

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **Jablonecká energetická a.s.**, se sídlem Liberecká 4191/120, Jablonec nad Nisou, zastoupena Mgr. Lukášem Votrubou, advokátem, se sídlem Moskevská 637/6, Liberec, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo nám. 5, Jihlava, o žalobě proti rozhodnutí předsedkyně Energetického regulačního úřadu ze dne 21. 9. 2015, č. j. 10530-31/2013-ERU, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 11. 2017, č. j. 30 A 134/2015 – 106,

takto:

**I.** Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 11. 2017, č. j. 30 A 134/2015 – 106, **se ruší**.

**II.** Rozhodnutí předsedkyně Energetického regulačního úřadu ze dne 21. 9. 2015, č. j. 10530-31/2013-ERU, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

**III.** Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 26 456,- Kč do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Lukáše Votruby, advokáta, se sídlem Moskevská 637/6, Liberec.

## Odůvodnění:

### I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobkyně domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 11. 2017, č. j. 30 A 134/2015 – 106, (dále „napadený rozsudek“), jímž krajský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí předsedkyně žalovaného ze dne 21. 9. 2015, č. j. 10530-31/2013-ERU (dále „napadené rozhodnutí“).

[2] **Napadeným rozhodnutím** byl zamítnut rozklad žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 7. 2015, č. j. 10530-27/2013-ERU, kterým byla žalobkyně uznána odpovědnou ze spáchání správního deliktu podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cenách"), jehož se dopustila tím, že v rozporu s ustanovením § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách a bodem 1.2 cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 1/2010, k cenám tepelné energie, do kalkulace výsledné ceny tepelné energie za rok 2011, zahrnula v položce „Správní režie" neoprávněné náklady ve výši 418 868,- Kč. Na základě zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, jí bylo uloženo opatření k nápravě spočívající v povinnosti do 30 dnů od právní moci rozhodnutí provést opravné vyúčtování výsledné ceny tepelné energie za rok 2011 a dále jí byla uložena pokuta ve výši 418 868,- Kč. Žalovaný popsal, že v dané věci rozhoduje opakovaně, neboť předchozí prvostupňové rozhodnutí ze dne 3. 12. 2013 zrušil a věc vrátil prvostupňovému orgánu k dalšímu řízení. Vysvětlil, že předmětem kontroly byla cena tepelné energie uplatňovaná žalobkyní v roce 2011 v lokalitě Jablonec nad Nisou, přičemž bylo na základě zjištění skutkového stavu dospěno k závěru, že některé náklady byly uplatněny neoprávněně. Konstatoval, že cena tepelné energie je regulována způsobem věcného usměrňování podle příslušného cenového rozhodnutí s přihlédnutím k ustanovení § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách. Aby byl náklad v ceně tepelné energie nákladem ekonomicky oprávněným, musí tedy vycházet z účetnictví dodavatele tvořeného v souladu s Českými účetními standardy podle zvláštního právního předpisu, nezbytně souviset s výrobou anebo rozvodem tepelné energie v kalendářním roce, a musí se jednat o náklad pořízení odpovídajícího množství přímého materiálu, mzdové a ostatní osobní náklady, technologicky nezbytné ostatní přímé a nepřímé náklady a náklady oběhu, přičemž odkázal na mechanismus posuzování těchto nákladů popsaný v předchozím rozkladovém rozhodnutí ze dne 31. 3. 2014. Ekonomická oprávněnost nákladů se přitom hodnotí zásadně nezávisle na hodnotě uplatněného zisku. Ve vztahu ke konkrétním namítaným nákladům (propagační předměty, novoročenky, pexeso) uvedl, že ty byly hodnoceny jako jiné náklady týkající se nákladů za reklamní dárková tichá vína. Skutečnost, že žalobkyně vykonávala licencovanou činnost i v jiné lokalitě, nemůže mít vliv na posouzení nákladů uplatněných v rámci jedné cenové kalkulace. Samotná rozdílnost cen v různých cenových lokalitách nemá vliv na předmět tohoto řízení. Souhlasil rovněž s tím, že bylo žalobkyni uloženo nápravné opatření, a to včetně daně z přidané hodnoty. Náklady na Vánoční gratulaci v Jabloneckém deníku vyhodnotil jako ekonomicky neoprávněné, neboť nešlo o náklad, z něhož by plynul odběratelům nějaký prospěch, případně že by se jednalo o náklad na reklamu, která byla způsobilá mít vliv na počet odběratelů a cenu dodávky. Ohledně nákladů na podporu hudebního festivalu Lípa Musica odkázal na prvostupňové rozhodnutí a rozvedl, že pořádání 1 ze 17 koncertů této akce v rámci cenové lokality nemůže odůvodňovat zahrnutí 94,77% těchto nákladů do nákladů v kontrolované cenové lokalitě. Náklady za pronájem reklamních ploch byly rovněž uplatněny v nesouvisející cenové lokalitě. Reklamní dárková tichá vína nepředstavují předmět vypovídající o činnosti účastníka řízení, který by mohl mít pozitivní ekonomický efekt na jeho licencovanou činnost, zvlášť když bylo zjištěno, že víno bylo určeno obchodním partnerům. Za neuznatelné rovněž označil náklady na poskytnutí Výhry v loterii, stejně jako náklady na vstupenky na Moskevský sbor. Náklady na projekt revitalizace jsou rovněž neuznatelné,

neboť se nejedná o náklady na činnost s uskutečněním dodávky tepelné energie, ale o pouhé zpracování koncepce, budoucího potenciálně realizovaného plánu. Náklady na PR služby neodpovídají nákladům, které by vynaložil řádný hospodář na základě racionální úvahy, nadto nesouvisejí s dodávkou tepelné energie. Náklady na právní služby jsou rovněž neuznatelné, neboť se netýkají dodávky tepelné energie; v případě navýšení ceny za palivo použité v roce 2007 nelze přitom jednoduše dovodit oprávnění žalobkyně navýšit prodejní ceny v jiném roce, v jiné cenové lokalitě. Při posuzování předmětné věci přitom nemohlo dojít ke zohlednění ekonomicky neoprávněných nákladů jakožto přiměřeného zisku. Úkolem správního orgánu přitom není posuzovat hypotetické kalkulace předkládané dodavateli tepelné energie a určovat, jaký zisk je ještě přiměřený.

[3] Žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí **žalobu** ke krajskému soudu, v níž namítala, že napadené rozhodnutí je obecné, tudíž nepřezkoumatelné. Žalovaný dostatečně nezjistil skutkový stav, neboť opakovaně uváděla, že v lokalitě Jablonec nad Nisou aplikovala již v minulosti použitou metodu rozdělení nákladů na správní režii v poměru 94,77 : 5,23 mezi lokalitu Jablonec nad Nisou a Jablonné v Podještědí. Do ceny v jedné lokalitě přitom zahrnula náklad té lokality v tomto poměru. Nemůže proto platit závěr žalovaného, že náklady místně související s lokalitou Jablonné v Podještědí, nelze zahrnout do ceny tepla v kontrolované lokalitě. Poukázala na to, že v minulosti byl tento postup správními orgány schválen. Za chybu rovněž považovala to, že se žalovaný nezabýval tím, zda i po odečtení případných položek, které nebylo možné zohlednit v ceně tepla, byla výsledná cena v souladu s cenovou regulací, zvláště když v řízení doložila, že mohla v ceně tepla v kontrolovaném roce uplatnit další náklady. Zákon o cenách přitom nestanoví, že je možné z ceny vyloučit některé nákladové položky; protiprávní je to, pokud prodávající uplatňuje cenu vyšší, než je cena sestavená podle cenových předpisů, tedy se všemi oprávněnými náklady. Žalobkyně dále poukazovala na to, že i podle napadeného rozhodnutí je prvostupňové rozhodnutí obtížně vykonatelné, a že je nutné je tudíž „vykládat“. Žalovaný rovněž nezohlednil, že žalobkyně nemůže po uplynutí prekluzivních lhůt opravit DPH placené v roce 2011, zvláště když u odběratelů, kteří jsou plátci DPH, k žádné škodě nedošlo, neboť ti si tuto daň uplatnili na vstupu. Žalobkyně dále vyjmenovala ty náklady, které žalovaný v rozporu se zákonem neuznal, a vysvětlovala, proč naopak byly do cenové argumentace správně zahrnuty. Nesouhlasila rovněž s tím, že si žalovaný kritéria pro posuzování oprávněnosti nákladů na reklamu a propagaci vytvořil až v průběhu správního řízení. Do jejích práv nepřiměřeně zasáhla rovněž neúměrná délka správního řízení.

[4] Krajský soud se v odůvodnění **napadeného rozsudku** nejprve zabýval přezkoumatelností napadeného rozhodnutí, přičemž uvedl, že žádné vady v tomto smyslu neshledal, neboť z něj lze seznat, jakými úvahami se žalovaný řídil, v příslušných částech odůvodnění je uveden odkaz na jinou část odůvodnění správního rozhodnutí, z níž jsou příslušné závěry žalovaného patrné. Soud dále, s ohledem na znění zákona o cenách a příslušného cenového rozhodnutí, konstatoval, že žalovaný šel nad rámec zákona, pokud v rámci odůvodnění správních rozhodnutí vydefinoval čtyři kategorie při posuzování uznatelnosti nákladů. Tento postup však byl vůči dodavatelům tepelné energie benevolentní a ve prospěch žalobkyně, tudíž na jeho základě nelze napadené rozhodnutí zrušit. Ve vztahu k Vánoční gratulaci v Jabloneckém deníku a různým reklamám žalobkyně uvedl, že tento typ nákladů cenové rozhodnutí vylučuje z uznatelnosti, byť se

správní orgán zabýval dalšími okolnostmi nad rámec své povinnosti. Stejný závěr uvedl i ve vztahu k tichým vínům, i když nebylo přesně zjištěno, komu tato vína byla nakonec předána. Uznány být nemohly rovněž náklady na propagační předměty, novoročenky a pexeso. Žádnou přidanou hodnotu, která by odůvodnila uznatelnost nákladu, nepředstavují ani náklady na výhru v loterii nebo na vstupenky na Moskevský sbor. Náklady na prezentaci revitalizace představovaly sice reálně náklady na zpracování podkladů, které měly být distribuovány zástupcům Jablonce nad Nisou, avšak ty nebyly s ohledem na kvalitu zpracování vyhodnoceny jako přiměřené. Náklady na PR služby nebyly vynaloženy žalobkyní jako řádným hospodářem, nadto náklady na mediální prezentaci a sběr informací nesouvisejí s dodávkou tepelné energie. Ve vztahu k právním službám uvedl, že předmětné plnění musí splňovat charakter ekonomicky oprávněných nákladů. V daném případě se jednalo o spor o palivo, které zbylo v nádržích ke dni 31. 7. 2006, přičemž odběratelé z povahy věci již za dodávky energie v roce 2007 zaplatili, a současně tento spor nesouvisí s dodávkami energií v roce 2011. Proto tyto náklady podle soudu nelze uznat. K samotnému dělenému poměru správní orgán neměl větších výtek; pokud se však náklad týkal jedné lokality, neměl být v tomto poměru rozúčtován do lokality druhé. Ve vztahu k předchozím kontrolám soud ozřejmil, že ty souhlasily s poměrem uplatňování nákladů mezi jednotlivé lokality, s čímž však problém nebyl. Nad rámec toho uvedl, že pokud by i v daných rozhodnutích bylo dospěno k nezákonným závěrům, nemůže to samo zakládat zákonné legitimní očekávání. K požadavku žalobkyně na vyčíslení nepřiměřeného majetkového prospěchu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 A 74/2002, podle něhož prokázané porušení závazného postupu při kalkulaci ceny je důvodem pro uložení pokuty. Nebylo proto nutné zkoumat, zda žalobkyně mohla při kalkulaci výsledné ceny uplatnit jiné náklady. K výši pokuty uvedl, že fakticky bylo postupováno v souladu s ustanovením, kterého se žalobkyně dovolává, tedy v rámci pro ni nejvýhodnějšího rozmezí. Ohledně povinnosti vrátit zaplacenou cenu včetně DPH, ačkoli samotné DPH si nebude moci žalobkyně opravit podle příslušného zákona o DPH, uvedl, že žalobkyni byla uložena povinnost vrátit odběratelům to, co reálně platit nemuseli. Soud rovněž neshledal, že by zákonnost napadeného rozhodnutí atakovala nepřiměřená délka správního řízení, neboť to měla žalobkyně řešit žalobou na ochranu proti nečinnosti.

## II. Kasační stížnost a vyjádření

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti napadenému rozsudku kasační stížnost, v níž žádala o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. V doplnění ze dne 14. 2. 2018 uvedla, že kasační stížnost podává z důvodů podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“. Měla za to, že ji žalovaný v rozporu se zákonem vytýkal uplatnění metody rozdělení nákladů na správní režii. Pokud totiž tento poměr byl uznán, musely být při kalkulaci ceny pro oblast Jablonec nad Nisou zohledněny i náklady týkající se druhé lokality. Argumentace při neuznání některých nákladů jejich lokalizací je proto nesprávná, zvláště když v minulosti byl její postup ze strany cenových orgánů akceptován. Pokud krajský soud nadto neprovedl důkaz předloženými protokoly o kontrole z let 2006, 2007 a 2009, zasáhl tím do jejích práv, neboť jen na základě provedení těchto důkazních prostředků mohl konstatovat, že tam uvedené závěry jsou nezákonné. Stěžovatelka

považovala napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné, jelikož nesouhlasila s tím, že žalovaný k její jednotlivé argumentaci odkazuje na jiné části rozhodnutí. Pokud je tvrzeno, že tichá vína byla dávána obchodním partnerům, musí být tento závěr postaven na jisto, což se nestalo. Žalovaný se neřídil cenovým rozhodnutím, neboť teprve v průběhu správního řízení začal vytvářet teorii, jak posuzovat oprávněnost jednotlivých nákladů, a to pohledem odběratele; oproti tomu soud používá kategorii řádného hospodáře. Pokud by bylo akcentováno hledisko odběratele, pak by žádné náklady nemohly být uznány jako důvodné, neboť žádný odběratel by si nepřál, aby stěžovatelka navyšovala cenu o náklady. Napadené rozhodnutí je zatíženo vadou spočívající v tom, že vysvětlení neuznání nákladu Vánoční gratulace se objevuje až v rozkladovém rozhodnutí. Odůvodnění správního rozhodnutí má být jasné a srozumitelné, nemá být předmětem dalších úvah, co si vlastně správní orgán o dané věci myslel. Trvala na tom, že náklady na právní služby byly řádně uplatněny, jelikož v roce 2011 byly vyúčtovány, náklady se týkaly sporu o cenu paliva mající vztah k podnikání stěžovatelky. Tyto náklady nelze zpětně zohlednit u roku, k němuž se upíná důvod vzniku sporu, resp. začátku soudního řízení. Pokud by byla přijata argumentace soudu do absurdních důsledků, bylo by pro stěžovatelku lepší, kdyby se v minulosti nároku nebránila, žalovanou částku zaplatila a uplatnila ji v roce 2007 do tehdy regulované ceny. Měla rovněž za to, že náklady týkající se přípravy a zabezpečení investiční výstavby (revitalizace) měly být akceptovány, neboť splňovaly podmínky cenového rozhodnutí. Postup soudu, který se nezabýval námitkami obsaženými v její replice, považovala za formalistický. Stěžovatelka v neposlední řadě označila za vadu to, že soud akceptoval postup žalovaného při určení výše pokuty, kdy sám soud konstatoval, že nebyl řádně zjišťován nepřiměřený majetkový prospěch stěžovatelky. Nelze věc přejít tím, že nesprávným postupem žalovaného nedošlo k poškození stěžovatelky. Zvláště když došlo k dvojímu potrestání, neboť musí svým odběratelům vrátit DPH, ačkoli ona sama si tuto skutečnost nemůže v rámci své daňové povinnosti zohlednit. Žalovaný si celou situaci nadto nemístně zjednodušil, když se pustil do výkladu vůle stěžovatelky obsažené v jejím rozkladu a když dovozoval, že brojí proti právnímu posouzení věci. Zopakovala, že pro správné stanovení výše pokuty měly být při výpočtu majetkového prospěchu zohledněny jinak oprávněné náklady, které nebyly ve skutečnosti uplatněny. Nebylo jí rovněž vysvětleno, zda sjednala cenu, u níž nebyla v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen její výše, nebo její kalkulace.

[6] Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 2. 3. 2018 uvedl, že náklady uplatněné žalobkyní vyhodnotil jako neoprávněné, jak vyplývá z příslušného cenového rozhodnutí, avšak musel přihlédnout k závěrům Nejvyššího správního soudu obsaženým v rozsudku sp. zn. 2 Afs 109/2007 ohledně ekonomické oprávněnosti určitých nákladů, byť tento postup označil krajský soud za nadstandardní. Ohledně uplatnění nákladů v jednotlivých lokalitách poznamenal, že to samo o sobě nebylo kladeno stěžovatelce k tíži. Argumentuje-li stěžovatelka tím, že jako ekonomicky neoprávněné nemohly být posouzeny náklady, které se týkaly lokality „Jablonné v Podještědí“, svědčí tato argumentace o tom, že se v zásadě o náklady režijního charakteru nejednalo, tudíž mohly být uplatněny pouze náklady jedné lokality. Měl za to, že stěžovatelka nemístně dezinterpretuje některé závěry obsažené v napadeném rozhodnutí.

[7] Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 24. 1. 2018, č. j. 6 As 4/2018 – 33, přiznal kasační stížnosti žalobkyně odkladný účinek.

## III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež splňuje podmínky řízení obsažené v ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s., a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatelky v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek takovými vadami netrpí a že kasační stížnost **je důvodná.**

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí krajského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatelka nenamítala, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud nezjistil, že by napadený rozsudek trpěl vadami, které podle setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu zakládají důvod nepřezkoumatelnosti, přičemž na její závěry ohledně posouzení toho, jaké vady naplňují tento kasační důvod, pro stručnost odkazuje (viz. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75; rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73; rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74; rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130.

[11] Naplnění tohoto kasačního důvodu stěžovatelka fakticky dovozuje z toho, že krajský soud neprovedl jí navržené důkazní prostředky v podobě protokolů z předchozích let. K tomu je nutno uvést, že není povinností správního soudu provést všechny důkazní prostředky navržené účastníkem řízení, je však jeho povinností uvést, proč určitý důkazní prostředek neprovedl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2008, č. j. 9 Azs 15/2008 - 108). Této povinnosti krajský soud dostál, neboť na str. 17 napadeného rozsudku (s ohledem na závěry učiněné na str. 15 napadeného rozsudku) vysvětlil, proč považoval provádění těchto důkazních prostředků za nadbytečné, zvláště když některé důkazní prostředky byly provedeny již v rámci správního řízení, neboť je stěžovatelka předala jako svůj důkazní návrh i žalovanému. Pokud stěžovatelka dále namítá, že krajský soud postupoval ryze formalisticky a v rozporu s právem na spravedlivý proces, neboť se nezabýval jejími nově uplatněnými námitkami v replice ze dne 8. 3. 2016, je nutné konstatovat, že v této replice uplatnila stěžovatelka nad rámec žalobních námitek zcela novou argumentaci (porušení zásady totožnosti skutku, vady v oznámení o zahájení správního řízení), kterou však mohla a měla uvést ve lhůtě pro podání žaloby podle ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 72 odst. 1 s. ř. s. Pokud tak neučinila, nemohl se touto argumentací krajský soud zabývat, a to ani na základě toho, že ve své žalobě stěžovatelka obecně napadala skutková zjištění a navazující právní závěry správního orgánu; pokud by Nejvyšší správní soud přijal tuto argumentaci stěžovatelky jako správnou, zcela by tím popřel právní úpravu stanovující poměrně

striktní koncentraci řízení, a připustil by, že žalobce může v průběhu soudního řízení bez dalšího zcela volně měnit svou právní argumentaci.

[12] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že neshledal naplnění kasačního důvodu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Posouzení správnosti závěru krajského soudu přitom spadá pod kasační důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[13] K věci samé považuje Nejvyšší správní soud za nutné citovat z Cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 1/2010, přílohy 1, bod 2.10 Specifikace a vymezení dalších nákladů, bod 2, písm. e) – „*V ceně tepelné energie nelze uplatnit zejména výdaje na reprezentaci.*“ Podle přílohy 1 bod 2.10 Specifikace a vymezení dalších nákladů, bod 2, písm. j) tohoto cenového rozhodnutí dále platilo, že „*V ceně tepelné energie nelze uplatnit zejména platby za ekonomické, právní, poradenské nebo organizační služby, pokud není dodavatelem jednoznačně doloženo plnění těchto služeb.*“

[14] Nejvyšší správní soud má za to, že při posuzování toho, zda prodávající ve smyslu zákona o cenách vyhověl podmínkám cenové regulace (zde v podobě věcného usměrňování), je nutné zabývat se nejprve porovnáním jím skutečně uplatněných nákladů s těmi, které mohl uplatnit podle příslušného cenového rozhodnutí. Teprve v případě, kdy je určitý náklad posouzen jako souladný s cenovým rozhodnutím, je možné se dále zabývat okolnostmi uvedenými v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2008, č. j. 2 Afs 109/2007 – 146 (na nějž odkazuje žalovaný). Podle tohoto rozsudku „*Správní orgán, který posuzuje ekonomickou oprávněnost určitých nákladů, proto při svém rozhodování musí postupovat na základě racionální úvahy. V první řadě si musí ujasnit, zda by dané náklady v konkrétních poměrech kontrolované osoby řádný hospodář vynaložil. Přitom je třeba zohlednit všechny okolnosti a vzít v úvahu i to, že při úvaze o vynaložení určitých nákladů nelze odhadovat budoucí vývoj rozhodných skutečností s naprostou jistotou, takže řádný hospodář bude brát v úvahu i možnost, že dojde k mimořádným či obtížně předvídatelným okolnostem, na které bude muset adekvátně reagovat. Poté, co si správní orgán ujasní, jaké náklady by v konkrétním případě vynaložil řádný hospodář, porovná je s náklady skutečně vynaloženými. Teprve zjistí-li, že skutečně vynaložené náklady v nikoli nevýznamné míře převyšují náklady ekonomicky oprávněné, je zde prostor pro případný postih za správní delikt na úseku cen.*“ Jinými slovy citované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nemá sloužit k tomu, aby správní orgán odhlédl od předchozího cenového rozhodnutí, protože v takovém případě by takové cenové rozhodnutí postrádalo jakéhokoli smyslu, ale pouze k tomu, aby v případě posuzování ekonomické oprávněnosti určitých nákladů (v tam posuzované věci oprávněnost uplatněných mzdových nákladů, které se jevily jako nepřiměřeně vysoké s ohledem na zbytečně velké množství zaměstnanců), které jsou uznatelné dle předchozího cenového rozhodnutí, byly zváženy veškeré skutečnosti na základě racionální úvahy zohledňující okolnosti daného případu.

[15] Výše nastíněnou optikou má Nejvyšší správní soud za to, že veškeré náklady uplatněné stěžovatelkou, které spadají do kategorie její reprezentace, nemohly být uznány jako oprávněné. Nejvyšší správní soud přitom má za to, že mezi tyto náklady patří náklady na Vánoční gratulace, na akci Lípa Musica, na umístění reklamy DD Frýdlant, D.R.A.K. Liberec, DD Jablonné v Podještědí, na pořízení tichých vín, na propagační předměty, novoročenky, pexeso, na výhru v loterii, na nákup vstupenek na Moskevský sbor. Tyto náklady se totiž zjevně přímo ani nepřímo netýkají výroby a distribuce regulované tepelné

energie, ale sloužily ke „zviditelnění“ stěžovatelky, tedy k její prezentaci, a to buď tím, že tyto aktivity měly nalákat nové odběratele, nebo tím, že měly udržovat povědomí o činnosti a aktivitách stěžovatelky mezi stávajícími klienty. Nejvyšší správní soud tímto v žádném případě nedospívá k závěru, že tyto aktivity stěžovatelky nesměla provádět – to by ostatně bylo v rozporu se zásadou legální licence podle čl. 2 odst. 4 Ústavy či podle čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Pouze tím uvádí, že tyto náklady nemohly být stěžovatelkou uplatněny jako ekonomicky oprávněné náklady v ceně tepelné energie dle cenového rozhodnutí.

[16] Tyto aktivity stěžovatelka tedy mohla stěžovatelka činit, ale na jejich krytí měla použít finanční zdroje, které dle cenového rozhodnutí spadají do kategorie přiměřeného zisku. Nejvyšší správní soud má za to, že takovým postupem by byl beze zbytku naplněn smysl a účel cenové regulace, neboť prodávající by při provádění takové činnosti s ohledem na to, že tyto výdaje omezují jím fakticky utržený konečný zisk, prováděl pouze to, co by pro něj mělo maximální účinek s co nejmenšími náklady. Nejvyšší správní soud nemá za to, že takový závěr je pro prodávajícího, jehož cena podléhá věcnému usměrňování, nepřiměřený, neboť jednak je nutné uvést, že samotné cenové rozhodnutí počítá s tím, že některé náklady nejsou cenově uznatelné, ačkoli je zřejmé, že je prodávající bude pravidelně vynakládat (např. za zaviněná manka, náhrady škod, poplatky či úroky z prodlení, pokuty, platby pojistného za pojištění škod způsobených statutárními orgány právnických osob atd.), jednak je nutné konstatovat, že právě takovým přístupem bude zajištěno, že prodávající bude dodávat kvalitní zboží či služby za odpovídající cenu, tj. že nebude zneužívat svého postavení, které vedlo k přijetí cenové regulace.

[17] Na těchto závěrech ničeho nemění to, v jakém poměru stěžovatelka rozdělovala správní režii a zda náklady „jedné oblasti“ mohla s ohledem na tento poměr účtování správní režie uplatnit i v jiné oblasti, neboť samotný poměr správní režie stěžovatelce nebyl správními orgány vytýkán a jednak samotné výdaje nebyly bez ohledu na uplatnění tohoto poměru správní režie oprávněné. Rovněž není důležité, zda bylo bez jakýchkoli pochybností prokázáno, jestli tichá vína (či jiné obdobné předměty) byly dávány odběratelům či dodavatelům stěžovatelky, neboť to nic nemění na jejich charakteru, tj. že se jedná o „reklamu či propagaci“ stěžovatelky, tedy náklad na její prezentaci, který nebyl cenově uznatelný. Nejvyšší správní soud přitom má za to, že tyto závěry z napadeného rozhodnutí, ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím, jednoznačně vyplývají, a to bez ohledu na to, zda totožné závěry byly uvedeny v obou rozhodnutích, neboť ta je nutné vnímat v jejich vzájemné souvislosti, jelikož tvoří jeden celek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2009, č. j. 1 Afs 88/2009 - 48).

[18] Ve vztahu k argumentaci stěžovatelky, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť ohledně vypořádání jejich dílčích námitek žalovaný odkazoval na jiné části napadeného rozhodnutí, musí Nejvyšší správní soud poznamenat, že ačkoliv je třeba na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí z hlediska ústavních principů důsledně trvat, nemůže být tato povinnost chápána zcela dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován ve světle okolností každého jednotlivého případu. Zároveň tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument a každou dílčí námitku účastníka řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009, č. j.

9 Afs 70/2008 – 144). Podstatné je, aby se soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení tak, aby žádná z nich nezůstala bez náležité odpovědi (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 13), případně, za podmínek tomu přiměřeného kontextu, je možné se spokojit i s akceptací odpovědi implicitní, což připouští i Ústavní soud (např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 – 72). Odpověď na základní námitky totiž v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 130, nebo obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2010, č. j. 5 Afs 25/2009 – 98).

[19] Aplikací tohoto přístupu na nyní projednávanou věc má Nejvyšší správní soud za to, že tudíž postačuje, pokud správní orgán odkáže na jinou část svého rozhodnutí, resp. na prvostupňové rozhodnutí. Důležité je, aby úvahy správního orgánu byly z obsahu správního rozhodnutí zjistitelné, což se v projednávané věci stalo; ostatně i samotná stěžovatelka obsah správních rozhodnutí pochopila, neboť proti nim brojila žalobou, resp. kasační stížností, v nichž velice podrobně namítá podle ní nesprávné závěry správního orgánu, přičemž fakticky nerozporuje skutková zjištění správního orgánu, ale navazující právní posouzení správním orgánem zjištěného skutkového stavu. Pokud by tyto úvahy správního orgány nebyly z obsahu správních rozhodnutí seznatelné, nebylo by nic, proti čemu by stěžovatelka mohla tak obsáhle brojit. Z obsahu správního spisu a spisu krajského soudu a navazující kasační argumentace tedy jakkoli nevyplývá, že by se správní orgány věcí nezabývaly a na argumentaci stěžovatelky nereagovaly; správnost jejich úvah je věcí meritorního posouzení, jak bylo výše k argumentaci stěžovatelky stran naplnění kasačního důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. vysvětleno.

[20] Pokud se stěžovatelka podpůrně dovolává výsledků cenových kontrol v letech 2006, 2007 a 2009, je k tomu nutné uvést, že z logiky věci (časových souvislostí) tyto kontroly nemohly porovnávat jí uplatněné náklady v ceně tepelné energie s dotčeným cenovým rozhodnutím Energetického regulačního úřadu č. 1/2010, tudíž jsou pro daný případ nepoužitelné. Jestliže stěžovatelka těmito protokoly argumentuje v tom směru, že v minulosti byl ze strany cenových orgánů uznán jí uplatňovaný poměr správní režie, pak je k tomu nutno opakovaně uvést, že v projednávané věci stěžovatelce není vytýkáno uplatnění tohoto poměru správní režie, tudíž se tato argumentace míjí s předmětem správního řízení a obsah jí vytýkaného protiprávního jednání.

[21] Nejvyšší správní soud se však ztotožňuje s argumentací stěžovatelky stran nesprávného posouzení uznatelnosti nákladů na právní služby, které se týkaly sporu ohledně zaplacení částky 26 000 000,- Kč. Ve vztahu k nim je totiž nutné opět striktně postupovat dle příslušného cenového rozhodnutí, podle něhož tyto služby nemohou být výslovně uznány pouze tehdy, pokud není dodavatelem jednoznačně doloženo plnění těchto služeb. A contrario z toho vyplývá, že náklady za tyto služby jsou podle cenového rozhodnutí uznatelné. V takovém případě bylo na místě zvažovat, zda náklady za tyto služby případně odpovídají kritériím, které byly specifikovány ve výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 109/2007. Nejvyšší správní soud přitom má za to, že rozhodným kritériem pro posouzení uznatelnosti těchto nákladů zásadně nemůže být to, jakého typu sporu (resp. z jakého časového období) se tyto právní

služby týkaly. Jinými slovy nelze akceptovat závěr, že tyto náklady nemohou být akceptovány jenom proto, že se spor týká jiného časového období, než ve vztahu k němuž je přezkoumávána oprávněnost výše uplatňované ceny. Pokud by totiž tento argument měl platit, dostávající se osoby, jejichž zboží a služby podléhají cenové regulaci, do velice nevýhodného postavení, jelikož by mohly veškeré náklady na právní služby týkající se jednoho sporu uplatnit pouze v tom roce, kterého se daný spor týká. To však s ohledem na délku případného sporu a skutečnost, že spor může být zahájen i po uplynutí daného kalendářního roku, může být fakticky nemožné. Zvláště když takový spor může iniciovat protistrana (tj. stěžovatelka okamžik jeho zahájení často ani nemohla ovlivnit) v rámci poměrně dlouhých promlčecích či prekluzivních lhůt. V případě stěžovatelky podnikající v oblasti dodávek tepelné energie nelze rovněž např. vyloučit ani spory týkající se určení vlastnictví částí distribuční sítě, jejichž příčinou budou postupy a jednání učiněné i před rokem 1989.

[22] Tento typ sporů (které se týkají jiného období, než za které je správním orgánem posuzováno splnění podmínek cenové regulace) přitom mohou mít na fungování účastníka řízení velmi podstatný vliv; přičemž nelze po účastnících řízení požadovat, aby dopředu s takovými spory počítali a na jejich vedení si připravili peněžní prostředky, které by mohly podle faktického závěru žalovaného uplatnit pouze v tom roce, kterého se týkají. V případě sporů, které se týkají jednání, které se událo před zahájením aplikace cenové regulace v daném typu činnosti, by takový postup ani nebyl možný. Nejvyšší správní soud proto dospívá k závěru, že příslušné závěry žalovaného obsažené v napadeném rozhodnutí stran uznatelnosti nákladů za právní služby nemohou obstát. Za situace, kdy tyto náklady pojmově mohou představovat uznatelné náklady dle cenové regulace, se mohl žalovaný, pokud měl za to, že tyto náklady nemohou být uznány jako oprávněně uplatněné, zabývat pouze tím, zda byla splněna kritéria judikatury obsažená ve shora citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu, a nikoli tím, zda se spor týká téhož období, kterého se týká i předmětná kontrola dodržování cenové regulace.

[23] Nejvyšší správní soud se dále zabýval zbývající argumentací stěžovatelky a dospěl k těmto závěrům. Ve vztahu k nákladům na revitalizaci se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěry krajského soudu, že sice tyto náklady obecně splňují podmínky jejich znatelnosti, avšak jejich výše s ohledem na kvalitu výsledného materiálu byla shledána nepřiměřenou. Stěžovatelka sice s tímto závěrem nesouhlasí a poukazuje na to, že tyto náklady jsou obecně uznatelné, protože došlo k jejich využití (s čímž se lze s ohledem na znění přílohy 1, bod 2.10 Specifikace a vymezení dalších nákladů, bod 2, písm. a), podle kterého nelze uplatnit nevyužité provozní náklady spojení s přípravou a zabezpečením investiční výstavby, obecně ztotožnit), avšak tím jakkoli nevyvrací úvahu o nepřiměřenosti výše tohoto nákladu.

[24] Ve vztahu k argumentaci stěžovatelky brojící proti výši pokuty a povinnosti vrátit DPH, aniž by samotné vrácení DPH mohla stěžovatelka s ohledem na uplynutí prekluzivní lhůt zohlednit ve vztahu ke své vlastní daňové povinnosti na dani z přidané hodnoty, je nutné obecně uvést, že pokud stěžovatelka postupovala protiprávně a požadovala zaplacení ceny, na kterou neměla nárok, přičemž na základě této „nesprávné“ ceny byla vypočteno i DPH, je na místě, aby tu část ceny (včetně nesprávné výše DPH) vrátila svým odběratelům. Byla to totiž ona, kdo porušil právo, tudíž musí nést nepříznivé

následky s tím spojené, a to včetně toho, že si toto „vrácení“ DPH nebude moci zohlednit v rámci své daňové povinnosti v oblasti DPH Stěžovatelkou požadovaný přístup by tak byl v rozporu se smyslem cenové regulace, která měla vést k ochraně odběratelů před nesprávnou výší regulované ceny, nikoli k ochraně stěžovatelky.

[25] Pokud stěžovatelka dovozuje, že nebyla dostatečně zjištěna výše jejího majetkového prospěchu, protože správní orgány měly přesně určit výši oprávněné ceny a zohlednit jiné, podle jejího názoru oprávněné náklady, které však původně ona sama neuplatnila, dospívá Nejvyšší správní soud k závěru, že takový požadavek stěžovatelky není na místě. Byla to totiž ona, kdo měl regulovanou cenu správně vyčíslit a uplatňovat; pokud tak nepostupovala, nemůže následně po správním orgánu požadovat, aby vypočítal „správnou výši“ ceny na základě jiných, nově tvrzených či doložených nákladů, neboť v tom případě by cenu určoval správní orgán sám. A to zvláště za situace, kdy byla zvolena cenová regulace v podobě věcného usměrňování cen, tudíž nebyla stanovena přesná výše oprávněné ceny. Určení „maximální možné výše oprávněné ceny“ je za takové situace nanejvýš obtížné ba dokonce pro správní orgán nemožné, neboť je po něm požadováno, aby zvážil nejen zařazení jednotlivých nákladů pod oprávněné náklady dle cenového rozhodnutí, ale rovněž zvážil samotnou oprávněnost výše takového nákladu s ohledem na závěry obsažené ve shora citované judikatuře. Správní orgán by se tak z pozice kontrolního správního orgánu stal „správní orgán tvořící a určující cenu“, k čemuž mu zákon o cenách v případě věcného usměrňování cen nedává pravomoc.

## IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud po celkovém posouzení věci dospěl s ohledem na nedostatečné posouzení uznatelnosti nákladů na právní služby k závěru, že kasační stížnost je částečně důvodná, neboť byl naplněn kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a rozsudek krajského soudu proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Vzhledem k tomu, že již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného, Nejvyšší správní soud využil své pravomoci dané § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., krajskému soudu nevrátil věc k dalšímu řízení a současně se zrušením rozsudku krajského soudu rozhodl z důvodu procesní ekonomie také o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného a o vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.]. V něm je žalovaný povinen respektovat zde vyslovený závazný právní názor Nejvyššího správního soudu.

[27] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl; proto musí rozhodnout o náhradě nákladů celého soudního řízení. Podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. má úspěšná stěžovatelka právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Tyto náklady jsou tvořeny částkou – 12 400,- Kč za 4 úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1966 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), přičemž za jeden úkon přísluší v těchto věcech částka 3 100,- Kč (ustanovení § 9 odst. 4, § 7 advokátního tarifu). Náhrada hotových výdajů činí podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu částku ve výši 1 200,- Kč za čtyři úkony právní služby. Tuto částku dále Nejvyšší správní soud navýšil o DPH, jelikož zástupce

stěžovatelky je plátcem DPH. K této částce dále Nejvyšší správní soud připočetl náhradu za zaplacený soudní poplatek ve výši 10 000,- Kč. Přiznané náklady řízení ve výši 26 456,- Kč žalovaný uhradí k rukám zástupce stěžovatelky do 60 dnů 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 5. června 2018

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu