



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Michala Bobka v právní věci žalobkyně: **C-energy s. r. o.**, se sídlem Průmyslová 748, Planá nad Lužnicí, zastoupena Mgr. Radovanem Kubáčem, advokátem se sídlem Olivova 2096/4, Praha 1, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 5, Jihlava, o žalobě proti rozhodnutí Rady žalovaného ze dne 20. 12. 2022, č. j. 16569-13/2021-ERU, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 10. 2024, č. j. 29 A 19/2023 - 179,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 10. 2024, č. j. 29 A 19/2023 - 179, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 20. 12. 2022, č. j. 16569-13/2021-ERU, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 34 705 k rukám jejího zástupce Mgr. Radovana Kubáče, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v této věci zabýval tím, zda tzv. technologická metoda k rozdělení společných ekonomicky oprávněných nákladů mezi cenu tepla a cenu elektřiny při kombinované výrobě elektřiny a tepla splňuje požadavek věrohodnosti

a kontrolovatelnosti [ve smyslu bodu 2.8.1 přílohy č. 1 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“); a bodu 2.8.1 přílohy č. 1 cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 5/2018 ze dne 6. listopadu 2018, kterým se mění cenové rozhodnutí č. 2/2013, k cenám tepelné energie, ve znění cenového rozhodnutí č. 4/2015 k cenám tepelné energie (dále jen „cenové rozhodnutí č. 5/2018“)].

[2] Žalobkyně je dodavatelem tepelné energie v cenové lokalitě Tábor. Žalovaný ji prvostupňovým rozhodnutím uznal vinou ze spáchání tří přestupků podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, neboť v letech 2017, 2018 a 2019 při kalkulaci výsledné ceny tepelné energie neoddělovala náklady na tepelnou energii od společných ekonomicky oprávněných nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla *věrohodným a kontrolovatelným způsobem* (bod 2.8.1 přílohy č. 1 cenového rozhodnutí č. 4/2015 i cenového rozhodnutí č. 5/2018). Takto vypočtenou cenu pak požadovala po svých odběratelích. Žalovaný ji za to uložil pokutu ve výši 1 500 000 Kč. Rada žalovaného rozklad žalobkyně napadeným rozhodnutím zamítla.

[3] Žalobkyně se proto obrátila na krajský soud, který její žalobu zamítl. Žalobkyní použitá tzv. technologická metoda dělení společných nákladů na výrobu elektřiny a tepla nebyla ani věrohodná, ani kontrolovatelná. Vycházela z technologického uspořádání zařízení, přičemž výsledné procentuální rozložení nákladů mezi teplo a elektřinu se oproti (fakultativně použitelné) metodě předpokládané přílohou č. 4 obou cenových rozhodnutí (dále jen „energetická metoda“) lišilo o desítky procent v neprospěch ceny za teplo (do ceny za teplo tedy bylo započítáno více nákladů) (bod 48 napadeného rozsudku). O nevhodnosti této metody podle krajského soudu svědčí i to, že samo představenstvo žalobkyně každý zkoumaný rok po provedení kontrolní kalkulace změnilo poměr tak, že snížilo náklady účtované v ceně tepla a započítalo je do ceny elektřiny, aby výsledná cena odpovídala ceně předběžně kalkulované (bod 47 napadeného rozsudku). Žalobkyní předložený znalecký posudek se přitom nezabýval hodnotami koeficientů, které žalobkyně pro dělení nákladů použila (bod 51 napadeného rozsudku). Pokutu krajský soud neshledal ani nezákonnou, ani nepřiměřenou (body 59-61 napadeného rozsudku), a proto nepřikročil k její moderaci (body 62 a 63 napadeného rozsudku).

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností a navrhla, aby jej Nejvyšší správní soud zrušil a krajskému soudu věc vrátil k dalšímu řízení.

[5] Zásah představenstva podle ní nepředstavoval vlastní metodu dělení nákladů, stěžovatelka se pouze rozhodla nevyužít maximální výši podílu společných nákladů započitatelných do ceny tepla, kterou dotčená cenová rozhodnutí stanovují, a cenu tepla tedy ve prospěch odběratelů snížila. Žalovaný a krajský soud dle stěžovatelky nepřipustně preferují energetickou metodu, ačkoli stěžovatelka nebyla povinna ji k výpočtu použít. Tato metoda je pro ni s ohledem na technologické uspořádání výroby nevhodná. O tom vypovídá také skutečnost, že cenová rozhodnutí v teplárenství od roku 2021 stanovují energetickou metodu (nově nazvanou „produktová metoda“) pro všechny technologie kombinované výroby elektřiny a tepla s výjimkou odběrové kondenzační turbíny – tou

pokračování

přitom disponuje právě provozovna stěžovatelky. Z důvodu nepoužitelnosti této metody proto nebylo možné porovnávat stěžovatelkou zvolený koeficient rozdělení nákladů podle technologické metody s energetickou metodou a z tohoto porovnání vyvozovat nevěrohodnost prvně zmíněné metody.

[6] Krajský soud měl také přihlídnout k znaleckému posudku předloženému stěžovatelkou, ve kterém znalec dospěl k závěru, že „*vzorec pro výpočet podílu množství tepla vyrobeného na kotli K1.7 odpovídá technologicky vynucené výrobě tepla pro spolehlivé zajištění dodávky tepla do CZT města Tábor a je v souladu s provozními a ekologickými parametry zdroje TTA1*“. Potvrzuje tím, že rozdělovací koeficienty podle technologické metody jsou stanoveny objektivně a v přímé závislosti na technologicky nezbytné výrobě tepla pro dodávky do lokality Tábor.

[7] Stěžovatelka se domnívá, že nebyla naplněna materiální stránka přestupku. Ačkoli tuto námitku uvedla již v žalobě, krajský soud se s ní nevypořádal.

[8] Konečně stěžovatelka nesouhlasí ani s uloženou pokutou. Je podle ní nepřiměřená, neboť společně s dříve uloženou pokutou (s ohledem na zásadu absorpce) celková pokuta dosahuje 50 % maximální možné výše pokuty, kterou je za spáchání daného přestupku možné uložit. Žalovaný při ukládání pokuty přičetl stěžovateli k tíži poškození odběratelů tepla pouze na základě porovnání jeho metody výpočtu s nepovinnou energetickou metodou, které – jak již vysvětlila – podle ní není vhodná. Ve správním řízení nebyla prokázána existence nepřiměřeného majetkového prospěchu, a tedy ani poškození odběratelů tepla ze strany stěžovatelky. Jednání stěžovatelky nelze považovat ani za společensky nebezpečné, neboť jednala ve prospěch odběratelů tepla, tedy s cílem stanovení nižší ceny tepla, což by mělo mít vliv také na výši uložené pokuty.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že námitky stěžovatelky nekorespondují s napadeným rozhodnutím a rozsudkem a nejsou v ničem nové. Nevylučuje využití alternativní metody k rozdělení nákladů na elektřinu a teplo, ta však musí být kontrolovatelná a věrohodná. Podle žalovaného lze energetickou metodu využít alespoň pro posouzení kontrolovatelnosti a věrohodnosti jako orientační. Stěžejním závěrem napadeného rozhodnutí byl závěr o tom, že zatímco energetickou metodou by se společné náklady v posuzovaných letech dělily v poměru přibližně půl na půl mezi teplem a elektřinou, např. v roce 2017 stěžovatelka promítla skoro 80 % nákladů do ceny tepelné energie a tento rozdíl činil cca 56 milionů Kč.

[10] Ani znalecký posudek, ani odborné vyjádření, které stěžovatelka předložila, se podle žalovaného nezabývají otázkou správného a odpovídajícího dělení nákladů na kombinovanou výrobu elektrické a tepelné energie a správnost postupu žalobkyně nedokládají. Žalovaný také připomněl, že ačkoli stěžovatelka použila vlastní vzorec pro stanovení poměru rozdělení nákladů, sama podle něj nepostupovala, jelikož výsledný poměr v průběhu roku upravovala. Její postup tak současně vykazoval prvky svévole a sloužil k přenášení podnikatelského rizika za výrobu elektřiny na odběratele tepelné energie. Metoda stěžovatelky a výsledný výpočet ovlivněný nepředvídatelným zásahem představenstva se natolik zásadně liší od výsledku podle energetické metody, že dle žalovaného není možné uznat alternativní postup žalobkyně za kontrolovatelný, věrohodný a založený na věcně odůvodněných kritériích.

[11] Žalovaný se domnívá, že z napadeného rozsudku je dostatečně patrné, jakým způsobem byla skutková podstata, a tedy jak formální, tak materiální stránka přestupku, naplněna, neboť se krajský soud vypořádal s obsahem a smyslem žalobní argumentace. Pokud pak jde o uloženou pokutu, žalovaný odůvodnění výše pokuty postavil na jiných skutečnostech. Pro závažnost jednání stěžovatelky není rozhodující, zda získala nepřiměřený majetkový prospěch nebo zda byli skutečně poškozeni odběratelé. Základním smyslem cenové regulace tepelné energie je především ochrana odběratelů. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[12] Stěžovatelka nesouhlasí s tvrzením žalovaného o skutečnostech, které při ukládání pokuty vzal v potaz. Žalovaný posoudil jednání stěžovatelky jako velmi závažné z důvodu poškození odběratelů a ovlivnění ceny tepelné energie, ani jedno ovšem nebylo prokázáno. Stěžovatelce je také vytýkána následná úprava podílu dělení nákladů, přitom ji ale činila ve prospěch odběratelů tepla.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná, má rovněž požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném posouzení dospěl k závěru, že kasační stížnost je **důvodná**.

III.a K formální stránce přestupku – věrohodnost a kontrolovatelnost tzv. technologické metody

[14] Stěžovatelka namítá, že energetická metoda není pro její provoz vhodná, a proto žalovaná nepostupovala správně, jestliže vyvodila nevěrohodnost tzv. technologické metody z jejího porovnání s touto metodou. Námitka je důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem v tom, že při posuzování věrohodnosti a kontrolovatelnosti zvolené metody dělení společných nákladů je potřeba přihlédnout také k tomu, zda se výsledek vzešlý z této metody *bezdůvodně výrazně neliší* od výsledku, kterého by se dosáhlo za použití energetické metody. Stěžovatelka ovšem v průběhu správního i soudního řízení zpochybnila využití energetické metody na proces kombinované výroby elektřiny a tepla v jejím konkrétním případě.

[16] Podle bodu 2.8.1 cenového rozhodnutí č. 4/2015 platilo, že *[p]ři kombinované výrobě elektřiny a tepla se oddělují přímo přiřaditelné ekonomicky oprávněné náklady na tepelnou energii. Od společných ekonomicky oprávněných nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla se oddělují náklady na tepelnou energii postupem podle přílohy č. 4 tohoto cenového rozhodnutí nebo jiným věrohodným a kontrolovatelným způsobem. Do ceny tepelné energie lze zahrnout pouze přímo přiřaditelné náklady a část společných nákladů, která souvisí s výrobou tepelné energie* (důraz přidán NSS). Jelikož si stěžovatelka zvolila postup rozdělení nákladů odlišný od navrhované energetické metody, bylo na ní, aby doložila, že je tento způsob dělení věrohodný a kontrolovatelný. Tento postup stěžovatelka ve správním řízení popsala a vysvětlila, proč tuto metodu použila. Vyplývá podle ní z technologického uspořádání zařízení, přičemž výpočet výše koeficientu je založen na kalkulaci s minimálními parametry

pokračování

kotlů a turbín pro zajištění bezpečné a spolehlivé dodávky tepelné energie. K popisu technologie kombinované výroby předložila mj. znalecký posudek a odborné vyjádření.

[17] Žalovaný a krajský soud její postup zpochybnili tak, že jej porovnali s energetickou metodou navrhovanou cenovými rozhodnutími, a na základě tohoto porovnání dospěli k závěru, že se výrazně liší v poměru rozdělení nákladů mezi teplo a elektřinu. Ačkoli ve všech letech by byl poměr stanovený metodou podle cenových rozhodnutí cca 50 % ku 50 %, stěžovatelka technologickou metodou vypočítala poměr nákladů na tepelnou energii v roce 2017 vy výši 89,623 %, v roce 2018 ve výši 89,16 % a v roce 2019 ve výši 89,89 %. Tento rozdíl vysvětlili tím, že podle technologické metody stěžovatelka promítala veškeré společné náklady do ceny tepelné energie do doby, než fluidní kotel překročil své provozní minimum.

[18] Tuto argumentaci ovšem stěžovatelka rozporuje, neboť podle ní energetická metoda vede k nereálným ekonomickým výsledkům, přičemž popsala specifika výroby elektřiny a tepla v jejích provozovnách. Poukázala přitom na to, že od roku 2020 již nelze energetickou metodu pro její provoz použít. Například podle přílohy č. 4 cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 6/2020 ze dne 29. září 2020, k cenám tepelné energie, lze produktovou metodu (dříve nazvanou energetickou metodou) *použít pro všechny technologie kombinované výroby elektřiny a tepla s výjimkou odběrové kondenzační turbíny*. Tou přitom disponuje právě stěžovatelka. Ta tak ve správním řízení přitom navrhovala, aby byl výsledek její metody porovnán s jinou metodou – tzv. referenční cenovou metodou, kterou jako alternativu obsahují nyní účinná cenová rozhodnutí.

[19] Žalovaný a krajský soud se s touto námitkou dostatečně nevypořádali. Posuzovali pouze, zda je potřeba tuto metodu vzít v úvahu s ohledem na povinnost použít pozdější příznivější úpravu. Text nyní účinné úpravy ovšem zpochybňuje samotné naplnění skutkové podstaty přestupku i podle starší právní úpravy. Nejde totiž o to, že ona referenční cenová metoda je stanovena jako jedna z metod, kterou si dodavatelé tepelné energie musí zvolit, až v později účinných cenových rozhodnutích. Jejich vtělení do textu cenových předpisů pouze svědčí o tom, že tuto metodu normotvůrce považoval taktéž za vhodnou pro rozdělování nákladů kombinované výroby elektřiny a tepla. Naproti tomu energetickou metodu vyloučil právě pro způsob výroby tepla a elektřiny využívaný stěžovatelkou. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že bylo na žalovaném, aby přesvědčivě vysvětlil, proč je energetická metoda vhodná po poměřování s metodou zvolenou stěžovatelkou, přestože její využití novější cenové předpisy vylučují právě s ohledem na její nevhodnost pro zařízení, jímž vyrábí tepelnou a elektrickou energii i stěžovatelka.

[20] Jelikož bez tohoto vysvětlení nebylo možné porovnávat technologickou metodu s energetickou a toto porovnání tvoří stěžejní část odůvodnění nevhodnosti a nekontrolovatelnosti technologické metody, nelze v tuto chvíli uzavřít, zda došlo k naplnění skutkové podstaty přestupku, ani zda bude znalecký posudek a odborné vyjádření předložené stěžovatelkou pro posouzení této otázky v dalším řízení relevantní.

[21] Pokud se přitom jedná o závěr o nekontrolovatelnosti metody použité stěžovatelkou z důvodu zásahů představenstva stěžovatelky do ceny, kasační soud připomíná, že zahrnout ekonomicky oprávněné náklady do věcně regulovaných cen je možnost, nikoli povinnost. Podle bodu 1.2 cenového rozhodnutí č. 2/2013, resp. bodu 1.3 cenového

rozhodnutí č. 4/2015, do ceny tepelné energie lze promítnout pouze ekonomicky oprávněné náklady. Požadavky na metodu výpočtu rozdělení nákladů mezi teplo a elektřinu se vztahuje pouze na výpočet nejvyšší ceny nákladů, které lze do ceny zahrnout. Rozhodnou-li se však dodavatelé tepelné energie, že odběratelům stanoví cenu nižší, nejde o postup v rozporu s cenovou regulací. Ačkoli může v určitých případech jít o indicii, že je koeficient rozdělení nákladů stanoven nesprávně (viz bod 48 napadeného rozsudku), nelze z této skutečnosti (tedy toliko z dodatečného zásahu do výsledné ceny ve prospěch odběratelů) činit závěr o nekontrolovatelnosti metody.

III.b K materiální stránce přestupku

[22] Stěžovatelka namítá, že žalovaný naplnění materiální stránky přestupku posoudil nesprávně a že na tuto námitku krajský soud vůbec nereagoval. Tato námitka je důvodná.

[23] Stěžovatelka uplatnila tuto námitku v bodech 87-92 žaloby. Krajský soud se ovšem v odůvodnění svého rozsudku vyjádřil pouze k okolnostem zohledněným žalovaným při určování výše pokuty (bod 61 napadeného rozsudku), naplněním materiální stránky přestupku a jejím odůvodněním žalovaným se ovšem vůbec nezabýval. Vypořádání této námítky přitom nelze seznat ani z kontextu celého odůvodnění napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že krajský soud opomenul přezkoumat stěžovatelčinu žalobní námitku, čímž zatížil svůj rozsudek v této části vadou nepřezkoumatelnosti.

III.c K zákonnosti a přiměřenosti uložené pokuty

[24] Námitkami ohledně uložené pokuty se kasační soud nezabýval, neboť prozatím není postaveno najisto, zda se stěžovatelka vůbec přestupků dopustila.

V. Závěr a náklady řízení

[25] S ohledem na výše uvedené posoudil Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako důvodnou, rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že některé vytykané vady nejsou odstranitelné v řízení před krajským soudem, ale lze je odstranit toliko v řízení před správním orgánem, zrušil soud současně i rozhodnutí žalovaného (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.). Žalovaný je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným výše. Bude na něm, aby se vypořádal s námitkou stěžovatelky ohledně nevhodnosti porovnání technologické metody s metodou energetickou z důvodu změny cenových rozhodnutí tak, aby závěr o tom, že stěžovatelka spáchala přestupky podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, byl prokázán mimo jakoukoli rozumnou pochybnost.

[26] Za této procesní situace je kasační soud povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Žalovaný ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Stěžovatelka měla ve věci plný úspěch, proto jí soud přiznal dle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. náhradu nákladů řízení proti žalovanému. V řízení před krajským soudem uhradila soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za podání žaloby. Také uhradila soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za podání kasační stížnosti. V řízení o žalobě i v řízení o kasační stížnosti byla zastoupena advokátem. Pro určení výše nákladů na zastoupení se užije vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách

pokračování

advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“). Většinu úkonů učinil zástupce stěžovatelky přede dnem nabytí účinnosti novely advokátního tarifu provedené vyhláškou č. 258/2024 Sb., a tudíž se odměna za ně stanoví podle advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2024 (čl. II vyhlášky č. 258/2024 Sb.). Jedná se o pět úkonů právní služby, kterými bylo převzetí a příprava zastoupení, sepsání správní žaloby, replika, účast na jednání a sepsání kasační stížnosti [§ 11 písm. a), d) a g) původního znění advokátního tarifu]. Soud mu tedy přiznal odměnu za pět úkonů právní služby ve výši 15 500 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. původního znění advokátního tarifu] a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 1 500 Kč (§ 13 odst. 4 původního znění advokátního tarifu). Za účinnosti advokátního tarifu v aktuálním znění provedl zástupce stěžovatelky jeden úkon právní služby, kterým byla replika v kasačním řízení [§ 11 písm. d) nyní účinného advokátního tarifu]. Za něj mu soud přiznal odměnu ve výši 4 620 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 5 nyní účinného advokátního tarifu] a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 450 Kč [§ 13 odst. 4 nyní účinného advokátního tarifu]. Advokátní kancelář, za kterou zástupce stěžovatele vystupuje, je plátcem DPH, proto se náklady řízení zvyšují o částku 4 635 Kč odpovídající sazbě 21 % DPH. Žalovaný je částku 34 705 Kč povinen zaplatit stěžovateli k rukám jeho zástupce, advokáta Mgr. Radovana Kubáče, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. dubna 2025

Ivo Pospíšil
předseda senátu