

Metodika ekonomicky oprávněných nákladů pro zajištění bezpečného, spolehlivého a efektivního výkonu licencované činnosti pro odvětví elektroenergetiky, plynárenství a pro činnosti operátora trhu v elektroenergetice a plynárenství

Úvod

Energetický regulační úřad (dále jen „ERÚ“) jako věcně příslušný správní orgán podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (dále jen „energetický zákon“), ve znění pozdějších předpisů, vykonává v souladu s tímto zákonem kontrolní a dozorovou činnost. Zákon stanovuje pravidla pro podnikání v energetických odvětvích a vymezuje základní pojmy v oblasti energetiky.

ERÚ působí v souladu s energetickým zákonem jako správní úřad pro výkon regulace v energetických odvětvích od 1. ledna 2001. V ustanovení § 17 odst. 6 písm. d) tohoto zákona je ERÚ dána pravomoc rozhodovat o regulaci cen podle zákona o cenách. V ustanovení § 17 odst. 11 energetického zákona je stanoveno, že ERÚ reguluje ceny za související službu v elektroenergetice, související službu v plynárenství a ceny elektřiny a plynu dodavatele poslední instance. Zásady cenové regulace pro odvětví elektroenergetiky, plynárenství a pro činnosti operátora trhu v elektroenergetice a plynárenství slouží k nastavení jednoznačných pravidel, podle kterých je postupováno při cenové regulaci v určeném delším časovém období tak, aby byla zajištěna předvídatelnost a stabilita regulovaného prostředí. Podle ustanovení § 19a energetického zákona ERÚ postupuje při regulaci ceny související služby v elektroenergetice a ceny související služby v plynárenství transparentním a předvídatelným způsobem v souladu se zásadami cenové regulace tak, aby regulované ceny pokrývaly ekonomicky oprávněné náklady na zajištění spolehlivého, bezpečného a efektivního výkonu licencované činnosti, dále odpisy a přiměřený zisk zajišťující návratnost realizovaných investic do zařízení sloužících k výkonu licencované činnosti a oprávněné náklady na zvyšování energetické účinnosti při výstavbě a provozu přenosové soustavy, přepravní soustavy a distribučních soustav.

Jednou z veličin, která vstupuje do hodnoty povolených výnosů pro stanovení regulované ceny za přepravu a distribuci plynu, přenos a distribuci elektřiny a ceny za činnosti operátora trhu jsou ekonomicky oprávněné náklady. Předmětem Metodiky ekonomicky oprávněných nákladů pro zajištění bezpečného, spolehlivého a efektivního výkonu licencované činnosti v odvětví elektroenergetiky, plynárenství a činnosti operátora trhu v elektroenergetice a plynárenství (dále jen „Metodika“), je stanovit obecná pravidla k určení ekonomicky oprávněných nákladů vstupujících do nákladové báze pro výpočet regulované ceny (dále jen „ekonomicky oprávněné náklady“), která budou závazná pro jednotlivé držitele licencí podléhajících regulaci cen (dále jen „subjekty“).

Metodika by měla tvořit efektivní nástroj pro transparentní vykazování a posuzování výše ekonomicky oprávněných nákladů, které uvádějí jednotlivé subjekty v regulačních

výkazech v souladu s vyhláškou o regulačním výkaznictví, ve znění platném v analyzovaném období.

Právní rámec

Při posuzování ekonomické oprávněnosti nákladů vychází ERÚ zejména z následujících právních předpisů České republiky:

- a) **Zákon č. 458/2000 Sb.**, o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „energetický zákon“).

Tento zákon zpracovává příslušné předpisy Evropské unie a upravuje v návaznosti na přímo použitelné předpisy Evropské unie podmínky podnikání a výkon státní správy v energetických odvětvích, kterými jsou elektroenergetika, plynárenství a teplárenství, jakož i práva a povinnosti fyzických a právnických osob s tím spojené,

- b) **Zákon č. 526/1990 Sb.**, o cenách, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o cenách“),
- c) **Zákon č. 563/1991 Sb.**, o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o účetnictví“),
- d) **Vyhláška č. 500/2002 Sb.**, kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou podnikateli účtujícími v soustavě podvojného účetnictví,
- e) **Vyhláška č. 450/2009 Sb.**, kterou se provádí zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů,
- f) **České účetní standardy pro podnikatele,**
- g) **Vyhlášky o regulačním výkaznictví, o způsobu regulace cen a postupech pro regulaci cen v elektroenergetice a teplárenství, o způsobu regulace cen a postupech pro regulaci cen v plynárenství, ve znění platném v analyzovaném období.**

ERÚ současně postupuje v souladu s mezinárodními smlouvami a předpisy, např. Směrnicí Evropského Parlamentu a Rady 2012/27/EU o energetické účinnosti, ve znění pozdějších předpisů.

Cenovou regulaci ERÚ provádí v souladu se Zásadami cenové regulace pro odvětví elektroenergetiky, plynárenství a pro činnosti operátora trhu v elektroenergetice a plynárenství. Stanovené ceny zveřejňuje v cenových rozhodnutích, publikovaných v Energetickém regulačním věstníku. Za účelem nastavení jednotných pravidel pro uplatnění nákladů zahrnutých do regulovaných cen ERÚ vytvořil tuto Metodiku. Tato obsahuje obecný postup při hodnocení a posuzování ekonomicky oprávněných nákladů ze strany ERÚ, které v rámci licencované činnosti v elektroenergetice, plynárenství a pro činnosti operátora trhu v elektroenergetice a plynárenství vykazují jednotlivé subjekty v regulačních výkazech.

Obecné zásady

Cílem a snahou ERÚ je zajistit, aby náklady, které vykazují jednotlivé subjekty na zajištění licencované činnosti v elektroenergetice, plynárenství a pro činnosti operátora trhu v elektroenergetice a plynárenství, byly náklady ekonomicky oprávněné a jejich výše by měla odpovídat hodnotě ekonomicky oprávněných nákladů, které by při této činnosti vynaložil řádný hospodář.

ERÚ posuzuje ekonomickou oprávněnost nákladů dle níže uvedených zásad:

- **doložitelnost účetního dokladu**
- **obvyklost výše nákladů**
- **účelnost**

Dokladování ekonomicky oprávněných nákladů

Subjekt je povinen řádně doložit ekonomicky oprávněné náklady prostřednictvím účetních a jiných dokladů. Jedná se o písemnosti, které potvrzují uskutečnění hospodářské nebo účetní operace. Podstatou účetních dokladů, které musí být průkazné, je jednoznačná identifikace účetních případů. Náležitosti účetního dokladu jsou stanoveny zákonem o účetnictví. Za účelem kontroly ekonomicky oprávněných nákladů je nutno předložit podle charakteru hospodářské operace veškeré doklady a dokumentaci, které se k dané hospodářské operaci vztahují. Jedná se zejména o následující doklady:

- a) uzavřená smlouva,
- b) doklad o převzetí zboží nebo služeb,
- c) účetní doklad,
- d) doklady k výběrovému řízení,
- e) doklady pro opravy, údržbu a investiční akce,
- f) doklady u paušálních náhrad,
- g) jiné doklady.

a) Uzavřená smlouva

Smlouva je ujednání dvou nebo více stran o jejich vzájemných právech a povinnostech. Náležitosti smlouvy upravuje zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů nebo jiný právní předpis. Pro doložení ekonomicky oprávněných nákladů je nutná smlouva uzavřená písemně. Podle charakteru smlouvy musí být uvedeny všechny náležitosti dle občanského zákoníku, zejména specifikace předmětu plnění, množství, cena za jednotku, název dodavatele a odběratele, datum uzavření apod. V případě smlouvy uzavřené na paušální odměnu bude doložena její kalkulace s uvedením počtu provedených výkonů.

b) Doklad o převzetí zboží nebo služeb

Tímto dokladem se potvrzuje, že došlo k převzetí zboží, realizované služby nebo převzetí stavebních prací. Dokladem může být potvrzený dodací list, výdejka ze skladu s vyčíslením množství a druhu dodaného zboží. V případě služeb a stavebních prací se jedná např. o předávací protokol, akceptační protokol, dílo samotné (vypracované analýzy, metodiky, stanoviska, posudky, studie).

c) Účetní doklad

Účetním dokladem je průkazný účetní záznam, který musí obsahovat:

- označení účetního dokladu,
- obsah účetního případu a jeho účastníky,
- peněžní částku nebo informaci o ceně za měrnou jednotku a vyjádření množství,
- okamžik vyhotovení účetního dokladu,
- okamžik uskutečnění účetního případu, není-li shodný s okamžikem vyhotovení účetního dokladu,
- podpisový záznam osoby odpovědné za účetní případ a podpisový záznam osoby odpovědné za jeho zaúčtování.

K účetnímu dokladu se dokládají přílohy, např. faktura, dodací list, výdejka apod.

d) Doklady k výběrovému řízení

V případě, že stavební práce, dodávky zboží a služeb byly realizovány na základě uskutečněného výběrového řízení dodavatele, předkládají se doklady v souladu se zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, týkající se zadávací dokumentace výběrového řízení, zápisu o průběhu a o výsledku výběrového řízení. Pokud není vybrána nabídka s nejnižší cenou, je nutno doložit zdůvodnění, proč byla vybrána nabídka s vyšší cenou, popř. doložení oponentního posudku.

e) Doklady pro opravu, údržbu, investiční akce

Náklady na opravy, údržbu stavebního charakteru nebo investiční akce je nutné, kromě výše uvedených dokladů o realizaci dále doložit:

- projektovou dokumentaci (souhrnná technická zpráva, oceněný výkaz výměr),
- soupis celkových nákladů vynaložených na opravu, údržbu nebo investiční akce,
- doklady o průběhu prací,
- jiné doklady.

f) Doklady u paušálních náhrad

V případě, že jsou náklady na licencovanou činnost, která podléhá regulaci cen, účtovány paušální částkou, musí být tato částka dokladována:

- uzavřenou smlouvou s přehledem činností, které budou vykonávány,

- kalkulací paušálu (kalkulace bude provedena k jednotlivým činnostem vyplývajících z uzavřené smlouvy),
- přehledem činností realizovaných v rámci paušálu,
- protokolem o převzetí realizovaných činností.

V případě, že subjekt zahrne do účetnictví náklady za služby, které nebyly provedeny v souladu s uzavřenou smlouvou, tyto náklady nebudou uznány. Lze vycházet z judikátů, kdy paušální odměny nebyly vyplaceny v případě, že nebyla práce provedena.

Ke všem smlouvám o poskytování služeb mezi společnostmi ve skupině (smlouvy se spojenými osobami), bude ERÚ případně porovnávat kalkulace nákladů podle uzavřených smluv s kalkulací nákladů, které by vznikly při zajištění služeb vlastními zaměstnanci.

g) Jiné doklady

Jiným dokladem se rozumí kniha jízd, cestovní příkaz, odpisový plán, mzdové listy, výpisy z katastru nemovitostí apod.

Obvyklost výše nákladů

Pro posouzení výše nákladů, které vynaložily subjekty za účelem zajištění spolehlivého, bezpečného a efektivního výkonu licencované činnosti bude zjišťována obvyklá výše ceny za nakupované zboží a služby.

Při určování ceny obvyklé na trhu se použijí primárně ceny realizované mezi subjekty na sobě ekonomicky nezávislémi, které nesmějí být kapitálově a personálně propojeny. Do cen se nesmí promítnout ani vliv omezení hospodářské soutěže. Cena obvyklá se určuje při prodeji stejného či obdobného zboží nebo při poskytování stejné nebo obdobné služby v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění, s vyloučením mimořádných okolností trhu.

Na ERÚ se stanovuje cena obvyklá porovnáním, analýzou jednotlivých cen. Obvyklá výše ceny je ověřována a porovnávána s cenou na volném trhu s přihlédnutím ke specifčnosti a objemu konkrétního plnění, jako je např. zajištění služeb v oblasti HR, účetnictví, fakturace apod. Obvyklost výše nákladů je posuzována z hlediska obvyklé výše hodinové sazby za konkrétní služby, ceny obvyklé za provedení jednoho výkonu, výše ceny poskytované služby na jednoho zaměstnance subjektu apod.

K zjištění ceny obvyklé slouží aktualizované databáze ceníků za vybrané služby, např. služby spojené s nájemným, pronájmem IT technologie, služby finančního, fakturačního, personálního a mzdového servisu, služby měření apod. Potřebná data jsou čerpána z veřejně dostupných stránek na internetu, popř. vyžádána od externích subjektů nebo spojených osob.

Pokud není možné zjistit cenu obvyklou za vybrané služby, které jsou subjektům poskytovány nejčastěji prostřednictvím mateřských společností, je zvolen alternativní postup pro zjišťování obvyklé výše ceny za tyto služby. Tento postup spočívá v porovnání výše ceny za konkrétní službu, kterou mateřská (případně jiná společnost) zajišťuje pro spojené osoby včetně distributora plynu či elektřiny v rámci podnikatelského uskupení. Konkrétně bude

zjišťován obsah plnění a v případě obdobnosti či shodnosti plnění bude porovnána výše ceny, kterou hradí za tuto službu distributor plynu či elektřiny s cenou, kterou hradí ostatní spojené osoby v rámci podnikatelského uskupení.

Ve vybraných specifických případech, kdy ERÚ nemá k dispozici dostatečnou množinu hodnocených prvků (údaje o výši ceny za konkrétní služby poskytované ze strany třetích osob podnikajících na volném trhu) může být obvyklost výše konkrétních nákladů hodnocena a stanovena na základě srovnání výše nákladů za takovou službu mezi jednotlivými distributory plynu či elektřiny.

Vznikne-li potřeba odborného posouzení ceny vybrané služby, popř. zboží a ERÚ nemá k dispozici pro srovnání dostupné ceníky či data, je možné cenu obvyklou konkrétní nákladové oblasti podložit znaleckým posudkem, který pro ERÚ vypracuje smluvně sjednaný soudní znalec. Současně je možné vycházet i z judikátů, které řeší problematiku ceny obvyklé.

Účelnost

Účelnost vyjadřuje ekonomickou přiměřenost a racionalitu vynaložených nákladů, ekonomickou potřebnost a užitečnost sortimentu i množství výkonů a úkonů. Subjekt musí použít takové prostředky, které zajistí dosažení cílů při maximální hospodárnosti. Jde o minimalizaci nákladů používaných na danou činnost se zřetelem na odpovídající kvalitu.

Účelně vynaložené náklady držitele licence jsou takové, které se přímo týkají zajištění spolehlivého, bezpečného a efektivního výkonu licencovaných činností tj. distribuce elektřiny, distribuce plynu, přenosu elektřiny, přepravy plynu, činnosti operátora trhu.

Závěrečná ustanovení

Účelem této Metodiky je nastavení transparentního a předvídatelného postupu ze strany ERÚ při posuzování ekonomické oprávněnosti nákladů, které subjekty vykazují v rámci licencované činnosti. V případě, kdy držitel licence zahrne do hodnoty ekonomicky oprávněných nákladů, náklady uvedené v příloze č. 1, případně náklady, které z hlediska jejich výše a účelu budou dle dané Metodiky identifikovány jako náklady, které nejsou ekonomicky oprávněné z hlediska jejich uznatelnosti v rámci cenové regulace, budou tyto náklady zpětně odebrány z báze nákladů. ERÚ bude v případě korekce báze regulovaných nákladů postupovat v souladu se Zásadami cenové regulace pro odvětví elektroenergetiky, plynárenství a pro činnosti operátora trhu v elektroenergetice a plynárenství.

V rámci případné aktualizace, doplnění, rozšíření nebo upřesnění přílohy č. 1 o další položky nákladů, které nelze považovat za ekonomicky oprávněné, budou tyto náklady zohledněny od následujícího regulačního období. Tuto Metodiku lze měnit a doplňovat v závislosti na změnách právních předpisů. Pokud bude Metodika upravena v souvislosti s předchozí větou, věta první, tohoto odstavce se neuplatní a změny Metodiky budou zohledněny od následujícího regulovaného roku. Obsahovou změnu Metodiky navrhuje příslušný ředitel odboru nebo sekce.

Nedílnou součástí této Metodiky je příloha č. 1 s výčtem nákladových položek, které nelze zejména uznat z pohledu cenové regulace za ekonomicky oprávněné.

Příloha č. 1 Přehled nákladů, které nelze zejména uznat z hlediska cenové regulace ekonomicky oprávněnými náklady vynaloženými pro zajištění bezpečného, spolehlivého a efektivního výkonu licencované činnosti.

Ekonomicky oprávněnými náklady nejsou zejména:

- náklady na reprezentaci,
- propagace,
- sponzoring,
- benefity poskytované zaměstnancům společnosti jako např. příspěvky na penzijní připojištění a životní pojištění, příspěvek na dovolenou, odměny a dary při životním jubileu, náklady na zdravotní péči, apod., mimo dodatkové dovolené do 5 dnů a sick days a příspěvky vynaložené na závodní stravování zaměstnanců ve výši do 55 % ceny jednoho hlavního jídla v průběhu jedné pracovní směny a současně do 70 % stravného při trvání pracovní cesty v rozmezí 5 až 12 hodin, určeného právními předpisy¹,
- odměny a plnění členů orgánů za výkon funkce přesahující výši limitu stanovenou ERÚ,
- poskytnuté dary,
- pokuty, úroky z prodlení, penále, popř. jiná plnění za nedodržení povinností vyplývajících z uzavřených smluv a právních předpisů,
- nevyužité náklady spojené s přípravou a zabezpečením investiční výstavby (zmařené investice),
- tvorba opravných položek,
- odpisy promlčených pohledávek,
- pojištění škod způsobených statutárními orgány a dalšími volenými orgány právnických osob,
- odpisy vyšší než odpovídá stanoveným odpisům podle právního předpisu²,
- náklady na osobní spotřebu zaměstnance (např. náklady na soukromé telefonní hovory, náklady na spotřebu pohonných hmot pro osobní spotřebu),
- spotřební materiál, který přímo nesouvisí s výkonem licencované činnosti (např. tiskoviny, které nejsou svým odborným zaměřením určeny pro regulovaný subjekt, nápoje a náplně do kávovaru, nápojových automatů apod., pokud nespĺňují podmínky pro poskytování ochranných nápojů podle právního předpisu³),
- cestovné vyplácené nad rámec jiného právního předpisu¹,
- jazykové kurzy pro zaměstnance, kteří prokazatelně nezastupují společnost v mezinárodních institucích, pravidelně nekomunikují se zahraničními obchodními

¹ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

² Vyhláška o regulačním výkaznictví č. 262/2015.

³ Nařízení vlády č. 361/2007 Sb.

partnery, pravidelně nejsou vysláni na zahraniční služební cesty a v souvislosti s plněním svých pracovních povinností pravidelně nepracují s texty v cizím jazyce,

- náklady vynaložené zaměstnavatelem na ubytování, pokud nejde o ubytování při pracovní cestě,
- studium na středních, vysokých školách a manažerská studia,
- finanční vyrovnání (např. odstupné nad rámec povinnosti stanovené právním předpisem¹),
- odvod do státního rozpočtu při neplnění stanoveného podílu zdravotně postižených na celkovém počtu zaměstnanců⁴,
- manka a škody způsobené vlastními zaměstnanci, které nespadají pod ustanovení § 24, 25 a § 58, 59 energetického zákona,
- náklady na vyřazení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku a zásob a zůstatkovou cenu tohoto majetku, převyšující výnosy z jejich vyřazení s výjimkou zůstatkové hodnoty dlouhodobého majetku, který ztratil způsobilost užívání,
- náklady na tvorbu účetních a zákonných rezerv,
- finanční náklady s výjimkou úroků z úvěrů operátora trhu a související s činností POZE a nákladů a poplatků za vedení bankovního účtu,
- úplata finančního leasingu převyšující roční výši odpisů příslušného najatého majetku, přičemž doba odpisování odpovídá dlouhodobě obvyklé použitelnosti daného majetku podle jiného právního předpisu⁵, nestanoví-li jiný právní předpis² minimální dobu odpisování majetku,
- povolenky na emise skleníkových plynů,
- členské příspěvky ve svazech, sdruženích, komorách a společnostech, které nejsou stanoveny právním předpisem,
- ostatní náklady, které nejsou vynaloženy za účelem spolehlivého, bezpečného a efektivního výkonu licencované činnosti.

⁴ Zákon 435/2004, o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Zákon č. 563/1991, o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.