



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **C-Energy s.r.o.**, IČO 25106481, se sídlem Průmyslová 748, Planá nad Lužnicí, zast. 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 28. 12. 2020, č. j. 04274-79/2020-ERU, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 5. 2025, č. j. 31 A 22/2021-276,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na nákladech řízení o kasační stížnosti částku **6.135 Kč** do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce advokáta Mgr. Radovana Kubáče.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Rada žalovaného rozhodnutím ze dne 28. 12. 2020, č. j. 04274-79/2020-ERU, zamítla rozklad žalobkyně a potvrdila rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 10. 2020, č. j. 04274-64/2020-ERU, kterým byla společnost Teplárna Tábor, a.s. (dále jen “právní předchůdkyně žalobkyně”) ve společném řízení uznána vinnou ze spáchání dvou přestupků podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen “zákon o cenách”), jichž se dopustila tím, že v rozporu s § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách při kalkulaci výsledné ceny tepelné energie v cenové lokalitě „Tábor“ požadovala (i) po svých tehdejších odběratelích výslednou cenu tepelné energie za rok 2015, při jejíž kalkulaci neoddělovala 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 též „cenové rozhodnutí č. 2/2013“), a (ii) po svých tehdejších odběratelích výslednou cenu tepelné energie za rok 2016, při jejíž kalkulaci neoddělovala 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 žalovaného 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“). Za tyto přestupky byla právní předchůdkyni žalobkyně uložena pokuta ve výši 3.500.000 Kč. Ohledně nároků na náhradu škody odkázal správní orgán I. stupně dotčené subjekty na soud.

[2] Proti rozhodnutí rady žalovaného brojila právní předchůdkyně žalobkyně a posléze žalobkyně pod svým předchozím názvem C-Energy Planá, s.r.o. žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který jej rozsudkem ze dne 28. 6. 2023, č. j. 31 A 22/2021-201, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, a to z důvodu uplynutí promlčecí doby v případě přestupku z roku 2015.

[3] Tento rozsudek krajského soudu však byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2024, č. j. 4 As 286/2023-36, který v něm dospěl k závěru, že k zániku odpovědnosti za přestupek vztahující se k období roku 2015 nedošlo.

[4] V dalším řízení krajský soud rozsudkem ze dne 28. 5. 2025, č. j. 31 A 22/2021-276, rozhodnutí o rozkladu opět zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V tomto rozsudku s odkazem na své předchozí rozhodnutí i zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu pro stručnost pouze konstatoval, že k zániku odpovědnosti právní předchůdkyně žalobkyně nedošlo ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí ani ve vztahu k roku 2016, ani ve vztahu k roku 2015. Dále dospěl k závěru, že ohledně cenového rozhodnutí č. 4/2015 nebylo namístě aplikovat čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod.

[5] Krajský soud však v novém rozsudku vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2025, sp. zn. 1 As 287/2024 (dále jen „rozsudek sp. zn. 1 As 287/2024“), který se zabýval postupem rozdělení nákladů odlišného od navrhované energetické metody, který právní předchůdkyně žalobkyně zvolila i pro roky 2017 a 2018. S ohledem na shodnost tohoto postupu i v letech 2015 a 2016, které jsou předmětem nyní posuzované věci, musel krajský soud dospět ke stejným závěrům jako v rozsudku sp. zn. 1 As 287/2024. Žalovaný tedy nepostupoval v souladu se zákonem, pokud dovodil nevěrohodnost tzv. technologické metody z jejího porovnání s energetickou metodou. Při posuzování věrohodnosti a kontrolovatelnosti zvolené metody dělení společných nákladů je totiž třeba přihlédnout k tomu, zda se výsledek vzešlý z této metody bezdůvodně výrazně neliší od výsledku, kterého by se dosáhlo za použití energetické metody. Jakkoli si právní předchůdkyně žalobkyně zvolila postup rozdělení nákladů odlišný od navrhované energetické metody, bylo na ní, aby doložila, že je tento způsob dělení věrohodný a kontrolovatelný. Tuto metodu ve správním řízení popsala a vysvětlila, proč ji použila. Vyplyvá podle ní z technologického uspořádání zařízení, přičemž výpočet výše koeficientu je založen

pokračování

na kalkulaci s minimálními parametry kotlů a turbín pro zajištění bezpečné a spolehlivé dodávky tepelné energie. K popisu technologie kombinované výroby předložila i znalecký posudek a odborné vyjádření.

[6] Dále byl z pohledu krajského soudu pro posouzení věci podstatný závěr Nejvyššího správního soudu o významu aktuální úpravy cenotvorby tepelné energie v kombinaci s technologií odběrové kondenzační turbíny, jakož i to, že znění nyní účinné úpravy zpochybňuje samotné naplnění skutkové podstaty přestupku i podle starší právní úpravy. Vtělení tzv. referenční cenové metody do později účinných cenových rozhodnutí 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 právní předchůdkyní žalobkyně. Pokud to platí v pozdějších cenových rozhodnutích, je na žalovaném, aby přesvědčivě vysvětlil, proč byla energetická metoda vhodná pro poměrování s metodou zvolenou právní předchůdkyní žalobkyně v minulosti, přestože její využití novější cenové předpisy vylučují právě s ohledem na její nevhodnost pro zařízení, jímž vyráběla tepelnou a elektrickou energii i právní předchůdkyně žalobkyně. Bez tohoto vysvětlení přitom není možné v nyní posuzované věci porovnávat technologickou metodu s energetickou. Toto porovnání tvoří stěžejní část odůvodnění nevhodnosti a nekontrolovatelnosti technologické metody, v důsledku čehož krajský soud nemůže momentálně věrohodně posoudit, zda došlo k naplnění skutkové podstaty přestupků, ani jaké další důkazní prostředky budou pro posouzení této otázky v dalším řízení relevantní. Dále bude na žalovaném, aby i při závěru o tom, že není namístě 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, jimiž vyráběla tepelnou a elektrickou energii právní předchůdkyně žalobkyně.

[7] Žalobní námitky o nedostatečném vypořádání návrhu na nařízení ústního jednání, nedostatečném zjištění skutkového stavu, odmítnutí důkazních návrhů, nesprávném právním posouzení, nesprávném posouzení použité metody, neprokázání spáchání přestupků a uložení sankci již nemohl krajský soud posoudit ani ve vztahu k nim provést dokazování, neboť v důsledku rozsudku sp. zn. 1 As 287/2024 se řízení vrací fakticky do fáze zjišťování spáchání přestupků.

[8] Rovněž krajský soud nemohl při posouzení žalobou napadeného rozhodnutí přihlídnout ke skutečnostem uvedeným ve vyjádření ze dne 12. 5. 2025, v němž se žalovaný vymezil vůči rozsudku sp. zn. 1 As 287/2024. V něm totiž Nejvyšší správní soud samotnou energetickou metodu, resp. způsob dělení nákladů věcně nehodnotil a jen v uvedeném směru shledal deficit odůvodnění rozhodnutí žalovaného, což je vzhledem k obsahové shodě nutné učinit i v nyní projednávané věci. Zdůvodnění, které předložil žalovaný v reakci na rozsudek sp. zn. 1 As 287/2024, tedy představuje doplnění skutkových a právních závěrů, jež jsou podstatné pro posouzení předmětných přestupků. Tyto důvody však musí být obsaženy v rozhodnutí žalovaného a nelze akceptovat jejich doplnění prostřednictvím vyjádření učiněného v rámci soudního řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[9] Také proti novému rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost, ve které uvedl, že tak činí z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud totiž posoudil dotčenou problematiku izolovaně se zaměřením na jedinou dílčí otázku, která však byla jen jedním z důvodů pro potrestání právní předchůdkyně žalobkyně za přestupky a uložení pokuty. Navíc i při řešení této dílčí otázky použil nesprávnou premisu týkající se tzv. energetické metody dělení společných nákladů. Napadený rozsudek krajského soudu sice vycházel z rozsudku sp. zn. 1 As 287/2024, který se zabýval téměř totožným jednáním právní předchůdkyně žalobkyně za jiné časové období, avšak i ten je nesprávný, nepodal komplexní a srozumitelný výklad dané problematiky a vyjádřil se jen k jedné dílčí otázce, což nevytváří solidní interpretační základ pro posuzování obdobných případů, aby byl krajský soud povinen se jeho závěry bez dalšího řídit.

[10] Stěžovatel konkrétně namítl, že závěr krajského soudu a Nejvyššího správního soudu vyjádřený v rozsudku sp. zn. 1 As 287/2024, že energetická metoda je metodou produktovou, která nebyla použitelná pro způsob výroby elektřiny a tepla právní předchůdkyní žalobkyně, je zjednodušený a založený jen na dílčí podobnosti. V cenovém rozhodnutí č. 2/2013 nebyly metody dělení společných nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla nijak pojmenovány. V jeho příloze č. 4 byl upraven postup dělení společných nákladů s rozdělením mj. na část A týkající se kogeneračních jednotek s pístovým motorem a na část B týkající se teplárenských parních kotlů a parních protitlakových či kondenzačních odběrových, popř. též čistě kondenzačních turbín. Uvedené části zohledňovaly technická specifika jednotlivých výrobních souborů i technologií a obsahovaly metodu, kterou bylo možné označit za energetickou. Právní předchůdkyně žalobkyně v kontrolovaných obdobích v rámci své licencované činnosti na výrobu elektřiny a tepla nedisponovala kogeneračními jednotkami s pístovým motorem, nýbrž výhradně výrobním zařízením vybaveným parními turbínami. Pro potřeby zjednodušení orientace v problematice byl v příslušných rozhodnutích používán pojem energetická metoda, avšak stejně tak by ji bylo možné označit jako kalorickou. Podstatou této metody je stanovení poměru spotřebovaného tepla v parní turbíně k výrobě elektřiny a tepla. Podle cenového rozhodnutí č. 2/2013 bylo možné z uvedených důvodů na případ právní předchůdkyně žalobkyně aplikovat jen část B přílohy č. 4, což odpovídá dnešní metodě označené jako „metoda poměru dodaného a vyrobeného tepla“, kterou obsahuje například příloha č. 4 písm. c) cenového rozhodnutí č. 6/2020 nebo příloha č. 2 bod 3 cenového rozhodnutí č. 9/2024. Energetická metoda vztahující se k technologii využívající parní turbíny se tak nerovná produktové metodě podle pozdějších cenových rozhodnutí, která je určena pro kogenerační jednotky s pístovým motorem. Produktová metoda naopak odpovídá části A přílohy č. 4 cenového rozhodnutí č. 2/2013 a není použitelná pro soubory zahrnující parní turbíny. V odůvodnění rozhodnutí o rozkladu přitom není tvrzeno, že by použitá energetická metoda byla metodou produktovou podle pozdějších cenových rozhodnutí. To by ostatně bylo proti smyslu regulace, jejíž podmínky stěžovatel sám nastavil. Energetickou metodu obsaženou v části B cenového rozhodnutí č. 2/2013, která byla popisována v žalobou napadeném rozhodnutí, je však třeba správně ztotožnit s metodou poměru dodaného a vyrobeného tepla, kterou by bylo v současné době možné na provoz právní předchůdkyně žalobkyně použít, a dokonce by to byla vhodná metoda dělení společných nákladů.

pokračování

[11]Dále podle stěžovatele nebyly jeho závěry založeny pouze na porovnání postupu právní předchůdkyně žalobkyně s energetickou metodou dělení společných nákladů. Předně totiž vycházel ze skutečnosti, že postup právní předchůdkyně žalobkyně při dělení nákladů u kombinované výroby elektřiny a tepla zjevně neodpovídal žádné z metod, které obsahovala příslušná cenová rozhodnutí. Z tohoto důvodu musel přistoupit k posouzení, zda je právní předchůdkyně žalobkyně použitelná metoda věrohodná a kontrolovatelná, jak nařizovala příslušná cenová rozhodnutí. Porovnání s energetickou metodou pak bylo provedeno podpůrně z důvodu, že se jedná o vhodnou, použitelnou a obvyklou metodu pro provoz právní předchůdkyně žalobkyně, jejíž výroba využívá parní turbíny, nikoliv pístového motoru. Z tohoto porovnání je zřejmé, jak výrazně se rozdělení nákladů právní předchůdkyně žalobkyně lišilo v neprospěch státem regulované ceny tepelné energie a v jaké výši se zhruba mohly pohybovat neoprávněné náklady, které na základě toho vznikly, byť je nelze stanovit přesně, jelikož pro rozdělení nákladů kombinované výroby elektřiny a tepla lze použít různé metody, jež splňují podmínky věrohodnosti a kontrolovatelnosti.

[12]Stěžovatel dále namítl, že volba technologie patří mezi podnikatelské rozhodnutí dodavatele tepla a měla by odpovídat potřebám příslušné cenové lokality. Nicméně volba technologie nemůže být k újmě odběratelů tepelné energie, kteří mají hradit pouze oprávněné náklady v ceně tepelné energie související s její dodávkou. V případě kombinované výroby elektřiny a tepla by potom mělo jít o spravedlivou a věcně (technologicky) odůvodněnou část společných nákladů. Metoda použitá právní předchůdkyní žalobkyně přitom nebyla shledána kontrolovatelnou a věrohodnou, neboť neodpovídala žádné z metod upravených cenovým rozhodnutím. Navíc právní předchůdkyně žalobkyně se k ní vyjadřovala velmi nejednoznačně, ze strany jejího představenstva docházelo k zásahům do výsledného rozdělení nákladů a náklady na kombinovanou výrobu elektřiny a tepla do určitého okamžiku fakticky vůbec nedělila a šly na vrub nákladů na výrobu tepelné energie, ačkoliv probíhala také výroba elektřiny. Především však nebylo prokázáno, že by právní předchůdkyně žalobkyně podle jí tvrzené metody dělení nákladů vůbec postupovala, tedy že by použila metodou technologickou, jak ji sama nazvala, která by se po úpravě hodnot rozhodnutím představenstva měla proměnit v metodu „obchodní“. Pakliže tedy podle tvrzené metody právní předchůdkyně žalobkyně při rozdělení nákladů fakticky nepostupovala, nelze vůbec uvažovat, že taková metoda byla jakkoli věrohodná a kontrolovatelná.

[13]Výše uvedená argumentace je přitom podle stěžovatele součástí jeho rozhodnutí, v němž dostatečně a přesvědčivě vysvětlil, proč postup právní předchůdkyně žalobkyně nelze považovat za souladný s právními předpisy. Nebylo přitom jeho povinností reagovat na každou námitku účastníka řízení, pokud jeho rozhodnutí obsahovalo ucelenou argumentaci, která ob stojí jako celek. Rozhodně mu nelze vytýkat, že nereagoval na námitku, která v rozkladu nezazněla, neboť právní předchůdkyně žalobkyně v ní neodkázala na produktovou metodu.

[14]S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[15]Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve zmínila, že stěžovatel obdobné argumenty uplatnil již v žalobním řízení. K nim krajský soud uvedl, že Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 1 As 287/2024 samotnou energetickou metodu věcně nehodnotil

a deficit shledal v odůvodnění rozhodnutí stěžovatele, což bylo zjištěno i v posuzované věci. Podle napadeného rozsudku odůvodnění, jež předložil stěžovatel v reakci na uvedený judikát Nejvyššího správního soudu, představuje doplnění skutkových i právních závěrů podstatných pro hodnocení, zda došlo ke spáchání přestupků. Tyto důvody však musí být podle krajského soudu obsaženy v předchozích rozhodnutích stěžovatele, jejichž doplnění prostřednictvím procesních vyjádření v rámci soudního řízení nelze akceptovat. Tento závěr považuje žalobkyně za správný, a proto podle ní krajský soud nepochybil, když vycházel z judikatury Nejvyššího správního soudu, která se navíc vztahuje ke skutkově a právně totožné věci.

[16]Dále podle žalobkyně Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 1 As 287/2024 stěžovateli vytkl absenci přesvědčivého vysvětlení, proč je energetická metoda vhodná pro poměrování výsledků dělení nákladů, které bylo provedeno podle technologické metody, přestože její využití novější cenové předpisy vylučují právě s ohledem na její nevhodnost pro zařízení, jímž se vyrábí tepelná a elektrická energie. Stejná výtka platí i ve vztahu k rozhodnutím stěžovatelky vydaným v této věci. V žalobě pak bylo namítnuto, že stěžovatel v rozporu s cenovými rozhodnutími aplikoval kalorimetrickou (energetickou) metodu dělení nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla a vycházel z ní i při stanovení výše pokuty. Tato metoda by totiž nemohla být použita s ohledem na technologické uspořádání předmětné výroby, neboť by neumožnila pokrýt náklady na výrobu a dodávku tepelné energie. Proto cenová rozhodnutí umožnila použití jiných metod dělení nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla a nestanovila, že výsledky dělení společných nákladů vzešlé z jednotlivých metod mají být poměřovány ve vztahu ke kalorimetrické (energetické) metodě. Konečně v průběhu správního řízení bylo prokázáno, že použitá technologická metoda dělení nákladů na výrobu tepla a elektřiny je zcela exaktní a objektivní, což bylo ověřeno soudním znalcem i odborným vyjádřením.

[17]Ke kasační argumentaci o nekontrolovatelnosti použité metody, kterou stěžovatel spatřuje v zásazích představenstva, lze podle žalobkyně odkázat na rozsudek sp. zn. 1 As 287/2024, podle něhož zahrnout ekonomicky oprávněné náklady do věcně regulovaných cen je možnost, nikoli povinnost. Požadavek na metodu výpočtu rozdělení nákladů mezi teplo a elektřinu se podle tohoto judikátu 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. Z dodatečného zásahu do výsledné ceny ve prospěch odběratelů tedy nelze činit závěr o nekontrolovatelnosti metody dělení nákladů. Obdobně argumentovala právní předchůdkyně žalobkyně v průběhu správního i žalobního řízení, když uvedla, že nejprve stanovila podíly (koeficienty) dělení nákladů na kombinovanou výrobu elektřiny a tepla na základě technologické metody a takto stanovený podíl (koeficient) nákladů na výrobu tepla následně snížila pod maximální úroveň, která vzešla z technologické metody. Obchodní zásah představenstva právní předchůdkyně žalobkyně tak nepředstavoval vlastní metodu dělení nákladů, nýbrž směřoval pouze k nevyužití maximální výše podílu společných nákladů na výrobu tepla, který byl stanoven technologickou metodou.

[18]S ohledem na tyto skutečnosti žalobkyně navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

pokračování

[19] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Stěžovatel odkázal na důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*

[20] V nyní projednávané věci je spornou právní otázka věrohodnosti a kontrolovatelnosti technologické metody k rozdělení společných ekonomicky oprávněných nákladů mezi cenu tepla a cenu elektřiny při kombinované výrobě elektřiny a tepla, kterou právní předchůdkyně žalobkyně použila v letech 2015 a 2016. Krajský soud při posouzení této problematiky vycházel z rozsudku sp. zn. 1 As 287/2024, který se zabýval rozhodnutím stěžovatele o uznání viny ze spáchání tří přestupků právní předchůdkyně žalobkyně, která v letech 2017 až 2019 při kalkulaci výsledné ceny tepelné energie v cenové lokalitě „Tábor“ taktéž neoddělovala náklady na tepelnou energii od společných ekonomicky oprávněných nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla věrohodným a kontrolovatelným způsobem, za který nebyla shledána jí použitá technologická metoda. Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 1 As 287/2024 dospěl k následujícím závěrům:

„[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 ve 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 nelyžovali. 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.“

[21] Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud rozsudkem sp. zn. 1 As 287/2024 zrušil příslušný rozsudek krajského soudu, jakož i rozhodnutí rady stěžovatele o rozkladu, neboť

pokračování

vytýkané vady lze odstranit toliko v řízení před správním orgánem. Toho současně zavázal, aby se v dalším řízení vypořádal s námitkou žalobkyně ohledně nevhodnosti porovnání technologické metody s metodou energetickou z důvodu změny cenových rozhodnutí tak, aby závěr o spáchání přestupků podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách byl prokázán mimo jakoukoliv rozumnou pochybnost.

[22]Krajský soud tedy postupoval v intencích rozsudku sp. zn. 1 As 287/2024, když s ohledem na v něm vyslovený závěr o deficitu odůvodnění rozhodnutí o rozkladu vydaného v tehdy posuzované věci učinil stejný úsudek i ohledně odůvodnění nyní žalobou napadeného rozhodnutí a s ohledem na nutnost posoudit metodu použitou právní předchůdkyní žalobkyně při kalkulaci výsledné ceny tepelné energie v cenové lokalitě „Tábor“ z hlediska naplnění skutkové podstaty přestupků v novém správním řízení se již nezabýval dalšími žalobními námitkami ani vyjádřením stěžovatele učiněným v průběhu žalobního řízení, neboť by tím akceptoval doplnění odůvodnění rozhodnutí vydaného ve správním řízení. Ani Nejvyšší správní soud se nemůže věcnými kasačními námitkami zabývat, neboť nedostatek odůvodnění rozhodnutí vydaného ve správním řízení nemůže být dodatečně zhojen případným podrobnějším rozбором právní problematiky učiněným v kasační stížnosti brojící proti rozhodnutí soudu, jímž bylo správní rozhodnutí zrušeno kvůli nedostatkům jeho odůvodnění, které neumožnily náležitě posoudit příslušnou právní otázku (srov. kupř. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58).

[23]Deficit v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí shledává Nejvyšší správní soud i v nyní posuzované věci s ohledem na nutnost přesvědčivě objasnit, proč je energetická metoda vhodná pro poměrování s metodou zvolenou právní předchůdkyní žalobkyně, přestože její využití vylučují novější cenové předpisy právě s ohledem na její nevhodnost pro zařízení, v němž vyráběla tepelnou a elektrickou energii i právní předchůdkyně žalobkyně. Bez tohoto přesvědčivého vysvětlení totiž nebylo možné porovnávat technologickou metodu s energetickou, učinit závěr o nevhodnosti a nekontrolovatelnosti technologické metody a uznat právní předchůdkyni žalobkyně vinnou ze spáchání přestupků podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách. Toto důkladné posouzení, které zohlední jak argumenty stěžovatele uplatněné v řízení před krajským soudem i Nejvyšším správním soudem, tak tvrzení žalobkyně a jí předložený znalecký posudek a odborné vyjádření, je přitom zapotřebí provést v novém správním řízení a nemůže tak jako první učinit kasační soud, neboť by tím nahrazoval činnost správních orgánů i krajského soudu.

[24]Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v nyní posuzované věci nenachází žádný důvod odchýlit se od rozsudku sp. zn. 1 As 287/2024 a konstatuje, že krajský soud postupoval správně, když z něho v napadeném rozsudku vycházel. Důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tedy nebyl naplněn.

IV. Závěr a náklady řízení

[25]S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[26]O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že žalobkyně má vůči procesně neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů řízení,

které důvodně vynaložila, neboť měla ve věci plný úspěch (§ 60 odst. 1 věta první za použití § 120 s. ř. s.).

[27]Důvodně vynaložené náklady řízení o kasační stížnosti představuje odměna a náhrada hotových výdajů za zastupování žalobkyně advokátem. Odměna za zastupování byla určena podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších přepisů (dále jen „advokátní tarif“), a to ve výši 4.620 Kč za jeden úkon právní služby poskytnuté žalobkyni (vyjádření ke kasační stížnosti). Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu 450 Kč za uvedený úkon právní služby. Zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto se náklady zvyšují o částku 1.065 Kč odpovídající po zaokrouhlení sazbě 21 % z částky 5.070 Kč. Nejvyšší správní soud proto uložil stěžovateli povinnost zaplatit procesně úspěšné žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 6.135 Kč k rukám jejího zástupce. Ke splnění této povinnosti stanovil Nejvyšší správní soud přiměřenou lhůtu jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. prosince 2025

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu