



## Rada ERÚ

### Energetický regulační úřad

Masarykovo nám. 5, 586 01 Jihlava

Č. j.: 11160-28/2019-ERU

V Jihlavě dne 20. prosince 2021

### R o z h o d n u t í

O **rozkladech** společnosti **Teplárna Strakonice, a.s.**, se sídlem Komenského 59, 386 01 Strakonice, IČ: 608 26 843 (dále též „kontrolovaná osoba“ nebo „účastník řízení“), zastoupené JUDr. Ing. Petrem Petržilkem, Ph.D., advokátem se sídlem Dvořákova 1624, 250 82 Úvaly, proti **usnesení** Energetického regulačního úřadu č. j. 11160-19/2019-ERU ze dne 20. ledna 2021 (sp. zn. OSR-11160/2019-ERU), kterým Energetický regulační úřad jako věcně příslušný správní orgán podle § 18 odst. 1 písm. b) 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 pozdějších předpisů, a podle § 2c zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů, zamítl žádost účastníka řízení o nařízení ústního jednání ze dne 13. listopadu 2020, a proti **rozhodnutí** Energetického regulačního úřadu č. j. 11160-20/2019-ERU ze dne 28. ledna 2021, kterým Energetický regulační úřad uznal účastníka řízení jakožto prodávajícího v cenové lokalitě „Strakonice“ vinným ze spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 28. února 2017 (dále jen „zákon o cenách“), kterého se měl dopustit tím, že

a) v rozporu s § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách požadoval v roce [redacted] po svých odběratelích výslednou cenu tepelné energie za rok [redacted] při jejíž kalkulaci v rozporu s bodem (2.5) cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 2/2013 ze dne 1. listopadu 2013, k cenám tepelné energie, ve znění změn provedených cenovým rozhodnutím Energetického regulačního úřadu č. 4/2015 ze dne 6. listopadu 2015 (dále jen „cenové rozhodnutí“), nezohlednil v roce [redacted] skutečnou výši ekonomicky oprávněných nákladů a zisk, nýbrž převis mezi odběrateli uhrazenými platbami (dle ceníkových cen tvořených bez ohledu na skutečně vynaložené náklady) a skutečně vzniklými náklady a plánovaným ziskem na zajištění dodávky tepelné energie v roce [redacted] fakturoval jako dodatečný zisk,

b) uplatnil a vyúčtoval odběratelům ceny tepelné energie „Primár Jednosložková“, „Primár Dvousložková“, „Primár Individuální“, „Sekundár ÚT Jednosložková“, „Sekundár ÚT Dvousložková“, „Sekundár TUV Jednosložková“, „Sekundár ÚT Rodinné domky“ a „Sekundár Distributor“ za rok [redacted], které vycházejí z kalkulací výsledných cen, ale tyto kalkulace neodpovídají skutečným dosaženým výnosům (tržbám) za tepelnou energii

a skutečnému dodanému množství tepelné energie (u množství tepelné energie kromě ceny „Primár Individuální“) za rok [REDAKCE]

c) v rozporu s bodem (2.2) v návaznosti na bod (3.6) cenového rozhodnutí v roce [REDAKCE] kalkuloval, sjednal a vyúčtoval cenu tepelné energie „Sekundár ÚT Jednosložková“ ve výši [REDAKCE] Kč/GJ bez DPH, ačkoli měl správně kalkuloval, sjednat a vyúčtovat pro tato odběrná místa cenu tepelné energie „Sekundár ÚT Rodinné domky“ ve výši [REDAKCE] Kč/GJ bez DPH,

d) v rozporu s bodem (2.2) cenového rozhodnutí v roce [REDAKCE] v odběrných místech „[REDAKCE]“ a „[REDAKCE]“ (č. OM [REDAKCE]) kalkuloval cenu tepelné energie „Primár Dvousložková“ ve výši [REDAKCE] Kč/GJ bez DPH, ačkoli měl správně pro tato odběrná místa kalkuloval, sjednat a vyúčtovat ceny tepelné energie související s příslušnými náklady na dodávku tepelné energie na úrovni předání ze sekundárního rozvodu,

e) v rozporu s bodem (1.1) a (1.3) cenového rozhodnutí uplatnil v kalkulaci výsledné ceny tepelné energie ekonomicky neoprávněné náklady, když v rozporu s částí B bodu (2) Přílohy č. 4 cenového rozhodnutí v položkách „Elektrická energie“, „Výrobní režie“ a „Správní režie“ uplatnil ekonomicky neoprávněné náklady na vlastní spotřebu elektrické energie z vlastní výroby ve výši [REDAKCE] bez DPH, když si cenu za elektrickou energii z vlastní výroby stanovil ve výši [REDAKCE] Kč/MWh bez DPH, která neodpovídala ceně elektrické energie za rok [REDAKCE] dodané do sítě, když průměrná cena elektrické energie za rok [REDAKCE] dodané do sítě činila [REDAKCE] Kč/MWh bez DPH, v položce „Technologická voda“ uplatnil ekonomicky neoprávněný náklad na dodávku pitné vody (vodné, stočné) spotřebované na přípravu teplé vody v předávacích stanicích ve výši [REDAKCE] Kč bez DPH, který uplatnil i na úrovni ze sekundárního rozvodu, a v důsledku toho odběratelé odebírající tepelnou energii ze sekundárního rozvodu, kterým byly uplatňovány ceny obsahující označení „Sekundár“, uhradili tyto náklady v ceně tepelné energie duplicitně, v položkách „Výrobní režie“, „Správní režie“ a „Ostatní stálé náklady“ uplatnil náklady na příspěvky zaměstnavatele na penzijní připojištění zaměstnanců ve výši [REDAKCE] Kč bez DPH a v rozporu s bodem (2.10.2) písm. j) Přílohy č. 1 cenového rozhodnutí v položce „Správní režie“ uplatnil náklady na provizi z tepla ve výši [REDAKCE] Kč bez DPH, které nelze považovat za ekonomicky oprávněné náklady nezbytné pro výrobu anebo rozvod tepelné energie (**Výrok I.**),

za což mu uložil opatření k nápravě zjištěného protiprávního stavu spočívajícího v povinnosti účastníka řízení ve lhůtě 90 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí vytvořit opravňující kalkulaci výsledné ceny tepelné energie za rok [REDAKCE] pro cenovou lokalitu „Strakonice“, která bude v souladu s cenovým rozhodnutím (**Výrok II.**) a dále pokutu ve výši 4 571 295 Kč (**Výrok III.**) a povinnost náhrady nákladů řízení ve výši 1 000 Kč (**Výrok IV.**), a o žádosti účastníka řízení o nařízení ústního jednání ze dne 3. března 2021 ve věci vedené pod sp. zn. OSR-11160/2019-ERU, Rada Energetického regulačního úřadu (dále též „Rada“) jako nadřízený správní orgán Energetického regulačního úřadu podle § 17b odst. 10 písm. b) energetického zákona rozhodla v souladu s § 96 odst. 2 energetického zákona ve spojení s § 90 odst. 1 písm. a) a c) a § 90 odst. 4 a 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a § 80 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), po projednání v rozkladové komisi, ustavené podle § 152 odst. 3 správního řádu, takto:

I. Žádost společnosti Teplárna Strakonice, a.s., se sídlem Komenského 59, 386 01 Strakonice, IČ: 608 26 843, o nařízení ústního jednání ze dne 3. března 2021 ve věci vedené pod sp. zn. OSR-11160/2019-ERU se podle § 80 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky se zamítá.

II. Řízení o žádosti společnosti Teplárna Strakonice, a.s., se sídlem Komenského 59, 386 01 Strakonice, IČ: 608 26 843, o nařízení ústního jednání ze dne 13. listopadu 2020 se podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu zastavuje a usnesení Energetického regulačního úřadu č. j. 11160-19/2019-ERU ze dne 20. ledna 2021 (sp. zn. OSR-11160/2019-ERU) se zrušuje.

III. Výrok I. rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 11160-20/2019-ERU ze dne 28. ledna 2021 (sp. zn. OSR-11160/2019-ERU) se mění takto:

*„I. Společnost Teplárna Strakonice, a.s., se sídlem Komenského 59, Strakonice II, 386 01 Strakonice, IČO: 608 26 843 (dále jen „účastník řízení“), se uznává vinnou ze správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, kterého se dopustila tím, že jako prodávající v cenové lokalitě „Strakonice“ po skončení roku [REDAKCE] nekalkulovala a nevyúčtovala svým tehdejším odběratelům výslednou cenu tepelné energie za rok [REDAKCE], která by byla v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, když nedodržela bod (2.5) cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 2/2013 ze dne 1. listopadu 2013, k cenám tepelné energie, ve znění změn provedených cenovým rozhodnutím Energetického regulačního úřadu č. 4/2015 ze dne 6. listopadu 2015, kterým se mění cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 2/2013 ze dne 1. listopadu 2013, k cenám tepelné energie (dále jen „cenové rozhodnutí“), a po ukončení kalendářního roku [REDAKCE] nevyúčtovala výslednou cenu tepelné energie vycházející z kalkulace výsledné ceny tepelné energie ve smyslu ustanovení tohoto bodu, jelikož nezohlednila skutečnou výši ekonomicky oprávněných nákladů a zisk v daném roce, nýbrž převis mezi odběrateli uhrazenými platbami (dle ceníkových cen tvořených bez ohledu na skutečně vynaložené náklady) a mezi skutečně vzniklými náklady a plánovaným ziskem na zajištění dodávky tepelné energie v roce [REDAKCE] fakturovala jako dodatečný zisk.*

*II. Společnost Teplárna Strakonice, a.s., se sídlem Komenského 59, Strakonice II, 386 01 Strakonice, IČO: 608 26 843, se uznává vinnou ze správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, kterého se dopustila tím, že jako prodávající v cenové lokalitě „Strakonice“ za kalendářní rok [REDAKCE] uplatnila v souhrnu prostřednictvím dílčích plateb za jednotlivé kalendářní měsíce roku [REDAKCE] ceny tepelné energie, které nebyly v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, když v rozporu s body (1.1) a (1.3) cenového rozhodnutí uplatnila v kalkulaci uplatňovaných cen tepelné energie ekonomicky neoprávněné náklady, konkrétně*

- a) v rozporu s částí B bodu (2) Přílohy č. 4 cenového rozhodnutí uplatnila v položkách „Elektrická energie“, „Výrobní režie“ a „Správní režie“ ekonomicky neoprávněné náklady na vlastní spotřebu elektrické energie z vlastní výroby ve výši [REDAKCE] Kč bez DPH, evidované na účtech [REDAKCE] (když v položce „Elektrická energie“ se jednalo o částku ve výši [REDAKCE] Kč bez DPH, v položce „Výrobní režie“ se jednalo o částku ve výši [REDAKCE] Kč bez DPH a v položce „Správní režie“ se jednalo o částku ve výši [REDAKCE] Kč bez DPH), když si elektrickou energii z vlastní výroby pro účely kalkulace ceny tepelné energie ocenila hodnotou ve výši [REDAKCE]*

*Kč/MWh bez DPH, která neodpovídala ceně elektrické energie za rok [REDACTED] dodané do sítě, když průměrná cena elektrické energie za rok [REDACTED] dodané do sítě činila [REDACTED] Kč/MWh bez DPH,*

- b) v rozporu s bodem (2.10.2) písm. j) Přílohy č. 1 cenového rozhodnutí v položce „Správní režie“ uplatnila náklady na provizi z tepla ve výši [REDACTED] Kč bez DPH, evidované na účtu [REDACTED] (faktury č. [REDACTED], č. [REDACTED], č. [REDACTED], č. [REDACTED]), které nelze považovat za ekonomicky oprávněné náklady nezbytné pro výrobu anebo rozvod tepelné energie.*

IV. Správní řízení se ve zbylé části výroku I. rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 11160-20/2019-ERU ze dne 28. ledna 2021, konkrétně v části označené písmeny b), c) a d) a dále v částech „Technologická voda“ a položek „Výrobní režie“, „Správní režie“ a „Ostatní stálé náklady“ ohledně nákladů na příspěvky zaměstnavatele na penzijní připojištění zaměstnancům [obě pod písmenem e)], zastavuje.

V. Výrok II. rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 11160-20/2019-ERU ze dne 28. ledna 2021 (sp. zn. OSR-11160/2019-ERU) se přečíslovává a mění takto:

*„III. Podle § 18 odst. 3 písm. b) energetického zákona se účastníkovi řízení ukládá opatření k nápravě zjištěného protiprávního stavu uvedeného ve výroku I. a II. tohoto rozhodnutí, spočívající v povinnosti účastníka řízení ve lhůtě 90 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí vytvořit kalkulaci výsledné ceny tepelné energie za rok [REDACTED] pro cenovou lokalitu „Strakonice“, která nebude obsahovat ekonomicky neoprávněné náklady ve výši [REDACTED] Kč bez DPH, a na jejím základě provést vůči tehdejším odběratelům tepelné energie v cenové lokalitě „Strakonice“ opravné vyúčtování výsledné ceny tepelné energie za rok [REDACTED] spolu s příslušnou sazbou DPH“.*

VI. Výrok III. rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 11160-20/2019-ERU ze dne 28. ledna 2021 (sp. zn. OSR-11160/2019-ERU) se přečíslovává a mění takto:

*„Podle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách se účastníkovi řízení za spáchání správních deliktů podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách popsanych ve výrocih I. a II. tohoto rozhodnutí ukládá úhrnná pokuta ve výši 1 400 000 Kč (slovy: jeden milion čtyři sta tisíc korun českých), která je splatná do 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet Energetického regulačního úřadu vedený u České národní banky, č. ú. 19-2421001/0710, variabilní symbol 5320“.*

VII. Výrok IV. rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 11160-20/2019-ERU ze dne 28. ledna 2021 (sp. zn. OSR-11160/2019-ERU) se přečíslovává na výrok V., rozklad společnosti Teplárna Strakonice, a.s., se sídlem Komenského 59, 386 01 Strakonice, IČ: 608 26 843, se v uvedené části zamítá a napadené rozhodnutí se potvrzuje.

## Odůvodnění:

### I. Výkon kontroly roku 2016

Energetický regulační úřad zahájil u kontrolované osoby dne 16. prosince 2019 kontrolu dodržování cenových předpisů při uplatňování cen tepelné energie za rok [REDACTED] O

provedené kontrole byl dne 25. dubna 2019 sepsán protokol č. [REDAKCE] ze dne 25. dubna 2019, č. j. 09185-44/2018-ERU.

V rámci protokolu bylo konstatováno, že kontrolovaná osoba v cenové lokalitě „Strakonice“ v roce [REDAKCE] porušila cenové předpisy tím, že sjednala a požadovala cenu tepelné energie, jejíž výše nebo kalkulace nebyla v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách. Kontrolovaná osoba se dopustila porušení závazného postupu při kalkulaci ceny tepelné energie stanoveného pro dodavatele tepelné energie cenovým rozhodnutím tím, že v rozporu s bodem (2.5) cenového rozhodnutí po ukončení kalendářního roku [REDAKCE] nevyúčtovala výslednou cenu tepelné energie vycházející z kalkulace výsledné ceny tepelné energie ve smyslu tohoto bodu, aniž by tak zohlednila skutečnou výši ekonomicky oprávněných nákladů a zisk, ale převis mezi odběrateli uhrazenými platbami (podle ceníkových cen tvořených bez ohledu na skutečně vynaložené náklady) a mezi skutečně vzniklými náklady a plánovaným ziskem na zajištění dodávky tepelné energie v kontrolovaném roce fakturovala jako dodatečný zisk. Dále uplatnila ceny tepelné energie „Primár Jednosložková“, „Primár Dvousložková“, „Primár Individuální“, „Sekundár ÚT Jednosložková“, „Sekundár ÚT Jednosložková“, „Sekundár ÚT Dvousložková“, „Sekundár TUV Jednosložková“, „Sekundár ÚT Rodinné domky“ a „Sekundár Distributor“ za rok [REDAKCE] které vycházejí z kalkulací výsledných cen, ale tyto kalkulace neodpovídají skutečným dosaženým výnosům (tržbám) za tepelnou energii a skutečnému dodanému množství tepelné energie (u množství tepelné energie kromě ceny „Primár Individuální“) za rok [REDAKCE]. V rozporu s bodem (2.2) v návaznosti na bod (3.6) cenového rozhodnutí v odběrných místech „[REDAKCE]“ (č. [REDAKCE] a „[REDAKCE]“ (č. OM [REDAKCE]) kalkulovala, sjednala a vyúčtovala cenu tepelné energie „Sekundár ÚT Jednosložková“ ve výši [REDAKCE] Kč/GJ bez DPH, přičemž byla povinna kalkulovat, sjednat a vyúčtovat pro tato odběrná místa cenu tepelné energie označovanou jako „Sekundár ÚT Rodinné domky“ ve výši [REDAKCE] Kč/GJ bez DPH, v rozporu s bodem (2.2) cenového rozhodnutí kalkulovala v odběrných místech „[REDAKCE]“ (č. OM [REDAKCE]) a „[REDAKCE]“ (č. OM [REDAKCE]) cenu tepelné energie „Primár Dvousložková“ ve výši [REDAKCE] Kč/GJ bez DPH, přičemž tato odběrná místa se nacházejí na úrovni předání tepelné energie ze sekundárního rozvodu. Pro tato odběrná místa byla kontrolovaná osoba povinna kalkulovat, sjednat a vyúčtovat ceny tepelné energie související s příslušnými náklady na dodávku tepelné energie na úrovni předání ze sekundárního rozvodu.

Provedenou kontrolou bylo dále zjištěno, že do kalkulace výsledné ceny tepelné energie za rok [REDAKCE] byly kontrolovanou osobou promítnuty náklady, které nelze uznat jako náklady ekonomicky oprávněné pro výrobu anebo rozvod tepelné energie podle bodu (1.3) cenového rozhodnutí, v položkách „Elektrická energie“, „Výrobní režie“ a „Správní režie“ se jednalo o náklady na vlastní spotřebu elektrické energie z vlastní výroby v poměrné výši [REDAKCE] Kč bez DPH, v položce „Technologická voda“ o náklady na dodávku pitné vody (vodné, stočné) spotřebované na přípravu teplé vody v předávacích (výměníkových) stanicích ve výši [REDAKCE] Kč bez DPH, v položce „Správní režie“ o náklady na reprezentaci v poměrné výši [REDAKCE] Kč bez DPH, náklady na reklamu a propagaci v poměrné výši [REDAKCE] Kč bez DPH a náklady na provizi z tepla v poměrné výši [REDAKCE] Kč bez DPH. Celková výše ekonomicky neoprávněných nákladů uplatněných v rozporu s body (1.1) a (1.3) cenového rozhodnutí byla vyčíslena částkou [REDAKCE] Kč bez DPH.

Energetický regulační úřad konstatoval, že kontrolovaná osoba podnikala v roce [REDAKCE] v cenové lokalitě „Strakonice“, výrobu uskutečňovala v procesu kombinované výroby elektřiny a tepla. V cenové lokalitě „Strakonice“ dodala kontrolovaná osoba celkem [REDAKCE] GJ tepelné energie (včetně vlastní spotřeby) do [REDAKCE] odběrných míst. Kalkulace výsledných cen tepelné energie pro jednotlivé úrovně předání byla založena v kontrolním spise pod č. j. 09185-45/2018-ERU. Kontrolovaná osoba kalkulovala v roce [REDAKCE] v cenové lokalitě „Strakonice“ ceny tepelné energie na třech úrovních předání, a to ze zdroje (01 Výroba TE), z primárního rozvodu (02 Primár) a ze sekundárního rozvodu (03 Sekundár), prodej tepelné energie uskutečňovala pouze z primárního a sekundárního rozvodu. Na úrovni předání z primárního rozvodu kalkulovala kontrolovaná osoba tři ceny tepelné energie, a to „Primár Jednosložková“, „Primár Dvousložková“ a „Primár Individuální“. Na úrovni předání ze sekundárního rozvodu kalkulovala kontrolovaná osoba 5 cen tepelné energie, a to „Sekundár ÚT Jednosložková“, „Sekundár ÚT Dvousložková“, „Sekundár TUV Jednosložková“, „Sekundár ÚT Rodinné domky“ a „Sekundár Distributor“. Kontrolovaná osoba tak v roce [REDAKCE] kalkulovala pro prodej tepla celkem 8 cen na dvou úrovních předání (z primárního a sekundárního rozvodu).

Dále bylo zjištěno, že kontrolovaná osoba dosáhla při dodávce tepelné energie v cenové lokalitě „Strakonice“ tržeb ve výši [REDAKCE] Kč bez DPH za dodané množství tepelné energie ve výši [REDAKCE] GJ (včetně vlastní spotřeby), z čehož kalkulační tržeb za prodej tepelné energie odběratelům činily [REDAKCE] Kč bez DPH za prodej tepelné energie ve výši [REDAKCE] GJ. Kalkulace výsledných cen za rok [REDAKCE] na všech úrovních předání tepelné energie vyjma ceny tepelné energie „Primár Individuální“ neodpovídala skutečně dodanému množství tepelné energie. Kontrolovaná osoba vyúčtovala odběratelům dodávky tepelné energie za rok [REDAKCE] podle skutečně sjednaného množství tepelné energie a za ceníkovou cenu v souladu se smlouvami o dodávce tepelné energie, ale po ukončení roku [REDAKCE] neprovedla úpravu cen tepelné energie podle zjištěných skutečně vynaložených nákladů.

Kontrolovaná osoba dále uplatnila do kalkulační výsledné ceny tepelné energie za rok [REDAKCE] v položkách „Elektrická energie“, „Výrobní režie“ a „Správní režie“ náklady na vlastní spotřebu elektrické energie z vlastní výroby, evidované na účtech [REDAKCE] v částce [REDAKCE] Kč bez DPH, tyto náklady však neoceňovala cenou za dodávku do sítě, ale v roce [REDAKCE] si stanovila cenu ve výši [REDAKCE] Kč/MWh bez DPH. V položce „Technologická voda“ pak kontrolovaná osoba uplatnila náklady na dodávku pitné vody spotřebované na přípravu teplé vody v předávacích stanicích v částce [REDAKCE] Kč bez DPH. Tyto náklady byly hrazeny v ceně tepelné energie všemi odběrateli odebrajícími tepelnou energii ze sekundárního rozvodu duplicitně. Kontrolovaná osoba dále uplatňovala za rok [REDAKCE] do kalkulační výsledné ceny tepelné energie náklady na příspěvky na penzijní připojištění [REDAKCE] zaměstnanců v částce [REDAKCE] Kč bez DPH, náklady na reprezentaci, reklamu a propagaci společnosti ve výši [REDAKCE] Kč bez DPH a provizi z tepla zaplacenou [REDAKCE] [REDAKCE] na základě smluv o dodávce tepla ve výši [REDAKCE] Kč bez DPH. Proti uvedenému Protokolu o kontrole nepodala kontrolovaná osoba žádné námítky.

## II. Řízení na prvním stupni

Dne 13. prosince 2019 oznámil Energetický regulační úřad kontrolované osobě zahájení správního řízení. Dne 20. prosince 2019 bylo Energetickému regulačnímu úřadu

doručeno vyjádření účastníka řízení, ve kterém uvedl, že se skutečně dopustil správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, a to ve všech bodech uvedených v Oznámení o zahájení správního řízení a nebude navrhopvat žádné další důkazy ani činit jiné návrhy či požadovat nařízení ústního jednání. Účastník řízení dále uvedl, že provedl opatření vedoucí k nápravě zjištěného stavu a požádal o shovívavost při uložení sankce za spáchaný správní delikt.

Dne 17. února 2020 vydal Energetický regulační úřad pod č. j. 11160-5/2019-ERU příkaz bez odůvodnění, kterým uznal účastníka řízení vinným ze spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, uložil účastníku řízení opatření k nápravě zjištěného protiprávního stavu a pokutu ve výši 4 748 434 Kč. Uvedený příkaz byl účastníku řízení doručen dne 17. února 2020. Proti příkazu podal účastník řízení v zastoupení svého právního zástupce dne 4. března 2020 odpor, který byl ovšem opožděný, a proto správní orgán toto podání postoupil nadřízenému správnímu orgánu jako podnět k provedení přezkumného řízení. Dne 30. června 2020 zrušila Rada rozhodnutím č. j. 05590-3/2020-ERU příkaz č. j. 11160-5/2019-ERU ze dne 17. února 2020 a věc vrátila správnímu orgánu prvního stupně, neboť dospěla k závěru, že nebyly splněny podmínky pro vydání příkazu bez odůvodnění.

Dne 6. října 2020 zaslal správní orgán účastníku řízení Vyrozumění o možnosti vyjádřit se a doložit majetkové poměry a ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu poskytl lhůtu k vyjádření k podkladům rozhodnutí. Účastník řízení podal dne 13. listopadu 2020 rozsáhlé vyjádření a požádal o nařízení ústního jednání.

### **III. Napadené usnesení**

Usnesením č. j. 11160-19/2019-ERU ze dne 20. ledna 2021 Energetický regulační úřad podle § 80 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky žádost účastníka řízení o nařízení ústního jednání zamítl.

Správní orgán neshledal nařízení ústního jednání v dané věci účelným, jelikož nebylo nezbytné pro dostatečné zjištění stavu věci. Předmětem správního řízení je podezření ze spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, kterého se měl účastník řízení dopustit tím, že jako prodávající (a zároveň právnická osoba) požadoval v roce ■■■■■ v cenové lokalitě „Strakonice“ výslednou cenu tepelné energie, jejíž výše nebyla v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách. Právní úprava odpovědnosti za správní delikt právnické osoby je založena na tzv. objektivní odpovědnosti, proto správní orgán nepovažoval za nezbytné zjišťovat okolnosti, záměry či důvody, které vedly účastníka řízení (resp. jeho zaměstnance, jejichž výslechy v rámci ústního řízení navrhoval) k realizaci kalkulací cen za rok ■■■■■. Nařízení ústního jednání by podle názoru správního orgánu v dané věci nepřispělo ani k posílení či uplatnění práv účastníka řízení, když ten má ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, což také v podání ze dne 13. listopadu 2020 učinil. Správní orgán tak považoval všechny shromážděné podklady, které účastníku řízení poskytl k vyjádření, za dostačující pro zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu vyžadovaném § 2 správního řádu.

### **IV. Napadené rozhodnutí**

Rozhodnutím č. j. 11160-20/2019-ERU ze dne 28. ledna 2021 uznal Energetický regulační úřad účastníka řízení vinným ze spáchání přestupku podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, kterého se dopustil jednáním specifikovaným ve výrokové části tohoto rozhodnutí, za což mu bylo uloženo opatření k nápravě zjištěného protiprávního stavu spočívající v povinnosti účastníka řízení ve lhůtě 90 dnů od nabytí právní moci napadeného rozhodnutí vytvořit opravnou kalkulaci výsledné ceny tepelné energie za rok 2016 pro cenovou lokalitu „Strakonice“, dále pokuta ve výši 4 571 295 Kč a povinnost uhradit náklady řízení.

Energetický regulační úřad ke zjištěnému skutkovému stavu konstatoval, že podle bodu (2.5) cenového rozhodnutí vychází výsledná cena tepelné energie z výsledné kalkulace, která obsahuje skutečně uplatněné ekonomicky oprávněné náklady a odpovídá výnosům za tepelnou energii a skutečnému množství tepelné energie za ukončený kalendářní rok. Účastník řízení v roce [REDAKCE] neprovedl kalkulaci výsledné ceny tepelné energie ve smyslu bodu (2.5) cenového rozhodnutí, výsledná kalkulace tedy neobsahovala skutečně uplatněné ekonomicky oprávněné náklady a neodpovídala výnosům za tepelnou energii a skutečnému množství tepelné energie za ukončený kalendářní rok. Předpokládané celkové náklady týkající se prodeje tepelné energie odběratelům v kalkulaci předběžné ceny tepelné energie pro rok [REDAKCE] činily [REDAKCE] Kč bez DPH, plánovaný zisk byl ve výši [REDAKCE] Kč a předpokládané dodané množství tepelné energie odběratelům činilo [REDAKCE] GJ. V kalkulaci výsledné ceny tepelné energie byly zahrnuty náklady týkající se prodeje tepelné energie odběratelům v celkové výši [REDAKCE] Kč bez DPH, dosažený zisk ve výši [REDAKCE] Kč (ve skutečnosti dosažen ve výši [REDAKCE] Kč) za dodané množství tepelné energie [REDAKCE] GJ (ve skutečnosti dodané a vyúčtované množství [REDAKCE] GJ). Účastník řízení rozdíl mezi předpokládanými náklady a skutečnými náklady převedl tak, že navýšil položku kalkulace „Zisk“ o absolutní hodnotu [REDAKCE] Kč, aniž by provedl řádnou kalkulaci výsledných cen tepelné energie podle bodu (2.5) cenového rozhodnutí, tedy aniž by k takovému zvýšení byl oprávněný důvod, a tuto částku fakturoval jako dodatečný zisk, čímž porušil závazný postup při sjednávání a kalkulaci ceny, když bez ohledu na skutečně vynaložené náklady a skutečný zisk po uplynutí zúčtovacího období v průběhu roku [REDAKCE] a v lednu [REDAKCE] tuto ceníkovou cenu odběratelům vyúčtoval.

Energetický regulační úřad dále uvedl, že kalkulace výsledných cen tepelné energie za rok [REDAKCE] na všech úrovních předání mimo tepelné energie „Primár Individuální“ neodpovídala skutečně dosaženým tržbám a neodpovídala ani skutečně dodanému množství tepelné energie, vzniklý rozdíl ve výši [REDAKCE] Kč bez DPH pak lze považovat za zisk účastníka řízení.

Účastník řízení dále podle napadeného rozhodnutí porušil body (2.2) a (3.6) cenového rozhodnutí, když pro odběrná místa rodinných domů „[REDAKCE]“ (č. OM [REDAKCE]) a „[REDAKCE]“ (č. OM [REDAKCE]) a „[REDAKCE]“ (č. OM [REDAKCE]) kalkuloval vyšší cenu tepelné energie označenou „Sekundár ÚT jednosložková“ než do jiných rodinných domů v cenové lokalitě „Strakonice“, pro které uplatňoval o [REDAKCE] Kč/GJ bez DPH nižší cenu tepelné energie, a tím poškodil 2 dotčené odběratele. Účastník řízení je dále trestán za porušení závazného postupu při sjednání a kalkulaci ceny uvedeného v bodě (2.2) cenového rozhodnutí tím, že pro odběrná místa odběratele [REDAKCE] (č. OM [REDAKCE]) a č. OM [REDAKCE]) uplatnil v roce [REDAKCE] vůči odběrateli cenu tepelné energie označenou „Primár Dvousložková“ určenou pro předání na úrovni primárního rozvodu ve výši [REDAKCE] Kč/GJ



bez DPH, přestože se obě odběrná místa nacházela až na sekundární části soustavy zásobování tepelnou energií v cenové lokalitě „Strakonice“ a byla připojena teplovodním rozvodným zařízením, čímž nedodržel závazný postup při kalkulaci ceny tepelné energie.

Energetický regulační úřad dále uvedl, že účastník řízení postupoval v rozporu s body (1.1) a (1.3) cenového rozhodnutí, neboť v kalkulaci výsledné ceny tepelné energie uplatnil ekonomicky neoprávněné náklady tím, že si cenu za elektrickou energii z vlastní výroby stanovil ve výši [REDAKCE] Kč/MWh bez DPH a tuto cenu uplatnil v položkách „Elektrická energie“, „Výrobní režie“ a „Správní režie“, když průměrná cena elektrické energie za rok [REDAKCE] dodaná do sítě činila [REDAKCE] Kč/MWh bez DPH. Účastník řízení tak nepostupoval při ocenění nákladů na vlastní spotřebu elektrické energie z vlastní výroby podle části B bodu 2. Přílohy č. 4 k cenovému rozhodnutí, jelikož si do uvedených položek zahrnul vyšší náklady na vlastní spotřebu elektrické energie z vlastní výroby dané uplatněnou cenou, která neodpovídala ceně elektrické energie dodané do sítě. Rozdíl skutečně uplatněných nákladů a oprávněných nákladů činil [REDAKCE] Kč bez DPH a tuto částku účastník řízení promítl do kalkulace cen tepelné energie v rozporu s cenovým rozhodnutím.

V položce „Technologická voda“ klade správní orgán účastníku řízení za vinu, že do kalkulace výsledné ceny tepelné energie za rok [REDAKCE] uplatnil náklady na dodávku pitné vody spotřebované na přípravu teplé vody v předávacích stanicích v částce [REDAKCE] Kč bez DPH. Tyto náklady účtoval příslušným odběratelům tepelné energie odebírajícím teplou vodu na úrovni ze sekundárního rozvodu i fakturami za pitnou vodu spotřebovanou při přípravě teplé vody, odběratelé ze sekundárního rozvodu tak tento náklad zaplatili duplicitně. Náklady ve výši [REDAKCE] Kč bez DPH tak nelze podřadit pod ekonomicky oprávněné náklady ve smyslu bodu (1.1) a (1.3) cenového rozhodnutí.

Dalším ekonomicky neoprávněným nákladem byl podle Energetického regulačního úřadu náklad na příspěvky na penzijní připojištění za [REDAKCE] zaměstnanců ve výši [REDAKCE] Kč bez DPH za kalendářní rok [REDAKCE].

Správní orgán z předložené Smlouvy o spolupráci v oblasti dodávek a odběru tepla uzavřené mezi účastníkem řízení a [REDAKCE], které vystupovalo v rámci tohoto smluvního vztahu jako odběratel tepelné energie v pozici správce pro jednotlivá společenství vlastníků jednotek či samosprávy v bytových domech, dovodil, že závazek hradit provizi z ceny bez DPH, konkrétně v roce [REDAKCE] ve výši [REDAKCE] % z fakturovaných částek, což činilo celkovou částku [REDAKCE] Kč bez DPH, nelze považovat za ekonomicky oprávněný náklad. Účastník řízení tento výdaj odůvodnil snahou zajistit si odběratelskou základnu pro výrobu tepla na delší časové období, a tak umožnit lepší plánování všech záležitostí spojených s výrobou tepla pro vytápění a ohřev teplé vody. Z pohledu cenových předpisů nelze tento náklad považovat za nezbytně nutný v ceně tepelné energie, nebyl v rozporu s bodem (2.10.2) písm. j) Přílohy č. 1 k cenovému rozhodnutí prokazatelně doložen. Součet všech ekonomicky neoprávněných nákladů v ceně tepelné energie tak činil celkem [REDAKCE] Kč, a v této částce byla účastníku řízení uložena pokuta.

K námitkám a dalším důkazním návrhům účastníka řízení správní orgán uvedl, že hodnotil skutkový stav s přihlédnutím ke všem ustanovením cenového rozhodnutí a zákona o cenách. Veškeré podklady, které měl k dispozici pro vedení správního řízení a následné vydání tohoto rozhodnutí, považoval správní orgán za úplné a dostačující pro zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti v rozsahu podle § 2 a § 3 správního řádu.

## V. Rozklady účastníka řízení

Proti usnesení Energetického regulačního úřadu č. j. 11160-19/2019-ERU ze dne 20. ledna 2021, které mu bylo doručeno dne 31. ledna 2021, podal účastník řízení dne 2. února 2021 rozklad. V něm namítal, že Energetický regulační úřad dosud nezjistil stav věci do té míry, aby mohl o věci rozhodnout, neboť vychází jen ze zjištění obsažených v Protokolu o kontrole. Důvodem pro podání žádosti o nařízení ústního jednání byla jeho nezbytnost k uplatnění práv účastníka řízení, konkrétně pak právo klást otázky ostatním účastníkům řízení, zejména poškozeným, svědkům a znalcům. Provedení požadovaných výsledků mělo vyplnit mezeru ve shromážděných podkladech, a to s cílem prokázání, že účastník řízení vynaložil veškeré úsilí, které bylo možné požadovat, aby přestupku zabránil. Právě k prokázání vynaložení „veškerého úsilí“ měly požadované výsledky dopomoci. Závěrem účastník řízení označil správní řízení za nezákonné z důvodu nesprávného úředního postupu při dokazování, neúplnosti kontroly a Protokolu o kontrole, a navrhl zastavení správního řízení.

Proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 11160-20/2019-ERU ze dne 28. ledna 2021, které mu bylo doručeno dne 1. února 2021, podal účastník řízení dne 11. února 2021 rozklad, který podáním ze dne 3. března 2021 rozsáhle doplnil.

Účastník řízení předně namítá, že Energetický regulační úřad porušil zásadu *nullum crimen sine lege*, protože vyslovil vinu a uložil pokutu na základě neurčité právní normy, která účastníku řízení nedovoluje předem přizpůsobit své jednání jasně stanoveným mezím, když v rozhodné době nebyl k dispozici žádný jednotný a ustálený výklad těchto norem.

V napadeném rozhodnutí mělo dojít k nesprávnosti v popisu a počtu deliktních jednání, kterých by se účastník řízení měl dopustit za předpokladu správnosti skutkových zjištění. Energetický regulační úřad zaměňuje pojmy „cena“ a „cenová lokalita“, pod pojem „cena“ ve smyslu § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách zahrnuje všechny ceny, které účastník řízení v jedné cenové lokalitě uplatnil. Naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách může spočívat pouze v požadování konkrétní ceny po konkrétním dodavateli. Požadováním několika různých cen může být naplněno několik přestupků, nikoliv pouze jeden. Správní orgán dále nesprávně použil pojem správní delikt namísto přestupku a trestá požadování několika různých skutků, jejichž skutkovou podstatu nelze podřadit pod skutkovou podstatu žádného přestupku stanoveného zákonem.

Další námitky směřují k nesprávné formulaci výroku o vině, kdy účastník řízení upozornil na rozpor návětí výroku I. napadeného rozhodnutí s popisem skutku uvedeného v písm. a) až e) navazujícího na toto návětí. Zcela neurčitý je podle účastníka řízení okamžik spáchání deliktního jednání a ani popis jednotlivých skutků nespĺňuje požadavky kladené zákonem. Výrok III. je pak nesprávný proto, že v něm chybí odkaz na příslušné ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky, podle jehož pravidel má být sankce stanovena podle nejpřísněji trestného přestupku. Účastník řízení dále zpochybnil možnost uložit pokutu ve výši uvedené ve výroku III, neboť pro výpočet sankce není možné kumulovat neoprávněný prospěch, který měl být dosažen v důsledku několika přestupků; pokuta s odkazem na § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách byla uložena nesprávně.

Výroku II. napadeného rozhodnutí o uložení opatření k nápravě účastník řízení vytýká jeho nevykonatelnost. Energetický regulační úřad podle účastníka řízení nemůže uložit nápravné opatření v rámci sankčního správního řízení, k vedení řízení o uložení opatření k nápravě podle zákona o cenách pak nemá Energetický regulační úřad pravomoc.

Energetický regulační úřad podle účastníka řízení dospěl k nesprávným právním závěrům proto, že nesprávně vyložil právní úpravu, která na věc dopadá, když aplikoval přednostně cenové rozhodnutí před samotnými smlouvami. Takovýto výklad zasahuje do legitimního očekávání dodavatelů tepelné energie a vykazuje znaky pravé retroaktivity. V žádném cenovém rozhodnutí ani v zákoně nejsou přechodná ustanovení či jiná pravidla stanovující povinnost uvést smlouvy o dodávce tepelné energie do souladu s novými cenovými předpisy. Systém víceleté kalkulace, který účastník řízení prováděl v roce 2016, je v rovnováze a nepoškozuje odběratele. Účastník řízení dále uvedl, že stejný postup uplatňuje velká část dodavatelů tepelné energie a Energetický regulační úřad výběrově trestá pouze účastníka řízení, čímž se dopouští zjevné diskriminace. Podle účastníka řízení má správní orgán při kontrole správnosti vyúčtování přihlídnout k materiální stránce, zejména pak k tomu, zda výše ceny je či není přiměřená v komparaci s cenami srovnatelných dodavatelů tepelné energie. Jednáním účastníka řízení nedošlo k naplnění materiální stránky správního deliktu i proto, že se odběratelé podle tvrzení účastníka řízení necítí být poškozeni a s postupem účastníka řízení uzavřením smlouvy vyslovili souhlas. Účastník řízení z uzavření smluv o dodávce tepelné energie dovozuje „svolení“ odběratelů ve smyslu § 26 zákona o odpovědnosti za přestupky představující okolnost vylučující protiprávnost.

Účastník řízení poukázal na nesprávné vedení správního řízení, zejména na skutečnost, že ve správním řízení dokazování vůbec neproběhlo a Energetický regulační úřad vycházel jen ze zjištění obsažených v Protokolu o kontrole. Energetický regulační úřad neprovedl důkazy navržené účastníkem řízení, aniž by to řádně odůvodnil, a neumožnil mu seznámit se se spisem v jeho konečné podobě před vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Energetický regulační úřad dále nerespektoval zásadu *in dubio pro reo*, resp. *in dubio pro mitius*, čímž došlo k porušení práva účastníka řízení na spravedlivý proces. Podle účastníka řízení existovaly přinejmenším dvě rovnocenné výkladové i skutkové verze a správní orgán byl povinen vyhodnotit je ve prospěch účastníka řízení. Účastník řízení namítal i nepřezkoumatelnost cenového rozhodnutí, která je v rozporu s unijním právem a způsobuje pochybnosti o správnosti jeho výkladu. Podle judikatury Soudního dvora totiž platí především v oblasti trestního práva pravidlo, že výklad vnitrostátního práva nemůže jít s odvoláním na směrnici k tíži jednotlivce, a potažmo, je-li výklad s využitím evropského práva pro obviněného příznivější, má se postupovat podle něj. Účastník řízení vyjádřil názor, že odpovědnost za jednání popsané ve výroku I. napadeného rozhodnutí zanikla. Jelikož účastník řízení požadoval po odběratelích pevnou cenu, kterou kalkuloval na základě vyúčtování roku 2015, počala promlčecí doba běžet v lednu [redacted] a uběhla nejpozději v lednu [redacted]; s ohledem na účastníkem řízení namítanou protiústavnost § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a jeho výklad měla odpovědnost za skutek popsaný ve výroku I. zaniknout nejpozději v lednu [redacted]. Závěrem účastník řízení navrhl provedení důkazů a požádal Radu o nařízení ústního jednání.

## VI. Rozhodnutí o rozkladech

Rozklady účastníka řízení byly podány včas a po doplnění rozkladu proti napadenému rozhodnutí splňovaly předepsané náležitosti. Na základě podaných rozkladů Rada Energetického regulačního úřadu po jejich projednání v rozkladové komisi zřízené podle § 152 odst. 3 správního řádu rozhodla tak, jak je uvedeno ve výrokové části tohoto rozhodnutí, a to z následujících důvodů.

Podle § 98 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky odvolací správní orgán přezkoumává napadené rozhodnutí v plném rozsahu.

### **Rozhodnutí o rozkladu proti usnesení:**

Po přezkoumání napadeného procesního usnesení dospěla Rada k závěru, že toto usnesení bylo vydáno v souladu s právními předpisy.

Energetický regulační úřad v napadeném usnesení správně poukázal na § 80 zákona o odpovědnosti za přestupky, který zakotvuje možnost správního orgánu ústní jednání v přestupkovém řízení nařídit a jeho podmínky. Nutno zdůraznit, že nařízení ústního jednání v zákoně o odpovědnosti za přestupky tvoří výjimku z postupu vedení správního řízení, které je jinak ovládáno zásadou písemnosti správního řízení, jeho nařízení je pak vázáno na splnění podmínek uvedených v zákoně o odpovědnosti za přestupky.

Podmínky pro nařízení ústního jednání jsou v projednávané věci uvedeny v § 80 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, který umožňuje na žádost obviněného nařídit ústní jednání, je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv. Z moci úřední může správní orgán ústní jednání nařídit za splnění podmínky nezbytnosti takového jednání pro zjištění stavu věci. Zákon o odpovědnosti za přestupky přitom ponechává na správním uvážení správního orgánu, zda nezbytnost ústního jednání k uplatnění práv obviněného z přestupku shledá. Povinnost nařídit ústní jednání totiž vzniká až poté, co správní orgán tuto nezbytnost uzná. V této souvislosti Rada odkazuje na odůvodnění napadeného usnesení, zejména pak jeho bod [5], v němž Energetický regulační úřad uvedl důvody, pro které nezbytnost nařízení ústního jednání k uplatnění práv účastníka řízení neshledal, a zdůraznil, že předmětem správního řízení je podezření ze spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, jehož se měl dopustit účastník řízení, který je právnickou osobou, jejíž odpovědnost je posuzována bez ohledu na zavinění. Pokud tak účastník řízení požadoval nařízení ústního jednání za účelem výslechu svědků, osob, které se měly podílet na kalkulaci cen v letech 2014-2016, pak rovněž Rada v tomto odůvodnění neshledává nezbytnost provádění takového důkazu při ústním jednání, neboť s ohledem na vytýkaný skutek není nezbytné zjišťovat okolnosti, záměry či důvody účastníka řízení, které vedly k provedení kalkulací výsledných cen za rok 2016, jež správní orgán označuje za rozporné s cenovým rozhodnutím, nadto tyto kalkulace prováděly osoby, jejichž jednání je přičitatelné účastníku řízení jakožto právnické osobě, za kterou uvedené osoby jednaly.

Energetický regulační úřad postupoval v souladu s právními předpisy, když po posouzení důvodů, pro které účastník řízení požadoval nařídit ústní jednání, je zřejmé, že nařízení ústního jednání by nevedlo k jinému zjištění skutkového stavu věci, než jaký byl popsán v meritorním rozhodnutí. Rada nemůže přisvědčit ani námitce účastníka řízení, podle něhož je správní řízení zatíženo vadou, když účastník řízení neměl možnost řádně využít svá procesní práva. Rada má shodně s prvostupňovým orgánem za to, že účastník řízení mohl svá práva plně uplatnit prostřednictvím písemných vyjádření, což také činil, když

v průběhu řízení předkládal argumenty na podporu svých tvrzení a vyvrácení závěrů správního orgánu. Ústní jednání slouží ve správním řízení k realizaci úkonů, jako jsou právě např. výslechy. Takové jednání je však případně nařizována za účelem realizace těchto důkazů, pokud správní orgán o jejich provedení rozhodne, neplatí to naopak v tom smyslu, že by bylo nařízeno ústní jednání a pak teprve provedena úvaha, zda je namístě provádět důkaz prostředkem, který ústní jednání vyžaduje.

Přestože usnesení o zamítnutí žádosti účastníka řízení o nařízení ústního jednání bylo podle názoru Rady vydáno v souladu s právními předpisy, Rada reflektuje, že v mezidobí mezi podáním rozkladu a vydáním rozhodnutí o rozkladu proti napadenému usnesení bylo vydáno rozhodnutí ve věci, a to v rozmezí 8 kalendářních dnů, čímž se nařízení ústního jednání v rámci prvostupňového řízení stalo nemožným a žádost o nařízení ústního jednání ze dne 13. listopadu 2020 se stala ve smyslu § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu zjevně bezpředmětnou. Z uvedeného důvodu rozhodla Rada v souladu s § 90 odst. 4 správního řádu o zrušení napadeného usnesení a zastavení řízení o žádosti účastníka řízení ze dne 13. listopadu 2020 o nařízení ústního jednání.

#### **Rozhodnutí o rozkladu proti rozhodnutí:**

Rada se nejprve vyjádří k žádosti o nařízení ústního jednání v rámci řízení o rozkladu, kterou účastník řízení odůvodnil obdobně jako žádost o nařízení ústního jednání ze dne 13. listopadu 2020 podanou u prvostupňového orgánu, tedy požadavkem na provedení výslechu svědků. Ustanovení § 80 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky stanoví, že na žádost obviněného z přestupku nařídí správní orgán ústní jednání, je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv. Rada se proto zabývala otázkou, zda z žádosti účastníka řízení o nařízení ústního jednání vyplývá jeho nezbytnost k uplatnění jeho práv, a dospěla k závěru, že nikoliv. Rada se domnívá, že skutkový stav věci byl prvostupňovým orgánem zjištěn dostatečně a výslech v rozkladu uvedených osob, které se měly podílet na kalkulaci cen tepelné energie za účastníka řízení v letech [REDAKCE] jejichž jména účastník řízení ani neuvádí, by byl s ohledem na objektivní odpovědnost účastníka řízení za toto protiprávní jednání, nadbytečný. Účastník řízení nic nebránilo uplatňovat své námitky a činit jiná podání písemně, což také svým 65 stránkovým rozkladem učinil, proto nebylo třeba ústní jednání v řízení o rozkladu nařizovat.

K návrhu účastníka řízení na provedení důkazů, který je rovněž obsahem podaného rozkladu, Rada uvádí, že skutkový stav věci považuje za spolehlivě zjištěný a provedení navrhovaného důkazu považuje za nadbytečné.

#### **a) Nedodržení bodu (2.5) cenového rozhodnutí – písmeno a) výroku I.**

Ve vztahu k prvnímu skutku, který byl účastníkovi řízení vytýkán, prvostupňový správní orgán uvedl, že účastník řízení na základě předložených účetních dokladů (faktur) vyúčtoval odběratelům dodávky tepelné energie v roce [REDAKCE] vždy za uplynulé sjednané období (měsíc nebo půlrok) podle skutečně odebraného množství tepelné energie za ceníkovou cenu v souladu se smlouvami o dodávce tepelné energie. Po ukončení kalendářního roku [REDAKCE] však neprovedl úpravu cen tepelné energie v závislosti na zjištěných skutečně vynaložených nákladech.

Zde je namístě poukázat na závěry, které uvedl Krajský soud v Brně v rozsudku č. j. 30 A 17/2017-400, kde byla posuzována obdobná situace, kdy dodavatel tepelné energie neprovedl kalkulaci a vyúčtování výsledné ceny tepelné energie za kalendářní rok.

Krajský soud především k problematice prekluze jednání dodavatele, který takto postupoval, uvedl, že *„nemá za to, že by odpovědnost žalobce za spáchaný správní delikt zanikala postupně (s ohledem na měsíční fakturace), ale je toho názoru, že žalobce z povahy věci mohl přistoupit k vykalkulování a vyúčtování (uplatnění) výsledné ceny tepelné energie až po vyúčtování dodávky za poslední měsíc roku 2011 (tj. za měsíc prosinec 2011), což však v rozporu s pravidly věcného usměrňování nakonec neučinil. (...) Soud uvedl, že „má za to, že počátek běhu prekluzivní lhůty se odvíjí od data 8. 1. 2012, kdy žalobce mohl vůči většině svých odběratelů učinit konečné vyúčtování, a kdy tedy bylo postaveno najisto, že ani k tomuto datu žalobce v rozporu s cenovými předpisy konečné vyúčtování v souladu s pravidly věcného usměrňování neučinil, a v ceně tepelné energie tak mohly být zahrnuty neoprávněné náklady a nepřiměřený zisk“.*

Soud zde tedy vyslovil názor, že v případě, kdy dodavatel tepelné energie neprovedl vyúčtování výsledné ceny tepelné energie, ale učinit tak nepochybně měl, odvíjí se datum běhu lhůty pro zánik odpovědnosti za přešůpek od data, kdy mohl výsledné vyúčtování provést, přičemž učinit tak mohl až po vyúčtování za poslední kalendářní měsíc, zde prosinec [REDACTED]. Z obsahu kontrolního spisu, přesněji z podkladů pod č. j. 09185-15/2018-ERU přitom plyne, že za dodávku z primárního rozvodu vystavoval účastník řízení vyúčtování za prosinec [REDACTED] dne 4. ledna [REDACTED] a za dodávku ze sekundárního rozvodu dne 10. ledna [REDACTED].

K samotnému přešůpku spočívajícím v tom, že *„po ukončení kalendářního roku [REDACTED] nevyúčtoval výslednou cenu tepelné energie vycházející z kalkulace výsledné ceny tepelné energie ve smyslu ustanovení tohoto bodu, jelikož nezohlednil skutečnou výši ekonomicky oprávněných nákladů a zisk v daném roce, nýbrž převis mezi odběrateli uhrazenými platbami (dle ceníkových cen tvořených bez ohledu na skutečně vynaložené náklady) a mezi skutečně vzniklými náklady a plánovaným ziskem na zajištění dodávky tepelné energie v roce [REDACTED] fakturoval jako dodatečný zisk“* lze opět odkázat na závěry rozsudku č. j. 30 A 17/2017-400.

Soud uvedl: *„Nelze si však již představit situaci, že by dodavatel tepelné energie neprovedl výslednou kalkulaci ceny tepelné energie a její vyúčtování. To vyplývá ze samotné podstaty cenové regulace v podobě jejího věcného usměrňování. Podléhá-li cena tepelné energie ve smyslu § 17 odst. 11 energetického zákona cenové regulaci a stanoví-li pravidla této regulace mj. to, jaké ekonomicky oprávněné náklady ve smyslu § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách a jaký přiměřený zisk ve smyslu § 2 odst. 7 písm. b) téhož zákona lze v ceně tepelné energie uplatnit, což v daném případě dále konkretizují body (1.2) a (1.3) cenového rozhodnutí č. 1/2010, není možné toho dosáhnout jinak než provedením výsledné cenové kalkulace, která bude obsahovat skutečné náklady vynaložené na dodávku tepelné energie a dodavatelem kalkulovaný zisk, neboť předběžná cena tepelné energie může být založena nanejvýš na určitém kvalifikovaném odhadu těchto nákladů. Pokud tedy dodavatel tepelné energie nekalkuluje výslednou cenu tepelné energie a tuto cenu následně u odběratelů neuplatní, tj. neprovede vyúčtování uplatňované předběžné ceny dle skutečného množství dodané tepelné energie a skutečných nákladů, nemůže se jednat o případ, že by po odběratelích požadoval cenu, jejíž kalkulace byla vytvořena v souladu s podmínkami věcného usměrňování.“*

*Již sama o sobě by přitom tato skutečnost nutně znamenala, že žalobce tímto postupem porušil bod (2.6) cenového rozhodnutí č. 1/2010, neboť jakoukoli později (pro účely vykazování) vytvořenou formální cenovou kalkulaci, které by neodpovídala žádná výsledná cena vyúčtovaná odběratelům, by nebylo možno pokládat za kalkulaci ve smyslu cenových předpisů, které stanoví podmínku sjednání a uplatňování takové ceny“. Pro úplnost je ještě vhodné doplnit závěr soudu, že „žalobce za kalendářní období roku 2011 vůbec neprovedl výslednou kalkulaci ceny tepelné energie a tuto nevyúčtoval odběratelům, vůči kterým tedy vůbec neuplatnil cenu tvořenou řádně a v souladu s cenovými předpisy, nemůže ve svém důsledku znamenat, že by žalobce za jednání spočívající v tom, že v ceně tepelné energie za rok 2011 uplatnil ekonomicky neoprávněné náklady a nepřiměřený zisk, nemohl být odpovědný“.*

V uvedené věci je zřejmé, že právě popsáním způsobem účastník řízení postupoval. Podle cenového rozhodnutí pro rok [REDAKCE] platilo, že:

(2.4) Předběžná cena tepelné energie uplatňovaná v kalendářním roce, vychází z předběžné kalkulace, ve které lze uplatnit pouze předpokládané ekonomicky oprávněné náklady, přiměřený zisk a předpokládané množství tepelné energie v kalendářním roce.

(2.5) Výsledná cena tepelné energie vychází z výsledné kalkulace, která obsahuje skutečně uplatněné ekonomicky oprávněné náklady a odpovídá výnosům za tepelnou energii a skutečnému množství tepelné energie za ukončený kalendářní rok.

Odkázat je možno i na bod (2) přílohy č. 2 cenového rozhodnutí. Cenové rozhodnutí tedy vychází z toho, že dodavatel musí provést kalkulaci a vyúčtování výsledné ceny tepelné energie za příslušný kalendářní rok. Tato skutečnost ostatně i plyne ze samotné podstaty ceny věcně usměrňované podle § 6 zákona o cenách, která není stanovena přímo, ale jsou stanovena pravidla pro její tvorbu, když tato pravidla jsou zároveň založena zejména na tom, že do ceny lze zahrnout pouze skutečně vynaložené a nutné náklady, což z povahy věci nelze učinit v předběžné ceně.

Skutečnou výši ekonomicky oprávněných nákladů pro daný rok je možno určit až po skončení tohoto roku. Že se musí jednat o výši skutečnou plyne již z bodu (1.3) cenového rozhodnutí, podle něhož ekonomicky oprávněnými náklady v ceně tepelné energie jsou ekonomicky oprávněné náklady nezbytné pro výrobu anebo rozvod tepelné energie v kalendářním roce, tj. nikoliv náklady teoretické či předpokládané, ale takové, které je nezbytně nutné vynaložit. K tomu srov. obdobnou a z hlediska účelu totožnou definici § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách.

Jak bude ještě dále uvedeno, na závěru o porušení tohoto ustanovení nic nemění námitky účastníka řízení, že sjednal s odběrateli cenu pevnou, přičemž tuto okolnost Energetický regulační úřad nezpochybňuje a není ji třeba zvlášť dokazovat, jak se účastník řízení domáhá. Smluvním ujednáním není možno aplikaci cenového rozhodnutí vyloučit, povinnost kalkulovat a uplatňovat cenu tepelné energie v souladu podmínkami věcného usměrňování je navíc povinností veřejnoprávní, které se není možno zprostit odkazem na údajné svolení odběratelů s tímto postupem. Cena tepelné energie je ostatně cenou věcně usměrňovanou a odběratelé předem nemohou znát její odpovídající výši v souladu s § 2 odst. 7 zákona o cenách, tím méně ji sjednat. Účastník řízení je přitom subjektem ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o cenách, podle něhož prodávající ani kupující nesmí zneužít svého

výhodnějšího hospodářského postavení k tomu, aby získal nepřiměřený majetkový prospěch (když kategorie výhodnějšího hospodářského postavení není bez dalšího totéž co dominantní postavení ve smyslu soutěžních předpisů a je charakterizována především závislostí odběratelů na dodávkách tepelné energie od kupujícího).

#### **b) Nedodržení bodu (2.5) cenového rozhodnutí – písmeno b) výroku I.**

Podle uvedeného bodu měl účastník řízení nedodržet bod (2.5) cenového rozhodnutí, neboť uplatnil a prostřednictvím faktur vyúčtoval odběratelům ceny tepelné energie „Primár Jednosložková“, „Primár Dvousložková“, „Primár Individuální“, „Sekundár ÚT Jednosložková“, „Sekundár ÚT Dvousložková“, „Sekundár TUV Jednosložková“, „Sekundár ÚT Rodinné domky“ a „Sekundár Distributor“ za rok [REDAKCE] které vychází z kalkulací výsledných cen, ale tyto kalkulace neodpovídají skutečným dosaženým výnosům (tržbám) za tepelnou energii a skutečnému dodanému množství tepelné energie (u množství tepelné energie kromě ceny „Primár Individuální“) za rok [REDAKCE].

Uvedenou část výroku shledává Rada nezákonnou pro naprosto nedostatečný popis skutku, jehož se měl účastník řízení dopustit. Z uvedeného výroku se nepodává, jakým konkrétním jednáním se účastník řízení měl přestupku dopustit. Samotné rozhodnutí je pak v této otázce nepřezkoumatelné, neboť krom konstatování v bodech 22 až 24 napadeného rozhodnutí není zjevné, z jakých skutečností Energetický regulační úřad své závěry dovodil. Tato skutečnost se blíže podává ze str. 29 kontrolního protokolu, který ovšem není závazným správním rozhodnutím a absenci odůvodnění v napadeném rozhodnutí nemůže nahradit. Je ovšem třeba odmítnout tvrzení účastníka řízení, že Energetický regulační úřad nereflektoval jeho námitky uplatněné dne 20. prosince 2018, z uvedeného podání v rámci kontroly se podává tolik, že účastník řízení zjištěnou skutečnost uznal, resp. uvedl, že není schopen příčinu problému identifikovat.

#### **c) Nedodržení bodu (2.2) v návaznosti na bod (3.6) cenového rozhodnutí**

Účastník řízení měl tento bod porušit tím, že roce 2016 v odběrných místech č. OM [REDAKCE] a č. OM [REDAKCE] kalkuloval, sjednal a vyúčtoval cenu tepelné energie „Sekundár ÚT Jednosložková“ ve výši [REDAKCE] Kč/GJ bez DPH, ačkoli měl správně kalkulovat, sjednat a vyúčtovat pro tato odběrná místa cenu tepelné energie „Sekundár ÚT Rodinné domky“ ve výši [REDAKCE] Kč/GJ bez DPH, jelikož daná odběrná místa odebírají tepelnou energii pro rodinné domy, přičemž rodinné domy představují důvodně sloučenou skupinu odběrných míst. Cena „Sekundár ÚT Rodinné domky“ představovala cenu pro skupinu důvodně sloučených míst s ohledem na shodné technické a nákladové podmínky vedoucí k závěru o vhodnosti sloučení těchto míst.

Účastník řízení uvádí, že v případě těchto odběrných míst došlo ke sjednání tzv. individuální ceny, která byla sjednána v roce 2011 (v následné části uvádí, že o individuální cenu nešlo, ale patrně jde o terminologickou nedůslednost a účastník řízení měl na mysli, že nebylo sjednáno, že by šlo o tzv. důvodně sloučená odběrná místa). Rada s tímto výkladem účastníka řízení nesouhlasí, především z toho důvodu, že konkrétním odběratelům byla vyúčtována cena vyšší, než měla být v souladu s podmínkami věcného usměrňování. Není nutné, aby ve smlouvě o dodávce tepelné energie bylo sjednáváno, že odběrné místo patří mezi skupinu důvodně sloučených odběrných míst, neboť se nejedná o nárok smluvní, ale o důsledek aplikace cenového rozhodnutí účastníkem řízení. Dodavatel tepelné energie



ostatně není povinen kalkulovat odlišnou cenu pro takto sloučená odběrná místa, jde o jeho oprávnění, nicméně pokud tak postupuje, má to určité důsledky.

Podle bodu (2.2) písm. c) cenového rozhodnutí cenu tepelné energie na jednotlivých úrovních předání tepelné energie může dodavatel takto dále samostatně kalkulovat pro důvodně sloučené skupiny odběrných míst. Z bodu (2.3) vyplývá, že důvodem sloučení jsou objektivní podmínky spočívající v charakteru odběru. Dodavatel nemůže odběrná místa určitým způsobem zvýhodňovat či naopak, podle bodu (3.6) cenového rozhodnutí platí, že dodavatel ceny tepelné energie nebo jejich složky kalkuluje, sjednává a vyúčtuje stejným a prokazatelným způsobem pro všechna odběrná místa při jejich rozdělení podle bodu (2.2), k čemuž podle prvostupňového správního orgánu nedošlo, neboť dvěma odběratelům nebyla tato výhodnější cena přiznána.

Nutno uvést, že namítá-li účastník řízení, že nejsou zohledněny skutkové okolnosti, proč tato dvě odběrná místa nebyla zařazena do skupiny sloučených odběrných míst, když pro tuto skutečnost není určující jen to, že jde o rodinné domy, je třeba tuto námitku uznat. V kontrolním protokolu i napadeném rozhodnutí absentuje odůvodnění této otázky, jakož i konkrétní skutkové okolnosti, z nichž byl tento závěr dovozen, nejsou ani rozebrány konkrétní podmínky pro sjednání ceny tepelné energie „Sekundár ÚT Rodinné domky. Napadené rozhodnutí v tomto směru neobstojí.

#### **d) Nedodržení bodu (2.2) cenového rozhodnutí**

K uvedenému bodu platí přiměřeně předpoklady uvedené v bodě c) tohoto odůvodnění. Podstatou jednání účastníka řízení mělo být, že v odběrných místech „[redacted]“ (č. OM [redacted]) a „[redacted]“ (č. OM [redacted]) kalkuloval cenu z primárního rozvodu oproti ceně ze sekundárního rozvodu, když tato dodávka se uskutečňovala jinému držiteli na rozvod tepelné energie [redacted]. Účastník řízení uvádí, že se jednalo v podstatě o cenu individuální, neboť z určitých důvodů nebylo možno s uvedenou společností sjednat cenu odlišnou.

Individuální cena je institutem cenového rozhodnutí obsaženým v bodě (3.7), podle něhož cena tepelné energie pro některá odběrná místa na stejné úrovni předání tepelné energie v jedné cenové lokalitě se může lišit, odlišují-li se dodávky tepelné energie pro konkrétní odběrné místo oproti ostatním odběrným místům na stejné úrovni předání tepelné energie v jedné cenové lokalitě specifickým technickým charakterem, průběhem či velikostí dodávky tepelné energie nebo specifickými připojovacími podmínkami. Individuální cenu tepelné energie lze také sjednat u odběrného místa, které využívá soustavu zásobování tepelnou energií pouze jako náhradní zdroj tepelné energie.

V tomto ohledu je možno konstatovat, že skutečnost, že odběrateli je účtována cena tepelné energie kalkulovaná pro jinou úroveň předání (tj. nikoliv cena zcela odlišná) je indicií, že se o cenu individuální nejedná. Zcela to nicméně vyloučit nelze, pro tyto účely by bylo nutno zjišťovat, proč byla příslušná cena takto kalkulována a zda takový postup není s ohledem na konkrétní specifické podmínky namístě. Z obsahu správního spisu plyne přinejmenším skutečnost, že tento odběratel nebyl běžný, jelikož šlo o dalšího držitele licence na rozvod tepelné energie, odebírajícího tedy větší objem tepla pro další dodávku, který měl ve svém vlastnictví další výměňkové stanice, kde docházelo k přeměně parametrů teplotnosné látky. Ve skutečnosti by se tak dalo hovořit o dvou sekundárních rozvodech napojených na

sebe. Z kontrolního protokolu je dále patrné, že pokud jde o kalkulované ceny (jde vždy o ceny předběžné), hradil odběratel [REDAKCE] cenu označenou jako „Primár“, tj. s ohledem na ceny uplatňované na sekundárním rozvodu cenu nižší (což je i logické s ohledem na obvyklý princip, že cena na sekundárním rozvodu je zatížena dodatečnými náklady). V daném případě tedy uplatnění této ceny ve vztahu k dalšímu dodavateli vedlo k tomu, že mu byla účtována nižší cena. K obohacení účastníka řízení tak zjevně nedošlo, maximálně by bylo možno uvažovat o nerovném přístupu k odběratelům. Podstatou individuální ceny při splnění jejích podmínek je nicméně zvýhodnění určitého odběratele, přičemž v uvedeném případě nelze ze spisového materiálu identifikovat skutečnosti, které by vylučovaly možnost individuální cenu tepla uplatnit, naopak se věc jeví tak, že důvody pro individuální nižší cenu pro dalšího držitele licence na rozvod tepelné energie mohly existovat. Účastníkovi řízení tedy spáchání tohoto přestupku nebylo prokázáno.

#### **e) Ekonomicky neoprávněné náklady**

Podle § 2 odst. 7 písm. c) zákona o cenách se za ekonomicky oprávněné považují náklady pořízení odpovídajícího množství přímého materiálu, mzdové a ostatní osobní náklady, technologicky nezbytné ostatní přímé a nepřímé náklady a náklady oběhu.

Podle bodu (1.3) cenového rozhodnutí se ekonomicky oprávněnými náklady v ceně tepelné energie rozumí ekonomicky oprávněné náklady ve smyslu § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách nezbytné pro výrobu anebo rozvod tepelné energie v kalendářním roce, které vycházejí z účetnictví dodavatele tepelné energie tvořeného v souladu s Českými účetními standardy podle jiného právního předpisu. Podmínky některých ekonomicky oprávněných nákladů v ceně tepelné energie jsou uvedeny v Příloze č. 1 k cenovému rozhodnutí.

Podle výroku I. písm. e) napadeného rozhodnutí uplatnil účastník řízení v rozporu s částí B bodu (2) Přílohy č. 4 cenového rozhodnutí v položkách „Elektrická energie“, „Výrobní režie“ a „Správní režie“ ekonomicky neoprávněné náklady na vlastní spotřebu elektrické energie z vlastní výroby ve výši [REDAKCE] Kč bez DPH, když si cenu za elektrickou energii z vlastní výroby stanovil ve výši [REDAKCE] Kč/MWh bez DPH, která neodpovídala ceně elektrické energie za rok [REDAKCE] dodané do sítě, když průměrná cena elektrické energie za rok [REDAKCE] dodané do sítě činila [REDAKCE] Kč/MWh bez DPH.

Příloha č. 4 stanovila postup pro dělení společných nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla. V procesu kombinované výroby elektřiny a tepla vznikají tzv. náklady přímo přiřaditelné (výrobě elektřiny či výrobě tepla) a z povahy procesu dále náklady společné, které je nutno pro účely kalkulace určitým způsobem rozdělit. Bod B přílohy stanovil postup při dělení nákladů sdružené výroby v teplárnách a elektrárnách s parními turbínami. Jakkoliv je systematické zařazení tohoto pravidla nevhodné, neboť by bylo namíste tento údaj uvést v textu samotného cenového rozhodnutí, stanoví příloha č. 4, že elektřina z vlastní výroby se oceňuje cenou za dodávku do sítě, tj. cenou, za kterou byla tato elektřina vykupována některým obchodníkem s elektřinou při dodávce do elektrizační soustavy.

Skutkový stav byl takový, že účastník řízení využíval vlastní vyrobenou elektřinu a dále dokupoval elektrickou energii ze sítě. Náklady na elektrickou energii z vlastní výroby však neoceňoval cenou za dodávku do sítě, ale v roce [REDAKCE] si sám stanovil cenu ve výši [REDAKCE] Kč/MWh bez DPH. Ve skutečnosti se tak jednalo o problematiku oceňování vlastní vyrobené elektrické energie použité pro kalkulaci ceny tepelné energie. Elektrickou energii do sítě

účastník řízení dodával společnosti [REDACTED], v roce [REDACTED] za průměrnou cenu [REDACTED] Kč/MWh, tudíž pro účely kalkulace ji oceňoval vyšší částkou, než za kterou elektrickou energii prodával. V této části má tedy Rada závěry prvostupňového správního orgánu za správné.

Pokud se jedná o náklady v položce „Technologická voda“, dospěl prvostupňový správní orgán k závěru, že účastník řízení uplatnil část nákladů duplicitně, a to odběratelům ze sekundárního rozvodu. Nutno konstatovat, že skutkový popis tohoto skutku v rámci napadeného rozhodnutí považuje Rada za nedostatečný, z rozhodnutí totiž vůbec není patrné z čeho vyplývá, že by předmětné náklady byly zahrnuty do ceny duplicitně. Energetický regulační úřad toliko uvedl, že tyto náklady vznikly na úrovni sekundárního rozvodu a že byly zahrnuty „rovněž do kalkulace výsledné ceny v položce „Technologická voda“ na úrovni ze sekundárního rozvodu“, což nedává valný smysl, především s ohledem na použití slova „rovněž“, neboť právě v kalkulaci ceny ze sekundárního rozvodu by podle výše uvedeného tvrzení bylo namísto tyto náklady očekávat. Skutkový popis obsažený ve výroku napadeného rozhodnutí pak vyznívá tak, že prvostupňový správní orgán podstatu přestupku v úplnosti nepochopil. Z kontrolního protokolu vyplývá, že náklady na vodu byly vyfakturovány odběratelům tepelné energie s cenou „Sekundár TUV jednosložková“, a to ve stejné výši, v jaké byly následně zahrnuty do kalkulace ceny tepelné energie na sekundárním rozvodu, tj. mělo dojít k požadování těchto nákladů v rámci ceny tepelné energie a mimo cenu tepelné energie, ve výsledku duplicitně. Podstatou přestupku nebylo pouhé zahrnutí nákladu do ceny tepelné energie (které nadto nebylo duplicitní), ale vyúčtování nákladů na vodu odběratelům separátně a zároveň zahrnutí nákladů do ceny, když tento postup svědčí o tom, že se nejednalo o technologickou vodu pro výrobu tepelné energie, ale ohřivanou vodu (TUV) dodávanou odběratelům jako komoditu.

Jak plyne z faktur pro odběrná místa využívající cenu „Sekundár TUV jednosložková“ (tj. jde o místa, jimž není dodávána pouze tepelná energie v rámci určitého teplotního média, ale i médium jako takové, tj. teplá užitková voda), byl těmto odběratelům fakturován jak odběr vody za konkrétní množství spotřeby (podle náměrů vodoměrů, podrobný způsob určení je popsán ve fakturách), tak hodnota tepelné energie spotřebované pro její ohřev. Podrobný popis skladby položky zahrnující náklady na vodu je uveden na str. 44 až 45 kontrolního protokolu. Uvádí-li účastník řízení v rámci rozkladu, že „Doplňovací voda“ pro zásobování teplem a „ohřátá voda“ pro zásobování teplou vodou není totéž, je třeba tomuto konstatování v obecné rovině přiznat relevanci, byť samo o sobě nic nevyovídá o správnosti či nesprávnosti učiněných kontrolních zjištění. Účastník řízení nicméně dále uvádí, že „*v účetnictví účastník řízení takovou duplicitu neodhalil, ačkoliv dle tvrzení v bodě 85 napadeného rozhodnutí z něj ERU údajně vychází. (...) Prověřovali jsme podklady řízení (viz shora uvedené CD) a nelze z nich vyvodit, z jakých podkladů ERU ve skutečnosti v daném případě vycházel*“. Rada tak zkoumala předmětnou nákladovou položku v kontextu uvedené námítky, když musí konstatovat, že Energetický regulační úřad v napadeném rozhodnutí zcela nedostatečně popsal skutkový stav, na kterém závěr o předmětném porušení cenových předpisů založil. Je třeba se především zabývat otázkou, z čeho plyne, že „*Účastník řízení však tyto náklady na dodávku vody spotřebované na přípravu teplé vody zahrnul rovněž do kalkulace výsledné ceny v položce „Technologická voda“ na úrovni ze sekundárního rozvodu (03 Sekundár) ve shodné výši [REDACTED] Kč bez DPH*“ (str. 7 napadeného rozhodnutí), když podle výroku by tyto náklady měly být obsaženy v položce „Technologická voda“. Na

str. 24 kontrolního protokolu jsou uvedeny kalkulace výsledných cen tepelné energie v dané cenové lokalitě, v nichž je skutečně uvedeno, že uplatněna byla částka [REDAKCE] Kč, když náklady na technologickou vodu jsou převážně zahrnuty na sekundárním rozvodu, v kontextu toho se závěry Energetického regulačního úřadu zdají správné.

Logiku však již nedává, jak tyto náklady byly skutečně zahrnuty do ceny za situace, kdy účastník řízení fakticky výslednou kalkulaci ceny neprovedl (ta je jen výpočtem uplatňování předběžné ceny a jejich dílčích vyúčtování), ale v předběžných cenách tepelné energie tuto položku dohledat nelze. Jak totiž plyne ze str. 22 kontrolního protokolu, v předběžných cenách byly náklady v položce „Technologická voda“ řádově nižší, pro úroveň sekundárních rozvodů v řádu statisíců. Popsané skutečnosti jsou vysvětlitelné tím, že účastník řízení do ceny tepelné energie fakticky zahrnul náklady vyšší, než kalkuloval do předběžné ceny, nicméně z obsahu kontrolního protokolu a ani napadeného rozhodnutí nelze seznat, jakým způsobem tyto náklady byly do cen zahrnuty a uplatněny. V tomto směru se jeví jako logické vysvětlení, že do propočtů výsledných cen tepelné energie byly zahrnuty částky, které účastník řízení vyúčtoval v rámci fakturace za dodávku TUV odběratelům v části fakturace množství dodané vody. V takovém případě by se však nejednalo o uplatnění žádného duplicitního nákladu, přičemž ze spisového materiálu se žádný další možný způsob údajně duplicitního zahrnutí těchto nákladů nepodává.

Další posuzovanou otázkou je zahrnování nákladů na příspěvky na penzijní připojištění zaměstnanců ve výši [REDAKCE] Kč, které účastník řízení uplatnil v ceně tepelné energie v položkách „Výrobní režie“, „Správní režie“ a „Ostatní stálé náklady“, o nichž správní orgán uvedl, že je nelze považovat za ekonomicky oprávněné náklady v ceně tepelné energie a jejichž uplatnění v kalkulaci výsledné ceny tepelné energie účastníku řízení ve výroku I. písm. e) bod třetí účastníku řízení vytýká. Rada na tomto místě vyjádří svůj postoj k nákladům na příspěvky na penzijní připojištění zaměstnanců, který vyplývá z její rozhodovací praxe. Tyto náklady jsou způsobem motivace k získávání a udržení zaměstnanců jako kvalifikované pracovní síly. Tato okolnost, jakož i daňová uznatelnost těchto nákladů, však sama o sobě pro závěr o uznatelnosti nákladů z hlediska cenových předpisů není relevantní. K obdobné věci je příhodné odkázat na rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 30 A 93/2014-80, v němž soud hodnotil vynaložení nákladů na příspěvky zaměstnancům na životní pojištění a konstatoval, že se nejedná o mzdové náklady, zároveň ale konstatoval, že se z hlediska cenové regulace o náklady ekonomicky oprávněné nejedná. V souladu s tímto vysloveným závěrem je prezentovaný názor Ministerstva financí, jakož i skutečnost, že Energetický regulační úřad v minulosti (do roku 2020) prezentoval tyto náklady pro oblast elektroenergetiky a plynárenství jako ekonomicky neoprávněné.

Výše uvedené je třeba podle názoru Rady primárně vykládat tak, že cenové orgány jsou oprávněny v rámci stanovení věcných cenových podmínek tyto náklady označit za ekonomicky neoprávněné. Neznamená to však, že se považují za ekonomicky neoprávněné vždy, či v plné výši, ale cenový orgán má v této otázce nepochybně určitou míru uvážení, které při stanovení věcných cenových podmínek využije nebo nikoliv. Jinou situací by bylo, pokud by v rámci pravidel věcného usměrňování cen existovala jednoznačně stanovená právní norma, z níž by neoprávněnost zahrnutí těchto nákladů vyplývala. Rada si je vědoma specifčnosti povahy těchto nákladů a dospěla k následujícím závěrům. Mezi znaky ekonomické oprávněnosti nákladů patří podle § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách, jakož i cenového rozhodnutí jejich nezbytnost a vazba na konkrétní regulovanou činnost, za niž je

cena hrazena. Uvedená kritéria je nutno posuzovat racionálně, a to tím spíše v oblasti správního trestání. Mezi takové náklady nepochybně patří náklady na personální zajištění provozování regulované činnosti, tj. obecně náklady na plnění vztahující se k zaměstnancům a jimi vykonané práci. Ustanovení § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách ostatně výslovně předpokládá uznání i jiných nákladů než mzdových (jimi výše uvedené náklady skutečně nejsou), když uvádí „mzdové a ostatní osobní náklady“, přičemž v důsledku chybějící definice tohoto pojmu lze výše uvedené příspěvky nepochybně za ostatní osobní náklady považovat. Z jazykového výkladu vyplývá, že ostatními osobními náklady se rozumí náklady vynaložené v souvislosti s personálním zajištěním výkonu dané činnosti, přičemž se zároveň nejedná o náklady mzdové, z čehož nelze zároveň dovést, že nemzdová plnění poskytnutá zaměstnancům osobními náklady nejsou.

V tomto kontextu je možno shledat, že cenové rozhodnutí nad rámec výše uvedených obecných hledisek žádá přesnější pravidla pro uplatnění těchto nákladů nestanoví, a to ani z hlediska charakteru těchto osobních nákladů, ani z hlediska jejich případného vyloučení ze zahrnutí do ceny ve smyslu bodu (2.10) Přílohy č. 1 cenového rozhodnutí. Příloha č. 3 zjevně v tomto směru nepředstavuje normativní část cenového rozhodnutí. Za takové situace má Rada za to, že ačkoliv náklady na příspěvky zaměstnancům na penzijní připojištění nejsou striktně vzato náklady mzdové, jedná se přece jenom o náklady plnící obdobou funkci. Z uvedeného důvodu by bylo nepřiměřené tyto náklady z objemu nákladů vynakládaných na personální výkon licencované činnosti automaticky vyčleňovat. Racionálním postupem by v takovém případě bylo posuzování objemu osobních nákladů jako celku s ohledem na jejich obvyklost a přiměřenost při srovnatelných ekonomických činnostech, případně stanovení obvyklé výše hodnoty těchto příspěvků u ostatních dodavatelů, ať již šetřením u podstatné části těchto držitelů licence, anebo zjišťováním u institucí, které tato pojištění a připojištění sjednávají.

Pokud má Rada shrnout výše uvedené, dospívá k závěru, že zejména náklady na penzijní připojištění nelze hodnotit automaticky jako neoprávněné z hlediska § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách, byť je možno je v rámci cenových podmínek jako neoprávněné stanovit; z uvedeného ustanovení lze na druhou stranu nepochybně dovést, že tyto náklady, jejichž výše obecně nemusí mít přímou souvztažnost s rozsahem činnosti adresáta cenové regulace a množstvím dodaného zboží podléhajícího cenové regulaci, nemohou být v ceně tepelné energie uplatněny v libovolné výši, ale ve výši odpovídající obvyklé výši těchto nákladů (příplatků) a ve vazbě na odpovídající zajištění regulované činnosti z hlediska personálního.

Rada vychází v souladu se zásadou *in dubio mitius* (v pochybnostech o výkladu ve prospěch obviněného) z toho, že cenové rozhodnutí se ve vztahu k těmto nákladům výslovně nevyjadřuje, ani v pozitivním ani negativním smyslu, nestanoví ani výši, ve které mohou být zahrnuty, byť tu by bylo možné stanovit statistickými metodami. S ohledem na absenci výslovného zákazu zahrnutí těchto nákladů do ceny tepelné energie není možno účastníka řízení za jejich zahrnutí sankcionovat jako za přestupek podle zákona o cenách bez dalšího, pokud by nebylo např. zjištěno, že tyto náklady byly uplatněny v nepřiměřené výši. Z tohoto důvodu je namístě tuto část výroku I. zrušit a řízení zastavit.

Další část předmětného výroku se týkala skutku, podle něhož účastník řízení v rozporu s bodem (2.10.2) písm. j) Přílohy č. 1 cenového rozhodnutí v položce „Správní režie“ uplatnil

náklady na provizi z tepla ve výši [REDAKCE] Kč bez DPH, evidované na účtu [REDAKCE] (faktury č. [REDAKCE], které nelze považovat za ekonomicky oprávněné náklady nezbytné pro výrobu anebo rozvod tepelné energie. Konkrétně se jednalo o náklady fakturované [REDAKCE] na základě Smlouvy [REDAKCE] (předložena pod č. j. 11045-15/2017-ERU a založena následně do kontrolního spisu, Energetický regulační úřad zjevně chybně opakovaně uváděl, že smlouva byla uzavřena dne [REDAKCE]. Stavební bytové družstvo je podle této smlouvy správcem pro společenství vlastníků jednotek a jiné odběratele v bytových domech a zajišťuje služby týkající se dodávek tepelné energie. Společenství vlastníků jednotek se zavázalo ve prospěch účastníka řízení jednat s jednotlivými odběrateli, projednávat odběrové diagramy, kvalitu dodávek tepla, působit proti odpojování odběratelů či poskytovat poradenskou činnost.

Rada se v tomto případě ztotožňuje s hodnocením věci provedeným prvostupňovým správním orgánem. Prvostupňový správní orgán nicméně konkrétně uvedl, že zahrnutí tohoto nákladu proběhlo v rozporu s bodem (2.10.2) písm. j) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí, podle něhož v ceně tepelné energie nelze uplatnit platby za ekonomické, právní, poradenské nebo organizační služby, pokud není dodavatelem jednoznačně doloženo plnění těchto služeb. Byť plnění těchto služeb skutečně v relevantní míře doloženo nebylo, takové vyhodnocení je podle názoru Rady nedostačující, již proto, že je uvedené ustanovení vykládáno převážně ve smyslu procesním. Důkazní břemeno v rámci výkonu správního dozoru a ukládání sankcí leží na správním orgánu, není na účastníkovi řízení, aby se vyvínoval z toho, že přestupek nespáchal (byť jsou připuštěny určité výjimky, např. nutnost doložit námitky určitého druhu vznášené proti zákonnosti rozhodnutí). Uvedené ustanovení je třeba vykládat především jako hmotněprávní, neboť se týká poskytování určitých služeb, jejichž plnění se většinou neprojevuje ve vnějším světě určitým trvalým a hmatatelným výstupem (jejich předmětem není poskytnutí zboží či určité služby spočívající ve zhotovení věci, jejich předmětem je spíše poskytnutí rady či výsledku mající charakter duševního vlastnictví poskytovatele). Netrvání na uvedené podmínce by v podstatě vedlo k tomu, že by dodavatel mohl tvrdit jakékoliv vynaložení obdobných nákladů, aniž by mohlo být zjištěno, zda skutečně těmto nákladům odpovídalo určité protiplnění.

V daném případě zjevně těmto nákladům relevantní protiplnění neodpovídalo, především je však namístě zpochybnit ekonomickou oprávněnost tohoto nákladu i s ohledem na bod (1.3) cenového rozhodnutí, neboť se nejednalo o náklad nezbytný pro výrobu anebo rozvod tepelné energie v kalendářním roce. Poskytnuté služby na základě smlouvy ze dne [REDAKCE] byly směřovány především ve prospěch konečných odběratelů tepelné energie, tj. jednalo se většinou o služby poskytované odběratelům, přičemž odběratelé, na které se taková smlouva nevztahuje, zjevně musí v ní uvedené záležitosti zajišťovat sami (již z toho je pak patrné, že zahrnutí takto vynaloženého nákladu do ceny tepelné energie představovalo nerovný přístup dodavatele, který náklady vynaložené ve prospěch určité skupiny odběratelů dal k úhradě ostatním odběratelům tepelné energie, kteří neměli z vynaložení těchto nákladů žádný přímý prospěch či odpovídající protihodnotu). Samotná smlouva ostatně v preambuli uvádí, že [REDAKCE] vystupuje jako odběratel tepelné energie vůči účastníkovi řízení, tj. smlouva řeší následně převážně pouze činnosti vykonávané v rámci odběratele, resp. vykonávané odběratelem smluvním vůči odběratelům konečným (faktickým). Jak si zajistí dodávku tepelné energie (zda na vlastní jméno či

prostřednictvím jiného subjektu) je nicméně na odpovědnosti těchto odběratelů, s výkonem licencované činnosti tato otázka nesouvisí.

Pro účastníka řízení mohlo uzavření takové smlouvy představovat jistou úsporu transakčních nákladů na komunikaci vůči odběratelům, nicméně nic ho nenutilo tyto náklady vynaložit, protože odběratelé si popsaný způsob zajišťování tepelné energie a dalších služeb se Stavebním bytovým družstvem zajistili nezávisle na smlouvě s účastníkem řízení. Z hlediska bodu (1.3) cenového rozhodnutí s nejednalo o náklad nutný pro výrobu či rozvod tepelné energie, ani o náklad, kterému by odpovídalo poskytnutí určité hodnoty ve smyslu § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách. Povahou tohoto nákladu bylo zvýhodnění určité skupiny odběratelů tepelné energie, a to v zásadě dvojí, nejprve byla poskytnuta provize, což je obecně přípustný postup, který je na rozhodnutí účastníka řízení, a následně tato provize byla jakožto náklad uplatněna vůči všem odběratelům v dané lokalitě, z nichž převažující část neměla z uplatnění tohoto nákladu žádný prospěch či protiplnění. S hodnocením ekonomické neoprávněnosti tohoto nákladu se Rada ztotožňuje.

Tvrdí-li účastník řízení, že tento náklad vynaložil za účelem udržení si odběratelů, nepovažuje Rada takový postup za možný. Pokud účastník řízení hodlal určité části odběratelů poskytnout finanční úlevu, mohl to učinit na úkor svého zisku, který, jak bylo uvedeno, dokonce oproti předběžně kalkulované ceně navýšil. Není však možné poskytnout úlevu určité skupině konečných odběratelů formou provize smluvnímu odběrateli, který má s konečnými odběrateli nastaveny určité vztahy, které se účastníka řízení netýkají, a to tím způsobem, že tato provize bude dána v rámci ceny k úhradě ostatním odběratelům, jimž bude cena navýšena nákladem nesouvisejícím s výrobou a rozvodem tepla. Jinak řečeno, Rada nepochybně určité možnosti obchodní politiky účastníka řízení s ohledem na zachování počtu odběratelů, ale nikoliv takovým způsobem, jak postupoval účastník řízení.

#### **f) Obecné námitky**

K námitce účastníka řízení ohledně skutečnosti, že Energetický regulační úřad dospěl k nesprávným právním závěrům, když nesprávně vyložil právní úpravu, která na věc dopadá, neboť je toho názoru, že cenové rozhodnutí má přednost před smlouvou uzavřenou před účinností cenového rozhodnutí, Rada uvádí, že je povinností dodavatele tepelné energie kalkulovat předběžnou i výslednou cenu tepelné energie v souladu s cenovým rozhodnutím a je na dodavateli, aby tomu uzpůsobil své smluvní vztahy se zákazníky. Energetický regulační úřad vykonává dozor nad dodržováním zákona o cenách v rozsahu podle zákona o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, kam spadá i dozor nad dodržováním příslušných cenových rozhodnutí Energetického regulačního úřadu. Předmětem takového dozoru jsou zjištění, zda subjekty, které mu podléhají, dodržují pro ně závazná cenová rozhodnutí, v jejichž intencích se při uzavírání smluv i v rámci jejich realizace musí dodavatel pohybovat.

Účastník řízení si tak mohl sjednat se svými odběrateli tepelné energie smlouvy o dodávkách tepelné energie, v rámci kterých dodávka takové komodity probíhá, ale pokud v příslušném regulačním období neodpovídaly požadavkům cenového rozhodnutí, byl povinen dát tyto smlouvy do souladu s nimi, neboť na něj dopadají pravidla cenové regulace příslušné komodity. Vinným ze spáchání přestupku podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách pak může správní orgán uznat obviněného za sjednání, uplatnění i vyúčtování ceny

tepelné energie, která cenovému rozhodnutí neodpovídá. Argument účastníka řízení o tom, že svým odběratelům vyúčtoval ceny v souladu s uzavřenými smlouvami, které však neodpovídaly veřejnoprávním požadavkům, tak před správním orgánem neobstojí. Uvedené závěry odpovídají účelu věcného usměrňování cen v teplárenství, kdy je častým jevem, že v určitých lokalitách působí omezený počet dodavatelů tepelné energie, nezřídka pak jediný. Zákon o cenách a cenové předpisy obecně pak mají zabránit zneužití výhodného hospodářského postavení dodavatele, který v podstatě není vystaven cenové soutěži a bez věcného usměrňování cen by mohl smluvně nastavit jakoukoli výši cen, kterou by odběratelé, kteří nemají na výběr z jiných dodavatelů, museli přijmout. Účelem těchto předpisů je zajistit jak dodavatelům, tak i odběratelům, odpovídající cenu za jimi poskytovanou službu. Princip nezávislosti práva soukromého a veřejného nelze vykládat tak, že lze sjednat jakoukoliv cenu odporující případné cenové regulaci vybraného zboží či služby, taková smlouva by patrně byla platná, nicméně prodávající se účtováním vyšší než povolené ceny dopouští přestupku. Není pravdou, že prodávající by za takové situace neměl nástroj k uvedení obsahu soukromoprávních ujednání s cenovou regulací (za předpokladu, že by jakožto prodávající zboží odpovídajícího regulaci předem ve smlouvě tuto situaci vhodně upravil), k tomu viz § 7 zákona o cenách, který tyto situace upravuje. Skutečnost, že smlouvy byly uzavřeny před účinností cenového rozhodnutí, neznamená nemožnost jeho aplikace na předmětný právní vztah, jednak proto, že cena tepelné energie není stanovena plně na základě smluvní volnosti, ale je cenou regulovanou, přičemž podle pravidel cenového rozhodnutí je třeba kalkulovat tuto cenu každoročně. Jak bylo uvedeno výše, nelze tvrdit, že je nemožné smlouvy uvést do souladu s požadavky cenové regulace, naopak dovedeno do důsledků by bylo nutno učinit závěr o neplatnosti smluvního ujednání o ceně, která by byla v rozporu s cenou stanovenou právním předpisem. Tato otázka (blíže lze odkázat na Eliáš, K., Bakeš, M., *K právní kvalifikaci ujednání odporujících cenovým předpisům*. Právník 1/2017) je řešena skrze § 1792 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož byla-li úplata ujednána v rozporu s právními předpisy o cenách, platí za ujednanou ta, která je podle těchto předpisů přípustná, pro tento případ jde však o otázku irelevantní. Předmětem řízení totiž nejsou případné soukromoprávní spory či výklad soukromoprávních ujednání, ale hodnocení jednání účastníka řízení jakožto adresáta veřejnoprávních omezení cenové regulace při uplatňování cen tepelné energie (ostatně sám účastník řízení se dovolává nezávislosti uplatňování práva soukromého a veřejného).

Tvrzení účastníka řízení, že je částečně prolomena zásada smluvní volnosti, nelze než přisvědčit, tato okolnost je ostatně nevyhnutelným důsledkem cenové regulace jakožto ústavně přípustné formy zásahu do svobody podnikání. Uvádí-li účastník řízení, že Energetický regulační úřad umožňuje stanovit cenu pevně, odkazuje se na rozhodnutí vydané ve sporu o uzavření smlouvy o dodávce tepelné energie. V rámci dodávek tepelné energie lze nepochybně jakožto cenu předběžnou stanovit pevnou cenu, která bude v průběhu roku hrazena, a dokonce za dodané množství vyúčtována, tento postup může nahradit uplatňování zálohových plateb (v podrobnostech viz Zdvihal, Z., Svěráková, J., Med, J., Osadská, J. a kol. *Energetický zákon. Komentář*. nakl. C. H. Beck, Praha 2020, str. 1469 a násl.). Bez ohledu na to pak ale následně platí povinnost provedení kalkulace a vyúčtování výsledné ceny tepelné energie, tu již pochopitelně pevnou částkou sjednat nelze.

Stejně tak se Rada neztotožňuje s argumentací účastníka řízení ohledně legitimního očekávání (založeného údajnou nečinností) a neexistencí metodiky k cenovému rozhodnutí.



Účastník řízení pomíjí princip věcného usměrňování cen, v podstatě popírá možnost výkladu norem cenového rozhodnutí, které má přitom povahu právního předpisu, pro který je interpretace práva záležitostí standardní. Neexistence metodiky k cenovému rozhodnutí neznámá možnost libovůle dodavatelů při jeho uplatňování, ani nezákonnost případného sankcionování, pokud je porušená právní norma dostatečně určitě v textu právního předpisu vyjádřena (*nullum crimen sine lege*). Tvrdí-li účastník řízení, že je třeba poskytnout ochranu jeho postupu, který byl v dobré víře, je tento argument vyvrácen skutkovými zjištěními a hodnocením vztahujícím se ke konkrétním skutkům, jichž se dopustil, a které byly (s výjimkou výše uvedených, kde došlo k uznání této argumentace) zjevně v rozporu s cenovým rozhodnutím.

Rada se neztotožnila s námitkou účastníka řízení, v obecné rovině pravdivou, že výklad vnitrostátního práva nemůže jít s odvoláním na směrnici k tíži jednotlivce, a potažmo, je-li výklad s využitím evropského práva pro obviněného příznivější, má se postupovat podle něj. V kontextu uvedené věci nicméně není relevantní takto uvažovat, neboť k aplikaci evropského práva nedošlo, žádné z aplikovaných ustanovení zákona či cenového rozhodnutí nepředstavuje implementaci práva evropského a není s evropským právem v rozporu. Odkazuje-li se účastník řízení na výzvu Evropské komise ze dne 7. 12. 2017, čj. 2017/2152, C (2017) 8130, je třeba takovou argumentaci odmítnout. Předně podle příslušných směrnic evropského práva pro elektroenergetiku a plynárenství (směrnice 2009/72/ES a 2009/73/ES) není možno posuzovat oblast teplárenství, která není evropským právem regulována. Tyto směrnice pak mj. stanoví, že každá osoba, které se to týká a která má právo si stěžovat na rozhodnutí o metodikách přijaté podle tohoto článku, nebo má-li regulační orgán konzultační povinnost ohledně navrhovaných sazeb nebo metodik, může podat stížnost s ohledem na přezkoumání rozhodnutí ve lhůtě nejvýše dvou měsíců od zveřejnění rozhodnutí nebo návrhu rozhodnutí nebo v kratší lhůtě stanovené členskými státy (viz čl. 37 odst. 12 směrnice 2009/72/ES). Uvedené povinnosti se vztahují na rozhodování o cenách v oblasti elektroenergetiky a plynárenství, kdy je cena stanovována konkrétně jako úředně stanovená ve smyslu § 5 zákona o cenách. Věcně usměrňované ceny podle § 6 nejsou stanovovány přímo, ale prostřednictvím pravidel, přičemž cenová rozhodnutí, kterými jsou ceny stanoveny, mají povahu právního předpisu. Cenové rozhodnutí k cenám tepelné energie přitom podléhá povinnosti konzultace ve smyslu § 17e energetického zákona, nicméně z uvedeného neplyne, že by snad obsah stanovených pravidel měli jejich adresáti možnost rozporovat.

Rada se neztotožňuje ani s tvrzením účastníka řízení, že kalkulaci cen prováděl v důvěře v existující právo, resp. v interpretaci práva, jak se mu s přihlédnutím k okolnostem a dobré víře obsahově jevila. Podle názoru Rady z cenového rozhodnutí vyplývá jednoznačně jak nutnost kalkulace a vyúčtování ceny tepelné energie, tak otázka, jakým způsobem oceňovat vlastní elektřinu. Stejně tak je zřejmé, že věcné usměrňování představuje ve smyslu § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách podmínky pro závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny. Podle názoru Rady by tato argumentace mohla mít jisté opodstatnění pouze ve vztahu k zahrnování nákladů na provizi Stavebnímu bytovému družstvu, ale v tomto případě legitimní přesvědčení o takovém postupu vyvrací výše popsany charakter tohoto nákladu, který nemá souvislost s výrobou a rozvodem tepelné energie. Nutno říct, že pro sankcionování porušení zákona je podstatná objektivní možnost adresáta právní normy seznat, jakým způsobem se má či nemá chovat, přičemž na účastníka řízení jakožto profesionála v oboru a držitele licence lze klást vyšší nároky. Stejně tak neplatí námitka účastníka řízení,

že Energetický regulační úřad nedeklaroval, že nerozhodoval podle určitých právních zásad, uvedená námitka se vztahuje pouze k tomu, že Energetický regulační úřad postupoval podle závazných veřejnoprávních předpisů a neupřednostnil před nimi soukromoprávní ujednání účastníka řízení. Energetickému regulačnímu úřadu je známo, že postup při nevyúčtování tepelné energie aplikovali i jiní dodavatelé, nicméně o těchto skutečnostech se Energetický regulační úřad dozvěděl toliko tehdy, pokud u těchto dodavatelů prováděl kontrolu, není tak pravda, že by tyto skutečnosti diskriminačně vytýkal pouze účastníkovi řízení.

Skutečnost, že v rozporu s cenovým rozhodnutím postupovalo více dodavatelů neznamená vyloučení aplikace cenového rozhodnutí či nabytí dobré víry ve správnost tohoto postupu. V uvedeném případě se nejedná ani o retroaktivní interpretaci cenového rozhodnutí, kdy účastník řízení mylně vychází z tvrzení, že došlo k jakési změně cenového rozhodnutí po uzavření smluvních ujednání, ačkoliv je zjevné, že stejným způsobem byla cenová rozhodnutí formulována již před cenovým rozhodnutím č. 2/2013 (viz např. cenové rozhodnutí č. 2/2011, k cenám tepelné energie, či cenové rozhodnutí č. 7/2008, k cenám tepelné energie). Stejně tak nepochybně nelze smluvním ujednáním vyloučit aplikaci pravidel cenové regulace. Tvrzení, že by účastník řízení nemohl „*třináctou fakturaci (pozn. ve skutečnosti šlo o řádné vyúčtování) provést de iure, protože mu to smlouvy s odběrateli neumožňovaly*“ není relevantní pro posouzení případu, neboť účastníkovi řízení nic nebránilo tyto smlouvy změnit, nadto tím účastník řízení dovozuje velmi nepravděpodobný závěr, že odběratelé tepelné energie se brání vyúčtování ceny tepelné energie vycházející ze skutečných nákladů v situaci, kdy reálně uhradili cenu vyšší. Je to koneckonců dodavatel, kdo má výhodnější ekonomické postavení a má reálnou možnost určovat odběratelům podmínky smlouvy.

Namítá-li účastník řízení, že Energetický regulační úřad konstatuje, že „účastník řízení poškodil své tehdejší odběratele“, a to přesto, že ceny za tepelnou energii byly v konkrétní lokalitě Strakonice hluboce podprůměrné, což nezohlednil v materiální stránce přestupku, Rada se s tímto hodnocením neztotožňuje. Zahrnutí ekonomicky neoprávněného nákladu v ceně tepelné energie, nebyl-li tento náklad zanedbatelný, naplňuje podle názoru Rady vždy potřebnou míru materiální stránky.

Namítá-li dále účastník řízení porušení zásady vyhledávací, má Rada za to, že skutkový stav pro účely skutkových zjištění potvrzených tímto rozhodnutím byl zjištěn v souladu s § 3 správního řádu, přičemž v některých případech přistoupila Rada k zastavení řízení právě z důvodu nedostatečného zjištění skutkového stavu věci, tj. uvedená námitka byla částečně akceptována. V části, v níž byla tato skutková zjištění a jejich hodnocení potvrzena, má Rada za to, že hlavní námitky účastníka řízení jsou charakteru právního. Není sporu o tom, že určité náklady účastník řízení do ceny zahrnul, jakož i o tom že neprovedl kalkulaci a vyúčtování výsledné ceny tepla. Další dokazování či znalecké zkoumání by nesloužilo ke zjištění skutkového stavu věci, ale právní polemice, k níž tyto prostředky z povahy věci sloužit nemají.

Účastník řízení dále namítá, že mu před vydáním rozhodnutí nebyla dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, neboť mu nebyl spis poskytnut. K tomu je obecně nutno uvést, že účastníkovi nikdo nebránil požádat o nahlédnutí do spisu podle § 38 správního řádu, když toto oprávnění obecně nezahrnuje právo na zaslání spisu na nosiči dat. Účastník řízení však takovou žádost podal a bylo mu vyhověno. Pokud účastník řízení požádal o zaslání spisu

na datovém nosiči, měl dále možnost před vydáním rozhodnutí na případné problémy upozornit. Správní orgán vyhotovil dva datové nosiče, jeden zaslal účastníkovi řízení, druhý ponechal součástí spisu, s ohledem na jeho obsah pak má Rada za to, že účastníkovi řízení byl zaslán kontrolní i správní spis, neboť není důvodné, aby na dvou při jedné příležitosti vyhotovených datových nosičích byla odlišná data. Nutno konstatovat, že námitka účastníka řízení v rámci řízení byla odlišná, a to že účastník namítl nepřipustnou manipulaci s podklady rozhodnutí ze strany správního orgánu, kdy CD, které mu bylo doručeno, mělo obsahovat pouze kontrolní spis a další podklady, které jsou součástí správního spisu. Účastník řízení výslovně odkazoval na rozhodnutí Rady o přezkumu, které mu bylo doručováno, ale bylo součástí jiného samostatného spisu. Z námitek obdržených před vydáním rozhodnutí tedy Rada taktéž nečiní závěr, že by účastníkovi řízení bylo znemožněno seznámit se s nějakým podkladem ve spise.

Uvádí-li účastník řízení nesprávné nakládání s pojmem cena, lze uznat, že v rámci cenové lokality může dodavatel v souladu s cenovým rozhodnutím tvořit větší množství dílčích cen, jejich počet z cenového rozhodnutí přímo nevyplývá, když většina ekonomicky oprávněných nákladů se promítá ve všech cenách v rámci cenové lokality. Lze připustit, že by bylo přesnější ve výroku rozhodnutí hovořit o cenách v množném čísle, což ale nic nemění na správnosti přijatých závěrů, že v souhrnu v dané cenové lokalitě účastník řízení uplatnil v cenách ekonomicky neoprávněné náklady. V předmětném případě navíc musel Energetický regulační úřad vycházet ze souhrnných dat, neboť výsledné ceny účastník řízení reálně neuplatňoval a ty byly vytvořeny až následně pro účely výkaznictví.

#### **g) Námitky vztahující se k nápravnému opatření**

Pokud se jedná o námitku týkající se nezákonnosti uloženého opatření k nápravě, pak má Rada za to, že tato opatření byla formulována zákonným způsobem. Podle § 18 odst. 3 písm. b) energetického zákona Energetický regulační úřad na základě zjištění porušení právních předpisů podle odstavce 1 (mj. zákon o cenách) ukládá opatření k nápravě, jejichž účelem je odstranění protiprávního stavu, a stanoví přiměřenou lhůtu nebo jiné nutné podmínky k zajištění jejich splnění. Účelem uložení opatření ve smyslu § 18 odst. 3 písm. b) energetického zákona je odstranění zjištěného protiprávního stavu a jeho dopadů. V případě, kdy byl účastník řízení uznán vinným ze spáchání cenového správního deliktu, existuje v důsledku tohoto deliktu protiprávní stav spočívající v existenci vyúčtování za dodávku tepelné energie odběratelům s cenou, jejíž výše či způsob tvorby nebyly v souladu s pravidly věcného usměrňování, tj. cenou, která je v rozporu s § 6 odst. 1 zákona o cenách. Pak je zcela namístě uložit účastníkovi řízení odstranění takového protiprávního stavu. K nápravě zjištěného protiprávního stavu v tomto konkrétním případě bude sloužit logicky právě vytvoření správné cenové kalkulace a provedení opravného vyúčtování. Podle názoru Rady nevylučuje uložení nápravného opatření možnost uložit souběžně i sankci za správní delikt, neboť uložení sankce sleduje zcela jiný účel než uložení nápravného opatření.

S námitkou účastníka řízení, že uložením opatření k nápravě došlo k zásahu do soukromoprávních vztahů mezi účastníkem řízení a odběrateli, se Rada neztotožňuje. V případě ukládání nápravného opatření není vždy možné se vyhnout určité ingerenci do soukromoprávních vztahů, a to zejména z hlediska jejich provázanosti s plněním veřejnoprávních povinností. V tomto případě je zjevné, že jakýkoliv dopad do soukromoprávních poměrů bude toliko druhotný, jelikož účastníkovi řízení bylo uloženo

plnění veřejnoprávních povinností – předně vytvoření kalkulace ceny tepelné energie souladné s právními předpisy a následně povinnosti vyúčtovat dodávku tepelné energie odběratelům. Podle vyhlášky Energetického regulačního úřadu č. 70/2016 Sb., která s účinností od 1. července 2016 nahradila vyhlášku č. 210/2011 Sb., má každý obchodník s tepelnou energií, výrobce nebo provozovatel distribuční soustavy povinnost předložit zákazníkovi doklad o vyúčtování s náležitostmi uvedenými v § 3 zmíněné vyhlášky. Povinností žalobce totiž bylo dodržovat závazný postup při kalkulaci ceny a v souladu s ním provádět vyúčtování a předkládat doklady o vyúčtování zákazníkům. Rada odkazuje na již existující judikaturu k této otázce, zejména rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 A 34/2016-79, rozsudek téhož soudu č. j. 30 A 134/2015-106 a konečně rozsudek téhož soudu č. j. 29 A 23/2016-96. Jak uvedl Krajský soud v Brně v rozsudku č. j. 29 A 95/2019-50, *„povinnost dodržovat závazný postup při kalkulaci ceny (zde tepelné energie) a v souladu s tím provádět vyúčtování a předkládat doklady o vyúčtování zákazníkům představují povinnosti, uložené dotčeným subjektům na základě právní úpravy veřejnoprávní povahy, jejichž plnění je kontrolováno a případné neplnění sankcionováno ze strany orgánů veřejné moci. Tak tomu bylo i v případě žalobkyně, která uvedené povinnosti nesplnila, a proto jí (mimo jiné) bylo uloženo opatření směřující k odstranění tohoto protiprávního stavu. Samotný závazkový vztah mezi žalobkyní a jejími zákazníky, který je skutečně soukromoprávní povahy, tímto opatřením přímo dotčen není, byť nelze vyloučit, že v důsledku žalobkyní provedeného opravného vyúčtování, bude ze strany jeho zákazníků případně nárokován přeplatek z předloženého vyúčtování. O překročení kontrolních pravomocí ze strany Úřadu by bylo možné uvažovat v případě, že by svým opatřením rovněž stanovil žalobkyni i povinnost takto vzniklé nároky vypořádat, včetně stanovení konkrétního způsobu vypořádání, což nicméně v daném případě neučinil“*. Uvedené závěry představují dlouhodobou ustálenou praxi Energetického regulačního úřadu a Rada nevidí potřebu se od těchto závěrů nijak odchylovat.

Na okraj Rada uvádí, že jelikož nápravným opatřením není zasahováno do soukromoprávních poměrů stran a tímto opatřením není řešen nárok na vydání bezdůvodného obohacení, je zcela irelevantní námitka účastníka řízení o promlčení, nehledě na to, že promlčení nároku je třeba namítat proti tomu, kdo tento nárok uplatňuje, nikoliv orgánu veřejné moci, který ohledně tohoto nároku nevede řízení a sám nárok nevznáší.

#### **h) Námitky vztahující se k výši pokuty a změna napadeného rozhodnutí**

Pokud se jedná o námitky vztahující se k uložené pokutě, není smysluplné tyto námitky vypořádat s ohledem na změnu napadeného rozhodnutí, která vede i ke změně výše uložené pokuty.

Tímto rozhodnutím v návaznosti na výše uvedené závěry Rada rozhodla o nutnosti zrušení části výroku I. napadeného rozhodnutí a zastavení správního řízení v příslušných částech. Ohledně skutků uvedených ve výroku I. pod písmeny b) až d) Rada dospěla k závěru, že jejich spáchání nebylo účastníkovi řízení prokázáno. Pokud se jedná o dílčí skutky uvedené pod písmenem e), dospěla Rada k závěru, že jednání spočívající v uplatnění nákladů na příspěvky zaměstnavatele na penzijní připojištění zaměstnancům ve výši ██████████ Kč bez DPH není správním deliktem. Účastníkovi řízení dále nebylo prokázáno, že by v položce „Technologická voda“ uplatnil ekonomicky neoprávněný náklad na dodávku pitné vody (vodné, stočné) spotřebované na přípravu teplé vody v předávacích (výměňkových) stanicích

ve výši ██████████ Kč bez DPH. Z uvedených důvodů Rada přistoupila ke změně výroku I. napadeného rozhodnutí z hlediska rozsahu postihovaných skutků.

Při změně výroku I. napadeného rozhodnutí vzala dále Rada do úvahy, že v něm vymezená jednání podle jejího názoru nepředstavují jediný správní delikt podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách. Posouzení této otázky je poměrně složité, neboť teoreticky každé dílčí jednání uvedené ve výroku I. napadeného rozhodnutí představuje porušení cenového rozhodnutí a zákona o cenách, s ohledem na znění uvedeného ustanovení (sjedná nebo požaduje cenu, jejíž výše nebo kalkulace není v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1) je nicméně logické dílčí porušení při tvorbě a uplatňování ceny hodnotit tato jednání jako jediný přestupek.

Výjimku nicméně podle názoru Rady představuje jednání spočívající v tom, že účastník řízení nedodržel bod (2.5) cenového rozhodnutí, neboť po ukončení kalendářního roku 2016 nevyúčtoval výslednou cenu tepelné energie vycházející z kalkulace výsledné ceny tepelné energie, jelikož nezohlednil skutečnou výši ekonomicky oprávněných nákladů a zisk v daném roce, nýbrž převisl mezi odběrateli uhrazenými platbami (podle ceníkových cen tvořených bez ohledu na skutečně vynaložené náklady) a mezi skutečně vzniklými náklady a plánovaným ziskem na zajištění dodávky tepelné energie v roce ██████████ fakturoval jako dodatečný zisk. Kdežto zbylá část výroku I. napadeného rozhodnutí, která není předmětem změny ve smyslu zrušení části výroku tímto rozhodnutím o rozkladu, se vztahuje k ekonomicky neoprávněným nákladům, které účastník řízení zahrnul do ceny a uplatnil u odběratelů (byť nikoliv vyúčtováním výsledné ceny, ale dílčích ceníkových cen), tento skutek představuje jak vlastní způsob spáchání následně uvedených skutků, tak samostatné porušení zákona o cenách nespočívající v tom, že účastník řízení postupoval při uplatňování cen v rozporu se zákonem, ale naopak v tom, že v rozporu s příkazy určitým způsobem nepostupoval a cenu tepelné energie řádně netvořil (tj. jedná se o omisivní jednání). Z tohoto důvodu Rada formulovala protiprávní jednání účastníka řízení odlišně jakožto dva správní delikty v rámci dvou výroků rozhodnutí, tím nicméně nedochází k rozšíření předmětu řízení ani rozsahu trestaných skutků, tuto změnu vnímá Rada pouze jako formální upřesnění.

V návaznosti na výše popsané změny, které vedly k redukci vytýkaných ekonomicky neoprávněných nákladů Rada zároveň přistoupila ke změně výroku o nápravném opatření, neboť prvostupňový správní orgán způsob tohoto opatření odvíjel právě od těchto nákladů, resp. jejich výše.

Rada dále musela rozhodnout o nové výši sankce ukládané účastníkovi řízení, když postup prvostupňového správního orgánu neshledala zcela souladný se zákonem. Podle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách lze za přestupek uložit pokutu ve výši jedno až pětinasobku nepřiměřeného majetkového prospěchu, jde-li vyčíslit, zjištěného za kontrolované období, nejvýše za dobu jeho posledních 3 let, nebo do 1 000 000 Kč, je-li výše nepřiměřeného majetkového prospěchu nižší než 1 000 000 Kč. Jak plyne z napadeného rozhodnutí, prvostupňový správní orgán určil výši uložené pokuty tak, že sečetl tvrzené ekonomicky neoprávněné náklady a pokutu stanovil ve výši jejich jednonásobku, ve výši ██████████ Kč. Nutno konstatovat, že takto prvostupňový správní orgán pominul významnou část vytýkaného protiprávního jednání, které pak fakticky nesankcionoval, protože uložil minimální výši sankce (ve výši jednonásobku nepřiměřeného majetkového prospěchu) pouze za část projednaných skutků. Energetický regulační úřad takto patrně dospěl k závěru,

že za ostatní skutky nelze výši nepřiměřeného majetkového prospěchu vyčíslit, což je sice závěr obhajitelný, ale zároveň pomíjí okolnost, že § 16 odst. 4 zákona po cenách pro takové případy stanoví řešení. I pokud by prvostupňový správní orgán dospěl k závěru, že nepřiměřený majetkový prospěch je vyčíslitelný pouze v části, neznamená to, že by závažnost a dopady dalších protiprávních jednání účastníka řízení nemohl zohlednit navýšením pokuty, kdy i zákon připouští uložení pokuty vyšší než je jednonásobek nepřiměřeného majetkového prospěchu, prvostupňový správní orgán nicméně nehodnotil vůbec možnost, zda lze v daném případě aplikovat ustanovení o zjištěném neoprávněném majetkovém prospěchu, když některá porušení takto charakterizována nebyla. Tyto skutečnosti jsou důsledkem formulace deliktního jednání jakožto jednoho skutku sestávajícího ze skutků dílčích.

Podle názoru Rady Energetického regulačního úřadu došlo v uvedené věci k souběhu dvou správních deliktů, jeden z nich spočíval v uplatnění ceny obsahující ekonomicky neoprávněné náklady, druhý z nich v tom, že vůbec nekalkuloval a nevyúčtoval výslednou cenu tepelné energie v souladu s cenovými předpisy.

Za závažnější z těchto deliktů považuje Rada správní delikt uvedený ve výroku II. změněného rozhodnutí, který spočíval v zahrnutí ekonomicky neoprávněných nákladů v celkové výši [REDAKCE] Kč, kterými byla neoprávněně zatížena cena tepelné energie. Druhé deliktní jednání spočívající v nevytvoření a nekalkulování výsledné ceny tepelné energie považuje Rada také za závažný, potenciálně za závažnější než v prvním případě. Pro druhý z deliktů (uvedený ve výroku I. změněného rozhodnutí) je charakteristické navýšení zisku v souhrnné ceně tepelné energie, neboť při účtování předběžně stanovených ceníkových cen tepelné energie po období kalendářního roku a jejich vyúčtování namísto vyúčtování ceny výsledné vznikl rozdíl mezi předpokládanými a následně stanovenými ekonomickými náklady, který se fakticky projevil v navýšení hodnoty zisku v ceně tepelné energie. To je patrné z kalkulací cen popsanych v kontrolním protokolu, když v rámci předběžné ceny kalkuloval účastník řízení zisk ve výši cca [REDAKCE] milionů Kč, kdežto do výsledné kalkulace již zahrnul skoro [REDAKCE] milionů Kč, tj. částku přibližně o třetinu vyšší. Není tedy možné tvrdit, že by uvedené porušení cenových předpisů nemělo žádný dopad na odběratele tepelné energie, naopak tito uhradili podstatně vyšší zisk, ačkoliv míra přípustnosti zisku se odvíjí od výše investovaných aktiv a minimálně takřka celou hodnotu zisku by takto bylo možno předvídat již při tvorbě předběžné ceny. Deliktní jednání tedy vedlo k tomu, že skrze nadhodnocení ekonomicky oprávněných předpokládaných nákladů došlo následně k navýšení zisku, aniž by muselo dojít z hlediska účastníka řízení k jakékoliv změně (předběžná cena se vyúčtovala, nebyla předmětem ověření a redukce skrze cenu výslednou, odběratelé uhradili podstatně vyšší míru zisku, než bylo předběžnou cenou deklarováno). Nutno konstatovat, že samotná výše zisku takřka [REDAKCE] milionů se zdá vysokou, s ohledem na to, že podle cenové kalkulace nezanedbatelným způsobem převyšuje hodnotu účetních odpisů majetku používaného k výkonu licencované činnosti, když účelem zisku podle § 2 odst. 7 písm. b) zákona o cenách je právě vytvoření dostatečných odpisů pro obnovu majetku. Energetický regulační úřad se v rámci kontroly ani správního řízení nicméně přiměřeností uplatněného zisku podstatněji nezabýval, a proto Rada nemůže v tomto směru učinit konkrétní úvahy a zůstává při závěru, že větší závažnost měl správní delikt spočívající v zahrnutí ekonomicky neoprávněných nákladů ve výši [REDAKCE] Kč.

S ohledem na uvedené lze za toto jednání uložit pokutu ve výši jednonásobku až pětinasobku nepřiměřeného majetkového prospěchu. Za přiměřené ve vztahu k tomuto

jednání samotnému by Rada považovala uložení pokuty ve výši jednonásobku nepřiměřeného majetkového prospěchu, neboť takto dojde k sankci úměrné míře zásahu do zákonem chráněného zájmu. Rada přitom neidentifikovala žádné zásadní přitěžující okolnosti, které by odůvodnily uložení vyšší pokuty za tento správní delikt. Prvostupňový správní orgán poměrně rozsáhle uváděl hodnocení závažnosti a okolností spáchání správního deliktu, není nicméně zcela zřejmé, proč tak činil za situace, kdy uložil pokutu v nejnižší zákonem předpokládané výši. Obecně se však s jeho úvahami (když Rada opomíjí případy, kdy se tyto úvahy vztahují částečně k tímto rozhodnutím zrušeným částem výroku rozhodnutí) Rada ztotožňuje. Namísto je pak uvážit výši sankce uložené tímto rozhodnutím v návaznosti na provedenou změnu rozhodnutí, jíž došlo k zastavení podstatné části řízení. Rada již výše uvedla, jaký správní delikt ze dvou spáchaných považuje za závažnější. V rámci této úvahy nelze postupovat striktně podle nepřiměřeného majetkového prospěchu, jak činil prvostupňový správní orgán, neboť účastník řízení se dopustil i jednání, kterým nebylo vyčíslitelného prospěchu dosaženo. Pokud se jednalo o napadené rozhodnutí, nejednalo se podle názoru Rady o případ, kdy neoprávněný majetkový prospěch zjistit nešlo, neboť ten byl zjištěn alespoň částečně. Rada tak má za to, že prvostupňový správní orgán mohl postupovat dvojitým způsobem, buď uložit pokutu ve vyšší výši, než by odpovídalo jednonásobku nepřiměřeného majetkového prospěchu, a odůvodnit tento postup dalšími porušeními cenových předpisů, která neměla za následek vznik neoprávněného majetkového prospěchu, případně měl prvostupňový správní orgán aplikovat jak § 16 odst. 4 písm. b), tak písm. c) zákona o cenách a své závěry odůvodnit.

V tomto rozhodnutí je třeba naopak postupovat cestou aplikace zásady absorpční, neboť podle názoru Rady spáchal účastník řízení ve skutečnost dva správní delikty a nikoliv jeden, byť rozsah protiprávního jednání nebyl rozšířen nad rámec výroku napadeného rozhodnutí. Pokud by zde nebyl souběh dvou správních deliktů, považovala by Rada za přiměřenou sankci ve výši [REDAKCE] Kč. Při ukládání sankce za sbíhající správní delikty postupuje správní orgán v souladu s absorpční zásadou, tedy vyměří pokutu za jeden ze sbíhajících se deliktů a zároveň je oprávněn v rámci hodnocení závažnosti jednání přihlídnout jakožto k přitěžující okolnosti i k tomu, že bylo spácháno více deliktů. Rada tedy ukládá pokutu za přešůpek, který bude po provedených změnách obsažen ve výroku II., zároveň však jako velmi závažný hodnotí i přešůpek uvedený ve výroku I.

Účastník řízení se přešůpkem uvedeným ve výroku I. dopustil závažného porušení cenových předpisů, když věcně usměrňovanou cenu tepelné energie nevytvořil v souladu s cenovými předpisy a následně vůči svým odběratelům uplatňoval cenu, která v souladu s právními předpisy tvořena nebyla. Došlo tak k porušení jednoho ze základních pravidel tvorby ceny, přičemž účastník řízení jakožto profesionál v oboru takto nepochybně postupoval vědomě a cíleně (v podstatě šlo o obchodní praktiku), když neprováděl kalkulaci výsledné ceny tepelné energie (a zejména tedy pro účely cenotvorby neurčoval skutečně vynaložené ekonomicky oprávněné náklady a nestanovoval přiměřený zisk), ale stanovoval cenu předběžnou, kterou následně vyúčtoval. Takto zákazníkům jednak nebyla vyúčtována řádně vytvořená cena, jednak si účastník řízení zjednodušil činnost tím, že prostředky vybrané nad rámec původně kalkulovaného zisku a předpokládaných nákladů vykázal jako zisk, čímž navýšil objem zisku a zákazníkům znemožnil kontrolu přiměřenosti předběžně uplatňované ceny a předpokládaných nákladů. Jakkoliv není možno automaticky navýšení zisku o cca [REDAKCE] milionu Kč mezi výslednou (ve skutečnosti pro účely vyúčtování ceny

nevytvořenou) a předběžnou kalkulací označit za nepřiměřený majetkový prospěch, je zjevné, že tímto postupem účastník řízení realizoval podstatně vyšší výnosy, než původně očekával a deklaroval. Takto mohl účastník řízení postupovat i proto, že odběratelé tepelné energie jsou na něm v postavení ekonomické závislosti, minimálně z krátkodobého hlediska konkrétního kalendářního roku, neboť odpojení od systému centrálního zásobování není záležitostí krátkodobou. Rada tedy uzavírá, že spáchání uvedeného jednání považuje za významně přitěžující okolnost pro účely stanovení sankce, a to s ohledem na konkrétní dopady a okolnosti jednání popsaného ve výroku I. napadeného rozhodnutí. Podle názoru Rady takové jednání odůvodňuje zvýšení sankce za správní delikt podle výroku II. alespoň o polovinu, neboť jinak by i s ohledem na výši uvedenou hodnotu převisu mezi předpokládanými a skutečnými náklady neměla sankce pro účastníka řízení význam jak preventivní, tak represivní. S ohledem na uvedené Rada rozhodla o uložení úhrnného trestu ve výši 1 400 000 Kč namísto původně uložené pokuty ve výši 4 571 295 Kč.

## **VII. Závěr**

Při přezkumu rozhodnutí Energetického regulačního úřadu v rozsahu podle § 98 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky Rada jako odvolací správní orgán vzhledem k výše uvedeným skutečnostem dospěla k závěru, že některých skutků, které byly kladeny účastníkovi řízení za vinu, se účastník řízení nedopustil, resp. mu jejich spáchání nebylo prokázáno. Ve většině případů bylo napadené rozhodnutí co do odůvodnění těchto dílčích jednání účastníka řízení nepřezkoumatelné, což také vedlo k závěru o jejich nezákonnosti. V souladu s tím Rada rozhodla fakticky o zrušení části napadeného rozhodnutí a řízení v těchto částech zastavila, jelikož však byly všechny skutky formulovány ve výroku I. napadeného rozhodnutí, provedla to Rada skrze změnu výroku. V rámci toho Rada dospěla k závěru, že deliktní jednání účastníka řízení, třebaže se jeho rozsah ani předmět nemění, tvoří ve skutečnosti dva správní delikty podle téhož ustanovení zákona. V souvislosti se zastavením podstatné části předmětu řízení Rada přistoupila ke snížení uložené pokuty, jakož i změně uloženého nápravného opatření, které však shledala v souladu se zákonem.

### **Poučení o opravném prostředku:**

Proti tomuto rozhodnutí není podle § 17b odst. 11 energetického zákona přípustný opravný prostředek.

Ing. Stanislav Trávníček, Ph.D., v. r.  
předseda Rady Energetického regulačního úřadu



Obdrží:

Teplárna Strakonice, a.s., prostřednictvím JUDr. Ing. Petra Petržílka, Ph.D.

Za správnost vyhotovení: Mgr. Terezie Foltánová