



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců Mgr. Marka Bedřicha a JUDr. Jitky Hroudové v právní věci žalobce **SOLAR ČERNILOV s. r. o.**, IČ 28785029, se sídlem v Praze 5, Plzeňská 1270/97, zastoupeného Mgr. Pavlem Douchou, advokátem se sídlem v Brně, Údolní 33, proti žalovanému **Ústřednímu inspektorátu Státní energetické inspekce**, se sídlem v Praze 2, Gorazdova 24, proti rozhodnutí žalovaného správního orgánu ze dne 3. 7. 2015, č. j. 052105914/727/15/90.221/Kr

t a k t o:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í:

Žalobce se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí Ústředního inspektorátu Státní energetické inspekce (dále též „žalovaný“), jímž bylo změněno rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 3. 2015, č. j. 524009115, a bylo pravomocně rozhodnuto o tom, že žalobci byla uložena pokuta ve výši 11.459.000,- Kč za jednání, v němž správní orgán shledal naplnění zákonem stanovených znaků správního deliktu porušení cenových předpisů podle § 5 odstavec 5 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cenách“). Protiprávního jednání se měl žalobce dopustit tím, že nedodržel podmínky pro stanovení minimální výkupní elektřiny z obnovitelných zdrojů, když fakturoval výkupní ceny za elektřinu, dodanou do distribuční soustavy, jako minimální ceny pro fotovoltaické elektrárny (dále jen „FVE“), uvedené do

provozu v roce 2010, ačkoli měl fakturovat minimální ceny pro elektřinu stanovené pro tento typ elektráren uvedených do provozu v roce 2011.

Žalobce v podané žalobě namítl, že napadené rozhodnutí je nezákonné z důvodu nesprávného posouzení okamžiku uvedení FVE do provozu žalovaným a s tím souvisejícího nesprávného výkladu okamžiku vzniku nároku na podporu výroby elektřiny. Z tohoto důvodu žalobce napadl napadené rozhodnutí v plném rozsahu s odůvodněním, že má zcela fatální likvidační účinky na žalobce. Stěžejní otázkou pro posouzení toho, zda se žalobce dopustil předmětného správního deliktu či nikoliv, je otázka, kdy nastává okamžik uvedení FVE do provozu, respektive jaké jsou podmínky pro uvedení FVE do provozu. Žalovaný dovozuje z dikce bodu 1.9 Cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu (dále též „ERÚ“) č. 4/2009, že pro splnění podmínek pro uvedení FVE do provozu musí žalobce „vyrábět a dodávat elektřinu do elektrizační soustavy při uplatnění podpory formou výkupních cen“. Předpokladem splnění těchto podmínek - a tím i podmínek pro uvedení FVE do provozu - je podle názoru žalovaného osazení měřicím zařízením. Osazení měřicím zařízením však podle zjištění žalovaného i správního orgánu prvého stupně nastalo až dne 7. 2. 2011, proto má správní orgán za to, že na FVE žalobce je třeba nahlížet jako na FVE uvedenou do provozu až v roce 2011.

Žalobce uvedený výklad okamžiku uvedení FVE do provozu považuje za nezákonný, v rozporu s výkladovým stanoviskem ERÚ, rozhodovací praxí žalovaného i v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů a zásadami veřejnoprávního trestání.

V prvním žalobním bodě žalobce namítl narušení principů legitimního očekávání. V něm namítl, že získal licenci na výrobu elektřiny dne 16. 12. 2010. FVE Černilov byla připojena do distribuční soustavy v rámci prvního paralelního připojení dne 1. 12. 2010, a tímto okamžikem došlo ve smyslu energetického zákona a pravidel provozu distribuční soustavy k uvedení výroby do provozu. Pro účely připojení výroby do distribuční soustavy a její uvedení do provozu pravidla provozu s distribuční soustavou nepožadovala instalaci měřicího zařízení vyrobené elektřiny, takže pro stanovení okamžiku vzniku nároku na podporu je podle názoru žalobce rozhodující posouzení, kdy nastává uvedení výroby elektřiny do provozu. Žalovaný správní orgán v napadeném rozhodnutí aplikuje na posouzení vzniku nároku na podporu výhradně podmínky bodu 1.9 Cenového rozhodnutí ERÚ č. 4/2009, opomíjí však další skutečnosti, které u žalobce založily legitimní očekávání, že ke vzniku nároku na podporu dochází při splnění jiných podmínek. V rámci tohoto žalobního bodu žalobce namítl rozpor napadeného rozhodnutí s výkladovým stanoviskem ERÚ ke vzniku nároku na podporu, podle něhož se okamžikem uvedení FVE do provozu rozumí pozdější z termínů „účinná licence na výrobu elektřiny“ a „datum paralelního připojení výroby k distribuční soustavě“. Žalobce rovněž namítl rozpor s praxí v oboru, běžnou ve druhé polovině roku 2010, kdy tvrzení a závěry žalobce potvrzuje i společnost ČEZ Distribuce a. s., která na žádost žalobce poskytla vyjádření k prvnímu paralelnímu připojení výroby elektřiny k distribuční soustavě v roce 2010. Žalobce rovněž namítl v této souvislosti rozpor s judikaturou správních soudů, vztahující se k závaznosti stanovisek správních orgánů. Ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1Afs 50/2009 – 233, lze nesporně uplatnit na případ žalobce ten, podle něhož „...žalobci vzniklo na základě výkladového stanoviska ERÚ a dalších dokumentů legitimní očekávání, že i v jeho případě se bude okamžik uvedení FVE do provozu odvíjet od pozdějšího z termínů „účinná licence na výrobu elektřiny“ a „připojení k distribuční soustavě“, a nikoli od okamžiku instalace elektroměru.“ Závěr žalované (včetně informace na internetových stránkách ERÚ) tak je v přímém rozporu s judikaturou správních soudů a s podstatou principu legitimního očekávání

podle § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Žalobce v této souvislosti namítl i rozpor s rozhodovací praxí žalované, neboť žalovaná sama jednou uvedla, že výrobci přejímají stanoviska ERÚ bez ohledu na to, zda je jejich charakter závazný či nezávazný, proto není možné, aby později dovozovala, že z důvodu informativního charakteru téhož stanoviska ERÚ k němu nelze přihlížet. Takový postup žalovaného shledává žalobce v rozporu s principem zákonnosti a předvídatelnosti správního rozhodování podle § 2 odstavec 2 a § 3 správního řádu.

Žalobce namítl rovněž rozpor napadeného rozhodnutí s rozhodovací praxí Energetického regulačního úřadu, protože ERÚ v rozhodnutí ze dne 21. 7. 2011, č. j. 01337-15/2011-ERÚ, potvrdil, že pro uvedení nově zřizované výrobní do provozu při uplatnění podpory formou výkupních cen, bylo ode dne 31. 12. 2010 rozhodující „...vyrábět elektřinu ve výrobně a dodávat ji do elektrizační soustavy v souladu s platně udělenou licenci na výrobu elektřiny“. S účinností ode dne 1. 1. 2011 byla kritéria přeformulována na „pravomocnou licenci na výrobu elektřiny a paralelní připojení provedené provozovatelem distribuční soustavy bez ohledu na formu podpory.“ Ve své podstatě podmínky uvedení nově zřizované výrobní do provozu kontinuálně zachovány, pouze došlo k jejich přejmenování a sjednocení pro obě formy podpory. Z uvedeného tak vyplývá právní názor, že podmínky uvedení nově zřizované výrobní do provozu podle cenových rozhodnutí pro rok 2010 a pro rok 2011 zůstaly kontinuálně zachovány a z ničeho nevyplývá, že by pro vznik nároku na podporu bylo třeba realizovat dodávku měřenou.

Žalobce namítl rozpor napadeného rozhodnutí se zásadou správního trestání „*in dubio mitius*“ (v případě pochybností je nutno postupovat mírnějším způsobem – poznámka soudu), neboť i kdyby soud dospěl k závěru, že výkladové stanovisko ERÚ není závazné, není možné jej ve vztahu k posuzovanému případu žalobce ignorovat, natož se od něj v neprospěch žalobce odchýlit. Žalobce v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, č. j. 7As 16/2010-64, podle něhož platí, že pokud ustanovení poskytuje prostor pro více možných výkladů právní normy, je zejména tehdy, jedná-li se o ustanovení zakládající veřejnoprávní deliktivní odpovědnost určité osoby, na místě uplatnit zásadu *in dubio mitius*, tj. v případě pochybností postupovat vůči stěžovateli mírněji. Podle názoru žalobce je výklad napadeného rozhodnutí v rozporu se závaznými podmínkami předchozích a navazujících cenových rozhodnutí ERÚ, neboť ve všech ostatních případech bylo nade všechnu pochybnost zřejmé, že výrobci pro vznik nároku na podporu za vyrobenou elektřinu stačilo získat pravomocnou licenci a připojit výrobní do distribuční soustavy. Tento postup dokladuje legitimní očekávání, které žalobce v dobré víře nabyt, tj. že v souladu s dosavadní praxí i praxí následujících let nepotřeboval pro vznik nároku na podporu instalovat elektroměr a nárok na podporu mu vznikl již v roce 2010.

V druhém žalobním bodě žalobce namítl nesprávné vyhodnocení skutkového stavu ve vztahu ke splnění podmínek bodu 1.9 Cenového rozhodnutí ERÚ č. 4/2009. Namítl, že žalobce v souladu s platnými právními předpisy vyrobil a dodal elektřinu, jak vyžaduje předmětný bod, a výklad žalované, který se bezdůvodně od tohoto výkladu ERÚ odchyluje, je pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelný a nelze k němu v řízení přihlížet. Žalobce v souladu s platnými právními předpisy vyrobil a dodal elektřinu do elektrizační soustavy, jak předmětný bod vyžaduje, proto má za to, že podmínky uvedení FVE do provozu dodržel i s ohledem na definici pojmů elektrizační soustavy. Součástí elektrizační soustavy je i výrobní elektřiny, pokud je připojená do distribuční či přenosové soustavy. Jelikož je FVE žalobce součástí elektrizační soustavy, nevznikne nárok na podporu prvním dnem, ke kterému se podaří dodat přebytky FVE do okolí, ale dnem prvního paralelního připojení, neboť od tohoto

dne je FVE součástí elektrizační soustavy a podmínky bodu 1.9 výše uvedeného cenového rozhodnutí jsou splněny.

Ve třetím žalobním bodě žalobce namítl chybějící zákonné zmocnění Energetického regulačního úřadu definovat podmínky vzniku nároku na podporu v cenovém rozhodnutí. Žalobce má za to, že žalovaným formulovaná podmínka je ve skutečnosti definicí okamžiku uvedení výroby do provozu, avšak není věcnou podmínkou, kterou by byl ERÚ oprávněn definovat podle § 5 odstavec 5 zákona o cenách, proto k ní nelze přihlížet pro rozpor s ústavními požadavky na obsah cenového rozhodnutí. Je tomu tak proto, že přednostní použití definice pojmů „uvedení do provozu“ v pravidlech provozu distribuční soustavy a podpůrný výklad pojmu „uvedení do provozu“, který na základě jazykového výkladu a výkladu z hlediska zachování účelu zákona č. 180/2005 Sb. je zcela odlišný od závěru žalované. Zákon svěřuje Energetickému regulačnímu úřadu pravomoc toliko k regulaci cen v oblasti energetiky, v žádném případě mu však nesvěřuje pravomoc k výkladu pojmu „uvedení do provozu“ jako klíčového pojmu pro vznik práva na podporu. Pokud tedy byla část příslušných cenových rozhodnutí, která vymezují definici zákonného termínu „uvedení do provozu“ vydána bez zákonného zmocnění, neměl k ní orgán veřejné zprávy vůbec přihlížet. Rovněž pravidla provozu distribuční soustavy zcela zřetelně stanoví, že okamžik uvedení do provozu je v souladu se shora uvedeným výkladem žalobce, v souladu se stanoviskem ERÚ a s cenovými rozhodnutími ERÚ na roky 2011 a 2012, tedy bez nutnosti instalovat měřící zařízení a zahájit výrobu a dodávku elektřiny do elektrizační soustavy. Žalobce v této souvislosti připomněl, že k vydání kolaudačního souhlasu ani v rozhodnutí o povolení zkušebního provozu FVE nebylo nutné doložit osazení výroby měřícím zařízením, proto platí, že k uvedení výroby do provozu není třeba na výrobu elektrické zařízení instalovat. K vzhledem k výše popsanému účelu zákona o podpoře, nutnosti chránit právo vlastnit majetek výrobců elektřiny, jakož i nutnosti zachovávat obecné právní principy a udržovat prostředí právní jistoty, je podle názoru žalobce třeba pojem „uvedení do provozu“ vyložit tak, že se jedná o stavebně technické ukončení stavby, uzavřené například uvedením do zkušebního provozu.

Pokud žalovaný aplikoval předchozí rozhodnutí ERÚ ze dne 1. 7. 2011, č. j. 00620-20/2011-ERÚ, na předmětný případ, pak povaha uvedeného rozhodnutí je podle názoru žalobce dalším důvodem, proč tak žalovaný učinit nemohl, když předmětem řízení byl spor dvou subjektů o výplatu výkupních cen. Jednalo se o sporné řízení, v němž se zásady správního trestání neuplatní, a v takovém řízení i nesprávný dílčí výklad zákona může být stranami sporu akceptován. To však v řízení o správním deliktu není přípustné.

Ve čtvrtém žalobním bodě žalobce namítl aplikaci nesprávných cenových rozhodnutí ERÚ ze strany žalované, kdy při striktní aplikaci podmínek pro uvedení výroby do provozu, obsažených v Cenovém rozhodnutí ERÚ č. 7/2011, které bylo účinné v průběhu kontrolovaného období roku 2012, lze dospět k závěru, že výroba elektřiny žalobce byla uvedena do provozu v roce 2010. Ustanovení cenových rozhodnutí totiž nevylučují, aby elektrárna neuvedená do provozu v roce 2010 podle tehdy účinných cenových rozhodnutí nemohla nabýt nárok na podporu výroby elektřiny ve výši určené pro výroby elektřiny uvedené do provozu v roce 2010 podle jiného, později účinného cenového rozhodnutí a pro elektřinu vyrobenou z obnovitelných zdrojů v době účinnosti pozdějšího cenového rozhodnutí. V kontrolovaném roce 2012 žalobce pobíral podporu podle Cenového rozhodnutí 7/2011 a v souladu s podmínkami tohoto předpisu, včetně definice vzniku nároku na podporu. Vznik nároku na podporu byl vymezen stejnými podmínkami, jak je tomu ve stanovisku ERÚ

a v Cenovém rozhodnutí 7/2011, i proto je třeba hledět na FVE Černilov jako na výrobní elektřiny ze slunečního záření uvedenou do provozu v roce 2010.

V dalším žalobním bodě žalobce namítl, že postupem žalované byl žalobce diskriminován oproti jiným výrobcům elektrické energie, když dovozoval, že diskriminační vlastnosti napadeného rozhodnutí vyplývají z toho, že pokud by bylo žalobcovou povinností instalovat elektroměr, zatímco jiní provozovatelé v obdobném postavení by ke vzniku nároku na podporu takovou povinnost splnit nemuseli, neboť rozhodnými podmínkami bylo pravomocná licence na výrobu elektřiny v předmětné výrobě a okamžik připojení výrobní do distribuční soustavy. Žalovaná nesprávně aplikovala zásady ovládající správního trestání, protože napadené rozhodnutí neobstojí, pokud jde o závěry o spáchání správního deliktu ze strany žalobce. Jestliže žalobce splnil podmínky pro uvedení FVE do provozu v roce 2010 podle bodu 1.9 Cenového rozhodnutí ERÚ č. 4/2009, přičemž postupoval v souladu s autentickým výkladem Energetického regulačního úřadu, nemohl se dopustit správního deliktu porušením cenových předpisů podle zákona o cenách.

Pro případ, že by soud tento právní názor žalobce nesdílel, žalobce namítl, že uložení sankce žalovaným je nezákonné. Podle názoru žalobce jde o flagrantní porušení obecních zásad správního trestání, když napadené rozhodnutí je podle názoru žalobce v rozporu se zásadou předvídatelnosti právní regulace, v rozporu se zásadou *in dubio mitius*, a v rozporu se zásadou *nullum crimen, nulla poena sine lege* (není zločinu bez zákona, není trestu bez zákona – poznámka soudu). Krom toho žalovaný správní orgán nedostatečně zohlednil existenci exkulpačních a liberačních důvodů, neboť žalobce učinil vše, co po něm bylo možné požadovat, aby tvrzenému porušení právní povinnosti zabránil. Okamžik splnění povinnosti provozovatele distribuční soustavy nemohl žádným způsobem ovlivnit, a proto jej nelze sankcionovat za to, že provozovatel distribuční soustavy svou povinnost nesplnil včas. Žalobce splnil všechny podmínky, které jsou rozhodné pro stanovení okamžiku uvedení FVE do provozu, tyto podmínky splnil ještě v roce 2010 a tudíž jde o FVE uvedenou do provozu v roce 2010. Žalovaný správní orgán neprokázal, že k výrobě a dodávce elektřiny nedošlo, protože skutečnost, zda žalobce v předmětném období po připojení výrobní do distribuční soustavy vyráběl a dodával či nedodával elektrickou energii ze slunečního záření do distribuční soustavy, nebyla žalovanou v průběhu kontroly jakkoliv prokázána.

Žalovaný správní orgán ve vyjádření k podané žalobě vyjádřil souhlas s názorem žalobce, že stěžejní otázkou pro posouzení toho, zda se žalobce dopustil předmětného správního deliktu, či nikoliv, je otázka, kdy nastává okamžik uvedení fotovoltaické elektrárny do provozu, respektive jaké jsou podmínky pro uvedení FVE do provozu. V průběhu správního řízení žalovaný vymezil, kdy nastává okamžik uvedení FVE do provozu a opakuje, že pro splnění podmínek pro uvedení FVE do provozu musí žalobce vyrábět a dodávat elektřinu do elektrizační soustavy při uplatnění podpory formou výkupních cen. Předpokladem splnění těchto podmínek je podle názoru žalovaného osazení výrobní elektrickým měřicím zařízením. Osazení měřicím zařízením podle zjištění žalovaného nastalo dne 7. 2. 2011, a z tohoto důvodu je třeba nahlížet na FVE žalobce jako na FVE uvedenou do provozu v roce 2011.

Žalovaný nesouhlasí s názorem žalobce, že byl porušen princip legitimního očekávání, neboť v daném případě se nejedná o výkladové stanovisko ERÚ, ale pouze o anonymní článek k problematice uvedení obnovitelného zdroje energie do provozu a přiznání nároku na podporu. Na základě žalobcových domněnek tak nemohlo vyplynout legitimní očekávání, jelikož už ze žalobcovy argumentace je evidentní, že si byl vědom nejasné definice okamžiků

uvedení FVE do provozu, jakož i toho, jaké jsou podmínky pro uvedení FVE do provozu. Poskytování podpory do roku 2012 včetně příslušelo podle zákona č. 180/2005 Sb. provozovatelům distribučních soustav (v daném případě ČEZ Distribuce a. s.), kdy na tyto provozovatele stát přenesl administraci pro poskytování podpory. Věcné podmínky vzniku nároku na podporu ze strany podporu vyplácejícího subjektu ČEZ Distribuce a. s. v uzavírané smlouvě o podpoře nebyly respektovány, a z obsahu smlouvy o podpoře není zřejmé, na jakém základě a z jakých pohnutek byla FVE žalobce ze strany společnosti ČEZ Distribuce a. s. pro účely stanovení výše podpory zařazena do roku 2010. Žalobce nesprávně vykládá smlouvu o připojení a smlouvu o dodávce podle § 50 zákona č. 458/2000 Sb., energetického zákona, neboť smlouva o připojení upravuje pouze připojení výrobní k distribuční soustavě a nikoliv dodávku elektřiny. Žalobce proto účelově směšuje a zaměňuje dva odlišné pojmy. Pokud žalobce namítl, že v daném případě nemohl zásah vyšší moci jakkoliv ovlivnit, pak tuto skutečnost zohlednil správní orgán, když v rámci zjištění, že se do konce roku 2000 nepodařilo naměřit dodávku vyrobené elektřiny do distribuční sítě, bylo správního řízení po zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v odvolacím řízení zastaveno.

K namítanému porušení zásady *in dubio mitius* žalovaný uvedl, že tuto zásadu vzal v potaz při správním uvážení při stanovení výše sankce. Proto bylo rozhodnuto o uložení pokuty ve výši jednonásobku zjištěného nepřiměřeného majetkového prospěchu zaokrouhleného na celé tisíce směrem dolů, když zákonné rozpětí je v rozsahu jedno až pětinasobku. Tento závěr žalovaný odůvodnil tím, že s přihlédnutím k exkulpačním námitkám účastníka řízení, že vzniklý neoprávněný majetkový prospěch byl důsledkem neznalosti či chybného výkladu příslušných cenových předpisů, proto byla žalovaným pokuta uložena v nejnižší možné výši.

Žalovaný vyjádřil ve vyjádření k podané žalobě, že si stojí za svým názorem, že v rámci prvního paralelního připojení dochází k první neměřené dodávce elektřiny do distribuční sítě, kdy tato dodávka je realizována ve vazbě na odzkoušení ochrany výrobní. Podle změny pravidel provozování distribuční soustavy je zřejmé, že před prvním paralelním připojením FVE k síti je zapotřebí provést prohlídku zařízení, porovnat vybudované zařízení s projektovaným, zkontrolovat přístupnost a funkce spínacího místa v předávacím místě a zkontrolovat provedení měřicího a účtovacího zařízení podle smluvních a technických požadavků, pokud je už neinstalováno.

Žalovaný má za to, že aby výrobce stanovené podmínky pro přiznání podpory pro zdroj uvedený do provozu v roce 2010 splnil, je nezbytné, aby elektřinu nejen vyrobil, ale rovněž vyrobenou elektřinu dodal do elektrizační soustavy. Jestliže FVE Černilov nebyla v roce 2010 k elektrizační soustavě připojena včetně osazeného měřicího zařízení, nemohla vyrobenou elektřinu do soustavy legálně dodávat, proto nelze v tomto případě přiznat účastníku řízení podporu určenou pro zdroje uvedené do provozu v roce 2010. Žalovaný nikdy nerozporoval přesvědčení účastníka řízení, že o prvním paralelním připojení FVE do sítě svědčí Protokol o splnění technických podmínek ze dne 1. 12. 2010, avšak trvá na závěru, že legální měřená dodávka elektřiny do elektrizační soustavy při uplatnění podpory nebyla v roce 2010 z FVE žalobce uskutečněna, a že žalobce začal vyrábět a dodávat elektřinu do distribuční sítě až v únoru 2011, což je podloženo montážním listem fakturačního elektroměru společnosti ČEZ Měření s. r. o. ze dne 7. 2. 2011, dále měsíčním výkazem o výrobě elektřiny č. 2/2011 a fakturovaným obdobím února 2011 za dodávku elektřiny.

Žalovaný pojem „uvedení do provozu“ vykládá tak, jak již zaznělo během správního řízení. Je proto třeba považovat výrobu za uvedenou do provozu, pokud provozuje danou

činnost, pro kterou licencována, tedy vyrábí elektřinu, kterou zaznamenává na instalované měřící zařízení. To, že je elektrárna schopna provozu, ještě neznamená, že je do provozu uvedena. Výklad pojmu „uvedení do provozu“ je nutné zvolit tak, aby nebyla negativně dotčena práva dotčených subjektů, nicméně nelze opomíjet skutečnost, že podpora je vyplácena ze státního rozpočtu, je částečně obsažena v ceně elektřiny a je proto třeba klást velký důraz i na ochranu veřejného zájmu. Žalobci podpora byla přiznána, účel zákona byl zachován a podpora mu zajistí zákonem zaručenou návratnost vynaložené investice.

Žalovaný závěry u svého vyjádření uvedl, že je přesvědčen o tom, že zásady správního trestání aplikoval správně a v rozporu s těmito zásadami nejednal. Pokud žalobce vidí diskriminaci v nastavení rozdílných podmínek pro rozdílné výrobce elektřiny, pak tento stav nezavinil žalovaný, ale předkladatelé zákona a schvalující zákonodárci a žalovaný se jako kontrolní orgán v oblasti obnovitelných zdrojů energie řídí pouze a jen platnými právními předpisy.

Závěrem svého vyjádření žalovaný poukázal na to, že je veřejně známou skutečností, že v druhé polovině roku 2010 existovala praxe, kdy na poslední chvíli bylo uděleno Energetickým regulačním úřadem velké množství licencí pro výrobu elektřiny, jelikož podpora pro tyto byla výhodnější, než pro provozovny uvedené v následujícím roce. Z uvedených důvodů se žalobce za každou cenu drží své argumentace, jelikož přiznaná výše podpory by se v případě, kdy by bylo uznáno uvedení do provozu v roce 2011, snížila o více než o polovinu. S důkazy, které žalobce považuje za prokazující, že jeho elektrárna byla uvedena do provozu ještě v roce 2010, se žalovaný vypořádal ve správním řízení a tímto na obsah spisového materiálu a odůvodnění vydaných rozhodnutí v plné míře odkázal.

Žalobce využil svého práva a podal k vyjádření žalovaného repliku, v níž zopakoval argumentaci uplatněnou v podané žalobě a poukázal především na to, že již v průběhu řízení před správním orgánem i v žalobě samotné poukazyval na předchozí rozhodnutí žalovaného správního orgánu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 052105513/302/14/90.220/VE, u něhož žalovaný odbyl aplikovatelnost závěrů tohoto rozhodnutí poukazem, že nešlo o totožný případ s případem žalobce, kdy solární elektrárna byla osazena elektroměrem již v roce 2010, ale nedodala do distribuční soustavy žádnou vyrobenou elektřinu z důvodu vyšší moci, spočívající v nedostatku slunečního svitu v závěru roku 2010. Žalobce toto tvrzení žalovaného považuje za účelové, neboť rozhodnutí ze dne 22. 4. 2014 stojí na zcela jiných právních závěrech, než jak se nyní žalovaný dodatečně snaží tvrdit. Tyto závěry jsou podle názoru žalobce přímo aplikovatelné na projednávaný případ a žalobce je přesvědčen, že s ohledem na ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu je nutné toto rozhodnutí vzít v úvahu při posuzování projednávané věci.

V dodatku k replice žalobcem rozvinul své úvahy ohledně námitky, že při uvádění výroby do provozu v druhé polovině roku 2010 žalobce postupoval způsobem předpokládaným jak provozovateli distribučních soustav, tak zejména příslušnými státními orgány - Energetickým regulačním úřadem i žalovanou Státní energetickou inspekcí, a že mu tedy platně vznikl nárok na podporu ve výši předpokládané cenovým rozhodnutím ERÚ pro výroby uvedené do provozu roku 2010. K popsáním argumentům žalovaného žalobce uvedl, že konzistentními a vzájemně koordinovanými kroky provozovatelů distribučních soustav a státní správy - včetně žalovaného - bylo založeno legitimní očekávání žalobce a dalších vlastníků výroby elektřiny, že vznik nároku na podporu je dán okamžikem účinné licence nebo prvního paralelního připojení k síti.

Také žalovaný využil svého práva a podal k replikám žalobce další vyjádření, v němž odkázal na pravomocné rozhodnutí předsedy ERÚ ze dne 1. 7. 2011, č. j. 00620-20/2011-ERÚ, ve věci sporu o určení výkupní ceny za vyrobenou elektřinu, podle něhož nastávají účinky spojené s připojením výroby elektřiny k distribuční síti v okamžiku provedení fyzického připojení včetně instalace a aktivování měřícího zařízení provozovatele distribuční sítě v souladu s podmínkami sjednanými ve smlouvě o připojení, uzavřené mezi provozovatelem distribuční sítě a výrobcem, a nikoli v okamžiku vyhotovení dokumentu nazvaného Protokol o prvním paralelním připojení. Žalovaný proto setrvává na názoru, že aby výrobce stanovené podmínky pro přiznání podpory formou výkupních cen pro zdroj uvedený do provozu v roce 2010 splnil, bylo nezbytné, aby elektřinu nejenom vyrobil, ale rovněž legálně dodal do elektrizační soustavy, přičemž dodávka musela být kvantifikovaná. Následně a na základě vyrobeného množství elektřiny bylo možné po dosažení jednotkové ceny uplatnit podporu formou daňového dokladu u smluvního provozovatele distribuční sítě. Žalobce si byl vědom toho, že do dne 31. 12. 2010 musí být nainstalováno měřící zařízení provozovatele distribuční sítě, aby mohl uplatnit podporu formou výkupních cen ve výši stanovené pro rok 2010. Přestože k instalaci měřícího zařízení v roce 2010 nedošlo, uplatnil ceny roku 2010, ačkoli podle data první měřené dodávky elektřiny do distribuční sítě měl svoji fotovoltaickou elektrárnu zařadit jako uvedenou do provozu v roce 2011.

Na uvedené vyjádření žalovaného a reagoval žalobce další replikou, ve které namítl, že napadené rozhodnutí je nicotné, neboť o odvolání proti rozhodnutí orgánu prvního stupně rozhodoval věcně nepřislušný orgán. Energetický zákon ve znění účinném do dne 31. 12. 2015 odkazoval na zákon o cenách a zákon o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, které jsou tak vůči energetickému zákonu co do provádění kontroly, dodržování zákona o cenách zvláštním (speciálním) předpisem.

Žalobce v této souvislosti namítl, že ustanovení § 94 a 95 energetického zákona ve znění do 31. 12. 2015 nelze na kontrolu dodržování zákona o cenách aplikovat, neboť ta byla z působnosti energetického zákona vyjmuta ustanovením § 93 odstavec 1 písm. c) energetického zákona ve znění účinném do 31. 12. 2015. Státní energetická inspekce při ní má postupovat podle zákona o cenách a podle zákona o působnosti orgánu České republiky v oblasti cen. Na kontrolu dodržování zákona o cenách a ukládání pokut za nedodržení cenových předpisů se tedy v celém rozsahu aplikuje zákon o cenách, přičemž kompetentním orgánem je Státní energetická inspekce, která je podle § 92 odst. 2 energetického zákona podřízena Ministerstvu průmyslu a obchodu, které mělo podle názoru žalobce rozhodovat o podaném odvolání žalobce, neboť jemu je Státní energetická inspekce podřízena podle § 92 odstavec 2 ve spojení s § 10c odstavec 3 energetického zákona ve znění účinném do 31. 12. 2015. Žalobce k tomu poukázal na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž platí, že organizační složka správního orgánu může být správním orgánem rozhodujícím v prvním stupni jen tehdy, svěřuje-li jí samostatnou rozhodovací pravomoc právní předpis. O takový případ v daném případě nejde, proto má žalobce za to, že napadené rozhodnutí je nicotné, neboť k jeho vydání nebyl ústřední ředitel Státní energetické inspekce vůbec věcně příslušný.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správním orgánem z hlediska žalobních námitek, uplatněných v podané žalobě a při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s. ř. s.“). Vzhledem k tomu, že žádný z účastníků řízení nepožádal výslovně o nařízení ústního jednání, vyjádřili tím žalobce i žalovaný svůj souhlas

se zamýšleným postupem soudu rozhodnout ve věci samé bez nařízení ústního jednání. Z tohoto důvodu Městský soud v Praze postupoval podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. a o podané žalobě rozhodl, aniž ústní jednání nařizoval. Věc soud posoudil takto:

Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného, jímž bylo pravomocně rozhodnuto o uložení pokuty žalobci ve výši 11.459.000,- Kč za to, že nedodržel podmínky pro stanovení minimální výkupní elektřiny z obnovitelných zdrojů, když fakturoval výkupní ceny za elektřinu, dodanou do distribuční soustavy, jako minimální ceny pro fotovoltaické elektrárny (dále jen „FVE“), uvedené do provozu v roce 2010, ačkoli měl fakturovat minimální ceny pro elektřinu stanovené pro tento typ elektráren uvedených do provozu v roce 2011. Tím se žalobce dopustil správního deliktu porušení cenových předpisů podle § 5 odstavec 5 zákona o cenách.

Městský soud v Praze, se v první řadě musel zabývat otázkou nicotnosti napadeného rozhodnutí, neboť i když tuto námitku vznesl žalobce v rámci druhé repliky, jedná se svou povahou o otázku, ke které je správní soud povinen přihlížet i bez návrhu účastníků řízení.

Nicotným je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí považovat nelze. Takovými vadami jsou například absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy, požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva k něčemu, co v právním smyslu neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (z rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6A 76/2001 - 06, publikovaného ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 793/2006).

Podle názoru žalobce je důvodem nicotnosti skutečnost, že o odvolání proti rozhodnutí orgánu prvního stupně rozhodoval věcně nepřislušný orgán. Správní řízení ve věci uložení pokuty za porušení cenových předpisů bylo se žalobcem zahájeno za účinnosti zákona č. 458/2000 Sb., energetického zákona, ve znění účinném do dne 31. 12. 2015. Žalobci lze přisvědčit, že tento právní předpis odkazoval na zákon o cenách a zákon o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, které tak získaly vůči energetickému zákonu co do provádění kontroly dodržování zákona o cenách statut zvláštního (speciálního) předpisem.

Dle tvrzení žalobce, nelze ustanovení § 94 a 95 energetického zákona ve znění do 31. 12. 2015 na kontrolu dodržování zákona o cenách aplikovat, neboť ta byla z působnosti energetického zákona vyjmuta ustanovením § 93 odstavec 1 písm. c) energetického zákona ve znění účinném do 31. 12. 2015. Státní energetická inspekce při ní má postupovat podle zákona o cenách a podle zákona o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen. Na kontrolu dodržování zákona o cenách a ukládání pokut za nedodržení cenových předpisů se tedy v celém rozsahu aplikuje zákon o cenách, přičemž kompetentním orgánem je Státní energetická inspekce.

K žalobcem namítané nicotnosti napadeného rozhodnutí soud uvádí, že dle § 93 odst. 1 písm. c) a odst. 2 energetického zákona ve znění účinném do 31. 12. 2015 platilo, že Státní energetická inspekce kontroluje dodržování zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cenách“) v rozsahu podle zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů, přičemž Státní energetická inspekce na základě vlastního zjištění ukládá pokuty za porušení uvedených právních předpisů.

Soud tak s žalobcem namítanou specialitou zákona o cenách vůči energetickému zákonu souhlasí. Nicméně dle ustanovení § 14 odst. 1 ve spojení s § 17 odst. 5 zákona o cenách platí, že cenovou kontrolu podle tohoto zákona provádějí a správní delikty podle tohoto zákona v prvním stupni projednávají cenové kontrolní orgány podle své působnosti stanovené v zákoně o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, přičemž dle § 3 odst. 3 a 4 tohoto zákona platí, že Státní energetická inspekce provádí kontrolu dodržování cenových předpisů v oblasti podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, kombinované výroby elektřiny a tepla a druhotných energetických zdrojů. Státní energetická inspekce ukládá za porušení cenových předpisů v uvedených oblastech pokuty dle § 17 zákona o cenách.

Soudu však z uvedeného není zřejmé, jak žalobce dospěl k závěru, že v důsledku speciality výše uvedených ustanovení příslušných zákonů vůči zákonu energetickému, vyplývá nemožnost aplikace ustanovení § 94 a § 95 energetického zákona. Nepochybně lze souhlasit s tvrzením žalobce, že organizační složka správního orgánu může být správním orgánem rozhodujícím v prvním stupni pouze tehdy, svěřuje-li jí samostatnou rozhodovací pravomoc právní předpis. Nicméně k tomu soud uvádí, že v souladu s rozhodnutím Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 11. 2013, č. j. 30 A 68/2013 – 29, a usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2012, č. j. Nad 81/2012 – 71, je nesporné, že podle ustanovení § 92 odst. 1 energetického zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2015, platilo, že Státní energetická inspekce je správním úřadem se sídlem v Praze. Odstavec druhý tohoto ustanovení stanovil, že Státní energetická inspekce je podřízena ministerstvu a člení se na ústřední inspektorát a územní inspektoráty, přičemž územní inspektoráty jsou vnitřními organizačními jednotkami Státní energetické inspekce, jejichž sídla stanoví ústřední ředitel. Dle ustanovení § 93 odst. 2 téhož zákona ukládala Státní energetická inspekce na základě vlastního zjištění pokuty za porušení právních předpisů v oblasti energetiky, jejichž dodržování kontrolovala. Dle ustanovení § 95 odst. 3 stejného zákona, ukládala pokuty v prvním stupni Státní energetická inspekce a o odvolání proti jejich uložení rozhodoval ústřední ředitel Státní energetické inspekce.

Z výše uvedeného tak vyplývá, že kompetentním správním orgánem k provádění kontrol a následně i ukládání pokut v oblasti jeho působnosti vymezené v § 93 energetického zákona, byla Státní energetická inspekce, neboť její územní inspektoráty byly pouhými organizačními součástmi tohoto úřadu a nebyly originárně vybaveny rozhodovacími pravomocemi tak, aby na ně bylo možno hledět jako na samostatné správní úřady. Uvedené však dle přesvědčení soudu nijak nevylučuje aplikaci ustanovení § 95 energetického zákona, jež zcela v souladu s výše uvedeným uvádí, že pokuty v prvním stupni byla oprávněna ukládat Státní energetická inspekce jako k tomu kompetentní správní orgán (nikoliv její jednotlivé územní inspektoráty), přičemž o odvolání proti jejich uložení rozhodoval ústřední ředitel Státní energetické inspekce.

Na základě toho posoudil Městský soud v Praze námitku nicotnosti rozhodnutí z důvodu nedostatku rozhodovací pravomoci žalovaného jako nedůvodnou a přistoupil k vypořádání jednotlivých žalobních námitek.

Při posuzování žalobních námitek, že správní orgány porušily zásadu legitimního očekávání a že rozhodnutí napadené žalobou je v rozporu s rozhodovací praxí ERÚ, pokud se v nyní posuzované věci odchýlily od svého dosavadního právního názoru, vyjádřeného

v rozhodnutí ERÚ ze dne 21. 7. 2011, č. j. 01337-15/2011-ERÚ, dospěl Městský soud v Praze k závěru, že tyto námitky nejsou důvodné.

V uvedeném rozhodnutí ERÚ potvrdil, že pro uvedení nově zřizované výrobní do provozu při uplatnění podpory formou výkupních cen, bylo ode dne 31. 12. 2010 rozhodující „...vyrábět elektřinu ve výrobně a dodávat jí do elektrizační soustavy v souladu s platně udělenou licenci na výrobu elektřiny“. Z uvedeného názoru vychází též rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 4. 2014, č. j. 052105513/302/14/90.220/Ve, které žalobce na podporu své argumentace předložil jako přílohu žaloby.

Ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu stanoví, že správní orgán je povinen dbát „na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly“. Stěžejní je tedy okamžik rozhodování správního orgánu, kdy správní orgán musí rozhodovat v souladu s již vydanými rozhodnutími, která se týkala skutkově shodných či obdobných případů. Stejně tak je tedy chráněna dobrá víra účastníka řízení i vzhledem k okamžiku rozhodování správního orgánu. Jakkoli lze tedy souhlasit s tím, že § 2 odst. 4 správního řádu přeneseně brání dobrou víru účastníků, že pokud rozhodovací činnost správního orgánu svědčí o zastávání určitého právního názoru správním orgánem, potom jednání účastníků, odpovídající takovému názoru, bude moci být jimi pokládáno za souladné s právními předpisy, je nutné citované ustanovení vykládat především tak, že pokud v okamžiku rozhodování správního orgánu existují jiná jeho rozhodnutí pojednávající o skutkově týchž či obdobných případech, je nutno chránit víru účastníků, že správní orgán bude také v jejich případě rozhodovat stejným způsobem. Existence možnosti účastníků řízení spolehnout se na to, že jejich věc správní orgán posoudí stejným způsobem, jakým již dříve posoudil skutkově obdobné či stejné věci, je nezbytnou součástí jednoho ze základních znaků právního státu – právní jistoty.

Bylo-li by tedy v nyní posuzované věci předmětné rozhodnutí žalovaného vydáno v době, kdy již byly zahájeny kroky k uzavření smlouvy o podpoře výroby elektřiny, či v případě žalobou napadeného rozhodnutí byla tato smlouva dokonce uzavřena, nemuselo by to ještě nic měnit na tom, že toto správní rozhodnutí založilo u účastníka správního řízení legitimní očekávání, že správní orgán v dané věci zaujme takový právní názor, jaký zaujal i v předchozím stanovisku, respektive v předchozích rozhodnutích.

Pokud pak správní orgán zamýšlí rozhodnout v obdobném či shodném případě jiným způsobem, může tak učinit pouze způsobem, stanoveném v § 2 odst. 4 správního řádu, pokud je to důvodné. Jinými slovy, zásada legitimního očekávání účastníka správního řízení nemá v žádném případě absolutní hodnotu a je například omezena jinými zásadami, jež je v rámci správního řízení správní orgán povinen respektovat. Zásada legitimního očekávání je tak omezena zejména zásadou legality (§ 2 odst. 1 a 2 správního řádu) či zásadou účelnosti a souladu zvoleného řešení s veřejným zájmem (§ 2 odst. 4 správního řádu). Lze tedy přitakat žalovanému, že jedním ze závažných důvodů, na základě nichž může správní orgán prolomit legitimní očekávání účastníků správního řízení, by mohl být například rozpor rozhodování správního orgánu s právními předpisy.

Avšak i v případě opodstatněné změny v rozhodovací činnosti správních orgánů je nutno dodržet požadavky kladené na tuto změnu, tj. i zde musí být změna správní praxe řádně odůvodněna. Jedině takový postup totiž odpovídá nárokům transparentní aplikace práva a právní jistoty. Pokud tedy v nyní posuzované věci v době rozhodování správního orgánu existovalo stanovisko, respektive rozhodnutí obsahující odlišný právní názor od následně

vydaných rozhodnutí, byl správní orgán povinen se těmito správními akty ve svých rozhodnutích zabývat. Zvláště pak, pokud se chtěl od právního názoru v nich vyjádřeného odchýlit, byl povinen takovou změnu právního názoru odůvodnit. Za naplnění určitých podmínek pak může rozhodovací činnost správních orgánů nabývat takových kvalit, že je možno ji již označit za ustálenou správní praxi, která ve vztahu k účastníkům správního řízení vyvolává ještě intenzivnější účinky. S tím souvisí rovněž přísnější nároky kladené na změnu již ustálené správní praxe (viz též nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2008, sp. zn. I. ÚS 520/06, publikovaný pod č. 18/2008 Sb. ÚS; nálezy ze dne 6. 5. 2009, sp. zn. I. ÚS 591/06, či ze dne 19. 3. 2009, sp. zn. III. ÚS 2822/07; příp. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6Ads 88/2006 - 132, publikované pod č. 1915/2009 Sbírky NSS).

Žalovaný odvolací správní orgán však uvedený právní názor v odůvodnění napadeného rozhodnutí zhodnotil ve světle výše uvedené argumentace a pod body 3.1 a 3.2 odůvodnění napadeného rozhodnutí posuzoval, zda uvedené správní akty mohly v daném případě založit legitimní očekávání účastníků řízení, jak tvrdí žalobce, či dokonce dát vzniknout správní praxi. Přitom žalovaný dospěl k odůvodněnému závěru, že v dané věci byly naplněny požadavky kladené na možný průlom takového legitimního očekávání, respektive na změnu správní praxe.

S výše uvedenou argumentací souvisí obsahově i třetí žalobní námitka, v níž žalobce namítl rozpor napadeného rozhodnutí se zásadou správního trestání „*in dubio mitius*“ (v případě pochybností je nutno postupovat mírnějším způsobem – poznámka soudu), neboť i kdyby soud dospěl k závěru, že výkladové stanovisko ERÚ není závazné, není možné jej ve vztahu k posuzovanému případu žalobce ignorovat, natož se od něj v neprospěch žalobce odchýlit.

Na tomto místě soud připomíná, že podle ustálené judikatury Ústavního soudu při výkladu a aplikaci právních předpisů nelze pomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, ve kterém jsou vždy přítomny i principy uznávané demokratickými právními státy. Obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku a že povinnost soudů nalézat právo neznamena pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad (viz např. nálezy ve věci sp. zn. Pl. ÚS 21/96, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 7, nálezy č. 13, nebo nálezy ve věci sp. zn. 19/98, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 13, nálezy č. 19).

Ústavní soud dále opakovaně akcentuje, že jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě (v některých nálezech hovoří o tom, že neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace vycházející pouze z jazykového výkladu – viz např. nálezy ve věci sp. zn. III. ÚS 258/03) a je pouhým východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to - buď úmyslně - nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity (srov. nálezy ve věci sp. zn. Pl. ÚS 33/97, publikovaný ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek č. 9, nálezy č. 163, str. 399). Dále z ustálené judikatury Ústavního soudu plyne, že nelze ztotožňovat text

právního předpisu a právní normu, která je významem tohoto textu. Je třeba mít na zřeteli, že právní norma se ne vždy musí krýt s tím, jak je vyjádřena v textu zákona, a to ani v takovém případě, kdy se text může jevit jako jednoznačný a určitý.

Ústavní soud též setrvává na tom, že nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu *in dubio pro libertate* plynoucí přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny), vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem (viz nálezy Ústavního soudu ve věcech sp. zn. I. ÚS 1611/07, sp. zn. I. ÚS 643/06, sp. zn. III. ÚS 741/06, sp. zn. Pl. ÚS 14/07 a řada dalších).

Pro úplnost je možno poukázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2007, č. j. 1 As 24/2006 – 86, v němž Nejvyšší správní soud připomněl, že obecná teorie práva zabývající se interpretací právních textů upřednostňuje kombinaci interpretačních metod, jimiž jsou logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis*, výklad teleologický, i jazykový. Při aplikaci a interpretaci právní normy je však vždy nutno šetřit jejího významu. Proto je třeba užít metodu, která zabezpečí aplikaci smyslu, záměru a materiálního obsahu právní normy.

Nejvyšší správní soud dále zdůraznil, že moderní autoři (Knapp, Holländer, Kühn) vychází z názoru, že psaný text právní normy je nutno chápat toliko jako médium umožňující a zprostředkující pochopení materiálního obsahu právní normy. Například Z. Kühn v monografii Aplikace práva ve složitých případech (nakladatelství Karolinum, Praha 2002, str. 49) uvádí: „*Všechny složité případy aplikace práva jsou charakterizovány faktem, že odpověď na otázku quid iuris nemůže být nalezena v pouhém textu zákona, popř. vyvoditelná jednoduchou mechanickou cestou z textu zákona nebo jiného institucionalizovaného pramene práva. Nezbytné jsou naopak teleologické principiální a hodnotové úvahy...*“. Jinými slovy moderní autoři zdůrazňují, že psaný text je snahou o vyjádření materiálního obsahu právní normy. Proto samotný jazykový výklad bez vnímání a poznání smyslu a obsahu právní normy vtělené do právního textu nemůže být jedinou výkladovou metodou.

V nyní posuzované věci se však podle názoru městského soudu o možný dvojí výklad právní normy nejedná a žalobní námitka proto není důvodná. Rozhodnou otázkou podle názoru soudu zůstává, nakolik výše uvedeným pravidlům výkladu právních norem korespondují závěry žalovaného, vyjádřené v odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Žalovaný odvolací správní orgán zcela jednoznačně, určitě a srozumitelně vyjádřil, že aby výrobce stanovené podmínky pro přiznání podpory formou výkupních cen pro zdroj uvedený do provozu v roce 2010 splnil, bylo nezbytné, aby elektřinu nejenom vyrobil, ale rovněž legálně dodal do elektrizační soustavy, přičemž dodávka musela být kvantifikovaná. Následně a na základě vyrobeného množství elektřiny bylo možné po dosažení jednotkové ceny uplatnit podporu formou daňového dokladu u smluvního provozovatele distribuční sítě. Žalobce si byl vědom toho, že do dne 31. 12. 2010 musí být nainstalováno měřící zařízení provozovatele distribuční sítě, aby mohl uplatnit podporu formou výkupních cen ve výši stanovené pro rok 2010. Přestože k instalaci měřícího zařízení v roce 2010 nedošlo, uplatnil ceny roku 2010, ačkoli podle data první měření dodávky elektřiny do distribuční sítě měl svoji fotovoltaickou elektrárnu zařadit jako uvedenou do provozu v roce 2011. Žalovaný uzavřel, že jestliže FVE Černilov nebyla v roce 2010 k elektrizační soustavě připojena včetně osazeného měřícího zařízení, nemohla vyrobenou elektřinu do soustavy legálně dodávat,

proto nelze v tomto případě přiznat účastníku řízení podporu určenou pro zdroje uvedené do provozu v roce 2010. Není sporu o tom, že o prvním paralelním připojení FVE do sítě svědčí Protokol o splnění technických podmínek ze dne 1. 12. 2010, avšak soud se zcela ztotožnil s názorem žalovaného, že legální měřená dodávka elektřiny do elektrizační soustavy při uplatnění podpory nebyla v roce 2010 z FVE Černilov žalobce uskutečněna, protože žalobce začal vyrábět a dodávat elektřinu do distribuční sítě až v únoru 2011, což je podloženo montážním listem fakturačního elektroměru společnosti ČEZ Měření s. r. o. ze dne 7. 2. 2011, dále měsíčním výkazem o výrobě elektřiny č. 2/2011 a fakturovaným obdobím února 2011 za dodávku elektřiny.

Výše uvedený závěr ve svých důsledcích znamená, že pokud Městský soud v Praze neshledal důvodnou žalobní argumentaci ohledně splnění podmínek pro vznik nároku na podporu za vyrobenou elektřinu již v roce 2010, nemohou obstát ani námitky, které směřují do nesprávného vyhodnocení skutkového stavu žalovaným ve vztahu ke splnění podmínek bodu 1.9 Cenového rozhodnutí ERÚ č. 4/2009, ani aplikace nesprávných cenových rozhodnutí.

Městský soud v Praze neshledal žalobou napadené rozhodnutí ani diskriminačním v důsledku toho, že odvozuje okamžik připojení FVE k síti od povinnosti instalovat elektroměr, zatímco jiní provozovatelé v obdobném postavení takovou podmínku splnit nemuseli. Z obsahu žalobního tvrzení nevyplývá, z jakých konkrétních skutkových či právních okolností žalobce uvedené dovozuje, když naopak meritem věci bylo skutkové zjištění o tom, kdy žalobce uskutečnil první legální měřenou dodávku elektřiny do elektrizační soustavy při uplatnění podpory z předmětné FVE.

Správní řízení před správními úřady obou stupňů tvoří jeden celek. K námitkám žalobce, týkajícím se výše uložené pokuty, je v první řadě nutno uvést, že ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva správního úřadu), tedy zákonem dovolené volnosti správního úřadu rozhodnout ve vymezených hranicích, respektive volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání lze však jen potud, překročil-li správní úřad zákonem stanovené meze tohoto uvážení (v první řadě jde ale o meze vyplývající z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality, a podobně) anebo správní orgán volné uvážení zneužil.

Městský soud v Praze v této věci musel posoudit, zda rozhodnutí správních úřadů obou stupňů nevybočila z mezí stanovených zákonem. Z rozhodnutí správních úřadů je zřejmá snaha o individualizaci pokuty a o její dostatečné zdůvodnění. V důvodech rozhodnutí správní úřady vyložily, jaká kritéria byla vzata v úvahu při stanovení výše pokut, správní orgán se zabýval závažností, případným opakováním a déle trvající porušování tohoto zákona, proč a jakým způsobem, ke kterému okamžiku byly rozhodní skutkové okolnosti zjišťovány a s jakým výsledkem, co význam deliktu zvyšuje a co jej naopak snižuje. Správní soud proto neshledal důvodným vytýkat nedostatky v užití správního uvážení, protože správní úřady svého diskrečního práva užíly podle zákonného příkazu a také z mezí zákonem vytyčených nijak nevybočily.

Správní uvážení, tj. hodnocení rozhodných skutečností rozhodujícím správním orgánem, nebylo v daném případě soudem shledáno v rozporu s obsahem spisového materiálu a odlišný náhled účastníka řízení na způsob hodnocení rozhodujících skutečností správním orgánem není sám o sobě důvodem pro zrušení rozhodnutí. V dané věci nebylo zjištěno, že by

závěry správního orgánu nebyly podloženy dostatečně skutkovými zjištěními nebo s nimi byly v rozporu či že by se správní orgán nevypořádal se všemi odvolacími námitkami žalobce. Závěry, k nimž správní orgán dospěl při hodnocení rozhodujících skutečností, nejsou v rozporu se zásadami logického myšlení a uvažování. Tím jsou zároveň i vymezeny meze přezkumné činnosti soudu ve správním soudnictví, pokud jde o správní uvážení. Úkolem soudu tak není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav řádným procesním postupem, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. Pokud jsou tyto předpoklady splněny, nemůže soud z týchž skutečností vyvozovat jiné nebo přímo opačné závěry. Žalovaný správní úřad se v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí dostatečným způsobem vypořádal se všemi odvolacími námitkami žalobce, své rozhodnutí včetně výše uložené sankce přezkoumatelným způsobem odůvodnil.

Úkolem soudu tak není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav řádným procesním postupem, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. Pokud jsou tyto předpoklady splněny, nemůže soud z týchž skutečností vyvozovat jiné nebo přímo opačné závěry. Tento závěr samozřejmě neznamená, že správní orgán rozhoduje v absolutní libovůli. I při volném správním uvážením je totiž správní orgán omezován principy platícími v moderním právním státě, a to zejména principem legitimního očekávání. Soudní přezkum správního uvážení je rozsahově omezen, a to v § 78 odst. 1 s. ř. s., který stanoví, že soud pro nezákonnost zruší napadené rozhodnutí správního orgánu tehdy, zjistí - li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo toto uvážení zneužil (z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 8 Afs 85/2007 – 54).

Smyslem soudního přezkumu pravomocného rozhodnutí správního úřadu není ani polemika o souladnosti jednotlivých obecně závazných právních předpisů, ale především posouzení zákonnosti a věcné správnosti žalobou napadeného rozhodnutí z hlediska uplatněných žalobních bodů. Na základě tohoto vymezení konstatuje městský soud, že se žalovaný správní úřad v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí zcela podrobně a vyčerpávajícím způsobem vyjádřil k rozhodujícím namítaným skutečnostem a soud jeho úvahy neshledal v rozporu se zásadami správního uvážení. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí o odvolání je patrné, že se správní úřady obou stupňů ve správním řízení zabývaly všemi shromážděnými listinnými důkazy a v odůvodnění svých rozhodnutí se náležitě vypořádaly se zjištěnými skutečnostmi.

Městský soud v Praze nezjistil žádné vady řízení, které by měly za následek nezákonnost či věcnou nesprávnost napadeného rozhodnutí. Ze všech uvedených důvodů shledal Městský soud v Praze žalobní námitky nedůvodnými a nezjistil žádnou skutečnost odvoláním neuplatněnou, která by odůvodňovala zrušení rozhodnutí žalovaného. Na základě této úvahy Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně a proto ji postupem podle ustanovení § 78 odstavec 7 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož žalobce, který neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu účelně vynaložených nákladů

v řízení a žalovaný správní úřad, jemuž by právo na náhradu účelně vynaložených nákladů podle výsledku řízení náleželo, žádné náklady řízení nad rámec běžných činností správního úřadu nevykázal ani neuplatňoval. Z tohoto důvodu Městský soud v Praze vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem v Brně, Moravské náměstí 6. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst.1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 30. listopadu 2016

JUDr. Hana V e b e r o v á v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Mikolášová