

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **SOLAR ČERNILOV s.r.o.,** se sídlem Plaská 622/3, Praha 5, zast. Mgr. Erikem Kolanem, LL.M. Eur., advokátem se sídlem Husova 240/5, Praha 1, proti žalované: **Státní energetická inspekce,** se sídlem Gorazdova 1969/24, Praha 2, proti rozhodnutí ústředního ředitele žalované ze dne 3. 7. 2015, č. j. 052105914/727/15/90.221/Kr, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2016, č. j. 11 Af 57/2015 – 84,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2016, č. j. 11 Af 57/2015 – 84, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí ústředního ředitele žalované specifikovanému tamtéž. Zmíněným rozhodnutím ústřední ředitel rozhodoval o odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí žalované ze dne 26. 3. 2015, č. j. 052105914/397/15/52.104/Št.

[2] Stěžovatelce byla uložena pokuta za správní delikt spočívající v porušení cenových předpisů podle § 16 odst. 1 písm. c) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění v době rozhodné, kterého se měla dopustit tím, že nedodržela věcné podmínky pro uplatnění úředně stanovené ceny upravené v bodě 1.9 Cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 7/2011 (dále jen „cenové rozhodnutí 7/2011“), čímž získala nepřiměřený majetkový prospěch. Prvostupňovým rozhodnutím jí byla uložena pokuta ve výši 14 250 000 Kč, ústřední ředitel pokutu snížil na 11 459 000 Kč. Výše pokuty měla být

v obou případech na spodní hranici zákonného rozmezí podle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách, tedy ve výši jednonásobku nepřiměřeného majetkového prospěchu. Ústřední ředitel však výši získaného majetkového prospěchu přehodnotil, proto pokutu snížil.

[3] Stěžovatelka vyrábí ve své provozovně v obci Černilov elektřinu využitím slunečního záření. V roce 2012 na ni čerpala podporu podle 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 v době rozhodné. Zvolila podporu formou zeleného bonusu, jehož výši určoval bod 1.9 cenového rozhodnutí 7/2011; rozhodným kritériem byl jednak instalovaný výkon zdroje, jednak datum jeho uvedení do provozu. Stěžovatelka uplatnila zelený bonus ve výši 11 570 Kč/MWh stanovený pro zdroje s instalovaným výkonem nad 30 kW uvedené do provozu v roce 2010. Dle správních orgánů však měla uplatnit zelený bonus stanovený pro zdroje s výkonem nad 100 kW uvedené do provozu v roce 2011, který činí pouze 4 530 Kč/MWh. Proto dle jejich závěrů nedodržela věcné podmínky pro uplatnění úředně stanovené ceny podle bodu 1.9 cenového rozhodnutí 7/2011 a dopustila se shora uvedeného správního deliktu.

[4] V projednávané věci je sporné, k jakému datu byla elektrárna uvedena do provozu. Pro úplnost lze dodat, že na výši instalovaného výkonu panuje shoda. Stěžovatelka sice zařadila svoji elektrárnu mezi zdroje s instalovaným výkonem nad 30 kW a žalovaná mezi zdroje s výkonem nad 100 kW, tato odlišnost je však způsobena rozdílným nastavením hraničních hodnot výkonů pro zdroje uvedené do provozu v roce 2010 a 2011 (v podrobnostech srovnej citovaný bod 1.9 cenového rozhodnutí 7/2011).

[5] Správní orgány vycházely při určení data uvedení do provozu z Cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 4/2009 (dále jen „cenové rozhodnutí 4/2009“), účinného v době tvrzeného uvedení do provozu, tj. v roce 2010. Podle jeho bodu 1.9 platilo, že se *uvedením do provozu rozumí den, kdy výrobce začal v souladu s rozhodnutím o udělení licence a vzniku oprávnění k výkonu licencované činnosti vyrábět a dodávat elektřinu do elektrizační soustavy při uplatnění podpory formou výkupních cen nebo kdy poprvé začal vyrábět elektřinu při uplatnění podpory formou zelených bonusů*. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka v roce 2010 uplatňovala podporu formou výkupních cen, bylo rozhodné, kdy začala vyrábět a dodávat elektřinu do distribuční sítě. K tomu dle správních orgánů došlo až v roce 2011, neboť teprve tehdy bylo v elektrárně nainstalováno měřicí zařízení a stěžovatelka začala dodávat a fakturovat elektřinu dodanou do distribuční sítě.

[6] Stěžovatelka tyto závěry rozporovala řadou námitek, počínaje neaplikovatelností cenového rozhodnutí 4/2009, přes legitimní očekávání, že bude spojení *uvedení do provozu* vykládáno odlišným způsobem, až po tvrzení, že k první dodávce elektřiny do distribuční sítě došlo již v roce 2010 v souvislosti s připojením elektrárny do distribuční sítě. Městský soud její argumentaci nepřisvědčil. Z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že má stejně jako správní orgány za to, že pro určení data uvedení do provozu bylo rozhodné, kdy stěžovatelka začala vyrábět a dodávat elektřinu do distribuční sítě, a že za tímto účelem musela mít instalované měřicí zařízení. Spojení *uvedení do provozu* dle jeho názoru připouští jediný možný výklad. Nepřisvědčil námitkám spojeným s tvrzeným legitimním očekáváním; správní orgány dle jeho názoru dostatečně zdůvodnily, proč jej bylo možné prolomit.

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Stěžovatelka tvrdí naplnění kasačních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Má za to, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nevypořádání několika žalobních námitek a opomenutí navržených důkazů (v kasační stížnosti jsou konkrétně označeny). Opakuje také svoji věcnou argumentaci, částečně přeformulovanou a rozhojněnou.

[8] Domnívá se, že bod 1.9 cenového rozhodnutí 4/2009 nemohl být aplikován, protože se jedná o podzákonný právní předpis vydaný bez zákonného zmocnění a v rozporu se zákonem. Energetický regulační úřad byl dle jejího názoru zmocněn pouze k tomu, aby vydal cenové rozhodnutí, nikoli aby definoval *uvedení do provozu*, které představuje jednu z věcných podmínek pro uplatnění úředně stanovené ceny.

[9] Prezentuje analogický výklad tohoto pojmu podle § 6 odst. 1 písm. b) bodu 2 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů. Podle jejího názoru je rozhodující, zda byly provedeny vlastní stavebně-technické práce a zařízení je způsobilé plnit sledovaný účel. Dovozuje, že zařízení je uvedeno do provozu tehdy, pokud již nabyla právní moci licence na výrobu elektřiny a zařízení bylo připojeno k distribuční soustavě. V jejím případě se tak stalo v roce 2010.

[10] Dodává, že tento výklad potvrzuje také § 6 odst. 3 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, dle kterého Energetický regulační úřad vychází při stanovení výše podpory z odlišných nákladů na pořízení, připojení a provoz jednotlivých druhů zařízení v různé době. Pokud tedy byly stavebně-technické práce dokončeny v roce 2010, musí výše podpory odrážet vyšší náklady na výstavbu oproti roku 2011.

[11] Pro případ, že by se soud s její argumentací neztotožnil, navrhuje namísto cenového rozhodnutí 4/2009 aplikovat cenové rozhodnutí 7/2011, jelikož bylo účinné v době, kdy se měla dopustit správního deliktu. Podle jeho bodu 1.10 se dnem uvedení do provozu rozumí den, kdy již byla v právní moci licence na výrobu elektřiny a provedeno připojení výrobny k distribuční nebo přenosové soustavě. Jak již bylo uvedeno, stěžovatelka splnila tyto podmínky v roce 2010.

[12] Přidává další důvod, pro který považuje úvahy správních orgánů za chybné. Jestliže vycházely z názoru, že bylo třeba aplikovat cenové rozhodnutí účinné v době uvedení do provozu, tj. dle jejich závěrů v roce 2011, měly použít tehdy účinné Cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 2/2010 (dále jen „cenové rozhodnutí 2/2010"). Aplikaci cenového rozhodnutí 4/2009 zdůvodnily tím, že je třeba použít cenové rozhodnutí účinné v době, kdy mělo dojít k uvedení do provozu dle tvrzení stěžovatelky. Takový přístup je v řízení o uložení pokuty nepřípustný. V této souvislosti upozorňuje, že cenové rozhodnutí 2/2010 stanovilo stejné podmínky jako cenové rozhodnutí 7/2011. Pokud by bylo aplikováno, znamenalo by to, že k uvedení do provozu došlo v roce 2010.

[13] Obecněji uvádí, že v případě vícero možných výkladů je potřeba volit ten, který méně zasahuje do jejích práv.

[14] Zdůrazňuje, že k první dodávce elektřiny došlo již při prvním paralelním připojení k distribuční síti, tj. v roce 2010. Tedy, i kdyby přijala výklad, dle kterého bylo pro uvedení do provozu nutné začít vyrábět a dodávat elektřinu, je nesprávný závěr, že tento okamžik nastal až v roce 2011.

[15] Nesouhlasí s názorem žalované, že pouze měřená dodávka je relevantní. Upozorňuje, že přetok energie v rámci prvního paralelního připojení byl dodávkou ve smyslu 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 v době rozhodné, a to dodávkou legální, jelikož byla sjednána mezi provozovatelem distribuční soustavy a stěžovatelkou. Má za to, že správní orgány dovozují podmínku instalace měřicího zařízení nad rámec zákona. Dodává, že podmínka instalace měřicího zařízení nevyplývá ani z aplikovaného cenového rozhodnutí 4/2009. Bod 1.9 nestanovuje jako podmínku uvedení do provozu uplatnění podpory, jak by se z jeho textu mohlo zdát. Slovní spojení *uplatnění podpory* je v něm uvedeno pouze pro odlišení *uplatnění podpory formou výkupních cen* a *uplatnění podpory formou zelených bonusů*.

[16] Dále namítá, že správní orgány svým postupem narušily její legitimní očekávání. Opodstatněně předpokládala, že bude postupováno podle jí zastávaného výkladu, a to s ohledem na běžnou praxi v oboru v roce 2010, obsah pravidel pro připojení do distribuční soustavy, stanovisko Energetického regulačního úřadu *uvedení obnovitelného zdroje do provozu a přiznání nároku na podporu*, přechodná ustanovení zákona č. 330/2010 Sb., kterým byl novelizován zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, postup provozovatele distribuční soustavy ČEZ Distribuce, a. s., obsah pravidel v následných cenových rozhodnutích a praxi Energetického regulačního úřadu i žalované. V této souvislosti se vyhrazuje proti konstatování městského soudu, že žalovaná svůj odklon od rozhodovací praxe řádně zdůvodnila.

[17] Na výše uvedené výtky navazuje skupina námitek týkajících se rozporu napadeného správního rozhodnutí se zásadami správního trestání. Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že žalovaná ani městský soud dostatečně určitě a jasně nepopsaly skutkovou podstatu správního deliktu, kterého se měla dopustit. Pojem *uvedení do provozu* vykládají jako technický termín mimo jakoukoli souvislost se skutkovou podstatou.

[18] Dále tvrdí, že byla porušena zásada *nullum crimen sine lege*, neboť cenové rozhodnutí 4/2009, jehož podmínky měla porušit, bylo s účinností od 1. 11. 2011 zrušeno a nahrazeno novou úpravou (nejprve cenovým rozhodnutím 2/2010 a poté cenovým rozhodnutím 7/2011).

[19] Napadené rozhodnutí bylo dle jejího názoru vydáno v rozporu se zásadou *in dubio pro reo*, jelikož skutkový stav nebyl zjištěn tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Nebylo najisto postaveno, zda nebyla elektrárna připojena k distribuční soustavě a stěžovatelka nedodala elektřinu z obnovitelných zdrojů již v roce 2010. Ona sama má za to, že dodávka v roce 2010 proběhla, neboť při paralelním připojení k distribuční síti došlo k přetoku elektřiny.

[20] Namítá, že nebylo přihlédnuto ke všem exkulpačním a liberačním důvodům. Prezentuje svůj názor, dle kterého mělo být při posuzování odpovědnosti za správní delikt

zohledněno, že za zařazení elektrárny mezi výrobny elektřiny uvedené do provozu v roce 2010 byl odpovědný provozovatel distribuční soustavy, který je v tomto případě jakousi prodlouženou rukou státu. Stěžovatelce byl předložen návrh smlouvy o podpoře výroby elektřiny, kde byla její elektrárna kvalifikována jako zdroj uvedený do provozu v roce 2010. Vzhledem k tomu, že smlouva má adhezní povahu, nelze jí klást k tíži, že ji přijala a podporu uplatňovala v souladu s ní. Smlouva dodnes zůstává jediným dokumentem, kde bylo ze strany státu (respektive subjektu, na něhož stát převedl výkon části veřejné správy) deklarováno, kdy byla elektrárna uvedena do provozu.

[21] Konečně namítá, že do výše udělené pokuty byla nesprávně zahrnuta i daň z přidané hodnoty, jelikož ta nepředstavuje majetkový prospěch, který by měla stěžovatelka čerpat v souvislosti s podporou výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů.

III. Vyjádření žalované

[22] Žalovaná ve svém vyjádření klade důraz na to, že elektrárna je uvedena do provozu, až když začne vyrábět a dodávat elektřinu. Osazení měřicím zařízením je nutným předpokladem splnění těchto podmínek. Nejedná se o novou podmínku, jak dovozuje stěžovatelka, instalace měřicího zařízení jde s výrobou a dodávkami elektřiny ruku v ruce. Bez něj by se nejednalo o legální dodávku ve smyslu § 52 odst. 1 písm. b) energetického zákona.

[23] K námitce, dle které neměl Energetický regulační úřad zmocnění k definování pojmu *uvedení do provozu*, uvádí, že není v její kompetenci posuzovat ústavnost či zákonnost těchto právních předpisů. Je nicméně přesvědčena, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem.

[24] Stěžovatelčin návrh, aby uvedené spojení bylo vykládáno analogicky podle § 6 odst. 1 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, považuje za účelový. Citované ustanovení se týká stávajícího zařízení, nikoli zařízení nově uváděného do provozu.

[25] K aplikaci cenového rozhodnutí 4/2009 zdůrazňuje, že se v projednávané věci sice jednalo o podporu v roce 2012, avšak věcné podmínky, které stěžovatelka porušila, byly stanoveny v bodě 1.9 cenového rozhodnutí 4/2009. Nedávalo by smysl, aby se datum uvedení do provozu určovalo každý rok znovu podle aktuálního cenového rozhodnutí. V letech následujících po roce uvedení do provozu se již na výrobny hledí jako na stávající, nikoli jako nové.

[26] Obecně podotýká, že samotná skutečnost, že stěžovatelka prezentovala výklad, který je pro ni příznivější, neznamená, že je tento výklad třeba aplikovat. Dovedeno do absurdních důsledků by to znamenalo, že je vždy třeba dát přednost takovému příznivějšímu výkladu, jakkoli by byl vykonstruovaný.

[27] K argumentaci týkající se legitimního očekávání žalovaná uvádí následující. Zaprvé, výkladové stanovisko Energetického regulačního úřadu není výkladovým stanoviskem v pravém slova smyslu, pouze anonymním článkem. Pravomoc zveřejňovat výkladová stanoviska měl až od 18. 8. 2011. Byť jeho doporučení nelze zcela pominout, rozhodující je znění platných právních předpisů. Zadruhé, pravidla pro připojení do distribuční soustavy

obsahují pouze technické požadavky, nikoli podmínky vyplácení podpory. Zatřetí, stěžovatelka si byla vědoma nejasné definice okamžiku uvedení do provozu, proto jí žádné legitimní očekávání nemohlo vzniknout. Začtvrté, odkazy na správní praxi nejsou přiléhavé. Zapáté, argumentace zákonem č. 330/2010 Sb. není namístě, neboť tento zákon se týkal výroben elektřiny nepřipojených do elektrizační soustavy.

[28] Žalovaná dodává, že ve druhé polovině roku 2010 Energetický regulační úřad udělil na poslední chvíli velké množství licencí pro výrobu elektřiny, jelikož pro takové elektrárny byla podpora výhodnější. Stěžovatelka se tedy za každou cenu drží své argumentace, ale nemůže být úspěšná.

[29] Dle žalované tedy bylo prokázáno, že stěžovatelka naplnila skutkovou podstatu správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, za což jí byla uložena pokuta. Neměřený přetok elektřiny do distribuční soustavy, ke kterému dochází při zkouškách spojených s prvním připojením elektrárny k distribuční síti, z logiky věci nelze považovat za dodávku elektřiny ve smyslu bodu 1.9 cenového rozhodnutí 4/2009.

[30] Dále žalovaná zmiňuje, že nerozporuje úsilí, které stěžovatelka vynaložila na to, aby elektrárnu uvedla do provozu, ale že nevynaložila veškeré úsilí, aby ji v souladu s věcnými podmínkami příslušného cenového rozhodnutí zařadila do správné skupiny za účelem čerpání podpory. Benevolence ze strany společnosti ČEZ Distribuce, a. s., která je provozovatelem distribuční soustavy, dle žalované pramení z toho, že tato společnost není nijak zainteresována na správnosti uzavíraných smluv a *de facto* vystupuje pouze jako prostředník pro vyplácení podpory. Neprovádí však zařazení výrobny a nepřísluší jí rozhodovat o tom, zda byly naplněny podmínky stanovené příslušným cenovým rozhodnutím. Stěžovatelka se na ni snaží účelově přenést odpovědnost.

[31] Konečně žalovaná uvádí, že výše pokuty byla určena správně. Při výpočtu neoprávněně získaného majetkového prospěchu se vychází z účtované ceny včetně daně z přidané hodnoty.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[32] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[33] Jak již bylo uvedeno, podstatou projednávané věci je otázka, kdy (ve kterém roce) byla stěžovatelčina elektrárna uvedena do provozu. Na odpovědi závisí zařazení zdroje do příslušné kategorie a určení výše podpory elektřiny ze slunečního záření, kterou měla stěžovatelka čerpat v roce 2012. Pro posouzení věci vyplývají ze správního spisu tyto podstatné okolnosti.

[34] V roce 2010 byla dokončena výstavba stěžovatelčiny elektrárny (viz např. protokol o předání a převzetí stavby od zhotovitele stěžovatelky ze dne 15. 11. 2010), provedena

výchozí revize stěžovatelčina zařízení, a to ve dnech 23. 9. 2010 – 13. 10. 2010 (viz zprávu o výchozí revizi elektrického zařízení č. B10.055.02 ze dne 22. 10. 2010). Ve stejném roce došlo k připojení zařízení k distribuční soustavě – dne 25. 11. 2010 byla s ČEZ Distribuce, a. s., uzavřena smlouva o připojení výrobny elektřiny k distribuční soustavě č. 10_CEZDI_02762513, dne 1. 12. 2010 proběhly zkoušky ověření skutečného stavu výrobny se závěrem, že zdroj může být ode dne provedení kontroly provozován paralelně s distribuční soustavou (viz protokol o splnění technických podmínek pro uvedení výrobny do provozu s distribuční soustavou z tohoto dne). Ještě v roce 2010 bylo stěžovatelce vydáno a nabylo právní moci (16. 12. 2010 a 21. 12. 2010) rozhodnutí o udělení licence č. 111017110 pro výrobu elektřiny.

[35] V roce 2011, konkrétně 7. 2. 2011, byl namontován fakturační elektroměr (viz montážní list od ČEZ Měření, s. r. o., z tohoto data). První faktura na podporu výroby elektřiny byla vystavena 7. 3. 2011 a byla jí uplatněna podpora formou výkupních cen za únor 2011. Dne 21. 3. 2011 byla s ČEZ Distribuce, a. s., uzavřena smlouva o podpoře výroby elektřiny č. 3020641/0071/OZE/11, s formou podpory výkupní ceny.

[36] V roce 2012, na který se vztahovala kontrola ústící v rozhodnutí o uložení pokuty, došlo ke změně formy podpory na zelený bonus. Dne 3. 2. 2012 byla z tohoto důvodu uzavřena nová smlouva o podpoře výroby elektřiny č. 3777221/0071/OZE/12.

[37] Nejvyšší správní soud předesílá, že v projednávané věci spočívá spor mezi účastníky výlučně v otázkách právních, vztahujících se k výkladu spojení *datum/den uvedení do provozu*. Podle stěžovatelky bylo pro splnění podmínek pro uvedení zařízení do provozu dostačující, pokud již bylo v právní moci rozhodnutí o udělení licence pro výrobu elektřiny a došlo k připojení zařízení do distribuční soustavy (bylo provedeno první paralelní připojení). Při tomto výkladu by zařízení bylo uvedeno do provozu v roce 2010. Žalovaná má zase za to, že k uvedení do provozu nemohlo dojít před započetím výroby a dodávek elektřiny, které spojuje s okamžikem instalace měřicího zařízení, což v projednávané věci nastalo až v roce 2011.

[38] Stěžovatelka sice v žalobě i v kasační stížnosti namítala, že správní orgány zjistily nedostatečně skutkový stav, pokud vycházely z toho, že k první (legální) dodávce elektřiny došlo až v roce 2011, ale i tato argumentace je ve své podstatě právní. Mezi stěžovatelkou a žalovanou není sporu o tom, že k nějakému přetoku elektřiny do distribuční soustavy došlo již 1. 12. 2010 při zkouškách ověření skutečného stavu výrobny. Shodnou se také na tom, že se tak stalo legálně. Byť se správní orgány nevyjadřovaly k této otázce vždy zcela jasně, z napadeného rozhodnutí jako celku i z jednotlivých vyjádření podaných v průběhu soudního řízení je názor žalované zřejmý (srovnej také shrnutí vyjádření ke kasační stížnosti v části III. tohoto rozsudku). Stěžovatelka a žalovaná se rozcházejí „pouze“ v názoru na to, zda lze takový přetok elektřiny kvalifikovat jako dodávku elektřiny ve smyslu bodu 1.9 cenového rozhodnutí. I tento aspekt sporu má právní povahu.

[39] Nejvyšší správní soud tedy přistoupil k jednotlivým kasačním námitkám. Nejprve se zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Vlastní přezkum rozhodnutí krajského (zde městského) soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tj. že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik

závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námitky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[40] Stěžovatelka především namítá, že městský soud se nevypořádal se všemi body, které uvedla v žalobě, případně se jimi nezabýval dostatečně (jedná se o tvrzení nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, srovnej např. rozsudky NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS, nebo ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud prověřil obsah žaloby i odůvodnění napadeného rozsudku a stěžovatelčině názoru přisvědčil.

[41] Městský soud se měl na podkladě žalobních námitek zabývat správností závěru žalované, dle kterého se dnem uvedení do provozu rozumí den, kdy byla mimo nabytí právní moci licence splněna také podmínka započetí výroby a měřených dodávek elektřiny do distribuční sítě (tj. dodávek uskutečněných po instalaci měřicího zařízení). Z napadeného rozsudku je zřejmé, že se ztotožnil s výkladem zastávaným žalovanou (srovnej zejména poslední odstavec na str. 13 a první odstavec na str. 14 rozsudku), nepředestřel však důvody, které jej k tomu vedly, a nevypořádal se se stěžovatelčinou argumentací.

[42] V prvé řadě bylo potřeba, aby si ujasnil, jaké právní předpisy měly být v projednávané věci aplikovány. Stěžovatelka v této souvislosti zaprvé namítala, že při výkladu spojení *uvedení do provozu* nelze postupovat na základě cenového rozhodnutí vydaného Energetickým regulačním úřadem, neboť nebyl zákonem zmocněn k jeho definování (místo toho navrhovala postupovat podle toho, jaký význam je uvedenému spojení připisován u odborné veřejnosti, podpůrně podle zákona a jeho účelu, zejména § 6 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, případně pravidel pro provozování distribuční soustavy). Zadruhé tvrdila, že pokud už mělo být podle nějakého cenového rozhodnutí postupováno, tak podle rozhodnutí 7/2011, případně 2/2010, ale rozhodně nikoliv 4/2009. V této souvislosti bylo dále nutné posoudit otázku, zda bylo možné aplikovat cenové rozhodnutí 4/2009, přestože v roce 2012 nebylo platné (novým cenovým rozhodnutím je vždy zrušeno rozhodnutí předchozí, srovnej jednotlivá *zrušovací ustanovení*). Městský soud se k těmto otázkám nevyjádřil, respektive pouze konstatoval, že stěžovatelčiny námitky nemohou obstát, v žádné části napadeného rozsudku ale neuvedl proč.

[43] Následně se městský soud měl zabývat dalšími námitkami, zejména tím, zda spojení *uvedení do provozu*, respektive *vyrábět a dodávat elektřinu* nepřipouští více možných výkladů a mezi nimi i ten, který zastává stěžovatelka, tj. že dodávka elektřiny nemusí být měřená. Ani této problematice se však městský soud dostatečným způsobem nevěnoval. Na stranách 12 a 13 sice obsáhle citoval z judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vztahující se obecně k výkladovým metodám a principu *in dubio pro libertate* a konstatoval, že v projednávané věci je možný pouze jeden jediný výklad, svůj závěr ale nijak konkrétně nezdůvodnil a nevěnoval dostatek pozornosti související žalobní argumentaci (stěžovatelka mj. tvrdila, že k první dodávce došlo již při prvním paralelním připojení k distribuční soustavě 1. 12. 2010). Teprve po pečlivém zhodnocení přípustných variant výkladu přitom mohl zodpovědět, zda je jen jedna taková možnost, nebo je jich více, a teprve poté se mohl vyjádřit ke stěžovatelčině námitce, že bylo povinností

správního orgánu volit výklad, který méně zasahuje do jejích práv. Z výše uvedeného je zřejmé, že tak nepostupoval.

[44] Podobně tomu bylo i v případě stěžovatelčina tvrzení o narušení legitimního očekávání, podloženého řadou dílčích námitek, stručné shrnutých v bodě [16] tohoto rozsudku. Ani touto otázkou se městský soud v napadeném rozsudku náležitě nezabýval. Na str. 11 a 12 rozsudku pouze citoval judikaturu související s legitimním očekáváním a ustálenou správní praxí, aby pak bez bližšího odůvodnění uzavřel, že žalovaná dostatečně zdůvodnila, proč byly splněny podmínky pro průlom takového očekávání v projednávané věci. Nadto nesprávně vycházel ze skutečnosti, že žalovaná zdůvodňovala (ať už dostatečně či nikoli) průlom stěžovatelčina legitimního očekávání, přestože správní orgány konstantně setrvávají na tom, že stěžovatelce žádné legitimní očekávání nesvědčilo.

[45] Pokud by městský soud nepřisvědčil ani těmto námitkám, měl se zabývat stěžovatelčinými tvrzeními o rozporu napadeného rozhodnutí se zásadami správního trestání, které byly v podstatě koncipovány jako nástavba dosud uvedené argumentace. Stěžovatelka uvedla, že nemohla být trestána za porušení nejasně stanovené povinnosti, navíc upravené v cenovém rozhodnutí 4/2009, což z výše uvedených důvodů nelze. Doplnila, že mělo být použito pozdější příznivější úpravy. Dále namítala, že v případě ukládání trestu měl být zvolen ten výklad právní normy, který je pro ni příznivější, a konečně že nebylo najisto postaveno spáchání správního deliktu. Ani k této argumentaci se městský soud uspokojivým způsobem nevyjádřil, vyjma obecných citací z judikatury na str. 12 a 13 napadeného rozsudku, které však nemohly představovat dostatečné odůvodnění jeho závěrů, jak již bylo uvedeno v bodě [43] tohoto rozsudku.

[46] Konečně bylo namístě vyjádřit se k existenci liberačních důvodů. Stěžovatelka je konkrétně spatřuje ve skutečnosti, že sama učinila veškeré kroky nutné k uvedení do provozu ještě v roce 2010, pouze instalace měřicího zařízení „zbyla“ na rok 2011, o čemž však rozhodoval provozovatel distribuční soustavy (ČEZ Distribuce, a. s.). Dále naznačovala, že provozovatel určoval, kam bude příslušná provozovna zařazena, ona sama neměla jinou možnost než přistoupit na jeho podmínky. Ani na tuto argumentaci městský soud nereagoval.

[47] Nejvyšší správní soud dále přisvědčil stěžovatelčině námitce o opomenutí jejích důkazních návrhů (k povaze této vady srovnej např. nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94, N 10/3 SbNU 51, nebo ze dne 18. 4. 2001, sp. zn. I. ÚS 549/2000, N 63/22 SbNU 65). V soudním spise ověřil, že v průběhu řízení před městským soudem navrhovala důkaz výslechem svědků B. N. a R. K., vyjádřením ČEZ Distribuce, a. s., změnou pravidel pro připojení do distribuční sítě, prezentací Českého sdružení regulovaných elektroenergetických společností včetně souvisejících dokumentů, analýzou společnosti Ernst & Young a protokolem žalované ze dne 10. 12. 2012 týkajícím se kontroly prováděné na fotovoltaické elektrárně Osečná. Doplnit lze také její návrh na dokazování zmiňovaným stanoviskem Energetického regulačního úřadu, územním rozhodnutím a stavebním povolením vydaným pro provozovnu Černilov. Městský soud měl v intencích citované judikatury povinnost důkazy buď provést, nebo zdůvodnit, proč takový postup nevyhodnotil jako nutný, což však neučinil.

[48] Jediný bod, ve kterém se Nejvyšší správní soud se stěžovatelkou neztotožnil, byla námitka opomenutí důkazu znaleckým posudkem ze dne 9. 3. 2015, jelikož ten byl součástí správního spisu a městský soud jím tedy znovu dokazovat nemusel. Pro úplnost lze dodat, že stěžovatelka ve svých podáních odkazovala také na další dokumenty, které jsou součástí správního spisu, a rozhodnutí Energetického regulačního úřadu a žalované.

[49] Lze tedy uzavřít, že napadený rozsudek je v celém svém rozsahu zatížený vadami, které jsou natolik závažné, že zcela znemožňují jeho věcný přezkum. V dalším řízení bude třeba, aby se městský soud vypořádal se všemi námitkami stěžovatelky (jejich nosné důvody jsou shrnuty shora) a v návaznosti na to se vyjádřil ke všem učiněným důkazním návrhům. Nejvyšší správní soud tak nemohl v této fázi věci učinit, neboť by tím činnost městského soudu nepřípustně nahrazoval.

[50] Pro úplnost dodává, že stěžovatelka v řízení o kasační stížnosti navrhovala důkaz kontrolními protokoly žalované vyhotovenými v jiných věcech (územního inspektorátu pro Pardubický kraj ze dne 16. 5. 2011, č. j. 053100711, územního inspektorátu pro Královéhradecký a Pardubický kraj ze dne 15. 3. 2013, č. j. 052101713, územního inspektorátu pro Moravskoslezský kraj ze dne 4. 4. 2013, č. j. 081101013, územního inspektorátu pro Moravskoslezský kraj ze dne 11. 6. 2013, č. j. 081102113, územního inspektorátu pro Královéhradecký a Pardubický kraj ze dne 9. 1. 2014, č. j. 052107013, územního inspektorátu pro Královéhradecký a Pardubický kraj ze dne 27. 3. 2014, č. j. 052107413, a územního inspektorátu pro Liberecký kraj ze dne 10. 12. 2012, č. j. 051106512). Je nasnadě, že za shora popsané situace by bylo předčasné hodnotit, zda je potřebné uvedené důkazy provádět. Je na zvážení stěžovatelky, zda je uplatní také v dalším řízení před městským soudem.

[51] Námitkou nesprávně stanovené výše majetkového prospěchu a tedy i výše uložené pokuty z důvodu zahrnutí daně z přidané hodnoty se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť byla nepřípustně uplatněna až v řízení o kasační stížnosti, byť tak stěžovatelka mohla učinit již v řízení před městským soudem (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

V. Závěr a náklady řízení

[52] Ze všech shora vyložených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Městský soud v něm bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti mezi účastníky rozhodne městský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. ledna 2018

JUDr. Radan Malík
předseda senátu