



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 s.r.o.**, IČO 251 06 481
sídlem Průmyslová 748, 391 02 Planá nad Lužnicí
zastoupený Mgr. Radovanem Kubáčem
advokátem v advokátní kanceláři Nedelka Kubáč advokáti s.r.o.
sídlem Olivova 2096/4, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Energetický regulační úřad**
sídlem Masarykovo náměstí 91/5, 586 01 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 24 570 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. 12. 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. 11. 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. 11. 2013, k cenám tepelné energie, ve znění cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 4/2015 ze dne 6. 11. 2015, kterým se mění cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 2/2013 ze dne 1. 11. 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 nároky nepřiznávají a poškození se odkazují na soud.

II. Obsah podání účastníků

3. V podané žalobě namítl žalobce, že žalovaný dostatečně nezjistil skutkový stav ohledně metody, kterou žalobce použil pro dělení nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla, a skutkový závěr žalovaného vykazuje zjevný vnitřní rozpor. Dále zpochybnil právní závěry o nutnosti disponovat písemně zpracovanou a kodifikovanou metodou rozdělování nákladů na kombinovanou výrobu elektřiny a tepla, namítl, že k uplatnění rozdělovacích poměrů v předběžné a výsledné kalkulaci tepelné energie došlo v důsledku snížení koeficientů vypočítaných na základě technologické metody a není pravdou, že v průběhu řízení opakovaně měnil vysvětlení způsobu dělení nákladů na kombinovanou výrobu elektřiny a tepla. Žalovaný také nesprávně právně posoudil stanovení ekonomicky oprávněných nákladů v ceně tepelné energie a nesprávně posoudil metodu používanou žalobcem, která je jak věrohodná, tak kontrolovatelná.
4. 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. Dále se podle něj žalovaný nevypořádal se závěry vyplývajícími ze znaleckého posudku a z rozkladových námitek a s námitkou použití pozdější právní úpravy výhodnější pro žalobce. Namítl i nedostatečné vypořádání se s návrhem na nařízení ústního jednání.

5. Žalobce nesouhlasil ani s výší uložené pokuty.
6. Žalovaný ve vyjádření k žalobě plně odkázal na napadené rozhodnutí. Dělení nákladů dle žalobce by znamenalo, že po výraznou část provozního času zařízení náklady na kombinovanou výrobu vstupují pouze do cen tepelné energie, a nikoliv do cen vyráběné elektrické energie. Znalecký posudek Ing. Vlacha nelze považovat za důkaz relevantní ve vztahu k tomu, jak účastník řízení postupoval v letech 2015 a 2016 při dělení společných nákladů a nelze uvažovat o aplikaci čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. Žalovaný proto navrhl, aby krajský soud žalobu zamítl.
7. Na vyjádření žalovaného žalobce reagoval podrobnou replikou, ve které setrval na svých námitkách, které v podrobnostech rozvedl. Dále žalobce předložil krajskému soudu k důkazu výpočty dělicích koeficientů v roce 2015 a 2016 na základě technologické metody.
8. Jednotlivá podání účastníků soud podrobně rekapituloval v rozsudku v této věci ze dne 28. 6. 2023, na který lze proto odkázat.

III. Posouzení věci krajským soudem

9. 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.“).

Zánik odpovědnosti za přestupek

10. Soud v nyní projednávané věci rozhoduje podruhé poté, co jeho rozsudek ze dne 28. 6. 2023, č. j. 31 A 22/2021-201, byl zrušen ke kasační stížnosti žalovaného rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2024, č. j. 4 As 286/2023-36, z důvodu chybného posouzení zániku odpovědnosti za přestupek vztahující se k období roku 2015.
11. 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. V této otázce soud v podrobnostech odkazuje na předcházející rozhodnutí v této věci ve spojení s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2024, č. j. 4 As 286/2023-36, a pro stručnost pouze konstatuje, že k zániku odpovědnosti za přestupek žalobce nedošlo ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí ani ve vztahu k roku 2016 ani k roku 2015. Soud v této souvislosti nicméně upozorňuje na to, že Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku jednoznačně vymezil jako den spáchání přestupku 13. 1. 2016, tj. od tohoto data je nadále nutné odvíjet běh lhůty pro zánik odpovědnosti.

K dopadům rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 As 287/2024 ze dne 3. 4. 2025

12. Pokud jde o samotné námitky, které směřují k věcnému posouzení věci, tak před tím, než se zdejší soud začal opětovně věcně zabývat předloženou žalobou, bylo zahájeno u Nejvyššího správního soudu řízení ve věci sp. zn. 1 As 287/2024 o kasační stížnosti proti rozsudku zdejšího soudu ze dne 15. 10. 2024, č. j. 29 A 19/2023-17, kterým zdejší soud rozhodl ve skutkově a právně obdobné věci téhož žalobce. V citované věci zdejší soud rozhodoval o zákonnosti rozhodnutí, kterým žalovaný uznal žalobce vinným ze spáchání tří 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 odběratelích výsledné ceny tepelné energie za rok 2017 a 2018, při jejichž kalkulaci neodděloval náklady na tepelnou energii od společných ekonomicky oprávněných nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla ve smyslu bodu (2.8.1) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 4/2015, kterým se mění cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 2/2013, k cenám tepelné energie, a dále požadoval po svých odběratelích výslednou cenu tepelné energie za rok 2019, 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. 5/2018, kterým se mění cenové rozhodnutí č. 2/2013, k cenám tepelné energie, ve znění cenového rozhodnutí č. 4/2015. Při posouzení věci vycházel senát 29A ze závěrů (zrušeného) rozsudku v nyní projednávané věci, se kterým žalobce nesouhlasil a nadále nesouhlasí.

13. Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 1 As 287/2024 rozhodl rozsudkem ze dne 3. 4. 2025, přičemž závěry senátu 29A neshledal správnými a uvedl: „[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 přihlídnout 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 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 metodu) 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 poměrování 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.“

14. Závěry, které uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí, jsou podstatné i pro posouzení nyní projednávané věci.
15. Zdejší soud si je sice vědom, že jeho v pořadí první rozhodnutí bylo zrušeno, aniž by došlo k věcnému přezkumu závěru o naplnění skutkové podstaty přestupku, nicméně i s ohledem na to, že součástí řádného výkonu soudnictví je předvídatelnost soudních rozhodnutí, a s ohledem na § 12 odst. 1 s. ř. s., dle kterého Nejvyšší správní soud zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech, přistoupil k opětovnému hodnocení věci ve shodě s názorem uvedeným Nejvyšším správním soudem

ve věci sp. zn. 1 As 287/2024 a odchýlil se od svého dříve zaujatého právního názoru, který byl uveden v rozsudku ze dne 28. 6. 2023, č. j. 31 A 22/2021-201.

16. Věci projednávané u zdejšího soudu pod sp. zn. 29 A 19/2023 a sp. zn. 31 A 22/2021 vykazují podstatné shody, neboť žalovaný při kontrole stanovování cen žalobcem vycházel z cenového rozhodnutí č. 4/2015, jednalo se o provozování téhož kotle (kotel K1.7 v Teplárně Strakonice) a žalobce aplikoval na stanovení cen materiálně totožnou metodu dělení společných nákladů (srov. rozsudek ve věci sp. zn. 29 A 19/2023, bod 46.: „*Žalobcem použitá 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.*“ a srov. rozsudek ve věci sp. zn. 31 A 22/2021, bod 86.: „*Žalobcem použitá 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.*“).

17. Zároveň z obsahu rozsudku ve věci sp. zn. 29 A 19/2023 a ze správního spisu v nyní projednávané věci vyplývá, že metoda výpočtu cen byla žalobcem v jednotlivých cenových obdobích nazývána formálně různě. Přesto vzorec pro výpočet výše koeficientů pro dělení společných nákladů založený na kalkulaci s minimálními parametry kotlů a turbín pro zajištění bezpečné a spolehlivé dodávky tepelné energie v dané hodině je v obou soudem posuzovaných věcech stejný, a to:

$$Y = X1 + aX2 + bX3$$

kde:

Y – teplo na teplo

X1 – dodávka tepelné energie do CZT na prahu provozovny (teplárny)

a – 0, pokud je X1max větší než minimální výkon K1.7, jinak je a = 1

X2 – spotřeba tepelné energie na výrobu elektřiny na TG1

b – 0, pokud je X1max + aX2 větší než minimální výkon K1.7, jinak je b = 1

X3 – minimální přeměna tepelné energie na elektřinu na turbíně TG2 a v kondenzátoru

18. V obou shora označených věcech projednávaných před krajským soudem žalovaný dospěl k závěru, že žalobce při kalkulaci výsledné ceny tepelné energie neodděloval náklady na tepelnou energii od společných ekonomicky oprávněných nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla věrohodným a kontrolovatelným způsobem.

19. Jak plyne ze shora citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 As 287/2024, žalobce si pro roky 2017 a 2018 zvolil postup rozdělení nákladů odlišný od navrhované energetické metody, ve správním řízení popsal a vysvětlil, proč tuto metodu použil (vyplývá z technologického uspořádání zařízení, přičemž výpočet výše koeficientu je založen na kalkulaci s minimálními parametry kotlů a turbín pro zajištění bezpečné a spolehlivé dodávky tepelné energie), a proti tomu bylo na žalovaném, aby přesvědčivě vysvětlil, proč je energetická metoda vhodná po poměrování s metodou zvolenou žalobcem.
20. S ohledem na shodu postupů žalobce v letech 2015 a 2016 (v nyní projednávané věci) a v letech 2017 a 2018 (která vyplývá z rozsudku zdejšího soudu ve věci sp. zn. 29 A 19/2023 ve spojení s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 As 287/2024) nemohl zdejší soud v nyní projednávané věci dospět k jiným závěrům.
21. Lze proto zopakovat, že žalovaný nepostupoval v souladu se zákonem, pokud vyvodil nevěrohodnost tzv. technologické metody z jejího porovnání s energetickou metodou. Při posuzování věrohodnosti a kontrolovatelnosti zvolené metody dělení společných nákladů je potřeba přihlídnout k tomu, zda se výsledek vzešlý z této metody bezdůvodně výrazně neliší od výsledku, kterého by se dosáhlo za použití energetické metody.
22. 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.*
23. Jelikož si žalobce zvolil postup rozdělení nákladů odlišný od navrhované energetické metody, bylo na něm, aby doložil, že je tento způsob dělení věrohodný a kontrolovatelný. Tento postup ve správním řízení popsal a vysvětlil, proč tuto metodu použil. Vyplývá podle něj z technologického uspořádání zařízení, přičemž výpočet výše koeficientu je založen na kalkulaci s minimálními parametry kotlů a turbín pro zajištění bezpečné a spolehlivé dodávky tepelné energie. K popisu technologie kombinované výroby předložil mj. znalecký posudek a odborné vyjádření.
24. Z pohledu zdejšího soudu je pro posouzení věci podstatný závěr Nejvyššího správního soudu o významu aktuální úpravy cenotvorby tepelné energie v kombinaci s technologií odběrové kondenzační turbíny, a to, že: „Text nyní účinné úpravy ovšem zpochybňuje samotné naplnění skutkové podstaty přestupku i podle starší právní úpravy.“
25. Vtělení tzv. referenční cenové metody do později účinných cenových rozhodnutích totiž znamená, že tuto metodu normotvůrce považoval taktéž za vhodnou pro rozdělování nákladů kombinované výroby elektřiny a tepla a naproti tomu energetickou metodu vyloučil právě pro způsob výroby tepla a elektřiny využívaný žalobcem. Pokud to platí v pozdějších cenových rozhodnutích, je na žalovaném, aby přesvědčivě vysvětlil, proč byla energetická metoda vhodná po poměrování s metodou zvolenou žalobcem v minulosti, přestože její využití novější cenové předpisy vylučují právě s ohledem na její nevhodnost pro zařízení, jímž vyrábí tepelnou a elektrickou energii i žalobce.
26. Bez tohoto vysvětlení není možné v nyní posuzované věci porovnávat technologickou metodu s energetickou. Toto porovnání tvoří stěžejní část odůvodnění nevhodnosti a nekontrolovatelnosti technologické metody a soud nemůže v tuto chvíli věrohodně

posoudit, zda došlo k naplnění skutkové podstaty přestupku, ani jaké další důkazní prostředky budou pro posouzení této otázky v dalším řízení relevantní.

Povinnost aplikovat pozdější právní úpravu – cenová rozhodnutí

27. 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 off*o, 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.
28. 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.
29. 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.
30. 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.“

31. 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 teplotnosti“ 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.
32. 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.
33. Nad rámec toho ale soud odkazuje na výše uvedené, a to, že samotný závěr o posouzení nutnosti aplikovat ve věci pozdější právní úpravu není dostatečný. Jedná se toliko o formální závěr, nicméně, jak soud uvedl výše, novější právní úprava zpochybňuje samotné naplnění skutkové podstaty přestupku i podle starší právní úpravy. Bude na žalovaném, aby i při závěru o tom, že není na místě aplikovat čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, vysvětlil důvody vhodnosti energetické metody v letech 2015 a 2016, přestože její využití novější cenové předpisy vylučují právě s ohledem na její nevhodnost pro zařízení, jímž vyrábí tepelnou a elektrickou energii i žalobce.

K dalším žalobním námitkám

34. Další žalobní námitky související s nedostatečným vypořádáním návrhu na nařízení ústního jednání, nedostatečným zjištěním skutkového stavu, odmítáním důkazních návrhů žalobce, nesprávným právním posouzením a nesprávným posouzením metody žalobce či neprokázáním spáchání přestupku nelze nyní posoudit, neboť řízení se v důsledku rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 As 287/2024 ze dne 3. 4. 2025 vrací fakticky do fáze zjišťování spáchání přestupku. Pouze po řádném posouzení metody žalobce ve vztahu k cenovým předpisům bude možné věcně posoudit, zda ke spáchání přestupku vůbec došlo.
35. Vzhledem ke shora uvedeným závěrům se krajský soud pro nadbytečnost nezabýval ani žalobními námitkami stran uložené sankce. 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.

K reakci žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 As 287/2024

36. V podání ze dne 12. 5. 2025 se žalovaný vymezil vůči shora citovanému rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2025 ve věci sp. zn. 1 As 287/2024 a sdělil soudu důvody, pro které by neměl být uvedený rozsudek aplikován v nyní projednávané věci. V tomto vyjádření žalovaný konstatoval, že Nejvyšší správní soud posoudil dotčenou problematiku značně zjednodušeně a vycházel z nesprávné premisy týkající se tzv. energetické metody. Vyjádření dále obsahuje podrobné zdůvodnění postupu žalovaného v této i související věci projednávané senátem 29A zdejšího soudu.
37. Podstatou rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2025 ve věci sp. zn. 1 As 287/2024 je závěr, že „bylo na žalovaném, aby přesvědčivě vysvětlil, proč je energetická metoda vhodná po poměrování 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“.
38. Nejvyšší správní soud samotnou energetickou metodu, resp. způsob dělení nákladů (na rozdíl od zdejšího soudu) věcně nehodnotil a, jak již soud výše uvedl, vzhledem k obsahové shodě všech zdejším soudem posuzovaných rozhodnutí žalovaného lze Nejvyšším správním soudem popsany deficit odůvodnění rozhodnutí žalovaného shledat i v nyní projednávané věci.
39. Zdůvodnění, které nyní předložil žalovaný ve své reakci na rozsudek Nejvyššího správního soudu představuje doplnění skutkových i právních závěrů, podstatných pro hodnocení spáchání přestupků žalobkyní. Tyto důvody ale musí být obsaženy v napadených rozhodnutích a nelze akceptovat doplnění napadených rozhodnutí prostřednictvím procesních vyjádření v rámci soudního řízení. Skutečnosti uváděné v procesním vyjádření žalovaného proto soud nemůže promítnout do hodnocení nyní napadeného rozhodnutí.

IV. Shrnutí a náklady řízení

40. S ohledem na vše výše přistoupil krajský soud ke zrušení napadeného rozhodnutí z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a věc na základě § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný vázán shora uvedeným právním názorem krajského soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
41. 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.
42. Odměna právního zástupce se stanovuje dle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5. a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění do 31. 12. 2024.
43. Za první řízení před zdejším soudem přiznal soud odměnu 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) ve výši 4 x 3 100 Kč a náhradu hotových výdajů dle § 13 odst. 4 citované vyhlášky ve výši 4 x 300 Kč.
44. Za řízení před Nejvyšším správním soudem přiznal soud odměnu za jeden úkon správní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) ve výši 3 100 Kč a náhradu hotových výdajů dle § 13 odst. 4 citované vyhlášky ve výši 300 Kč.
45. Za druhé řízení před zdejším soudem nepřiznal soud žádnou odměnu.

46. Celkem tedy odměna právního zástupce žalobce a náhrada jeho hotových výdajů činí 17 000 Kč.
47. S ohledem na to, že advokátní kancelář Nedelka Kubáč advokáti s.r.o. je plátcem DPH, činí celková výše náhrady nákladů řízení 24 570 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. 5. 2025

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu