

# ENERGETICKÝ REGULAČNÍ ÚŘAD

Masarykovo náměstí 5, 586 01 Jihlava

Sp. zn. OSR-00952/2019-ERU  
Č. j. 00952-23/2019-ERU

V Ostravě dne 15. března 2021

## USNESENÍ

Energetický regulační úřad jako věcně příslušný správní orgán dle ust. § 18 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 (dále jen „energetický zákon“), a ust. § 2c zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů, ve správním řízení vedeném pod sp. zn. OSR-00952/2019-ERU, zahájeném dne 25. ledna 2019 z moci úřední podle ust. § 78 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), v návaznosti na ust. § 46 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), s obviněným ze správního deliktu, kterým je

společnost **ZT energy s.r.o.**,  
se sídlem Svitavská 434/10, 678 01 Blansko, IČO: 607 31 800,  
zastoupená [REDAKCE], advokátem,  
se sídlem [REDAKCE], evidenční číslo ČAK [REDAKCE],

ve věci podezření ze spáchání správního deliktu dle ust. § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 28. února 2017 (dále jen „zákon o cenách“), rozhodl

### t a k t o :

Správní řízení vedené **Energetickým regulačním úřadem s obviněným ze správního deliktu, společností ZT energy s.r.o., se sídlem Svitavská 434/10, 678 01 Blansko, IČO: 607 31 800** (dále též jen „účastník řízení“), pod sp. zn. OSR-00952/2019-ERU pro podezření ze spáchání **správního deliktu podle ust. § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách**, kterého se měl účastník řízení dopustit tím, že jakožto prodávající požadoval v cenové lokalitě „[REDAKCE]“ po tehdejších odběratelích výslednou cenu tepelné energie za rok 2016, jejíž výše nebyla v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle ust. § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, když v rozporu s ust. bodu (1.1) a (1.4) cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 2/2013 ze dne 1. listopadu 2013, k cenám tepelné energie, ve znění cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 4/2015 ze dne 6. listopadu 2015, zahrnul do výsledné ceny tepelné energie za rok 2016 nepřiměřený zisk ve výši [REDAKCE] Kč bez DPH, čímž porušil závazný postup při kalkulaci ceny, včetně zahrnování přiměřeného zisku do ceny,

**se v souladu s ust. § 86 odst. 1 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky**

**z a s t a v u j e ,**

neboť spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo účastníkovi řízení prokázáno.

### O d ů v o d n ě n í

#### I. Zjištění předcházející správnímu řízení

- [1] Energetický regulační úřad (dále také „ERÚ“ či „správní orgán“) zahájil dne 28. června 2017 u účastníka řízení kontrolou vedenou pod sp. zn. 07183/2017-ERU. Na základě shromážděných podkladů vyhotovil správní orgán dne 25. ledna 2018 Protokol o kontrole č. [REDAKCE],

č. j. 07183-22/2017-ERU (dále jen „protokol o kontrole“). V závěru protokolu o kontrole bylo uvedeno, že kontrolou bylo zjištěno, že účastník řízení v cenové lokalitě „[REDAKCE]“ za rok 2016 porušil cenové předpisy tím, že sjednal a požadoval cenu, jejíž výše nebo kalkulace nebyla v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle ust. § 6 odst. 1 zákona o cenách, resp. cenového rozhodnutí.

- [2] Podle kontrolního zjištění účastník řízení nedodržel ust. bodu (1.1) a (1.4) cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 2/2013 ze dne 1. listopadu 2013, k cenám tepelné energie, ve znění cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 4/2015 ze dne 6. listopadu 2015 (dále jen „cenové rozhodnutí“), když ve výsledné ceně tepelné energie v roce 2016 dosáhl zisku v nepřiměřené výši, která překračuje horní výši obvyklosti zisku (účastník řízení dosáhl v roce 2016 zisku vč. úroků z úvěru v nepřiměřené výši, která překračuje výši přiměřeného zisku o [REDAKCE] Kč bez DPH).
- [3] Kontrolní pracovníci dále zjistili, že s výrobou a rozvodem tepelné energie měl účastník řízení spojeny další ekonomicky oprávněné náklady, a to odpisy kogeneračních jednotek, které v ceně tepelné energie neuplatnil. Celková výše těchto neuplatněných oprávněných nákladů byla vyčíslena na částku [REDAKCE] Kč.
- [4] Dne 9. února 2018 byly ERÚ doručeny námítky účastníka řízení proti protokolu o kontrole. Dne 7. března 2018 bylo o námítkách rozhodnuto tak, že byly podle zamítnuty jako nedůvodné.

## **II. Průběh správního řízení**

- [5] Správní orgán převzal do správního spisu dne 23. ledna 2019 kontrolní spis sp. zn. 07138/2017-ERU, o čemž vyhotovil téhož dne Záznam o vložení do spisu, č. j. 00952-2/2019-ERU.
- [6] Po vyhodnocení všech skutečností zjištěných při provedené kontrole ERÚ zahájil podle ust. § 78 zákona o odpovědnosti za přestupky v návaznosti na ust. § 46 správního řádu správní řízení z moci úřední s účastníkem řízení. Zahájení správního řízení bylo účastníku řízení sděleno Oznámením o zahájení správního řízení ze dne 25. ledna 2019, č. j. 00952-3/2019-ERU, jež bylo účastníku řízení doručeno téhož dne, spolu s poučením o právu podat návrhy na doplnění řízení ve smyslu ust. § 36 správního řádu.
- [7] Dne 12. února 2019 ERÚ zveřejnil na své úřední desce a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup veřejnou vyhlášku s označením Vyrozumění o možnosti uplatnit nárok na náhradu majetkové škody nebo na vydání bezdůvodného obohacení, prostřednictvím které stanovil ve smyslu ust. § 70 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky osobám, kterým mohla být v souvislosti s jednáním účastníka řízení (jež je předmětem tohoto správního řízení) způsobena škoda nebo na jejichž úkor se účastník řízení mohl tímto jednáním bezdůvodně obohatit, lhůtu 15 dnů ode dne doručení citovaného vyrozumění (veřejné vyhlášky) k provedení úkonu – k možnosti uplatnění nároku na náhradu majetkové škody nebo na vydání bezdůvodného obohacení. ERÚ v uvedené lhůtě nebylo doručeno podání (uplatnění nároku) žádné takové osoby.
- [8] Dne 1. dubna 2019 vydal správní orgán usnesení č. j. 00952-13/2019-ERU, jímž podle ust. § 80 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky zamítl žádost účastníka řízení ze dne 29. března 2019 o nařízení ústního jednání.
- [9] Dne 19. května 2020 správní orgán v souvislosti se závazným právním názorem odvolacího orgánu vysloveným v rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu č. j. 09251-57/2018-ERU ze dne 7. ledna 2020, spočívajícím v povinnosti prvostupňového orgánu zadat ve věci znalecký posudek, s ohledem na obdobnost věci požádal účastníka řízení o předložení informací specifikovaných v přípisě č. j. 00952-18/2019-ERU vztahujících se k cenové lokalitě „[REDAKCE]“.

### III. Popis skutkového stavu

- [10] Účastník řízení podnikal v cenové lokalitě „[redacted]“ v roce 2016 v oblasti výroby tepelné energie na základě licence č. 310101663 a v oblasti rozvodu tepelné energie na základě licence č. 320101664. Podle údajů uvedených ve výkazu soustav zásobování tepelnou energií dodával účastník řízení v tomto roce tepelnou energii do [redacted] soustav zásobování tepelnou energií (dále jen „SZTE“). Odběrateli v [redacted] bylo za rok 2016 odebráno [redacted] GJ tepelné energie.
- [11] SZTE Blansko se skládá z [redacted] samostatných, na sobě nezávislých, okrsků kotelen, označených jako [redacted]. Na kotelnách [redacted] jsou nainstalovány kogenerační jednotky o celkovém elektrickém výkonu [redacted], na kotelně [redacted] je nainstalovaná kogenerační jednotka o elektrickém výkonu, který pokrývá pouze vlastní spotřebu kotelny, a tudíž není připojena k distribuční soustavě.
- [12] Z regulačního výkazu 31, 32-CL a): Výkaz cenové lokality (část a) za rok 2016 ze dne [redacted] bylo zjištěno, že účastník řízení v rámci cenové lokality „[redacted]“, dodával tepelnou energii [redacted] odběratelům tepelné energie do [redacted] odběrných míst, na úrovni předání „z domovní předávací stanice“. Jednotlivým odběratelům byla v lednu 2017 vystavena vyúčtování za dodávky tepelné energie v roce 2016, ve kterých byly vypořádány měsíční zálohy, které odběratelé hradili v průběhu roku za ceny předběžné.
- [13] Účastník řízení byl v roce 2016 vlastníkem části majetku jím provozovaného při výrobě a rozvodu tepelné energie. Převážnou většinu majetku však měl účastník řízení v pronájmu od společnosti innogy Energo, s.r.o., IČO: 251 15 171, a to na základě „[redacted]“ ze dne [redacted], a část měl účastník řízení pronajatou od právnické osoby Město Blansko, se sídlem nám. Svobody 3, 678 01 Blansko, IČO: 002 79 943 (dále jen „Město Blansko“), na základě „[redacted]“ ze dne [redacted], „[redacted]“ ze dne [redacted] a „[redacted]“ ze dne [redacted]. Seznamy pronajatého majetku tvoří přílohu č. 1 protokolu o kontrole.

#### III. I. Odpisy

- [14] Účastník řízení do kalkulace ceny tepelné energie za rok 2016 nezahrnul veškeré ekonomicky oprávněné náklady, a to poměrnou část odpisů ve výši [redacted] Kč (viz Tabulka č. 1).

Tabulka č. 1 – Výpočet odpisů v roce 2016

Majetek	Požizovací cena (v Kč)	Odpis za rok 2016 (v Kč)	Koeficient do tepla	Hodnota odpisu do tepla za rok 2016 (v Kč)
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
<b>Celkem</b>	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]

### III. II. Zisk

- [15] V položce „Zisk“ kalkulace výsledné ceny tepelné energie uplatnil účastník řízení zisk ve výši [REDACTED] Kč bez DPH, kdy tuto částku taktéž promítl do ceny tepelné energie za rok 2016 v kontrolované cenové lokalitě.
- [16] Zisk uplatněný v položce „Zisk“ kalkulace výsledné ceny tepelné energie byl účastníkem řízení vypočítán jako pevně stanovený „čistý“ zisk ve výši [REDACTED] Kč sečtený s rozdílem mezi sjednaným nájemným ve výši [REDACTED] Kč a regulovaným nájemným ve výši [REDACTED] Kč (tedy [REDACTED] Kč plus [REDACTED] Kč rovná se [REDACTED] Kč).

Tabulka č. 2 – Pořizovací cena majetku v cenové lokalitě „[REDACTED]“ v roce 2016 podle protokolu o kontrole

Pořizovací cena odpisovaných provozních aktiv (majetku) přímo v cenové lokalitě (v Kč)	[REDACTED]
Podíl pořizovací ceny odpisovaných provozních aktiv (majetku) správní režie (v Kč)	[REDACTED]
Podíl pořizovací ceny odpisovaných provozních aktiv (majetku) výrobní režie (v Kč)	[REDACTED]
Pořizovací cena pronajatého majetku (v Kč)	[REDACTED]
<b>Celkem [Kč]</b>	[REDACTED]

### IV. Právní hodnocení

#### IV. I. Použitá právní úprava

- [17] Podle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.
- [18] Podle ust. § 2 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky se odpovědnost za přestupek posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přestupku příznivější.
- [19] Podle ust. § 112 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky se na přestupky a dosavadní jiné správní delikty ode dne nabytí tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona, přičemž odpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty se posoudí podle dosavadních zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, tj. před 1. červencem 2017. Podle tohoto zákona se posoudí jen tehdy, jestliže je to pro pachatele příznivější.
- [20] Jelikož v posuzovaném případě není zákon o odpovědnosti za přestupky pro posouzení odpovědnosti za správní delikt pro obviněného příznivější než zákon o cenách (ve znění účinném do 28. února 2017), byla odpovědnost za předmětný správní delikt posouzena podle zákona o cenách. ERÚ dospěl k tomuto závěru s přihlédnutím k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. června 2018, č. j. 4 As 114/2018-49, ve kterém soud mimo jiné uvedl, že „výhodnost právní úpravy pro pachatele je sice třeba posoudit komplexně, avšak zároveň s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu a námitkám pachatele, tedy nikoli hypoteticky a teoreticky s ohledem na všechny možné i nemožné okolnosti“. Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je tedy zřejmé, že možnost aplikování nové právní úpravy nelze posuzovat pouze obecně, ale vždy hlavně také konkrétně s ohledem na okolnosti daného případu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. června 2018, č. j. 4 As 96/2018-45, pak „za změnu ve prospěch stěžovatele nelze považovat ani přepracování ustanovení o určení druhu a výměry sankce (nově ‚správního trestu‘; viz § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky) a podrobnější vymezení kritérií pro uložení pokuty (§ 38 až § 40 téhož zákona)“.

- [21] Vzhledem k tomu, že účastník řízení měl spáchat správní delikt ještě předtím, než nabyl účinnosti zákon o odpovědnosti za přestupky, posoudil ERÚ v tomto případě v souladu s ust. § 112 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky možnost aplikování nové úpravy. ERÚ zkoumal, zda by v daném případě byla nová právní úprava pro účastníka řízení výhodnější, a dospěl k názoru, že s ohledem na povahu a závažnost správního deliktu by novou úpravu ERÚ v žádném směru nevyužil. K přitěžujícím a polehčujícím okolnostem měl správní orgán možnost přihlédnout i za dřívější úpravy. Proto ERÚ aplikoval pro posouzení odpovědnosti obviněného za správní delikt úpravu obsaženou v zákoně o cenách.
- [22] V otázkách procesních bylo správním orgánem postupováno podle předpisů účinných v době rozhodování, tj. podle zákona o odpovědnosti za přestupky, případně subsidiárně podle správního řádu.

#### **IV. II. Obecný právní rámec**

- [23] Podle ust. § 2c zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů, ERÚ (i) vykonává působnost při uplatňování, regulaci, sjednávání a kontrole cen v oblasti energetiky, (ii) vydává právní předpisy pro regulaci, sjednávání a kontrolu cen v oblasti energetiky a (iii) vydává rozhodnutí o regulaci cen včetně pravidel pro klíčování nákladů, výnosů a hospodářského výsledku regulovaných a neregulovaných činností.
- [24] Správního deliktu ve smyslu ust. § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách se právnická nebo podnikající fyzická osoba jako prodávající dopustí tím, že sjedná nebo požaduje cenu, jejíž výše nebo kalkulace není v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle ust. § 6 odst. 1 téhož zákona.
- [25] Podle ust. § 6 odst. 1 zákona o cenách věcné usměrňování cen spočívá ve stanovení podmínek cenovými orgány pro sjednání cen. Těmito podmínkami se rozumí vymezení (i) maximálního rozsahu možného zvýšení ceny zboží ve vymezeném období, nebo (ii) maximálního podílu, v němž je možné promítnout do ceny zvýšení cen určených vstupů ve vymezeném období, nebo (iii) závazného postupu při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny, včetně zahrnování přiměřeného zisku do ceny.
- [26] K provedení ust. § 6 zákona o cenách v energetických odvětvích vydává ERÚ cenová rozhodnutí. V daném případě, kdy správní orgán posuzoval dodržování cenových předpisů u účastníka řízení za rok 2016, bylo účinné cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 2/2013 ze dne 1. listopadu 2013, k cenám tepelné energie, ve znění cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 4/2015 ze dne 6. listopadu 2015.
- [27] Z ust. bodu (1.1) cenového rozhodnutí vyplývá, že se ceny tepelné energie regulují způsobem věcného usměrňování cen, přičemž do ceny tepelné energie lze v kalendářním roce promítnout pouze ekonomicky oprávněné náklady, přiměřený zisk a daň z přidané hodnoty podle jiného právního předpisu (zákon o dani z přidané hodnoty).
- [28] Podle ust. § 2 odst. 7 písm. b) zákona o cenách se za přiměřený zisk považuje zisk spojený s výrobou a prodejem daného zboží odpovídající obvyklému zisku dlouhodobě dosahovanému při srovnatelných ekonomických činnostech, který zajišťuje přiměřenou návratnost použitého kapitálu v přiměřeném časovém období.
- [29] V ust. bodu (1.4) cenového rozhodnutí je dále stanoveno, že přiměřeným ziskem v ceně tepelné energie je přiměřený zisk, který přímo souvisí s dodávkou tepelné energie a splňuje podmínky uvedené v příloze č. 1 tohoto cenového rozhodnutí.
- [30] Výše uplatňovaného zisku před zdaněním v ceně tepelné energie je podle ust. bodu (4.1) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí uplatňována s ohledem na výši ceny tepelné energie, dosahované technické a finanční ukazatele při porovnání s dodavateli se srovnatelnými podmínkami při výrobě anebo rozvodu tepelné energie a obvyklou výnosnost použitého kapitálu, který je v obvyklé výši pro zajištění

dodávek tepelné energie, a to bez ohledu na vlastnictví majetku souvisejícího s výrobou anebo rozvodem tepelné energie, pokud zisk ve výši přiměřeného zisku není vytvářen již vlastníkem tohoto majetku.

#### IV. III. Právní posouzení skutku

- [31] Správní orgán v rámci správního řízení zjistil a prokázal, že účastník řízení je právnickou osobou a zároveň byl v roce 2016 výrobcem a dodavatelem tepelné energie v cenové lokalitě „[REDAKCE]“, přičemž povaha jeho činnosti spočívala právě ve výrobě a dodávce (tedy prodeji) tepelné energie. Z uvedeného tedy vyplývá, že vůči svým odběratelům vystupoval účastník řízení jako prodávající.
- [32] V rámci správního řízení bylo také zjištěno a prokázáno, že účastník řízení po skončení roku 2016 vyúčtoval jednotlivým odběratelům dodávky tepelné energie za rok 2016, kdy jednotlivá vyúčtování jsou součástí kontrolního spisu, který tvoří nedílnou součást spisu správního.
- [33] Správní orgán konstatuje, že přiměřený zisk je bezpochyby oprávněnou položkou, kterou lze do ceny tepelné energie v kalendářním roce promítnout, nicméně je nutné zkoumat také jeho výši, aby tato byla v souladu s cenovými předpisy.
- [34] Správní orgán má za to, že je nejprve nutné provést výklad ustanovení zákona o cenách a cenového rozhodnutí, jelikož pojmy užívané v dotčených ustanoveních se mohou jevit jako neurčité, případně do určité míry nekorespondující.
- [35] Zákon o cenách ve svém ust. § 2 odst. 7 písm. b) vymezuje přiměřený zisk jako zisk i) spojený s výrobou a prodejem daného zboží, ii) odpovídající obvyklému zisku dlouhodobě dosahovanému při srovnatelných ekonomických činnostech, iii) který zajišťuje přiměřenou návratnost použitého kapitálu v přiměřeném časovém období.
- [36] Pojem „návratnost“ užitý v textu zákona o cenách je do značné míry zavádějící, přesnější je v tomto ohledu hovořit o výnosnosti investovaného kapitálu, což vyjadřuje podstatu zisku, kterou je zohlednění míry rizikovosti uskutečněné investice. Ust. § 2 odst. 7 písm. b) zákona o cenách lze tedy interpretovat tak, že přiměřeným ziskem bude takový zisk, který subjektu zajistí přiměřené výnosy s ohledem na rozsah investice se zohledněním míry rizika podnikání v konkrétním odvětví, a to v takové výši, která mu umožní za přiměřené období akumulaci prostředků ve výši, kterou investoval (dle textu zákona „návratnost použitého kapitálu“).
- [37] Podle znění zákona o cenách lze tedy pro oblast zjišťování přiměřené výše zisku v ceně tepelné energie dospět k závěru, že přiměřený je takový zisk, jenž souvisí s výrobou a rozvodem tepelné energie, je obvyklý v odvětví teplárenství a zajišťuje přiměřenou výnosnost použitého kapitálu v přiměřeném časovém období.
- [38] Podle ust. § 17 odst. 6 písm. d) energetického zákona ERÚ rozhoduje o regulaci cen podle zákona o cenách a dle ust. § 2c zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů, dále:
- a) vykonává působnost při uplatňování, regulaci, sjednávání a kontrole cen v oblasti energetiky,
  - b) vydává právní předpisy pro regulaci, sjednávání a kontrolu cen v oblasti energetiky,
  - c) vydává rozhodnutí o regulaci cen včetně pravidel pro klíčování nákladů, výnosů a hospodářského výsledku regulovaných a neregulovaných činností.
- [39] Výsledkem regulace cen v oblasti energetiky (konkrétně teplárenství) je právě cenové rozhodnutí, ve kterém ERÚ mimo jiné pro oblast posuzování zisku v cenách tepelné energie upřesňuje podmínky stanovené v zákoně o cenách.

- [40] Ust. bodu (1.4) cenového rozhodnutí se zákonem o cenách koresponduje a pouze jej rozvádí pro oblast teplárenství, když vymezuje, že se musí jednat o přiměřený zisk, který přímo souvisí s dodávkou tepelné energie.
- [41] Podle ust. bodu (4.1) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí je pak výše uplatňovaného zisku před zdaněním v ceně tepelné energie uplatňována s ohledem na (i) výši ceny tepelné energie, (ii) dosahované technické a finanční ukazatele při porovnání s dodavatelem se srovnatelnými podmínkami při výrobě anebo rozvodu tepelné energie a obvyklou výnosnost použitého kapitálu, který je v obvyklé výši pro zajištění dodávek tepelné energie, a to bez ohledu na vlastnictví majetku souvisejícího s výrobou anebo rozvodem tepelné energie, pokud zisk ve výši přiměřeného zisku není vytvářen již vlastníkem tohoto majetku.
- [42] Z ust. § 2 odst. 7 písm. b) zákona o cenách vyplývá, že pro účely posouzení výše zisku je nutné stanovit jeho obvyklost. Tato obvyklost byla v rámci kontroly ERÚ stanovována správním orgánem prostřednictvím horní výše výnosnosti střední hodnoty pořizovací ceny dosud odpisovaných provozních aktiv použitých pro výrobu anebo rozvod tepelné energie držiteli licencí na výrobu anebo rozvod tepelné energie v kalendářním roce. Tato hodnota pak byla ERÚ stanovena na 11,23 %.
- [43] Krajský soud v Brně ve svém rozsudku č. j. 30 A 17/2017 – 400 ze dne 7. března 2019 však tento způsob posouzení přiměřenosti zisku bez dalšího shledal nedostatečným, kdy z uvedeného rozsudku (odst. 98) vyplývá, že posouzení přiměřenosti zisku se v souladu s ust. § 2 odst. 7 písm. b) zákona o cenách neobejde bez provedení úvahy v tom smyslu, jaká aktiva konkrétní subjekt pro výkon licencované činnosti používá a jaká je jejich struktura, např. z hlediska délky jejich použitelnosti. Při posuzování přiměřené výše zisku by pak měla být vzata do úvahy i celková výše ceny tepelné energie, která je účtována odběratelům, nehledě na možný vliv časové hodnoty peněz, neboť ke generování výnosů prostřednictvím zisku dochází v delším časovém období.
- [44] Požadavek Krajského soudu v Brně pak konkretizovalo rozhodnutí Rady ERÚ v obdobné věci, č. j. [REDAKCE] ze dne [REDAKCE], podle kterého součástí úvahy o přiměřenosti zisku v ceně tepelné energie musí být provedení individuálního posouzení, tj. stanovení přiměřeného výnosu prostřednictvím zisku ve vztahu ke konkrétním aktivům držitele licence. Správní orgán měl ve věci zadat znalecký posudek za účelem stanovení přiměřené výnosnosti pro jednotlivé cenové lokality daného účastníka řízení.
- [45] Správní orgán s ohledem na uvedený závazný právní názor zadal v obdobných správních řízeních vybranému znaleckému ústavu zpracování znaleckých posudků, jejichž účelem bylo zodpovězení znalecké otázky, jaká byla v cenové lokalitě daného účastníka řízení v kontrolovaném roce přiměřená [z hlediska ust. § 2 odst. 7 písm. b) zákona o cenách oprávněná] výše výnosnosti (tj. WACC před zdaněním) použitého kapitálu pro výkon licencované činnosti (výroba a rozvod tepelné energie) s ohledem na vyhodnocení rizikovitosti vynaložení investice v odvětví teplárenství při zajištění dodávek tepelné energie, s přihlédnutím ke struktuře a stáří použitého kapitálu daného účastníka řízení a skutečnosti, že majetek je účetně veden v původních nepřeceněných hodnotách.
- [46] Závěrem znaleckých posudků shodně bylo, že indikovaná přiměřená hodnota vážených průměrných nákladů kapitálu před zdaněním ( $WACC_{Pre-Tax}$ ) použitého kapitálu pro výkon licencované činnosti (výroba a rozvod tepelné energie) pro cenové lokality v roce 2015 pro dané účastníky řízení je stanovena na 8,588 %. Znalecký ústav však při stanovení hodnoty  $WACC_{Pre-Tax}$  vycházel z odhadu hodnoty vlastního a cizího kapitálu čerpajícího z dat databáze prof. [REDAKCE], a to na základě jím uvedených hodnot poměru tržní hodnoty vlastního a cizího kapitálu (D/E). Konkrétní hodnoty vlastního a cizího kapitálu se pak podle Znaleckého posudku odvozují z tržních hodnot, a nikoliv z hodnot účetně evidovaných. Pokud je tedy majetek kontrolovaného subjektu v cenových lokalitách veden v původních (nepřeceněných) hodnotách, jeho tržní ocenění není k dispozici a rovněž nejsou známy informace o závazcích explicitně navázaných na majetek v daných cenových lokalitách, pak není znám ani tržní D/E v daných cenových lokalitách. Podle znaleckých posudků by optimálním způsobem mohlo být stanovení tržní hodnoty vlastního kapitálu daného subjektu prostřednictvím

ocenění celé společnosti, což by však ve výsledku rovněž neposkytlo detail o poměru kapitálové struktury k jednotlivým cenovým lokalitám, ale právě pouze k celé společnosti.

- [47] Podle názoru správního orgánu tudíž znalecký ústav dospěl k závěru, že nemůže stanovit hodnotu  $WACC_{Pre-Tax}$  pro jednotlivé cenové lokality, a proto stanovil hodnotu obecnou, vycházející z hodnot v příbuzných oborech. Znalecký ústav tedy vyhodnotil, že z důvodu nepřecenění majetku kontrolovaného subjektu nemůže provést individuální posouzení ve vztahu ke konkrétním aktivům držitele licence, a to k aktivům vázaným na konkrétní cenovou lokalitu.
- [48] V této souvislosti je pak nutno uvažovat i v souladu se závazným právním názorem odvolacího orgánu nad vymezením pojmu použitý kapitál, neboť chtěl-li by správní orgán stanovovat hranici přiměřeného zisku prostřednictvím hodnoty  $WACC_{Pre-Tax}$ , byl by ve své podstatě povinen nade vší pochybnost tento pojem nejen vymežit, ale rovněž hodnotu použitého kapitálu účastníka řízení v konkrétní cenové lokalitě zjistit.
- [49] Správní orgán musí při stanovení rozsahu použitého kapitálu ve smyslu ust. § 2 odst. 7 písm. b) zákona o cenách vycházet ze skutečnosti, že ani samotný zákon o cenách ani cenové rozhodnutí jeho definici nenabízejí. Podle názoru správního orgánu je pak nutné vycházet z nejbližší právní úpravy, kdy podle ust. § 2 písm. d) vyhlášky č. 59/2012 Sb., o regulačním výkaznictví, ve znění pozdějších předpisů, se provozními aktivy rozumí dlouhodobý majetek nezbytný k zajištění licencované činnosti. Obdobně pak vyhláška č. 262/2015 Sb., o regulačním výkaznictví, ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 1. ledna 2016 uvádí ve svém ust. § 2 odst. 1 písm. a), že provozními aktivy se rozumí dlouhodobý hmotný a nehmotný majetek nezbytný k zajištění licencované činnosti. Co se pak rozumí dlouhodobým hmotným a nehmotným majetkem definují ust. § 26 a § 32a zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.
- [50] Ve vztahu ke konkrétní výsledné ceně tepelné energie je pak nutno při stanovení rozsahu použitého kapitálu uvažovat pouze o té části dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku, který přímo souvisí s výrobou a rozvodem tepelné energie v dotčené cenové lokalitě ve smyslu ust. bodu (1.4) cenového rozhodnutí a bodu (4.1) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí.
- [51] Správní orgán v tomto správním řízení ve vztahu k sestavám použitého majetku vycházel z podkladů předložených účastníkem řízení, společností innogy Energo, s.r.o. a Městem Blansko.
- [52] Ne nepodstatnou skutečností pro účely stanovení přiměřené výše zisku v ceně tepelné energie je způsob ocenění použitého kapitálu, kdy je nutno opět konstatovat, že ani zákon o cenách ale zejména pak ani samotné cenové rozhodnutí pro svou vágnost ve vztahu k posuzování přiměřenosti zisku v ceně tepelné energie tento způsob jednoznačně nestanovují a ani se o to nepokoušejí. V této souvislosti správní orgán poznamenává, a to i s odkazem na odst. 88. rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 30 A 17/2017 – 400 ze dne 7. března 2019, že se nejví vhodným v případě teplárenství vycházet z účetní zůstatkové hodnoty aktiv.
- [53] Správní orgán má zejména s ohledem na zásady správního trestání za to, že je v daném případě povinen zvolit ocenění nejvýhodnější pro účastníka řízení, tj. obviněného. S ohledem na strukturu, stav odepsanosti a stáří majetku se pak podle správního orgánu nabízejí dvě možnosti stanovení hodnoty použitého kapitálu, které by se mohly jevit pro účastníka řízení jako nejvýhodnější. První z možností je právě jeho ocenění prostřednictvím původních (historických) pořizovacích cen, tj. ocenění, které správní orgán shromáždil při provedené kontrole. Jak již však bylo uvedeno výše v rámci odkazu na závěry znaleckých posudků, pro individualizaci hodnoty  $WACC_{Pre-Tax}$  ve vztahu ke konkrétní cenové lokalitě účastníka řízení by bylo nutné znát rovněž tržní hodnotu použitého kapitálu, tj. provést jeho přecenění na reprodukční pořizovací cenu. Správní orgán má za to, že by teprve poté mohl porovnat u každého dílčího majetku účastníka řízení jeho hodnotu (historickou a tržní) a až následně stanovit hodnotu použitého kapitálu pro účastníka řízení nejvýhodnějším způsobem.



- [54] Na základě dosavadních zjištění a rovněž postupu v intencích závazného právního názoru odvolacího orgánu je však správní orgán nucen konstatovat, že výše uvedené porovnání není momentálně schopn provést a není tedy sto stanovit hranici přiměřenosti zisku v ceně tepelné energie v konkrétní cenové lokalitě účastníka řízení. Pro zjištění tržní hodnoty použitého kapitálu účastníka řízení by sice mohl správní orgán zadat zpracování znaleckého posudku, nicméně uvedený postup považuje za nesouladný se zásadou hospodárnosti správního řízení, a to z následujících důvodů.
- [55] Ani v případě, kdy by správní orgán byl schopen porovnání historických a tržních cen, nemohl by pro zjištění hranice přiměřenosti zisku aplikovat znalecky zjištěnou hodnotu  $WACC_{Pre-Tax}$  ve výši 8,588 %, neboť tato hodnota je primárně zjištěna ve vztahu k roku 2015, a zároveň jde spíše o hodnotu obvyklou, neindividualizovanou. Bez zadání dalšího znaleckého posudku by tak stále správní orgán ani v tomto směru nebyl schopen dostat závaznému právnímu názoru odvolacího orgánu.
- [56] Nehospodárnost zadávání dvou znaleckých posudků (nebo jednoho rozsáhlejšího) spatřuje správní orgán především v tom, že závěry vyvozené z jeho dosavadní úřední činnosti v oblasti přiměřenosti zisku v oblasti teplárenství poukazují na to, že jednáním účastníka řízení pravděpodobně nedošlo k porušení cenových předpisů. Při svých úvahách vycházel správní orgán zejména z výše uvedených, již zpracovaných znaleckých posudků v obdobných věcech.
- [57] Pokud by správní orgán pro výpočet přiměřeného zisků v ceně tepelné energie účastníka řízení za rok 2016 v cenové lokalitě „[redacted]“ využil zjištěnou hodnotu  $WACC_{Pre-Tax}$  ve výši 8,588 % v kombinaci se zjištěnou pořizovací cenou majetku uvedenou v Tabulce č. 2 ([redacted] Kč), výsledkem by byl přiměřený zisk ve výši [redacted] Kč, což je po korekci ziskem uplatněným v nájmu ([redacted] Kč) o [redacted] Kč více, než účastník řízení skutečně uplatnil v konečné ceně tepelné energie.
- [58] Podle názoru správního orgánu je nepravděpodobné, že by hodnota  $WACC_{Pre-Tax}$  pro rok 2016, byť individualizovaná pro účastníka řízení, drasticky klesla oproti zjištěným 8,588 %. Již tato hodnota se může jevit s ohledem na rizikovost oblasti teplárenství jako relativně nevysoká, pro závěry o spáchání správního deliktu by pak musela klesnout dokonce až k hranici 6 %, což by znamenalo, že by byla nižší, než např. v oblasti vodárenství.
- [59] Podpůrným argumentem pro zastavení správního řízení je podle správního orgánu také skutečnost, že účastník řízení do kalkulace ceny tepelné energie za rok 2016 nezahrnul veškeré ekonomicky oprávněné náklady, a to poměrnou část odpisů ve výši [redacted] Kč (viz Tabulka č. 1). Uvedené by sice podle správního orgánu nebylo samostatně dostatečným důvodem pro zastavení správního řízení (uplatnění odpisů je právem, nikoliv povinností), nicméně podstatně je tím snížena materiální stránka potenciálního správního deliktu, když opomenutím účastníka řízení *de facto* jeho odběratelé za dodávky tepla ve výsledku zaplatili nižší cenu (zahrnutím ekonomicky oprávněných odpisů by došlo ke zvýšení konečné ceny tepelné energie).
- [60] Správní orgán také přihlédl k vysvětlení účastníka řízení ohledně jím provedené kalkulace zisku, spočívající ve snaze vyrovnat rozdíl mezi sjednaným a regulovaným nájemným. S ohledem na popsany postup nelze dojít k závěru, že by účastník řízení svévolně navyšoval výslednou cenu tepelné energie čistě ze ziskuchtivosti, spíše se skutečně snažil o kompenzaci vynaložených nákladů nepokrytých regulovanou částí výše nájmu.
- [61] Správní orgán má za vhodné poukázat rovněž na nález Ústavního soudu sp. zn. II.ÚS 2929/18, ze dne 6. března 2020, v rámci kterého Ústavní soud České republiky uvedl, že princip presumpce nevinu a z něj plynoucí princip *in dubio pro reo* podle čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod vyžadují, aby stát prokazoval vinu obviněného, a nikoli aby obviněný prokazoval svou nevinu. Při hodnocení shromážděných důkazů přitom nesmějí orgány činné v trestním řízení vycházet z předem pojatého přesvědčení, že obviněný spáchal čin, jenž je mu kladen za vinu. Pakliže i po provedení dokazování přetrvávají důvodné pochybnosti o existenci relevantních skutkových okolností případu nebo lze rozumně dospět k vícerym verzím skutkového děje, přičemž tyto

pochybnosti nelze odstranit ani provedením dalšího důkazu, orgány činné v trestním řízení jsou povinny rozhodnout ve prospěch obviněného.

- [62] Z nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 558/01 ze dne 25. listopadu 2003 vyplývá, že pravidla liberálního demokratického právního státu vyžadují, aby vina pachatele byla autoritativně konstatována jen ohledně takového jednání, o němž mohl pachatel v době, kdy se ho dopouštěl, důvodně předpokládat, že jde o jednání trestné, a to s ohledem na obsah tehdy účinného trestního zákona, nebo tam, kde je to třeba s ohledem na ustálenou a obecně dostupnou judikaturu obecných soudů. Obdobně pak tentýž soud ve svém nálezu sp. zn. II. ÚS 566/05 ze dne 20. září 2006 konstatoval, že princip právní jistoty vede k závěru, že jednotlivce veden důvěrou v právo, by měl mít vždy alespoň rámcovou představu o tom, zda jednání, kterého se dopouští, je jednáním právně dovoleným nebo zakázaným.
- [63] Správní orgán z uvedených nálezů Ústavního soudu týkajících se aplikace čl. 39 Listiny základních práv a svobod ve vztahu k posuzování přiměřenosti zisku v ceně tepelné energie dovozuje, že v daném případě, kdy je skutková podstata formulována velmi neurčitě, je jediným způsobem, jak postavit najisto otázku spáchání správního deliktu, individualizace posouzení a učinění si spolehlivého odborného názoru na to, jaký nejvýše mohl být přiměřený zisk účastníka řízení, k čemuž by však podle správního orgánu nedošlo ani po možném znaleckém posouzení, jak je konstatováno výše. S uvedeným pak koresponduje i názor Krajského soudu v Brně uvedený v již několikrát citovaném rozsudku ze dne 7. března 2019, kde soud uvedl, že v situaci, kdy je zákon o cenách naprosto obecný a vágní, kdy neexistují žádná jednoznačná pravidla ani podrobnější právní úprava a metodika, jak přiměřený zisk a jeho výši určovat, nachází se správní orgán v nelehké situaci a volba konkrétních postupů je ponechána na jeho správním uvážení. Bylo by vhodné v tomto ohledu apelovat na zákonodárce stran náležité úpravy podrobnějších pravidel pro určování výše přiměřeného zisku tak, aby i adresáti cenových předpisů (dodavatelé) vůbec měli možnost reálně své jednání upravit způsobem, který bude s cenovými předpisy v souladu.
- [64] Správní orgán tedy konstatuje, že nelze nade vší pochybnost prokázat, že účastník řízení v roce 2016 v cenové lokalitě „[REDAKCE]“ uplatnil do ceny tepelné energie vyšší než přiměřený zisk. S ohledem na výše uvedené správnímu orgánu nezbyvá, než správní řízení ve smyslu ust. § 86 odst. 1 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky zastavit, neboť spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo obviněnému ze správního deliktu prokázáno.

### **Poučení**

Proti výroku tohoto usnesení lze podat rozklad Radě ERÚ do 15 dnů od jeho doručení, a to jeho podáním ERÚ. Lhůta pro podání rozkladu se počítá ode dne následujícího po doručení usnesení, nejpozději však do uplynutí desátého dne ode dne, kdy bylo nedoručené a uložené usnesení připraveno k vyzvednutí. Včas podaný a přípustný rozklad má odkladný účinek.

Mgr. Marek Gruner, v. r.  
oprávněná úřední osoba  
oddělení sankčních řízení Ostrava

Obdrží: Společnost ZT energy s.r.o., se sídlem Svitavská 434/10, 678 01 Blansko, IČO: 607 31 800, prostřednictvím svého práv. zást. [REDAKCE], advokáta