



Rada ERÚ

Energetický regulační úřad

Masarykovo nám. 5, 586 01 Jihlava

Č. j.: 16569-13/2021-ERU

V Jihlavě dne 20. prosince 2022

R o z h o d n u t í

O rozkladu společnosti **C-Energy Planá s.r.o.**, se sídlem Průmyslová 748, 391 02 Planá nad Lužnicí, IČ: 251 06 481 (dále též „kontrolovaná osoba“ nebo „účastník řízení“), zastoupené Mgr. Radovanem Kubáčem, advokátem se sídlem Olivova 2096/4, 110 00 Praha 1, proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 16569-7/2021-ERU ze dne 21. března 2022 (sp. zn. OSR-16569/2021-ERU), kterým Energetický regulační úřad jako věcně příslušný správní orgán podle § 18 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, rozhodl, že účastník řízení jakožto dodavatel tepelné energie v cenové lokalitě „Tábor“ v rozporu s § 6 odst. 1 písm. c) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cenách“), požadoval po svých odběratelích výsledné ceny tepelné energie za rok 2017 a 2018, při jejichž kalkulaci neodděloval náklady na tepelnou energii od společných ekonomicky oprávněných nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla ve smyslu bodu (2.8.1) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 4/2015, kterým se mění cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 2/2013, k cenám tepelné energie (dále jen „cenové rozhodnutí č. 4/2015“), a dále požadoval po svých odběratelích výslednou cenu tepelné energie za rok 2019, při jejíž kalkulaci neodděloval náklady na tepelnou energii od společných ekonomicky oprávněných nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla věrohodným a kontrolovatelným způsobem ve smyslu bodu (2.8.1) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 5/2018, kterým se mění cenové rozhodnutí č. 2/2013, k cenám tepelné energie, ve znění cenového rozhodnutí č. 4/2015 (dále jen „cenové rozhodnutí č. 5/2018“), čímž se dopustil 3 přestupků podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách (**výrok I.**), za což mu byla uložena úhrnná pokuta ve výši 1 500 000 Kč (**výrok II.**) a povinnost náhrady nákladů řízení (**výrok III.**), Rada Energetického regulačního úřadu (dále též „Rada“) jako příslušný správní orgán podle § 17b odst. 10 písm. b) energetického zákona rozhodla podle § 96 odst. 2 energetického zákona ve spojení s § 90 odst. 5 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:

Rozklad společnosti C-Energy Planá s.r.o., se sídlem Průmyslová 748, 391 02 Planá nad Lužnicí, IČ: 251 06 481, proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu

č. j. 16569-7/2021-ERU ze dne 21. března 2022 (sp. zn. OSR-16569/2021-ERU) se zamítá a napadené rozhodnutí se potvrzuje.

Odůvodnění:

I. Výkon kontroly

Energetický regulační úřad zahájil u společnosti Teplárna Tábor, a.s., se sídlem U Cihelny 2128, 390 02 Tábor, IČ: 608 26 827 (dále jen „společnost Teplárna Tábor, a.s.“), jejímž právním nástupcem je s účinností od 1.června 2021 účastník řízení, dne 28. května 2019 kontrolu dodržování cenových předpisů při uplatňování cen tepelné energie za rok 2017. O provedené kontrole byl dne 7. září 2020 sepsán protokol č. [REDAKCE], č. j. 05597-30/2019-ERU. Ve vztahu k rokům 2018 a 2019 zahájil Energetický regulační úřad kontrolu dodržování cenových předpisů při uplatňování cen tepelné energie dne 31. března 2021. O provedené kontrole byl dne 6. října 2021 sepsán protokol č. [REDAKCE] č. j. 02848-19/2021-ERU.

Provedenými kontrolami bylo zjištěno, že kontrolovaná osoba při kalkulaci výsledné ceny tepelné energie v cenové lokalitě „Tábor“ nepostupovala při dělení nákladů na kombinovanou výrobu elektřiny a tepla tak, že by od společných ekonomicky oprávněných nákladů oddělovala náklady na tepelnou energii věrohodným způsobem ve smyslu bodu (2.8.1) přílohy č. 1 příslušného cenového rozhodnutí, čímž porušila § 6 odst. 1 zákona o cenách tím, že uplatnila do kalkulace výsledné ceny náklady, které nelze považovat za ekonomicky oprávněné náklady v ceně tepelné energie ve vztahu k roku 2017 a 2018 podle bodu (1.3) cenového rozhodnutí č. 4/2015, ve vztahu k roku 2019 podle bodu (1.3) cenového rozhodnutí č. 5/2018, neboť tyto náklady podle principu dělení nákladů ve smyslu cenového rozhodnutí musí souviset s výrobou elektřiny.

Energetický regulační úřad učinil následující zjištění. Kontrolovaná osoba v letech 2017, 2018 a 2019 podnikala v oblasti výroby tepelné energie na základě licence č. 310101524 a v oblasti rozvodu tepelné energie na základě licence č. 320101523. V cenové lokalitě „Tábor“ provozovala kontrolovaná osoba dvě provozovny o 7 zdrojích s výkonem [REDAKCE] MW. Tyto provozovny jsou uspořádány do dvou provozních částí označených jako „Základní závod – TTA 1“ a „Špičková kotelna – TTA 2“. Provozovna „Základní závod – TTA 1“ je energetickým zařízením pro teplárenskou výrobu, jejímž prostřednictvím se uskutečňuje technologický proces výroby elektřiny a tepla z kombinované výroby. Tato energetická výrobní je složena ze 4 parních kotlů (K1.7, K1.5, K1.4 a K1.6) o celkovém tepelném výkonu [REDAKCE] MW. K celoročnímu technologickému procesu kombinované výroby elektrické a tepelné energie je využíván soubor napojených vysokotlakých parních kotlů K1.7 a K1.5, které spolu s turbogenerátory TG1 a TG2 tvoří energetické zařízení pro teplárenskou výrobu; zbývající parní kotle jsou v době špičkového provozu provozovány výtopenským způsobem. Provozovna „Špičková kotelna – TTA 2“ je složena ze tří plynových kotlů (K2.5, K2.6 a K2.7) o celkovém tepelném výkonu [REDAKCE] MWt a plní funkci záložních zdrojů v době odstávek provozovny „Základní závod – TTA 1“.

Kontrolovaná osoba měla s odběrateli uzavřeny smlouvy o dodávce tepelné energie na třech úrovních předání podle „Základních podmínek dodávky tepla“ založených v kontrolním spise pod č. j. 02848-18/2021-ERU, jejichž součástí jsou všeobecné obchodní podmínky a cenová pravidla. Podle čl. 2.1. části I. všeobecných obchodních podmínek

dodávky tepla, účinných pro roky 2017 až 2019, je rozdělení odběratelů do tarifních skupin provedeno na základě odebírané tepelné energie v odběrném místě, přičemž kategorizace těchto skupin je obsažena v části II cenových pravidel. Ceny tepla v jednotlivých tarifních skupinách se řídí aktuálním ceníkem vydaným kontrolovanou osobou.

V roce 2017 dodala kontrolovaná osoba celkem [REDAKCE] GJ tepelné energie do [REDAKCE] odběrných míst pro [REDAKCE] odběratelů na třech úrovních předání (z primárních a sekundárních rozvodů a z domovní předávací stanice), přičemž při stanovení ceny postupovala podle ceníku založeného ve spise pod č. j. 05597-16/2019-ERU. Kontrolovaná osoba předložila kalkulaci výsledné ceny tepelné energie na všech úrovních předání, která je založena pod č. j. 05597-5/2019-ERU. Z uvedených podkladů vyplývá, že kontrolovaná osoba uplatnila přímo podřaditelné náklady, část společných nákladů vzniklých při kombinované výrobě elektřiny a tepla, zisk a množství tepelné energie tak, aby výsledná kalkulovaná cena tepelné energie na každé úrovni předání odpovídala ceně předběžně kalkulované. Roční vyúčtování ceny tepelné energie v roce 2017 kontrolovaná osoba neprovedla.

Z podkladů dále vyplývá, že do položek kalkulace výsledné ceny tepelné energie na jednotlivých úrovních předání vstupují náklady vznikající na těchto úrovních a dále část nákladů z předcházející úrovně, a to v poměru dodaného množství tepelné energie na příslušné úrovni předání a množství tepelné energie pro další rozvod včetně tepelných ztrát v následujícím rozvodu. Podle podkladu obsaženého ve spise pod č. j. 05597-8/2019-ERU bylo u provozovny „Základní závod – TTA 1“ možné rozlišit zvlášť výrobní náklady vzniklé u výtopenské části zabezpečované kotli K1.4 a K1.6 a zvlášť náklady vzniklé v části zahrnující zařízení pro kombinovanou výrobu elektřiny a tepla.

Pokud se jednalo o způsob dělení nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla u provozovny „Základní závod - TTA 1“, byly přímo podřaditelné náklady související s provozem výtopenské části v celé výši zahrnovány do kalkulace ceny za rok 2017, přičemž společné náklady vzniklé v souvislosti s provozem kombinované výroby elektřiny a tepla byly děleny prostřednictvím rozdělovacích koeficientů vyjadřujících konkrétní procentní hodnotu uvedenou v souboru „Cenová kalkulace tepla-skutečnost 2017.xlsx“ založeném pod č. j. 05597-5/2019-ERU, a to s poměrem [REDAKCE] % pro elektřinu a [REDAKCE] % pro tepelnou energii. Dne 12. května 2019 sdělil účastník řízení přípisem založeným pod č. j. 05597-7/2019-ERU, že vnitropodniková směrnice pro dělení společných nákladů na výrobu elektřiny a tepla nebyla v roce 2017 vydána, ale účastník řízení postupoval podle pravidel a zásad „Směrnice pro stanovení metody dělení nákladů v kombinované výrobě tepla a elektřiny ve společnosti Teplárna Tábor, a.s., č. TTA-SM-019/2018“, která je založena pod č. j. 05597-27/2019-ERU. V sazebníku cen a kalkulace TTA, č. TTA-PP-012 založeném pod č. j. 05597-7/2019-ERU jsou uvedeny způsoby dělení společných nákladů a je připuštěno použití kalorimetrické metody definované tak, že podíl nákladů je určen z poměru celkové spotřeby tepla na výrobu tepla a tepelné energie, a technologické metody, která vychází z rozdělení nákladů podle kapacitních možností výrobního zařízení, dosažené ceny elektřiny na trhu a dosažení přiměřeného zisku při kalkulaci prodejní ceny elektrické energie. Určeny jsou přímé náklady výroby elektřiny a společné náklady na kombinovanou výrobu se dělí vypočteným koeficientem na část nákladů do maximální výše kalkulovaných nákladů elektřiny a druhá část nákladů je přiřazena teplu s tím, že zvolený způsob dělení společných nákladů při kombinované výrobě tepla a elektřiny je v průběhu kalendářního a účetního roku neměnný.

zachycuje veškeré společné náklady ve výši [REDACTED] Kč, které byly děleny rozdělovacími koeficienty při kombinované výrobě elektřiny a tepla, včetně výše části společných nákladů připadajících na tepelnou energii. Ke způsobu určení tohoto poměru předložila kontrolovaná osoba interní prováděcí pokyn TTA-PP-012 s názvem „Sazebník cen a kalkulace v TTA“, který je založen pod č. j. 02848-12/2021-ERU, v němž uvedla, že pro kalkulační vzorec plánovaných i skutečných prodejních cen tepla a elektřiny je používána kalorimetrická metoda a „Obchodní metoda“, jejíž princip vychází z rozdělení nákladů podle dosažené ceny elektřiny na trhu a přiměřeného zisku při kalkulaci prodejní ceny elektrické energie. Určeny jsou přímé náklady výroby elektřiny a společné náklady na kombinovanou výrobu se dělí vypočteným koeficientem na část nákladů do maximální výše kalkulovaných nákladů elektřiny a druhá část nákladů je přiřazena teplu, s tím, že zvolený způsob dělení společných nákladů při kombinované výrobě tepla a elektřiny je v průběhu kalendářního a účetního roku neměnný. Konkrétní způsob výpočtu výše koeficientu pro dělení společných nákladů je podle uvedené směrnice založen jako v roce 2017 a počítá se podle stejného vzorce [REDACTED].

Z výsledné kalkulace ceny tepelné energie založené pod č. j. 02848-12/2021-ERU vyplývá, že ve výsledné kalkulaci ceny tepelné energie byly náklady na kombinovanou výrobu elektřiny a tepla děleny prostřednictvím rozdělovacích koeficientů na elektřinu s hodnotou [REDACTED] % a na tepelnou energii s hodnotou [REDACTED] %, na tepelnou energii tak vycházely společné náklady na kombinovanou výrobu elektřiny a tepla ve výši [REDACTED] Kč. Provedením výpočtu podle metody uvedené v příloze č. 4 určili kontrolní pracovníci maximální výši společného nákladu při kombinované výrobě elektřiny a tepla, přičemž na tepelnou energii připadla částka [REDACTED] Kč, tj. o [REDACTED] Kč nižší než částka uplatňovaná účastníkem řízení.

V roce 2019 dodala kontrolovaná osoba celkem [REDACTED] GJ tepelné energie d [REDACTED] odběrných míst pro [REDACTED] odběratelů na třech úrovních předání, přičemž postupovala podle ceníku založeného ve spise pod č. j. 02848-18/2021-ERU. Kontrolovaná osoba v tomto kontrolovaném roce postupovala obdobně jako v roce 2018, neboť i v tomto případě bylo možné rozlišit výrobní náklady vzniklé u výtopenské části a zvláště výrobní náklady vzniklé v části zahrnující kombinovanou výrobu elektřiny a tepla. Z podkladu založeného pod č. j. 02848-12/2021-ERU vyplývá, že do výsledné kalkulace tepelné energie za rok 2019 byly náklady na kombinovanou výrobu elektřiny a tepla děleny prostřednictvím rozdělovacích koeficientů na elektřinu s hodnotou [REDACTED] % a na tepelnou energii s hodnotou [REDACTED] %. Ke způsobu určení tohoto poměru předložila kontrolovaná osoba interní prováděcí pokyn TTA-PP-012 s názvem Sazebník cen a kalkulace v TTA, který je založen pod č. j. 02848-12/2021-ERU, v němž uvedla, že pro kalkulační vzorec plánovaných i skutečných prodejních cen tepla a elektřiny je používána kalorimetrická metoda a „technologická metoda“, které jsou definovány výše, přičemž zvolený způsob dělení společných nákladů při kombinované výrobě tepla a elektřiny je v průběhu kalendářního a účetního roku neměnný. Podle metody popsané ve Směrnici pro stanovení metody dělení nákladů určil účastník řízení rozdělení společných nákladů v poměru [REDACTED] % na teplo a [REDACTED] % na elektřinu. Konkrétní způsob výpočtu výše koeficientu je dán stejným vzorcem jako v předcházejících letech, a to [REDACTED]. Kontrolovaná osoba tak celkové společné náklady ve výši [REDACTED] Kč rozdělila podle rozdělovacího koeficientu tak, že na tepelnou energii připadl podíl [REDACTED] což odpovídá částce [REDACTED] Kč a na elektřinu [REDACTED] Kč. Provedením výpočtu podle metody

uvedené v příloze č. 4 určili kontrolní pracovníci maximální výši společného nákladu při kombinované výrobě elektřiny a tepla, přičemž na tepelnou energii připadla částka o ████████ Kč nižší, než částka uplatňovaná účastníkem řízení.

Přípisy č. j. 05597-31/2019-ERU ze dne 21. září 2020 a č. j. 02848-19/2021-ERU ze dne 20. října 2021 vznesla kontrolovaná osoba námitky proti oběma protokolům o kontrole.

Ve vztahu ke kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole stran roku 2017 provedla kontrolovaná osoba porovnání používaných metod pro rozdělení společných nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla. Podle předběžných propočtů má dělení společných nákladů v ceně tepelné energie vycházet pro kontrolovanou osobu výhodněji než koeficient uplatňovaný kontrolovanou osobou v roce 2017. Z tohoto důvodu odmítá, že by poškodila koncové odběratele.

Proti protokolu o kontrole č. j. 02848-19/2021-ERU ze dne 6. října 2021 uplatnila kontrolovaná osoba námitky, ve kterých uvádí, že jí není zřejmé, z čeho Energetický regulační úřad dovozuje, že porušila ustanovení ukládající neměnnost zvoleného způsobu dělení společných nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla. Koeficient dělení nákladů předběžně stanovený pro rok 2018 v poměru ████████ % na teplo a ████████ % na elektřinu byl uplatňován po celý rok 2018. Výsledný koeficient rozdělení nákladů na teplo byl nižší než koeficient, který vzešel z technologické metody. Stejně tak byl pro rok 2019 stanoven koeficient dělení nákladů v poměru ████████ % na teplo a ████████ % na elektřinu, který vyšel nižší, než by tomu bylo v případě využití technologické metody. Ve vztahu k oběma kontrolním zjištěním odkázala kontrolovaná osoba na znalecký posudek č. 001-001/2018 vypracovaný Ing. Milošem Vlachem, v němž soudní znalec konstatoval, že vzorec pro výpočet podílu množství tepla vyrobeného na kotli K1.7 odpovídá technologicky vynucené výrobě tepla pro spolehlivé zajištění dodávky tepla do CZT města Tábor a je v souladu s provozními a ekologickými parametry zdroje TTA 1. Kontrolovaná osoba konstatovala, že z posudku jednoznačně vyplývá, že výroba elektrické energie je neoddělitelně spjatá s výrobou tepelné energie a je vynucená parametry zařízení primárně určeného pro dodávku této tepelné energie do soustavy centrálního zásobování tepelnou energií ve městě Tábor. S kontrolními zjištěními proto nesouhlasí. Námitky kontrolované osoby nebyly shledány důvodnými.

II. Řízení na prvním stupni

Dne 17. prosince 2021 oznámil Energetický regulační úřad účastníku řízení zahájení správního řízení ohledně zjištění obsažených v kontrolním spise sp. zn. 05597/2019-ERU. Dne 2. prosince 2021 oznámil Energetický regulační úřad účastníku řízení zahájení správního řízení ohledně zjištění obsažených v kontrolním spise sp. zn. 02848/2021-ERU. Usnesením č. j. 16569-1/2021-ERU ze dne 3. prosince 2021 byla uvedená správní řízení spojena do společného řízení vedeného pro podezření ze spáchání tří přestupků podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách pod sp. zn. OSR-16569/2021-ERU.

Dne 25. ledna 2022 zaslal účastník řízení vyjádření k podkladům rozhodnutí, ve kterém uvedl, že Energetický regulační úřad neprokázal, že by na jeho straně došlo k porušení cenových předpisů. Účastník řízení předložil podklady a vysvětlení, ze kterých vyplývá, že při kalkulaci cen tepelné energie v letech 2017, 2018 a 2019 odděloval náklady na tepelnou energii věrohodným a kontrolovatelným způsobem ve smyslu bodu (2.8.1) přílohy č. 1

cenových rozhodnutí č. 4/2015 a 5/2018. Účastníkem řízení použitý způsob dělení společných nákladů technologickou metodou nevedl k účtování cen v rozporu s cenovými předpisy. Jmenovaný zejména rozporoval závěry Energetického regulačního úřadu obsažené v protokolech o kontrole, podle nichž v roce 2017 neprovedl výslednou kalkulaci cen tepelné energie, přičemž odkázal na podrobný popis postupu, který poskytl již v průběhu kontroly. Účastník řízení dále sdělil, že nesouhlasí se závěry Energetického regulačního úřadu, neboť nemají oporu ani v relevantní právní úpravě, ani v podkladech obsažených ve spise, a uvedl, že jím provozované energetické zařízení je primárně určené k výrobě tepelné energie. Kalkulační model a z něho vycházející výpočet podílu množství vyrobeného tepla a elektřiny odpovídá technologickému uspořádání zařízení pro výrobu tepelné energie v provozovně Tábor. Výroba elektrické energie je neoddělitelně spjata s výrobou tepelné energie a je vynucená parametry zařízení primárně určeného pro dodávku tepelné energie. Účastník řízení má proto za to, že postupoval jediným možným racionálním způsobem, neboť snižoval náklady na výrobu tepelné energie o tržby za prodej elektrické energie. V tomto případě je zařízení provozováno s co nejvyšší účinností využití tepla v palivu a také tento postup přinášel vyšší úsporu ve výsledné ceně tepelné energie, než kdyby bylo zařízení provozováno ryze ve vytopenském režimu. Účastník řízení dále sdělil, že podle bodu (2.8.1) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí č. 4/2015 je možné oddělovat náklady na tepelnou energii nejen postupem podle jiného právního předpisu, ale také jiným věrohodným a kontrolovatelným způsobem, proto byl oprávněn použít jakoukoliv metodu dělení nákladů, která splňuje tyto požadavky.

Účastník řízení vyjádřil nesouhlas s použitím kalorimetrické (energetické) metody, ze které Energetický regulační úřad dovozuje, že uplatnil ekonomicky neoprávněné náklady v ceně tepelné energie. Podle účastníka řízení není dodavatel tepelné energie cenovými předpisy limitovaný v tom, že by musel při výpočtu dělení společných nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla obligatorně použít kalorimetrickou metodu. Použitá metoda dělení nákladů na výrobu elektřiny a tepla je zcela exaktní, odvozená od skutečných provozních konfigurací v provozovně Tábor, a je popsána technicky i matematicky, čímž zcela splňuje kritérium kontrolovatelnosti.

Účastník řízení v rámci svého vyjádření k podkladům rozhodnutí doložil k prokázání svých majetkových poměrů účetní závěrku za rok 2020, výroční zprávu za rok 2020 a zprávu auditora. V závěru navrhl, aby Energetický regulační úřad řízení zastavil, neboť skutky, které jsou předmětem řízení, se zjevně nestaly.

III. Napadené rozhodnutí

Rozhodnutím č. j. 16569-7/2021-ERU ze dne 21. března 2022 uznal Energetický regulační úřad účastníka řízení vinným za spáchání 3 přestupků specifikovaných ve výrokové části tohoto rozhodnutí, za což mu uložil pokutu ve výši 1 500 000 Kč.

Energetický regulační úřad ke zjištěnému skutkovému stavu konstatoval, že podle bodu (2.8.1) přílohy č. 1 cenových rozhodnutí č. 4/2015 i č. 5/2018 se náklady při kombinované výrobě elektřiny a tepla oddělují postupem podle přílohy č. 4, nebo jiným věrohodným a kontrolovatelným způsobem. Jelikož účastník řízení nepostupoval při dělení společných nákladů podle přílohy č. 4, posuzoval správní orgán prvního stupně, zda byla účastníkem řízení zvolená metoda věrohodná a kontrolovatelná. Tyto podmínky pak podle

Energetického regulačního úřadu nebyly splněny. Z vyjádření účastníka řízení vyplývá, že měl v předemných letech dělit společné náklady na kombinovanou výrobu podle metody vycházející ze směrnice vypracované až v roce 2018 a předložené Energetickému regulačnímu úřadu až v rámci probíhajícího správního řízení sp. zn. OSR-02111/2018-ERU. O nevěrohodném a nekontrolovatelném způsobu dělení společných nákladů pak svědčí i rozpor ve vnitřních předpisech účastníka řízení, kdy sazebník cen a kalkulace v TTA platný pro rok 2017 a následně i pro rok 2019 stanovoval jako způsob dělení technologickou metodu, zatímco rok 2018 se měl řídit metodou obchodní. Účastník řízení měl přitom podle Energetického regulačního úřadu povinnost mít jasně nastavený postup dělení společných nákladů.

Účastník řízení odkázal na vzorec uvedený ve směrnici pro stanovení metody dělení nákladů, který je založen na kalkulaci s minimálními parametry kotlů a turbín pro zajištění bezpečné a spolehlivé dodávky tepelné energie v dané hodině, přičemž se teplo na tepelnou energii kalkuluje pro každou hodinu v roce na základě vzorce [REDAKCE]. [REDAKCE]

[REDAKCE] Správní orgán dále identifikoval dny, ve kterých byly všechny společné náklady vznikající při kombinované výrobě uplatněny v ceně tepelné energie; v roce 2017 bylo takovýchto dní 269, v roce 2018 210 dní a v roce 2019 225 dní. Energetický regulační úřad proto nepovažoval výše uvedený způsob dělení společných nákladů na kombinovanou výrobu elektřiny a tepla za věrohodný.

Z podkladů obsažených ve spise pod č. j. 05597-19/2019-ERU je podle Energetického regulačního úřadu seznatelné, že účastník řízení upravoval procentuální poměr, který vypočítal podle metody stanovené ve směrnici, na základě rozhodnutí představenstva tak, aby odpovídala ceníku pro příslušný rok. Za věrohodný tak nelze označit postup, kdy účastník řízení nejprve postupoval podle technologické metody, ale dělicí poměry uplatněné v posuzovaných letech této metodě neodpovídaly. K námitkám účastníka řízení Energetický regulační úřad uvedl, že pokud jde o metodu dělení společných nákladů uvedenou ve znaleckém posudku, nerozporuje její věrohodnost a kontrolovatelnost, nicméně uvádí, že tato metoda nebyla v kontrolovaném roce použita. Konstatoval, že rentabilita technologického uspořádání provozovny nemůže být důvodem, který by ospravedlňoval postup účastníka řízení při dělení společných nákladů na kombinovanou výrobu elektřiny a tepla. K námitce ohledně použité metody pro stanovení dělicích koeficientů tzv. technologickou metodou správní orgán uvedl, že účastník řízení podle této metody uvedené v jeho interních předpisech nepostupoval, když po skončení příslušného roku provedl kontrolní výslednou kalkulaci nákladů, při níž byl uplatňovaný koeficient nižší než ten, který vzešel pro rok 2018 a 2019 z postupu obsaženého v interních dokumentech. K námitce ohledně použití energetické metody

Energetický regulační úřad uvedl, že účastníku řízení nic nebránilo použít metodu jinou, pokud by splňovala požadavky cenového rozhodnutí.

III. Rozklad účastníka řízení

Proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 16569-7/2021-ERU ze dne 21. března 2022, které mu bylo doručeno dne 22. března 2022, podal účastník řízení dne 4. dubna 2022 rozklad, který dne 4. května 2022 doplnil o odůvodnění. Podle názoru účastníka řízení trpí napadené rozhodnutí nesprávným a nezákonným posouzením jednání účastníka řízení při oddělování nákladů na teplo v případě společných nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla.

Účastník řízení uvádí, že prokázal, že v letech 2017 až 2019 postupoval při dělení společných ekonomicky oprávněných nákladů tzv. technologickou metodou, která splňuje požadavky cenových předpisů na kontrolovatelnost a věrohodnost. Dále upozornil, že pojmy věrohodnost a kontrolovatelnost jsou neurčité právní pojmy a je pochybné, zda ob stojí z hlediska principu právní jistoty adresátů veřejnoprávních norem. Odkázal na zásadu *in dubio pro libertate* a uvedl, že je obtížné, dokonce nemožné, dovést, jaký způsob dělení nákladů na tepelnou energii při kombinované výrobě elektřiny a tepla bude ze strany Energetického regulačního úřadu posouzen jako kontrolovatelný a věrohodný. I přesto s těmito pojmy Energetický regulační úřad spojuje delikt ní odpovědnost účastníka řízení, když je vyložil v neprospěch účastníka řízení. Účastník řízení je dále přesvědčen, že jím použitý způsob dělení společných nákladů nevedl k účtování cen v rozporu se zákonem o cenách, naopak si rozumnou interpretací cenových rozhodnutí a dělením společných nákladů neúčtoval ekonomicky neoprávněné náklady ve vztahu k výrobě tepla a nezískal tedy žádný nepřiměřený majetkový prospěch.

Účastník řízení zdůraznil, že podmínky věcného usměrňování ceny tepelné energie nevedou ke stanovení pevné ceny, kdy by si regulovaný subjekt nemohl sjednat cenu nižší, ale určují horní rámeček, ve kterém se regulovaný subjekt musí pohybovat. Účastník řízení s ohledem na koeficienty stanovené technologickou metodou tvrdí, že naopak veškeré možné náklady do ceny tepelné energie nezahrnul, ale zvolil takový postup, kterým uplatnil u odběratelů cenu vycházející z výsledné kalkulace, ale sníženou ve prospěch zákazníků na úroveň ceníkové ceny pro rok 2017 a ceníkových cen roku 2018 a 2019. Výklad neměnnosti způsobu dělení nákladů, a tedy snížení poměru nákladů přiřazených teplu by znamenal, že dodavatel tepla nemůže odběratelům účtovat cenu nižší, než je cena vzešlá při použití pravidel cenové regulace, což by bylo v rozporu s cíli cenové regulace a zájmy těchto odběratelů. Energetický regulační úřad se pak měl nedostatečně vyjádřit k použité technologické metodě a v této souvislosti i k posudku Ing. Vlacha, nepřihlédl ani k závěrům znaleckého posudku prof. Ing. Dlouhého.

Účastník řízení dále odkázal na cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 6/2020, k cenám tepelné energie, účinné od 1. ledna 2021, které upravuje další metody dělení společných nákladů a argumentoval tím, že přijal-li Energetický regulační úřad novou právní úpravu kalkulace ceny tepelné energie pro rok 2021 a 2022 a zavedl nové metody dělení nákladů, je povinen tyto metody zohlednit při posuzování jednání účastníka řízení jakožto příznivější právní úpravu. Závěrem pak zpochybnil výši správního trestu, kterou

označil za nezákonnou, nepřiměřenou a její odůvodnění za nepřezkoumatelné. Uvedl, že výše pokuty není v souladu s ustálenou správní praxí Energetického regulačního úřadu a navrhl zrušení napadeného rozhodnutí a zastavení správního řízení.

IV. Řízení o rozkladu

Rozklad účastníka řízení byl podán včas a po svém doplnění 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.

Podle § 98 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), odvolací správní orgán přezkoumává napadené rozhodnutí v plném rozsahu.

Podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba jako prodávající dopustí přestupku tím, že sjedná nebo požaduje cenu, jejíž výše nebo kalkulace není v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1. Podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách věcné usměrňování spočívá ve stanovení podmínek pro sjednání ceny, těmito podmínkami je i závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny, včetně zahrnování přiměřeného zisku do ceny. Podmínky věcného usměrňování cen pro roky 2017 a 2018 stanovilo cenové rozhodnutí č. 4/2015. V roce 2019 byly podmínky věcného usměrňování cen stanoveny cenovým rozhodnutím č. 5/2018. Pro kontrolované roky podle bodu (2.8.1) přílohy č. 1 těchto cenových rozhodnutí shodně platilo, že při kombinované výrobě elektřiny a tepla se oddělují přímo podřaditelné ekonomicky oprávněné náklady na tepelnou energii. Od společných ekonomicky oprávněných nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla (tj. nákladů, které nelze jednoznačně přiřadit výrobě elektřiny či tepelné energie) se oddělují náklady na tepelnou energii postupem podle přílohy č. 4, která byla pro cenové rozhodnutí č. 4/2015 i cenové rozhodnutí č. 5/2018 ve stejném znění (dále jen „příloha č. 4“), nebo jiným věrohodným a kontrolovatelným způsobem. Do ceny tepelné energie lze zahrnout pouze přímo přiřaditelné náklady a část společných nákladů, která souvisí s výrobou tepelné energie.

Přestupku podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách se dopustí dodavatel tepelné energie, který po odběratelích požadoval cenu tepelné energie, do níž zahrnul náklady na výrobu v režimu kombinované výroby elektřiny a tepla, které nedělil postupem v souladu s přílohou č. 4 a současně je nedělil ani jiným způsobem, který by nesl znaky věrohodnosti a kontrolovatelnosti.

V daném případě nepanují pochybnosti stran skutkového stavu věci, předmětem názorového sporu mezi správním orgánem a účastníkem řízení je jeho hodnocení. Podle názoru Rady v případě, kdy dodavatel tepelné energie aplikuje individuální metodu rozdělování nákladů (tj. nikoliv metodu popsanou v rámci cenových předpisů jako povolenou), je jedním z hlavních znaků věrohodnosti a kontrolovatelnosti metody dělení společných nákladů na kombinovanou výrobu schopnost dodavatele tepelné energie podstatu takové metody objasnit a doložit, že za použití tvrzené metody skutečně postupoval. Takový požadavek není možné označit za nepřiměřený s ohledem na to, že se použití takové metody promítá do regulované ceny tepelné energie a dodavateli přináší určitou míru volnosti v tom, aby používal vhodnou metodu z hlediska specifik svého provozu. Tento požadavek reaguje

na skutečnost, že cena tepelné energie podléhá regulaci a určení odpovídajících cen by mělo zamezit znevýhodnění tepelné energie vůči elektřině. O takový případ se však podle názoru Rady nejedná.

Nejprve je vhodné shrnout zjištěný skutkový stav. V rámci kontroly roku 2017 bylo zjištěno, že účastník řízení vyrobil v roce 2017 celkem [REDACTED] J tepelné energie, z čehož [REDACTED] J využil k výrobě elektřiny a [REDACTED] GJ k dodávce do CZT. Přibližně [REDACTED] % tepelné energie tak bylo určeno k výrobě elektřiny a nikoliv k dodávce tepla odběratelům. Ve vazbě na tzv. technologickou metodu, na jejímž základě mělo podle Interního prováděcího pokynu TTA-PP-012 s názvem Sazebník cen a kalkulace v TTA dojít k dělení společných nákladů, bylo rozdělení nákladů předběžně stanoveno v poměru [REDACTED] % na teplo a [REDACTED] % na elektřinu (tento dělicí poměr uvedl účastník řízení v přípisu ze dne 20. prosince 2019, který je založen pod č. j. 05597-19/2019-ERU). Po provedení kontrolní kalkulace předběžně stanovené ceny posoudilo představenstvo společnosti Teplárna Tábor, a.s., cenu podle jejich vyjádření „obchodně“, ceníkovou cenu pro rok 2017 zachovalo a snížilo koeficient nákladů na výrobu tepla pod úroveň, která vzešla z technologické metody. Tímto postupem pak došlo ke změně poměru koeficientu na [REDACTED] % na teplo a [REDACTED] % na elektřinu a tento koeficient byl uplatňován celý rok 2017. Z uvedených zjištění vyplývá, že přestože bod (2.8.3) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí stanoví, že zvolený způsob dělení společných nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla je v průběhu kalendářního roku neměnný, změnil účastník řízení koeficient stanovený technologickou metodou na základě obchodního posouzení jeho představenstva.

Kontrolou roku 2018 bylo zjištěno, že účastník řízení vyrobil celkem [REDACTED] GJ tepelné energie, z čehož [REDACTED] GJ využil k výrobě elektřiny a [REDACTED] GJ k dodávce do CZT. Přibližně [REDACTED] tepelné energie tak bylo určeno k výrobě elektřiny. S odkazem na tzv. obchodní metodu, na jejímž základě se mělo podle interního prováděcího pokynu TTA-PP-012 s názvem Sazebník cen a kalkulace v TTA a ve vazbě na směrnici TTA-SM-019 postupovat, určil účastník řízení poměr [REDACTED] % pro tepelnou energii, který nepoužil, ale pro účely kalkulace tuto výši понížil na [REDACTED] % pro tepelnou energii a [REDACTED] % pro elektřinu.

Kontrolou roku 2019 bylo zjištěno, že účastník řízení vyrobil celkem [REDACTED] GJ tepelné energie, z čehož [REDACTED] GJ využil k výrobě elektřiny a [REDACTED] J k výrobě tepelné energie. Přibližně [REDACTED] tepelné energie tak bylo určeno k výrobě elektřiny. S odkazem na tzv. technologickou metodu, na základě které mělo podle interního prováděcího pokynu TTA-PP-012 (revize č. 06, s platností od 1. února 2019) s názvem Sazebník cen a kalkulace v TTA dojít k dělení společných nákladů a se zohledněním postupu podle Směrnice TTA-SM-019 se měly náklady dělit poměrem [REDACTED] pro tepelnou energii. Tento poměr účastník řízení nepoužil, ale pro účely kalkulace jeho výši snížil na hodnotu [REDACTED] % a [REDACTED] pro elektřinu.

Pro všechny tři kontrolované roky platil vzorec dělení společných nákladů uvedený ve vnitřní směrnici pro stanovení metody dělení nákladů, který je založen na kalkulaci s minimálními parametry kotlů a turbín pro zajištění bezpečné a spolehlivé dodávky tepelné energie v dané hodině, na základě kterého se cena kalkulovala podle vzorce [REDACTED] Tento vzorec je nastaven tak, že do [REDACTED]

dochází k situaci, kdy účastník řízení promítá veškeré společné náklady (mj. i veškeré palivové náklady na výrobu elektřiny) do ceny tepelné energie právě do doby, než fluidní kotel překročí své provozní minimum. V roce 2017 byly tímto způsobem veškeré náklady uplatňovány do ceny tepelné energie ve 269 dnech, v roce 2018 v 210 dnech a v roce 2019 ve 225 dnech.

Z výše uvedených skutečností lze dovodit, že pokud byla účastníkem řízení v letech 2017, 2018 a 2019 uplatněna stejná cena v předběžné i výsledné kalkulaci ceny tepelné energie, tj. před začátkem i po skončení zúčtovacího období, jedná se o podezřelou okolnost z hlediska věrohodnosti postupu, neboť při tvorbě předběžné kalkulace nemohl účastník řízení znát technická či provozní data, na jejichž základě by podle zvolené metody náklady rozdělával (ať už by se jednalo o účastníkem řízení zvolenou technologickou či obchodní metodu, nebo o cenovým rozhodnutím upravenou metodu energetickou). V tomto směru je zřejmé, že účastník řízení reálně mohl porušovat cenové předpisy jiným jednáním, a to neprovedením kalkulace a vyúčtování ceny tepelné energie, neboť v rámci předběžné ceny nemohl znát skutečnou výši ekonomicky oprávněných nákladů v příslušném roce, na další případná porušení se nicméně kontrolní postup ani správní řízení nezaměřovaly.

Co se týče účastníkem řízení odkazovaných znaleckých posudků, znalecký posudek Ing. Vlacha a odborné vyjádření Prof. Dlouhého nejsou pro předmět řízení relevantní, protože otázky položené těmto znalcům nesměřovaly na posouzení správnosti rozdělení nákladů na elektřinu a teplo, ale směřovaly na výkon, při kterém kotel může být provozován. Tyto znalecké posudky nejsou pro řízení použitelné, neboť se nevztahují ke kalkulacím cen, které jsou předmětem dozoru, ale k popsání výkonu, při kterém může být kotel provozován, resp. technologie, na které uvedený kotel funguje. Prof. Dlouhý ve svém odborném vyjádření odpovídal na otázku, zda je množství tepla použité ve výpočtu minimálním množstvím tepla, které je nutno vyrobit, a jakým způsobem je možno provozovat kotel K1.7.

Účastník částečně tato vyjádření dezinterpretuje. Pokud z vyjádření prof. Dlouhého vyplývá, že s ohledem na technologické řešení zařízení je nejefektivnějším způsobem výroby současná výroba tepelné energie a elektrické energie (resp. efektivně je dodávka tepelné energie možná jen za současné výroby elektrické energie), přičemž výroba elektrické energie v protitlakých turbínách si vyžádá adekvátní zvýšení dodávky tepla. Z uvedeného není možné jednak dovodit, že by elektrickou energii účastník řízení vyráběl kvůli odběratelům tepelné energie (technické řešení a dimenzování zdrojů bylo důsledkem rozhodnutí účastníka řízení), stejně jako to, že by náklady na výrobu elektrické energie po určité provozní dny měly být zahrnovány do ceny tepelné energie, tato tepelná energie se ostatně nevyužívá jen na dodávku do systému CZT, ale právě i na výrobu elektřiny. Ing. Vlachovi byla položena obdobná otázka, přičemž obdobná byla i odpověď, ta ovšem odpovídá pouze ve vztahu k tomu, jaké minimální množství páry (a jak ho zajistit) je nutné pro provozování příslušného kotle. Ani jedno z těchto vyjádření či posudků se ani nepřímo nezabývá otázkou správného a odpovídajícího dělení nákladů na kombinovanou výrobu elektrické energie a tepelné energie, v tomto ohledu jimi nelze postup účastníka řízení podložit a legitimizovat.

Účastník řízení použil pro dělení společných nákladů na výrobu elektřiny a tepla vzorec, na jehož základě stanovil poměr rozdělení nákladů na elektřinu a teplo, v konečném

důsledku však podle tohoto vzorce nepostupoval, když výsledný poměr upravil tak, aby cena tepelné energie odpovídala ceně stanovené předběžnou kalkulací. Metodu dělení společných nákladů pak v jednotlivých letech označil za obchodní či technologickou, avšak obě metody vycházely ze stejného vzorce a konečná cena byla závislá na rozhodnutí představenstva účastníka řízení, nikoliv na jím předloženém výpočtu, který měl v souladu s příslušnými cenovými rozhodnutími zůstat v průběhu kalendářního roku neměnným. Prof. Dlouhý konstatoval, že tepelnou energii lze z kotle dodávat pouze za současné výroby protitlaké elektřiny, přičemž zvolené řešení není jediné možné, ale z různých hledisek vychází jako nejefektivnější pro provoz zařízení.

Z podkladů ve spise je dále zřejmé, že účastník řízení měl rozdělovací koeficienty stanoveny již v rámci předběžné ceny, dělení nákladů tak nemohl provádět na základě znalosti skutečných výnosů z ceny elektrické a tepelné energie, ze znalosti bilance výroby, provozních stavů zařízení, minimálních provozních stavů kotle ani dalších parametrů, které jsou zásadní pro určení ceny tepelné energie a bývají v průběhu roku proměnné a jako proměnné hodnoty jsou dosazovány do jím předloženého vzorce. Tyto skutečné náklady mohl nanejvýš odhadovat, avšak přesný odhad rozdělovacích koeficientů rozhodných pro určení objemu nákladů vstupujících do cen tepelné energie nemohl učinit přes predikci výroby tepelné energie pro dodávku konečným odběratelům, neboť její výši nelze předvídat, jak by vyplývalo z účastníkem řízení prezentovaného konceptu vynucené výroby tepelné energie. Účastník řízení naopak mohl přesněji odhadnout výrobu elektrické energie v rámci své podnikatelské činnosti, která není v zásadě odvislá od poptávky na teplo, kterou je nutno uspokojit.

Napadeným rozhodnutím je účastníku řízení vytýkáno porušení závazného postupu pro stanovení ceny tepelné energie v cenové lokalitě „Tábor“. Závazný postup pro stanovení cen tepelné energie je upraven v cenových rozhodnutích Energetického regulačního úřadu, která mají zajistit, aby v ceně tepelné energie byly uplatňovány jen náklady, které s výrobou tepelné energie souvisí, a přiměřený zisk. Pro posuzování, zda jsou náklady zahrnuté v ceně tepelné energie, ekonomicky oprávněné, je pak podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 109/2007-146 nezbytné vyjasnit, zda by dané náklady řádný hospodář vynaložil. Ve vztahu k výrobě tepla jsou ekonomicky oprávněnými takové náklady, které by řádný hospodář vynaložil, aby zajistil zejména samotnou výrobu tepla, přiměřenou údržbu a reprodukci svého majetku účelně používaného přímo či nepřímo v souvislosti s výrobou tepla, přiměřenou bezpečnost samotné výroby tepla i procesů souvisejících (přínejmenším v míře zákonem předepsané) a přiměřenou míru spolehlivosti dodávek tepla, a také aby dosáhl přiměřeného zisku z této činnosti.

Ekonomicky neoprávněnými pak budou náklady, které buď vůbec se samotným procesem výroby nesouvisí, nebo náklady, které sice s procesem výroby tepelné energie přímo souvisí, ale řádný hospodář by je nevynaložil, případně by je nevynaložil v takovém rozsahu. V souladu s těmito závěry je třeba postupovat i při posouzení ekonomicky oprávněných nákladů promítnutých do cen tepelné energie vyrobené v procesu kombinované výroby elektřiny a tepla, neboť v tomto případě dodavatel tepelné energie vystupuje jednak jako dodavatel tepelné energie, tedy dodává z centrálního zdroje tepelnou energii do určité lokality, v níž má dominantní postavení, když zásobuje převážnou většinu odběratelů v určitém místě, jednak jako výrobce elektrické energie, kdy již dominantní postavení nemá. V této souvislosti je pak třeba zabývat se otázkou, zda by řádný hospodář v případě, kdy by

trh s tepelnou energií byl dokonale konkurenční, promítl náklady vzniklé při společné výrobě elektřiny a tepla do ceny tepelné energie v takovém poměru, jako to učinil účastník řízení. Podstatné pro takové posouzení je odpovídající a důsledné oddělování společných nákladů vynaložených na provoz kombinované výroby elektřiny a tepla, aby nedošlo k tomu, že na náklady na tepelnou energii, jež od účastníka řízení z důvodu jeho výsadního postavení v příslušné lokalitě musí odběratelé odebírat a hradit, nebudou započteny i společné náklady na kombinovanou výrobu elektřiny a tepla, tedy aby výroba tepelné energie „nedotovala“ výrobu elektřiny, naopak kombinovaná výroba by měla vést k určité míře majetkové úspory pro obě strany tohoto procesu. Výsledkem takového dělení nákladů by pak mělo být dosažení takové ceny, která je v souladu s představou společnosti o ceně spravedlivé, k čemuž regulace cen směřuje.

Důvodem, proč cenová rozhodnutí Energetického regulačního úřadu řeší otázku správného dělení nákladů na kombinovanou výrobu elektřiny a tepla a proč je nezbytné na dodržování určitého postupu trvat, je jednak samotná povaha procesu kombinované výroby a dále nutnost stanovení ekonomicky oprávněných nákladů v ceně tepelné energie. Nástrojem, jak dosáhnout, aby v ceně tepelné energie byly při kombinované výrobě elektřiny a tepla uplatňovány pouze ekonomicky oprávněné náklady, které na výrobu tepelné energie připadají, je kvantifikování oprávněných nákladů skrze stanovení podílu na společných nákladech. Za tímto účelem jsou vydávána cenová rozhodnutí, která v příslušných obdobích reagují na situaci na příslušném trhu tak, že určují objem a charakter nákladů, které lze hodnotit jako ekonomicky oprávněné z hlediska zahrnování do ceny tepelné energie. V případě, kdy je tepelná energie vyráběna při kombinované výrobě elektřiny a tepla, bylo při dělení společných nákladů v rozhodném období třeba postupovat podle platných a účinných cenových rozhodnutí č. 4/2015 a č. 5/2018, neboť ta měla zajistit, aby výsledná cena především odpovídala nákladům, které na výrobu tepelné energie musely být vynaloženy. Postupem popsaným v cenových rozhodnutích bylo nezbytné oddělit přímo podřaditelné náklady na tepelnou energii a dále pak od společných nákladů vzniklých při kombinované výrobě elektřiny a tepla oddělit náklady na tepelnou energii buď způsobem uvedeným v příloze č. 4 těchto cenových rozhodnutí, nebo jiným způsobem za podmínky, že alternativní způsob je věrohodný a kontrolovatelný.

Podle bodu (1.1) cenových rozhodnutí č. 4/2015 a č. 5/2018 lze do ceny tepelné energie v kalendářním roce promítnout pouze ekonomicky oprávněné náklady, přiměřený zisk a daň z přidané hodnoty. Pojem ekonomicky oprávněných nákladů v základní rovině definuje § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách a bod (1.2) cenového rozhodnutí č. 4/2015 a č. 5/2018. I pro náklady pocházející z procesu kombinované výroby elektřiny a tepla musí platit, že do ceny nelze zahrnovat náklady ekonomicky neoprávněné [jak plyne mj. z § 5 písm. a) bodu 1. zákona o cenách].

V kontextu toho je nutno vykládat bod (2.8) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí č. 4/2015 a č. 5/2018. Toto ustanovení žádné zvláštní vymezení ekonomicky oprávněných nákladů neobsahuje, ale je zjevné, že jeho smyslem je pro účely zahrnutí do kalkulace ceny tepelné energie určit náklady ekonomicky oprávněné. Uvedené ustanovení se vztahuje k tzv. společným nákladům na výrobu elektřiny a tepla a hovoří o společných nákladech při kombinované výrobě elektřiny a tepla, přičemž je z věcného hlediska obsahově neutrální, tj. výslovně neříká, o jaké náklady by se mělo jednat. V bodě (2.8.1) jsou uvedeny tzv. přímo přiřaditelné náklady, které jsou také náklady na kombinovanou výrobu elektřiny a tepla,

ale nepatří mezi náklady společné, jedná se o přímo přiřaditelné náklady, tj. takové, které lze zahrnout do ceny tepelné energie či elektrické energie, tj. lze určit, na výrobu jaké z forem energie byly použity. Podstatné jsou z hlediska uvedeného bodu náklady společné, tj. náklady vynaložené v procesu kombinované výroby elektřiny a tepla, které nelze jednoznačně přiřadit žádné z těchto dvou činností, a to právě z důvodu společného technologického procesu kombinované výroby. Náklady, které nelze přiřadit izolovaně procesu výroby elektřiny a tepla a pro účely kalkulace cen těchto komodit, je tak nutné určitým způsobem rozdělit.

Cenové rozhodnutí č. 4/2015 a č. 8/2015 dále uvádí, že do ceny tepelné energie lze zahrnout pouze přímo přiřaditelné náklady a část společných nákladů, ovšem za podmínky, že tato část „*souvisí s výrobou tepelné energie*“. Z výše uvedeného hlediska je patrné, že citovaná cenová rozhodnutí touto souvislostí s výrobou tepelné energie mají na mysli určení odpovídajícího podílu ze společných nákladů pro proces výroby tepla, neboť jiným způsobem tyto společné náklady přiřadit nelze. Tento princip výslovně vyplývá např. z přílohy č. 4, podle níž „*Postup pro dělení společných nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla se použije pro účely určení ekonomicky oprávněných nákladů v kalkulaci ceny tepelné energie*“.

Je tedy možno konstatovat, že v případě věcně neodpovídajícího rozdělení společných nákladů mezi elektrickou a tepelnou energii dochází jednak k porušení § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, neboť dodavatel tepelné energie nepostupoval při kalkulaci ceny tepelné energie v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen, jednak v důsledku zahrnutí ekonomicky neoprávněných nákladů do ceny tepelné energie a k zisku neoprávněného majetkového prospěchu ve smyslu § 2 odst. 5 zákona o cenách. Jak však bude dále uvedeno, s ohledem na skutečnost, že dělení nákladů mezi dva věcně plně neoddělitelné, propojené technologické procesy, závisí na mnoha faktorech, nelze zcela exaktním způsobem určit, jaká hodnota ekonomicky neoprávněných nákladů byla do ceny zahrnuta, resp. může existovat více částečně odlišných přístupů k určení těchto hodnot. I z tohoto hlediska je nutné vyžadovat, aby metoda přiřazování těchto nákladů byla věcně odůvodněná a transparentní. Účelem dělení společných nákladů při kombinované výrobě je tedy kvantifikování ekonomicky oprávněných nákladů přiřaditelných na výrobu tepelné energie v procesu kombinované výroby, a to skrze stanovení podílu na společných nákladech, který má na výrobu tepelné energie připadat. Cenová rozhodnutí zde vymezují objem nákladů, které lze hodnotit jako ekonomicky oprávněné z hlediska zahrnování do ceny tepla, a to skrze stanovení přiměřeného podílu na celkovém objemu. Znak souvislosti s výrobou tepelné energie jakožto znak ekonomické oprávněnosti nákladů zde nespočívá ve věcné charakteristice konkrétního nákladu, ale v odpovídající metodě rozdělení nákladů. Účelem dělení nákladů na kombinovanou výrobu je tedy ze společných nákladů (těch, které je možno označit ekonomicky oprávněné jako celek ve vztahu ke kombinované výrobě) určit odpovídající výši nákladů, kterou bude možno vyhodnotit jako ekonomicky oprávněnou ve vztahu k zahrnutí do ceny tepelné energie.

Ve vztahu k samotným metodám dělení společných nákladů dávají cenová rozhodnutí dodavatelům tepelné energie na výběr, zda zvolí metodu upravenou přílohou č. 4, nebo zvolí jiný věrohodný a kontrolovatelný způsob takového dělení. K podmínce uvedené v cenových rozhodnutích, aby metoda použitá pro dělení společných nákladů na kombinovanou výrobu elektřiny a tepla byla věrohodná a kontrolovatelná, a k námitce účastníka řízení ohledně nesprávného výkladu a aplikace těchto pojmů Rada uvádí, že alternativní metody ve smyslu

bodů (2.8.1) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí č. 4/2015 a č. 5/2018 je třeba vykládat jako požadavek na užití metody, která bude založena na věcně odůvodněných kritériích. Slovo „věrohodný“ lze prostřednictvím jeho obvyklého významu vykládat jako důvěryhodný, spolehlivý, ve statistice je tento pojem užíván v souvislosti s přesností odhadování určitého parametru. Uvedené ustanovení je přitom třeba vykládat v kontextu s ustanoveními formulujícími podmínky ekonomické oprávněnosti nákladů pro cenu tepelné energie. Za věrohodnou je možné označit takovou metodu dělení nákladů, která bude představovat spolehlivý a důvěryhodný způsob dělení. Cenová rozhodnutí umožňují užití jiné metody, než je uvedeno v jeho příloze č. 4, ale mělo by se jednat o výjimku z obecného pravidla pro jejíž aplikaci je stanovena určitá podmínka. Otázku věrohodnosti a kontrolovatelnosti je třeba hodnotit i v souvislosti s tím, zda odpovídá danému provozu či jeho specifikům, zda je transparentní a zda zajišťuje dělení nákladů způsobem, který je z hlediska regulované ceny možné označit jako odůvodněný. Bez významu není ani to, zda výsledek vzešlý ze zvolené metody dělení společných nákladů se bezdůvodně výrazně neliší od výsledku, kterého by se dosáhlo za použití metody upravené v příloze č. 4 těchto cenových rozhodnutí. Aby tedy mohl účastník řízení využít alternativní metody, musel by prokázat, že jím zvolená metoda splňuje též podmínku kontrolovatelnosti, musí být ověřitelné, že k rozdělení nákladů určitou metodou došlo a výsledek vzešlý z takto použité metody se nedůvodně neliší od výsledku, kterého by bylo dosaženo při postupu uvedeném v příloze č. 4.

V roce 2017 účastník řízení nejprve stanovil dělicí koeficient na základě technologické metody poměrem [redacted] % na tepelnou energii a [redacted] do elektřiny. Po provedení kontrolní kalkulace v průběhu roku pak účastník řízení tento koeficient snížil na [redacted] %. Toto snížení však není odůvodněné žádným výpočtem, vzorcem či metodou, ale bylo závislé pouze na vůli představenstva, které k němu přistoupilo v průběhu roku a snížilo tak, aby výsledná cena odpovídala ceně předběžně kalkulované, resp. ceně ceníkové. Obdobně pak účastník řízení postupoval v letech 2018 a 2019, ve kterých nejprve s odkazem na směrnici určil koeficient ve výši [redacted] %, resp. [redacted] %, následně však byly tyto poměry upraveny ve prospěch tepelné energie. Ani k těmto úpravám, ke kterým přistoupil v průběhu roku a která vycházejí pouze z rozhodnutí představenstva, nedoložil účastník řízení žádné vysvětlení. Bylo přitom na účastníku řízení, aby prokázal, jakou metodu dělení společných nákladů použil, a současně prokázal věrohodnost jím použité metody. Věřodnost pak spočívá také v osvědčení, že metodu, jejíž použití účastník řízení tvrdí, skutečně použil a výsledný koeficient vychází právě z tvrzeného výpočtu. Jen tento postup vyhovuje požadavku na neměnnost způsobu dělení nákladů v průběhu kalendářního roku.

Jak již bylo uvedeno výše, účastník řízení uplatnil v kontrolovaných letech 2017, 2018 a 2019 pro výpočet dělicího koeficientu vzorec [redacted] který je založen na [redacted]

[redacted] Výsledkem výpočtu provedeného na základě tohoto vzorce bylo, že počet dní, ve kterých byly veškeré náklady takto promítány do ceny tepelné energie, více než dvojnásobně převyšoval počet dní, ve kterých byly společné náklady děleny mezi elektřinu a tepelnou energii. Pokud účastník řízení tento výsledek odůvodňuje tím, že výroba tepelné energie byla vynucena převážně potřebou odběratelů tepelné energie na zajištění dodávky, není možné mu dát za pravdu. Bylo tomu

právě naopak, neboť za pomoci tepelné energie byla setrvale vyráběna elektrická energie. V této souvislosti je možné konstatovat, že procesy kombinované výroby elektřiny a tepla způsobem, jakým to činí účastník řízení, oddělovat nelze. Pokud má zařízení na výrobu elektřiny a tepla v kombinovaném režimu určité provozní minimum, nejedná se o skutečnost, která by závisela jen na dodávce tepelné energie.

V tomto směru nevykazuje metoda dělení společných nákladů použitá účastníkem řízení znaky věrohodnosti ani kontrolovatelnosti, ani ji nelze považovat za metodu, jejíž použití by bylo založeno na věcně odůvodněných kritériích. Naopak zásahy představenstva do konečné výše dělicího poměru naznačují, že metoda výpočtu nebyla zvolena správně a bylo třeba její výsledky korigovat. Účastník řízení tak sice mohl podle uvedeného vzorce postupovat, ale jeho výsledkem byl koeficient, na jehož základě převyšovaly náklady zahrnuté do ceny tepelné energie vůči elektřině skutečně vzniklé náklady na výrobu tepelné energie. Výpočtem podle tohoto vzorce se pak určil maximální poměr dělení nákladů na tepelnou energii a elektřinu, tedy maximální koeficient tepelné energie vůči elektřině, který byl ve vztahu k tepelné energii nadhodnocený a pro odběratele tepelné energie nevýhodný. Z metody předpokládané přílohou č. 4 vychází, že pokud by účastník řízení postupoval tímto způsobem, dělily by se společné náklady mezi elektřinu a tepelnou energii v kontrolovaném roce 2017 a 2019 téměř v poměr [redacted] (srov. protokol o kontrole č. j. 05597-30/2019-ERU ze dne 7. září 2020, str. 23 a násl. [redacted] protokol o kontrole č. 02848-19/2021-ERU ze dne 6. října 2021, s. 24 a násl.), v kontrolovaném roce 2018 pak v poměru [redacted] a tepelnou energii a [redacted] na elektřinu (srov. protokol o kontrole č. 02848-19/2021-ERU ze dne 6. října 2021, s. 14 a násl.). Oproti této metodě je tak způsob dělení společných nákladů používaný účastníkem řízení pro odběratele tepelné energie nevýhodnější, a to i po snížení dělicího poměru provedeném představenstvem. I tato skutečnost naznačuje, že způsob dělení společných nákladů neodpovídá cenovým předpisům, neboť není věrohodný, a i z důvodu změn koeficientu představenstvem ani kontrolovatelný.

Rada k tomu uvádí, že účastník řízení mohl vyčíslit podíl nákladů vstupujících do ceny tepelné energie buď právě metodou uvedenou v příloze č. 4 (tj. za použití energetické metody), nebo i jiným způsobem, který je věrohodný a kontrolovatelný. Mimo zmiňovanou energetickou metodu by se mohlo jednat také o jiné fyzikální metody, např. metodu exergetickou či termodynamickou, které jsou odvozeny z termodynamického procesu kombinované výroby, příp. kalorimetrickou. Existujících metod včetně jejich modifikací je několik desítek a procentuální poměry použité v jednotlivých letech dodavatelem jsou představitelné v různých variantách, avšak žádná z nich by neměla být postavena tak, aby byly společné náklady účtovány v neprospěch tepelné energie z toho důvodu, že tento neprospěch je přímo založen v konstrukci předmětné metody. To samozřejmě nevylučuje, aby určitá metoda odvislá od určitých proměnných parametrů v důsledku jejich vývoje nemohla měnit rozdělovací poměr mezi elektrickou a tepelnou energii, nicméně mělo by tomu tak být na základě příčin objektivních. V souladu s cenovým rozhodnutím tak bylo možné uplatnit některou z uznávaných exaktních metod pro dělení nákladů, pokud by byla věcně odůvodněna a odpovídající technologickému uspořádání výroby nebo jiným jejím specifickým. Při použití jiných věrohodných a kontrolovatelných metod dělení společných nákladů by pak měl vyjít dělicí koeficient, který se nedůvodně nebude odlišovat od koeficientu vzešlého výpočtem podle přílohy č. 4.

Použití konkrétní metody by tak mělo odpovídat právě tomu, aby v cenách tepelné energie byly skutečně uplatňovány ty ekonomicky oprávněné náklady, které s výrobou tepelné energie souvisí, a to v co nejpřesněji určené výši. Metoda uvedená v příloze č. 4 tato kritéria splňuje, proto účastník řízení mohl svůj způsob výpočtu porovnat se způsobem výpočtu tam uvedeným, resp. mohl rovněž porovnat celý výpočet včetně veličin a vzorců, se kterými tato metoda pracuje. Právě energetická metoda zpracovaná a uvedená v příloze č. 4 cenového rozhodnutí byla prvostupňovým správním orgánem správně použita pro komparaci vyčíslení nákladů provedeného účastníkem řízení a správním orgánem, neboť použití právě této kodifikované metody výpočtu mohl účastník řízení předpokládat. Kontrolní orgán tak nepochybil, pokud účastníkem řízení použité dělicí koeficienty porovnal právě s energetickou metodou, kterou je možné použít pro všechna zařízení kombinované výroby elektřiny a tepla.

Podle metody uvedené v příloze č. 4 Energetický regulační úřad spočítal, že množství tepla vyrobeného účastníkem řízení bylo v roce 2017 celkem [REDACTED] GJ, z čehož bylo [REDACTED] využito k výrobě elektřiny. Jinak řečeno, přibližně [REDACTED] % vyrobené tepelné energie bylo určeno k výrobě elektřiny, nicméně z hlediska dělení nákladů promítl účastník řízení [REDACTED] do ceny tepelné energie, tj. dělicí poměr nastavil v porovnání s energetickou bilancí výroby pro tepelnou energii nevýhodně. V letech 2018 a 2019 nebyl vyčíslený rozdíl natolik výrazný, nicméně i tam je zjevné, že účastník řízení dospěl k výsledkům, které tepelnou energii oproti elektřině znevýhodňují o desítky procent. Po provedeném přepočtu a porovnání s energetickou metodou tak účastník řízení promítl v roce 2017 do ceny tepelné energie náklady o [REDACTED] Kč vyšší, v roce 2018 o [REDACTED] Kč vyšší a v roce 2019 o [REDACTED] Kč vyšší, než jaké by účastník řízení uplatnil, pokud by postupoval podle energetické metody. Konkrétní odůvodnění, proč se výsledek vzešlý z jím použité metody natolik liší od výsledku, který byl určen za použití metody uvedené v příloze č. 4 příslušných cenových rozhodnutí, účastník řízení nepředložil. Současně pak nebyl předložen ani podklad ohledně toho, zda účastník řízení v kontrolovatelných letech 2017, 2018 a 2019 prováděl alespoň kontrolně propočet dělení nákladů energetickou metodou, muselo mu však být i bez toho z povahy věci známo, jaká je energetická bilance jím provozovaného systému kombinované výroby elektřiny a tepla, tj. zjednodušeně řečeno jaký je podíl výsledné výroby elektřiny a tepla na tepelné energii vyrobené pro účely tohoto procesu (tzv. užitečné teplo sloužící k dodávce tepelné energie odběratelům a teplo spotřebované v parní turbíně k výrobě elektrické energie).

Podle bodu (2.8.1) přílohy 2 cenového rozhodnutí č. 4/2015 se od společných ekonomicky oprávněných nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla oddělují náklady na tepelnou energii postupem podle jiného právního předpisu nebo jiným věrohodným a kontrolovatelným způsobem. Uvedené nicméně neznamená, že by dodavatel tepelné energie mohl do ceny tepelné energie zahrnout prakticky jakoukoliv výši podílu nákladů na kombinovanou výrobu elektřiny a tepla, a to za předpokladu věrohodného doložení, že takovou metodu skutečně užil, a možnosti ověření, že výsledky této metodě odpovídají. Takový extenzivní výklad cenového rozhodnutí zjevně není odpovídající smyslu a účelu cenových předpisů, neboť by *ad absurdum* vedl k tomu, že by dodavatel tepelné energie vyráběl elektrickou energii a tuto výrobu v procesu kombinované výroby dotoval prostřednictvím zahrnování nákladů do ceny tepelné energie v míře, která by byla zcela nepřiměřená obvyklým a přiměřeným nákladům na výrobu tepelné energie. Takový výklad

by byl v rozporu s body (1.1) a (1.2) cenového rozhodnutí č. 4/2015, samotným bodem (2.8.1) přílohy č. 1 tohoto rozhodnutí a konečně i § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách a neodpovídal by tudíž požadavku na logický a vnitřně nerozporný výklad právních předpisů. Skutečnost, že účastník řízení dospěl použitím jím tvrzené metody k natolik odlišným dělicím poměrům oproti metodě energetické, potvrzuje, že účastník řízení metodu věrohodnou a kontrolovatelnou nepoužil. S ohledem na výše uvedené lze učinit závěr, že účastník řízení v letech 2017, 2018 a 2019 nedělil společné náklady kombinované výroby věrohodným a kontrolovatelným způsobem, resp. zjištěné okolnosti s vysokou mírou pravděpodobnosti ukazují, že ve skutečnosti ani žádnou věrohodnou a kontrolovatelnou metodu dělení nákladů neuplatňoval, byť k tomu byl podle bodu (2.8.1) cenového rozhodnutí č. 4/2015 a č. 5/2018 povinen.

Účastník řízení v rozkladu namítá, že v roce 2017 až 2019 byl dodavatel tepla oprávněn použit pro dělení nákladů na výrobu tepelné energie od společných ekonomicky oprávněných nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla různé metody s tím, že žádná metoda nebyla stanovena jako obligatorní, ale stačilo, aby použitá metoda splňovala podmínku věrohodnosti a kontrolovatelnosti, přičemž tvrdí, že jím použitá technologická metoda oba tyto požadavky splňuje. Pokud se jedná o tzv. technologickou metodu dělení nákladů vycházející z konceptu vynucené výroby tepelné energie, je třeba konstatovat, že v podobě, v jaké ji použil účastník řízení, ji není možné považovat za věrohodnou.

Takový postup dělení nákladů nelze považovat za odpovídající cenovému rozhodnutí ve znění rozhodnutí č. 4/2015 a č. 5/2018, neboť tato metoda vede k tomu, že při snižující se spotřebě tepelné energie by náklady na její dodávku rostly. Účastník řízení by tak v zásadě na své odběratele tepelné energie přenášel ekonomické důsledky svého rozhodnutí, jaké druhy zdrojů při kombinované výrobě elektřiny a tepla instaloval a jak tyto zdroje dimenzoval. V tomto ohledu není zcela případná námitka účastníka řízení o technologicky vynucené výrobě tepelné energie, protože evokuje skutečnost, že tato technologicky vynucená výroba je vyvolána požadavky zákazníků na dodávku tepelné energie. K tomu lze na okraj uvést, že pokud podle Provozního řádu účastníka řízení kotel K1.7 pracuje s hodnotou teploty přehřáté páry ■■■■■ °C, zjevně se nejedná o hodnotu technologicky vyvolanou odběrem tepelné energie, ale určenou k výrobě elektrické energie v turbíně TG1 (požadavek teploty páry ■■■■■ °C). Prezentovat požadavek technologicky nutného objemu výroby tepelné energie jakožto vyvolaný požadavkem na dodávku tepelné energie do CZT se z uvedeného hlediska nejví přiměřeně, odběratele tepelné energie stěží mohli ovlivnit, jakým způsobem bude technologicky účastník řízení výrobu zajišťovat.

Pokud má zařízení provozované účastníkem řízení určité provozní minimum, kterého musí být dosaženo, není důvodem nutnosti dosažení tohoto minima jen dodávka tepelné

energie odběratelům, ale i uskutečňování výroby elektrické energie, což ostatně plyne již ze samotného principu kombinované výroby, jehož smyslem je dosažení vyšší účinnosti výroby a tudíž obecně ekonomické výhodnosti fungování takového systému, která má vycházet z výrobního procesu, nikoliv z toho, že většinu těchto nákladů uhradí odběratelé tepla a dodavatel má nad rámec běžné výroby pouze tepelné energie benefit ve formě vyrobené elektřiny. *Ad absurdum* by mohlo dojít k tomu, že pokud by v důsledku klimatických podmínek či z důvodu snižování počtu odběratelů v cenové lokalitě „Tábor“, což je s ohledem na konkurenční tlak na účastníka řízení reálný předpoklad, poklesla potřeba tepelné energie natolik, že by zařízení bylo provozováno dlouhodobě na technologickém minimu, v důsledku by pak k žádnému dělení nákladů nemuselo vůbec docházet a ty by byly zahrnovány do ceny tepelné energie, což je nepochybně následek rozporný se zákonem o cenách i cenovými rozhodnutími č. 4/2015 a č. 5/2018.

To, že tento následek nenastal, je důsledkem toho, že nenastal konkrétní provozní stav odpovídající výše uvedeným teoretickým podmínkám. Jak bylo nicméně vyčísleno, v roce 2017 se po 269 dní veškeré náklady přenášely pouze do ceny tepelné energie, v roce 2018 v 210 dnech a v roce 2019 ve 225 dnech. To svědčí o tom, že výše uvedený zdánlivě absurdní předpoklad není při použití této metody zdaleka nereálný. V důsledku takového postupu by účastník řízení efektivně snižoval své podnikatelské riziko, neboť je zřejmé, že v cenové lokalitě „Tábor“ realizoval zdroj na kombinovanou výrobu, který výrobní kapacitou významně převyšuje potřebu tepelné energie v této cenové lokalitě. Smyslem cenové regulace ale je, aby byli odběratelé zatěžováni ekonomicky oprávněnými náklady v přiměřené či obvyklé výši, nikoliv, aby nesli negativní důsledky obchodních rozhodnutí držitele licence. Jedním ze smyslů kombinované výroby elektřiny a tepla je snížení nákladů oproti stavu, kdy by elektřina a tepelná energie byly vyráběny samostatnými procesy, tento princip by měl být zachován i z hlediska tvorby ceny tepelné energie odběratelům, aby vedle ceny za dodávku tepla fakticky ještě nedotovali výrobu elektrické energie. Naopak by mělo být pro odběratele tepelné energie výhodné, že se teplo, které je jim dodáváno, v procesu kombinované výroby elektřiny a tepla vyrábí.

Jelikož Energetický regulační úřad v novém cenovém rozhodnutí kodifikoval pro roky 2021 a 2022 nové metody dělení nákladů na výrobu elektřiny a tepla, požaduje účastník řízení, aby Rada poměřila jednání účastníka řízení podle pozdější právní úpravy regulace cen včetně nově přijatých metod dělení nákladů. K tomuto požadavku účastníka řízení Rada uvádí, že cenová rozhodnutí č. 6/2020, k cenám tepelné energie (dále jen „cenové rozhodnutí č. 6/2020“) a č. 4/2021, k cenám tepelné energie (dále jen „cenové rozhodnutí č. 4/2021“), zavádí tři postupy, které je možné pro dělení společných nákladů použít. Na rozdíl od cenových rozhodnutí č. 4/2015 a č. 5/2018 poslední cenové rozhodnutí č. 4/2021 již dodavatelům tepelné energie nedává prostor pro to, aby zvolili alternativní metodu, jejíž věrohodnost a kontrolovatelnost kontrolnímu orgánu prokáží. Nově jsou cenovými rozhodnutími zaváděny produktová metoda, referenční cenová metoda a metoda poměru dodaného a vyrobeného tepla. Dodavatel tepelné energie je tak podle cenového rozhodnutí povinen od roku 2022 postupovat právě jednou z metod v něm uvedených. Účastník řízení v podaném rozkladu odkazuje na novou koncepci regulace teplotnosti, přičemž jeho námitka směřuje k tomu, že by Energetický regulační úřad měl poměřovat jím kalkulovanou cenu tepelné energie s cenou tepelné energie, která by vzešla z výpočtu provedeného metodami nově přijatými, zejména pak odkazuje na referenční cenovou metodu.

Uvedené námitce účastníka řízení Rada nepřiznala relevanci. Byť účastníkem řízení použitá metoda může vést k obdobným výsledkům jako některá z nově popsaných metod, je nesporné, že účastník řízení žádnou z nich nepoužil, ale postupoval minimálně dle svého tvrzení alternativní specifickou metodou, ve skutečnosti spíše na základě obchodního rozhodnutí vedení společnosti. Účastník řízení přitom netvrdí, že by podle některé z uvedených metod postupoval, ale požaduje, aby Rada přepočítala cenu tepelné energie podle pozdější úpravy regulace cen, včetně nově přijatých metod dělení nákladů; pokud by se dalo dovodit, že pozdější právní úprava je pro účastníka řízení zjevně příznivější, byl podle názoru účastníka řízení Energetický regulační úřad povinen aplikovat tuto právní úpravu. K tomu Rada uvádí, že požaduje-li účastník řízení, aby Rada poměřila jím použitou metodu dělení společných nákladů podle pozdější právní úpravy, bylo na něm prokázat, že podle některé z těchto metod skutečně postupoval. Účelem zohlednění pozdější právní úpravy je hodnocení skutkového stavu z minulosti podle nové právní normy, v daném případě ovšem tento skutkový stav spočíval v tom, že účastník řízení v rozhodném roce nedělil náklady metodou kontrolovatelnou a věrohodnou. Účastník řízení použil pro dělení společných nákladů technologickou metodu založenou na výše rozebraném výpočtu. V rozkladu požaduje poměřit výsledek vzešlý z jeho metody s výsledkem, který by vyšel výpočtem podle nově kodifikovaných metod, takový postup však nemá oporu ani v původních cenových rozhodnutích, ani v nových cenových rozhodnutích, která připouštějí použití pouze metod tam uvedených. Ad absurdum by tento požadavek znamenal, že pokud by dodavatel tepelné energie rozdělval náklady v minulosti jakkoliv (např. čistě svévolně), čemuž ostatně do jisté míry odpovídá postup účastníka řízení s průběžnými změnami rozdělovacích koeficientů podle rozhodnutí představenstva, bylo by nutno v budoucnu nově výslovně upravenými metodami posuzovat, zda náhodou výsledek podle některé z těchto metod není odpovídající jím používanému rozúčtovacímu poměru.

Účastník řízení v rozkladu uvedl, že metodou popsanou v nových cenových rozhodnutích, která nejlépe odpovídá potřebám jeho provozovny, je referenční cenová metoda, která je přípustná pro všechny provozy s kombinovanou výrobou elektřiny a tepla, tedy i pro výrobu elektřiny a tepla v provozovně účastníka řízení v Táboře a jím uplatněná cena tepelné energie měla být právě s touto metodou poměřena. Rada se s tímto argumentem neztotožňuje. Referenční cenová metoda nese určité znaky obchodních metod, ale je komplikovanější než prostá metoda výnosového charakteru. Podle této metody nevychází maximální hodnota rozdělovacího koeficientu pro tepelnou energii betat max z dosažené ceny tepelné energie a ceny elektrické energie na trhu, ale z tzv. referenčních cen. Referenční cena tepelné energie je určena jakožto cena tepelné energie vyrobené z konkrétního paliva (plynu), započítává cenu elektrické energie na velkoobchodní burze, cenu plynu na velkoobchodní burze, hodnotu emisní povolenky, maximální hodnotu uplatnitelných fixních nákladů či výši přijaté veřejné podpory. Pro účastníkem řízení použitou technologickou, resp. v roce 2018 obchodní, metodu je naopak zásadní, zda fluidní kotel K1.7 nepřekročil provozní minimum, neboť až poté začnou být společné náklady na výrobu elektřiny a tepla promítány i do ceny elektřiny. Popsaná charakteristika jednotlivých metod je naprosto odlišná, metoda použitá účastníkem řízení je z podstaty jiná než ostatní metody uvedené v nových cenových rozhodnutích, které jsou transparentní a kontrolovatelné.

Použití této metody závisí na rozhodnutí dodavatele tepelné energie, zda při zohlednění hodnot výše uvedených parametrů bude podle této metody postupovat. Pokud

podle ní dodavatel nepostupuje, jedná se o jeho rozhodnutí, to lze vztáhnout na jakoukoliv používanou metodu v minulosti. Odpovědný za kalkulaci a uplatňování ceny tepelné energie je dodavatel tepelné energie, není na správním orgánu, aby svou úvahou tato rozhodnutí posuzoval tím způsobem, že by nacházel alternativní možnosti, jimiž by bylo možno dospět k uplatňování dodavatelem kalkulované ceny.

Rada zdůrazňuje, že účastník řízení je sankcionován za porušení § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách za to, že sjednal nebo požadoval cenu, jejíž výše nebo kalkulace není v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1, tedy za nesprávný postup při kalkulaci ceny. Pro posouzení viny je proto podstatná otázka, zda účastník řízení postupoval při kalkulaci ceny tepelné energie v souladu s cenovými předpisy, resp. zda způsob, kterým účastník řízení stanovil cenu tepelné energie, vyhovuje podmínkám věcného usměrňování cen. Podle relevantních cenových rozhodnutí je právě na účastníku řízení, aby prokázal, že při kalkulaci ceny tepelné energie v souladu s cenovým rozhodnutím postupoval. Pro dodržení podmínek stanovených cenovými rozhodnutími č. 4/2015 a č. 5/2018 bylo nezbytné dělit společné náklady na kombinovanou výrobu elektřiny a tepla věrohodným a kontrolovatelným způsobem, ve vztahu k novým cenovým rozhodnutím byl vyžadován postup podle některé z tam uvedených metod bez možnosti použít metodu alternativní. I pokud by maximální povolená hodnota rozdělovacího koeficientu, resp. cena tepelné energie, vyšla v podobné výši, jako tomu bylo u účastníkem řízení použité metody, pak tato skutečnost není pro posouzení viny účastníka řízení podstatná, neboť pro kalkulaci ceny tepelné energie použil metodu jinou. V projednávaném případě by tak účastníka řízení viny nezprostita ani skutečnost, že výsledek vzešlý z jím použité metody je podobný výsledku, který vzešel z některé z kodifikovaných metod, jež však pro výpočet nepoužil. Uvedená skutečnost by naopak mohla být podstatná pro určení, jestli účastníku řízení v důsledku nesprávného postupu vznikly ekonomicky neoprávněné náklady a v jaké výši. Jelikož z důvodu, který je vysvětlen výše, je účastníku řízení vytýkán pouze nesprávný postup, není podstatné, zda v jeho důsledku ekonomicky neoprávněné náklady vznikly, ani to jakým způsobem se mu tato skutečnost promítla do jeho výnosů (případného neoprávněného majetkového prospěchu).

Nutno konstatovat, že Rada je přesvědčena, že v daném případě by se ani zásada retroaktivity ve prospěch neměla aplikovat, neboť pravidla cenové regulace jsou stanovena pro určité období (typicky kalendářní rok či více po sobě jdoucích roků) a to za tím účelem, aby podle nich dodavatel tepelné energie postupoval při uplatňování cen vůči dodavatelům. Je zde nepochybný rozměr soukromoprávní, neboť vůči zákazníkům lze uplatňovat pouze cenu odpovídající pravidlům určené cenové regulace, oprávněnost nesprávně stanovené ceny vůči odběratelům také nelze dovozovat z následné přípustnosti jiných způsobů tvorby ceny. Princip retroaktivity ve prospěch znamená zmírnění náhledu normotvůrce na jednání, k němuž v minulosti došlo, nicméně v daném případě nedošlo ke změně ve vztahu k pravidlům kalkulace cen tepelné energie účinných v letech 2017 až 2019, pouze ke změně podmínek její kalkulace pro roky 2021 a 2022.

Ve vztahu k roku 2017 je účastníku řízení vytýkáno (pouze v rámci odůvodnění, nikoliv výroku rozhodnutí) porušení povinnosti stanovené v § 16 odst. 1 vyhlášky č. 70/2016 Sb., o vyúčtování dodávek a souvisejících služeb v energetických odvětvích (dále jen „vyhláška“), podle které provádí dodavatel tepelné energie odběrateli bezplatné vyúčtování dodávky tepelné energie nejméně jednou za kalendářní rok, a to k 31. prosinci kalendářního roku, který je posledním dnem zúčtovacího období. Účastník řízení v bodě [28] rozkladu

tvrdí, že v souladu s cenovým rozhodnutím provedl jak předběžnou, tak i výslednou kalkulaci ceny tepelné energie. Povinnosti provést vyúčtování k poslednímu dni zúčtovacího období však účastník řízení nedostál, neboť doklad o vyúčtování dodávky tepelné energie za kalendářní rok 2017 neposkytl odběratelům do 28. února 2018, ani neprokázal, že by se na splnění této zákonné povinnosti dohodl s odběrateli jinak. Této povinnosti se dodavatel tepelné energie nezprostil tvrzením, že výsledná cena tepelné energie odpovídala ceně předběžné, i za této situace je účastník řízení povinen vyúčtování provést.

Účastník řízení namítá, že v průběhu správního řízení prokázal, že v roce 2017 až 2019 postupoval při dělení společných ekonomicky oprávněných nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla tzv. technologickou metodou, která vychází z technologického uspořádání zařízení. Do jisté míry lze v tomto dát účastníku řízení za pravdu v tom, že jeho přístup jistou logiku má. Pokud je však výrobní zařízení technologicky řešeno tak, že pro množství vyráběné tepelné energie neexistuje poptávka mezi odběrateli tepelné energie, protože reálná potřeba tepla pro cenovou lokalitu je nižší, je zřejmé, že klesají i výnosy z prodeje tepelné energie, které cena elektřiny, navíc v rozhodném období taktéž stagnující, nemůže dorovnat. Tudíž je třeba tyto náklady přenášet do výnosů z prodeje tepelné energie. Zároveň je zřejmé, že z technologického hlediska je nutno vyrábět tepelnou energii a elektřinu zároveň, nicméně to nelze interpretovat jako vynucenou výrobu elektřiny pro účely dodávek tepelné energie, když technologicky tato tepelná energie z hlediska parametrů slouží nejprve k výrobě elektřiny, kterou lze vyrábět i samostatně. Alternativně by bylo možno tvrdit, že účastník řízení primárně vyrábí elektrickou energii, z tohoto procesu mu „zbyde“ tepelná energie o snížených parametrech (po předání části energie ve výrobě elektřiny), která je v takovém množství, že ji odběratelé nejsou schopni využít a jsou za to finančně znevýhodněni.

Účastník řízení v rozkladu dále uvedl, že v roce 2017, jakožto i v letech 2018 a 2019 postupoval v souladu s platným cenovým rozhodnutím a provedl jak předběžnou, tak i výslednou kalkulaci ceny tepelné energie tak, že na základě skutečných hodnot stanovil výslednou cenu tepla za příslušné roky, přičemž do výsledné ceny uplatnil oprávněné náklady v nižší výši, než mohly být podle jím použité metody a výpočtu uplatněny. Účastník řízení má totiž za to, že cenové předpisy určují pouze horní rámeček, ve kterém se regulovaný subjekt musí pohybovat. Rada v tomto ohledu může dát účastníku řízení za pravdu, avšak tento horní rámeček musí být určen metodou vyhovující cenovým předpisům. Právě cenové předpisy by měly zajistit, aby cena za tepelnou energii, která je věcně usměrňovaná, odpovídala představě společnosti o ceně souladné s právními předpisy. Jak bylo ve správním řízení prokázáno, horní hranice, která je výsledkem metody uplatňované účastníkem řízení, výrazně překračuje horní hranici vyplývající z přílohy č. 4 cenového rozhodnutí č. 4/2015, tato horní hranice zůstává překročena i po korekci dělicího koeficientu v důsledku rozhodnutí představenstva.

V tomto smyslu je pak možné vypořádat i další argument účastníka řízení směřující k tomu, že nebylo prokázáno, zda účastník řízení nesprávným dělením nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla poškodil odběratele tepelné energie. Skutková podstata vytýkaného přestupku podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách neuvádí jako znak přestupku poškození odběratelů. Tato skutková podstata nevyžaduje, aby v důsledku nedodržení cenových předpisů vznikl majetkový prospěch, postačí prokázání, že postup při stanovení ceny byl v rozporu s relevantními cenovými předpisy. Na tomto místě je však vhodné doplnit, že v důsledku nesprávného dělení společných nákladů při kombinované

výrobě elektřiny a tepla bylo prokázáno, že podíl nákladů vstupujících do ceny tepelné energie byl vyšší, než by tomu bylo, pokud by účastník řízení tyto náklady dělil podle přílohy č. 4 cenového rozhodnutí č. 4/2015. Z uvedeného důvodu není možné vyloučit, že toto nesprávné dělení nákladů mělo dopad i na jednotlivé odběratele, v daném případě již z toho hlediska, že při provozu výrobního zařízení účastníka řízení hradili po velkou část roku veškeré náklady, ačkoliv produktem této výroby nebyla pouze dodávka tepelné energie těmto odběratelům, ale i výroba tepelné energie pro výrobu elektrické energie. Za takové situace je pak nutno klást relevantní otázku, proč v rámci kalkulace tepelné energie neměli odběratelé tepelné energie přiznat podíl na výnosech účastníka řízení z prodeje vyrobené elektřiny, když tuto výrobu fakticky dotovali.

Pokud se jedná o výši uložené pokuty, je třeba konstatovat, že účastník řízení byl sankcionován za tři přestupky podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, přičemž za takový přestupek lze uložit pokutu do výše 10 000 000 Kč. V daném případě se jedná o přestupky téže skutkové podstaty, za které je možno uložit stejnou sankci a které měly podle Rady přibližně stejnou závažnost. Při stanovení výše pokuty je třeba přihlídnout i k tomu, že účastník řízení postupoval v rozporu s cenovými předpisy opakovaně (z hlediska tvorby ceny pro příslušný rok), resp. z hlediska způsobu jednání dlouhodobě. Podle názoru Rady v uvedeném případě není dána žádná významná polehčující okolnost, protože způsob dělení nákladů na kombinovanou výrobu má možnost nastavit účastník řízení jakožto dodavatel tepelné energie, tj. pokud nepostupoval v souladu s přílohou č. 4 cenového rozhodnutí č. 4/2015 a č. 5/2018, musel si být vědom, že by měl postupovat jiným věrohodným a kontrolovatelným způsobem, přičemž neprokázal, že by věcně podloženým způsobem, který odpovídá výše uvedeným požadavkům, postupoval. Způsob, kterým náklady rozdělával, se vyznačoval nejen tím, že nebyl věrohodný a kontrolovatelný, ale v zásadě lze konstatovat, že jednak vykazoval známky svévole a jednak sloužil k přenášení podnikatelského rizika za výrobu elektřiny na odběratele tepelné energie. V důsledku tohoto postupu pak došlo k poškození odběratelů tepelné energie, neboť jím byl stanoven objem nákladů, které se promítly do ceny tepelné energie. Ze strany účastníka řízení se tak nejednalo jen o jakési formální pochybení, ale jeho jednání mělo konkrétní negativní ekonomické důsledky pro odběratele, byť je není možno přesně kvantifikovat. Pokud tak např. v roce 2017 Energetický regulační úřad na základě použití energetické metody vyčíslil, že účastník řízení zahrnul do ceny tepelné energie [REDAKCE] č více, v roce 2018 o [REDAKCE] více a v roce 2019 o [REDAKCE] Kč více, než měl, bylo sice následně konstatováno, že tuto částku nelze automaticky označit za neoprávněný ekonomický prospěch, nicméně je z ní patrné, v jakých hodnotách se pohybovaly důsledky jednání účastníka řízení. Za takové situace je možno považovat pokutu ve výši 1 500 000 Kč z hlediska zákonného rozmezí do 10 000 000 Kč jako přiměřenou a odpovídající společenské škodlivosti jednání účastníka řízení.

Současně Rada zohlednila, že účastník řízení spáchal projednávané přestupky dříve, než byl jeho právní předchůdce společnost Teplárna Tábor, a.s., potrestán za 2 přestupky podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách (ve znění účinném do 28. února 2017). Za uvedené přestupky byla společnosti Teplárna Tábor, a.s., rozhodnutím č. j. 04274-64/2020-ERU ze dne 6. října 2020, které nabylo právní moci dne 4. ledna 2021, uložena pokuta ve výši 3 500 000 Kč. V souladu s § 88 zákona o odpovědnosti za přestupky měly být předchozí přestupky projednány ve společném řízení. V tomto přestupkovém řízení proto již není možné uložit trest souhrnný, proto bylo třeba zohlednit již dříve uložený trest. Jelikož byly pokuty za

sbíhající se přestupky uloženy ve výších, jejichž součet nepřevyšuje maximální výši možné pokuty za přestupek s nejvyšší sazbou sankce, nebyly zjištěny skutečnosti, které by vedly k porušení absorpční zásady, a proto Rada považuje výši uložené pokuty za zákonnou.

Rada dále uvádí, že uložená pokuta nemůže být vůči účastníkovi řízení likvidační. Prvostupňový správní orgán z výkazu zisku a ztráty ke dni 31. prosince 2020 zjistil, že účastník řízení dosáhl v roce 2020 tržeb za prodej výrobků a služeb ve výši [REDACTED] Kč, provozního výsledku před zdaněním ve výši [REDACTED] Kč a výsledku hospodářského výsledku před zdaněním ve výši [REDACTED] Kč. Ze zprávy auditora za rok 2021, která je zveřejněna v obchodním rejstříku, vyplývá, že v roce 2021, tedy po fúzi se společností Teplárna Tábor, a.s., dosahoval účastník řízení tržeb z prodeje výrobků a služeb ve výši [REDACTED] Kč, provozní ztráty před zdaněním ve výši 88 323 000 Kč, hodnota jeho dluhu [REDACTED] Kč byla [REDACTED] Kč. Z hlediska likvidačních dopadů je třeba konstatovat, že korporace se nedostávají do úpadku či likvidace proto, že by dosahovaly určité míry záporných hospodářských výsledků, ale protože nemají finanční prostředky. Pokud účastník řízení dosahuje dlouhodobě tržeb v řádech stovek milionů korun a hodnota jeho dlouhodobého majetku překračuje částku [REDACTED] Kč, nelze učinit závěr, že by pokuta ve výši 1 500 000 Kč mohla být pro něj likvidační.

V souvislosti s další námitkou účastníka řízení, kterou odkazuje na skutečnost, že vnímání teplárenství jako odvětví s přirozeným monopolem bylo v souvislosti s nástupem nových možností zákazníka zvolit jiný zdroj tepelné energie překonáno, a účastník řízení je vystaven konkurenci, není Radě zřejmé, proč by to mělo znamenat nižší společenskou škodlivost jako jednoho z hledisek pro úvahu o výši trestu. Byť nelze účastníka řízení označit za subjekt s výhradně monopolním postavením při realizaci dodávek tepelné energie v cenové lokalitě „Tábor“, nepochybně je subjektem s dominantním postavením při realizaci dodávek tepelné energie v rozhodné době pro okruh svých zákazníků. V rozhodné době některé části města Tábor přešly kompletně k jinému dodavateli tepelné energie, nicméně s ohledem na připojení zákazníků na systém centrálního zásobování může dojít pouze ke změně jednoho dodavatele za druhého, přičemž ani taková změna není rychlá, o to méně lze takto uvažovat o výstavbě decentrálních zdrojů a odpojení od systému centrálního zásobování. Odpojení se od systému centrálního zásobování a vybudování decentrálního zdroje není z hlediska dotčených právních předpisů a s ohledem na nutnost rozhodování stavebního úřadu rychlou a jednoduchou záležitostí, přičemž nutnost vynaložení vstupních nákladů na odpojení od centrálního systému zásobování a vybudování nových decentrálních zdrojů představuje přirozenou vstupní bariéru. V daném případě pak není důvodu, proč by potenciální možnost odejití zákazníků od účastníka řízení měla snižovat společenskou škodlivost jednání spočívajícího v uplatňování ceny tepelné energie rozporné s právními předpisy, možnost zákazníka určité zboží nepřijímat nepochybně neodůvodňuje možnost vůči zákazníkům takovou cenu uplatnit.

Závěrem je potřeba zmínit, že Energetický regulační úřad dosud řešil případ, kde by byl posuzován způsob rozdělování společných nákladů na kombinovanou výrobu elektřiny a tepelné energie v rozsahu desítek milionů rozdělovaných nákladů, pouze jednou, a to právě v řízení vedeném s právním předchůdcem účastníka řízení, kterému uložil sankci ve výši 3 500 000 Kč. V oblasti své působnosti dozoru nad dodržováním zákona o cenách řešil Energetický regulační úřad v oblasti sjednávání a požadování cen v teplárenství nanejvýš nesprávné dělení přímo přiřaditelných nákladů (tj. nikoliv společných) či nesprávné

rozdělování nákladů v řádech max. stovek tisíců korun, za které byly ukládány pokuty rovněž v řádech maximálně stovek tisíců korun, tj. odpovídající rozsahu provinění. Rada má za to, že rozsah provinění účastníka řízení výrazně překračuje částku 10 000 000 Kč jako horní hranici pro uložení pokuty za porušení § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách vztahující se na případy, kdy výši nepřiměřeného majetkového prospěchu nelze vyčíslit. Jelikož se správnímu orgánu nepodařilo přesně zjistit, jak vysokého nepřiměřeného majetkového prospěchu účastník řízení v důsledku porušení cenových předpisů dosáhl, mohla mu být uložena pokuta nepřesahující částku 10 000 000 Kč. I při poměrování výše nesprávného dělení nákladů a výše uložené pokuty tak výrok II. napadeného rozhodnutí při přezkumu jednoznačně ob stojí.

V. Závěr

Po přezkoumání napadeného rozhodnutí v rozsahu podle § 98 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky Rada jako odvolací orgán dospěla k závěru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci v souladu s požadavky uvedenými v § 3 správního řádu. Prvostupňový správní orgán v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu odůvodnil své závěry a vypořádal se s námitkami vznesenými účastníkem řízení. Rada se s napadeným rozhodnutím i výší uložené sankce ztotožnila a pouze doplnila odůvodnění napadeného rozhodnutí o nově vznesenou námitku týkající se požadavku na komparaci postupu účastníka řízení s metodami zavedenými novými cenovými rozhodnutími.

Poučení o opravném prostředku:

Proti tomuto rozhodnutí nelze podle § 91 odst. 1 ve spojení s § 152 odst. 5 správního řádu dále podat rozklad.

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

Obdrží:

C-Energy Planá s.r.o., prostřednictvím Mgr. Radovana Kubáče