



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

žalobce: **C-Energy Planá s.r.o.**, IČO 251 06 481
sídlem Průmyslová 748, 391 02 Planá nad Lužnicí
zastoupený advokátem Mgr. Radovanem Kubáčem
sídlem Olivova 2096/4, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Energetický regulační úřad**
sídlem Masarykovo náměstí 5, 586 00 Jihlava

o žalobě proti rozhodnutí rady žalovaného ze dne 28. 12. 2020, č. j. 04274-79/2020-ERU,

takto:

- I. Rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 28. 12. 2020, č. j. 04274-79/2020-ERU, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 17 600 Kč, a to k rukám advokáta Mgr. Radovana Kubáče, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou doručenou Krajskému soudu v Brně dne 3. 3. 2021 domáhá zrušení rozhodnutí rady žalovaného ze dne 28. prosince 2020, č. j. 04274-79/2020-ERU (dále jen „napadené rozhodnutí“), jakož i jemu předcházejícího rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 10. 2020, č. j. 04274-64/2020-ERU (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím rada žalovaného výrokem I. zamítla rozklad žalobce a potvrdila prvostupňové rozhodnutí, jehož výrokem I. byl žalobce uznán vinným ze spáchání dvou přestupků podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cenách“), tím, že v rozporu s § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách při kalkulaci výsledné ceny tepelné energie v cenové lokalitě "Tábor" požadoval
 - a) po svých tehdejších odběratelích výslednou cenu tepelné energie za rok 2015, při jejíž kalkulaci neodděloval náklady na tepelnou energii od společných ekonomicky oprávněných nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla věrohodným a kontrolovatelným způsobem ve smyslu bodu (2.8.1) Přílohy č. 1 cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 2/2013 ze dne 1. listopadu 2013, k cenám tepelné energie (dále jen „cenové rozhodnutí č. 2/2013“),
 - b) po svých tehdejších odběratelích výslednou cenu tepelné energie za rok 2016, při jejíž kalkulaci neodděloval náklady na tepelnou energii od společných ekonomicky oprávněných nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla věrohodným a kontrolovatelným způsobem ve smyslu bodu (2.8.1) Přílohy č. 1 cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 2/2013 ze dne 1. listopadu 2013, k cenám tepelné energie, ve znění cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 4/2015 ze dne 6. listopadu 2015, kterým se mění cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 2/2013 ze dne 1. listopadu 2013, k cenám tepelné energie (dále jen „cenové rozhodnutí č. 4/2015“).
2. Výrokem II. prvostupňového rozhodnutí byla žalobci uložena pokuta ve výši 3 500 000 Kč a výrokem III. uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši paušální částky 1 000 Kč. Výrokem IV. až XLVII. bylo rozhodnuto o nárocích na náhradu škody tam uvedených subjektů, tak, že se nárok nepřiznává a poškození se odkazují na soud.

II. Obsah žaloby

3. Žalovaný dle žalobce dostatečně nezjistil skutkový stav, když si skutkovou otázku ohledně metody, kterou žalobce použil pro dělení nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla, dovodil výhradně z kontrolní fáze řízení ve vztahu k cenám roku 2015. Skutečnosti, které vyšly najevo v průběhu správního řízení k cenám roku 2015, v průběhu kontrolního a správního řízení k cenám roku 2016 a v průběhu společného správního řízení, žalovaný nijak nezohlednil a opakovaně odmítal důkazy, jejichž provedení žalobce v průběhu řízení navrhoval. Skutkový závěr žalovaného také vykazuje zjevný vnitřní rozpor.
4. Dále žalobce zpochybnil některá tvrzení žalovaného. Zaprvé ze žádného právního předpisu nevyplývá, že by musel disponovat písemně zpracovanou a kodifikovanou metodou rozdělování nákladů na kombinovanou výrobu elektřiny a tepla. Zadruhé k uplatnění stejných rozdělovacích poměrů v předběžné i výsledné kalkulaci tepelné energie došlo v důsledku snížení koeficientů vypočítaných na základě technologické metody, aby udržel nejnížší možné ceny tepla pro odběratele. Zatřetí není pravdou, že v průběhu opakovaně měnil vysvětlení způsobu dělení nákladů na kombinovanou výrobu elektřiny a tepla. Žalobce od počátku uváděl, že používá kalkulační model, který odpovídá technologickému

uspořádání zařízení pro výrobu tepelné energie. Ve vztahu k metodě dělení nákladů na kombinovanou výrobu elektřiny a tepla v roce 2015 mohlo dojít k nejasnostem.

5. Žalovaný také nesprávně právně posoudil stanovení ekonomicky oprávněných nákladů v ceně tepelné energie. Zaprvé je z textu relevantních cenových rozhodnutí obtížné dovodit, jaký způsob dělení nákladů na tepelnou energii při kombinované výrobě elektřiny a tepla bude ze strany žalovaného posouzen jako „kontrolovatelný“ a „věrohodný“, což vytváří právní nejistotu. Zadruhé žalovaný zcela opomenul provést řádné posouzení, zda žalobce oddělil náklady na tepelnou energii, které souvisí s výrobou tepelné energie. Rovněž nevyhodnotil, které z nákladů nesouvisí s výrobou tepelné energie. Takové posouzení je klíčové, neboť jinak nelze dovodit porušení cenových předpisů ve smyslu § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách. Zatřetí žalobce nesouhlasí s preferencí použití kalorimetrické (energetické) metody ze strany žalovaného.
6. Dále žalovaný nesprávně posoudil metodu používanou žalobcem. Žalobce náklady při kombinované výrobě elektřiny a tepla dělil dle tzv. technologické metody a následně obchodně posuzoval z hlediska výsledné ceny tepelné energie. Použitá technologická metoda je jak věrohodná, tak kontrolovatelná. K tomu žalobce odkázal na znalecký posudek vypracovaný Ing. Milošem Vlachem, soudním znalcem, ze dne 29. 6. 2018, č. 001-001/2018.
7. Žalobce namítal také neprokázání spáchání konkrétního přestupku a faktický přenos důkazního břemene ohledně zákonnosti postupu při kalkulaci cen tepelné energie a souladu s cenovými předpisy na žalobce.
8. Taktéž se dle žalobce žalovaný nevypořádal se závěry vyplývajícími ze znaleckého posudku. Rada žalovaného se ke znaleckému posudku vyjadřuje pouze okrajově a nijak se nevypořádala s rozkladovými námitkami žalobce. Úvahy, na jejichž základě žalovaný odmítl provést dokazování znaleckým posudkem Ing. Vlacha, jsou nesprávné a nepřezkoumatelné z důvodu jejich nesrozumitelnosti.
9. Z rozkladových námitek se žalovaný nevypořádal ani s námitkou použití pozdější právní úpravy výhodnější pro žalobce. Žalobce se v této souvislosti domáhá uznání skutečnosti, že postup žalobce, který zohledňuje reálnou cenu elektřiny na velkoobchodním trhu s elektřinou, je podle pozdějších pravidel cenové regulace tepelné energie výslovně umožněn, a kodifikován jako jedna z přípustných metod dělení nákladů.
10. Žalovaný dále pochybil, když se dostatečně nevypořádal s návrhem žalobce na nařízení ústního jednání. Na návrh žalobce stručně reagovala až rada žalovaného. Dle žalobce tak došlo k jednoznačnému porušení § 80 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Pochybení vedlo k tomu, že žalovaný nezjistil skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti.
11. Žalobce nesouhlasil ani s výší uložené pokuty a zdůraznil, že se jedná o nejvyšší pokutu uloženou žalovaným v odvětví teplárenství. Výše není řádně odůvodněná a nebyly dostatečně vypořádány námitky žalobce. Posouzení je nesprávné, vnitřně rozporné a nemající oporu ve zjištěném skutkovém stavu. Žalobce na základě uvedených skutečností navrhl, aby krajský soud v případě, že nezruší napadené rozhodnutí, upustil od trestu, nebo alespoň snížil výši uložené pokuty.

III. Vyjádření žalovaného

12. Dne 4. 6. 2021 bylo krajskému soudu doručeno vyjádření žalovaného k žalobě, ve kterém plně odkázal na napadené rozhodnutí.
13. Žalovaný se neztotožnil se žalobcem poukazovaným obchodním aspektem dělení nákladů, který by v důsledku znamenal, že pokud dodavatel na základě svého podnikatelského rozhodnutí vykonává dvě činnosti, z nichž výstupem jedné je zboží za tržní cenu a výstupem druhé za cenu regulovanou, platila by méně výhodná a striktní pravidla právě pro cenu regulovanou, neboť by do ní měly být zahrnuty náklady, které nepokrývá cena tržní. Žalobce v zásadě nicméně svou argumentaci používá v tom směru, že naopak do ceny tepelné energie zahrnoval část nákladů na kombinovanou výrobu elektřiny a tepla nižší, než mohl, a to s odkazem na jím prezentovanou technologickou metodu rozdělování nákladů. Ta vede k tomu, že po výraznou část provozního času zařízení náklady na kombinovanou výrobu vstupují pouze do cen tepelné energie, a nikoliv do cen vyráběné elektrické energie, což je jedinou podstatou této metody.
14. Pokud se jedná o znalecký posudek Ing. Vlacha, ten především nelze považovat za důkaz relevantní ve vztahu k tomu, jak účastník řízení postupoval v letech 2015 a 2016 při dělení společných nákladů. Žalovaný uznal logičnost závěrů posudku, nicméně položená otázka se netýká správnosti rozdělování nákladů na společnou výrobu elektřiny a tepla, ale vyjadřuje se k otázce minimálního provozního stupně kombinované výroby k zajištění dodávky tepelné energie.
15. Podle názoru žalovaného pak nelze uvažovat o aplikaci čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. Vycházet je nutno z toho, že účelem cenových rozhodnutí je stanovení věcných podmínek pro tvorbu a sjednání cen v souladu s § 6 zákona o cenách. Tyto podmínky platily v určitém období pro uplatňování cen a v čase se mohou měnit či upřesňovat; podmínky stanovené pro regulaci cen formou věcného usměrňování od 1. ledna 2021 nebyly v letech 2015 a 2016 aplikovatelné. Nejde o změnu trestnosti spočívající v tom, že by již podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách nebylo přestupkem jednání, kdy prodávající sjedná nebo požaduje cenu, jejíž výše nebo kalkulace není v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen.
16. Žalovaný proto navrhl, ale krajský soud žalobu zamítl.

IV. Další procesní vyjádření

17. Na vyjádření žalovaného žalobce reagoval replikou doručenou krajskému soudu dne 27. 8. 2021.
18. Podle žalobce není přesné tvrzení žalovaného, že v případě problematiky dělení společných nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla a z toho vycházející části nákladů vstupujících do ceny tepla „jde o způsob kalkulování ceny, nikoliv hodnocení oprávněnosti nákladů“. Aby bylo možné cenu kalkulovat, je nejprve třeba určit ekonomicky oprávněné náklady vstupující do ceny.
19. Žalobce zdůraznil, že v letech 2015 a 2016 uplatňoval cenu tepelné energie nižší, než by odpovídalo dělení společných nákladů při výrobě elektřiny a tepla podle technologické metody, mj. proto, že byl vystaven konkurenčnímu tlaku, což je významově zcela opačný výrok, než tvrdí žalovaný.
20. Pokud jde o znalecký posudek vypracovaný Ing. Milošem Vlachem, žalobce plně odkázal na žalobu. Považoval za důležité upozornit na to, že žalovaný uznává logičnost závěrů posudku,

nicméně ve vztahu k položené otázce dodal, že se netýká správnosti rozdělování nákladů na společnou výrobu elektřiny a tepla, ale vyjadřuje se k otázce minimálního provozního stupně kombinované výroby k zajištění dodávky tepelné energie, neboť tím dle žalobce popírá následně uváděné výhrady vůči tzv. technologické metodě dělení společných nákladů při výrobě elektřiny a tepla. Podstatou technologické metody je jednoznačně odlišit výrobu elektřiny vynucenou požadavky dodávky tepla od elektřiny vyráběné z ekonomických důvodů. Je zcela logické, že otázka položená žalobcem znalci byla směřována k minimálnímu provoznímu stupni kombinované výroby elektřiny a tepla k zajištění dodávky tepelné energie, protože se jedná o zařízení, jehož primárním účelem je výroba tepelné energie. Výroba elektřiny byla prováděna technologicky vynuceně. Náklady při minimálním provozním stupni kombinované výroby elektřiny a tepla byly zahrnované do ceny tepelné energie, neboť tento zdroj byl provozován za účelem výroby a dodávky tepelné energie vyžadované smluvními odběrateli.

21. Dle názoru žalobce nemůže být shledán odpovědným za přestupek podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, když po svých odběratelích požadoval (uplatňoval) v roce 2015 a 2016 výslednou cenu tepelné energie, při jejíž kalkulaci přiřadil do ceny tepla společné náklady při kombinované výrobě elektřiny a tepla v nižší výši, než vyplývá z použití referenční cenové metody. Tzv. referenční cenová metoda sice byla žalovaným výslovně zavedená až CR 6/2020, nepochybně však splňovala kritéria pro dělení společných nákladů podle předchozích cenových rozhodnutí. Zejména pak její aplikace jde ve prospěch žalobce.
22. V další části repliky žalobce navrhuje doplnění dokazování odborným vyjádřením Českého vysokého učení technického, které vypracoval prof. Ing. T. D., Fakulta strojní Českého vysokého učení technického v Praze v červnu 2021, jehož provedení navrhoval už ve správním řízení k podpoře svých tvrzení, že alokace nákladů kombinované výroby elektřiny a tepla připadající do ceny tepelné energie objektivně odpovídá nákladovosti výroby tepelné energie a že dělení nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla prováděné žalobcem bylo v souladu s požadavky cenových předpisů.
23. Dále žalobce dne 7. 9. 2021 předložil krajskému soudu k důkazu výpočty dělicích koeficientů v roce 2015 a 2016 na základě technologické metody.

V. Posouzení věci krajským soudem

24. Krajský soud na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“). Ve věci rozhodl po ústním jednání, na kterém strany odkázaly na písemná podání a setrvaly na svých vyjádřeních.
25. Dříve, než soud přistoupil k přezkumu napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), se musel zabývat tím, zda v projednávané věci nedošlo k zániku odpovědnosti za správní delikt (nyní přestupek) žalobce. Byť žalobce zánik odpovědnosti v důsledku uplynutí promlčecí doby v žalobě výslovně nenamítal, soud k němu přihlíží z moci úřední (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2010, č. j. 7 As 11/2010-134).
26. Žalobce byl uznán vinným ze spáchání dvou přestupků podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách tím, že v rozporu s § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách při kalkulaci výsledné ceny

tepelné energie v cenové lokalitě "Tábor" požadoval po svých tehdejších odběratelích výslednou cenu tepelné energie za rok 2015 a 2016, při jejíž kalkulaci neodděloval náklady na tepelnou energii od společných ekonomicky oprávněných nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla věrohodným a kontrolovatelným způsobem.

27. Podle § 17 odst. 3 zákona o cenách ve znění účinném do 30. 6. 2017 platilo, že odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezačal 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.
28. Ustanovení § 17 odst. 3 zákona o cenách bylo novelizováno tak, že tento zákon již úpravu promlčení přestupků neobsahuje.
29. Podle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější. Z nálezů Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, č. 54/2020 Sb., a ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/20, č. 325/2020 Sb., vyplývá, že pojem trestnosti užitý v čl. 40 odst. 6 Listiny je třeba vykládat tak, že zahrnuje i podmínky zániku trestnosti (trestní odpovědnosti), mezi něž se řadí též otázka promlčení přestupku. K příznivější právní úpravě, i kdyby nabyla účinnosti až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí, je soud povinen přihlídnout, a to i bez námítky žalobce (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46).
30. Ačkoliv § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky ve znění účinném do 25. 2. 2020 (tj. ve znění účinném v době zahájení řízení o přestupku i v době vydání prvostupňového rozhodnutí) nepřipouštěl, aby se v řízení o přestupku správní orgány řídily pro pachatele příznivějšími promlčecími dobami, v mezidobí byl celý § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky shora citovanými nálezy Ústavního soudu postupně zrušen pro rozpor s čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod.
31. Soud tedy musí posoudit, zda je na promlčení přestupku, jehož se měl žalobce dopustit, třeba užít pravidla obsažená v § 30 až § 32 zákona o odpovědnosti za přestupky. Podle těchto pravidel činí promlčecí doba 1 rok, respektive 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč (srov. § 30 zákona o odpovědnosti za přestupky). Pokud by za přestupek žalobce nebylo možné podle zákona o cenách uložit pokutu s horní hranicí alespoň 100 000 Kč, znamenalo by to bezpochyby, že pro účely posouzení zániku odpovědnosti za přestupek měla být ve věci aplikována nová, a tedy pro žalobce příznivější právní úprava zákona o odpovědnosti za přestupky, a tedy i jednoroková promlčecí doba.
32. Podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách (i ve znění účinném do 30. 6. 2017) se právnická nebo podnikající fyzická osoba jako prodávající dopustí přestupku tím, že sjedná nebo požaduje cenu, jejíž výše nebo kalkulace není v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 zákona o cenách.
33. Podle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách (i ve znění účinném do 30. 6. 2017) se za přestupek uloží pokuta ve výši jedno až pětinasobku nepřiměřeného majetkového prospěchu, jde-li vyčíslit, zjištěného za kontrolované období, nejvýše za dobu jeho posledních 3 let, nebo do 1 000 000 Kč, je-li výše nepřiměřeného majetkového prospěchu nižší než 1 000 000 Kč, jde-

- li o správní delikt podle odstavce 1 písm. a) až f), odstavce 2 písm. a) nebo odstavce 3 písm. b).
34. Podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách (i ve znění účinném do 30. 6. 2017) se za přestupek uloží pokuta do 10 000 000 Kč, jestliže výši nepřiměřeného majetkového prospěchu nelze zjistit, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. a) až f), odstavce 2 písm. a) nebo odstavce 3 písm. b) zákona o cenách.
 35. Jak Nejvyšší správní soud shrnul v rozsudku ze dne 28. 11. 2022, č. j. 2 As 70/2021-35, *„[s]myslem úpravy zániku odpovědnosti za přestupek plynutím času je vymezení jisté doby, v níž může být přestupek projednán, respektive o něm může být rozhodnuto. Musí být chráněna právní jistota. Určení okamžiku, kdy dojde k zániku odpovědnosti za přestupek, není důležité pouze pro pachatele, ale také pro další účastníky řízení a i pro samotné správní orgány, aby věděly, kolik času na projednání přestupku mají. Promlčecí doba proto musí být určena jasným způsobem k okamžiku zahájení řízení tak, aby účastníci řízení mohli rozumně předvídat, kdy tato odpovědnost zanikne (viz bod [26] rozsudku č. j. 10 Afs 72/2020-76). Zákon sice hovoří o promlčecí době, ale ta má charakter prekluzivní (viz Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář. 2. vydání. C. H. Beck: Praha 2020).“*
 36. Zákon o odpovědnosti za přestupky v § 30 a násl. jasně stanoví, že se jedná o přestupky, za které lze uložit pokutu s horní hranicí sazby alespoň 100 000 Kč. Text zákona znemožňuje výklad, podle kterého by se doba pro zánik odpovědnosti za přestupek stanovila ad hoc v závislosti na tom, zda v konkrétním případě hrozí přestupci pokuta alespoň 100 000 Kč. Z principu předvídatelnosti práva plyne, že není možné, aby se prekluzivní lhůta u stejného typu přestupku lišila v závislosti na aktuálních okolnostech přestupku. Otázku zániku trestnosti je tedy potřeba mít vyřešenou již od počátku řízení.
 37. Dle právní úpravy účinné od 1. 7. 2017 je zásadou jednoroční objektivní promlčecí doba [§ 30 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky]. Naopak tříletá doba je výjimkou z této zásady, která platí jen na ty přestupky, za které lze uložit pokutu s horní hranicí sazby alespoň 100 000 Kč [§ 30 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky]. Výjimky z pravidla je třeba vykládat restriktivně, respektive v souladu s jejich textem a účelem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2020, č. j. 10 Afs 72/2020-76).
 38. Krajský soud si proto kladl otázku, zda je přestupek podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách přestupkem, za který lze uložit pokutu s horní hranicí sazby alespoň 100 000 Kč.
 39. Z § 16 odst. 4 písm. b) a c) zákona o cenách vyplývá, že správní orgány mohou za takovéto protiprávní jednání uložit pachateli pokutu jednoho až pětinasobku nepřiměřeného majetkového prospěchu, nebo do 1 000 000 Kč, je-li výše nepřiměřeného majetkového prospěchu nižší než 1 000 000 Kč, nebo do 10 000 000 Kč, nelze-li výši nepřiměřeného majetkového prospěchu zjistit (nebo s účinností od 1. 7. 2017 také, pokud nepřiměřený majetkový prospěch nevznikl).
 40. Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku ze dne 25. 9. 2020, č. j. 10 Afs 72/2020-76, dovodil, že *„[t]am, kde zvláštní zákon nestanoví horní hranici sazby pokuty ve výši 100 000 Kč, ale pouze způsob výpočtu pokuty (např. procentem z nějaké předem nejasné částky), uplatní se promlčecí doba kratší, a to jednoletá [§ 30 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky]. Jinak tomu bude např. u alternativně stanovené pokuty, nebo u pokuty sice procentuálně vyjádřené, limitované však horní hranicí sazby alespoň ve výši 100 000 Kč. Ke stejnému závěru ostatně*

dochází též komentářová literatura (JEMELKA, L. - VETEŠNÍK, P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 245 a 246; stejný názor měl i Kadečka, který i proto zvolené kritérium kritizoval jako „žel poněkud formální a hrubé“, viz KADEČKA, S. komentář k § 30, in: Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich – komentář. Praha: Wolters Kluwer 2018, dostupné online v systému ASPI).“

41. Dle krajského soudu však tento závěr nelze vztáhnout na nyní projednávanou věc. Je sice pravdou, že § 16 odst. 4 písm. b) a c) zákona o cenách za situace, kdy je výše nepřiměřeného majetkového prospěchu zjistitelná a přesahuje 1 000 000 Kč, je možné uložit sankci ve výši jednoho až pětinasobku nepřiměřeného majetkového prospěchu, aniž by výslovně stanovoval horní hranici sazby pokuty; nicméně ze znění citovaného ustanovení je zřejmé, že v takovém případě bude taková horní hranice minimálně jednonásobek nepřiměřeného majetkového prospěchu ve výši přesahující 1 000 000 Kč. V ostatních případech pak ustanovení stanovuje horní hranici sazby pokuty fixní částkou. V projednávané věci byla pokuta uložena podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách, který stanovuje horní hranici sazby 10 000 000 Kč. Z principu předvídatelnosti práva pak plyne, že není možné, aby se promlčecí doba u stejného typu přestupku lišila v závislosti na aktuálních okolnostech přestupku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2022, č. j. 2 As 70/2021-35).
42. Krajský soud si proto na otázku, zda je přestupek podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách přestupkem, za který lze uložit pokutu s horní hranicí sazby alespoň 100 000 Kč, odpověděl kladně. Platí pro něj tedy promlčecí doba stanovená zákonem o odpovědnosti za přestupky v délce 3 roky [§ 30 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky], v případě jejího přerušení pak 5 let (§ 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky). Promlčecí doba se přerušuje oznámením o zahájení řízení o přestupku; b) vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným; c) vydáním rozhodnutí o schválení dohody o narovnání (§ 32 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky).
43. Pozdější právní úprava tedy v tomto ohledu není pro žalobce příznivější. Před účinností zákona o odpovědnosti za přestupky musel správní orgán řízení o správním deliktu zahájit do tří let ode dne, kdy se o porušení cenových předpisů dozvěděl kontrolní cenový orgán, nejpozději však do pěti let ode dne, kdy byl spáchán. Spojení „nejpozději do“ pěti let přitom nemíří na nutnost, aby správní orgán do pěti let zahájil řízení, ale na to, že prekluze nastává „nejpozději do“ pěti let od spáchání deliktu (viz např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 11. 3. 2021, č. j. 62 Af 85/2016-305). Po účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky musel správní orgán zahájit řízení, vydat rozhodnutí o uznání viny obviněného, či vydat rozhodnutí o schválení dohody o narovnání, do tří let od spáchání přestupu. Stalo-li se tak, promlčecí doba uplynula pět let od jeho spáchání.
44. V nyní projednávané věci bylo správní řízení o správním deliktu spáchaném v roce 2015 zahájeno oznámením o zahájení řízení ze dne 1. 3. 2018, č. j. 02111-3/2018-ERU. Správní řízení o správním deliktu spáchaném v roce 2016 bylo zahájeno oznámením o zahájení řízení ze dne 17. 12. 2019, č. j. 1194-3/2019-ERU.
45. Před i po účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky uplynula promlčecí doba nejpozději pět let od spáchání přestupku.
46. Pro období roku 2015 promlčecí doba započala běžet 1. 1. 2016 a uplynula nejpozději 1. 1. 2021. Do tohoto data musely správní orgány vydat pravomocné rozhodnutí o správním

deliktu. Napadené rozhodnutí však bylo žalobci doručeno až dne 4. 1. 2021, tedy po uplynutí promlčecí doby. Blížíciho se konce promlčecí doby si byla rada žalovaného ostatně zřejmě vědoma (viz s. 27 a 29 napadeného rozhodnutí). Krajskému soudu nezbylo, než napadené rozhodnutí zrušit z důvodu promlčení přestupku za rok 2015 (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).

47. Ve vztahu k druhému vytýkanému přestupku za období 2016 byla promlčecí doba zachována. Krajský soud proto přistoupil k přezkumu napadeného rozhodnutí v rámci žalobních námitek. Z nich musel na prvním místě vypořádat související námitku žalobce o nutnosti aplikovat pozdější právní úpravu ve vztahu k cenovým rozhodnutím.
48. Na závěr této části rozsudku krajský soud dodává, že si je vědom rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 7. 12. 2022, č. j. 54 Af 22/2020-83, ve kterém tamní soud vyslovil, že správní delikt podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách nelze považovat za „přestupek, za který lze uložit pokutu s horní hranicí sazby alespoň 100 000 Kč“. S ohledem na výše uvedené však zdejší soud došel k odlišnému názoru. Citovaný rozsudek Krajského soudu v Praze je předmětem řízení vedeném Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 2 As 303/2022.

Povinnost aplikovat pozdější právní úpravu – cenová rozhodnutí

49. Žalovaný se dle názoru žalobce nedostatečně a nesprávně vypořádal s námitkou použití pozdější právní úpravy výhodnější pro žalobce. Žalobce má za to, že pokud rozdělovací koeficienty podle žalobcovy metody a referenční cenové metody upravené v aktuálním cenovém rozhodnutí, vycházejí pro rok 2016 ve shodné výši, lze jen těžko argumentovat, že by technologická metoda dělení nákladů měla být nevěrohodná.
50. Žalovaný se příznivější pozdější právní úpravou zabýval na s. 25-27 prvostupňového rozhodnutí, nezabýval se však aplikací pozdějších cenových rozhodnutí. Rada žalovaného k odkazu žalobce na cenové rozhodnutí č. 6/2020 shrnula, že „*k porušení cenových předpisů účastníkem řízení v letech 2015 a 2016 došlo v důsledku nepoužití metody dělení nákladů způsobem stanoveným regulační vyhláškou či cenovým rozhodnutím č. 3/2012, a zároveň nepoužití jiné transparentní a věcně odpovídající metody*“ a dále, že „*[ú]častník řízení nicméně nebyl schopen doložit, jakou konkrétní metodou v roce 2015 a 2016 náklady rozděloval (resp. dokládá metodu zcela odlišnou, technologickou), a proto v podstatě není možno srovnávat jeho postup v těchto letech s metodami stanovenými v cenovém rozhodnutí od roku 2021*“ (s. 29-30 napadeného rozhodnutí). Žalovaný se tedy, byť povrchně, námitkou žalobce zabýval a vyjádřil se k ní. Vzhledem k tomu, že se touto otázkou musely správní orgány zabývat *ex offo*, považuje krajský soud napadené rozhodnutí za přezkoumatelné. Ve vyjádření k žalobě pak žalovaný aplikaci čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod výslovně odmítl s odkazem na účel cenových rozhodnutí a jejich časovou působnost.
51. Na tomto místě se krajský soud zabýval tím, zda se nutnost použití příznivější pozdější právní úpravy vztahuje také na aplikaci cenových rozhodnutí, a zda se v projednávaném případě jedná o příznivější právní úpravu.
52. Žalobce byl uznán vinným ze spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, který ve skutkové podstatě odkazuje na § 6 odst. 1 zákona o cenách. Ten odkazuje na závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny, který žalovaný stanovil v cenovém rozhodnutí žalovaného č. 4/2015, ze dne 6. listopadu 2015, kterým se mění cenové rozhodnutí žalovaného č. 2/2013 ze dne 1. listopadu 2013, k cenám tepelné energie (dále jen „cenové rozhodnutí č. 4/2015“).

53. Skutková podstata uvedeného správního deliktu byla dána právní povinností dodržovat podmínky věcného usměrňování cen (§ 6 odst. 1 zákona o cenách), včetně závazného postupu při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny stanoveného v cenovém rozhodnutí č. 4/2015. Je tedy odkazující právní normou a její konkrétní znaky nestanoví sám zákon o cenách, nýbrž jsou obsaženy v cenových rozhodnutích, které mají povahu podzákonných právních předpisů (podrobněji viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2014, č. j. 7 As 46/2014-89). Jinými slovy, samotná skutková podstata správního deliktu v zákoně o cenách není dostatečně konkrétní na to, aby bylo možné určité jednání kvalifikovat jako správní delikt. Je tedy možná její konkretizace v prováděcím právním předpisu i v jiné formě činnosti správního orgánu (srov. též rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2016, č. j. 3 A 68/2014-39, který byl následně zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. 1 As 208/2016-35, avšak z jiných důvodů). Obecné pravidlo přednosti pozdější příznivější úpravy je však dáno pro případy, kdy zákonodárce v důsledku např. společenských změn nebo změny v poznání dopadů regulované činnosti přehodnotí potřebu regulace do té míry, že původně stanovenou povinnost zruší, stanoví v jiném (nižším) rozsahu, nebo alespoň sníží trest za případné porušení takové povinnosti. Jak však v posledně citovaném rozsudku zdůraznil Nejvyšší správní soud, toto obecné pravidlo nelze aplikovat „na případy, kdy zákonodárce nebo správní orgán předem, tedy již při prvotním stanovení určité povinnosti, vymezil její rozsah cíleně pro určité konkrétní období, zatímco pro jiné období ji nestanovil vůbec nebo její rozsah vymezil odlišně (lhostejno, zda vyšší nebo nižší). To může mít svůj racionální důvod v potřebě postupného dosahování předem stanovených cílů regulace, nebo naopak pro plynulý přechod k nižší úrovni regulace. Samotná skutečnost, že míra regulace (stanovená pozdější úpravou pro další období) klesá, neznamená, že pominul zájem společnosti na úrovni regulace v rozhodném období. Tento zájem společnosti totiž nadále trvá, mj. v podobě požadavku právní jistoty regulovaných subjektů i třetích osob.“
54. Stejně tak je tomu nyní; ani případné výslovné umožnění kalkulace ceny vedle tzv. kalorické (energetické) metody také tzv. metodou produktovou a rovněž tzv. referenční cenovou metodou v pozdějším cenovém rozhodnutí by nic nezměnilo na zájmu společnosti, že v roce 2016 měla být cena kalkulována podle aktuálních cenových rozhodnutí. Jiný závěr by ve všech případech, kdy je určitá povinnost ukládána „jen“ pro určité období, resp. kdy je její rozsah pro různé období stanoven jako klesající či méně striktní, znamenal nevymahatelnost práva. Povinnosti by nebylo třeba plnit podle práva účinného v době jednání, pokud by bylo zřejmé, že mohou být nebo budou vymáhány později. Ze stejného důvodu shledal krajský soud provádění důkazu Novou koncepcí regulace teplárenství za nadbytečné. Co se týče samotného cenového rozhodnutí č. 6/2020, vzhledem k tomu, že má povahu podzákonného právního předpisu a soudu je stejně jako oběma stranám známo, nepovažoval za potřebné jím dokazovat.
55. Cenové rozhodnutí č. 4/2015 sice není z hlediska účinnosti časově předem přesně omezeno, jak uvádí žalobce v replice, nicméně již z jeho povahy vyplývá, že není dlouhodobé. Ve světle výše uvedeného tak krajský soud došel k závěru, že ve vztahu k cenovému rozhodnutí č. 4/2015 nebylo na místě aplikovat čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a námitka žalobce je nedůvodná.

Nedostatečné vypořádání návrhu na nařízení ústního jednání

56. Žalobce namítá, že se žalovaný nevypořádal s jeho návrhem na provedení ústního jednání, což je v rozporu s § 80 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky. Na návrh dle žalobce

reagovala až rada žalovaného v napadeném rozhodnutí; žalovaný na návrh nereagoval vůbec, a to ani na str. 52 prvoinstančního rozhodnutí, jak nesprávně uvádí rada žalovaného.

57. Ze spisu vyplynulo, že žalobce podal žádost o nařízení ústního jednání ve svém podání nazvaném jako Vyjádření k podkladům rozhodnutí / Návrh na doplnění dokazování / Návrh na nařízení ústního jednání / Doložení majetkových poměrů doručeném žalovanému dne 7. 8. 2020.
58. Žalovaný se návrhy žalobce zabýval na s. 51-52 prvostupňového rozhodnutí. Zahrnul mezi ně také žádost žalobce o nařízení ústního jednání z jeho vyjádření ze dne 7. 8. 2020. Ke všem návrhům žalovaný pouze souhrnně uvedl, že je považuje za nadbytečné, neboť veškeré podklady, které měl k dispozici jsou plně dostačující pro zjištění stavu věci. K návrhu žalobce o nařízení ústního jednání se výslovně nevyjádřil. Rada žalovaného se na s. 29 napadeného rozhodnutí „ztotožnila s postupem prvostupňového správního orgánu při nenařízení ústního jednání. Podle názoru Rady tento postup nebyl podle § 80 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky nezbytný k uplatnění práv účastníka řízení, který v průběhu řízení předkládal argumenty na podporu svých tvrzení a vyvrácení závěrů správního orgánu. Není zřejmé, k čemu by přispělo osvětlování technologické metody dělení nákladů, jejíž podstatu Energetický regulační úřad pochopil a vyhodnotil, pouze neučinil závěry, které si účastník řízení představoval. Prvostupňový správní orgán se návrhem účastníka řízení na ústní jednání zabýval na str. 52 napadeného rozhodnutí.“
59. Podle § 80 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky „[s]právní orgán nařídí ústní jednání na požádání obviněného, je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv; jinak návrh zamítne usnesením, které se oznamuje pouze obviněnému. O právu žádat nařízení ústního jednání musí být obviněný poučen. Správní orgán nařídí ústní jednání i bez požádání obviněného, je-li to nezbytné pro zjištění stavu věci.“ Podle důvodové zprávy k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, je tímto ustanovením opuštěna konstrukce obligatorního ústního jednání a správní orgán jej tak nařídí pouze v případě, že to bude potřebné. Na žádost obviněného tak učiní, je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv.
60. Ústní jednání dává žalobci především možnost vyjádřit se k prováděným důkazům (např. výsledku svědků). Žalobce svou argumentací de facto naznačuje obavu, že správní orgány budou na jeho argumenty reagovat pouze v případě, že zazní na ústním jednání. Tak tomu pochopitelně být nemůže. Správní řád nestanovuje hierarchii podkladů (resp. důkazů) pro rozhodnutí na základě toho, zda byly či nebyly provedeny na ústním jednání.
61. Jelikož žalobce požádal o nařízení ústního jednání, mělo být v souladu s § 80 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky jeho žádosti buď vyhověno, nebo měla být usnesením zamítnuta. Nezákonné zbavení práva na ústní projednání přestupku v přítomnosti žalobce obecně mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2021, č. j. 8 As 195/2020-80). V projednávaném případě se přitom jedná o úplnou absenci formálního rozhodnutí ve věci, nikoli však materiálního. Žalovaný se k potřebě nařízení ústního jednání velmi obecně vyjádřil v rámci dalších návrhů žalobce, rada žalovaného pak již výslovně na s. 29 napadeného rozhodnutí. Je pravdou, že tímto postupem bylo zasaženo do práva účastníka na odvolání proti usnesení o nenařízení ústního jednání. Proti rozhodnutí o jeho odvolání by se již nemohl bránit žalobou u správního soudu [§ 70 písm. c) s. ř. s.]. Pochybení správních orgánů však mohl namítat v rámci rozkladu i nyní před správním soudem, jak ostatně činí.

62. U takové vady je nutno posuzovat, zda mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí v konkrétním případě. Pokud by totiž důvody procesního usnesení o žádosti obstály, nemělo by žádný smysl rušit napadené rozhodnutí pouze proto, aby bylo za nezměněného stavu vydáno meritorní rozhodnutí o stejném obsahu. V takovém případě by procesní pochybení správního orgánu vliv na zákonnost rozhodnutí nemělo (srov. též rozsudek zdejšího soudu ze dne 8. 9. 2021, č. j. 32 A 17/2020-38). Obdobně je tomu v nyní projednávaném případě.
63. Při hodnocení, zda bylo konání ústního jednání v konkrétní věci nezbytné pro uplatnění práv žalobce, lze vycházet z obsahu podání, kterým o nařízení ústního jednání požádal. Nelze se však omezit pouze na ně, je nutné přihlédnout ke všem okolnostem, na základě nichž by mohla v konkrétní věci tato potřeba vyvstat. Žalobce považoval nařízení ústního jednání za nezbytné k uplatnění jeho práv, aby na něm „zejména podrobně vysvětlil způsob dělení nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla dle tzv. technologické metody. ERÚ by bylo umožněno klást v této souvislosti účastníku řízení dotazy. Ústní jednání by tedy přispělo ke zjištění skutkového stavu věci v souladu se zásadou vyjádřenou v § 3 správního řádu.“ Žalovaný považoval zjištěný skutkový stav za dostatečný a rada žalovaného se s tímto závěrem stejně jako s nenařízením ústního jednání ztotožnila.
64. Krajský soud nemá za to, že by nařízení ústního jednání ve věci bylo nezbytné k uplatnění práv žalobce. Žalobce v průběhu kontroly doložil požadované doklady, zúčastnil se osobní schůzky, která se konala právě za účelem vysvětlení postupu žalobce při kalkulaci cen, a v průběhu správního řízení se vyjadřoval k postupu i závěrům žalovaného. I tuto námitku tak krajský soud považuje za nedůvodnou.

Nedostatečné zjištění skutkového stavu, odmítání důkazních návrhů žalobce

65. Žalovaný dle žalobce dostatečně nezjistil skutkový stav a skutkovou otázku ohledně žalobcem použité metody si odvodil výhradně z kontrolní fáze řízení ve vztahu k cenám roku 2015.
66. S tím krajský soud nemůže souhlasit. Žalovaný na s. 22-25 prvostupňového rozhodnutí shrnul skutečnosti týkající se ceny tepelné energie za rok 2016, přičemž vycházel převážně z podkladů předložených žalobcem a založených ve spise pod č. j. 01111-16/2019-ERU. Dále na s. 34-37 prvostupňového rozhodnutí popsal dělení společných nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla za rok 2016. Rada žalovaného shrnula, že žalovaný „zjistil skutkový stav věci do té míry, že zjistil postup účastníka řízení při kalkulaci ceny a dále jejím uplatňování vůči odběratelům, zjistil náklady a zisk zahrnuté do ceny tepelné energie a z dostupných dat o kombinované výrobě ověřil výsledky podle energetické metody stanovené v podzákonném právním předpise a porovnal je s použitými koeficienty“ a „zajistil další podklady týkající se postupu účastníka řízení při dělení společných nákladů“ (s. 18 napadeného rozhodnutí).
67. Ve spise je pod č. j. 01111-16/2019-ERU založen záznam o vytvoření datového nosiče, konkrétně CD s 59 soubory, včetně souhrnné sestavy účetních dokladů (palivo, el. energie, technologická voda atd.), cenové kalkulace 2016, výroční zprávy a cenových pravidel. Zmíněné CD bylo krajskému soudu dodáno dne 24. 4. 2023. Mezi soubory uloženými na CD je také soubor označený jako „Teplárna Tábor 2016 výroba vč označení“, který se obsahově shoduje se souborem zaslaným krajskému soudu žalobcem. Vzhledem k tomu, že předložený soubor je součástí správního spisu, krajský soud jím neprováděl dokazování.

68. Žalobce v této souvislosti namítá, že žalovaný opakovaně odmítal důkazy, jejichž provedení žalobce v průběhu řízení navrhoval. S dalšími tvrzeními a důkazy se dle žalobce žalovaný vypořádal pouze tak, že je vyhodnotil jako nevěrohodné, a sám žádné důkazy neprováděl.
69. Podle § 50 odst. 3 správního řádu je správní orgán povinen v řízení, ve kterém má být z moci úřední uložena povinnost, i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti, a to ať svědčí ve prospěch či neprospěch toho, komu má být daná povinnost uložena. „*[z]voláštní důraz na důkladné zjištění skutkového stavu je pak třeba klást v rámci řízení o uložení pokuty za správní delikt, zahajovaného z úřední povinnosti (ex officio), jako jedné ze základních forem správního trestání*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2010, č. j. 4 Ads 44/2010-132).
70. Dle § 51 odst. 1 správního řádu lze k provedení důkazu použít všechny důkazní prostředky, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci, a zároveň byly získány v souladu s právními předpisy. Zvolení vhodného důkazního prostředku záleží na uvážení správního orgánu.
71. Podle § 52 věty druhé správního řádu správní orgán vždy provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Dle zásady volného hodnocení důkazů správní orgán hodnotí provedené důkazy dle vlastní úvahy tak, aby byl zjištěn skutkový stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. „*Není sporu o tom, že je právem správního orgánu, který vede řízení o přestupku, vlastní úvahou dospět k rozhodnutí, které důkazy provede, a které naopak označí v dané situaci za nadbytečné*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2006, č. j. 4 As 2/2005-62). Zásada volného hodnocení důkazů neznamená, že by správní orgán mohl volně vybírat, který důkaz vybere na podporu svých skutkových závěrů a který opomene. Vždy je povinen odůvodnit, proč vybrané důkazy provedl a jiné nikoli a proč provedené důkazy zhodnotil právě daným způsobem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2009-48).
72. Lze souhlasit s obecnou tezí, že správní orgány jsou povinny samy vyhledávat a opatřovat si důkazy a podklady pro svoje rozhodnutí. Nelze však z této teze současně dovodit, že i v případě, kdy správní orgány nemají žádné důvodné pochybnosti o skutkových zjištěních a o jejich právním posouzení, jsou povinny pokračovat v pořizování dalších důkazů a podkladových dokumentů v závislosti na vůli přestupce. Přestupkové řízení je založeno na uvážení správního orgánu ohledně rozhodnutí, jaké důkazy provést a jaké nikoliv. Opačný výklad by mohl paradoxně znamenat, že přípravná fáze rozhodovacího procesu by nikdy nemohla skončit (obdobné též rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 6. 2022, č. j. 32 A 70/2019-53). Podstatné tedy v první řadě je, zda správní orgány neprovedení žalobcem navrhovaných důkazů řádně odůvodnily.
73. Žalobce v žalobě neuvádí, jaké konkrétní důkazy žalovaný odmítal provést. Ze spisu a prvostupňového rozhodnutí vyplývá, že opakovaně navrhoval provedení důkazu znaleckým posudkem, který by se zabýval technologickým uspořádáním zařízení na výrobu elektřiny a tepelné energie, které má vliv na princip dělení nákladů na kombinovanou výrobu elektřiny a tepla. Poté žalovanému předložil znalecký posudek č. 001-001/2018 ze dne 29. června 2018 vypracovaný Ing. Milošem Vlachem, a to v rámci správního řízení vedeného pod sp. zn. OSR-02111/2018-ERU, které bylo vedeno o možném spáchání správního deliktu ve vztahu k roku 2015. Vzhledem k tomu, že žalobci je vytýkáno stejné jednání v roce 2015 i 2016, považuje krajský soud závěry znaleckého posudku platné také pro rok 2016, a to i s ohledem na to, že ve věci bylo později vedeno společné správní řízení pro oba roky.

74. Žalovaný k předloženému znaleckému posudku uvedl, že ve svém závěru pouze odpovídá na položenou otázku, že *„vzorec pro výpočet podílu množství tepla vyrobeného na kotli K 1.7 odpovídá technologicky vynucené výrobě tepla“*, aniž by se však blíže zabýval hodnotami koeficientů, které žalobce použil při dělení nákladů při kalkulaci výsledné ceny tepelné energie v roce 2015. Nerozporoval proto závěry znaleckého posudku, nýbrž věrohodnost stanovení rozdělovacích koeficientů, přičemž touto otázkou se znalecký posudek nezabývá (s. 30-31 prvostupňového rozhodnutí). Vzhledem k tomu, že závěry znaleckého posudku nerozporoval, nebyl ani důvod, aby prováděl důkazy k jejich vyvrácení, jak požaduje žalobce.
75. Rada žalovaného považovala znalecký posudek Ing. Vlacha za irelevantní pro předmět řízení, protože *„jeho předmětem bylo především posouzení použitelnosti metody, která byla kodifikována v rámci interní směrnice účastníka řízení platné od 1. ledna 2018 a předložené Energetickému regulačnímu úřadu v průběhu roku 2018. Tento znalecký posudek není pro řízení použitelný z důvodů, které budou dále uvedeny, jakož i s ohledem na skutečnost, že se nevztahuje ke kalkulacím ceny, které jsou předmětem dozoru“* (s. 16 napadeného rozhodnutí).
76. Oba správní orgány došly k závěru, že předložený posudek není relevantní pro dané řízení, mimo jiné protože se nezabývá kalkulacemi cen za rok 2015 a 2016 a opírá se o vnitřní směrnici žalobce účinnou až od 1. 1. 2018. Dle krajského soudu se rada žalovaného s námitkou žalobce stran znaleckého posudku zabývala dostatečně a související námitky žalobce tak považuje nedůvodné.
77. Dále žalobce ve správním řízení na prvním stupni navrhoval doplnění podkladů rozhodnutí o listiny či jiné doklady, ze kterých bude zřejmé, k jakým poměrům dělení společných nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla dospěje při použití jiného věrohodného a kontrolovatelného způsobu dělení, jak variantně umožňují cenová rozhodnutí. Žalovaný to považoval za nadbytečné (viz s. 52 prvostupňového rozhodnutí) a rada žalovaného odkázala na uplatnění limitů povinnosti správních orgánů prokazovat s tím, že *„nelze dále požadovat, aby správní orgán zkoumal, zda náhodou účastník řízení použil některou z desítek existujících metod a při zjištění, že nikoliv, zkoušel sám vymyslet metodu, u níž by výsledky procentuálně vyšly stejně jako účastníkovi řízení“* (s. 19 napadeného rozhodnutí).
78. Dále žalobce navrhoval provedení dalšího znaleckého posudku, který žalovaný opětovně shledal nadbytečným (viz s. 52 prvostupňového rozhodnutí). Taktéž v rozkladovém řízení žalobce navrhoval provedení znaleckého posudku, který jednoznačně odborně posoudí, zda je poměr dělení nákladů na elektřinu a teplo, vycházející z tzv. technologické metody dělení nákladů objektivně správný. Rada žalovaného shledala znalecký posudek nadbytečným (s. 29 napadeného rozhodnutí).
79. S hodnocením návrhů žalobce se krajský soud ztotožňuje. Znalecké posudky a další listiny sice mohou věci přinést lepší vhled do technického fungování zařízení, nicméně to nebylo předmětem vedeného řízení. Tím byl postup žalobce při rozdělování společných nákladů na teplo a elektřinu a (ne)věrohodnost a (ne)kontrolovatelnost postupu. Dle krajského soudu žalovaný zjistil skutkový stav dostatečně i bez provedení těchto důkazů. Zjistil, jakým způsobem žalobce rozděloval společné náklady při kalkulaci ceny tepelné energie, náklady zahrnuté do ceny porovnal s náklady stanovenými energetickou (kalorimetrickou) metodou a získané výsledky porovnal. Postup žalobce zhodnotil z hlediska (ne)věrohodnosti a (ne)kontrolovatelnosti a přihlédl k jeho tvrzení. Rada žalovaného se se závěry žalovaného ztotožnila.

80. Jedním ze závěrů rady žalovaného odvozených ze zjištěných skutečností je, že „účastník řízení v letech 2015 a 2016, do jisté míry v souladu se svými původními tvrzeními, používal jakousi blíže neupřesněnou kombinaci metody kalorimetrické a metody obchodní, neboť jím nastavené poměry dělení nákladů na kombinovanou výrobu odráží klesající výnosy z výroby elektrické energie, k nimž v uvedeném období docházelo, přičemž uvedené dělicí poměry byly opačné než vzešlé z energetické (kalorimetrické) metody.“ V něm žalobce spatřuje vnitřní rozpor, neboť rada žalovaného v první části věty tvrdí, že žalobce používal kombinaci metody kalorimetrické (energetické) a metody obchodní a v druhé části věty dodává, že dělicí poměry, ke kterým žalobce dospěl, byly opačné než poměry vzešlé z kalorimetrické (energetické) metody.
81. S tím krajský soud nesouhlasí. Rada žalovaného na základě zjištěných skutečností došla k závěru, že žalobce používal kombinaci metody kalorimetrické a obchodní. Žalovaný koeficienty odvozené z kombinace těchto metod v průběhu řízení srovnával s koeficientem dle energetické (kalorimetrické) metody stanovené cenovým rozhodnutím č. 4/2015, jak žalobce sám uvádí na s. 12-13 žaloby. Citované vyjádření rady žalovaného není vnitřně rozporné, míří-li právě na toto srovnání.
82. V této souvislosti žalobce společně s replikou ze dne 27. 8. 2021 doložil krajskému soudu odborné vyjádření k otázkám výroby tepla ve zdroji Teplárna Tábor, a.s., Českého vysokého učení technického v Praze z června 2021. Odborné vyjádření odpovídá na následující dvě otázky:
- 1) Je množství tepla X_i uvedené jako teplo dodané do soustavy CZT ve výpočtu EY (modelování dělení tepla v Teplárně Tábor) nejmenším množstvím tepla, které je třeba vyrobit pro zajištění spolehlivé dodávky tepla do CZT v souladu s provozními a ekologickými parametry zdroje? Je při potřebě využití TG1 vynucen také provoz TG2? Jaké důsledky by měl provoz kotle K1.7 bez využití TG?
- 2) Podle Provozního řádu společnosti Teplárna Tábor, a.s. je při výrobě tepelné energie na kotli K1.7 třeba pracovat s hodnotou přehřáté páry 482 stupňů Celsia. Je možné tento kotel provozovat s jinou výstupní teplotou teplotnosného média, pokud provozovatel na tomto kotli vyrábí tepelnou energii pro její následnou dodávku do primárních rozvodných tepelných zařízení ve městě Tábor?
83. Obdobně jako znalecký posudek se tedy zabývá technickým fungováním výroby tepla ve zdroji Teplárna Tábor, a.s. Krajský soud nijak nezpochybňuje tvrzení žalobce, že postup při kalkulaci byl primárně dán technickými podmínkami zařízení. Správní orgány však ve svém důsledku žalobci nevyčítají způsob, jakým se technické podmínky odráží v kalkulaci ceny, nýbrž nevěrohodnost a nekontrolovatelnost postupu, jakým žalobce rozdělával společné náklady. Ze stejného důvodu krajský soud doložené odborné vyjádření shledal nerelevantním pro nyní projednávanou věc a neprováděl ho jako důkaz.
84. Pro přehlednost krajský soud shrnuje zjištění kontrolního a správních orgánů.
85. Žalobce vypracoval předběžné kalkulace cen, kterými stanovil předběžnou cenu tepelné energie s tím, že v průběhu roku 2016 bude v souladu se skutečností upravena. Předběžnou cenu účtoval v průběhu roku 2016 odběratelům a po skončení roku sestavil kalkulaci výsledné ceny tepelné energie za rok 2016, do které uplatnil vedle přímo přiřaditelných nákladů i část společných nákladů vzniklých při kombinované výrobě elektřiny a tepla. Roční zúčtování ceny tepelné energie neprovedl a odběratelům účtoval předběžně stanovené

ceníkové ceny bez ohledu na skutečně vynaložené náklady. Podle kontrolního orgánu tento postup není možné považovat za objektivní a transparentní, neboť taková cena může být založena nanejvýš na kvalifikovaném odhadu a její požadování nemůže naplnit stanovená pravidla věcného usměrňování cenové regulace.

86. Žalobcem použita tzv. technologická metoda dělení společných nákladů nachází odraz, jak vyplývá z názvu, v technologickém uspořádání zařízení. Výpočet výše koeficientu je založen na kalkulaci s minimálními parametry kotlů a turbín pro zajištění bezpečné a spolehlivé dodávky tepelné energie. Z toho lze dovodit, že není-li odběr tepelné energie v množství odpovídajícím alespoň provoznímu minimu kotle K1.7, do nákladů tepelné energie jsou zahrnovány veškeré náklady kombinované výroby elektřiny a tepla, tedy také náklady tepelné energie spotřebované na výrobu elektřiny, až do okamžiku, kdy kotel K1.7 překročí své provozní minimum. Čím více dochází k poklesu potřeby tepelné energie, tím více nákladů na výrobu elektřiny pro zajištění spodní výkonové hranice kotle K1.7 je zahrnováno do ceny tepelné energie.
87. Podle výsledné kalkulace dle technologické metody žalobce měl do nákladů na výrobu tepla zahrnout 85,9% z celkových společných nákladů. Reálně žalobce při kalkulaci uplatňoval koeficient 75,49% z celkových společných nákladů. Tato výše tedy připadla na výrobu tepla a zbývajících 24,51% z celkových společných nákladů na výrobu elektřiny. Pokud by postupoval podle metody zakotvené v cenovém rozhodnutí č. 4/2015, měl by do nákladů na výrobu tepla zahrnout 53,2% z celkových společných nákladů (viz protokol o kontrole ze dne 16. 7. 2019, č. K027319).

Nesprávné právní posouzení a nesprávné posouzení metody žalobce

88. Žalobce namítá nesprávné právní posouzení ve vztahu ke stanovení ekonomicky oprávněných nákladů v ceně tepelné energie.
89. Věcné usměrňování cen tepla je jednou ze zákonných forem cenové regulace a podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách spočívá ve stanovení podmínek cenovými orgány pro sjednání cen. Podmínkami pro sjednání cen jsou „a) maximální rozsah možného zvýšení ceny zboží ve vymezeném období, nebo 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 zahrnování přiměřeného zisku do ceny.“
90. Ze znění citovaných ustanovení zákona o cenách vyplývá, že skutková podstata správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách dopadá také na případy porušení závazného postupu při kalkulaci ceny. Z hlediska viny není podstatná otázka vzniku nepřiměřeného majetkového prospěchu. Jeho případný vznik je pouze možným vedlejším produktem, který správní orgány zohlední až při ukládání pokuty.
91. Smyslem cenové regulace je „nastavení určité cenové hranice (výsledné ceny). Tohoto cíle lze dosáhnout různými způsoby regulace (viz § 4 zákona o cenách). V případě regulace cen způsobem jejich věcného usměrňování je stěžejní právě dodržování závazného postupu při kalkulaci ceny. Podstatou tohoto způsobu regulace je usměrňování vývoje cen v návaznosti na věcné podmínky. Jedná se o „volnější formu regulace cen, která nesměřuje k určení konkrétní ceny služby, ale pouze stanoví pravidla, resp. omezení pro její sjednávání“ (rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2014, čj. 8 Afs 81/2013-44, č. 3095/2014 Sb. NSS). Cena tedy není stanovována žádným rozhodnutím ministerstva, ale určují ji jednotliví prodávající podle stanovených pravidel.“ Z toho je zřejmé, že „bez dodržování věcných podmínek by regulace ceny tímto způsobem byla zcela popřena.

Výsledná cena navíc bez předložení přesné kalkulace není transparentní a není možné zkontrolovat správnost výpočtu, na základě kterého cena vznikla. To ostatně naznačuje také důvodová zpráva k § 6 zákona o cenách, podle které „tímto způsobem regulované ceny jsou obtížněji kontrolovatelné“ (dostupná na webové adrese: www.psp.cz). Proto je třeba klást na správnou kalkulaci ceny značný důraz a postihovat prodávající za nerespektování závazných pravidel při výpočtu ceny bez ohledu na to, zda tímto jednáním získali majetkový prospěch“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2018, č. j. 10 As 330/2017-75).

92. Z bodu (1.1) cenového rozhodnutí č. 4/2015 vyplývá, že se ceny tepelné energie regulují způsobem věcného usměrňování cen, přičemž do ceny tepelné energie lze v kalendářním roce promítnout pouze ekonomicky oprávněné náklady, přiměřený zisk a daň z přidané hodnoty podle jiného právního předpisu
93. Příloha č. 1 cenového rozhodnutí č. 4/2015 stanovuje, že se při kombinované výrobě elektřiny a tepla oddělují přímo přiřaditelné ekonomicky oprávněné náklady na tepelnou energii, a že se od společných ekonomicky oprávněných nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla oddělují náklady na tepelnou energii postupem podle přílohy č. 4 tohoto cenového rozhodnutí nebo jiným věrohodným a kontrolovatelným způsobem. Tam uvedený postup se použije pro účely určení ekonomicky oprávněných nákladů v kalkulaci ceny tepelné energie, s výjimkou těch technologií, které dodávají pouze tepelnou energii, a veškerá v nich vyráběná elektřina slouží pouze ke krytí vlastní spotřeby zdroje tepelné energie a není dodávána do distribuční soustavy, přímo cizím subjektům ani pro účelovou spotřebu výrobce.
94. V dané věci je spornou otázka, zda žalobce při kalkulaci výsledné ceny tepelné energie odděloval náklady na tepelnou energii od společných ekonomicky oprávněných nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla věrohodným a kontrolovatelným způsobem.
95. Předně soud přisvědčuje žalobci, že při oddělování nákladů na tepelnou energii od společných ekonomicky oprávněných nákladů pro účely kalkulace cen mohl postupovat podle přílohy č. 4 k cenovému rozhodnutí č. 4/2015, nebo jiným věrohodným a kontrolovatelným způsobem. Mezi stranami není sporu o tom, že žalobce podle přílohy č. 4 k cenovému rozhodnutí č. 4/2015 nepostupoval. Lze se také ztotožnit se žalobcem, že použití jiného způsobu oddělení nákladů na tepelnou energii než postupu podle přílohy č. 4 k cenovému rozhodnutí č. 4/2015 je rovnocennou alternativou, to však za předpokladu věrohodnosti a kontrolovatelnosti zvoleného postupu. To ostatně uznávají také správní orgány (viz např. s. 30 a s. 33 prvostupňového rozhodnutí a např. s. 18 napadeného rozhodnutí). Cenová rozhodnutí věrohodnost ani kontrolovatelnost nedefinují. Věřohodnost a kontrolovatelnost zvoleného postupu tak bude nutno hodnotit v každém konkrétním případě podle dostupných podkladů.
96. Dle žalobce žalovaný nesprávně posoudil metodu používanou žalobcem, tedy tzv. technologickou metodu následovanou obchodním posouzením z hlediska výsledků ceny tepelné energie. Dle žalobce je tato metoda věrohodná i kontrolovatelná, k čemuž odkázal na znalecký posudek. K němu se krajský soud vyjádřil již výše, a to tak, že znalecký posudek není pro závěr o věrohodnosti a kontrolovatelnosti postupu žalobce vypovídající, neboť sice podporuje tvrzení žalobce o technologickém základu jím použité metody oddělování společných nákladů, nicméně nijak se nevyjadřuje ke stanoveným koeficientům a věrohodnosti takového postupu ve vztahu ke kalkulacím cen.

97. Je pravda, že žalobci z žádného právního předpisu výslovně neplynula povinnost mít používanou metodu zpracovanou v písemné podobě. Nutnost určité formy však vyplývá z požadavku kontrolovatelnosti postupu žalobce. Nebylo nutné, aby měl žalobce zpracovanou směrnici pro stanovení metody dělení nákladů v kombinované výrobě tepla a elektřiny také pro rok 2016, nicméně musel zajistit kontrolovatelnost svého postupu. K tomu žalobce uvádí, že měl metodiku zpracovanou do svých controllingových postupů (tj. výpočtových souborů). Ty jsou součástí správního spisu a vyplývá z nich, že žalobce koeficient stanovil podle podílu vynucené výroby k celkové výrobě na kotli K1.7 Pro rok 2016 z daného souboru vyplývá stanovení koeficientu 85,9%, který však žalobce neuplatnil. Krajský soud neodhlíží od argumentace žalobce o důvodech neaplikování koeficientu, nicméně nemůže přisvědčit jeho názoru, že jeho postup byl věrohodný a kontrolovatelný. Především je nutno upozornit, že žalobce nemůže vůči svým odběratelům uplatnit jakoukoli cenu, i když je její výše pod vypočítanou „maximální přípustnou“ hodnotou. Důvěryhodnost a kontrolovatelnost nutně znamená možnost ověřit postup vedoucí ke konkrétní ceně, a to již v době jejího uplatňování. Tak tomu není u postupu, kdy je koeficient rozdělení společných nákladů, jež má přímý vliv na uplatňovanou cenu, stanoven v podstatě kvalifikovaným odhadem, byť s odůvodněním technologickým uspořádáním zařízení na výrobu elektřiny a tepelné energie. Technologické vypořádání a s ním spojená nucená výroba tepelné energie v množství do minima kotle K 1.7 není dostatečným podkladem pro stanovení koeficientu rozdělení společných nákladů tak, jak učinil žalobce, a výrobu tepelné energie nelze při kombinované výrobě takovýmto způsobem oddělovat. Účelem rozdělování nákladů na společnou výrobu elektřiny a tepla je zahrnutí odpovídající části nákladů do regulované ceny tepelné energie (oproti neregulované ceně elektřiny). Žalobcem vysvětlovaná metoda však počítá se zahrnutím nákladů na výrobu elektrické energie do nákladů na tepelnou energii, a to až do dosažení provozního minima kotle K 1.7. Dokud kotel K1.7 nepřekročí provozní minimum, veškeré náklady na kombinovanou výrobu elektřiny a tepla by hradili odběratelé tepelné energie, což nelze označit za věrohodný způsob oddělování společných nákladů.
98. Dále ve vztahu k hodnocení zjištěného skutkového stavu žalobce namítl, že žalovaný opomněl řádně posoudit oddělení nákladů na tepelnou energii, které souvisí s výrobou tepelné energie a nedostatečné vyhodnocení těch, které podle žalovaného nesouvisí s výrobou tepelné energie.
99. Již z protokolu o kontrole roku 2016 vyplývá, že žalobce do kalkulace ceny zahrnul ze společných nákladů do nákladů na výrobu tepla o 45 138 869 Kč více než měl. Správní orgány následně popsaly, v čem spatřují nevěrohodnost a nekontrolovatelnost postupu žalobce, přičemž se zabývaly i koeficienty pro rozdělení společných nákladů. Úvahy o oddělení přímo přiřaditelných nákladů a rozdělení společných nákladů na výrobu tepla a elektřiny protkávají celé prvostupňové i napadené rozhodnutí.
100. Co se týče ekonomicky oprávněných nákladů v ceně tepelné energie, žalovaný došel k závěru, že tuto nelze přesně určit, a to s ohledem na množství možných metod dělení kombinovaných nákladů (viz s. 36-37 prvostupňového rozhodnutí). Je nesporné, že existuje celá řada různých metod dělení společných nákladů, které splňují podmínky věrohodnosti a kontrolovatelnosti. Každá z těchto rozdílných metod dělení společných nákladů pak může stanovit dělicí poměr mezi náklady připadající na elektřinu a teplo jiným způsobem a s jiným výsledkem (viz s. 47 prvostupňového rozhodnutí).

101. Bylo by nesmyslné po správním orgánu vyžadovat, aby přesně určil, které náklady nesouvisí s výrobou tepelné energie, když předmětem správního řízení byl postup žalobce při rozdělování společných nákladů dle vypočítaného koeficientu. Správní orgány dostatečně určily, za jaký postup je žalobce sankcionován, a svá tvrzení opřely o zjištěné skutečnosti.
102. Žalobce byl povinen dodržovat podmínky věcného usměrňování cen podle cenových předpisů. Měl povinnost v souladu s právními předpisy vypracovat kalkulaci ceny, která bude účtována. Pouze je-li při kalkulaci ceny dodržen závazný postup tvorby ceny, jedná se o cenu souladnou s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách. V tomto ohledu nelze přisvědčit správnosti postupu žalobce, který se po kontrolní kalkulaci rozhodl ponechat původně stanovený koeficient dělení nákladů, neboť je výhodnější pro odběratele tepla a cena tepla zůstala na úrovni cen stanovených ceníkem pro rok 2016. Kalkulace ceny a požadavek na kontrolovatelnost a věrohodnost postupu oddělování společných nákladů, které na ni mají přímý vliv, vychází ze smyslu cenové regulace, kterým je nastavení výsledné ceny. Ta by byla bez předložení kalkulace ceny netransparentní a stejně tak je netransparentní cena, která z předložené kalkulace nevychází. To nutně vyžaduje, aby byla kalkulovaná cena také skutečně účtována, nikoli aby byla pouze kalkulovaná a poté byla účtována jakákoli cena v nižší výši. Obdobné závěry je nutno vzáhnout také na postup, jakým žalobce z ekonomicky oprávněných nákladů odděloval náklady na tepelnou energii. Na základě stanoveného koeficientu vypočítal předběžnou kalkulaci, po skončení roku 2016 koeficient přepočítal na základě skutečných dat za rok 2016 a dospěl k výsledné hodnotě, avšak rozhodl se ponechat původně stanovený koeficient. Takový postup není věrohodný. Žalobce pomocí uplatňované metody došel po konci roku 2016 ke koeficientu ve výši 85,9% a uplatnil původně stanovený koeficient ve výši 75,49%. Ačkoli by se na první pohled mohlo zdát, že tak žalobcem účtoval nižší cenu, než jakou dle technologické metody mohl účtovat, nelze v tomto ohledu odhlížet od skutečnosti, že samotná tato metoda není z výše uvedených důvodů věrohodná. Relevantní je také skutečnost, že metodou upravenou v příloze č. 4 cenového rozhodnutí č. 4/2015 by došel ke koeficientu 53,2% (viz protokol o kontrole ze dne 16. 7. 2019, č. K027319).
103. Co se týče opakovaných změn vysvětlení způsobu dělení nákladů žalobce, z obsahu spisu, včetně dokladů předložených žalobcem, skutečně vyplývá, že žalobce jím používanou metodu označoval různými názvy a v průběhu řízení tvá tvrzení měnil. To samo o sobě nutně neznamená, že je postup žalobce nevěrohodný a nekontrolovatelný, avšak s ohledem na obsah tvrzení se nemůže jednat o pouhé vysvětlování původního tvrzení.

Neprokázaní spáchání přestupku, faktický přenos důkazního břemene

104. Žalobce namítal také neprokázání spáchání konkrétního přestupku a faktický přenos důkazního břemene ohledně zákonnosti postupu při kalkulaci cen tepelné energie a souladu s cenovými předpisy na žalobce.
105. Byl to žalobce, kdo měl možnost zvolit si takový způsob kalkulace cen, který by byl věrohodný a kontrolovatelný. Již z toho vyplývá, že doklady, dle kterých správní orgány věrohodnost a kontrolovatelnost zvolené metody ověří, musí přijít od žalobce. Krajský soud chápe, že žalobce může mít pocit, že na něj bylo fakticky přeneseno důkazní břemeno, avšak není tomu tak. Kontrolní a následně správní orgány od něj vyžadovaly doložení podkladů, na základě kterých následně posuzovaly věrohodnost a kontrolovatelnost jeho postupu. Žalobce s nimi musel spolupracovat a dokládat, příp. dovysvětlit, svůj postup. Byly to však stále správní orgány, koho tížilo důkazní břemeno ohledně prokázání spáchání vytýkaného

přestupku, přičemž tomuto dle krajského soudu dostály. Z odůvodnění obou správních rozhodnutí vyplývá, na základě čeho došly k závěru o nevěrohodnosti a nekontrolovatelnosti žalobcem zvolené metody kalkulace cen za rok 2016. Nelze oslyšet ani názor žalobce, že nevěrohodnost zvolené metody dělení nákladu nedokládá porušení cenových rozhodnutí. Je to právě porušení cenového rozhodnutí č. 4/2015 a zvolení nekontrolovatelného a nevěrohodného postupu, za které je žalobce sankcionován.

Sankce

106. K výši uložené sankce žalobce zdůraznil, že se jedná o nejvyšší pokutu uloženou žalovaným v odvětví teplárenství. Výše uloženého správního trestu není dle žalobce řádně odůvodněná a ani nebyly dostatečně vypořádány námitky žalobce. Nadto žalobce dle jeho slov nepostupoval v rozporu s cenovými předpisy opakovaně ani dlouhodobě, nebylo prokázáno konkrétní poškození odběratelů tepla ani jeho výše a výše sankce nebyla uložena v souladu s ustálenou rozhodovací praxí žalovaného, což je v rozporu s 2 odst. 4 správního řádu. Nesprávné je dle něj také posouzení jednání jako velmi závažné.
107. Vzhledem k závěru o uplynutí promlčecí doby u přestupku za rok 2015 se krajský soud žalobními námitkami stran uložené sankce nezabýval. Bude na správním orgánu, aby otázku sankce znovu posoudil. Z tohoto důvodu krajský soud neprováděl jako důkaz žalobcem navrhované rozvahy aktiv a pasiv, výkazy zisku a ztráty ani zprávu nezávislého auditora o ověření účetní závěrky. Dokazování neprováděl ani odkazovanými rozhodnutími žalovaného, neboť došel k závěru, že nejsou mezi stranami sporná.

VI. Shrnutí a náklady řízení

108. S ohledem na výše vyslovené závěry o uplynutí promlčecí doby přestupku za rok 2015 přistoupil krajský soud ke zrušení napadeného rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Zároveň na základě § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný vázán shora uvedeným právním názorem krajského soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
109. Výroky o nákladech řízení mají oporu v § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce měl v řízení plný úspěch, a proto mu náleží náhrada nákladů řízení, která sestává ze zaplaceného soudního poplatku v celkové výši 4 000 Kč (3 000 Kč za žalobu, 1 000 Kč za přiznaný odkladný účinek) a z odměny a náhrady hotových výdajů zástupce žalobce.
110. Odměna právního zástupce činí dle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5. a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, za čtyři úkony právní služby (příprava a převzetí věci, seps žaloby, seps písemného podání ve věci samé – replika k vyjádření žalovaného, účast na ústním jednání) 4 x 3 100 Kč a náhrada hotových výdajů činí dle § 13 odst. 4 citované vyhlášky 4 x 300 Kč. Celková výše nákladů řízení žalobce tak činí 17 600 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. 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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 28. června 2023

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu