



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudkyň Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

žalobce: **Pražská teplárenská a.s.**  
sídlem Partyzánská 1/7, Praha 7  
zastoupený advokátem JUDr. Martinem Nedelkou, Ph.D.  
Nedelka Kubáč advokáti s.r.o.  
sídlem Olivova 2096/4, Praha 1

proti  
žalovanému: **Energetický regulační úřad**  
sídlem Masarykovo náměstí 5, Jihlava

o žalobě proti rozhodnutí předsedkyně žalovaného ze dne 23. 12. 2016, č. 09289-54/2015-ERU

**takto:**

- I. Rozhodnutí předsedkyně žalovaného ze dne 23. 12. 2016, č. j. 09289-54/2015-ERU, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 28 787 Kč, a to ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce, JUDr. Martina Nedelky, advokáta společnosti Nedelka Kubáč advokáti s.r.o.

## Odůvodnění:

### I. Vymezení věci

1. Žalobce je držitelem licence na výroku elektřiny č. 110100300, licence na obchod s elektřinou č. 140605113, licence na výrobu tepelné energie č. 310100305 a licence na rozvod tepelné energie č. 320100347. Předmět sporu se týká výkonu licencovaných činností žalobce výroby a rozvodu tepelné energie, konkrétně cenové lokality „Lokální plynové zdroje“.
2. Na licenci na výrobu tepelné energie č. 310100305 bylo v seznamu provozoven ve verzi platné pro rok 2011 (rozhodnutí o změně licence č. j. 01375-4/2011-ERU) pro území cenové lokality „Lokální plynové zdroje“ zapsáno celkem 33 provozoven s celkovým počtem 143 zdrojů tepelné energie a celkovým tepelným výkonem 769,73 MW. Tepelný výkon kogenerační výroby činil 164,01 MW a celkový elektrický výkon 4,3 MW. Na licenci na rozvod tepelné energie č. 320100347 bylo v seznamu vymezených území ve verzi platné pro rok 2011 pro cenovou lokalitu „Lokální plynové zdroje“ zapsáno celkem 33 vymezených území s celkovou délkou rozvodů: 34,559 km parních rozvodů; 27,952 km horkovodních rozvodů a 75,476 km teplovodních rozvodů. Celková přenosová kapacita těchto rozvodů činila 769,73 MW. Žalobce uskutečňoval v roce 2011 v cenové lokalitě „Lokální plynové zdroje“ dodávky tepelné energie do cca 3 000 odběrných míst pro více než 1 400 odběratelů tepelné energie na všech úrovních předání.
3. Dne 20. 6. 2013 žalovaný zahájil u žalobce kontrolu dle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, jejímž předmětem bylo ověření, zda žalobce v roce 2011 v cenové lokalitě „Lokální plynové zdroje“ neporušil cenové předpisy tím, že sjednal nebo požadoval cenu, jejíž výše nebo kalkulace nebyla v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o cenách“). Dle obsahu protokolu o kontrole ze dne 24. 6. 2015, č. K024915, č. j. 07696-101/2013-ERU, kontrolní pracovníci žalovaného dospěli ke zjištění, že žalobce při kalkulaci výsledné ceny tepelné energie a jejím vyúčtování za rok 2011 v cenové lokalitě „Lokální plynové zdroje“ sjednal nebo požadoval cenu, jejíž kalkulovaná výše nebyla v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle ustanovení § 6 odst. 1 zákona o cenách, resp. cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 1/2010 ze dne 11. 10. 2010 (dále též „cenové rozhodnutí č. 1/2010“), k cenám tepelné energie, ve znění platném a účinném pro rok 2011. Žalobce se proti obsahu protokolu o kontrole bránil námitkami, kterým žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 10. 2015, č. j. 07696-110/2013-ERU, vyhověl pouze částečně.
4. Následně žalovaný dne 19. 10. 2015 zahájil se žalobcem správní řízení doručením oznámení o zahájení řízení ze dne 16. 10. 2015, č. j. 09289-1/2015-ERU, a to z důvodu tvrzeného spáchání správního deliktu dle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, jehož předmět žalovaný dále upřesnil podáním ze dne 25. 11. 2015, č. j. 09289-6/2015-ERU. Dne 9. 3. 2016 žalovaný vydal ve věci pod č. j. 09289-17/2015-ERU prvostupňové rozhodnutí, které bylo rozhodnutím předsedkyně žalovaného o rozkladu ze dne 20. 6. 2016, č. j. 09289-23/2015-ERU, zrušeno a věc byla žalovanému vrácena k novému projednání.
5. Žalovaný poté vydal dne 10. 11. 2016 pod č. j. 09289-48/2015-ERU nové rozhodnutí, proti němuž se žalobce bránil podaným rozkladem. Předsedkyně žalovaného rozkladu žalobce částečně vyhověla, když žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 23. 12. 2016, č. j. 09289-54/2015-ERU, v části změnila prvostupňové rozhodnutí žalovaného a ve zbytku toto rozhodnutí potvrdila.

6. Prvostupňovým rozhodnutím, ve znění změny provedené rozhodnutím předsedkyně žalovaného o rozkladu, žalovaný vůči žalobci rozhodl tak, že
- (i) žalobce nedodržel závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny, včetně zahrnování přiměřeného zisku do ceny, čímž se dopustil spáchání správního deliktu dle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, neboť v cenové lokalitě „Lokální plynové zdroje“ požadoval po svých odběratelích v průběhu roku 2011 ceny tepelné energie kalkulované ve formě ceníků bez ohledu na skutečně vynaložené náklady [po skončení kalendářního roku neprovedl vyúčtování výsledných cen tepelné energie, které by obsahovaly skutečně uplatněné ekonomicky oprávněné náklady a odpovídaly výnosům za tepelnou energii a skutečnému množství tepelné energie za ukončený kalendářní rok, tedy které by byly kalkulovány v souladu s ustanovením bodu (2.6) cenového rozhodnutí č. 1/2010], přičemž výše cen tepelné energie nebyla v souladu s § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, když
    - a) v rozporu s ustanovením bodu (1.1) a (1.2) cenového rozhodnutí č. 1/2010 uplatnil v cenách tepelné energie v roce 2011 ekonomicky neoprávněné náklady ve výši 62 226,15 Kč bez DPH související s výrobou elektřiny, kdy nedodržel závazný postup daný ustanovením bodu (2.8.1) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí č. 1/2010 a do cen tepelné energie zahrnul společné náklady za opravy a údržbu výrobního zařízení pro kombinovanou výrobu elektřiny a tepla na pozemku parc. č. 38/11 v kat. území Holešovice, Praha, a zařízení, která jsou technologicky nedílnou součástí procesu kombinované výroby elektřiny a tepla, v celé výši, nikoli jen část společných nákladů, která souvisí s výrobou tepelné energie;
    - b) v rozporu s ustanovením bodu (1.1) a (1.2) cenového rozhodnutí č. 1/2010 uplatnil v cenách tepelné energie v roce 2011 ekonomicky neoprávněné náklady (neoprávněné náklady na daň z nemovitostí) v celkové výši 108 846 Kč bez DPH;
    - c) v rozporu s ustanovením bodu (1.1) a (1.3) cenového rozhodnutí č. 1/2010 uplatnil v cenách tepelné energie v roce 2011 zisk ve výši 237 505 250 Kč bez DPH, který je v částce ve výši 111 115 835 Kč (*pozn.: původně před změnou v částce 120 094 836 Kč*) bez DPH ziskem nepřiměřeným (výrok I.)
  - (ii) žalobci se podle § 18 odst. 3 písm. b) zákona č.458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „energetický zákon“), ukládá opatření k nápravě zjištěného protiprávního stavu spočívající v povinnosti žalobce ve lhůtě 60 dnů od právní moci rozhodnutí vytvořit opravné kalkulace výsledných cen tepelné energie pro rok 2011 tak, aby v nich nebyly zahrnuty ekonomicky neoprávněné náklady a nepřiměřený zisk celkem ve výši 111 286 907 Kč (*pozn.: původně 120 265 908 Kč*) a na jejich základě provést s odběrateli tepelné energie v cenové lokalitě „Lokální plynové zdroje“ opravná vyúčtování výsledných cen tepelné energie za kalendářní rok 2011 a současně v povinnosti doložit splnění uvedené povinnosti žalovanému ve lhůtě 90 dnů od právní moci rozhodnutí (výrok II.)
  - (iii) žalobci se dle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách za spáchání správního deliktu dle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách ukládá pokuta ve výši 111 286 907 Kč (*pozn.: původně 120 265 908 Kč*), která je splatná dle § 17 odst. 6 zákona o cenách do 30 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí (výrok III.)
  - (iv) žalobci se ukládá uhradit náklady řízení ve výši paušální částky 1 000 Kč. Náklady jsou splatné do 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí (výrok IV.).

## II. Obsah žaloby a jejího doplnění

7. Žalobce své námitky obsažené v podané žalobě rozdělil do dvou klíčových okruhů, kdy namítal jednak 1/ procesní vady, jednak 2/ nezákonnost vydaných správních rozhodnutí. V rámci procesních vad (ad 1/) měl žalobce za to, že žalovaný (i) rozhodl o jiné věci, než pro kterou bylo správní řízení zahájeno a vedeno; dále žalobce poukazoval na (ii) zánik odpovědnosti za správní delikt v důsledku uplynutí běhu subjektivní a objektivní prekluzivní lhůty; (iii) porušení procesních předpisů spočívající v nesprávném zjištění skutkového stavu (včetně neprovedení žalobcem navrhovaných důkazů, omezení žalobce v uplatňování jeho procesních práv – z důvodu nezákonnosti doručování a stanovení nepřiměřeně krátkých lhůt, neinformování žalobce o provádění důkazů v řízení a porušení předpisů o nahlížení do správního spisu); (iv) nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí obou stupňů (zejména z důvodu nesrozumitelnosti výroku I. prvostupňového správního rozhodnutí); (v) bezdůvodný odklon od dosavadní rozhodovací činnosti žalovaného a rozhodování v rozporu s judikaturou; (vi) porušení základních zásad práva správního trestání ze strany žalovaného.
8. V souvislosti s namítanou nezákonností vydaných správních rozhodnutí (ad 2/) se žalobce domníval, že došlo (vii) k nesprávnému právnímu hodnocení zjištěného skutkového stavu věci (ve vztahu k posouzení přiměřenosti zisku, kdy žalobce zpochybňoval jednotlivá výpočtová kritéria pro zjišťování výše obvyklosti zisku v ceně tepelné energie pro rok 2011 i použité metody výpočtu; a že (viii) uložené opatření k nápravě je nezákonné, nesrozumitelné a nerealizovatelné, neboť došlo k překročení pravomoci žalovaného při ukládání opatření k nápravě a k záměně povinného subjektu (a uložení povinnosti nesprávné osobě). Žalobce rovněž poukazoval na nesplnitelnost uloženého opatření, jakož i jeho uložení mimo předmět zahájeného správního řízení.
9. Navrhoval proto, aby krajský soud žalobou napadené rozhodnutí předsedkyně žalovaného, jakož i jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí zrušil, věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a žalovanému uložil povinnost nahradit žalobci náklady soudního řízení.
10. Krajský soud na tomto místě předesílá, že podrobnější argumentace žalobce vztahující se k jednotlivým námitkám, které žalobce v podané žalobě (včetně jejího doplnění a dvou replik) uplatnil (viz shora), bude s ohledem na stručnost odůvodnění tohoto rozsudku obsažena až v části VIII. tohoto rozsudku. Totéž se týká také podrobnější argumentace žalovaného obsažené ve vyjádření k žalobě, včetně jeho doplnění.

## III. Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný ve svém vyjádření k podané žalobě předně odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a nad rámec tohoto odůvodnění blíže reagoval na námitky žalobce ohledně předmětu správního řízení (resp. toho, že žalovaný zahájil správní řízení pro jiný skutek, než o kterém nakonec rozhodl. Dle názoru žalovaného neobstojí ani argumentace žalobce, že fakticky prováděl vyúčtování ceny tepelné energie, avšak v měsíční periodicitě. Žalovaný se podrobněji věnoval také otázce uplynutí běhu objektivní a subjektivní prekluzivní lhůty a s tím spojené otázce zániku odpovědnosti za správní delikt. V případě otázky přiměřenosti zisku v ceně tepelné energie žalovaný reagoval na námitky stran srovnatelnosti ekonomických činností, užití programu STATISTICA, předvídatelnosti výše zisku a rozsahu provozních aktiv žalobce. Závěrem navrhl, aby krajský soud podanou žalobu zamítl.

#### IV. Replika žalobce

12. Žalobce reagoval na vyjádření žalovaného podáním repliky, v níž se opětovně věnoval jednak vymezení skutku vytýkaného správního deliktu a tomu, že žalovaný rozhodl o jiné věci, než o které bylo zahájeno a vedeno správní řízení; jednak zániku odpovědnosti za správní delikt v důsledku uplynutí běhu subjektivní a objektivní lhůty, jakož i vadám řízení a nezákonnosti napadených rozhodnutí ve vztahu k posouzení přiměřenosti zisku (výběr srovnatelných subjektů v odvětví teplárenství, použití programu STATISTICA, přezkoumatelné odůvodnění volby hodnoty četnosti, rozsah provozních aktiv žalobce a hodnota celkového majetku žalobce potřebného pro výrobu). Dle názoru žalobce tak žalovaný nedostál svým povinností zjistit náležitě skutkový stav věci a zjišťovat okolnosti nejen v neprospěch, ale také ve prospěch žalobce, proti kterému bylo deliktní řízení vedeno. V sankčním řízení je to přitom žalovaný, kdo odpovídá za úplné a správné zjištění skutkového stavu věci a za důsledky, které z neúplnosti zjištěného skutkového stavu vyplývají. Žalobce dále nesouhlasil ani s tvrzením, že by předsedkyně žalovaného v rámci rozhodnutí o rozkladu napravila předchozí pochybení žalovaného, které spočívalo ve snížení účetní hodnoty aktiv o aktiva již odepsaná. Ve skutečnosti totiž předsedkyně žalovaného pouze zvýšila hodnotu provozních aktiv o neodepsané technické zhodnocení jinak již odepsaného majetku, avšak nadále provozovaný majetek žalobce do započitatelných aktiv vrácen nebyl. Žalovaný se pak ve svém vyjádření nijak nevěnoval žalobnímu bodu týkajícímu se porušení základních zásad práva správního trestání ze strany žalovaného, ani tomu, že uložené opatření k nápravě je nezákonné, nesrozumitelné a obtížně realizovatelné. Žalobce proto setrval na žalobce v plném rozsahu.

#### V. Doplnující vyjádření žalovaného

13. Také žalovaný podal v reakci na repliku žalobce doplnující vyjádření, v němž se dále podrobněji věnoval námitkám týkajícím se rozdílného postupu žalovaného v jednotlivých srovnatelných případech (rozdílnost při časovém výběru údajů od držitelů licencí), použití hodnoty poloviční odepsanosti aktiv pro účely stanovení přiměřeného výnosu žalobce a určení kritérií pro výběr srovnatelných subjektů z odvětví teplárenství (konkrétně se jednalo o kritérium, aby byli posuzováni držitelé licence s podílem odpisů ze součtu položek „Odpisy, Nájem a Finanční leasing“ alespoň 80 %).

#### VI. Replika žalobce k doplnujícímu vyjádření žalovaného

14. Na doplnující vyjádření reagoval žalobce podáním, v němž upozorňoval, že žalovaný zcela rezignoval na vyjádření k většině žalobních bodů obsažených v doplnění žaloby, ve kterých žalobce namítal nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí spočívající mj. v nesrozumitelnosti výroku I. prvostupňového rozhodnutí, procesní vady spočívající v omezení žalobce v uplatňování jeho procesních práv ve správním řízení z důvodu nezákonnosti doručování a stanovení nepřiměřeně krátkých lhůt, neinformování žalobce o provádění důkazů v řízení a porušení předpisů o nahlížení do správního spisu a neprovedení důkazů navržených žalobcem. Dále se žalobce podrobněji zaměřil na obsah doplnujícího vyjádření, tj. rozdílný přístup žalovaného, pokud jde o časový výběr údajů od držitelů licencí, použití hodnoty poloviční odepsanosti aktiv a podílu odpisů jakožto kritéria pro výběr srovnatelných subjektů v odvětví teplárenství.

#### VII. Ústní jednání

15. Při jednání dne 28. 2. 2019 účastníci setrvali na svých dosavadních tvrzeních a návrzích obsažených v již dříve učiněných písemných podáních. Žalovaný podrobněji reagoval na argumenty žalobce obsažené v návrhu na doplnění dokazování ze dne 20. 2. 2019.

16. Krajský soud při jednání doplnil dokazování následujícími listinami: rozhodnutím Rady ERÚ ze dne 22. 5. 2018, č. j. 01426-66/2017-ERU ve věci společnosti České teplo s.r.o., k němuž žalovaný dodatečně soudu předložil také rozhodnutí Rady ERÚ ze dne 18. 12. 2018, č. j. 07962-10/2018-ERU, rozhodnutím předsedkyně žalovaného ze dne 14. 4. 2016, č. j. 09875-23/2015-ERU ve věci Veolia Energie ČR, a.s., vyrozuměním o ustanovení znalce ze dne 9. 1. 2019, č. j. 07372-8/2018-ERU, ve spojení s usnesením o ustanovení znalce ze dne 7. 1. 2019, č. j. 07372-6/2018-ERU, ve věci společnosti Pražská teplárenská a.s. (tj. žalobce) sp. zn. OSR-07372/2018-ERU.
17. K vyhlášení rozsudku ve věci došlo dne 7. 3. 2019.

### VIII. Posouzení věci krajským soudem

18. Žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a jedná se o žalobu přípustnou (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Dle § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí předsedkyně žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, přičemž o věci samé rozhodl po provedeném jednání, neboť žalobce vyslovil s rozhodnutím věci bez nařízení jednání svůj nesouhlas. Dospěl přitom k závěru, že žaloba je důvodná.
19. V projednávané věci panuje mezi účastníky řízení spor o to, zda se žalobce dopustil vytykánoho správního deliktu dle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, a tedy zda cenu tepelné energie tvořil a uplatňoval v rozporu s cenovými předpisy. Podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách se právnická nebo podnikající fyzická osoba jako prodávající dopustí správního deliktu tím, *že sjedná nebo požaduje cenu, jejíž výše nebo kalkulace není v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1.*
20. K tomu krajský soud na úvod připomíná, že Energetický regulační úřad je na základě ustanovení § 2c písm. b) zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 265/1991 Sb.“), zmocněn vydávat cenové předpisy v oblasti energetiky mimo jiné za účelem regulace ceny tepelné energie, jak vyplývá z ustanovení § 17 odst. 11 energetického zákona, a to tzv. věcným usměrňováním ceny tepelné energie, které spočívá ve stanovení podmínek ve smyslu § 6 odst. 1 zákona o cenách.
21. Podle § 6 odst. 1 zákona o cenách platí, že věcné usměrňování cen spočívá ve stanovení podmínek cenovými orgány pro sjednání cen. Těmito podmínkami jsou
- a) maximální rozsah možného zvýšení ceny zboží ve vymezeném období,
  - b) maximální podíl, v němž je možné promítnout do ceny zvýšení cen určených vstupů ve vymezeném období, nebo
  - c) *závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny, včetně zahrnutí průměrného zisku do ceny.*
22. Ustanovení § 6 odst. 1 zákona o cenách tak představuje zákonem vymezený rozsah toho, co mohou cenové orgány podzákonnými cenovými předpisy v rámci podmínek věcného usměrňování stanovovat. Ve shodě s žalovaným lze přitom konstatovat, že samotné znění § 6 odst. 1 zákona o cenách není co do svého obsahu zcela konzistentní, když v písm. c) hovoří o závazném postupu při tvorbě nebo při kalkulaci ceny a oproti tomu v návěti o podmínkách pro sjednání cen, což jsou skutečnosti odlišné. Je to však pojetí logické, neboť ačkoli se jedná o oblast

s vyšší mírou ingerence státní moci, přesto zde bude vždy existovat soukromoprávní vztah dvou subjektů v rovném postavení, tj. vztah, v němž jsou vzájemná práva a povinnosti (včetně ceny za poskytnuté zboží a služby) předmětem dohody, tj. jsou sjednány, byť je cena určitým způsobem regulována (zde v podobě jejího věcného usměrňování). Pokud je tedy prodávající povinen prodávat zboží za určitou cenu, případně jsou mu stanoveny nějaká omezení co do její tvorby (typicky právě u věcného usměrňování), musí tomu odpovídat také uspořádání vzájemného vztahu dvou subjektů, kdy smluvním ujednáním nelze uplatňování regulované ceny či pravidel pro její tvorbu vyloučit. Energetický regulační úřad se tak při výkonu regulační činnosti prostřednictvím podzákoných cenových předpisů pohybuje v rámci vymezeném zákonnými normami, neboť je oprávněn stanovit kromě jiného způsob, jakým bude tato cena tvořena, což následně ovlivňuje také způsob sjednání této ceny a jejího uplatňování.

23. Z ustanovení § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách je v této souvislosti patrné, že hovoří jednak o sjednání, ale též o uplatňování ceny ve smyslu jejího požadování prodávajícím po odběratelích. Protiprávním jednáním prodávajícího tak může být jednak samotné sjednání ceny nedopovídající cenovým předpisům, jednak její uplatňování, které představuje faktickou realizaci sjednaného právního vztahu, tj. v konkrétním případě nárokování si takové ceny ze strany prodávajícího vůči odběratelům.
24. Podle bodu (2.5) cenového rozhodnutí č. 1/2010 vychází *předběžná cena* tepelné energie uplatňovaná v kalendářním roce z předběžné kalkulace, ve které lze uplatnit pouze předpokládané ekonomicky oprávněné náklady, přiměřený zisk a předpokládané množství tepelné energie v kalendářním roce. Podle bodu (2.6) téhož 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.
25. Lze si přitom představit situaci, že dodavatel tepelné energie nebude u odběratelů uplatňovat předběžnou cenu tepelné energie ve formě záloh, přestože i v tomto případě judikatura správních soudů dovodila (srovnej k tomu rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 4. 2011, č. j. 62 Ca 34/2009 - 144, ve spojení s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2012, č. j. 2 Afs 50/2011 - 169, oba dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), že se i v takovém případě jedná o správní delikt: „Energetický regulační úřad je oprávněn kontrolovat podle zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, i to, zda dodavatelé tepelné energie dodržují zákon o cenách a na základě něho vydaná cenová rozhodnutí i při kalkulaci tzv. předběžné ceny, tj. ceny, která vychází z předběžné kalkulace, obsahující předpokládané ekonomicky oprávněné náklady, přiměřený zisk a předpokládané množství tepelné energie v kalendářním roce. I předběžná cena, byť se může během příslušného období (kalendářního roku) ještě změnit, je totiž cenou ve smyslu § 1 odst. 2 tohoto zákona.“ 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.

26. 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. Jak ovšem v této souvislosti vyplývá z obsahu odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, předsedkyně žalovaného správně poukázala na skutečnost, že pro možné porušení bodu (2.6) cenového rozhodnutí č. 1/2010 nebylo správní řízení vůbec zahájeno, a tedy z něj ani nelze dovozovat spáchání správního deliktu.
27. Ovšem skutečnost, 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. Takový závěr by totiž (v rozporu se zásadou, že nikdo nemůže mít prospěch z porušování právních povinností) umožňoval žalobci nadále beztretně postupovat v rozporu s pravidly věcného usměrňování cen.
28. Jak v této souvislosti vyplynulo z obsahu spisového materiálu, první rozhodnutí žalovaného o porušení cenových předpisů, vydané v této věci dne 9. 3. 2016 pod č. j. 09289-17/2015-ERU, bylo založeno na odlišném pojetí toho, jakým způsobem se žalobce měl porušení cenových předpisů v roce 2011 dopustit. Článek 9.4 Obchodních podmínek žalobce (účinných k 1. 2. 2011) upravoval, že ceny tepelné energie jsou kalkulovány ve formě ceníku „*v předpokládané cenové úrovni k datu kalkulace*“, aniž by ovšem bylo uvedeno, o jakou kalkulaci se jedná a co se rozumí datem kalkulace. Čl. 11 Obchodních podmínek dále upravoval, jakým způsobem dochází ke změně ceny při změně vstupů. Z předložených ceníků (účinných od 1. 1. 2011 a od 1. 11. 2011) obsahujících všechny cenové tarify a sazby v kontrolované cenové lokalitě rovněž vyplynulo, že žalobce jimi stanovoval cenu tepelné energie pro období budoucí, přičemž z žádného podkladu obsaženého ve správním spise nevyplývalo, že by následně prováděl jakoukoli úpravu těchto ceníkových cen v souladu s pravidly věcného usměrňování, tj. v závislosti na skutečně vynaložených nákladech, a že by tuto výslednou cenu také svým odběratelům vyúčtoval.
29. Pokud žalobce ohledně výsledné kalkulace ceny tepelné energie odkázal ve svém podání ze dne 14. 11. 2014 na kalkulaci předloženou kontrolním orgánům dne 23. 10. 2012, nebylo ze strany žalobce tvrzeno ani správními orgány zjištěno, že by žalobce podle této kalkulace nějakou cenu vůči svým odběratelům uplatňoval. Tuto skutečnost ostatně žalobce potvrdil také ve svých vyjádřeních, když např. v podání ze dne 29. 11. 2012 výslovně uvedl, že „*výsledné ceny tepelné energie vyplývají z realizovaných tržeb za období leden až prosinec 2011 fakturovaným zákazníkům dle ceníkových cen (...). Výše přiměřeného zisku je dána rozdílem mezi realizovanými tržbami a skutečnými ekonomicko-oprávněnými náklady v jednotlivé tarifní sazbě a úrovni předání*“. Tím žalobce v zásadě potvrdil, že odběratelům účtoval pouze předběžně stanovené ceníkové ceny, přičemž po zjištění skutečně vynaložených nákladů na dodávku tepelné energie neprovedl kalkulaci a vyúčtování výsledné ceny tepelné energie odběratelům ve smyslu cenového rozhodnutí č. 1/2010, ale převis mezi platbami uhrazenými odběrateli a mezi náklady vzniklými na zajištění dodávky účtoval jako zisk. Z toho je zároveň patrné, kde mj. hledat důvody zjištěného a tak výrazného meziročního nárůstu zisku uplatněného žalobcem, včetně toho, jakým způsobem a jakým jednáním žalobce tohoto zisku dosáhl.



30. Jak v této souvislosti konstatovala předsedkyně žalovaného v žalobou napadeném rozhodnutí, „*z předložených faktur vyplývá najisto minimálně skutečnost, že odběratelé hradili měsíčně platby za uskutečněnou dodávku tepelné energie za předchozí kalendářní měsíc a vedle toho jakési roční zálohy, které byly zúčtovány v rámci vyúčtování prosincové dodávky. Obsahem kontrolního spisu naopak není podklad, ze kterého by vyplynulo vyúčtování výsledné ceny tepelné energie po skončení roku 2011*“. Odběratelé tak sice hradili jakési roční zálohy, zúčtovatelné v prosinci, avšak tyto neměly žádnou přímou vazbu na předpokládanou sumu plateb za dodávky tepelné energie, tj. nejednalo se o zálohu stanovenou na základě cenové kalkulace předběžné ceny. Při prováděném měsíčním zúčtování pak žalobce odběratelům účtoval tzv. ceny ceníkové (skládající se z tarifů a sazeb uplatňovaných podle určitých kritérií), u kterých se nejednalo o ceny výsledné, neboť byly žalobcem stanoveny na základě předběžných cenových kalkulací a po skončení každého měsíce vyúčtovány toliko za skutečně realizovanou dodávku tepelné energie jako ceny finální povahy. Právě z tohoto důvodu proto nemůže obstát argumentace žalobce, že fakticky prováděl vyúčtování ceny tepelné energie, nikoli však v roční, ale v měsíční periodicitě.
31. Krajský soud se přitom ztotožňuje s hodnocením předsedkyně žalovaného obsaženým v žalobou napadeném rozhodnutí (srovnej k tomu str. 18 odůvodnění), že takový postup by nemusel být problematický v případě, že by žalobce následně po skončení kalendářního roku provedl kalkulaci výsledné ceny tepelné energie a tuto vyúčtoval. K tomu však, jak již vyplynulo z výše uvedeného, žalobce v posuzované věci nepřistoupil a namísto toho nahradil systém předběžné a výsledné ceny netransparentně stanoveným systémem ceníkových cen a tarifů.
32. Pro účely výkaznictví (a patrně také pro svou interní potřebu) pak žalobce sice provedl po skončení roku 2011 kalkulaci výsledné ceny (k tomu viz výše odst. 20. odůvodnění rozsudku), tato však nebyla vůči odběratelům uplatněna. Namísto vyúčtování této ceny odběratelům podle skutečně dosažených nákladů žalobce označil rozdíl mezi sumou nákladů předběžně kalkulovaných a nákladů skutečných jako zisk, tedy v zásadě spoléhal na to, že ceníková cena bude z hlediska nastavení vstupů do kalkulace odpovídat ceně výsledné. Tento postup tak co do svých důsledků odpovídá provedení vyúčtování výsledné ceny tepelné energie s nulovým výsledkem, tj. jakoby cena předběžná byla zároveň vyúčtována jako cena výsledná. Žalobce tak v roce 2011 vybral od odběratelů tepelné energie prostřednictvím uplatňovaných ceníkových cen souhrn finančních prostředků, se kterými nakládal jako s finančními prostředky vybranými na výsledné ceně tepelné energie, kterou ovšem žalobce neurčil dle skutečně dosažených nákladů a kalkulovaného zisku, ale zpětným postupem dle objemu vybraných finančních prostředků. Žalobce tak zisk ve vlastním smyslu tohoto slova nekalkuloval, ale stanovil ho následně v takové výši, aby neuskutečněné náklady předpokládané v předběžné kalkulaci ceníkových cen dorovnal, a nemusel tak žádné vyúčtování výsledných cen tepelné energie provádět.

#### *VIII. 1 Formulace výroku, jeho určitost a srozumitelnost*

33. Pokud žalobce v této souvislosti směřoval své žalobní námitky proti výroku prvostupňového správního rozhodnutí co do jeho srozumitelnosti a určitosti, včetně toho, že žalovaný rozhodl mimo rámec zahájeného správního řízení (tj. že správní řízení bylo zahájeno pro jiný skutek, než o kterém žalovaný nakonec rozhodl), krajský soud jim z níže uvedených důvodů nepřisvědčil.
34. Z obsahu předloženého správního spisu je zřejmé, že žalobce byl ze strany Energetického regulačního úřadu podroben kontrole výsledné ceny tepelné energie, tj. ceny, kterou uplatnil za kalendářní rok 2011 u odběratelů, a to z hlediska ceny, kterou v roce 2011 mohl v souladu s cenovými předpisy skutečně uplatnit (viz protokol o zahájení kontroly ze dne 7. 6. 2013, č. j. 07696-1/2013-ERU). Pomine-li krajský soud otázku, že žalobce vůči svým odběratelům kalkulaci a zejména vyúčtování výsledné ceny tepelné energie vůbec neprovedl, je možno na základě výše

uvedených skutečností dovést, že podíl souhrnu žalobcem uplatňovaných předběžných ceníkových plateb za dodávku tepelné energie na množství dodaného tepla představoval ve svém důsledku cenu výslednou, neboť v tomto ohledu není relevantní, zda žalobce výslednou cenu tepelné energie v souladu s cenovými předpisy vůbec nekalkuloval (kdy je z obsahu smluvních vztahů i z vyjádření žalobce patrné, že vyúčtování výsledné ceny vůbec provést nezamýšlel), nebo zda záměrně celý převis výnosů oproti nákladům označil za zisk v ceně tepelné energie. V obou takto popsaných případech totiž žalobce realizoval určité výnosy z prodeje, přičemž výše ekonomicky oprávněných nákladů v ceně tepelné energie byla zjištěna, a tedy i to, jaký konkrétní zisk v cenách za rok 2011 odběratelé uhradili. Vzhledem k tomu, že v daném případě byl znám objem dodávek tepelné energie, jakož i objem výnosů z prodeje tepelné energie tvořených souhrnem plateb ceníkových tarifů a sazeb hrazených odběrateli, bylo možno zjistit, jaká byla výsledná cena tepelné energie, včetně výše zisku v této ceně.

35. Z výroku I. prvostupňového správního rozhodnutí, ve spojení se změnovým rozhodnutím předsedkyně žalovaného o rozkladu, je přitom zřejmé, že žalobce byl trestán za jeden skutek, který spočíval v uplatnění ceny tepelné energie za rok 2011 v konkrétní cenové lokalitě obsahující ekonomicky neoprávněné náklady a nepřiměřený zisk. Následně žalovaný v jednotlivých částech výroku I. pod písm. a) až c) podrobněji specifikoval, v čem konkrétně neoprávněné náklady spočívaly a jak vysoký nepřiměřený zisk žalobce v ceně tepelné energie uplatnil.
36. Namítanou nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí z důvodu nesrozumitelnosti či zmatečnosti výroku I. vydaného prvostupňového správního rozhodnutí, kterou žalobce spatřoval v tom, že by ve výroku došlo k záměně zisku v ceně tepelné energie za náklad, tak krajský soud neshledal. Žalobci sice je možno zčásti přisvědčit, že v úvodní části výroku „*požadoval po svých odběratelích v průběhu roku 2011 ceny tepelné energie kalkulované ve formě ceníku bez ohledu na skutečně vynaložené náklady*“ není výslovně o zisku zmínka, avšak jednotlivá písmena a) až c) – kdy pod písm. c) se hovoří právě o uplatňování nepřiměřeného zisku – již navazují na to, že „*výše cen tepelné energie nebyla v souladu s ust. § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, když*“ žalobce v cenách tepelné energie požadovaných v průběhu roku 2011 v rozporu s ustanovením bodu (1.1) a (1.2) cenového rozhodnutí uplatnil ekonomicky neoprávněné náklady [písm. a) a b)] a v rozporu s ustanovením bodu (1.1) a (1.3) cenového rozhodnutí nepřiměřený zisk [písm. c)].
37. Konkrétní skutek popsaný v takto formulovaném výroku rozhodnutí tedy spočíval v tom, že k uplatnění ceny tepelné energie došlo v rozporu s cenovými předpisy tím způsobem, že žalobce v průběhu roku 2011 na základě svých ceníků účtoval odběratelům tepelné energie toliko tyto ceníkové ceny, což bylo pro dokreslení situace doplněno textem v závorce, s nímž je toto jednání nepochybně provázáno, a to že po skončení kalendářního roku neprovedl vyúčtování výsledné ceny podle skutečných ekonomicky oprávněných nákladů. Krajský soud se tak na rozdíl od žalobce neztotožňuje s námitkami žalobce, že by se v daném případě jednalo o dvě různá jednání, ale o vymezení způsobu spáchání jediného skutku, kterým žalobce cenové předpisy porušil. Krajský soud se tedy nedomnívá, že by takto formulovaný výrok trpěl namítanou nesrozumitelností či zmatečností a že by způsoboval nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť z něj je možno bez pochybností určit, jakým konkrétním jednáním se měl žalobce správního deliktu dopustit a v čem tento skutek spočíval.
38. Je pravdou, že z hlediska specifikace předmětu správního řízení žalovaný původně v oznámení o zahájení správního řízení ze dne 16. 10. 2015, č. j. 09289-1/2015-ERU (ve znění upřesnění ze dne 25. 11. 2015, č. j. 09289-6/2015-ERU) uvedl, že žalobce se měl dopustit správního deliktu tím, že *kalkuloval a vyúčtoval výslednou cenu* tepelné energie, která nebyla v souladu s cenovými předpisy, přičemž zároveň podrobněji rozvedl, jakým způsobem byly cenové předpisy porušeny. I přes tuto skutečnost tedy nadále platilo, že správní řízení bylo vedeno ohledně toho, že žalobce se měl

dopustit porušení cenových předpisů, a to konkrétně tak, že do ceny tepelné energie zahrnul nepřiměřený zisk a ekonomicky neoprávněné náklady, přičemž z hlediska konstrukce skutkové podstaty správního deliktu dle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách žalobce musel tuto cenu nějakým způsobem u odběratelů uplatnit – slovy zákona po odběratelích požadovat. Pokud žalobce v rámci podaného rozkladu proti původně vydanému prvostupňovému správnímu rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 3. 2016, č. j. 09289-17/2015-ERU, sám uvedl, že žádné vyúčtování výsledné ceny tepelné energie neprovedl, neboť účtoval toliko ceníkové ceny tepelné energie sjednané s odběrateli, předsedkyně žalovaného v rámci prvního (zrušovacího) rozhodnutí o rozkladu ze dne 20. 6. 2016, č. j. 09289-23/2015-ERU, na základě této námítky konstatovala, že způsob uplatnění ceny tepelné energie žalobcem byl skutečně odlišný, neboť žalobce výslednou cenu tepelné energie po ukončení zúčtovacího období vůbec nekalkuloval ani nevyúčtoval. Změna přesného vymezení skutku, která byla žalovaným v průběhu řízení provedena, se nicméně odvíjela od zjištění, že žalobce vlastně výslednou cenu tepelné energie vůbec nekalkuloval a nevyúčtoval. Z hlediska předmětu řízení, dle kterého žalobce do cen tepelné energie zahrnul (resp. měl zahrnout) nepřiměřený zisk a ekonomicky nepřiměřené náklady, se však touto změnou v průběhu správního řízení ničeho nezměnilo. Zastavení řízení z důvodu, že se nestal skutek, pro který bylo řízení zahájeno, tedy v tomto konkrétním případě nebylo na místě, neboť se jednalo toliko o upřesnění způsobu, kterým žalobce v tomto konkrétním případě cenu vůči odběratelům uplatňoval.

39. Dle názoru krajského soudu pak uvedeným postupem nemohlo dojít ani k žádné újmě na procesních právech žalobce, neboť upřesnění způsobu spáchání správního deliktu se odvíjelo od vlastních námitek žalobce uplatněných v rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 3. 2016, č. j. 09289-17/2015-ERU. Změna v pojetí skutku tak byla dána a učiněna na základě akceptace námitek žalobce uplatněných v rámci prvního podaného rozkladu ve věci, a žalobce se tedy minimálně z obsahu zrušovacího rozhodnutí předsedkyně žalovaného ze dne 20. 6. 2016, č. j. 09289-23/2015-ERU, kterým byla věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení, dozvěděl, o čem konkrétně (o jakém jeho jednání) bude správní řízení nadále vedeno. Z hlediska předmětu správního řízení přitom nelze hovořit o změně předmětu takové povahy a intenzity, která by mohla vést k závěru, že žalovaný rozhodoval o něčem jiném, o jiném předmětu, než o kterém bylo řízení v daném případě zahájeno, a že tedy řízení mělo být z tohoto důvodu zastaveno. Neustále se totiž jednalo o porušení cenových předpisů ve vztahu k ceně tepelné energie za rok 2011 v konkrétní cenové lokalitě, když došlo pouze k upřesnění způsobu jednání ze strany žalobce, jímž se měl vytykaného správního deliktu dopustit. Předmět správního řízení tak nadále představovala po odběratelích požadovaná cena tepelné energie za rok 2011, a to z hlediska toho, že do ní žalobce zahrnul ekonomicky neoprávněné náklady a nepřiměřený zisk. Účel vymezení předmětu řízení, kterým je vědomost účastníka řízení o tom, co konkrétně bude v řízení posuzováno, tak byl v dané věci nepochybně naplněn. Žalobce přitom byl s výše popsanou změnou seznámen (minimálně se ji dozvěděl z rozhodnutí předsedkyně žalovaného ze dne 20. 6. 2016), a tedy na ni mohl v průběhu řízení kdykoli a jakkoli reagovat a náležitě uplatňovat své právo na obhajobu, na kterém nemohl být ke své újmě nijak krácen. Přestože tedy žalovaný po vrácení věci předsedkyní žalovaného k novému projednání v dalším řízení nepřistoupil k formálnímu upřesnění předmětu správního řízení (v podobě upřesnění způsobu spáchání skutku), které by žalobci bylo v průběhu řízení doručeno, nelze v tomto postupu z výše uvedených důvodů spatřovat pochybení takové intenzity, které by mělo za následek nezákonnost vydaných správních rozhodnutí. Žalobci totiž nebylo v řízení odepřeno právo, aby se proti obvinění a jednání, za které byl ve vydaných správních rozhodnutích shledán odpovědným, bránil, neboť mu bylo známo, jakým způsobem bylo toto jednání zpřesněno a v čem konkrétně spočívalo.

*VIII. 2 Zánik odpovědnosti v důsledku uplynutí prekluzivní lhůty*

40. S otázkou vymezení předmětu správního řízení pak souvisí i otázka žalobcem namítaného uplynutí subjektivní i objektivní prekluzivní lhůty, a tedy zániku odpovědnosti žalobce za vytýkaný správní delikt.
41. Podle § 17 odst. 3 zákona o cenách *odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezapočal řízení do 3 let ode dne, kdy se o porušení cenových předpisů cenový kontrolní orgán dozvěděl, nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl spáchán.*
42. V souvislosti s námitkou týkající se uplynutí běhu objektivní prekluzivní lhůty krajský soud na tomto místě opětovně uvádí, že jednání žalobce bylo vymezeno a spočívalo v uplatňování tzv. ceníkových cen tepelné energie vůči odběratelům v jednotlivých měsících roku 2011. Ve shodě se závěry žalovaného se přitom krajský soud nedomnívá, že by se v daném případě jednalo o dílčí kalkulace a vyúčtování cen prováděných žalobcem v měsíční periodicitě, neboť se *de facto* jednalo o uplatňování cen, které až ve svém souhrnu a v důsledku nevyúčtování výsledné ceny vytvořily cenu výslednou (zde pouze při zohlednění skutečného množství dodaného tepla, nikoli již skutečných nákladů a přiměřeného zisku). Z pohledu krajského soudu se pak nejednalo o vytváření ceny samostatně pro každý kalendářní měsíc roku 2011, ale o trvajícím uplatňování určitých tarifních sazeb stanovených žalobcem předem na určitou dobu a neměnných až do změny kompletního ceníku. Krajský soud tak nemá na rozdíl od názoru žalobce opírajícího se o závěry žalovaného vyslovené v rozhodnutí ze dne 14. 4. 2016, č. j. 09875-23/2015-ERU (provedeného k důkazu při ústním jednání), za to, že 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. Avšak i v případě, bylo-li by jednání žalobce hodnoceno jako pokračující delikt, krajský soud na tomto místě doplňuje, že pro počátek běhu prekluzivní lhůty by shodně jako u deliktu trvajícím bylo určující až ukončení celé protiprávní činnosti žalobce. S ohledem na principy trestního práva, které se v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu (a vzhledem ke skutečnosti, že řízení o správním deliktu představuje řízení o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) analogicky aplikují také na správní trestání (srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, publikovaný pod č. 1338/2007 Sb. NSS), by tedy tímto rozhodujícím okamžikem bylo spáchaní (ukončení) posledního dílčího útoku deliktu. Počátek běhu prekluzivní lhůty by se tak i v tomto případě opět odvíjel od vyúčtování ceny za měsíc prosinec roku 2011.
43. Shodný závěr, že z hlediska způsobu, jakým žalobce v daném případě cenu kalkuloval a uplatňoval ve vztahu k odběratelům, není možno o výsledné ceně tepelné energie hovořit před vyúčtováním platby za dodávky za měsíc prosinec 2011, pak ve své rozhodovací činnosti dovodil již Vrchní soud v Praze, a to v rozsudku ze dne 11. 12. 2000, č. j. 6 A 95/99 - 25, dostupném v systému ASPI: „Objektivní tříletá lhůta pro uložení pokuty za porušení cenových předpisů [§ 15 odst. 1 písm. c) a § 17 odst. 4 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách] za delikt spočívající v tom, že dodavatel prodával tepelnou energii za věcně usměrňované ceny vyšší než průměrné věcně usměrňované ceny za předchozí rok, zvýšené o úředně stanovený maximální limit, neběžící od data uzavření smluv s odběrateli, ale teprve od data konečného vyúčtování dodávek. Je tomu tak nejen proto, že nerespektování maximálního rozsahu zvýšení se děje v průběhu celé doby, kdy nesprávná cena je zálohově placena, ale také proto, že správnou cenu v důsledku utváření kalkulačního vzorce podle cenového výměru je možno zjistit s konečnou platností teprve po ukončení dodávek, kdy teprve jsou známy skutečné tržby, skutečné náklady na palivo a skutečné množství dodávek“ (pozn.: zvýraznění podtržením doplněno krajským soudem).

44. Se žalobcem přitom lze souhlasit do té míry, že žalovaný není, pokud jde o určení počátku běhu objektivní prekluzivní lhůty, ve svých závěrech zcela konzistentní. V prvostupňovém správním rozhodnutí ze dne 10. 11. 2016 žalovaný k této otázce v odůvodnění rozhodnutí vyslovil (viz str. 114), že „objektivní lhůta k uložení pokuty za porušení cenových předpisů překročením věcně usměrňované ceny tepelné energie počíná běžet až od data konečného vyúčtování dodávek za rozhodné období. Správní orgán má za to, že výsledné ceny tepelné energie ve smyslu cenových předpisů mohl účastník řízení zjistit s konečnou platností teprve po ukončení dodávek, kdy teprve jsou známy skutečné tržby, skutečné náklady na palivo a skutečné množství dodávek v kalendářním roce, resp. skutečné náklady, tj. nejdříve po ukončení kalendářního roku (po 31. prosinci 2011). Nejdříve tedy účastník řízení mohl výsledné ceny, které by vycházely z výsledné kalkulace vyúčtovat dne 1. ledna 2012. S ohledem na skutečnost, že účastník řízení v průběhu roku 2011 vyúčtoval ceny, které obsahovaly neoprávněné náklady a nepřiměřený zisk, specifikované ve výroku I. tohoto rozhodnutí, mohl nejdříve dne 1. ledna 2012 (po zjištění skutečně vynaložených nákladů) provést po vytvoření výsledných kalkulací konečné vyúčtování výsledných cen, což však neučinil. Skutečnost, že účastník řízení žádně konečné vyúčtování po skončení kalendářního roku neprováděl, vyplývá mimo jiné z doplnění rozkladu účastníka řízení ze dne 14. dubna 2016, č. j. 09289-20/2015-ERU, kde účastník řízení uvedl: "(...) účastník řízení následně žádnou výslednou cenu tepelné energie za rok 2011 odběratelům nevyúčtoval." S ohledem na výše uvedené má Úřad za to, že k uběhnutí objektivní prekluzivní lhůty dosud nedošlo.“
45. Žalovaný jako prvostupňový správní orgán tak počátek běhu objektivní lhůty spojoval s datem 1. 1. 2012, kdy nejdříve žalobce mohl výsledné ceny po ukončení kalendářního roku 2011 vyúčtovat. V případě přijetí tohoto závěru by tedy bylo nutno dospět k závěru o zániku odpovědnosti žalobce za vytýkaný správní delikt, neboť právní moc žalobou napadeného rozhodnutí předsedkyně žalovaného o rozkladu nastala dnem 2. 1. 2017 (tj. jeden den po uplynutí zákonem stanovené pětileté objektivní lhůty).
46. Předsedkyně žalovaného pak v žalobou napadeném rozhodnutí (viz str. 29 odůvodnění) k této otázce uvedla, že prvostupňový správní orgán v rámci nového projednání věci nehodnotil jednání žalobce jako pokračující správní delikt, a to zcela logicky z toho důvodu, že skutek účastníka řízení byl dokonán až tím, že po skončení roku 2011 porušil svou povinnost stanovenou mu cenovými předpisy provést výslednou kalkulaci ceny energie a tuto cenu odběratelům vyúčtovat. Objektivní lhůta tak dle předsedkyně žalovaného nemohla započít běžet dříve, než účastník řízení provedl vyúčtování za měsíc prosinec 2011. Avšak k tomu, zda a kdy tento okamžik nastal, již předsedkyně žalovaného v odůvodnění napadeného rozhodnutí nic bližšího nevedla. Až ve vyjádření k žalobě v této souvislosti upozornila, že dodávka za měsíc prosinec 2011 byla dle podkladů založených ve správním spisu u většiny odběratelů provedena dne 8. 1. 2012. Pokud tedy žalobou napadené rozhodnutí o rozkladu ze dne 23. 12. 2016, č. j. 09289-54/2015-ERU, nabylo právní moci dne 2. 1. 2017, bylo správní řízení pravomocně ukončeno ještě před uplynutím objektivní prekluzivní lhůty mající za následek zánik odpovědnosti žalobce za vytýkaný správní delikt.
47. S tímto posouzením se krajský soud ztotožňuje a ve shodě s obsahem vyjádření žalovaného 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.
48. Z výše uvedených důvodů proto krajský soud zánik odpovědnost pro uplynutí běhu objektivní prekluzivní lhůty neshledal. A nepřisvědčil ani argumentaci žalobce stran uplynutí běhu prekluzivní lhůty subjektivní, která dle ustanovení § 17 odst. 3 zákona o cenách zaniká, jestliže

*správní orgán nezahájí řízení o správním deliktu do 3 let ode dne, kdy se o porušení cenových předpisů dozvěděl. Žalobce přitom počátek běhu subjektivní lhůty odvíjel od předložení regulačního výkazu za rok 2011 žalovanému (konkrétně dne 27. 4. 2012) s odůvodněním, že od tohoto okamžiku měl žalovaný k dispozici veškeré podklady nezbytné pro vyhodnocení jednání žalobce.*

49. S tímto posouzením žalobce se však krajský soud neztotožňuje. Ve shodě s žalovaným v této souvislosti poukazuje na závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu obsažené v rozhodnutí ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011 - 115, publikovaném pod č. 2748/2013 Sb. NSS.: „*Správní orgán se "dozví" o porušení cenových předpisů (§ 17 odst. 4 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, dnem, kdy soustředí onen okruh poznatků, informací a důkazních prostředků, z nichž lze na spáchání deliktu usoudit. Není rozhodující, zda v tento den již byl zpracován kontrolní protokol, ani zda tyto poznatky byly analyzovány a posouzeny se závěrem, že delikt byl spáchán a kým*“. Je tedy zřejmé, že vědomost žalovaného o porušení cenových předpisů předpokládá, že tento disponuje dostatečně určitými informacemi, které mu umožňují přijetí alespoň předběžného závěru o možném porušení zákona o cenách a předběžného právního hodnocení konkrétního jednání. Toliko na základě předloženého regulačního výkazu, který obsahuje souhrnné zpracování určitých podkladů, si přitom žalovaný není s to učinit relevantní úsudek o tom, jakým způsobem žalobce cenu tepelné energie kalkuloval či tuto (ne)vyúčtoval, a zda tedy došlo k možnému spáchání správního deliktu či nikoli. Krajský soud je ve shodě se správními orgány toho názoru, že k tomu je třeba provést podrobnější zjišťování a porovnání údajů, což v daném případě platí tím spíše, že žalobce vůči svým odběratelům uplatňoval množství různých cen a sazeb. Na základě kalkulace obsažené v regulačním výkazu tak dle krajského soudu není možno bez dalšího získat žádné konkrétní podezření o možném spáchání správního deliktu, když jen v případě zisku je nutno údaje o jeho výši porovnávat s provozními aktivy konkrétního dodavatele, ale též s ostatními dodavateli tepelné energie, a hodnotit, zda je zisk v ceně uplatňován ve smyslu § 2 odst. 7 písm. b) zákona o cenách; v případě posuzování ekonomické oprávněnosti nákladových položek je pak jejich posuzování pouze na základě regulačního výkazu vyloučeno zcela. K datu předložení regulačního výkazu, tj. ke dni 27. 4. 2012, tak žalovaný nemohl mít zjištěny veškeré relevantní okolnosti, a to nejen ohledně rozsahu provozovaného majetku žalobce a podílu připadajícího na kombinovanou výrobu elektřiny a tepla, či podílu příslušné lokality na majetku sloužícímu pro výkon veškeré činnosti žalobce, ale např. ani ohledně toho, že žalobce vlastně výslednou kalkulaci ceny tepelné energie vůbec neprováděl a tuto cenu po skončení roku 2011 odběratelům nevyúčtoval. Ani v tomto případě tedy krajský soud zánik odpovědnosti žalobce za správní delikt z důvodu nezahájení řízení v tříleté subjektivní prekluzivní lhůtě neshledal.

### *VIII. 3 Další procesní pochybení znemožňující žalobci řádné uplatňování jeho procesních práv*

#### *A) Doručování ve správním řízení, stanovení nepřiměřeně krátkých lhůt*

50. Žalobce v této souvislosti v podané žalobě připomněl, že žalovaný s ním vedl správní řízení od 19. 10. 2015, v jehož průběhu mu byly písemnosti doručovány v souladu s příslušnými ustanoveními správního řádu, tj. prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky (srovnej § 19 správního řádu). V říjnu 2016 však dle žalobce došlo k tomu, že žalovaný tento způsob doručování změnil a začal žalobci doručovat písemnosti nejen do datové schránky, ale také na podatelnu provozovanou pro žalobce třetí osobou. Současně s tím žalovaný začal žalobci zkracovat lhůty pro úkony až na úroveň lhůt nepřiměřeně krátkých. Žalobce se domníval, že důvodem změny v přístupu žalovaného ke způsobu doručování i ke stanovení lhůt ve správním řízení byla jeho obava z možného zániku odpovědnosti žalobce v důsledku uplynutí prekluzivních lhůt.

51. Žalobce shora popsaný přístup žalovaného prezentoval na sledu konkrétních událostí, k nimž došlo ke konci prvostupňového správního řízení. Dne 6. 9. 2016 žalobce obdržel přípis žalovaného (č. j. 09289-26/2015-ERU), v němž žalovaný žalobce informoval, že dokončil dokazování, a dále žalobci sdělil, že má možnost se podle § 36 odst. 3 správního řádu vyjádřit k podkladům rozhodnutí ve lhůtě 15 kalendářních dnů od obdržení přípisu. Dříve, než mohl žalobce této možnosti využít a k podkladům se vyjádřit, obdržel dne 14. 9. 2016 další přípis žalovaného ze dne 13. 9. 2016 (č. j. 09289-29/2015-ERU), v němž žalovaný žalobci sdělil, že do správního spisu vložil další listiny. Poté, co žalobce do správního spisu nahlédl dne 30. 9. 2016, žalovaný stanovil žalobci novou lhůtu k vyjádření se k podkladům rozhodnutí, a to 10 kalendářních dnů ode dne obdržení přípisu. Žalobce ve stanovené lhůtě dne 14. 10. 2016 zaslal žalovanému své vyjádření (zn. OÚ/2015/2979), v němž namítal, že nebyl přítomen provádění důkazů a že žalovaný dostatečně nezjistil skutkový stav věci, neboť se neřídil závazným právním názorem vysloveným v prvním rozhodnutí o rozkladu ze dne 20. 6. 2016, č. j. 09289-23/2015-ERU. Dále žalobce namítal, že neměl reálnou možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, neboť žalovaný všechny podstatné podklady rozhodnutí založil do neveřejné části správního spisu, a znemožnil tak žalobci pořizovat si kopie a činit z nich výpisy. Žalobce současně podal proti postupu žalovaného v řízení stížnost dle § 175 správního řádu.
52. Dříve než byla stížnost žalovaným posouzena, žalovaný zaslal žalobci dne 27. 10. 2016 další přípis, kterým jej vyrozuměl o dalším doplnění podkladů do správního spisu, včetně možnosti se k nim vyjádřit (č. j. 09289-38/2015-ERU). Jednalo se tak již o třetí vyrozumění o doplňování podkladů pro vydání rozhodnutí od okamžiku, kdy žalovaný poprvé žalobce informoval o ukončení dokazování a shromáždění podkladů pro rozhodnutí. Toto vyrozumění bylo dne 27. 10. 2016 doručeno žalovaným do podatelny provozované osobou odlišnou od žalobce a současně bylo zasláno do datové schránky, přičemž k doručení došlo dne 31. 10. 2016. Žalobci pak byla stanovena lhůta pro vyjádření pouhých 5 pracovních dnů, ačkoli žalovaný opětovně změnil obsah správního spisu a doplnil jej o zcela nové podklady, se kterými se žalobce dosud neměl možnost v řízení seznámit a jakkoli se k nim vyjádřit. Žalobce proto obratem požádal žalovaného o nahlédnutí do správního spisu, aby se mohl s nově založenými podklady rozhodnutí seznámit a vyhovět krátkému termínu pro vyjádření, přičemž žalovaný přípisem ze dne 3. 11. 2016 stanovil žalobci možné termíny nahlédnutí do spisu. Žalobce se s obsahem tohoto přípisu seznámil dne 7. 11. 2016, kdy došlo k jeho doručení do datové schránky, a ihned žalovaného požádal o prodloužení lhůty pro vyjádření k podkladům rozhodnutí v délce min. 15 dnů po nahlédnutí do správního spisu. Žalobce poté dne 8. 11. 2016 nahlédl do správního spisu a zopakoval svou žádost o prodloužení lhůty k vyjádření k podkladům rozhodnutí, neboť zjistil, že žalovaný do správního spisu založil nové podklady zásadního významu, na základě kterých posuzoval výnosnost licencované činnosti. Žalovaný však na žádost o poskytnutí delší lhůty pro vyjádření nijak nereagoval a namísto toho hned dne 10. 11. 2016 vydal prvostupňové správní rozhodnutí, které bylo opět doručeno nejen do datové schránky žalobce (ke dni 14. 11. 2016), ale také na podatelnu zajišťovanou třetí osobou (dne 11. 11. 2016).
53. Dle názoru žalobce tak shora popsané doručování písemností bylo nejen nestandardní, ale především v rozporu s § 19 správního řádu, dle kterého má správní orgán doručovat písemnosti prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, a až pokud není možné písemnost tímto způsobem doručit, může správní orgán písemnosti doručit sám, případně prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Žalobce se tak uvedeným způsobem doručování ze strany žalovaného cítil být poškozen, neboť byl pro něj nepředvídatelný a vyvolával nejasnosti ohledně okamžiku, kdy byla písemnost doručena. Při osobním doručování na podatelnu navíc ani nebylo doručováno přímo žalobci (resp. jeho orgánům nebo k tomu určeným zaměstnancům), ale do prostor smluvního partnera, společnosti KOVIS a.s., pověřeného přebíráním obecné poštovní korespondence, tiskovin apod.

54. Žalobce proto namítal, že byl z důvodu nezákonného postupu při doručování písemností a stanovení nepřiměřených lhůt krácen na svých procesních právech, a to zejména v případě posledního vyrozumění žalovaného o doplnění správního spisu a možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ze dne 27. 10. 2016. Následkem shora popsaného postupu tak žalobce neměl reálnou možnost vyjádřit se k podkladům správního rozhodnutí, čímž došlo k porušení ustanovení § 4 odst. 4 a § 36 odst. 3 správního řádu a také čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Nepřiměřenost lhůty stanovené v délce 5 pracovních dnů pak je třeba dle žalobce hodnotit nejen s ohledem na komplikovanost celé věci, ale zejména s ohledem na skutečnost, že až ke konci správního řízení došlo k zásadnímu doplnění správního spisu a k prezentování zcela nového přístupu žalovaného k posuzování otázky přiměřenosti zisku v ceně tepelné energie prostřednictvím tzv. metody střední hodnoty pořizovací ceny provozovaného teplárenského majetku. Dle žalobce se jedná o metodu v odborných kruzích neznámou, kterou pro účely zpětného posuzování přiměřenosti zisku v ceně tepelné energie (např. za rok 2011) žalovaný zkonstruoval až v roce 2013. Zároveň vzhledem k tomu, že použití této metody představovalo zásadní změnu v přístupu žalovaného, měl tento žalobci poskytnout dostatečný časový prostor k posouzení možných dopadů aplikace této metody, který se v důsledku postupu žalovaného k podkladům pro rozhodnutí vyjádřit nestihl. Žalovaný tak dle názoru žalobce ke konci roku 2016 nebral v potaz oprávněné zájmy žalobce a činil kroky směřující k rychlému vydání rozhodnutí ve věci, přičemž měl dostatek času na vydání rozhodnutí, aniž by přitom musel krátit procesní práva žalobce.
55. K výše uvedeným žalobním námitkám krajský soud uvádí, že sama skutečnost, že žalovaný ke konci řízení nestandardně a v rozporu s právní úpravou obsaženou ve správním řádu přistoupil k doručování písemností jak datovou schránkou, tak na podatelnu, v daném případě nemohla ovlivnit zákonnost vydaného správního rozhodnutí. V tomto ohledu je totiž klíčové, že žalobce jako účastník řízení měl možnost se s obsahem doručovaných písemností seznámit. Materiální stránku doručení ve své rozhodovací činnosti zdůraznil také Nejvyšší správní soud, když např. v rozsudku ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 90/2010 - 95, dostupném na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), vyslovil, že ani případné pochybení při doručování nemá vliv na platnost doručení, resp. na zákonnost vydaných správních rozhodnutí.
56. Žalobci pak je možno přisvědčit, že s přihlédnutím k právní komplikovanosti dané věci nepředstavuje stanovení lhůty v délce 5 pracovních dnů lhůtu dostatečně dlouhou, a to nejen s ohledem na samotný dřívější přístup žalovaného, ale i s ohledem na rozhodovací soudní praxi, která konstantně dovozuje, že přiměřenost lhůt pro procesní úkony účastníků je nutno vždy hodnotit s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem daného případu, zejména se zohledněním aspektů jako jsou obsažnost, odborná náročnost, vázanost na určitý proces apod. Délka lhůty by tak měla odpovídat složitosti předmětu řízení i obsáhlosti spisového materiálu. Jak v této souvislosti již dříve vyjádřil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 17. 12. 2013, č. j. 8 A 135/2013 - 38: „*Jestliže se jedná o poměrně složitou věc, je nepochybně potřeba, aby tomu odpovídala i délka doby, která je stanovena účastníkům, případně dalším osobám (...).*“ Ani toto procesní pochybení nicméně krajský soud nehodnotí jako takové, které by samo o sobě mělo vést ke zrušení vydaných správních rozhodnutí, neboť žalobce nebyl krácen ve svém právu na obhajobu, protože mu byla zachována možnost reagovat na nově žalovaným doplněné listiny a z nich plynoucí skutečnosti v podaném rozkladu, což také učinil, a tuto obranu v řízení o rozkladu uplatnil.



*B) Neinformování žalobce o provádění důkazů v řízení*

57. Žalobce dále v podané žalobě namítal, že správní řízení předcházející vydání napadených rozhodnutí bylo zatíženo vadou spočívající v neinformování žalobce o provádění důkazů. I v tomto případě se dle žalobce jednalo o zásadní porušení jeho procesních práv, neboť neměl možnost se účastnit dokazování. Ačkoli žalobce v průběhu správního řízení opakovaně žalovanému sděloval (viz např. vyjádření žalobce ze dne 14. 10. 2016), že má právo být přítomen při provádění důkazů listinami ze spisu a že se tohoto práva nevzdal, žalovaný na to nereagoval a žalobce o provádění důkazů neinformoval. Právo účastnit se provádění důkazů i mimo nařízené ústní jednání přitom vyplývá z ustanovení § 51 odst. 2 a z § 53 odst. 6 správního řádu.
58. Žalobce byl navíc přesvědčen, že žalovaný v průběhu správního řízení neprováděl pouze dokazování listinami, které by spočívalo v seznámení se s příslušnou listinou a jejím založením do správního spisu. Podstatnou část dokazování totiž žalovaný prováděl tak, že s listinami (regulačními výkazy), resp. s údaji v nich obsaženými, dále pracoval. Konkrétně žalovaný prováděl v počítačovém programu STATISTICA zjišťování horní výše obvyklosti výnosu z provozovaného majetku držitelů licencí, kdy výsledek tohoto dokazování sloužil jako hlavní (a v zásadě jediný) a rozhodující argument vedoucí žalovaného k závěru o protiprávnosti jednání žalobce. Dle názoru žalobce proto měl být tomuto způsobu dokazování prostřednictvím zpracování údajů z regulačních výkazů v souladu s § 51 odst. 2 správního řádu přítomen. Žalobce namítal, že následkem toho neměl možnost být přítomen u toho, jak pracovník žalovaného, případně jiná osoba, provádí práci s počítačovým programem STATISTICA, tj. zejména zadává do programu vstupní hodnoty z regulačních výkazů, provádí filtrování, upravuje výstupy apod., a tedy ani nelze ověřit, zda postup zjišťování horní výše obvyklosti zisku v ceně tepelné energie byl vůbec reálně proveden. V tomto ohledu proto ani podklad obsažený ve správním spisu (č. j. 09289-27/2015-ERU, označený žalovaným jako „tabulka, v níž jsou obsaženy výstupy z programu STATISTICA“), není a nemůže být dle žalobce podkladem pro rozhodnutí. Z obsahu této listiny není zřejmé, na základě čeho žalovaný dospěl k závěru o nepřiměřenosti zisku v ceně tepelné energie uplatňované v roce 2011 žalobcem, a zůstává toliko v rovině ničím nepodloženého tvrzení žalovaného, které je zcela nepřezkoumatelné. Žalobce zároveň doplnil, že ačkoli uvedenou námitku uplatnil již v podaném rozkladu, předsedkyně žalovaného se k ní v rozhodnutí o rozkladu nijak nevyjádřila.
59. V souvislosti s výše uplatněnými žalobními námitkami je krajský soud předně toho názoru, že je žádoucí, aby se žalobce měl možnost účastnit provádění důkazů listinami i v případě, kdy listina, kterou se důkaz provádí, následně zůstává součástí správního spisu. Účastník řízení by tedy měl být o provádění dokazování listinami mimo ústní jednání správním orgánem zpravidla vyrozuměn. Přesto ani v tomto případě krajský soud neshledal, že by se jednalo o vadu správního řízení natolik intenzivní, která by měla vést ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí pro jeho nezákonnost; a že by namítaná neúčast žalobce krátila na jeho právech. Žalobce měl totiž možnost seznámit se s listinami a jejich obsahem při nahlížení do správního spisu, přičemž i Nejvyšší správní soud dospěl ve své rozhodovací činnosti k závěru (srovnej např. rozsudky ze dne 8. 2. 2012, č. j. 3 As 29/2011 - 51, a ze dne 21. 8. 2014, č. j. 10 As 16/2014 - 25, oba dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), že pokud správní orgán splní dvě podmínky, kterými jsou: (1) založení listiny do správního spisu podle ustanovení § 17 odst. 1 správního řádu a (2) účastník řízení má možnost se s těmito listinami a jejich obsahem při nahlížení do spisu dle § 36 odst. 3 správního řádu seznámit, trvání na důsledné aplikaci ustanovení § 53 odst. 6 správního řádu není na místě, neboť by se tím důkazní situace stejně nezměnila. Ve stejném duchu se ostatně k této otázce vyjadřuje i doktrína (srovnej *Vedral, J. Správní řád. Komentář, BOVA POLYGON, Praha 2006; 2012*): „Ustanovení § 53 odst. 6 se nevztahuje na všechny písemnosti (dokumenty či listiny), které jsou součástí spisu a které slouží jako podklad pro rozhodnutí (...) Sepsání protokolu o provedení důkazu listinou má

*význam především u "listin" podle odst. 1 tohoto ustanovení (...). Takový postup by zcela postrádal význam v případě, kdy určitá listina je a po celou dobu správního řízení (a i poté) zůstane součástí správního spisu, na základě čehož mají účastníci řízení možnost se s ní na základě § 38 seznámit – pouze přečtení takové listiny nebo sdělení jejího obsahu neznamená z hlediska listiny samotné žádnou "přidanou hodnotu".“*

60. Pokud se jedná o námitky týkající se „práce“ žalovaného s programem STATISTICA, včetně (ne)možnosti ověření v něm provedeného výpočtu, je z obsahu předloženého spisového materiálu patrné, že v rámci nového projednání věci žalovaný do správního spisu vložil dne 5. 9. 2016 údaje z regulačních výkazů držitelů licencí na výrobu a rozvod tepelné energie ve srovnatelných cenových lokalitách s lokalitou „Lokální plynové zdroje“ a následujícího dne byl žalobce vyrozuměn o možnosti se s těmito podklady seznámit a vyjádřit se k nim ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. Dne 13. 9. 2016 byly do správního spisu vloženy také výstupy z programu STATISTICA a téhož dne byl žalobce vyrozuměn o možnosti se k těmto pokladům vyjádřit. Žalobce ve svém vyjádření ze dne 14. 10. 2016 nesouhlasil s nemožností pořídit si kopie či opisy listin ve správním spisu a dále namítal, že výstup z programu STATISTICA nemůže být způsobilým podkladem, neboť se jedná právě o výsledek provádění důkazu, jemuž žalobce nebyl osobně přítomen. Žalovaný poté dne 27. 10. 2016 založil do správního spisu regulační výkazy držitelů licencí na výrobu a rozvod tepelné energie za roky 2004 až 2014, výpisy z těchto výkazů a výstupy z programu STATISTICA ohledně zjištění horní výše výnosnosti střední hodnoty pořizovací ceny dosud odepisovaných provozních aktiv a téhož dne zaslal žalobci vyrozumění ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu.
61. Ve správním spisu je pak založena tabulka (jako podklad zařazený pod č. j. 09289-37/2015-ERU) obsahující veškerá data z regulačních výkazů držitelů licencí na výrobu a rozvod tepelné energie, která vstupovala do výpočtu prováděného programem STATISTICA, což je analytický software umožňující statistickou analýzu dat, který žalovaný využívá k testování na odlehlost, tj. k vyloučení odlehlých (extrémních) hodnot, které mohou výpočet zkreslit. K vyloučení extrémních hodnot je přitom v programu STATISTICA implementován tzv. Grubbsův test odlehlých hodnot, který se používá k vylučování extrémních hodnot na základě vypočteného testovacího kritéria u souborů dat, které odpovídají Gaussovu normálnímu rozdělení sledované náhodné veličiny. Jako součást správního spisu pak byly žalobci zpřístupněny a poskytnuty také výstupy z programu STATISTICA, který byl použit pro zjištění horní výše výnosnosti střední hodnoty pořizovací ceny dosud odepisovaných provozních aktiv použitých pro výrobu anebo rozvod tepelné energie v kalendářním roce z regulačních výkazů.
62. Krajský soud tak pokládá za dostatečné, že žalobce byl seznámen s postupem výpočtu, který je podrobně krok po kroku zachycen v odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí (viz str. 73 až 77 a dále str. 85 až 86 odůvodnění) i v žalobou napadeném rozhodnutí (str. 24 a 25 odůvodnění), jakož i s podklady, z nichž správní orgán při tomto výpočtu vycházel. Požadavek žalobce na osobní přítomnost při zadávání vstupních hodnot do programu z regulačních výkazů, provádění filtrování i upravování výstupů apod. neshledává krajský soud opodstatněným; a z týchž důvodů také nehodnotí jako pochybení mající vliv na zákonnost ani postup žalovaného, který v řízení nepřistoupil k provedení žalobcem požadovaných výsledků svědků, konkrétních pracovníků (úředníků) žalovaného, kteří se v průběhu správního řízení měli podílet na výpočtových operacích prostřednictvím programu STATISTICA. Vzhledem k tomu, že ve správním spisu jsou obsaženy výsledky (výstupy) z tohoto programu, jakož i vstupní data, bylo možno postup žalovaného při výpočtu přezkoumat i bez nutnosti uskutečnění výsledků těchto osob.

*C) Nablížení do spisu, regulační výkazy, nemožnost pořídit si kopie nebo opisy podkladů*

63. V souvislosti s žalobcem namítanou nemožností ověřit si prostřednictvím vlastní analýzy správnost výsledků, ke kterým žalovaný v řízení dospěl, žalobce v podané žalobě poukazyval také na skutečnost, že žalovaný veškeré podstatné podklady pro rozhodnutí (tj. regulační výkazy z období let 2004 až 2014), ze kterých čerpal údaje pro statistické porovnání i zjišťování horní výše obvyklosti výnosu vybrané skupiny subjektů v teplárenství, založil do neveřejné části správního spisu. Žalobci pak (ani přes opakované výzvy) neumožnil pořídit si z těchto podkladů kopie nebo alespoň opisy. Znemožnění pořízení kopií nebo opisů z regulačních výkazů tak v konečném důsledku znamenalo, že žalobce sice měl možnost do regulačních výkazů nahlédnout, avšak neměl možnost se s těmito podklady fakticky seznámit a provést jejich vlastní analýzu, případně kontrolní výpočty, a tedy nebyl schopen se ve správním řízení ani řádně hájit. Žalobce tak měl za to, že mu uvedeným postupem žalovaného dokonce bylo upřeno právo na spravedlivý proces, neboť mu bylo znemožněno ověřit si správnost postupu žalovaného v řízení, včetně závěrů, které žalovaný na základě tohoto postupu učinil.
64. Žalobce zároveň zpochybnil i zákonnost samotného použití regulačních výkazů jako důkazů v řízení o správním deliktu, a to s poukazem na ustanovení § 96 odst. 4 energetického zákona, které ve znění do 31. 12. 2015 upravovalo rozšíření zákonem stanovené povinnosti mlčenlivosti při nahlížení do správního spisu rovněž na zachování obchodního tajemství nebo ochranu důvěrných informací z obchodního styku podle obchodního zákoníku; a s účinností od 1. 1. 2016 pak takto chráněné informace z nahlížení do spisu rovnou vyloučilo. Žalobce namítal, že žalovaný však (i přes tuto změnu energetického zákona) umožnil žalobci dne 30. 9. 2016 a následně dne 8. 11. 2016 nahlédnout do správního spisu, včetně v něm obsažených regulačních výkazů, o kterých ale jinak v řízení tvrdí, že obsahují chráněné informace, v důsledku čehož žalobci neumožnil pořídit si jejich kopie či opisy. Postup žalovaného tak dle žalobce představuje podstatnou vadu řízení, neboť (i) buď žalovaný nedůvodně omezil žalobce v jeho právu na obhajobu, včetně práva na vyjadřování se k podkladům rozhodnutí, z důvodu, že regulační výkazy neobsahovaly chráněné informace, a žalovaný tak neměl zákonnou oporu znemožnit žalobci pořízení jejich kopií nebo opisů, k čemuž v prvním rozhodnutí o rozkladu dospěla i předsedkyně žalovaného; anebo (ii) regulační výkazy chráněné informace ve smyslu § 2 odst. 1 písm. d) energetického zákona obsahovaly a obsahují, a žalovaný tak postupoval v rozporu s ustanovením § 96 odst. 4 energetického zákona a regulační výkazy jako podklad rozhodnutí z tohoto důvodu použít neměl a nemohl. Na jejich základě pak nemohl dovést ani odpovědnost žalobce za vytykávaný správní delikt.
65. O důvodnosti takto uplatněných námitek krajský soud uvážil následovně:
66. Podle ustanovení § 38 odst. 1 správního řádu platí, že *účastníci a jejich zástupci mají právo nablížit do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci (§ 73)*. Podle odst. 4 téhož ustanovení je *s právem nablížit do spisu spojeno právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části*. Ustanovení § 38 odst. 6 správního řádu pak upravuje, že *z nablížení do spisu jsou vyloučeny jeho části, které obsahují utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložena nebo uznaná povinnost mlčenlivosti; to neplatí o částech spisu, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz, do takových částí spisu však může nablížit pouze účastník řízení nebo jeho zástupce za předpokladu, že jsou předem seznámeni s následky porušení povinnosti mlčenlivosti o těchto skutečnostech a že o poučení je sepsán protokol, který podepíší*. Ustanovení odstavce 4 se nepoužije.
67. Podle ustanovení § 96 odst. 4 energetického zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2015, platilo, že *v řízeních vedených Energetickým regulačním úřadem se při nablížení do spisu zákonem uznaná povinnost mlčenlivosti vztahuje kromě jiných zákonem chráněných nebo uznaných tajemství rovněž na zachování obchodního*

*tajemství nebo ochranu důvěrných informací z obchodního styku podle obchodního zákoníku. Spis musí zahrnovat vedle listin obsahujících takové tajemství i listiny, ze kterých bylo toto tajemství odstraněno, případně dostatečně podrobný výpis, který tajemství neobsahuje. Na žádost Energetického regulačního úřadu je osoba, které ochrana takového tajemství svědčí, povinna vedle listin obsahujících takové tajemství předložit i listiny, ze kterých bylo takové tajemství odstraněno, případně pořádit z takových listin dostatečně podrobný výtah, který tajemství neobsahuje.*

68. Ustanovení § 96 odst. 4 energetického zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2016, upravuje, že v řízení vedených Energetickým regulačním úřadem jsou při nahlížení do spisu zákonem vyloučeny chráněné informace. Tyto chráněné informace vymezuje ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) energetického zákona, dle kterého je chráněnou informací informace v jakékoli podobě, která má charakter obchodního tajemství nebo jiná zákonem chráněná informace nebo informace charakteru obchodního, technického nebo finančního získaná při výkonu činnosti držitele licence, která není veřejně dostupná.
69. V daném případě je tedy možno hovořit o vztahu dvou protichůdných zájmů, a to ústavně zaručeného práva každého jednotlivce vyjádřit se ve své věci ke všem prováděným důkazům a podkladům ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, jehož odrazem je právě i procesní právo účastníka řízení (resp. jeho zástupce) nahlížet do správního spisu; a oproti tomu stojící veřejný zájem na ochraně utajovaných informací, resp. informací chráněných zákonem.
70. Z nahlížení jsou poté vyloučeny ty části spisu, které obsahují takto chráněné informace, přičemž je nerozhodné, zda jsou chráněny z toho důvodu, že byly vyhodnoceny jako informace obchodního, technického nebo finančního charakteru, které nejsou veřejně dostupné, nebo jako obchodní tajemství, jak zdejší krajský soud dovodil již v rozsudku ze dne 23. 1. 2017, č. j. 30 A 93/2014 - 80, dostupném na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
71. Krajský soud přitom dospěl k závěru, že žalovaný vyložil ustanovení § 38 odst. 6 správního řádu a jeho vztah k energetickému zákonu ústavně konformním způsobem, když respektoval prioritu ústavně zaručeného práva žalobce vyjádřit se ve své věci ke všem prováděným důkazům ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny. Dle krajského soudu je tak postup žalovaného, který žalobci umožnil v souladu s ustanovením § 38 odst. 6 správního řádu, ve spojení ustanovením § 96 odst. 4 energetického zákona, nahlédnout do všech částí správního spisu včetně těch obsahujících chráněné informace, přičemž ho v tomto ohledu nijak neomezoval, a pouze žalobci ve smyslu ustanovení § 38 odst. 6 správního řádu odepřel právo činit si ze správního spisu výpisy či kopie, nutno hodnotit jako zákonný, což ostatně Krajský soud v Brně potvrdil nejen v již výše zmiňovaném rozsudku ve věci sp. zn. 30 A 93/2014, ale také v rozsudku ze dne 22. 9. 2017, č. j. 31 A 73/2015 - 58, dostupném na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Nic to také nemění na skutečnosti, že ačkoli regulační výkazy obsahují nikoli běžně dostupné chráněné informace týkající se jiných držitelů licencí, tyto mohly být v řízení použity jako podklad pro vydání rozhodnutí.

#### VIII. 4 Nepřiměřenost zisku

72. K námitkám žalobce vztahujícím se k posouzení přiměřenosti zisku v ceně tepelné energie krajský soud uvádí, že z vymezení obsaženého v ustanovení § 2 odst. 7 písm. b) zákona o cenách vyplývá, že zisk v regulované oblasti dodávek tepelné energie musí být přiměřený, přičemž přiměřeným ziskem je *takový zisk, který odpovídá dlouhodobě obvyklému zisku dosahovanému při srovnatelných ekonomických činnostech a který zajišťuje přiměřenou návratnost použitého kapitálu v přiměřeném časovém období*. Je tedy zřejmé, že z citovaného ustanovení vyplývá povinnost zjišťovat obvyklost zisku a jeho přiměřenost ve vztahu k dostatečnosti dosahovaných výnosů.

73. Žalovaný se tedy nejprve zabýval zodpovězením otázky obvyklosti zisku, tj. za použití konkrétních statisticko-srovnávacích metod určením, jaký zisk je v dané ekonomické oblasti standardní; a následně hodnocením, zda v konkrétních podmínkách posuzovaného subjektu (zde žalobce) takový zisk zajistí dostatečné výnosy umožňující provedení investic do obnovy majetku užívaného k výkonu licencovaných činností. Žalovaný v této souvislosti v odůvodnění napadeného rozhodnutí správně podotknul, že pojem *návratnost* užitý v textu § 2 odst. 7 písm. b) zákona o cenách je poněkud zavádějící, přesnější je v tomto ohledu hovořit o výnosnosti investovaného kapitálu, což lépe vyjadřuje podstatu zisku, kterou je zohlednění míry rizikovosti uskutečněné investice. Krajský soud tedy ve shodě s žalovaným konstatuje, že přiměřeným ziskem bude takový zisk, který subjektu (zde žalobci) 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 (slovy zákona *návratnost použitého kapitálu*).
74. Krajský soud se zároveň ztotožňuje s hodnocením žalovaného, že shora citované ustanovení je obecné a nestanoví přesné metody, kterými by žalovaný měl přiměřenost zisku posuzovat. Do značné míry tedy závisí na správním uvážení žalovaného, jaký postup v této souvislosti zvolí. Krajský soud přitom shledává logickým (a nikoli svévolným) postup žalovaného, který obecně vycházel z toho, že pro stanovení obvyklé hodnoty zisku je nutno zohledňovat jak výše zisku (resp. míry výnosnosti) dosahované srovnatelnými subjekty, tak četnost těchto subjektů z hlediska dosahovaných zisků. To znamená, že nedochází pouze ke zkoumání toho, jakých zisků je dosahováno, ale také jaký podíl subjektů z kompletní množiny subjektů srovnatelných (zde se žalobcem) dosahuje vždy zisku v určitém rozmezí. Za tím účelem žalovaný užívá kritérium tzv. horní výše obvyklosti, tj. nezjišťuje hodnoty zisku na základě např. průměrování, ale snaží se o stanovení horní míry obvyklosti – tj. zisku v takové výši, která bude odpovídat nejen hodnotě běžné, ale zároveň bude nižší nebo právě takové míry zisku dosahovat určitý větší počet srovnatelných subjektů.
75. Žalovaný dále při zjišťování této veličiny zcela logicky vycházel z porovnání údajů získaných z předložených regulačních výkazů držitelů licencí (konkrétně hodnoty zisku a provozovaného majetku), kdy předně stanovil subjekty, se kterými žalobce srovnával, a následně přistoupil ke zpracování těchto údajů. K zákonnosti možného využití regulačních výkazů jako podkladů, z nichž žalovaný čerpal údaje pro výpočet, pak krajský soud odkazuje na svou argumentaci shora.
76. Co se týká vlastního výpočtu, je z obsahu vydaných správních rozhodnutí (srovnej str. 74 a 75 prvostupňového rozhodnutí a str. 13, 21 a 22 žalobou napadeného rozhodnutí o rozkladu) v této souvislosti patrné, že za zvolené časové období let 2004 až 2014 žalovaný čerpal z celkem 6 797 hodnot z regulačních výkazů, které držitelé licencí na výrobu a rozvod tepelné energie každoročně sestavují za uplynulý kalendářní rok a za každou cenovou lokalitu a prostřednictvím formuláře je předkládají žalovanému. V daném případě byli žalovaným vybráni držitelé licencí na výrobu a rozvod tepelné energie dodávající tepelnou energii se srovnatelnými podmínkami dle takových kritérií, aby se tyto subjekty co nejvíce shodovaly se žalobcem a s jeho činností v kontrolované cenové lokalitě (k těmto kritériím blíže viz dále).
77. Na základě takto stanovených kritérií pak byla vytvořena skupina srovnatelných subjektů v odvětví teplárenství v letech 2004 až 2014, přičemž se jednalo celkem o 1 459 srovnatelných subjektů, specifikovaných v podkladu založeném ve správním spisu pod č. j. 09289-36/2015-ERU. Konkrétně se jednalo:
- v roce 2004 o 122 subjektů,
  - v roce 2005 o 113 subjektů,
  - v roce 2006 o 113 subjektů,

- v roce 2007 o 131 subjektů,
- v roce 2008 o 118 subjektů,
- v roce 2009 o 149 subjektů,
- v roce 2010 o 148 subjektů,
- v roce 2011 o 133 subjektů,
- v roce 2012 o 143 subjektů,
- v roce 2013 o 157 subjektů,
- v roce 2014 o 132 subjektů.

V tabulce založené pod č. j. 09289-36/2015-ERU je uvedena také výnosnost střední hodnoty provozních aktiv těchto jednotlivých subjektů, z níž byla následně počítána míra výnosnosti použitého kapitálu žalobce.

78. Pro stanovení horní výše výnosnosti střední hodnoty pořizovací ceny provozních aktiv byla použita statistická metoda, která v první fázi vyloučila ze skupiny ty cenové lokality, které vykazují ve sledovaných položkách záporné hodnoty EBIT (*pozn. soudu: EBIT = zisk před zdaněním a úroky, z angl. Earnings before Interest and Taxes*), nulové hodnoty EBIT a hodnoty EBIT do výše 5 Kč/GJ (vykazují ztrátu nebo podnikají bez zisku, případně se zanedbatelným ziskem). Vyloučení těchto hodnot žalovaný v odůvodnění rozhodnutí odůvodnil tím, že hodnoty EBIT do výše 5 Kč/GJ vykazují většinou městské, bytové a podnikové společnosti, jejichž hlavní náplní podnikání není výroba nebo rozvod tepelné energie. Vyloučením těchto hodnot ze skupiny tedy došlo k tomu, že se horní výše obvyklosti zisku v ceně tepelné energie ve prospěch žalobce navýšila.
79. V další fázi pak byly za pomoci programu STATISTICA (viz zmínka o něm shora) testovány všechny údaje v souboru na odlehlost a případné odlehlé (extrémní) hodnoty vyloučeny. Pro vyloučení extrémních hodnot na základě vypočteného testovacího kritéria u souborů dat, které odpovídají normálnímu rozdělení náhodné veličiny, je přitom v tomto programu implementován Grubbsův test odlehlých hodnot. Tento test je standardním statisticko-matematickým způsobem stanovování odlehlých hodnot ve statistickém souboru a v zásadě se provádí tím způsobem, že se veškeré hodnoty v datovém souboru seřadí do vzestupné řady (v daném případě těmito hodnotami byly zjištěné dosahované hodnoty výnosnosti), z nichž se následně vypočítá průměr a směrodatná odchylka, na jejichž základě je dále vypočítáno tzv. testovací kritérium, kterým se následně testují jednotlivé krajní hodnoty variační řady hodnot příslušného souboru. V případě, že je určitá hodnota vyloučena jako odlehlá, testuje se další následující hodnota (nejbližší větší, resp. menší), a to na základě nově vypočítaného průměru (po vyloučení předchozí testované hodnoty). Takto se postupuje až do doby, dokud hodnoty vycházejí jako odlehlé. Jedná se tedy o aplikaci standardního statistického způsobu vyhodnocování dat, který žalovaný pro účely zjištění horní míry výnosnosti použil právě z toho důvodu, že umožňuje zohlednit nejen velikost hodnot v datovém souboru, ale také četnost těchto hodnot v určitém intervalu tohoto datového souboru, tj. zohledňuje obě kritéria potřebná pro stanovení obvyklé výše výnosnosti. Odlehlé hodnoty, vyloučené programem STATISTICA, specifikuje rovněž tabulka založená ve správním spisu pod č. j. 09289-36/2015-ERU. Z jejího obsahu vyplývá, že ze souboru bylo vyloučeno celkem 169 odlehlých hodnot, z nichž nejmenší byla ve výši 22,61 % a největší ve výši 902,96 % výnosnosti střední hodnoty provozních aktiv. Nejvyšší hodnota výše zisku, která nebyla vyhodnocena jako odlehlá, přitom činila 22,37 %, což je ve srovnání s výnosností uváděnou v plynárenství a elektroenergetice (7,9 %) již hodnota velmi vysoká. Vyloučení odlehlých hodnot ze souboru dat tedy nemělo za následek žalobcem namítané zkreslení výsledků, ale bylo provedeno právě z toho důvodu, aby ke zkreslení výsledků těmito odlehlými hodnotami nedošlo.
80. Po vyloučení odlehlých hodnot pak byly zbývající hodnoty (v počtu 1 290) převedeny do programu MS Excel, v němž byla za pomoci metody tzv. frekvenčního rozdělení zjišťována četnost vyskytovaných hodnot v jednotlivých třídách. Metoda frekvenčního rozdělení spočívala

v rozdělení souboru dat do osmi stejně velkých tříd (intervalů) a zjištění četnosti hodnot v jednotlivých intervalech. Četnost udává, kolik hodnot (v daném případě kolik společností) se vyskytuje ve statistickém souboru. Horní výše průměrnosti pak odpovídá horní hranici třídy, ve které je splněna určená minimální četnost hodnot. Za horní výši obvyklosti byla žalovaným považována horní hranice nejvyšší třídy, ve které byla splněna 10 % četnost hodnot, tedy že v daném intervalu je alespoň 10 % posuzovaných hodnot. Když interval obsahuje alespoň 10 % posuzovaných hodnot, lze již tento interval pokládat pro dané posuzování za objektivní a horní hranici nejvyššího intervalu, který splnil 10 % podmínku četnosti, považovat za horní výši průměrnosti. Průměrnou hodnotou je pak vážený průměr středů tříd, kdy váhou je počet hodnot v jednotlivých třídách.

81. Z tabulky založené pod č. j. 09289-36/2015-ERU správního spisu je patrné, jaká četnost byla použita, tj. minimální četnost 10 %, přičemž tato byla zjištěna ve 4. intervalu (s maximální hodnotou výnosnosti 11,23 %). Horní výše výnosnosti střední hodnoty pořizovací ceny dosud odepisovaných provozních aktiv použitých pro výrobu anebo rozvod tepelné energie (tj. okraj 4. intervalu) tedy byla žalovaným zjištěna ve výši 11,23 %. Takto zvolený postup žalovaného přitom zajistil nikoli zjištění jakési průměrné hodnoty, ale vyšší míry odlehle hodnoty, tj. té, které dosahuje větší relevantní množina ze srovnávaných subjektů. V daném případě přitom horní hodnota 4. intervalu jako toho, v němž ještě byla splněna četnost hodnot alespoň ve výši 10 %, byla 11,23 %, přičemž z porovnávaných 1 290 subjektů vykazovalo výnosnost do hodnoty 11,23 % celkem 1 044 z nich. V případě stanovené míry výnosnosti ve výši 11,23 % tak bylo možno dospět k závěru, že se jedná o zisk obvyklý ve smyslu § 2 odst. 7 písm. b) zákona o cenách, neboť se jednalo o takovou míru výnosnosti, u které 70 % srovnávaných subjektů dosahovalo výnosnosti nižší či srovnatelné.
82. Žalovaný argumentoval, že při statistickém zpracování dat se vychází z určité stanovené hypotézy (tj. např. pokud bude datový soubor rozdělen na 8 stejně definovaných množin, pak existuje určitá pravděpodobnost, že v každé této množině bude dosaženo četnosti případů 10 %), která nemusí být potvrzena. Stejně tak tedy mohla být výchozí hypotéza stanovena tím způsobem, že by bylo stanoveno 10 množin a posuzována četnost 8 %, či 20 množin a četnost 4 %, nicméně z hlediska toho, že rozložení dat v rámci statistického souboru (tj. výše posuzovaných výnosů) zůstává nezměněno, nemůže z povahy věci takový postup vést k výrazně odlišným výsledkům. Tím žalovaný zároveň i odpověděl na námitku žalobce, že nebyl schopen racionálně a s oporou v hmotném právu vysvětlit, proč zvolil právě hodnotu četnosti 10 % a nikoli jinou.
83. Žalovaný se poté zabýval otázkou, zda zjištěná hodnota obvyklosti zisku ve výši 11,23 % v daném případě zároveň zajišťovala průměrnou výnosnost z použitých aktiv žalobce v čase. Dospěl přitom k závěru, že zjištěná hodnota obvyklosti zisku ve výši 11,23 % nepochybně zajišťuje průměrnou výnosnost z použitých aktiv v čase, neboť pokud by veškerý majetek žalobce byl používán po stejně dlouhou dobu, pak by výnosnost ve výši 11,23 % zajistila akumulaci prostředků nominálně odpovídajících uskutečněné investici cca v 18. roce užívání tohoto majetku, přičemž většina majetku užívaného pro výkon licencované činnosti výroby a rozvodu tepelné energie má dobu užívání srovnatelnou či dokonce vyšší (budovy, rozvody tepelné energie apod.). Žalovaným zjištěná průměrná míra výnosnosti použitého kapitálu v odvětví teplárenství ve výši 11,23 % tak ve vztahu k jím investovanému kapitálu (provozovaná aktiva ve výši 159 910 975,85 Kč, resp. poloviční míra jejich odepsanosti) odpovídala průměrné výši zisku v cenách tepelné energie ve výši 8 979 001 Kč bez DPH (po zaokrouhlení), což je o 111 115 835 Kč bez DPH méně, než žalobce ve skutečnosti v cenách tepelné energie v roce 2011 uplatnil. Žalovaný tedy dospěl k závěru, že v případě částky ve výši 111 115 835 Kč bez DPH se tedy jednalo o nepřiměřený zisk uplatněný žalobcem v cenách tepelné energie v rozporu s cenovými předpisy (s pravidly věcného usměrňování).

84. Podle § 2 odst. 7 písm. b) zákona o cenách platí, že přiměřená výše zisku by měla vycházet z hodnoty použitého kapitálu pro výkon licencované činnosti. K tomu žalovaný správně poznamenal, že termín „použitý kapitál“ není pojmem, který by ekonomická nauka jednoznačným způsobem vymezovala či tento termín obecně používala. Krajský soud přitom neshledal pochybení v postupu žalovaného, který tuto výnosnost vztahoval k provozním aktivům žalobce, což odpovídá pojetí zisku jako odměny za nesení rizika za provedení investic do vlastního majetku. Toto vymezení pak odpovídá také způsobu regulace v elektroenergetice a plynárenství, kdy je výnosnost počítána z tzv. regulační báze aktiv obsahující právě provozní aktiva držitele licence. Definici provozních aktiv v kontrolovaném roce 2011 obsahovala vyhláška Energetického regulačního úřadu č. 408/2009 Sb., o náležitostech a členění regulačních výkazů, včetně jejich vzorců a pravidel pro sestavování regulačních výkazů, a to v § 3 odst. 3 jako dlouhodobý majetek nezbytný k zajištění příslušné licencované činnosti (nikoli tedy jako jakýkoli kapitál subjektu či investice, které do majetku nesměřují).
85. Napadal-li žalobce v této souvislosti užití metody posouzení přiměřenosti dosahovaných výnosů spočívající v aplikaci střední hodnoty výnosu použitého kapitálu, krajský soud má za to, že žalovaný náležitě a přesvědčivě odůvodnil, proč je tato metoda ekonomicky racionální, neboť zajišťuje realizaci rovnoměrných výnosů v čase. Namítal-li tedy žalobce v této souvislosti, že žalovaný náležitě nezdůvodnil změnu přístupu a použití této jiné metody výpočtu přiměřenosti zisku v ceně tepelné energie oproti jiným skutkově obdobným případům, v nichž žalovaný posuzoval přiměřenost zisku za použití srovnávací metody závislosti zisku na množství tepelné energie dodané jinými subjekty v Kč/GJ (viz např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 1. 2017, č. j. 30 A 93/2014 - 80, ve věci GAS KOMPLET pro období roku 2012), nelze se s touto námitkou ztotožnit.
86. Ve vztahu k žalobci byla tato původní metoda závislosti zisku na jednotkovém množství tepelné energie dodané jinými subjekty (Kč/GJ) aplikována ještě v prvně vydaném prvostupňovém správním rozhodnutí (ze dne 9. 3. 2016, č. j. 09289-17/2015-ERZ), přičemž mj. i na základě toho, že byly zohledněny námitky žalobce uplatněné v prvním rozkladu, došlo k opuštění této metody z důvodů, které předsedkyně žalovaného vyjádřila již v prvním zrušovacím rozhodnutí ze dne 20. 6. 2016, č. j. 09289-23/2015-ERU (viz str. 13 a 14 odůvodnění). Nelze tedy hovořit o porušení zásady předvídatelnosti, neboť změna přístupu byla činěna v návaznosti na vyhovění námitkám žalobce v podaném rozkladu. Z tohoto důvodu proto ani nebylo nutné, aby žalovaný prováděl důkaz rozhodnutím žalovaného ve věci *Společenství pro dům č. p. 722, Praha 9 – Hostavice x Dalkia Česká republika, a.s.*, která měla být dle žalobce pravomocně skončena v roce 2014. Předsedkyně žalovaného v rozhodnutí ze dne 20. 6. 2016, č. j. 09289-23/2015-ERU, v této souvislosti uvedla: „(...) *problém spočívající ve stanovování nezanedbatelně odlišných hodnot zisku v obdobných případech vychází především z nevhodného nastavení srovnávací metody užívané při zjišťování přiměřenosti zisku, která činí míru zisku uznanou konkrétnímu kontrolovanému subjektu závislou na množství dodané tepelné energie jinými srovnatelnými subjekty, a to prostřednictvím toho, že uvedená metoda vychází z hodnot jednotkového zisku vyjádřeného v Kč/GJ. Od tohoto vyčíslení přiměřeného zisku se přitom následně odvíjí přímo i výše sankce (prostřednictvím nepřiměřeného majetkového prospěchu), přičemž samotnou závislost zisku na množství tepelné energie dodávané jinými subjekty nelze z ustanovení § 2 odst. 7 písm. b) zákona o cenách dovodit. Zákon naopak vyjadřuje závislost hodnoty zisku na velikosti investovaného majetku, neboť přiměřené výnosy ve vztahu k tomuto majetku musí regulovaný zisk zajišťovat. Z toho též vyplývá skutečnost, že v případě relativní stálosti hodnoty investovaného kapitálu (která se pochopitelně v čase mění s ohledem na odepsanost majetku, provedené investice, technická zhodnocení apod.) by měla být relativně konstantní i absolutní výše zisku. Převáděním hodnoty zisku na jednotkové množství přitom dochází ke zkrácení jak v případě srovnávaných dat (nezohledňuje se těmito subjekty dosahovaná výnosnost), tak v případě zisku uznaného účastníkovi řízení za zisk přiměřený (neboť v závislosti na tom, jaké množství tepelné energie dodavatel v daném roce např. podle klimatických podmínek*



*skutečně dodá, by docházelo při stálé hodnotě investovaného kapitálu každoročně ke změnám hodnoty uznaného průměrného zisku). Nutno říci, že takovou závislost zisku na množství nejen zákon o cenách nezakládá, ale že takové pojetí může být i v rozporu se zákonem.“*

87. Krajský soud tuto argumentaci pokládá za racionální a přesvědčivou, neboť vyplývá-li z ustanovení § 2 odst. 7 písm. b) zákona o cenách jako jednoznačné kritérium, že regulovaný zisk se váže k investovanému kapitálu, což vyjadřuje pojetí zisku jakožto určité odměny za nesení podnikatelského rizika prostřednictvím investování vlastního kapitálu, pak je nezbytné tento princip zohledňovat při celém procesu posuzování zisku. 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 žalovaný 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.
88. Při stanovení hodnoty aktiv (resp. kapitálu), z níž je stanovován přiměřený zisk, pak krajský soud shodně se žalovaným uvádí, že by jistě bylo možno v konkrétním regulovaném roce vycházet nikoli ze střední hodnoty výnosu použitého kapitálu, ale z účetní zůstatkové hodnoty aktiv. K tomu ovšem žalovaný vhodně poznamenal, že takový princip může být aplikován např. při regulaci cen elektrické energie, kdy v případě provozovatelů distribučních a přepravních, resp. přenosových soustav, se jedná o provozovatele soustav velice rozsáhlých, u kterých v čase nedochází k výrazným výkyvům hodnoty regulační báze (a tím i hodnoty výnosů z těchto aktiv, neboť průběžnému snižování účetní hodnoty majetku jeho odepisováním odpovídají průběžně prováděné investice do obnovy těchto aktiv či vytváření aktiv nových). V případě teplárenství je však situace v zásadě odlišná, neboť se ve valné většině případů jedná o provozování nikoli tak rozsáhlých soustav. Typická tedy bude situace, že v určitém časovém okamžiku bude uskutečněna velká investice, a následně průběžně uskutečňovány investice malého rozsahu či vynakládány náklady na opravy, kdy po určitém (relativně dlouhém) období odvislém od reálné doby použitelnosti těchto aktiv a posouzení výhodnosti volby mezi náklady vynakládanými na opravy a náklady na novou investici dojde k opětovnému uskutečnění větší investice. Pokud by tedy výnosy byly stanovovány z účetní zůstatkové hodnoty aktiv, vedlo by to k tomu, že v prvních letech po uskutečnění nové investice by držitelé licence generovali velmi vysoké zisky, kdežto v dalším průběhu času by se s neustále se snižující hodnotou aktiv i tyto zisky snižovaly, teoreticky až k ziskům nulovým. Došlo by tedy k tomu, že při neměnnosti pravidel regulace a používání stále těch stejných aktiv (resp. kapitálu) pro výkon licencované činnosti, by hodnota přiměřeného zisku, který by tyto subjekty mohly v ceně uplatňovat, neustále klesala.
89. Odhlížet pak v této souvislosti nelze ani od skutečnosti, že cena tepelné energie není cenou úředně stanovenou, ale cenou regulovanou – věcně usměrňovanou, což znamená, že tato cena není určována pevnou částkou, ale na základě pravidel regulace si držitelé licence musejí sami cenu kalkulovat. Z tohoto hlediska proto krajský soud ve shodě s žalovaným pokládal přijatý způsob stanovení hodnoty kapitálu pro výpočet zisku (tj. střední hodnoty výnosu použitého kapitálu) za logický a odůvodněný, neboť vychází-li se z hodnoty poloviční odepsanosti aktiv, pak to zároveň i zajišťuje stanovení správné a rovnoměrné hodnoty výnosů odpovídající hodnotě přiměřené „návrstnosti“ vloženého kapitálu ve smyslu zákona.
90. Držitelům licence to zároveň umožní cenu tepelné energie kalkulovat a dodržet pravidla regulace v konkrétním kalendářním roce, pro který je cena tvořena, neboť otázku zisku nelze posuzovat kumulativně tím způsobem, zda držitel licence dosáhl zisku přiměřeného v souhrnu za delší časové období. Tento přístup by šel zjevně proti účelu věcného usměrňování cen, jehož smyslem

je cenová stabilizace cen tepelné energie uplatňovaných vůči odběratelům tepelné energie. Dle krajského soudu by připuštění takového výkladu umožňovalo kalkulovat v ceně tepelné energie prakticky libovolnou výši zisku, která by následně byla vyvažována v následujících obdobích. Krajský soud přitom nerozporuje, že konkrétní určení výše zisku v ceně tepelné energie bezesporu představuje dobrovolné ekonomické rozhodnutí držitele licence, nelze však připustit, aby důsledky tohoto rozhodnutí (v podobě navýšení zisku nad zákonnou hranici v následujících letech) bylo přenášeno na konečné odběratele tepelné energie. Závěry o porušení cenových předpisů v konkrétním kalendářním roce proto nelze dle krajského soudu vyvracet zdůvodněním, že v předcházejících letech byl zisk uplatňován pod horní hranici jeho obvyklosti.

91. Pokud přitom Rada ERÚ v rozhodnutí ze dne 22. 5. 2018, č. j. 01426-66/2017-ERU, ve věci společnosti České teplo s.r.o. (odběratel: Thomayerova nemocnice, cenová lokalita: Praha 4 – Krč, Thomayerova nemocnice), které krajský soud provedl k důkazu při ústním jednání, odlišně od shora vyslovených závěrů přihlédla k tomu, že jakkoli žalovaný při výkonu kontroly nemůže posuzovat několik období souhrnně, neboť cena je v souladu s podmínkami věcného usměrňování kalkulována pro konkrétní kalendářní rok, v daném případě roční výnos 14,87 % z použitého kapitálu významně nepřekračoval hodnotu výnosu 11,23 % zjištěnou jako obvyklou a s přihlédnutím k zisku dosahovanému žalobcem od roku 2010, který nikdy nedosáhl výše jako v kontrolovaném období, bylo ve prospěch tohoto účastníka řízení v souladu se zásadou v pochybnostech ve prospěch zohledněno, že v delším časovém období (než byl jeden kalendářní rok) výši průměrného zisku při kalkulaci nepřekročil. Odlišnost tohoto účastníka řízení od žalobce byla dána jednak tím, že tento dodavatel na rozdíl od žalobce kalkuloval v souladu s cenovými předpisy výslednou cenu tepelné energie, jednak tím, že zde vystupoval toliko jediný odběratel tepelné energie.
92. Pro doplnění pak krajský soud zároveň uvádí, že žalovaný na ilustrativním modelovém příkladu názorně demonstroval, že v případě stanovení hodnoty výnosů z hodnoty poloviční odepsanosti aktiv při standardní době účetního odepisování majetku bude dosaženo stejných výnosů jako v případě, že by výnosy byly stanovovány ze zůstatkové účetní hodnoty majetku, jak požadoval žalobce (viz k tomu tabulka níže převzatá z vyjádření žalovaného ze dne 16. 5. 2017):

Příklad						
Majetek	Rozvod tepelné energie					
Pořizovací cena (Kč)	30 000 000					
Uvedení do užívání	1.7.2000					
Doba účetního odpisování (roky)	25					
Roční výše účetního odpisu (Kč)	1 200 000					
je počítáno s minimální životností rozvodů tepelné energie je 25 let, avšak použitelnost tohoto majetku bývá delší.						
<b>Výnosnost (ziskovost)</b>						
<b>7,50%</b>						
Zůstatková cena majetku	Kalkulační cena TE v roce	Roční účetní odpis	Roční zisk na zůstatkovou cenu majetku	Roční zisk ve střední hodnotě odepsanosti majetku	Roční účetní odpis	Roční zisk na zůstatkovou cenu majetku
1 k 31. 12. 1999	0	2000	600 000	0	0	0
2 k 31. 12. 2000	29 400 000	2001	1 200 000	2 205 000	1 125 000	1 125 000
3 k 31. 12. 2001	28 200 000	2002	1 200 000	2 115 000	1 125 000	1 125 000
4 k 31. 12. 2002	27 000 000	2003	1 200 000	2 025 000	1 125 000	1 125 000
5 k 31. 12. 2003	25 800 000	2004	1 200 000	1 935 000	1 125 000	1 125 000
6 k 31. 12. 2004	24 600 000	2005	1 200 000	1 845 000	1 125 000	1 125 000
7 k 31. 12. 2005	23 400 000	2006	1 200 000	1 755 000	1 125 000	1 125 000
8 k 31. 12. 2006	22 200 000	2007	1 200 000	1 665 000	1 125 000	1 125 000
9 k 31. 12. 2007	21 000 000	2008	1 200 000	1 575 000	1 125 000	1 125 000
10 k 31. 12. 2008	19 800 000	2009	1 200 000	1 485 000	1 125 000	1 125 000
11 k 31. 12. 2009	18 600 000	2010	1 200 000	1 395 000	1 125 000	1 125 000
12 k 31. 12. 2010	17 400 000	2011	1 200 000	1 305 000	1 125 000	1 125 000
13 k 31. 12. 2011	16 200 000	2012	1 200 000	1 215 000	1 125 000	1 125 000
14 k 31. 12. 2012	15 000 000	2013	1 200 000	1 125 000	1 125 000	1 125 000
15 k 31. 12. 2013	13 800 000	2014	1 200 000	1 035 000	1 125 000	1 125 000
16 k 31. 12. 2014	12 600 000	2015	1 200 000	945 000	1 125 000	1 125 000
17 k 31. 12. 2015	11 400 000	2016	1 200 000	855 000	1 125 000	1 125 000
18 k 31. 12. 2016	10 200 000	2017	1 200 000	765 000	1 125 000	1 125 000
19 k 31. 12. 2017	9 000 000	2018	1 200 000	675 000	1 125 000	1 125 000
20 k 31. 12. 2018	7 800 000	2019	1 200 000	585 000	1 125 000	1 125 000
21 k 31. 12. 2019	6 600 000	2020	1 200 000	495 000	1 125 000	1 125 000
22 k 31. 12. 2020	5 400 000	2021	1 200 000	405 000	1 125 000	1 125 000
23 k 31. 12. 2021	4 200 000	2022	1 200 000	315 000	1 125 000	1 125 000
24 k 31. 12. 2022	3 000 000	2023	1 200 000	225 000	1 125 000	1 125 000
25 k 31. 12. 2023	1 800 000	2024	1 200 000	135 000	1 125 000	1 125 000
26 k 31. 12. 2024	600 000	2025	600 000	45 000	1 125 000	1 125 000
27 k 31. 12. 2025	0	2026	0	0	0	0
Návrat v odpisech			30 000 000			
Výnos za odpisované období				28 125 000	28 125 000	

  

Návrat vloženého kapitálu se skládá z účetních odpisů a zisku.						
Návrat vloženého kapitálu účetními odpisy a ziskem by byla realizována již přibližně v polovině použitelnosti majetku.						
Roční účetní odpis	Roční zisk na zůstatkovou cenu majetku	Kumulativní součet	Roční účetní odpis	Roční zisk ve střední hodnotě odepsanosti majetku	Kumulativní součet	Kumulativní součet
600 000	0	600 000	600 000	0	600 000	600 000
1 200 000	2 205 000	4 005 000	1 200 000	1 125 000	2 925 000	2 925 000
1 200 000	2 115 000	7 320 000	1 200 000	1 125 000	5 250 000	5 250 000
1 200 000	2 025 000	10 545 000	1 200 000	1 125 000	7 575 000	7 575 000
1 200 000	1 935 000	13 680 000	1 200 000	1 125 000	9 900 000	9 900 000
1 200 000	1 845 000	16 725 000	1 200 000	1 125 000	12 225 000	12 225 000
1 200 000	1 755 000	19 680 000	1 200 000	1 125 000	14 550 000	14 550 000
1 200 000	1 665 000	22 545 000	1 200 000	1 125 000	16 875 000	16 875 000
1 200 000	1 575 000	25 320 000	1 200 000	1 125 000	19 200 000	19 200 000
1 200 000	1 485 000	28 005 000	1 200 000	1 125 000	21 525 000	21 525 000
1 200 000	1 395 000	30 600 000	1 200 000	1 125 000	23 850 000	23 850 000
1 200 000	1 305 000	33 105 000	1 200 000	1 125 000	26 175 000	26 175 000
1 200 000	1 215 000	35 520 000	1 200 000	1 125 000	28 500 000	28 500 000
1 200 000	1 125 000	37 845 000	1 200 000	1 125 000	30 825 000	30 825 000
1 200 000	1 035 000	40 080 000	1 200 000	1 125 000	33 150 000	33 150 000
1 200 000	945 000	42 225 000	1 200 000	1 125 000	35 475 000	35 475 000
1 200 000	855 000	44 280 000	1 200 000	1 125 000	37 800 000	37 800 000
1 200 000	765 000	46 245 000	1 200 000	1 125 000	40 125 000	40 125 000
1 200 000	675 000	48 120 000	1 200 000	1 125 000	42 450 000	42 450 000
1 200 000	585 000	49 905 000	1 200 000	1 125 000	44 775 000	44 775 000
1 200 000	495 000	51 600 000	1 200 000	1 125 000	47 100 000	47 100 000
1 200 000	405 000	53 205 000	1 200 000	1 125 000	49 425 000	49 425 000
1 200 000	315 000	54 720 000	1 200 000	1 125 000	51 750 000	51 750 000
1 200 000	225 000	56 145 000	1 200 000	1 125 000	54 075 000	54 075 000
1 200 000	135 000	57 480 000	1 200 000	1 125 000	56 400 000	56 400 000
600 000	45 000	58 125 000	600 000	1 125 000	58 125 000	58 125 000
0	0		0	0		

93. V daném případě tak dle krajského soudu bylo v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí srozumitelně popsáno, jakým způsobem byla stanovena hodnota aktiv žalobce, na základě jaké

úvahy byla tato hodnota prvostupňovým správním orgánem o určitou část snížena a následně předsedkyní žalovaného toto snížení revidováno ve prospěch žalobce (viz str. 26 až 28 odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí). Žalovaný přitom uvedl, že v otázce rozsahu provozních aktiv žalobce vycházel z údajů, které shromáždil při výkonu své kontrolní činnosti, především z účetních (inventárních) karet majetku, kdy ohledně jiného majetku žádné podklady žalobcem předloženy nebyly; a že v regulačních výkazech nenalezl hodnotu pořizovací ceny provozovaného majetku ve výši 2 909 912 414 Kč.

94. V návaznosti na tuto argumentaci žalobce uplatněnou v podané žalobě ovšem zůstává otázkou (kterou bude nutno vyjasnit v dalším řízení – viz dále), zda žalovaný při výpočtu nepřiměřeného zisku skutečně vycházel ze správné hodnoty provozních aktiv. Žalobce totiž v podané žalobě tvrdil, že žalovaný při výkonu kontroly požadoval ohledně majetku žalobce pouze odpisový plán a inventární karty majetku vstupujícího do ceny tepelné energie za rok 2011 prostřednictvím položky „Odpisy“, „Správní režie“ a „Výrobní režie“, což jsou však podklady pro prokazování oprávněnosti nákladů v ceně tepelné energie, nikoli však již pro stanovení hodnoty aktiv žalobce, na základě které chtěl žalovaný určit výnosy z hodnoty poloviční odepsanosti aktiv. Pokud pak žalovaný v této souvislosti ve vyjádření k žalobě poukazyval na skutečnost, že v regulačních výkazech nenalezl hodnotu pořizovací ceny provozovaného majetku ve výši 2 909 912 414 Kč, bude nutno ověřit tvrzení žalobce, který k tomu v podané žalobě zdůraznil, že se jedná o hodnotu majetku používaného pro výrobu a distribuci tepelné energie v cenové lokalitě „Lokální plynové zdroje“, a sice o část celkové hodnoty za provozní aktiva v regulačním výkazu *31\_32-AP Výkaz aktiv a pasiv*. V regulačních výkazech je přitom vykazována hodnota pouze za celou společnost, nikoli za cenové lokality.
95. S výše uvedeným pak souvisejí také další námítky žalobce, od kterých nelze odhlížet a které nepochybně mají v dané věci relevanci, a to že žalovaný dosud neprovedl úvahy o tom, jaká konkrétní aktiva žalobce pro výkon licencované činnosti používá a jaká je jejich struktura, např. z hlediska doby jejich použitelnosti; a dále že při posuzování přiměřenosti konstantního zisku (tj. absolutně stejného zisku po celou dobu odepisování majetku) v určitém časovém období je nutno zohledňovat časovou (reálnou) hodnotu peněz a inflaci, neboť ke generování výnosů prostřednictvím zisku dochází v delším časovém období, nicméně hodnota použitého kapitálu je vyjádřena v určité hodnotě stanovené historicky.
96. Ačkoli předsedkyně žalovaného tuto výhradu vznesla již v rámci prvního rozhodnutí o rozkladu ze dne 20. 6. 2016, č. j. 09289-23/2015-ERU (viz závěr str. 14 a počátek str. 15 odůvodnění), kdy racionálně uvedla, že užití metody střední míry odepsanosti kapitálu nezohledňuje reálnou hodnotu peněz, neboť při vycházení z určité pořizovací hodnoty majetku bez jeho přeceňování či zohledňování inflace by nutným důsledkem dlouhodobosti realizace výnosů bylo, že v souhrnu za celé období realizování výnosů ke konkrétnímu majetku by dostatečný výnos ve smyslu § 2 odst. 7 písm. b) zákona o cenách realizován být nemusel (tj. výnos by byl ve výši nominální hodnoty majetku, nikoli však již jeho hodnoty reálné), v nyní napadeném rozhodnutí k totožné námítce i přes výše uvedené již jen konstatovala (viz str. 25 odůvodnění), že hodnoty výnosnosti byly zjišťovány a do výpočtu vstupovaly za dlouhé období let 2004 - 2014, přičemž jsou v něm obsaženy veškeré srovnatelné subjekty na trhu mající různou strukturu majetku z hlediska jeho stáří, což přispívá k objektivizaci dat. Hodnoty tedy byly objektivizovány právě delším časovým obdobím, z něhož vycházejí.
97. Tento přístup však krajský soud hodnotí jako zjednodušující, a to i s přihlédnutím ke skutečnosti, že požadavek nutnosti zabývat se vlivem časové hodnoty peněz vyplývá také z rozhodnutí Rady ERÚ ze dne 22. 5. 2018, č. j. 01426-66/2017-ERU, ve věci společnosti České teplo s.r.o. (provedeno soudem k důkazu při ústním jednání), jakož i z usnesení žalovaného ze dne

9. 1. 2019, č. j. 07372-6/2018-ERU (rovněž provedeného soudem k důkazu), kterým byl v řízení zahájeném se žalobcem ve věci sp. zn. OSR-07372/2018-ERU ustanoven znalec za účelem zpracování znaleckého posudku k posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, a to konkrétně za účelem vyhodnocení, zda obvyklý výnos v odvětví teplárenství ve výši 11,23 % ve vztahu k žalobci zajišťuje také přiměřenou návratnost použitého kapitálu tímto subjektem v kalendářním roce 2014 v cenové lokalitě „Praha – lokální plynové zdroje“, a pokud nikoli pak sdělení, jaká je přiměřená výše zisku ve vztahu k tomuto konkrétnímu subjektu v daném roce v ceně tepelné energie v uvedené lokalitě ve smyslu dotčených zákonných ustanovení.

98. Z odůvodnění tohoto usnesení přitom vyplývá (a krajský soud se s tímto přístupem ztotožňuje), že posouzení přiměřenosti zisku se v souladu s ustanovením § 2 odst. 7 písm. b) zákona o cenách neobejde bez posouzení toho, zda z hlediska obvyklé povahy a struktury aktiv užívaných k výkonu licencované činnosti v odvětví teplárenství výnos ve výši 11,23 % odpovídá přiměřené návratnosti tohoto kapitálu; a dále bez posouzení, zda se konkrétní zkoumaný případ určitým způsobem tomuto nevyvíká. Součástí toho je nutně i 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 (srovnej str. 2 odůvodnění tohoto usnesení).

99. S výše uvedeným pak souvisí také opakovaně vznášený a žalobcem nevyslyšený požadavek na doplnění dokazování zpracováním znaleckých posudků, kdy první znalecký posudek žalobce požadoval za účelem ekonomického posouzení rizikovosti odvětví teplárenství v roce 2011 a z toho plynoucího tržního rizika; následně měl znalecký posudek řešit objektivní stanovení průměrných vážených nákladů kapitálu podle standardně používaného modelu oceňování kapitálových aktiv (CAPM). Druhý znalecký posudek pak žalobce navrhoval za účelem odborného posouzení výsledků zjišťování obvyklosti výše výnosu podle metody střední odepsanosti majetku a použití metody frekvenčního rozdělení do osmi pásem. K uvedenému přitom předsedkyně žalovaného v žalobou napadeném rozhodnutí uvedla, že vypracování znaleckého posudku neshledává pro účely vydání rozhodnutí za nezbytné s tím, že není zřejmé, jaká konkrétní skutečnost by měla být tímto důkazem posuzována.

100. Toto strohé odůvodnění přitom krajský soud nepokládá za přesvědčivé, a navíc nekoresponduje ani s následným přístupem žalovaného (viz již výše citovaný obsah usnesení žalovaného ze dne 9. 1. 2019, č. j. 07372-6/2018-ERU), který v řízení zahájeném přímo se žalobcem ve věci sp. zn. OSR-07372/2018-ERU ustanovil znalce za účelem zpracování odborného znaleckého posudku s odůvodněním, že k posouzení skutečností je třeba odborných znalostí, jimiž žalovaný nedisponuje, a to konkrétně za účelem vyhodnocení, zda obvyklý výnos v odvětví teplárenství ve výši 11,23 % ve vztahu k žalobci zajišťuje přiměřenou návratnost použitého kapitálu tímto subjektem v konkrétním kalendářním roce v cenové lokalitě „Praha – lokální plynové zdroje“, a pokud nikoli pak sdělení, jaká je přiměřená výše zisku ve vztahu k tomuto konkrétnímu subjektu v daném roce v ceně tepelné energie v uvedené lokalitě ve smyslu dotčených zákonných ustanovení. Ve skutkově obdobném případě, který se liší toliko rokem, za který byly ceny ze strany žalobce účtovány, tak žalovaný aktuálně přiznal, že k posouzení sporných skutečností je třeba odborných znalostí, kterými sám nedisponuje.

101. Z hlediska další podmínky, kterou zákon o cenách v ustanovení § 2 odst. 7 písm. b) klade na zjišťování zisku, konkrétně podmínky dlouhodobosti, se žalovaný ve své rozhodovací činnosti zabýval také vymezením, jaké časové období je třeba při zjišťování přiměřeného zisku posuzovat, aby takový postup byl ekonomicky a přezkoumatelným způsobem zdůvodnitelný. V rámci

dosavadní rozhodovací činnosti (při aplikaci dřívější metody vycházející z hodnot jednotkového zisku vyjádřeného v Kč/GJ) přitom žalovaný zkoumal vždy hodnoty zisků dosahovaných v daném odvětví v období 5 let; na základě přijetí nové metody stanovení průměrného zisku však musel toto období nově určit, neboť k tomu dosud neměl vytvořenu rozhodovací praxi. Jak již bylo uvedeno výše (a krajský soud tento postup neshledal nezákonným), žalovaný standardně zjišťuje dlouhodobou výši zisku dosahovanou v odvětví teplárenství z údajů, které průběžně získává v rámci regulačního výkaznictví ve smyslu § 20 energetického zákona. Takovýto postup je z pohledu krajského soudu postupem objektivním, neboť se jedná o data získávaná dlouhodobě v reálném čase (ve vazbě na skončení kalendářního roku), kdežto v případě zjišťování těchto dat zpětně by stěží bylo možno objektivní data za období uplynulých let od dotčených subjektů obdržet. Proto vzhledem k tomu, že kontrolovaným rokem byl rok 2011, přičemž žalovaný měl k dispozici údaje již od roku 2004, tj. za sedm let předcházejících roku kontrolovanému (2004 až 2010) a za konkrétní kontrolovaný rok 2011, rozhodl se žalovaný zcela logicky vycházet a použít veškerá v tu chvíli dostupná data za celé uvedené časové období. K tomu i krajský soud uvádí, že tento postup odpovídá hledisku dlouhodobosti vyjádřenému v ustanovení § 2 odst. 7 písm. b) zákona o cenách a nelze jej hodnotit jako excesivní.

102. Žalovaný však zároveň musel reagovat na skutečnost, že před ukončením správního řízení, které se týkalo roku 2011, měl již k dispozici také údaje za roky 2012 až 2014. Přestože je možno souhlasit s argumentací žalobce, že použití údajů za roky 2012 až 2014 je problematické, neboť se jedná o období, které je ve vztahu k žalobcem účtovaným cenám tepelné energie v roce 2011 období budoucím (naplnění znaků skutkové podstaty vytykaného správního deliktu je třeba posuzovat podle stavu a okolností existujících v okamžiku, kdy mělo ke spáchání správního deliktu dojít, tzn. ke konci roku 2011), v tomto případě krajský soud nemá za to, že by takto zvolený přístup žalovaného byl pochybením natolik zásadním, které by samo o sobě odůvodňovalo zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. To s přihlédnutím ke skutečnosti, že žalovaný s ohledem na absenci jakékoli relevantní metodiky dospěl k závěru, že zahrnutí těchto údajů do hodnocení je odůvodněno vyšší mírou objektivity, neboť vývoj výnosů dosahovaných v odvětví teplárenství nemusel u všech subjektů probíhat stejným způsobem. Proto zahrnutí dat z let 2012 až 2014 do porovnání znamenalo širší datovou základnu pro stanovení hodnot obvyklosti zisku, přičemž i v případě žalobce se ostatně skokové navýšení zisku projevilo v kalkulaci ceny tepelné energie právě až v roce 2011. Vyplývá-li tedy z požadavků zákona o cenách, aby hodnoty v ekonomickém odvětví dosahovaného zisku byly objektivizovány z hlediska časového, tj. aby zohledňovaly určitý dlouhodobý ekonomický vývoj, není obecně vyloučeno, aby do porovnání byly zahrnuty také údaje z let následujících po roce kontrolovaném, neboť i ty svědčí a dokládají určitý vývoj v daném odvětví.

103. Krajský soud se pak neztotožnil ani s námitkami žalobce stran kritérií výběru srovnatelných subjektů z odvětví teplárenství, na jejichž základě žalovaný určil okruh subjektů, které následně vstupovaly do výpočtu průměrné výnosnosti (horní výše výnosnosti střední hodnoty pořizovací ceny provozních aktiv), kdy výběr subjektů z regulačních výkazů byl vymezen těmito podmínkami:

- a) podíl odpisů je více než 80 % ze součtu položek kalkulace Odpisy, Nájem a Finanční leasing ve vztahu k celé společnosti, tj. aby se jednalo o převažujícího vlastníka tepelného zařízení (kdy 80 % žalovaný považoval za hranici, kdy je možno hovořit o „převažujícím“, „většinovém“ vlastníku),
- b) dodávka tepelné energie je uskutečňována pro konečného zákazníka, tj. dodávka tepelné energie na posledních čtyřech vykazovaných úrovních předání (z domovní kotelny, z rozvodů z blokové kotelny, ze sekundárních rozvodů a z domovní předávací stanice),
- c) vyloučeny hodnoty EBIT (zisk před zdaněním a úroky) do výše 5 Kč/GJ, jelikož hodnoty EBIT s výší do 5 Kč/GJ vykazují většinou městské, bytové, podnikové společnosti, které

však nemají za hlavní náplň podnikání výrobu a rozvod tepelné energie), což je ve prospěch kontrolovaného subjektu, jelikož se přiměřená výše zisku v ceně tepelné energie navýší.

104. Krajský soud se ztotožňuje se závěry žalovaného, že problematickým patrně není kritérium poslední, na základě kterého byly ze srovnání vyloučeny subjekty, které z nejrůznějších důvodů zisk v ceně tepelné energie nekalkulují, případně ho kalkuluji v zanedbatelné výši, tj. subjekty, jejichž cílem zjevně není dosažení zisku ve výši předpokládané ustanovením § 2 odst. 7 písm. b) zákona o cenách. V souvislosti s uplatněním dvou dalších kritérií je pak rozhodné, že přímo zákon o cenách v uvedeném ustanovení ukládá, aby při posuzování přiměřenosti zisku bylo vycházeno ze zisku dosahovaného při srovnatelných ekonomických činnostech. V případě aplikace těchto kritérií se tedy ze strany žalovaného nejednalo o svévoli, a protože ani v tomto ohledu zákon o cenách neuvádí žádné bližší podmínky, ponechává tuto úvahu na správním orgánu. V obecně rovině přitom je možno přisvědčit žalobci do té míry, že by v této souvislosti bylo možno uvažovat také o srovnávání různých síťových odvětví (tj. teplárenství, vodárenství, plynárenství, telekomunikace), avšak pokud žalovaný vycházel ze zjišťování zisku dosahovaného právě v odvětví teplárenství, je tento postup nutno hodnotit jako logický. Stejně tak nelze žalovanému vytýkat a nezákonnost jeho postupu spatřovat ve skutečnosti, že výši výnosnosti aktiv pro účely stanovení přiměřeného zisku v daném případě neposuzoval paušálně v celém odvětví teplárenství, ale zohledňoval specifika výkonu příslušných licencovaných činností, tj. srovnával pouze takové subjekty, jejichž činnost vykazuje se žalobcem jako s porovnávaným subjektem určité shodné rysy.
105. Takto v rámci procesu správního uvážení zvolená kritéria přitom krajský soud pokládá za smysluplná a věcně odůvodněná, která naplňují podmínku zákona, aby zisk dosahovaný žalobcem jako posuzovaným subjektem byl porovnáván z hlediska zisku dosahovaného srovnatelnými subjekty, tj. zda zvolená kritéria naplňují požadavek na stanovení množiny srovnatelných subjektů. V tomto ohledu přitom krajský soud pouze pro úplnost doplňuje, že v rámci prvního zrušovacího rozhodnutí o rozkladu předsedkyně žalovaného vyjádřila své výhrady stran způsobu posuzování zisku na základě srovnání jednotlivých cenových lokalit držitelů licencí. Namísto toho tedy v dalším řízení byly tyto společnosti srovnávány jako celek (viz postup výpočtu shora), neboť žalobce do jisté míry oprávněně namítal, že např. rozsah dodávek uskutečňovaných v cenové lokalitě, který byl dříve jedním z posuzovaných kritérií, nebyl pro účely posouzení míry výnosnosti významný a vylučoval určité lokality ze srovnání.
106. V případě aplikace těchto dvou dalších kritérií srovnatelnosti tak dle krajského soudu došlo k přesnějším výsledkům, neboť žalobce byl srovnáván skutečně se subjekty v obdobném postavení. Pokud se jedná o podmínku dodávky tepelné energie konečným zákazníkům (což znamená vyloučení těch držitelů licence na výrobu tepelné energie dodávajících teplo jinému držiteli licence a nikoli koncovým odběratelům), zde krajský soud ve shodě s žalovaným uvádí, že užití tohoto kritéria je odůvodněno především vazbou dosahované výnosnosti na majetek regulovaného subjektu ve smyslu § 2 odst. 7 písm. b) zákona o cenách, neboť míra výnosnosti majetku se vždy vztahuje k majetku, z něhož se výnosnost stanovuje. Struktura majetku subjektů působících v teplárenství se přitom může do určité míry odlišovat. Dodavatelé, kteří dodávají teplo koncovým odběratelům, dodávají na více tzv. úrovních předání tepelné energie, a provozují tak např. sekundární rozvody tepelné energie a další specifická zařízení (výměníkové stanice či decentrální či blokové kotelny), které neprovozují dodavatelé dodávající teplo nekoncevým odběratelům, resp. je provozují v omezenější míře (např. výměníkové stanice). S odlišnou strukturou majetku se pak pojí i odlišná doba užívání takového majetku (resp. jeho účetního odepisování), což může způsobovat, že někteří dodavatelé kalkuluji zisk s ohledem na míru

výnosnosti z tohoto majetku v jiné výši. Toto kritérium proto bylo zvoleno tak, aby žalobce byl srovnáván se subjektu (pokud možno) s odpovídající strukturou provozních aktiv.

107. První z podmínek převažujícího vlastnictví provozovaných energetických zařízení (tj. podílu ve výši alespoň 80 % odpisů z položek Odpisy, nájem a leasing) zvolil žalovaný z důvodu implementovaného způsobu regulace, který nájem a leasing v ceně tepelné energie reguluje nákladovým způsobem (což je také v souladu s českými účetními standardy, které ani na leasing nepohlížejí jako na majetek subjektu, který ho provozuje). V případě užívání majetku pořízeného na leasing či v nájmu se tedy nejedná o majetek držitele licence. Leasingové splátky a nájemné představují náklady, které musí nést držitel licence a které jsou mu za podmínek uvedených v bodech (2.3) a (2.4) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí č. 1/2010 uznávány jako ekonomicky oprávněné náklady. Držiteli licence tedy nejsou v rámci cenové regulace přiznávány výnosy ve formě zisku, ale výnosy ve formě uplatnitelných nákladů. I s pronajímáním majetku či poskytováním leasingu je přitom spojen určitý výnos (v podobě marže poskytovatele, pronajímatele), ale jedná se o výnos realizovaný vlastníkem tohoto majetku v rámci nájemného či leasingových splátek (marže pronajímatele je obsažena v nájmu či leasingových splátkách, které jsou regulovány jakožto náklady v ceně tepelné energie). Pro určení výše tohoto výnosu by proto musela být zjištěna přiměřená výše nájemného či leasingových splátek ve vztahu k dotčenému majetku a z jejich skutečné výše následně stanovena marže poskytovatele. Takové posuzování by ovšem zatížilo stanovení výše zisku dalšími postupy s potenciálním zkreslováním výsledků, ačkoli pro stanovení přiměřeného zisku se jedná o postupy zbytečné, neboť srovnávání subjektů majících většinu majetku ve svém vlastnictví je přesnější a nepochybně také souladné s ustanovením § 2 odst. 7 písm. b) zákona o cenách. Je tedy možno souhlasit se závěry žalovaného, že jeho postup byl ve vztahu k žalobci přesnější a férovější, přičemž ani nezohlednění výrobců nepodléhajících vykazovací povinnosti, jak na ně žalobce poukazyval v podané žalobě, v zásadě nemohlo představovat žádné zkreslení dat, neboť se jedná o dodavatele realizující malý rozsah dodávek (do objemu tržeb 2,5 mil. Kč), velice často o provozovatele domovních kotelen, kteří z povahy věci nejsou klasickými podnikateli zaměřenými na generování zisků, ale provozovateli zdrojů tepla pro svou potřebu (či pro potřebu svých členů, případně omezeného množství přílehlých objektů).
108. V kontextu výše uvedeného je pak nutno odmítnout i námitku žalobce, že by mu ze strany žalovaného byly přiznány vyšší výnosy, pokud by měl energetická zařízení v nájmu. K tomu krajský soud uvádí, že hodnoty uvedené v bodě (2.3.1) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí č. 1/2010 jsou jednak stanoveny jako maximální, a nelze tedy vyloučit, že ekonomicky oprávněné náklady na nájem mohou být nižší (což závisí především na míře pronajatého majetku držitelem licence), jednak tyto hodnoty představují cenu nájmu, která však sama o sobě není ziskem, ale cenou nájmu (tj. náhradou za přenechání nájmu do užívání) a marží pronajímatele dohromady. Nejedná se tedy pouze o výnos ve smyslu zisku, ale o obdobnou situaci, jako když účastník řízení do cenové kalkulace zahrnuje jednak účetní odpisy provozovaného majetku ve formě náklady a dále výnosy z tohoto majetku jako zisk.
109. Žalovaný pak v této souvislosti na podporu takto zvoleného kritéria doplnil, že i při regulaci cen v oblasti elektřiny a plynu se v rámci stanovení míry výnosnosti (neboli WACC, *pozn. soudu: vážený průměr nákladů kapitálu, z angl. Weighted Average Cost of Capital*) rozlišuje, jakou míru vlastního kapitálu držitel licence má, tj. jaký je na celkovém použitém kapitálu podíl kapitálu v jeho vlastnictví. Nejednalo se tedy o žádnou svévoli žalovaného při posuzování zisku v teplárenství, ale o obecnou metodu při stanovení výnosnosti v regulovaných odvětvích, kdy do výpočtu míry výnosnosti vstupuje právě i hodnota vlastního majetku na celkových aktivech. Vzhledem ke skutečnosti, že žalobce má většinu aktiv používaných pro výkon licencované činnosti v cenové lokalitě ve svém vlastnictví, bylo zvoleno právě kritérium hodnoty 80 % podílu odpisů na celkové



hodnotě aktiv, neboť tím byl zajištěn výběr subjektů s podmínkami (především mírou rizikovosti podnikání ve vztahu ke kapitálu) skutečně srovnatelných se žalobcem.

110. Žalovaný zároveň uznal, že v odvětví teplárenství není stanovován WACC ve smyslu stanovení přesného výnosového procenta, kterým by byly stanoveny výnosy dodavatele odpovídající přiměřenému zisku. Jedná se o důsledek zákonem stanovené metody regulace. Pokud tedy zjištěnou srovnatelnou hodnotu 11,23 % žalovaný porovnával s výnosy v plynárenství a elektroenergetice, je zjevné, že v obou případech se skutečně jedná o odvětví síťové povahy s prvkem určité monopolizace výrobních a distribučních prostředků, která je v teplárenství méně výrazná (z hlediska možnosti při vynaložení určitých nákladů zajistit si alternativní zdroj tepla, ale právě výše těchto nákladů představuje objektivní měřítko možnosti tohoto alternativního postupu) Žalovaný proto setrval na svém stanovisku, že hodnota 11,23 % cca o třetinu vyšší než výnosnost v elektrárénství a plynárenství (7,9 %) je zcela přiměřená výši zisku v jiných regulovaných odvětvích a odráží specifika (do určité míry vyšší rizikovost) podnikání v teplárenství oproti uvedeným oblastem.
111. Žalobce rovněž v podané žalobě namítal, že žalovaný se při zjišťování horní výše obvyklosti výnosu v odvětví teplárenství nijak nezabýval cenou tepelné energie, a co ani cenami sjednávanými pro rok 2011 v lokalitě „Lokální plynové zdroje“, ani cenami dalších dodavatelů tepelné energie. Této námitce krajský soud přisvědčil a shledal ji důvodnou.
112. Povinnost žalovaného zabývat se při zjišťování přiměřenosti zisku výši ceny tepelné energie přitom vyplývá z bodu (4.1) cenového rozhodnutí č. 1/2010, které stanoví, že *výše uplatňovaného zisku před zdaněním v ceně tepelné energie je také posuzována s ohledem na výši ceny tepelné energie a dosahované technické a finanční ukazatele při porovnání s dodavateli se srovnatelnými podmínkami při výrobě anebo rozvodu tepelné energie*. Žalovaný se tedy měl v souladu s tímto ustanovením cenového rozhodnutí vypořádat také s kritériem výše ceny tepelné energie a její závislosti na přiměřenosti zisku v ceně u žalobce i dalších s ním porovnávaných subjektů.
113. Předsedkyně žalovaného k této námitce v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí o rozkladu uvedla, že *„zisk účastníka řízení byl v roce 2011 v přepočtu na množství dodaného tepla přibližně 90 Kč/GJ, (...), přičemž průměrná cena tepelné energie (bez zohlednění rozdílů jednotlivých tarifů a sazeb) byla 529,44 Kč/GJ. Dle mého názoru se nejedná o cenu v zanedbatelné výši, přičemž i podíl složky zisku na této ceně je značný, aby Energetický regulační úřad mohl na výkon kontrolní činnosti rezignovat. Nejedná se o situaci, kdy by účastník řízení uplatňoval relativně nízkou cenu tepelné energie a v ní mírně nepřiměřený zisk, naopak výše přiměřeného zisku byla překročena dvojnásobně“*. Citované vyjádření žalovaného však zjevně nevyvrací námitku, že se žalovaný vůbec nezabýval závislostí (funkcí) výše zisku v ceně tepelné energie na výši ceny tepelné energie, přičemž toto vyjádření krajský soud (ve shodě se žalobcem) hodnotí jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
114. Ostatně i sám žalovaný dává shora uvedeným argumentům žalobce za pravdu, když ve výše citovaném rozhodnutí Rady ERÚ ze dne 22. 5. 2018, č. j. 01426-66/2017-ERU, provedeném soudem k důkazu při ústním jednání, výslovně uvedl, že při posouzení výše zisku by měla být vzata do úvahy i celková výše ceny tepelné energie, která je účtována odběratelům (srovnej str. 8 odůvodnění tohoto rozhodnutí). Vzhledem k tomu, že v daném případě k tomuto posouzení nedošlo, nemůže žalobou napadené rozhodnutí ani z tohoto důvodu obstát.
115. Pokud pak žalobce v souvislosti s určováním výše nepřiměřeného zisku v podané žalobě (ve znění jejího doplnění) zároveň namítal, že žalovaný neprovedl důkazy, které žalobce v předcházejícím řízení navrhol, konkrétně důkaz listinou „Finanční analýza Ministerstva průmyslu a obchodu podnikové sféry se zaměřením na konkurenceschopnost sledovaných



odvětví za rok 2011“ a doplněním správního spisu o účetnictví spoluposuzovaných dodavatelů tepelné energie, které žalovaný porovnával dle regulačních výkazů, tuto námitku naopak krajský soud důvodnou neshledal. Krajský soud má za to, že provedení důkazu finanční analýzou nebylo pro posouzení dané věci nezbytné (a z téhož důvodu proto k jejímu provedení jako důkazu nepřistoupil ani v soudním řízení); stejně jako doplnění správního spisu o účetnictví spoluposuzovaných dodavatelů v situaci, kdy žalovaný měl k dispozici údaje z regulačních výkazů, z nichž ve své rozhodovací činnosti vycházel.

### VIII. 5 Nápravné opatření

116. K námitkám žalobce vztahujícím se k uloženému nápravnému opatření (tj. jeho nezákonnosti, nesrozumitelnosti a nesplnitelnosti, překročení pravomoci žalovaného při jeho ukládání s ohledem na soukromoprávní nároky smluvních stran, záměně povinného subjektu a uložení povinnosti nesprávné osobě, jeho nesplnitelnosti, jakož i jeho uložení mimo předmět zahájeného správního řízení) krajský soud uvádí, že neobstojí-li v daném případě výrok o vině, tj. že se žalobce dopustil vytykaného správního deliktu a že v cenách tepelné energie v roce 2011 skutečně uplatňoval nepřiměřený zisk, neobstojí ani na něj navazující výrok o uložení nápravného opatření. Krajský soud se proto těmito otázkami pro jejich nadbytečnost již dále nezabýval.

### IX. Závěr a náklady řízení

117. Krajský soud tak na základě výše uvedených skutečností shledal žalobu důvodnou, a proto podle § 78 odst. 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost zrušil. Ve smyslu § 78 odst. 4 s. ř. s. krajský soud dále vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, v němž je žalovaný vázán právním názorem vysloveným krajským soudem v tomto zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení tak žalovaný opětovně vyhodnotí, zda jsou naplněny podmínky pro další vedení správního řízení se žalobcem, a pokud ano, zda se žalobce v daném případě skutečně dopustil vytykaného správního deliktu a protiprávního jednání.
118. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a za návrh na příznání odkladného účinku, který byl žalobě usnesením ze dne 23. 2. 2017, č. j. 30 A 17/2017 - 255, soudem přiznán; a dále v nákladech právního zastoupení dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). V daném případě se jedná o odměnu JUDr. Martina Nedelky, Ph.D., advokáta, za zastupování žalobce v soudním řízení před krajským soudem, a to za následující úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení; písemná podání soudu ve věci samé – sepis podané žaloby, repliky žalobce ze dne 10. 5. 2017 a ze dne 29. 6. 2017 a návrh na doplnění dokazování, včetně s tím související argumentace, ze dne 20. 2. 2019; a účast na ústním jednání soudu, které se ve věci konalo dne 28. 2. 2019) dle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu. Dle ustanovení § 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu činí sazba za jeden úkon právní služby ve věcech žalob projednávaných podle soudního řádu správního částku ve výši 3 100 Kč, za které tak žalobci přísluší odměna ve výši 15 500 Kč. Podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu má advokát za jeden úkon právní služby nárok také na paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč. V daném případě tato náhrada činí částku ve výši 1 500 Kč.
119. Náklady řízení dále spočívají v náhradě jízdních výdajů. Jízdní výdaje podle § 157 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb. spočívají v základní náhradě za každý 1 km jízdy a dále v náhradě výdajů za spotřebovanou pohonnou hmotu. Podle § 1 písm. b) vyhlášky č. 333/2018 Sb., o změně sazby základní náhrady za používání silničních motorových vozidel a stravného a o stanovení průměrné

ceny pohonných hmot pro účely poskytování cestovních náhrad (dále jen „vyhláška č. 333/2018 Sb.“), činí sazba základní náhrady za používání silničních motorových vozidel u osobních silničních motorových vozidel 4,10 Kč za 1 km jízdy. Zástupce žalobce uskutečnil cestu na trase Praha-Brno a zpět v délce 418 km, a to automobilem zn. Volkswagen, RZ 2SI6598. Výše základní náhrady za použití tohoto osobního automobilu tedy po zaokrouhlení činí 1714 Kč. Náhrada výdajů za spotřebovanou pohonnou hmotu (motorová nafta) při průměrné spotřebě 6,2 l/100 km, jak vyplývá z doložené fotokopie technického průkazu vozidla; a při výši průměrné ceny pohonné hmoty za 1 litr 33,60 Kč u této pohonné hmoty dle § 4 písm. c) vyhlášky č. 333/2018 Sb. činí po zaokrouhlení částku ve výši 871 Kč. Celková náhrada jízdních výdajů tak činí částku ve výši 2 585 Kč. Podle § 14 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu pak advokátu náleží též náhrada za čas promeškaný v souvislosti s poskytnutím právní služby při úkonech prováděných v místě, které není sídlem nebo bydlištěm advokáta, a to za čas strávený cestou do tohoto místa a zpět. Zástupce žalobce cestou k soudnímu jednání Praha-Brno a zpět promeškal čas v rozsahu 9 půlhodin, a proto soud žalobci přiznal dle § 14 odst. 3 advokátního tarifu náhradu v částce ve výši 900 Kč (9 x 100 Kč). Vzhledem k tomu, že zástupce žalobce je ve smyslu § 57 odst. 2, věty za středníkem, s. ř. s. společníkem právnické osoby Nedelka Kubáč advokáti s.r.o. zřízené podle zvláštních právních předpisů upravujících výkon advokacie a plátcem daně je tato právnická osoba, zvyšuje se částka odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů o částku 4 301 Kč odpovídající příslušné dani z přidané hodnoty. Celkové náklady řízení za zastoupení včetně daně z přidané hodnoty (ve výši 24 787 Kč) a také zaplacených soudních poplatků (ve výši 4 000 Kč) tak činí částku ve výši 28 787 Kč. Ke splnění povinnosti byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta.

#### **Poučení:**

Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 7. března 2019

Mgr. Milan Procházka, v.r.  
předseda senátu