



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců Mgr. Ing. Lenky Bursíkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobkyně: **Solargen.cz, s. r. o.**, se sídlem Křižovnická 86/6, Praha 1, zast. Mgr. Ing. Annou Francovou, advokátkou se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti žalované: **Státní energetická inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Gorazdova 1969/24, Praha 2, proti rozhodnutí žalované ze dne 29. 8. 2023, č. j. SEI-19528/2023/90.220, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 10. 2024, č. j. 61 A 38/2023-77,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 10. 2024, č. j. 61 A 38/2023-77, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí Státní energetické inspekce, ústředního inspektorátu ze dne 29. 8. 2023, č. j. SEI-19528/2023/90.220, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů soudního řízení ve výši 19 456 Kč k rukám její zástupkyně, advokátky Mgr. Ing. Anny Francové, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně provozuje fotovoltaickou výrobu elektřiny (FVE). Dne 7. 10. 2022 požádala o stanovení individuálních podmínek podpory podle § 34a odst. 2 zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o podporovaných zdrojích energie“).

[2] Státní energetická inspekce, územní inspektorát pro Jihočeský kraj a Kraj Vysočina, tuto žádost zamítla rozhodnutím ze dne 5. 5. 2023, č. j. SEI-10715/2023/31.102, protože žalobkyně nesplnila podmínky týkající se investičních nákladů. Podpora elektřiny je založena na výpočtu vnitřní výnosové míry investice (dále jen „IRR“ – tj. Internal Rate of Return), což vyžaduje, aby do něj byly zahrnuty investiční náklady na výstavbu nebo pořízení výroby elektřiny. Žalobkyně ale do výstavby a pořízení FVE neinvestovala,

protože ji provozuje na základě nájemní smlouvy. Proto nebylo možné vypočítat IRR a stanovit individuální podmínky podpory. Navíc podpora elektřiny z obnovitelných zdrojů je podle notifikačního rozhodnutí Evropské komise vázána na dobu amortizace zařízení, což v tomto případě, vzhledem k nájmu, nelze uplatnit.

[3] Odvolání žalobkyně zamítla žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím a prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

[4] Proti rozhodnutí žalované brojila žalobkyně u Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), který na jejím základu zrušil rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

[5] Krajský soud konstatoval, že rozhodnutí žalované není nepřezkoumatelné. Při věcném vypořádání námitek poukázal na závěry vyslovené v rozsudku NSS ze dne 27. 6. 2024, č. j. 3 As 89/2024-58 (věc *FVE Ralsko*). Ty jsou plně přenositelné i na nyní posuzovanou věc, neboť dávají jednoznačnou odpověď na otázku, zda může žádost podle § 34a odst. 2 zákona o podporovaných zdrojích energie úspěšně podat též výrobce, který není vlastníkem FVE. Výrobce může coby investiční náklady uplatnit nájemné, které hradí vlastníku výrobní. Tím spíše je pak třeba zohlednit nájemné, které výrobce hradí vlastníku nemovitostí, na nichž se výrobní nachází, jak je tomu v nynější věci. Soukromoprávní ujednání, na jejichž základě žalobkyně provozuje FVE namísto jejího vlastníka, nejsou pro posouzení věci podstatná. Rozhodnutí žalované proto neobstojí. Zbylými dílčími námitkami se krajský soud pro nadbytečnost nezabýval.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[6] Proti rozsudku krajského soudu brojí žalovaná (stěžovatelka) kasační stížností. Domáhá se jeho zrušení a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Uvádí, že si je vědoma rozsudku *FVE Ralsko*, který plně respektuje. Krajský soud jej však dezinterpretoval a jeho závěry nesprávně rozšířil. NSS v tomto rozsudku dovedl, že se IRR vztahuje k výrobní, nikoli osobě výrobce, a že lze počítat s investičními náklady vlastníka FVE, ačkoli je nevynaložil výrobce (žadatel). Nerozhodoval o nájemném jako takovém a nájemné necharakterizoval jako „investiční náklad“. Nájemné je provozním nákladem, který má své místo v jiné kolonce výkazu pro výpočet IRR. Žalobkyně do výkazu započítává investiční náklady, které nevynaložila, což stěžovatelka respektuje. Žalobkyně ale uplatňuje i vynaložené nájemné, které však nehradí výrobce/provozovatel výrobní vlastníku FVE, ale vlastník výrobní pronajímateli pozemku, na kterém je FVE postavena.

[8] Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že výrobce může jako investiční náklady uplatnit nájemné, které hradí vlastníku výrobní. Při přijetí tohoto názoru by hrozilo, že žalobkyně uplatní nájemné dvakrát – jako investiční i provozní náklad. Tato situace vyplývá i z výkazu žalobkyně. Nájemní vztah existuje mezi vlastníkem výrobní a třetí osobou (Ing. K.), nikoli mezi vlastníkem výrobní a žalobkyní jako výrobcem. Též z přílohy č. 2 vyhlášky č. 72/2022 Sb., o zajištění přiměřenosti poskytované provozní podpory, plyne, že by žalobkyně neměla uplatňovat nájemné za pozemek, které dokonce nehradí ani ona sama, ale vlastník FVE, a to zcela jiné osobě. Stěžovatelka dále okazuje na rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2021, č. j. 10 Afs 346/2020-43.

pokračování

[9] Napadený rozsudek je též nepřezkoumatelný, neboť celý právní názor je uveden jen v jednom jeho bodu.

[10] Žalobkyně ve vyjádření uvádí, že krajský soud rozhodl správně v souladu s rozsudkem *FVE Ralsko* i rozsudkem ze dne 22. 8. 2024, č. j. 3 As 104/2024-52 (věc *Solar Meclov*). Shrnuje, že provozuje FVE, jejímž vlastníkem je společnost FV Valeon, s.r.o., která platí nájemné za umístění FVE na pozemcích vlastněných třetími osobami. Podoba vztahu mezi vlastníkem výroby a jejím provozovatelem (resp. výrobcem, tedy žalobkyní) je v řízení o stanovení individuálních podmínek podpory irelevantní. Mezi žalobkyní a vlastníkem výroby neexistuje nájemní vztah, ale dohoda o užívání výroby, ze které však nevyplyvá, že jde o úplatné užívání (např. ve formě nájemného). Žalobkyně odmítá, že by v rámci posouzení ekonomických kritérií uplatnila nájemné. To nevyplyvá ani ze správního spisu a netvrdil to ani prvostupňový orgán. Tvrdí to jen žalovaná.

[11] Pokud by žalovaná respektovala rozsudek *FVE Ralsko*, musela by žádosti žalobkyně vyhovět. Oproti věci řešené zmiňovaným rozsudkem se nynější situace liší jen v tom, že nájem neplatí přímo provozovatel FVE (žalobkyně), ale s ní propojená osoba (vlastník FVE), a to vlastníkovu pozemku, na němž se výroba nachází. Ze zákona i judikatury plyne, že podpora výroby elektřiny se jednoznačně vztahuje k výrobě elektřiny, nikoli k subjektu, který je držitelem licence a elektřinu v době zjišťování přiměřenosti podpory vyrábí. Stejně tak podpora elektřiny není spojena s investicemi určitého subjektu, ale s investicemi do výstavby jednotlivých výroben a jejich provozu, tudíž může nastat situace, kdy výrobcem elektřiny, a to i z podporovaných zdrojů energie, bude jiný subjekt, než který je vlastníkem výroby, a který tudíž vynaložil investiční náklady na výstavbu, resp. pořízení výroby.

[12] Podle rozsudku *FVE Ralsko* není podstatné, kdo je formálně nositelem jakých nákladů. Z žádného podkladu nevyplyvá, že by při výpočtu IRR měly být investiční náklady zohledněny dvakrát – jednou jako nájemné provozovatele, jednou jako investice vlastníka. Stěžovatelka se snaží až v řízení o kasační stížnosti řešit otázku, kterou se má zabývat až při dalším posouzení žádosti žalobkyně. Nájemné placené vlastníkem FVE není cenou pozemku, jak tvrdí stěžovatelka. Cenou pozemku se rozumí pořizovací cena.

[13] Žalobkyně navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[14] NSS posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že ji podala včas osoba k tomu oprávněná a směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Napadený rozsudek není nepřezkoumatelný. Krajský soud s odkazem na právní názory, které NSS vyslovil v rozsudku *FVE Ralsko* a které krajský soud podrobně citoval v bodu 47 napadeného rozsudku, dospěl k závěru (bod 48), že žádost o stanovení individuálních podmínek podpory může podat i subjekt, který není vlastníkem FVE. Pokud může výrobce coby investiční náklady uplatnit nájemné hrazené vlastníku výroby, tím spíše je třeba zohlednit nájemné hrazené výrobcem vlastníku nemovitostí, na nichž se výroba nachází. Z odůvodnění napadeného rozsudku jsou tedy jednoznačně zřejmé

důvody, pro které krajský soud žalobě vyhověl. Není rozhodné, že krajský soud tyto důvody uvedl pouze v jednom bodu napadeného rozsudku. Ostatně sama stěžovatelka se závěry, na kterých je založen napadený rozsudek, v kasační stížnosti polemizuje, což by nebylo možné, pokud by byl rozsudek skutečně nepřezkoumatelný.

[16] Závěry krajského soudu lze rozdělit do dvou skupin. Za prvé, krajský soud konstatoval, že žádost o stanovení individuálních podmínek podpory může podat i subjekt, který není vlastníkem FVE, a soukromoprávní ujednání, na jejichž základě žalobkyně provozuje FVE namísto jejího vlastníka, nejsou pro posouzení věci podstatná.

[17] Vůči tomuto závěru, který je stěžejní z hlediska důvodů, pro které byla žádost žalobkyně zamítnuta, se stěžovatelka v kasační stížnosti nevymezuje. Naopak, sama výslovně uvádí, že si je rozsudku *FVE Ralsko* vědoma a plně jej respektuje. NSS tedy vychází z toho, že tento důvod, pro který krajský soud rozhodnutí stěžovatelky zrušil, bez dalšího ob stojí.

[18] Stěžovatelka kasační stížností brojí proti závěru krajského soudu, podle nějž z rozsudku *FVE Ralsko* mimo jiné „*vyplývá, že výrobce může coby investiční náklady uplatnit nájemné, které hradí vlastníku výroby. Tím spíše je pak třeba zohlednit nájemné, které výrobce hradí vlastníku nemovitostí, na nichž se výroba nachází, jak je tomu v nynější věci*“.

[19] V této souvislosti je třeba připomenout, že krajský soud byl povinen zabývat se výhradně námitkami, které žalobkyně v řízení o žalobě řádně a včas uplatnila. Při přezkumu rozhodnutí je totiž vázán rozsahem napadení (nejde-li o rozhodnutí nicotné, kdy je oprávněn nicotnost deklarovat i bez návrhu), tj. přezkoumá jen ty výroky rozhodnutí, které byly žalobou napadeny, a v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. jen v mezích žalobních bodů (rozsudky NSS ze dne 29. 12. 2004, č. j. 1 Afs 25/2004-69, ze dne 12. 1. 2005, č. j. 7 Azs 329/2004-48, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005-245, nebo ze dne 3. 9. 2008, č. j. 1 Afs 102/2008-39). Meze vytýčené žalobou je soud oprávněn překročit jen za podmínky, že napadené rozhodnutí není vůbec schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek (usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS) nebo z důvodů, k nimž NSS přihlíží z úřední povinnosti. Vykročení z limitů přezkumu podle § 75 odst. 2 s. ř. s. je závažnou procesní vadou, ke které musí NSS přihlédnout z úřední povinnosti.

[20] Žalobkyně v žalobě proti rozhodnutí o nevyhovění její žádosti o stanovení individuálních podmínek podpory podle § 34a odst. 2 zákona o podporovaných zdrojích energie uplatnila dva žalobní body. Za prvé, že podoba právního vztahu mezi vlastníkem a uživatelem FVE v rámci řízení o stanovení individuálních podmínek podpory je zcela irelevantní a žádost o stanovení individuálních podmínek podpory nelze bez dalšího zamítnout jen proto, že užívání výroby je založeno na základě nájemního vztahu, neboť z národní i unijní právní úpravy vyplývá, že výrobce může podat tuto žádost bez ohledu na to, zda je současně vlastníkem FVE, a hmotněprávní posouzení podmínek podpory je samostatnou odlišnou otázkou. Za druhé, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nevypořádání odvolacích námitek.

[21] Žaloba neobsahovala žádnou argumentaci, která by mířila k posouzení otázky, zda je nájemné investičním nákladem, či nikoli. Argumentace žalobkyně byla založena na tom, že je nerozhodné, zda výrobce nese (nesl) investiční náklady spojené s FVE.

pokračování

[22] Pokud se tedy krajský soud v bodu 48 zabýval otázkou, zda lze nájemné uplatnit jako investiční náklad, překročil tím žalobou vymezené meze soudního přezkumu, a takto vyslovený právní názor je proto nezákonný. Krajský soud dvěma shora citovanými větami (viz bod [18]) přesunul ohnisko sporu mezi účastníky řízení ke zcela jiným právním otázkám, než které byly řešeny ve správním řízení a následně napadeny v žalobě. Žalobkyně ani stěžovatelka nikdy netvrdily, že by bylo možno nájemné uplatňovat jako investiční náklad. Ani ze správního spisu pak neplyne, že by žalobkyně takto chtěla nájemné uplatňovat. Otázka správnosti zařazení jednotlivých uplatňovaných nákladů do příslušných položek výkazu pro výrobní elektřiny využívající energii slunečního záření by byla stěžejní při věcném posouzení žádosti. Krajský soud nebyl oprávněn tuto otázku řešit ani z úřední povinnosti. Nejedná se o totiž o vadu řízení, která by krajskému soudu bránila přezkoumat napadené rozhodnutí v rozsahu řádně a včas uplatněných žalobních bodů (usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 Azs 79/2009-84 a ze dne 18. 2. 2020, č. j. 10 As 156/2018-110, č. 4007/2020 Sb. NSS), ani o žádnou další výjimku z dispoziční zásady, kterou již NSS ve své dosavadní judikatuře dovodil.

[23] NSS se tedy nemůže věcně zabývat kasační argumentací zpochybňující uvedený závěr a posoudit, zda krajský soud v tomto ohledu dezinterpretoval závěry rozsudku *FVE Ralsko*, neboť by to bylo předčasné za situace, kdy tyto kasační námitky směřují proti závěrům krajského soudu, které přijal na základě právního posouzení otázek, které nebyly předmětem žaloby.

[24] NSS si je vědom, že porušení dispoziční zásady nemusí být vždy vadou, pro kterou je třeba rozsudek krajského soudu zrušit, a to zejména tehdy, musel-li by krajský soud napadené rozhodnutí beztak zrušit z jiných důvodů. Zrušit rozhodnutí krajského soudu může kasační soud v zásadě jen pro nezákonnost výroku ve věci. Výjimku z této zásady však představují zrušující rozsudky krajských soudů (jejichž výrok z hlediska zákona ob stojí), jejichž součástí je právní názor, kterým jsou podle § 78 odst. 5 s. ř. s. správní orgány vázány v dalším řízení (rozsudek NSS ze dne 10. 10. 2019, č. j. 3 As 211/2018-32, bod 16, a ze dne 24. 7. 2025, č. j. 22 As 102/2025-48, bod 26). Chybný právní názor totiž může být samostatným důvodem ke kasaci rozsudku nezávisle na správnosti jeho výroku.

[25] V nyní projednávané situaci by byla stěžovatelka v dalším řízení podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázána názorem stran povahy nájemného jako investičního nákladu, ačkoli se krajský soud touto otázkou vůbec neměl zabývat. Byť tedy ob stojí druhý zrušující důvod mající předobraz v žalobě, porušení dispoziční zásady není za dané situace jen dílčí vadou, kterou by NSS mohl pouze korigovat.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Napadený rozsudek je zatížen vadou spočívající v porušení dispoziční zásady, která ve svém důsledku vedla k vyslovení nezákonného závazného právního názoru pro stěžovatelku. NSS jej proto zrušil. Protože však druhý důvod pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí obstál (resp. stěžovatelka proti němu v kasační stížnosti nebrojila), rozhodl NSS současně podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. tak, že jej zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení. Zruší-li NSS i rozhodnutí správního orgánu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento správní orgán vázán právním názorem vysloveným NSS ve zrušovacím rozhodnutí [§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Pro stěžovatelku tak v dalším řízení bude závazný právní názor korigovaný tímto rozsudkem, tedy pouze v tom rozsahu, který odpovídal na řádně uplatněné žalobní námitky (usnesení

rozšířeného senátu ze dne 23. 2. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-50, č. 4321/2022 Sb. NSS, body 39 a 40).

[27] Protože NSS zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen znovu rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.).

[28] Úspěch ve věci se posuzuje dle osudu žalobou napadeného správního rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že výsledkem soudního přezkumu před správními soudy bylo zrušení rozhodnutí stěžovatelky, je nutno konstatovat, že žalobkyně měla ve věci plný úspěch. V takovém případě je stěžovatelka povinna nahradit jí náhradu nákladů řízení před soudem (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

[29] Náhrada nákladů za řízení před krajským soudem zahrnuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a odměnu advokáta, která zahrnuje tři úkony právní služby spočívající v přípravě a převzetí zastoupení, sepsání žaloby a repliky [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024], a činí v dané věci 3 x 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 3 x 300 Kč. Odměna advokáta tak činí 10 200 Kč.

[30] Pokud jde o náhradu nákladů za řízení před NSS, ta představuje odměnu advokáta, která zahrnuje jeden úkon právní služby spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], tj. 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Odměna advokáta tak činí 3 400 Kč. Protože je zástupkyně žalobkyně společnicí advokátní kanceláře, která je plátkyní daně z přidané hodnoty, tvoří součást nákladů tvoří rovněž tato daň ve výši 2 856 Kč, tj. 21 % z celkové částky odměny a náhrad zástupkyně 13 600 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.).

[31] Celkem je tedy stěžovatelka povinna zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů soudního řízení částku 19 456 Kč ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám její zástupkyně (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu ve spojení s § 64 s. ř. s.).

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

V Brně dne 31. července 2025

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu