



## Rada ERÚ

### Energetický regulační úřad

Masarykovo nám. 5, 586 01 Jihlava

Č. j.: 00397-79/2019-ERU

V Jihlavě dne 18. května 2021

### R o z h o d n u t í

O rozkladu společnosti **České teplo s.r.o.**, se sídlem Klapkova 731/34, 182 00 Praha 8, IČ: 250 55 925 (dále též „účastník řízení“), zastoupené JUDr. Stanislavem Lžičařem, se sídlem kanceláře Navrátilova 7, 110 00 Praha 1, a rozkladu **Fakultní Thomayerova nemocnice**, se sídlem Vídeňská 800, 140 00 Praha 4, IČ: 000 64 190 (dále též „poškozený“), zastoupené Mgr. Patrikem Müllerem, advokátem se sídlem Ovocný trh 573/12, 110 00 Praha 1, proti výrokům I. a V. rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 00397-67/2019-ERU ze dne 12. ledna 2021 (sp. zn. OSR-00397/2019-ERU), kterým Energetický regulační úřad jako věcně příslušný správní orgán podle § 18 odst. 1 písm. b) 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, a § 2c zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů, uznal účastníka řízení vinným ze spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cenách“), kterého se dopustil tím, že požadoval po poškozeném jakožto odběrateli v průběhu roku 2015 cenu tepelné energie (vyúčtovávanou měsíčně, aniž by již následně provedl konečné vyúčtování ceny tepelné energie za rok 2015), jejíž výše nebyla v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, když v rozporu s bodem (1.1) a (1.2) cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 2/2013, k cenám tepelné energie (dále jen „cenové rozhodnutí č. 2/2013“), uplatnil v ceně tepelné energie ekonomicky neoprávněné náklady, a to v položce „Výrobní režie“ ve výši [redacted] bez DPH, v položce „Správní režie“ ve výši [redacted] bez DPH, a dále v rozporu s bodem (2.2.1) Přílohy č. 1 cenového rozhodnutí č. 2/2013 v položce „Odpisy“ neoprávněné náklady ve výši [redacted] bez DPH (**výrok I.**), uložil účastníkovi řízení opatření k nápravě zjištěného protiprávního stavu (**výrok II.**), dále pokutu ve výši [redacted] (**výrok III.**) a povinnost uhradit náklady řízení ve výši paušální částky [redacted] (**výrok IV.**) a poškozeného se svým nárokem na náhradu škody odkázal na soud (**výrok V.**), Rada Energetického regulačního úřadu (dále též „Rada“) jako nadřízený správní orgán Energetického regulačního úřadu podle § 17b odst. 10 písm. b) energetického zákona rozhodla v souladu s § 96 odst. 2 energetického zákona ve spojení s § 90 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), na návrh rozkladové komise, ustavené podle § 152 odst. 3 správního řádu, takto:

**Rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 00397-67/2019-ERU ze dne 12. ledna 2021 (sp. zn. OSR-00397/2019-ERU) se zrušuje a správní řízení vedené pod sp. zn. OSR-00397/2019-ERU se zastavuje.**

### **Odůvodnění:**

#### **I. Správní řízení sp. zn. OSR-01426/2017-ERU**

Energetický regulační úřad dne 13. listopadu 2015 zahájil u účastníka řízení kontrolu podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů, jejímž předmětem bylo prověřování, zda účastník řízení v roce 2014 v cenové lokalitě [REDAKCE] neporušil cenové předpisy tím, že sjednal nebo požadoval cenu, jejíž výše nebo kalkulace není v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách.

Kontrolní zjištění Energetického regulačního úřadu byla obsažena v Protokolu o kontrole č. [REDAKCE] ze dne 23. prosince 2016, č. j. 10248-69/2015-ERU, v němž bylo konstatováno, že účastník řízení v cenové lokalitě [REDAKCE] sjednal a požadoval cenu tepelné energie, jejíž výše nebo kalkulace nebyla v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen, když nedodržel body (1.1) a (1.2) cenového rozhodnutí č. 2/2013 tím, že v kalkulaci výsledné ceny tepelné energie pro rok 2014 uplatnil v položce „Odpisy“ náklad, který nelze považovat za ekonomicky oprávněný, a to ve výši [REDAKCE] neboť za ekonomicky oprávněnou výši odpisů majetku v kontrolované cenové lokalitě lze považovat pouze odpisy majetku vycházející ze součtu pořizovacích cen ve výši [REDAKCE]. Dále účastník řízení nedodržel body (1.1) a (1.3) a bod (4) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí č. 2/2013 tím, že ve výsledné ceně tepelné energie v roce 2014 uplatnil zisk vč. úroků z úvěru v nepřiměřené výši, která překračuje horní výši obvyklosti zisku o [REDAKCE].

Energetický regulační úřad v protokolu o kontrole uvedl, že účastník řízení v položce „Odpisy“ uplatnil náklad ve výši [REDAKCE] kdy se jednalo o odpisy majetku, jehož pořizovací cena je v odpisových kartách uvedena v celkové výši [REDAKCE] bez DPH. Informace o pořizovací hodnotě majetku se v jednotlivých podkladech nicméně zásadně lišily. Účastník řízení předložil Odborný posudek [REDAKCE], vypracovaný dne 18. března 2014 společností A+ALFA Praha s.r.o., v němž byla odhadnuta tržní hodnota technologie pro centrální zdroj tepla ve výši [REDAKCE] bez DPH, součet pořizovacích cen majetku sloužícího k výrobě a rozvodu tepelné energie potom ve výši [REDAKCE]. Účastník řízení dále předložil Odborný posudek [REDAKCE] vypracovaný dne 31. srpna 2016 opět společností A+ALFA Praha s.r.o. V tomto posudku byla kvalifikovaným odhadem stanovena přiměřená tržní hodnota technologie centrálního zdroje tepla ke dni 19. srpna 2016 ve výši [REDAKCE] bez DPH, přičemž v příloze posudku je uvedena pořizovací cena veškerého majetku ve výši [REDAKCE] bez DPH. Účastník řízení předložil rovněž Znalecký posudek [REDAKCE] vypracovaný dne 24. října 2016 znalcem Ing. [REDAKCE] CSc. Z poskytnutých informací bylo zřejmé, že znalecký posudek byl vyhotoven pro účely jednání o ukončení smlouvy o nájmu, provozování a rekonstrukci [REDAKCE] ze dne 26. srpna 2008, uzavřenou mezi účastníkem řízení a Thomayerovou nemocnicí, kdy podle této smlouvy po skončení smluvního vztahu mezi pronajímatelem a nájemcem převede nájemce smlouvou nová zařízení i provedené rekonstrukce na pronajímatele za cenu obvyklou v době převedení, určenou

znaleckým posudkem. Ve znaleckém posudku byla stanovena tržní hodnota technologie centrálního zdroje tepla ve výši [REDAKCE]. V příloze znaleckého posudku byla pořizovací cena veškerého majetku uvedena opětovně ve výši [REDAKCE]. V kontrole byl dále účastníkem řízení předložen znalecký posudek [REDAKCE] vypracovaný dne 21. září 2016 společností RSM TACOMA a.s., v němž byl vyčíslen součet pořizovacích cen majetku ve výši [REDAKCE]. Kontrolní pracovníci na základě toho uzavřeli, že pořizovací hodnoty majetku na předložených kartách jsou zavádějící a účastník řízení tuto částku nedokázal zcela doložit účetními doklady, na základě čehož při dalším šetření vycházeli z hodnot stanovených znaleckým posudkem [REDAKCE]. V souladu s bodem (2.2) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí č. 2/2013 tak mohl účastník řízení uplatnit v ceně tepelné energie odpisy v maximální povolené výši [REDAKCE].

Co se týče zisku, kontrolní pracovníci uvedli, že účastník řízení uplatnil ve výsledné ceně tepelné energie zisk ve výši [REDAKCE] bez DPH, přičemž zisk byl vypočítán účastníkem řízení jako rozdíl mezi realizovanými tržbami za dodávky tepelné energie a skutečnými ekonomicky oprávněnými náklady souvisejícími s výrobou a rozvodem tepelné energie. Energetický regulační úřad při posuzování přiměřenosti zisku uplatňovaného účastníkem řízení zjišťoval míru výnosnosti použitého kapitálu v odvětví teplotrenství.

Dne 1. února 2017 oznámil Energetický regulační úřad účastníkovi řízení zahájení správního řízení ve věci možného porušení § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách.

Rozhodnutím Energetického regulačního úřadu č. j. 01426-58/2017-ERU ze dne 15. srpna 2017 byla účastníkovi řízení uložena pokuta ve výši [REDAKCE] za spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, kterého se dopustil tím, že jakožto prodávající požadoval po tehdejších odběrateli - Thomayerova nemocnice, za rok 2014 cenu tepelné energie, jejíž výše nebyla v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen dle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, kdy účastník řízení zahrnul do ceny tepelné energie nepřiměřený zisk ve výši [REDAKCE] bez DPH. Dále mu Energetický regulační úřad uložil opatření k nápravě zjištěného protiprávního stavu. Energetický regulační úřad v odůvodnění tohoto rozhodnutí konstatoval, že v případě vytýkaného jednání ohledně neoprávněné výše odpisů v ceně tepelné energie je třeba vycházet z pořizovací ceny majetku ve výši [REDAKCE] neboť nebylo v řízení prokázáno, že by účetnictví účastníka řízení nepodávalo pravdivý obraz skutečného stavu. Pořizovací cenu v této výši ověřil správní orgán z podkladů předložených účastníkem řízení v kontrole a rovněž ve správním řízení, přičemž zároveň uvedl, že předmětem znaleckých posudků [REDAKCE] a [REDAKCE] a odborného posudku [REDAKCE] nebylo zjištění pořizovací ceny majetku účastníka řízení, kdy znalci vycházeli z údajů, které jim předložil sám účastník řízení. Ten při předávání údajů o pořizovacích cenách vycházel z výše plnění veřejné zakázky s Thomayerovou nemocnicí, nicméně v průběhu realizace této zakázky náklady na investice vzrostly o další vícenáklady.

Proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 01426-58/2017-ERU ze dne 15. srpna 2017, které bylo doručeno účastníkovi řízení dne 25. srpna 2017, podal účastník řízení dne 8. září 2017 rozklad, kterým toto rozhodnutí napadl v celém rozsahu, neboť správní orgán měl posoudit věc po právní stránce nesprávně. O rozkladu rozhodla Rada rozhodnutím č. j. 01426-66/2017-ERU ze dne 22. května 2018 tak, že napadené rozhodnutí zrušila a správní řízení zastavila.

## II. Přezkumné řízení

Rozhodnutím č. j. 07962-2/2018-ERU ze dne 9. srpna 2018 ve zkráceném přezkumném řízení Rada své rozhodnutí č. j. 01426-66/2017-ERU ze dne 22. května 2018 změnila tak, že část výroku „správní řízení vedené pod sp. zn. OSR-01426/2017-ERU se zastavuje“ změnila na „věc se vrací Energetickému regulačnímu úřadu k novému projednání“, přičemž účinky stanovila od právní moci rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení.

Rada shledala rozpornou s právními předpisy druhou část výroku přezkoumávaného rozhodnutí týkající se zastavení správního řízení ve věci možného porušení § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách. Podle § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), správní orgán řízení o přestupku zastaví, jestliže se v něm zjistí, že spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo obviněnému z přestupku prokázáno. Skutečnost, že prvostupňový správní orgán zatížil rozhodnutí č. j. 01426-58/2017-ERU ze dne 15. srpna 2017 vadami však ještě neznamená, že účastníkovi řízení není možno spáchání správního deliktu, minimálně v části, prokázat. V daném případě bylo oznámeno zahájení správního řízení dne 1. února 2017, když v oznámení Energetický regulační úřad uvedl, že řízení s účastníkem řízení zahajuje pro možné porušení § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách při uplatňování ceny tepelné energie za rok 2014, jejíž výše nebyla v souladu s podmínkami věcného usměrňování, když uvedená společnost jednak uplatnila v ceně tepelné energie ekonomicky neoprávněné náklady, konkrétně odpisy ve výši [REDAKCE] a dále nepřiměřený zisk ve výši [REDAKCE]. Předmět zahájeného správního řízení byl tedy formulován jakožto porušení cenových předpisů při kalkulaci ceny tepelné energie za rok 2014 uplatňované v příslušné cenové lokalitě, přičemž tento předmět řízení se nevyčerpává nepřiměřeným ziskem ve výši [REDAKCE].

Dne 15. října 2018 podal účastník řízení proti rozhodnutí Rady č. j. 07962-2/2018-ERU ze dne 9. srpna 2018 rozklad. O rozkladu účastníka řízení rozhodla Rada rozhodnutím č. j. 07962-10/2018-ERU ze dne 18. prosince 2018, kterým rozklad účastníka řízení zamítla a napadené rozhodnutí potvrdila.

## III. Správní řízení sp. zn. OSR-00076/2019-ERU

Energetický regulační úřad dne 24. dubna 2017 zahájil u účastníka řízení kontrolu podle kontrolního řádu, jejímž předmětem bylo prověřování, zda účastník řízení v roce 2015 v cenové lokalitě [REDAKCE] neporušil cenové předpisy tím, že sjednal nebo požadoval cenu v rozporu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách.

Kontrolní zjištění Energetického regulačního úřadu byla obsažena v Protokolu o kontrole č. [REDAKCE] ze dne 13. září 2017, č. j. 04727-12/2017-ERU, v němž bylo konstatováno, že účastník řízení v cenové lokalitě [REDAKCE] sjednal a požadoval cenu tepelné energie, jejíž výše nebo kalkulace nebyla v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen, když nedodržel body (1.1) a (1.2) cenového rozhodnutí č. 2/2013 tím, že v kalkulaci výsledné ceny tepelné energie pro rok 2015 uplatnil ekonomicky neoprávněné náklady, a to v položce „Odpisy“ ve výši [REDAKCE].

bez DPH, v položce „Správní režie“ ve výši [REDACTED] bez DPH a v položce „Výrobní režie“ ve výši [REDACTED] bez DPH.

Energetický regulační úřad v protokolu o kontrole uvedl, že účastník řízení v položce „Odpisy“ uplatnil náklad ve výši [REDACTED] bez DPH, kdy se jednalo o odpisy majetku, jehož pořizovací cena je v odpisových kartách uvedena v celkové výši [REDACTED] bez DPH. Stejně jako při kontrole ceny tepelné energie za rok 2014 kontrolní pracovníci dospěli k závěru, že na základě podkladů založených v kontrolním spise, zejména odborných a znaleckých posudků, měla být pořizovací cena majetku v součtu vyčíslena na částku [REDACTED] bez DPH, z čehož měly být určeny roční odpisy v celkové výši [REDACTED] bez DPH. Účastník řízení tak v položce „Odpisy“ uplatnil o [REDACTED] bez DPH více, než jsou ekonomicky oprávněné náklady vypočítané kontrolními pracovníky.

Co se týče nákladů uplatněných v položce „Výrobní režie“, kontrolní pracovníci shledali neoprávněnými náklady vynaložené na příspěvky na penzijní připojištění zaměstnanců účastníka řízení. V rámci výrobní režie kontrolní pracovníci konstatovali, že náklady na příspěvky na penzijní připojištění zaměstnanců správních středisek účastník řízení zařazoval do výrobní režie nepřímé, z nichž [REDACTED] % připadalo na činnost „teplo“ a z toho [REDACTED] % podle podílu množství dodané tepelné energie na cenovou lokalitu [REDACTED], tj. náklady ve výši [REDACTED] bez DPH, a náklady na příspěvky na penzijní připojištění zaměstnanců přímo přiřazených ke kontrolované cenové lokalitě účastník řízení zařazoval do výrobní režie přímé, kdy do ceny tepelné energie vstupovaly náklady ponížené o část nákladů podle dělení při kombinované výrobě elektřiny a tepla (násobeno koeficientem  $\beta$  t – [REDACTED]), tj. náklady ve výši [REDACTED] bez DPH. Celkem tedy byly uplatněny neoprávněné náklady ve výši [REDACTED] bez DPH.

V rámci položky „Správní režie“ kontrolní pracovníci shledali neoprávněnými náklady na penzijní připojištění a životní pojištění zaměstnanců účastníka řízení. Na činnost „teplo“ připadla část těchto nákladů ve výši [REDACTED] % a z toho [REDACTED] % na kontrolovanou cenovou lokalitu, celkově tedy [REDACTED] bez DPH.

Kontrolní pracovníci označili náklady na výše uvedené příspěvky jako ekonomicky neoprávněné v ceně tepelné energie, protože se nejedná o náklady nezbytné pro výrobu nebo rozvod tepelné energie, nejsou odvislé od množství vykonané práce, nýbrž jsou nadstandardním benefitem. Ačkoliv jsou tyto náklady daňově uznatelné, neznamená to, že představují ekonomicky oprávněné náklady v ceně tepelné energie. Podle kontrolních pracovníků tyto náklady nevypovídají nic o hospodárném vynakládání nezbytně nutných nákladů souvisejících s reprodukcí zboží podléhajícího regulaci cen, a tento benefit nemá ani žádnou věcnou souvislost s licencovanou činností, která podléhá regulaci cen. Jelikož se jedná o nadstandardní platbu, není žádoucí, aby tento náklad nesli v ceně tepelné energie její odběratelé, dodavatel by ho měl financovat z vlastních finančních prostředků.

Přípisem ze dne 19. března 2018, č. j. 02637-3/2018-ERU, Energetický regulační úřad oznámil účastníkovi řízení zahájení správního řízení pro podezření ze spáchání 8 přestupků podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, které se měly týkat porušení § 6 odst. 1 písm. c) téhož zákona při uplatňování výsledné ceny tepelné energie za rok 2015 v 8 cenových lokalitách, kam účastník řízení tepelnou energii dodával, včetně výše uvedeného porušení zákona v cenové lokalitě [REDACTED]

Dne 28. listopadu 2018 se se svým nárokem na náhradu škody do řízení přihlásil poškozený, který odhadl výši majetkové škody jemu způsobené účastníkem řízení na částku cca [REDACTED] Kč.

Usnesením č. j. 02637-24/2018-ERU ze dne 3. ledna 2019 Energetický regulační úřad ze správního řízení sp. zn. OSR-02637/2018-ERU vyloučil podle § 140 odst. 3 správního řádu a § 88 odst. 5 zákona o odpovědnosti za přestupky část správního řízení vztahující se k cenové lokalitě [REDACTED], a to do řízení sp. zn. OSR-00076/2019-ERU.

#### IV. Společné řízení

Usnesením č. j. 00397-1/2019-ERU ze dne 10. ledna 2019 byla správní řízení sp. zn. OSR-01426/2017-ERU a OSR-00076/2019-ERU spojena do společného řízení pod sp. zn. OSR-00397/2019-ERU.

Přípisem ze dne 23. července 2019 Energetický regulační úřad vyrozuměl účastníka řízení i poškozeného o upřesnění předmětu správního řízení a o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Správní orgán upřesnil, že jeden přestupek účastníka řízení se měl týkat výsledné ceny tepelné energie za rok 2014, kdy měl účastník řízení uplatňovat v ceně neoprávněné náklady v rámci odpisů v celkové výši [REDACTED] bez DPH, přičemž správní orgán vycházel z jiné pořizovací ceny majetku než účastník řízení, a nepřiměřený zisk ve výši [REDACTED] bez DPH (včetně úroků z úvěru). Ohledně výsledné ceny tepelné energie za rok 2015 se mělo jednat o neoprávněné náklady ve výši [REDACTED] bez DPH v položkách „Opravy a údržba“, „Výrobní režie“ a „Správní režie“ a ve výši [REDACTED] bez DPH v položce „Odpisy“.

Ve vyjádření ze dne 6. srpna 2019 účastník řízení namítal, že nemohla být spojena dvě řízení, která byla zahájena v době účinnosti rozdílných právních úprav.

Poškozený se k věci vyjádřil dne 29. srpna 2019. Souhlasil s tím, že účastník řízení nemohl do ceny tepelné energie zahrnovat odpisy jinak, než ze zjištěné hodnoty majetku ve výši [REDACTED] což odpovídá i podmínkám veřejné zakázky a následně uzavřenému smluvnímu vztahu. Hodnotu majetku ve výši [REDACTED] kterou měl ve svém účetnictví, účastník řízení nedokázal nikdy uspokojivě vysvětlit. V závislosti na tom by měl Energetický regulační úřad přezkoumat i výši úroku z úvěru, neboť na investici [REDACTED] je potřeba výrazně nižší úvěr. Dále namítal, že Energetický regulační úřad by měl považovat za ekonomicky neoprávněné všechny náklady v položce „Opravy a údržba“ ve výši [REDACTED] neboť opravy měla provést dceřiná společnost účastníka řízení. Poškozený poukázal i na podklady správního a kontrolního spisu, z nichž vyplývá, že za rok 2015 byly skutečné náklady na „Výrobní režii“ ve výši [REDACTED] nicméně účastník řízení do ceny tepelné energie zahrnul celkové náklady této položky ve výši [REDACTED]. Poškozený rovněž rozporoval náklady na nákup zemního plynu, které měla rovněž provádět dceřiná společnost účastníka řízení, přičemž sám účastník řízení poškozenému sdělil, že tyto náklady oproti předběžné ceně klesly o [REDACTED] ve skutečnosti však byly jen o [REDACTED] nižší.

K zaměstnaneckým benefitům účastník řízení namítal, že Energetický regulační úřad popírá jako důvodné mzdové složky, přičemž mzda jako odměna za práci se stanoví způsobem, který zákon předpokládá. Korekce mzdy správním orgánem nelze vydávat

za porušení cenového předpisu, nadto když náklady na příspěvky na penzijní připojištění a životní pojištění nejsou v cenovém rozhodnutí vyjmenovány v negativním výčtu nákladů, které nelze uplatňovat v ceně tepelné energie. Tento postup zakládá mj. diskriminační podmínky.

K pořizovací ceně majetku se účastník řízení dále vyjádřil dne 2. září 2019, kdy uvedl, že stav technologie v roce 2016 se prakticky neliší od stavu jeho zabudování (což dokládá částí fotodokumentace). Dle jeho slov z „totálního šrotu vydávaného za energetické zařízení“ byl vybudován plně funkční a spolehlivý systém dle zadání objednatele. Pořizovací cena [redacted] vycházela ze stavu stavební připravenosti, ke kterému se zavázala Thomayerova nemocnice, protože ta měla předat objekty vyklizené, bez nefunkční nebo „vybydlené“ technologie. Veškerou stavební činnost, včetně odstranění staré technologie, úklidu prostor a stavebních prací, musel realizovat účastník řízení na vlastní náklady a tyto náklady v rozhodující míře ovlivnily vstupy do účetní evidence. K prokázání navýšení ceny celé zakázky na [redacted] účastník řízení mj. navrhl důkaz svědeckou výpovědí zaměstnance [redacted] který má kompletní fotodokumentaci a akci po technické stránce realizoval a odborně vedl.

Rozhodnutím Energetického regulačního úřadu č. j. 00397-20/2019-ERU ze dne 24. října 2019 byl účastník řízení uznán vinným ze spáchání dvou správních deliktů podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách specifikovaných ve výrokové části tohoto rozhodnutí, bylo mu uloženo opatření k nápravě zjištěného protiprávního stavu a úhrnná pokuta ve výši [redacted]

Energetický regulační úřad se zabýval skutkovými zjištěními ohledně pořizovací ceny majetku účastníka řízení. Uvedl, že v ceně tepelné energie účastník řízení uplatnil odpisy z pořizovací ceny majetku ve výši [redacted] bez DPH podle inventárních karet majetku. Podle Odborného posudku [redacted], jehož objednatelem byl účastník řízení, byla tržní hodnota tohoto majetku zjištěna ve výši [redacted] bez DPH, v podkladech posudku je pak uvedena pořizovací cena ve výši [redacted] bez DPH, což odpovídá i odpisovým kartám předloženým účastníkem řízení v rámci kontroly. Odborný posudek [redacted] taktéž předložený účastníkem řízení a vypracovaný stejnou osobou jako předchozí posudek, stanovil přiměřenou tržní hodnotu technologie centrálního zdroje tepla po zaokrouhlení ve výši [redacted] bez DPH, v podkladech posudku je pak uvedena pořizovací cena majetku ve výši [redacted] bez DPH. Ze Znaleckého posudku [redacted] vyplývá přiměřená tržní hodnota majetku ve výši [redacted] bez DPH, součet pořizovacích cen majetku je pak ve výši [redacted] bez DPH. Rovněž Znalecký posudek [redacted] předložený účastníkem řízení uvádí součet pořizovacích cen majetku ve výši [redacted] bez DPH. Účastník řízení ve správním řízení doložil, že uzavřel tři smlouvy a provedl tři výrobní zakázky v celkové výši [redacted] bez DPH.

K odpisům Energetický regulační úřad konstatoval, že účastník řízení odpisy počítal z pořizovací ceny majetku ve výši [redacted] bez DPH, ačkoliv je neuplatňoval v plné výši [redacted] bez DPH), ale ve výši [redacted] bez DPH v roce 2014 a [redacted] bez DPH v roce 2015. Správní orgán však nemohl odhlédnout od skutečností zjištěných v kontrole a ve Znaleckém posudku [redacted] který uváděl pořizovací cenu majetku ve výši [redacted] což odpovídalo i Smlouvě o realizaci veřejné zakázky uzavřené mezi účastníkem řízení a poškozeným, jejíž součástí je Smlouva o nájmu,

provozování a rekonstrukci. Veřejná zakázka stanovila na rekonstrukci částku [REDAKCE]. V rámci správního řízení nebyly doloženy žádné změny rozsahu rekonstrukce, nadto ve výši cca [REDAKCE]. Sám účastník řízení předložil znalci soupis pořizovacích cen majetku ve výši, která neodpovídala jeho účetnictví. Na základě toho správní orgán usoudil, že pořizovací cena majetku je ve výši [REDAKCE] v důsledku čehož mohly být odpisy v roce 2014 ve výši maximálně [REDAKCE] a v roce 2015 ve výši maximálně [REDAKCE].

Co se týče nákladů na příspěvky na penzijní připojištění a životní pojištění zaměstnanců prvostupňový orgán dospěl k závěru, že tyto příspěvky byly v posuzované cenové lokalitě ve výši [REDAKCE] bez DPH v položce „Správní režie“ a ve výši [REDAKCE] bez DPH v položce „Výrobní režie“. Energetický regulační úřad učinil závěr, že tyto příspěvky nelze považovat za mzdové náklady a nelze je v ceně tepelné energie uplatňovat vůbec. V tomto ohledu odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 30 A 93/2014-80, který závěry ohledně příspěvku na životní pojištění již potvrdil.

## V. Řízení o rozkladech

Proti výrokům I. a V. rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 00397-20/2019-ERU ze dne 24. října 2019 podal dne 7. listopadu 2019 poškozený rozklad, neboť namítal nedostatečné zjištění skutkového stavu a nesprávné právní posouzení oprávněnosti nákladů a přiměřeného zisku, vyjádřil nesouhlas s odkázáním jeho nároku na soud a navrhl, aby Rada napadené rozhodnutí zrušila a věc vrátila k novému projednání.

Proti stejnému rozhodnutí podal rozklad dne 11. listopadu 2019 i účastník řízení, který napadl rozhodnutí v celém rozsahu. Účastník řízení namítal, že Energetický regulační úřad při stanovení výše pořizovacích cen majetku postupoval v rozporu s právními předpisy a základními principy zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o účetnictví“), zejména principem tzv. historických cen, přičemž neprokázal, že by účastník řízení ocenil majetek v rozporu s tímto zákonem. Přesto ho sám Energetický regulační úřad ocenil způsobem, který zákon o účetnictví a jeho prováděcí předpisy neznají, a na takovém ocenění založil svůj závěr o spáchání správních deliktů. Účastník řízení odkázal na argumentaci Energetického regulačního úřadu v rozhodnutí č. j. 01426-58/2017-ERU, v němž prvostupňový orgán původně neshledal porušení cenových předpisů ohledně položky „Odpisy“. Účastník řízení namítal, že správní orgán předmětnou otázku posuzuje, jak se mu to zrovna hodí. V přílohách k rozkladu účastník řízení zaslal inventární karty majetku, jak jsou historicky vedeny v jeho účetní evidenci. Účastník řízení nesouhlasil ani s paušalizací výpočtů ohledně přiměřenosti zisku a neprovedení úvahy, zda tyto výpočty v konkrétní věci zajišťují přiměřenou návratnost použitého kapitálu. Pokud účastník řízení vychází z pořizovací ceny majetku ve výši [REDAKCE] zohlední uplatněný zisk a ukončení smlouvy v roce 2016, pak mu v příslušné cenové lokalitě chybí na zisku [REDAKCE]. Účastník řízení navrhl, aby bylo napadené rozhodnutí zrušeno a správní řízení zastaveno.

Ve vyjádření ze dne 25. listopadu 2019 poškozený k rozkladu účastníka řízení uvedl, že účastník řízení pouze zahrnuje správní orgán inventárními kartami, které nic nedokazují. Nelze dovodit, že by Energetický regulační úřad musel účetnictví účastníka řízení, které je pouze jedním z podkladů, plně respektovat, naopak by měl podrobit testu, zda účetní



výkazy věrně a poctivě zobrazují skutečný stav a zda nákladové položky odpovídají pojetí ekonomicky oprávněných nákladů.

Dne 7. ledna 2020 účastník řízení zaslal podání označené jako doplnění rozkladu, v němž upozornil na rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, podle něhož se poškozený dopustil porušení postupu při zadávání veřejné zakázky, kdy v odůvodnění bylo mj. konstatováno, že zadavatelem hodnocená cena nezahrnovala všechny její složky, výdaje, které zadavatel uhradí. Cena vycházející z veřejné zakázky tak podle účastníka řízení zjevně neodpovídá ceně skutečné, jak je zachycena v účetnictví účastníka řízení potvrzeném výrokem auditora. Celková investice rekonstrukce dle názoru účastníka řízení nelze dle špatného zadání veřejné zakázky určit a pro absenci úplné technické dokumentace na straně poškozeného ani nelze spočítat. Účastník řízení navrhl k prokázání výše pořizovacích cen důkaz ohledáním „karet majetku“. Konstatoval, že význam účetní evidence nelze snižovat, jak vyplývá např. z rozsudku Krajského soudu v Ostravě č. j. 22 Ca 185/2009 nebo z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 24/2007. Energetický regulační úřad zde nese břemeno důkazní, kdy by musel prokázat, že účetnictví účastníka řízení je nevěrohodné, neúplné, neprůkazné či nesprávné.

O rozkladech rozhodla Rada rozhodnutím č. j. 00397-34/2019-ERU ze dne 24. března 2020, že napadené rozhodnutí zrušila a věc vrátila k novému projednání, přičemž rozklad poškozeného proti výroku I. shledala nepřijatelným, jelikož poškozený může podat rozklad podle § 96 odst. 1 písm. b) téhož zákona o odpovědnosti za přestupky jen proti výroku o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení a výroku o nákladech spojených s uplatněním nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení.

Rada konstatovala, že problematika výše pořizovacích cen provozních aktiv účastníka řízení je pro rozhodnutí ve věci zásadní, neboť podle celkové výše pořizovacích cen majetku jsou jako neoprávněné vyhodnoceny náklady uplatněné v položce „Odpisy“ a rovněž přiměřenost zisku je podle § 2 odst. 7 písm. b) zákona o cenách posuzována ve vztahu k použitému kapitálu. Účastník řízení eviduje ve svém účetnictví, což dokládá mj. inventárními (účetními) kartami majetku, součet pořizovacích cen majetku včetně technického zhodnocení [redacted] bez DPH, kdežto Energetický regulační úřad vyhodnotil, že součet pořizovacích cen je ve výši [redacted] bez DPH. Jedná se tak o diametrálně odlišné údaje. Rada uvedla, že některé v řízení zjištěné skutečnosti vyvolávají pochybnosti (např. že účastník řízení nechal zpracovat tři znalecké posudky, kdy stejný znalec vycházel z údajů předložených účastníkem řízení, přičemž jedním z údajů byla pořizovací cena majetku, kterou sám účastník řízení uváděl dvakrát ve výši [redacted] bez DPH a jednou ve výši [redacted] bez DPH). V případě určení pořizovacích cen majetku není bez dalšího rozhodující, co je uvedeno v inventárních kartách v účetnictví účastníka řízení, ale zda údaje v nich odpovídají skutečnosti. Lze ale dát účastníkovi řízení za pravdu v tom, že by správní orgán musel učinit závěr, že údaje zachycené v účetnictví účastníka řízení neodpovídají skutečnosti, tj. účetnictví účastníka řízení neposkytuje věrný obraz skutečného stavu. Důkazní břemeno zde leží na správním orgánu, který musí zjistit stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Závěry o nepravdivosti účetnictví účastníka řízení či nepřiměřené výši vynaložených nákladů by musely být ve správním řízení velmi podrobně a pečlivě odůvodněny a dostatečným způsobem nevzbuzujícím pochybnosti podloženy, nicméně takový stav Rada v napadeném rozhodnutí neshledala. Prvostupňový orgán

se v podstatě toliko odkázal na Znalecký posudek [redacted] z něhož vycházeli při určení pořizovacích cen majetku účastníka řízení již kontrolní pracovníci, nicméně z rozhodnutí není zřejmé, proč postupoval právě podle tohoto posudku. Účelem posudku bylo zjištění aktuální tržní hodnoty majetku. Energetický regulační úřad jednoznačně neprokázal, že by pořizovací ceny majetku účastníka řízení v cenové lokalitě [redacted] neodpovídaly údajům na evidovaných inventárních kartách.

Podle zákona o účetnictví se pořizovací cenou rozumí cena, za kterou byl majetek pořízen a náklady s jeho pořízením související [viz § 25 odst. 5 písm. a)]. Nejedná se tedy bez dalšího o cenu pořízení majetku ve smyslu ceny smluvní, ale do ocenění vstupují další tzv. aktivované náklady (náklady zahrnované do pořizovací ceny dlouhodobých aktiv, které jsou ekonomicky nutné k tomu, aby bylo aktivum způsobilé přinášet užitek). Pokud účastník řízení namítal, že pořizovací cena majetku vzrostla mj. z důvodu nesplnění stavu stavební připravenosti deklarovaného poškozeným, pak se s touto námitkou prvostupňový orgán dostatečně nevypořádal. V rozhodnutí absentuje jakákoliv úvaha týkající se toho, zda náklady spojené s odstraněním a vyklizením staré technologie lze zahrnout do pořizovací ceny majetku či nikoli. V případě důkazní nouze by prvostupňový orgán mohl zvážit provedení znaleckého posouzení.

Co se týče posouzení přiměřenosti zisku, uvedla Rada, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s § 2 odst. 7 písm. b) zákona o cenách ve spojení s § 6 uvedeného zákona, v důsledku čehož Energetický regulační úřad neprokázal, že se účastník řízení dopustil ve vztahu k zahrnutí zisku do ceny tepelné energie přestupku. Rada odkázala na rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 30 A 17/2017-400, když při posuzování přiměřenosti zisku v ceně tepelné energie je třeba v intencích závazných právních závěrů tohoto rozsudku postupovat. Z hlediska zákona o cenách nelze postupovat tak, aby byl pojem zisku ztotožněn s návratností vynaložené investice. S vynaložením určité investice je spojeno nejen očekávání investora, že mu vynaložené prostředky budou navráceny, ale i očekávání zisku v užším slova smyslu, tj. určité odměny, která má být úměrná míře rizika vynaložení konkrétní investice. Podle závěrů krajského soudu součástí úvahy o přiměřenosti zisku v ceně tepelné energie, musí být provedení individuálního posouzení, tj. stanovení přiměřeného výnosu prostřednictvím zisku ve vztahu ke konkrétním aktivům držitele licence. Takové posouzení prvostupňový správní orgán neprovedl. Ztotožnění zisku obvyklého a přiměřeného by znamenalo, že obvyklý zisk, který není stanovován skrze kvantifikaci rizika investice, ale ex post statisticky, zajistí přiměřený výnos každému jednotlivému adresátovi cenové regulace. Pokud Energetický regulační úřad učinil závěr, že obvyklá míra výnosnosti použitého kapitálu zjištěná ve výši 11,23 % ve vztahu k účastníkovi řízení odpovídá přiměřené výši zisku v ceně tepelné energie za určitý kalendářní rok, není zřejmé, na základě čeho závěr o přiměřenosti výnosu učinil.

## **VI. Nové projednání věci a napadené rozhodnutí**

Energetický regulační úřad dne 22. července 2020 usnesením č. j. 00397-44/2019-ERU ustanovil znalecký ústav Česká znalecká, a.s., se sídlem Nezvalova 423/8, 500 03 Hradec Králové, IČ: 252 60 138 (dále též jen „znalecký ústav“), za účelem vypracování znaleckého posudku. Posudek označený jako „Stanovení COB technologického celku centrálního zdroje tepla, nacházejícího se v Thomayerově nemocnici, Praha (výměník)“ obdržel dne 3. listopadu 2020 a následně s ním seznámil účastníky řízení. Účastník řízení

se k podkladů vyjádřil dne 8. ledna 2021, když sdělil, že posudek obsahuje nepřesnosti a znalec nepochybně vycházel z neúplných podkladů.

Rozhodnutím č. j. 00397-67/2019-ERU ze dne 12. ledna 2021 rozhodl Energetický regulační úřad tak, jak je uvedeno v návěti tohoto rozhodnutí. V rámci řízení bylo zjištěno, že účastník řízení promítl v cenové lokalitě [REDAKCE] do ceny tepelné energie za rok 2015 odpisy ve výši [REDAKCE] což nebyla částka vycházející z předložených inventurních karet majetku, které by odpovídala celková výše odpisů výši [REDAKCE]. V průběhu správního řízení bylo zjištěno, že účastník řízení pro účely odpisování ocenil pořízený majetek pořizovací cenou ve smyslu § 25 odst. 5 písm. a) zákona o účastnictví ve výši [REDAKCE] bez DPH, kdy tato hodnota se skládala nejen z ceny, za kterou byl majetek pořízen, ale i z nákladů s jeho pořízením souvisejících. V rámci správního řízení zpočátku tedy vyšly najevo v zásadě dvě potenciální výše pořizovací ceny majetku účastníka řízení, a to ve výši [REDAKCE] vycházející z účetnictví účastníka řízení, a ve výši [REDAKCE]. Prvostupňový správní orgán nicméně konstatoval, že nebyly doloženy žádné činnosti v rozsahu [REDAKCE] a z předložených smluv rozsah díla nelze určit. Správní orgán proto přistoupil k posuzování této otázky znaleckým posudkem. Dne 3. listopadu 2020 obdržel od znaleckého ústavu Znalecký posudek [REDAKCE] v jehož závěru znalecký ústav stanovil cenu obvyklou technologického celku centrálního zdroje tepla v cenové lokalitě v letech 2008–2010 v intervalu od [REDAKCE] do [REDAKCE] kdy maximální hranice má zohledňovat „*veškeré náklady vyskytující se v průběhu realizace zakázky*“ oproti nabídkové ceně. Energetický regulační úřad uvedl, že má za to, že pořizovací cena odpisovaného majetku účastníka řízení mohla maximálně činit [REDAKCE] na základě čehož určil hodnotu odpisů, kterou bylo možno do ceny zahrnout.

Poškozeného Energetický regulační úřad odkázal s jeho nárokem na soud, když uvedl, že z porovnání rozsahu uplatněného nároku ze strany poškozeného a vymezeného předmětu vedeného správního řízení je zřejmé, že tento uplatnil svůj nárok v mnohem větším rozsahu, který zjevně přesahuje předmět vedeného řízení, když náhrada škody uplatněná odběratelem nemá přímou souvislost s přestupkem, pro který je vedeno správní řízení.

## **VII. Rozklad účastníka řízení a poškozeného**

Proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 00397-67/2019-ERU ze dne 12. ledna 2021, které mu bylo doručeno téhož dne, podal dne 27. ledna 2021 rozklad účastník řízení, jehož závěrem navrhl napadené rozhodnutí zrušit a správní řízení zastavit. V rozkladu uvedl, že především došlo ze strany správního orgánu nepřípustně k rozšíření předmětu původně vymezeného v rámci zahájení řízení. Konstatoval, že prvostupňový správní orgán vychází z mylného závěru, že nebylo provedeno výsledné vyúčtování ceny tepelné energie za rok 2015, ale pouze měsíční vyúčtování. Od data tohoto vyúčtování se pak odvíjí i běh doby pro zánik odpovědnosti za přestupek.

K otázce příspěvků na penzijní připojištění a životní pojištění účastník řízení předložil rozsáhlou argumentaci, v níž zdůraznil, že na předmětnou otázku existují dva srovnatelné právní názory, které se projevily i v rámci správní praxe Energetického regulačního úřadu. Cenové rozhodnutí č. 2/2013 je v uvedené otázce neurčité a nezakazuje zahrnutí těchto nákladů výslovně, proto jejich zahrnutí nelze sankcionovat.

K problematice ekonomicky neoprávněných nákladů v položce „Odpisy“ účastník řízení uvedl, že snaha tuto věc sankcionovat je projevem ekonomických zájmů státu jakožto zřizovatele poškozeného, který nechal zdevastovat tepelné hospodářství a nyní hledá cestu, jak se zprostit povinnosti uhradit jeho rekonstrukci, a to s pomocí Energetického regulačního úřadu. Energetický regulační úřad manipuloval obsahem předložených znaleckých posudků a postup, kdy odmítá dlouhodobě a opakovaně vyslechnout znalce, který zpracoval znalecké posudky, na základě kterých správní orgán dnes rozhoduje, je postupem nezákonně krátcím práva účastníka řízení. Písemné vyjádření znalce zpochybňuje závěry, které prvostupňový správní orgán dovozuje. Účastník řízení uvádí, že správní spis aktuálně obsahuje 6 267 listů písemných dokladů, nicméně jeví se, že rozhodováno je pouze na základě některých náhodně vybraných podkladů, aniž by správní orgán svůj postup stran dokazování objasnil. Energetický regulační úřad uvádí, že nemůže ignorovat posudek [REDAKCE] když další čtyři posudky ale bez dalšího ignoruje. Tvzení, že „V rámci správního řízení zpočátku tedy vyšly najevo v zásadě dvě potenciální výše pořizovací ceny majetku účastníka řízení, a to ve výši [REDAKCE] vycházející z účetnictví účastníka řízení, a ve výši [REDAKCE] vycházející z podkladů poskytnutých účastníkem řízení pro účely zpracování Znaleckého posudku [REDAKCE] je třeba odmítnout, neboť pořizovací cena je jen jedna, a to ve výši [REDAKCE] druhá představuje vyjádření o ceně modifikované bez pořizovacích nákladů, jak bylo v řízení vysvětleno. Účastník řízení uvádí, že v době uzavírání smlouvy s poškozeným v roce 2008 neexistovala projektová dokumentace, kterou by bylo možné následně měnit, přičemž sám Úřad pro ochranu hospodářské soutěže v rozhodnutí č. j. [REDAKCE] rozhodl, že při zadání veřejné zakázky nebyl dodržen zákonný postup a hodnocená cena nezahrnovala veškeré platby.

Účastník řízení dále namítá, že znalec při zpracování nového znaleckého posudku [REDAKCE] nevycházel z úplných informací, především toho, že nabídky uchazečů ve veřejné soutěži nezahrnovaly veškeré náklady. Podle účastníka řízení zadání znaleckého posudku neodpovídalo závaznému právnímu názoru vyjádřenému Radou v předchozím rozhodnutí o rozkladu. Prvostupňový správní orgán pominul, že on je povinen nést důkazní břemeno ohledně spáchání přestupku, a vyčítá účastníkovi řízení neprokázání opaku. Znalecký posudek obsahuje nepřesnosti, závěr znalce založený na existenci tří cenových nabídek, včetně nabídky účastníka řízení, v nabídkovém řízení při formě veřejné soutěže není relevantní, neboť v době zadání veřejné soutěže neexistovala žádná technická výkresová dokumentace a všechny nabídky byly svým způsobem odhadem.

Účastník řízení svůj rozklad doplnil podáním ze dne 30. března 2021, v němž odkázal na jiná rozhodnutí Energetického regulačního úřadu, z nichž vyplývá, že došlo k zániku odpovědnosti za přestupek.

Dne 27. ledna 2021 dále podal rozklad proti výrokům I. a V. poškozený, který namítl nedostatečnost zjištění skutkového stavu věci a z toho plynoucí nesprávné právní posouzení, kdy správní orgán mj. nerespektuje konkrétní okolnosti jednání účastníka řízení v souvislosti s výstavbou teplárenské infrastruktury a dodávkou tepla pro Thomayerovu nemocnici a neposoudil dostatečně otázku přiměřenosti zisku v ceně tepelné energie. Podle názoru poškozeného měly být posouzeny další náklady jakožto náklady na plyn, náklady na vynaložené na opravy či mzdové náklady účastníka. Podle poškozeného se účastník řízení dopustil porušení cenových předpisů v širším rozsahu, což ovlivňuje rozsah kompenzačního nároku poškozeného.

## VIII. Rozhodnutí o rozkladech

Rozklad účastníka řízení byl podán včas a splňoval předepsané náležitosti. Na základě podaného rozkladu Rada Energetického regulačního úřadu po jeho projednání v rozkladové komisi zřízené podle § 152 odst. 3 správního řádu rozhodla tak, jak je uvedeno ve výrokové části tohoto rozhodnutí, a to z následujících důvodů.

Rozklad poškozeného byl podán včas a splňoval předepsané náležitosti. V souladu s § 96 odst. 1 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky se nicméně poškozený může odvolat pouze proti výroku o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení a výroku o nákladech spojených s těmito nároky. Rozklad poškozeného proti výroku I. napadeného rozhodnutí je proto nepřipustný a nelze jej než zamítnout, poškozenému nenáleží právo ovlivňovat podobu výroku o vině v rámci řízení o přestupku. S ohledem na výsledek řízení nicméně není třeba o rozkladu poškozeného rozhodovat zvlášť. Zde je ještě vhodné doplnit, že ačkoliv bylo řízení zahájeno v únoru 2017, tj. před účinností zákona o odpovědnosti za přestupky, projednávána je již pouze část řízení týkající se dodržování cenových předpisů v roce 2015, v této části bylo řízení zahájeno v březnu 2018 a podléhá tak procesně úpravě zákona o odpovědnosti za přestupky. Ostatně právní úprava předcházející institut poškozeného vůbec neupravovala.

Jakkoliv lze uznat námitku poškozeného, že konstatovaný rozsah deliktního jednání má vliv na rozsah kompenzačního nároku, nepřiznává zákon o přestupcích poškozenému prostředky, kterými by vymezil předmět řízení, krom toho, že sám může předkládat důkazy za účelem podpoření svých stanovisek. Nelze nicméně konstatovat, že by řízení o přestupku ve smyslu postavení poškozeného neslo jakékoliv rysy spornosti, rozsah řízení je dán úvahou správního orgánu, přičemž Energetický regulační úřad v rámci výkonu kontrolní činnosti u účastníka řízení, který lze označit za rozsáhlý, vyhodnotil, u kterých nákladů a zisku lze uvažovat o jejich neoprávněnosti a v souladu s tím vymezil předmět přestupkového řízení. Poškozený ostatně se svými majetkovými či smluvními nároky obecně není odkázán na řízení o přestupku.

Podle § 98 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky platí, že odvolací správní orgán přezkoumává napadené rozhodnutí v plném rozsahu.

Jakkoliv stěžejní otázkou v uvedeném řízení byla výše odpisů uplatněná účastníkem řízení v kalkulaci ceny tepelné energie, a přeneseně pak otázka hodnoty ocenění aktiv používaných k této činnosti, považuje Rada na okraj za vhodné, aby se vyjádřila k problematice zahrnování nákladů na příspěvky na penzijní připojištění a životní pojištění zaměstnanců v položkách „Správní režie“ a „Výrobní režie“.

Rada konstatuje, že tyto náklady jsou způsobivé být prostředkem motivace zaměstnanců, získání a udržení kvalifikované pracovní síly. Tato okolnost, jakož i daňová uznatelnost těchto nákladů, však sama o sobě pro závěr o uznatelnosti nákladů z hlediska cenových předpisů není relevantní. K obdobné věci je příhodné odkázat na rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 30 A 93/2014-80, v němž soud hodnotil vynaložení nákladů na příspěvky zaměstnancům a životní pojištění a konstatoval, že se nejedná o mzdové náklady, zároveň konstatoval, že se z hlediska cenové regulace o náklady ekonomicky oprávněné nejedná. V souladu s tímto vysloveným závěrem je prezentovaný názor Ministerstva financí, jakož i skutečnost, že Energetický regulační úřad v minulosti (do roku

2020) prezentoval tyto náklady pro oblast elektroenergetiky a plynárenství jako ekonomicky neoprávněné.

Výše uvedené podle názoru Rady je třeba primárně vykládat tak, že cenové orgány jsou oprávněny v rámci stanovení věcných cenových podmínek tyto náklady stanovit jako ekonomicky neoprávněné. Neznamená to však, že tyto náklady je nutno považovat za ekonomicky neoprávněné vždy, či v plné výši, ale cenový orgán má v této otázce nepochybně určitou míru uvážení, které využije nebo nikoliv. Jinou situací by bylo, pokud by v rámci pravidel věcného usměrňování cen existovala jednoznačně stanovená právní norma, z níž by neoprávněnost zahrnutí těchto nákladů vyplývala. Rada si je vědoma specifčnosti povahy těchto nákladů a dospěla k následujícím závěrům. Mezi znaky ekonomické oprávněnosti nákladů patří podle § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách, jakož i cenového rozhodnutí č. 2/2013 jejich nezbytnost a vazba na konkrétní regulovanou činnost, za niž je cena hrazena. Uvedená kritéria je nutno posuzovat racionálně, a to tím spíše v oblasti správního trestání. Mezi takové náklady nepochybně patří obecně náklady na personální zajištění provozování regulované činnosti, tj. obecně náklady na plnění vztahující se k zaměstnancům a vykonané práci. Ustanovení § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách ostatně výslovně předpokládá uznání i jiných nákladů než mzdových (jimi výše uvedené náklady skutečně nejsou), když uvádí „*mzdové a ostatní osobní náklady*“, přičemž výše uvedené příspěvky lze nepochybně za ostatní osobní náklady považovat, neboť se podle jazykového výkladu má jednat o náklady vynaložené v souvislosti s personálním zajištěním výkonu dané činnosti, přičemž se zároveň nejedná o náklady mzdové, z čehož nelze zároveň dovodit, že nemzdová plnění poskytnutí zaměstnancům osobními náklady nejsou.

V tomto kontextu je možno shledat, že cenové rozhodnutí č. 2/2013 nad rámec výše uvedených obecných hledisek žádná přesnější pravidla pro uplatnění těchto nákladů nestanoví, a to ani z hlediska charakteru těchto osobních nákladů, ani z hlediska jejich případného vyloučení ze zahrnutí do ceny ve smyslu bodu (2.10) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí č. 2/2013. Příloha č. 3 zjevně v tomto směru nepředstavuje normativní část cenového rozhodnutí. Za takové situace má Rada za to, že ačkoliv náklady na příspěvky zaměstnancům na penzijní připojištění či životní pojištění nejsou striktně vzato náklady mzdové, jedná se přeci jenom o náklady plnící obdobou funkci. Za takové situace by bylo nepřiměřené tyto náklady z objemu nákladů vynakládaných na personální výkon licencované činnosti automaticky vyčleňovat. Racionálním postupem by v takovém případě bylo posuzování objemu osobních nákladů jako celku s ohledem na jejich obvyklost a přiměřenost při srovnatelných ekonomických činnostech, případně stanovení obvyklé výše hodnoty těchto příspěvků u ostatních dodavatelů, ať již šetřením u podstatné části těchto držitelů licence, anebo zjišťováním u institucí, které tato pojištění a připojištění sjednávají.

Pokud má Rada shrnout výše uvedené, dospívá k závěru, že zejména náklady na penzijní připojištění nelze hodnotit automaticky jako neoprávněné z hlediska § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách, byť je možno je v rámci cenových podmínek jako neoprávněné stanovit; z uvedeného ustanovení lze na druhou stranu nepochybně dovodit, že tyto náklady, jejichž výše obecně nemusí mít přímou souvztažnost s rozsahem činnosti adresáta cenové regulace a množstvím dodaného zboží podléhajícího cenové regulaci, nemohou být v ceně tepelné energie uplatněny v libovolné výši, ale ve výši odpovídající obvyklé výši těchto nákladů (příplatků) a ve vazbě na odpovídající zajištění regulované činnosti z hlediska personálního.

Rada vychází v souladu se zásadou *in dubio mitius* (v pochybnostech o výkladu ve prospěch obviněného) z toho, že cenové rozhodnutí se ve vztahu k těmto nákladům výslovně nevyjadřuje, ani v pozitivním ani negativním smyslu, nestanoví ani výši, v které mohou být zahrnuty, byť ta by šla stanovit statistickými metodami. S ohledem na absenci výslovného zákazu zahrnutí tohoto nákladu do ceny tepelné energie není možno účastníka řízení za zahrnutí těchto nákladů sankcionovat jako za přestupek podle zákona o cenách bez dalšího, pokud by nebylo např. zjištěno, že tyto náklady byly uplatněny v nepřiměřené výši. Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 A 173/2002-33 uvedl, že „*má-li Nejvyšší správní soud dodržet zásadu „nullum crimen, nulla poena sine lege“, pak jedním ze základních požadavků, který byl sice formulován pro oblast trestního práva, avšak na jehož bezpodmínečné splnění nelze rezignovat ani v oblasti správního řízení, zvláště tam, kde dochází ke správnímu trestání, je požadavek určitého, jasného a přesného vyjádření skutkové podstaty správního deliktu, za který byla původnímu žalobci udělena sankce. Lze-li správní delikt kvalifikovat jako protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které ukládá správní orgán trest stanovený příslušnou normou správního práva, pak je zapotřebí, aby veškeré podmínky, jež jsou pro adresáta takové normy, a tedy delikventa, závaznými a jejichž porušení je postihováno, byly obsaženy v právní normě, jež je součástí zákona, případně dílem i v právní normě, jež je součástí obecně závazného podzákonného předpisu, nepřekračuje-li meze, které takovému obecně závaznému podzákonnému předpisu zákon výslovně stanovil“.*

Rada zastává názor, že aby bylo možno účastníka řízení teoreticky za zahrnutí těchto nákladů sankcionovat, bylo by nutné, aby je cenové rozhodnutí výslovně označilo za náklady ekonomicky neoprávněné. Výklad prvostupňového správního orgánu na základě stanovisek či cenových výměrů cenových orgánů je sice srozumitelný a nepochybně legitimní, nicméně nelze odhlédnout od toho, že se jedná o výklad k tíži adresátů veřejného práva, navíc výklad přijatý z velké části v podstatě na základě mlčení zákonodárce, nikoliv konkrétní normy vztahující se k předmětným příspěvkům. Rada tedy konstatuje, že se neztotožňuje s posouzením uplatnění nákladů na příspěvky na penzijní připojištění a životní pojištění, což odůvodňuje zrušení příslušné části výroku I. napadeného rozhodnutí.

Pokud se jedná o problematiku ocenění provozních aktiv používaných účastníkem řízení pro zajištění dodávek tepelné energie v cenové lokalitě [redacted] připomíná Rada především to, že se již touto otázkou v minulosti zabývala, když konstatovala následující závěry:

V případě určení pořizovacích cen majetku není bez dalšího rozhodující, co je uvedeno v inventárních kartách v účetnictví účastníka řízení, jak účastník řízení několikrát naznačoval, ale zda údaje v nich odpovídají skutečnosti. Tady lze dát účastníkovi řízení nicméně za pravdu v tom, že by správní orgán musel učinit závěr, že údaje zachycené v účetnictví účastníka řízení neodpovídají skutečnosti, tj. účetnictví účastníka řízení neposkytuje věrný obraz skutečného stavu. Důkazní břemeno zde však leží na správním orgánu, který musí zjistit stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. I v případě, že by se nepodařilo jednoznačně prokázat nepravdivost údajů, bylo by možné dále posuzovat, zda účastník řízení, ačkoliv tyto náklady skutečně vynaložil, je nevynaložil v nepřiměřené výši s ohledem na dlouhodobou úroveň těchto nákladů v obdobných ekonomických činnostech [viz § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách]. Takové posouzení by však musela

nutně doplnit i úvaha o tom, zda případné náklady vymykající se obvyklé úrovni těchto nákladů nebyly odůvodněny individuálními okolnostmi posuzovaného případu.

Aby mohl Energetický regulační úřad účastníkovi řízení vytknout uvedení nesprávných pořizovacích cen, musel by dospět k závěru, že účastník řízení nepostupoval při ocenění majetku v souladu se zákonem o účetnictví a jeho prováděcích předpisů. Je nutné zdůraznit, že pořizovací cenou se podle zákona o účetnictví rozumí cena, za kterou byl majetek pořízen a náklady s jeho pořízením související [viz § 25 odst. 5 písm. a) zákona o účetnictví]. Nejedná se tedy bez dalšího o cenu pořízení majetku ve smyslu ceny smluvní, ale do ocenění vstupují další tzv. aktivované náklady (náklady zahrnované do pořizovací ceny dlouhodobých aktiv, které jsou ekonomicky nutné k tomu, aby bylo aktivum způsobilé přinášet užitek). Účastník řízení by přitom měl disponovat účetními či daňovými doklady, které by celkovou výši rekonstrukce doložily, přičemž inventární karty majetku pouze promítají výši ocenění majetku, neobsahují však podklady nebo údaje o tom, jaké jednotlivé náklady a v jaké výši byly v ocenění majetku zohledněny. Pokud však účastník řízení vynaložil náklady, které lze považovat za součást pořizovací ceny majetku, tyto náklady souvisely s výrobou anebo rozvodem tepelné energie, bylo nutné je vynaložit a byly vynaloženy v přiměřené výši, pak nelze takové náklady považovat za neoprávněné v ceně tepelné energie jen proto, že neodpovídají podmínkám veřejné zakázky.

V případě důkazní nouze by pak prvostupňový orgán mohl zvážit provedení znaleckého posouzení ohledně zjištění obvyklých nákladů vynaložených na pořízení majetku obdobného tomu v cenové lokalitě [redacted] včetně nákladů potřebných na další činnosti, které by byly vyhodnoceny jako související s pořízením majetku.

Z výše uvedených citovaných pasáží předchozího rozhodnutí Rady je patrné, že úkol prvostupňového správního orgánu v rámci nového projednání věci měl spočívat především v tom postavit na jisto skutkový stav věci, a to v souladu s požadavky standardními pro správní řízení ve věci přestupku, tj. trestního obvinění. V průběhu kontroly a řízení byly nashromážděny indicie o možném protiprávním jednání účastníka řízení, nicméně nebyly podloženy konkrétními důkazy či věcně odůvodnitelnými úvahami. Provedení tohoto úkolu nepochybně nebylo jednoduchou záležitostí, jak z hlediska zákazu obviněného poskytovat důkazy proti sobě (zákaz sebeobviňování), tak z hlediska fáze správního řízení, neboť důkazy pro spolehlivé zjištění skutkového stavu by měly být primárně shromažďovány v rámci procesu výkonu státní kontroly, nikoliv v opakovaném projednání věci na prvním stupni po vydání rozhodnutí o rozkladu. Při vědomí uvedených skutečností, a aniž by na tomto místě hodnotila, zda reálně bylo možno v rámci nového projednání věci po ukončení kontrolního procesu postavit skutkový stav najisto takovým způsobem, aby bylo možno přijmout rozhodnutí, které správní orgán přijal, dospěla Rada k závěru, že prvostupňový správní orgán se pokoušel závazné pokyny Rady vyjádřené v předchozím rozhodnutí o rozkladu realizovat, nicméně skutkový stav věci, který byl výsledkem tohoto zjišťování, neumožňuje přijetí závěru, že se účastník řízení dopustil správního deliktu. Vzhledem ke zjištěným okolnostem bylo namísto správní řízení zastavit již na prvním stupni z důvodu neprokázání spáchání správního deliktu.

Pokud jde o znalecký posudek č. [redacted] zpracovaný společností Česká znalecká, a.s., je nutno konstatovat, že ačkoliv dospívá k některým závěrům, s nimiž



Lze souhlasit, tak jeho závěry neodůvodňují závěr o tom, že ocenění aktiv obsažených v účetnictví účastníka řízení (prostřednictvím odpisových karet majetku) je nepřesné a reálná hodnota ocenění těchto aktiv má být právě [REDAKCE]. Tvrzení, že „*Správní orgán ze závěrů Znaleckého posudku [REDAKCE] tedy zjistil, že nejvyšší možné obvyklé náklady vynaložené na pořízení majetku obdobného tomu v kontrolované cenové lokalitě účastníka řízení, včetně nákladů potřebných na další činnosti, mohly dosáhnout maximální výše [REDAKCE]*“, z čehož prvostupňový správní orgán dovodil, že se jedná o ekonomicky oprávněné náklady dané výši jejich obvyklosti podle § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách, není bez dalšího vypovídající. Předně je totiž třeba uvažovat už samotné limity zjišťování obvyklosti úrovně určitých nákladů, viz rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 Ca 48/2009-258, podle něhož „*Jestliže totiž žalovaný má vycházet z dlouhodobé úrovně nákladů s přihlédnutím ke zvláštnostem daného zboží, pak jednak musí zjistit dlouhodobou úroveň nákladů a poté se zabývat uvedenými „zvláštnostmi“. Má-li se povinně zjišťovat „dlouhodobá obvyklost úrovně nákladů“, pak se zdá být jedině logickým závěr žalovaného, podle něhož toho lze dosáhnout porovnáním nákladovosti těch činností, jež jsou ve vztahu k posuzované činnosti obdobné, tedy porovnáním nákladů. Jde totiž o postup, kterým může být dlouhodobá úroveň nákladů věrohodně zjištěna*“. Jinak řečeno, pouhé zkoumání obvyklosti výše vynaložených nákladů není možné bez zkoumání konkrétních okolností případu, tedy toho, zda se případ určitým způsobem nevyvíjí, přičemž skutečnosti v tomto smyslu účastník řízení opakovaně namítal. V této souvislosti je nutno především konstatovat, že pokud by určitý náklad splňoval specificky stanovené podmínky jeho ekonomické oprávněnosti, byl by ekonomicky oprávněným bez ohledu na svou obvyklost, jak plyne už z první části § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách, podle něhož se za ekonomicky oprávněné náklady považují náklady pořízení odpovídajícího množství přímého materiálu, mzdové a ostatní osobní náklady, technologicky nezbytné ostatní přímé a nepřímé náklady a náklady oběhu.

Pokud by takový závěr mělo vyvrátit stanovení ceny obvyklé, muselo by se jednat o stanovení takové ceny, která by vycházela z charakteristik posuzovaného případu, přičemž je vůbec otázkou, zda v případě takto specifické situace, jaká byla v tomto případě, je možno o větším počtu srovnatelných případů uvažovat. V tomto smyslu lze na okraj rozhodnutí poukázat i na dvojí možné chápání pojmu „obvyklé ceny“. Podle § 2 odst. 2 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o oceňování majetku“), se „*obvyklou cenou pro účely tohoto zákona rozumí cena, která by byla dosažena při prodeji stejného, popřípadě obdobného majetku nebo při poskytování stejné nebo obdobné služby v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění. (...) do její výše se nepromítají vlivy mimořádných okolností trhu, osobních poměrů prodávajícího nebo kupujícího ani vliv zvláštní obliby*“. Podle § 2 odst. 6 zákona o cenách „*obvyklou cenou pro účely tohoto zákona se rozumí cena shodného nebo z hlediska užití porovnatelného nebo vzájemně zastupitelného zboží volně sjednáváná mezi prodávajícími a kupujícími, kteří jsou na sobě navzájem ekonomicky, kapitálově nebo personálně nezávislí na daném trhu, který není ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže*“. Uvedená vymezení nejsou zcela totožná, přičemž podle názoru Rady je pro účely posuzování porušení zákona o cenách na místě jednoznačně aplikovat vymezení obsažené v zákoně o cenách, nikoliv zákoně o oceňování majetku. Zákon o oceňování majetku ztotožňuje cenu obvyklou s cenou dosažitelnou (cena, která „by byla dosažena“ hypoteticky, za určitých podmínek), kdežto zákon o cenách s cenou tržní (na nedeformovaném trhu). Z obsahu znaleckého posudku není zcela zřejmé, o kterou

z uvedených cen by se mělo jednat, nicméně tato okolnost neměla podstatný vliv na použitelnost jeho závěrů. V daném případě je totiž podstatná především skutečnost, že stanovení obvyklé ceny za pořízení majetku v tomto konkrétním případě nebylo vypovídající pro posouzení správnosti jeho účetního ocenění.

Znalec zjevně vycházel z nabídkové ceny účastníka řízení (ve výši [REDAKCE]) a z informací o nabídkách dalších tří účastníků, kteří však nabídky ne vždy upřesnili. Následně znalec konstatoval, že podle ceny zakázky uvedené v době pořízení byla tato cena [REDAKCE] když uvedl, že je třeba počítat s rezervou na neočekávané náklady ve výši 5 %, která není „u obvyklých zakázek překročena“. Na základě toho znalec stanovil cenu obvyklou do výše [REDAKCE]. Zároveň lze z uvedeného dovodit, že znalec stanovil obvyklou cenu ve smyslu zákona o cenách jakožto cenu tržní. Podle názoru druhostupňového správního orgánu jsou dílčí závěry znalce správné, avšak provedené posouzení není dostatečné pro konstatování závěru, že znalec takto skutečně určil odlišně ocenění právě toho majetku, který byl následně účastníkem řízení oceněn na hodnotu [REDAKCE].

Při posouzení této otázky je nutno se vrátit k problematice aktivovaných nákladů, které měl účastník řízení vynaložit při realizaci zakázky a uskutečněné komplexní dodávce. Celá situace je přitom do značné míry zneprůhledněna skutečností, že zakázka nebyla zadána standardním způsobem, ale dodávka systému zásobování teplem proběhla v rámci vysoutěžení zakázky na dodávky tepelné energie, když hodnota vybudovaného zařízení se následně promítala do regulovaných cen tepelné energie. Závěry znaleckého posudku by byly plně použitelné, pokud by žádné aktivované náklady do ocenění nevstupovaly, případně kdyby předmětem znaleckého posouzení byly učiněny i aktivované náklady vynaložené účastníkem řízení (v tomto smyslu je nyní irelevantní otázka, zda jsou či nejsou dostatečným způsobem doloženy), k čemuž však zjevně nedošlo, což je patrné za samotného textu znaleckého posudku. Na str. 43 a násl. znaleckého posudku je uvedeno ocenění jednotlivých položek nákladů, které měl účastník řízení vynaložit, které v součtu dává hodnotu [REDAKCE]. V tomto souhrnu jsou však uvedeny i další položky, u nichž se při zohlednění jejich názvu jeví jako pravděpodobné, že se jednalo právě o výše uvedené aktivované náklady. Jedná se o 34 položek označených jako stavební přípomoci a projekty, v jednom případě jako demontáže, montáže a repase. U těchto položek není uvedeno žádné ocenění, z čehož lze dovodit pouze to, že ocenění těchto činností není zahrnuto v částce [REDAKCE]. Pokud nebylo vynaložení těchto činností na straně druhé zpochybněno, je možné z uvedeného dovodit, že aktivované náklady na realizaci zakázky nebyly v konstatovaném ocenění (pro účely prvotní veřejné zakázky ani následně v rámci dalších znaleckých posudků) zahrnuty a z tohoto důvodu není možné takto stanovenou hodnotu prezentovat jako hodnotu ocenění aktiv účastníka řízení, která by byla s to zpochybnit údaje uvedené na odpisových kartách majetku v účetnictví účastníka řízení.

Výše uvedené znalecké zkoumání by bylo smysluplné, kdyby byla posuzována obvyklá hodnota souvisejících nákladů vynaložených na zprovoznění majetku ze strany účastníka řízení pro výkon licencované činnosti, jejichž výše je předmětem vlastního sporu, neboť v zásadě se nezjištění úplného skutkového stavu netýká hodnoty pořízených aktiv ve výši cca [REDAKCE] ale zda rozdíl mezi touto hodnotou a hodnotou ocenění ve výši cca [REDAKCE] představuje vynaložené aktivované náklady v odpovídající výši nebo nikoliv. Pochybnost vyvolává i to, zda lze hovořit o obvyklé ceně, neboť podle tvrzení účastníka řízení šlo o náklady specifické povahy vynaložené ve specifické situaci. Pokud přesná výše

těchto nákladů nebyla v rámci výkonu kontroly ani následného správního řízení posuzována, mohlo k posouzení vynaložení těchto nákladů a jejich obvyklosti dojít v zásadě jen na základě podkladů ohledně vynaložení těchto nákladů. Určit výši těchto nákladů nelze jen z výše ocenění pořízeného majetku, neboť takové posouzení neodráží ani rámcově tvrzený rozsah prací, které byly skrze tyto náklady oceněny. Je tedy nutno konstatovat, že ani po doplňujícím dokazování formou znaleckého posudku nebyl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, rozhodně nikoliv stav zpochybňující správnost ocenění aktiv v účetnictví účastníka řízení.

Prvostupňový správní orgán na str. 18 napadeného rozhodnutí uvedl, že „Náklady vynaložené v souvislosti s výrobní zakázkou [redacted] ve výši [redacted] bez DPH, výrobní zakázkou [redacted] ve výši [redacted] bez DPH a výrobní zakázkou [redacted] ve výši [redacted] bez DPH účastník řízení doložil jednotlivými účetními doklady (založeny pod č. j. 01426-28/2017-ERU až č. j. 01426-41/2017-ERU a č. j. 01426-51/2017-ERU), kdy se celkem jedná o částku ve výši [redacted] bez DPH“, když z uvedeného se podává vynaložení částky ve výši cca [redacted] která by z hlediska vynaložených nákladů a potenciálního ocenění pro účely odpisování navyšovala pořizovací hodnotu majetku ve výši cca [redacted] Kč o výše uvedenou částku. K čemu se vztahovaly tyto zakázky, které účastník řízení správnímu orgánu dokládal, a za co tedy bylo uvedené plnění vynaloženo, nebylo předmětem bližšího posouzení v celém procesu. V rámci spisu sp. zn. 01426/2017-ERU však účastník řízení doložil k těmto nákladům konkrétní faktury s uvedením toho, za co tyto náklady měly být vynaloženy (namátkou: náklady na osazení a stěhování kotle, autorský dozor instalace kotle, vypracování projektové dokumentace výměňkové stanice, pronájem teplovzdušných hadic, rozšíření kabeláže, doprava, vyskladněné drobné zboží jako kotouče, štetce, ochranné pomůcky, objímky, likvidace šrotu atd.). Zároveň je patrné, že soupis těchto položek je obsažen již v kontrolním spise, a to pod č. j. 10248-58/2015-ERU. Již tato skutečnost měla vést minimálně k tomu, že se Energetický regulační úřad měl vypořádat s otázkou, zda je tvrzení o hodnotě ocenění aktiv účastníka řízení ve výši cca [redacted] v souladu s uváděnými skutečnostmi, tj. zda se vůbec jedná o závěr, který při zohlednění těchto skutečností může obstát.

Nad rámec uvedeného lze ostatně poukázat i na to, že pod uvedeným číslem jednacím byla doložena i smlouva mezi účastníkem řízení a společností Nephite Comércio International Lda., vztahující se podle svého předmětu k rekonstrukci systému zásobování tepelnou energií v Thomayerově nemocnici (viz čl. 2 odst. 1: „*The provider undertakes to complete the work at its own expense and risk in accordance to the given technical specification the general all-over reconstruciton of hot water and steam heating system of central boiler house, heat and water pipework distribution system and individual building heat-exchange stations on the premises of the Thomayer Teaching Hospital with Polyclinic...*“), a dále přehled fakturace k této smlouvě, kdy celkové vyfakturované náklady byly ve výši [redacted] Tato částka v součtu s výše uvedenými výrobními zakázkami ve výši [redacted] dává hodnotu [redacted] odpovídající právě hodnotě ocenění aktiv v účetnictví účastníka řízení.

Není tedy pravdou, že účastník řízení rezignoval na jakékoliv prokazování vzniklých nákladů správnímu orgánu. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu č. j. 5 As 126/2011 – 68, „*Bylo by tedy v rozporu s Listinou základních práv a svobod, mezinárodními dohodami a judikaturou Nejvyššího správního soudu ukládat „důkazní*

*břemeno“ obviněnému“, přičemž „Obviněný z přestupku není povinen se hájit, zejména není povinen uvádět na svou obhajobu jakákoliv tvrzení, ani (anebo) o nich (nebo o jiných skutečnostech) nabízet a předkládat správnímu orgánu důkazy...“.* Pokud tedy v napadeném rozhodnutí Energetický regulační úřad konstatuje např., že *„V rámci správního řízení bylo zjištěno, že žádné změny rozsahu rekonstrukce, nadto v rozsahu cca [redacted] nebyly ze strany účastníka řízení doloženy. Účastník řízení nepředložil např. ani položkový rozpočet díla dle smlouvy „Contract for work of energy equipment supply for Thomayer teaching hospital with polyclinic, Prague“. Ze zákaznických smluv č. [redacted], „[redacted] [redacted] uzavřených se společností NEPHITE rovněž nelze určit přesný rozsah provedeného díla, kdy samotný předmět díla je specifikován značně neurčitě“*, jedná se tak s ohledem na shora uvedené o konstatování nepřesné, v rozporu s obecným pravidlem správního trestání, podle něhož důkazní břemeno tíží správní orgán a obviněný není povinen být důkazně aktivní. Na základě těchto konkrétních důkazů lze mít za prokázané s vysokou mírou pravděpodobnosti, že účastník řízení vynaložil náklady ve výši cca [redacted], což odpovídá hodnotě ocenění majetku v jeho účetnictví. Za takové situace by správnost hodnot uvedených v odpisových kartách majetku mohla být zpochybněna jediné tak, že by bylo doloženo, že některé z takto doložených nákladů ve skutečnosti nebyly vynaloženy (šlo by o náklady fiktivní), případně se nejednalo o aktivované náklady, které by mohly vstupovat do ocenění majetku pro účely odpisování, případně by se jednalo o náklady vynaložené v nepřiměřené a neobvykle vysoké výši, což ovšem z provedeného dokazování neplyne. S ohledem na to je možno učinit závěr, že zjištěný skutkový stav poskytuje oporu pro závěr, že ke spáchání přestupku v tom smyslu, jak je účastníkovi řízení vytýkán, nedošlo, a účastník řízení se porušení cenových předpisů v tomto směru nedopustil.

Energetický regulační úřad samozřejmě není příslušný hodnotit okolnosti, za kterých došlo k uzavření veřejné zakázky, zda došlo k porušení povinností na straně zadavatele či realizátora veřejné zakázky apod. Jistou skutkovou zvláštností nicméně představuje již skutečnost vyplývající i z rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, že hodnota zakázky byla určována skrze do budoucna nabízenou cenu tepelné energie, nikoliv skrze hodnotu plnění zakázky, což znesnadňuje posouzení, zda hodnota [redacted] je odpovídající nebo nikoliv. Z hlediska věcného usměrňování nicméně platí, že pokud lze do ceny tepelné energie zahrnout účetní odpisy majetku užívaného pro uskutečnění dodávky tepelné energie, když do ocenění aktiv pro účely odpisů lze zahrnout i aktivované náklady, tak v řízení nebylo prokázáno, že by účastník řízení do ceny tepelné energie zahrnoval odpisy v neoprávněné výši, ba naopak se z podkladů spíše podává jako pravděpodobný závěr opačný.

V souladu s bodem (2.2.1) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí č. 2/2013 jsou povolenými odpisy v ceně tepelné energie účetní odpisy provozovaného majetku nezbytného pro výrobu nebo rozvod tepelné energie, přičemž doba odpisování odpovídá dlouhodobě obvyklé použitelnosti daného majetku. Nebyla-li v řízení zpochybněna délka odpisování majetku, mohl se účastník řízení cenového deliktu dopustit jednáním, kdy by do ceny zahrnoval odpisy ve výši neodpovídající užívanému majetku, případně odpisy majetku, který není pro výkon jeho činnosti nezbytný. V daném případě však nebyly zjištěny okolnosti svědčící pro takový závěr. Za situace, kdy není vyvrácen rozsah zahrnutých nákladů, nebylo dostatečné tyto náklady stanovovat znalecky prostřednictvím paušálních úvah týkajících se obvyklosti, jelikož obvyklou hodnotu by mělo smysl stanovovat ve vztahu ke konkrétnímu

rozsahu vynaložených nákladů. Znalecký posudek přispěl ke skutkovým zjištěním do té míry, že potvrdil hodnotu nákladů za pořízení majetku.

Je tedy možno konstatovat, že žádný ze shromážděných podkladů samostatně neprokazuje, že by se účastník řízení dopustil správního deliktu, naopak shromážděné podklady, pokud budou vyhodnoceny ve vzájemné souvislosti, jsou v souladu s tvrzeními účastníka řízení a umožňují s vysokou mírou pravděpodobnosti učinit opačný závěr, tj. že k porušení cenových předpisů nedošlo. S ohledem na výše uvedené lze konstatovat, že se prvostupňovému správnímu orgánu nepodařilo porušení cenových předpisů účastníkovi řízení prokázat, na základě čehož je namíste správní řízení zastavit.

### **IX. Závěr**

Při přezkumu rozhodnutí Energetického regulačního úřadu v rozsahu podle § 98 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky Rada jako odvolací správní orgán vzhledem k výše uvedeným skutečnostem dospěla k závěru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, neboť nebyl zjištěn skutkový stav věci odpovídající výroku rozhodnutí bez důvodných pochybností. Podle § 86 odst. 1 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky správní orgán řízení zastaví, jestliže spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo obviněnému prokázáno. V daném případě jsou splněny podmínky pro zrušení rozhodnutí o přestupku, jakož i pro zastavení správního řízení. Na okraj lze doplnit, že pokud sám prvostupňový správní orgán uvádí datum provedení vyúčtování ceny tepelné energie za rok 2015 dne 15. února 2016, tak v případě, že by došlo ke spáchání správního deliktu, bylo by skutečně namíste uvažovat o zániku odpovědnosti uplynutím pětileté objektivní lhůty pro zánik odpovědnosti. S ohledem na výsledek projednání rozkladu a zastavení řízení nebylo třeba rozhodovat samostatně o nepřípustnosti rozkladu poškozeného proti výroku I. napadeného rozhodnutí a o výroku V. napadeného rozhodnutí, který je akcesorický na výroku o vině, jenž byl shledán nezákonným.

### **Poučení o opravném prostředku:**

Proti tomuto rozhodnutí není dle § 17b odst. 11 energetického zákona přípustný opravný prostředek.

Ing. Stanislav Trávníček, Ph.D., v.r.  
předseda Rady Energetického regulačního úřadu

Obdrží:

České teplo s.r.o., prostřednictvím JUDr. Stanislava Lžičáře  
Fakultní Thomayerova nemocnice, prostřednictvím Mgr. Patrika Müllera