nestabilizovaných čistírenských kalů z ČOV na jiné místo je logicky spojena s jistou ekologickou zátěží. Nicméně pokud se MŽP jako tvůrce vyhlášky rozhodlo zahrnout mezi podporované zdroje bioplynu

i nestabilizovaný čistírenský kal, pak se podpora pro bioplynové stanice kategorie AF2 vztahuje i na takové bioplynové stanice, které dováží i tuto subkategorii biomasy. Ostatně sama stěžovatelka zmiňovala v průběhu správního řízení, že některé menší ČOV (byť se nejedná o případ jejích ČOV) nedisponují vyhnívacími nádržemi a nestabilizovaný kal z nich musí být odvážen. V takové situaci je logické zahrnout do podpory i výrobce elektřiny, kteří tento nestabilizovaný kal za účelem výroby a spalování bioplynu odebírají. Pokud jde ovšem o výši podpory, vždy budou rozhodující typické investiční náklady na výstavbu bioplynové stanice, která tento nestabilizovaný kal a z něj jímáný bioplyn odebírá. Pokud by byl kal odvážen na jinou ČOV s vlastními anaerobními fermentory nebo na skládku zachytávající bioplyn vznikající rozkladem, pak by takovým příjemcům kalu příslušela nižší podpora pro výrobu elektřiny z kalového či skládkového plynu. Pokud by však byl takový kal převážen na samostatnou bioplynovou stanici, byť by se zaměřovala jen na odběr nestabilizovaných čistírenských kalů (což ale není příliš pravděpodobná varianta, v praxi půjde spíše jen o část zpracovávané biomasy), náležela by jí vyšší podpora pro výrobu elektřiny z biomasy kategorie AF2, neboť jinak by nebylo dosaženo patnáctileté návratnosti investic do jejího vybudování.

[42] I kdyby tedy nebylo možné kalové hospodářství ČOV označit za součást čištění odpadních vod, jak uvádějí znalecké posudky předložené stěžovatelkou během správního řízení a posléze navazujícího řízení před městským soudem a též stanovisko MZ, v důsledku čehož by nestabilizovaný čistírenský kal vstupující do navazujícího kalového hospodářství stěžovatelky, jehož součástí je i výroba elektřiny z vyvíjeného bioplynu ve vyhnívacích nádržích (anaerobních fermentorech), splňoval kritéria písm. i) tabulky č. 2 přílohy č. 1 k vyhlášce č. 482/2005 Sb., i přesto by nešlo o případ výroby elektřiny z bioplynu, resp. biomasy ve smyslu právní úpravy nastavené zákonem č. 180/2005 Sb. a prováděcích vyhlášek, ale o výrobu elektřiny z kalového plynu, jež je definována umístěním výrobního zařízení v areálu ČOV a s tím spojenými nižšími měrnými investičními náklady než v případě samostatných bioplynových stanic. Z toho nutně plyne, že převážná část argumentace správních orgánů i městského soudu týkající se toho, zda ČOV stěžovatelky disponují anaerobním stupněm čištění, je zbytečná, stejně jako k tomu směřující důkazy předkládané stěžovatelkou. Toto dokazování by mělo význam pouze tehdy, jestliže by žalobkyně provozovala samostatné bioplynové stanice s výrobou elektřiny a panoval by spor, zda přivážený a zpracovávaný čistírenský kal byl předmětem podpory. V případě výroby elektřiny spalováním bioplynu přímo v areálu ČOV však vůbec není důvod vyhlášku č. 482/2005 Sb. aplikovat, neboť takový proces se řadí pod výrobu elektřiny spalováním kalového plynu.

[43] Z uvedeného důvodu tedy ani to, že se žalovaná a posléze městský soud bez zadání revizního posudku v některých formulacích odchýlili od závěrů znalce, ve výsledku nepředstavuje procesní vadu s vlivem na zákonnost výroku napadeného rozhodnutí, resp. napadeného rozsudku, neboť tento výrok je dostatečně podepřen zcela nepochybným zjištěním, jež opakovaně potvrzovala i sama stěžovatelka, že její výrobní elektřiny se nacházejí a jsou součástí areálu ČOV. Zda jsou nedílnou, či naopak oddělitelnou součástí instalované technologie čištění odpadních vod a zda o nich lze hovořit jako o anaerobním stupni čištění, již pro závěr o nároku stěžovatelky na zelený bonus (jen) za výrobu elektřiny z kalového plynu rozhodné není.

pokračování

[44] Z toho důvodu Nejvyšší správní soud neprováděl ani důkaz doplněním znaleckého posudku Ing. Baleje ze dne 26. 9. 2023 předloženým spolu s doplněním kasační stížností, jelikož skutečnosti, jimiž se znalec zabývá, nejsou pro řešení věci rozhodné.

[45] K uvedeným právním závěrům přitom lze dospět i bez výkladového stanoviska MŽP z roku 2013, proti jehož aplikaci stěžovatelka brojí, jelikož zmiňované požadavky na odstupňování podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů tak, aby bylo dosaženo patnáctileté návratnosti vynaložených nákladů, jsou součástí právní úpravy již od roku 2005. Výkladové stanovisko tedy nic nového v tomto směru nepřináší, pročez ani nelze hovořit o jeho retroaktivní aplikaci. Naopak argumentace stěžovatelky je novátorská, není však akceptovatelná, jelikož je založena na směšování pojmů a na nerespektování základního principu zákonné úpravy založeného na odstupňování podpor v návaznosti na investiční náročnost zbudování různých typů výroben elektřiny z obnovitelných zdrojů.

[46] Nedůvodná je i námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku v otázce zániku trestnosti správního deliktu. Stěžovatelka v řízení před městským soudem (sice až dne 22. 7. 2019 po uplynutí žalobní lhůty, ale s důrazem na to, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2008, č. j. 2 As 9/2008-77, č. 1684/2008 Sb. NSS, se jedná o skutečnost, k níž musí soud přihlídnout z úřední povinnosti) namítala, že ji nelze za nesprávnou klasifikaci provozovaných obnovitelných zdrojů potrestat z důvodu pozdější změny právní úpravy, která již pro případ této chyby ve fakturaci postrádá odpovídající skutkovou podstatu přestupku. K tomu doplnila odkaz na rozsudek Krajského soudu v Ostravě č. j. 22 A 78/2017-94, který se zabýval rozhodnutím žalované, která zamítla odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí SEI, která ji v souvislosti se shodným uplatňováním zeleného bonusu za rok 2013 uznala vinnou spácháním správních deliktů podle § 49 odst. 1 písm. g) a i) zákona č. 165/2012 Sb. tím, že nesplnila povinnost podle § 11 odst. 4 téhož zákona předat elektronickou formou operátorovi trhu hodnoty elektřiny v členění podle jednotlivých podporovaných zdrojů energie a předávacích míst výroben elektřiny a povinnost podle § 11 odst. 6 téhož zákona zajistit měření či výpočet vyrobeného množství elektřiny z obnovitelných zdrojů způsobem stanoveným prováděcím předpisem. Krajský soud v Ostravě přitom dospěl k závěru, že s účinností od 1. 1. 2016 se povinnost upravená v § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 165/2012 Sb. přesunula do nového § 11a odst. 7 písm. a), avšak v § 49 již nebyla na jeho nedodržení navázána sankční odpovědnost, a proto rozhodnutí žalované zrušil s ohledem na zánik trestnosti správního deliktu. Kromě toho zastával názor, že povinnost předávat hodnoty elektřiny v patřičném členění stěžovatelka splnila, přičemž tuto povinnost nelze rozšiřovat nad rámec jazykového znění tak, že by se odpovědnost týkala i správnosti předaných údajů. Kasační stížnost proti tomuto rozsudku ERÚ, s nímž krajský soud jednal jako se žalovaným, nepodal.

[47] Městský soud tuto námitku stěžovatelky nepřehlédl a výslovně na ni reagoval tím, že upozornil na to, že v aktuální věci byla stěžovatelka trestána za jiný správní delikt podle § 16 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, přičemž toto ustanovení se nijak nezměnilo. Byť jde o vypořádání stručné, je zcela přesné a plně odpovídá na argumentaci stěžovatelky. Aniž by Nejvyšší správní soud jakkoliv hodnotil závěry Krajského soudu v Ostravě, městský soud má pravdu v tom, že stěžovatelka byla trestána za nedodržení věcných podmínek pro uplatnění zeleného bonusu jakožto úředně stanovené ceny v CR 4/09 a CR 2/10, a to podle § 16 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 5 odst. 5 zákona o cenách. Tato ustanovení byla platná

beze změny (s výjimkou toho, že se již nejedná o správní delikt, nýbrž o přestupek) i v době vydání napadeného rozsudku, a proto trestnost skutku nemohla zaniknout. Důvodná nemůže být ani argumentace, že zelený bonus ztratil povahu úředně stanovené ceny přijetím účinnosti zákona č. 165/2012 Sb. I kdyby tomu tak bylo, dodržení věcných podmínek úředně stanovené ceny je třeba hodnotit podle právních předpisů a cenových rozhodnutí věcně dopadajících na období, za něž stěžovatelka zelený bonus uplatnila. Jen proto, že by např. ERÚ v pozdějším období hodnotu zeleného bonusu pro výrobu elektřiny spalováním kalového plynu zvýšil na úroveň, kterou žalobkyně v letech 2010 a 2011 fakturovala, nebo že by zákonodárce pro další roky změnil způsob vyplácení podpory, by na její odpovědnost za období, v nichž byla povinna účtovat úředně stanovenou cenu, žádný vliv neměla, jelikož taková regulace by se vztahovala až na elektřinu vyrobenou v pozdějších obdobích. K zániku odpovědnosti by došlo teprve tehdy, jestliže by pozdější právní úprava nedovolovala sankcionovat skutek spočívající v nedodržení věcných podmínek pro aplikaci úředně stanovené ceny, což s ohledem na nezměněný obsah § 16 odst. 1 písm. c) a § 5 odst. 5 zákona o cenách nenastalo.

[48] V této souvislosti přitom nemůže obstát ani tvrzení, že stěžovatelka nemohla v době jejich vyúčtování předpokládat, že zelené bonusy budou považovány za cenu, na niž se vztahuje pravomoc ERÚ k její cenové regulaci a odpovědnost v případě jejího nedodržení podle § 16 odst. 1 písm. c) zákona o cenách. I kdyby skutečně stěžovatelka v dané době zastávala názor, že zelený bonus není cenou ve smyslu zákona o cenách, z toho, že jeho výše byla v té době ERÚ regulována v CR 4/09 a CR 2/10, která k tomu v bodě 1.1 druhé větě uváděla, že *zelené bonusy jsou stanoveny jako pevné ceny podle zvláštního právního předpisu* ²⁾, přičemž v poznámce pod čarou odkazovaly na zákon o cenách, musela zjistit, že cenové orgány zelený bonus za cenu považují. Pokud se snad rozhodla přidržet svého právního názoru, a proto cenová rozhodnutí nerespektovala, musela počítat s tím, že pokud její právní názor neobstojí, bude za porušení cenové regulace potrestána. Právní názor ERÚ posléze potvrzený v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2019, č. j. 1 As 127/2018-99, a ze dne 18. 1. 2016, č. j. 1 As 29/2017-45, tedy nemohl být pro stěžovatelku překvapivý, neboť možnosti takového výkladu právních norem (a minoritnosti svého právního názoru) si musela být v době páchání správních deliktů vědoma. Nota bene, když výši vyúčtovaného zeleného bonusu sama stanovila na základě CR 4/09, resp. CR 2/10, ale nesprávné položky.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[49] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[50] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně neměla jakožto stěžovatelka ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Plně úspěšné žalované žádné náklady řízení nevznikly, a proto jí soud právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

pokračování

V Brně dne 28. listopadu 2024

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu