



## Rada ERÚ

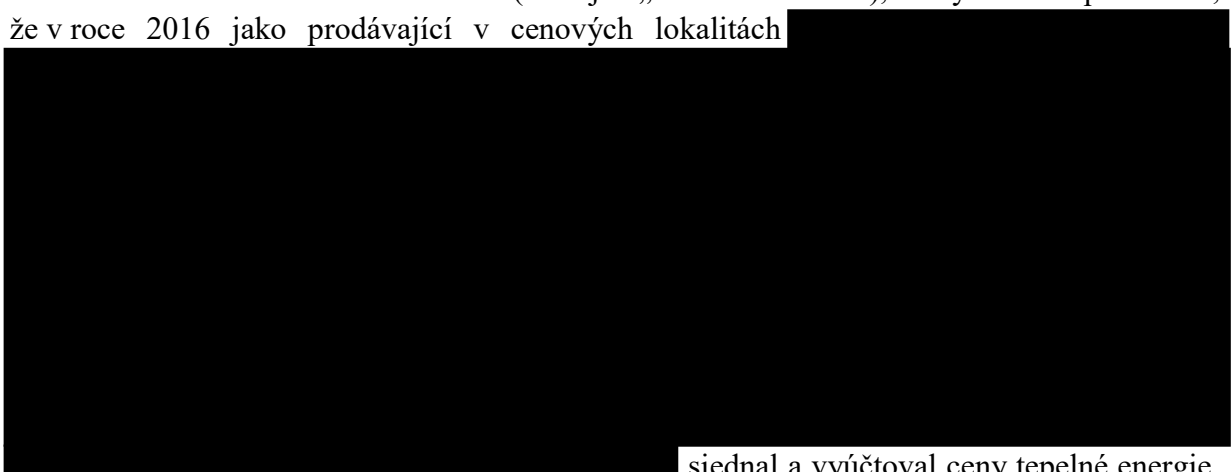
**Energetický regulační úřad**  
Masarykovo nám. 5, 586 01 Jihlava

Č. j.: 11547-20/2019-ERU

V Jihlavě dne 22. června 2021

### R o z h o d n u t í

O rozkladu společnosti **Prometheus, energetické služby, a.s., člen koncernu Pražská plynárenská, a.s.**, se sídlem U Plynárny 500, 140 00 Praha 4, IČ: 630 72 599 (dále též „účastník řízení“), zastoupené Mgr. et Mgr. Janem Kořánem, advokátem ve společnosti Advokátní kancelář KF Legal, s.r.o., se sídlem Opletalova 55, 110 00 Praha 1, proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 11547-13/2019-ERU ze dne 14. září 2020 (sp. zn. OSR-11547/2019-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 dvou přestupků podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 28. února 2017 (dále jen „zákon o cenách“), kterých se dopustil tím, že v roce 2016 jako prodávající v cenových lokalitách



sjednal a vyúčtoval ceny tepelné energie, jejichž kalkulace nebyly v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách ve znění účinném do 28. února 2017, když v rozporu s bodem (2.5) Přílohy č. 1 cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 2/2013 ze dne 1. listopadu 2013, ve znění změn provedených cenovým rozhodnutím č. 4/2015 ze dne 6. listopadu 2015, k cenám tepelné energie (dále jen „cenové rozhodnutí“), sjednal a vyúčtoval se svými tehdejšími odběrateli ceny tepelné energie, jejichž kalkulace nebyly v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách

a dále neurčil způsob rozdělení nákladů správní režie kontrolovatelným způsobem (**výrok I.**), v roce 2017 jako prodávající v cenových lokalitách uvedených ve výroku I. a dále v cenové lokalitě [REDAKCE] sjednal a vyúčtoval ceny tepelné energie, jejichž kalkulace nebyly v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, ve znění pozdějších předpisů, když v rozporu s bodem (2.5) Přílohy č. 1 cenového rozhodnutí neurčil způsob rozdělení nákladů správní režie kontrolovatelným způsobem a uplatnil ve výsledné ceně tepelné energie za rok 2017 v cenové lokalitě [REDAKCE] [REDAKCE] ekonomicky neoprávněné náklady (**výrok II.**), uložil účastníkovi řízení pokutu ve výši 200 000 Kč a náhradu nákladů řízení ve výši 1 000 Kč (**výrok III. a IV.**), 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“), po projednání věci v rozkladové komisi, ustavené podle § 152 odst. 3 správního řádu, takto:

**Rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 11547-13/2019-ERU ze dne 14. září 2020 (sp. zn. OSR-11547/2019-ERU) se zrušuje a správní řízení vedené pod sp. zn. OSR-11547-3/2019-ERU se zastavuje.**

## Odůvodnění:

### I. Průběh kontroly

Energetický regulační úřad zahájil dne 28. ledna 2019 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 2016 a 2017 v cenové lokalitě [REDAKCE] [REDAKCE] u vybraných zdrojů tepelné energie na adrese [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, resp. cenovým rozhodnutím.

Kontrolní zjištění Energetického regulačního úřadu byla obsažena v Protokolu o kontrole č. [REDAKCE] ze dne 17. července 2017, č. j. 01114-21/2019-ERU, v němž bylo konstatováno, že účastník řízení v cenové lokalitě [REDAKCE] u vybraných zdrojů tepelné energie sjednal a požadoval cenu tepelné energie, jejíž výše nebo kalkulace nebyla v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen, když v roce 2016 a 2017 stanovil způsob dělení nákladů v položce „Správní režie“ mezi jednotlivé cenové lokality v poměru podle počtu vyrobených GJ tepelné energie v jednotlivých cenových lokalitách, ale toto dělení následně nedodržel, a tím v rozporu s bodem (2.5) Přílohy č. 1 cenového rozhodnutí kontrolované vybrané zdroje tepelné energie cenově zvýhodnil na úkor jiných odběratelů a dále v roce 2017 nedodržel body (1.1) a (1.3) cenového rozhodnutí, když v jednotlivých individuálních kalkulacích cen tepelné energie v položce „správní režie“ uplatnil náklady na penzijní připojištění, zdravotní služby, „Cafeterii“ a poradenskou činnost, ohledně kterých Energetický regulační úřad konstatoval, že se nejedná o náklady ekonomicky oprávněné.

Proti uvedeným kontrolním zjištěním podal účastník řízení dne 1. srpna 2019 písemné námítky, které byly přípisem č. j. 01114-24/2019-ERU zamítnuty.

## II. Správní řízení na prvním stupni

Dne 20. listopadu 2019 zahájil Energetický regulační úřad s účastníkem řízení správní řízení pro podezření ze spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách a rozšířil předmět správního řízení oproti kontrole o další cenové lokality, které jsou uvedeny ve výroku I. a II. tohoto rozhodnutí.

Dne 5. února 2020 zaslal účastník řízení své vyjádření ve věci. Ve vztahu k ekonomicky neoprávněným nákladům (penzijní připojištění, zdravotnické služby a „Cafeterie“) sdělil, že tyto náklady vůči zaměstnancům vznikly z titulu podnikové kolektivní smlouvy koncernu Pražská plynárenská, a.s., ze dne 30. ledna 2015 (dále jen „kolektivní smlouva“) uzavřené mezi členy koncernu a Základní organizací Odborového svazu UNIOS Pražská plynárenská a.s. Náklady „Cafeterie“ představují povinné nemzdové náklady na zaměstnance, které účastníku řízení vznikají právě na základě kolektivní smlouvy a tvoří zaměstnanecké benefity, které spočívají v tom, že každému zaměstnanci jsou přiděleny tzv. virtuální koruny a on může z palety benefitů nabízených kolektivní smlouvou zvolit způsob jejich čerpání. Náklady, které účastníku řízení vznikají plněním povinností stanovených kolektivní smlouvou, jsou podle účastníka řízení svojí povahou ostatními osobními náklady a nepřevyšují dlouhodobou obvyklou úroveň tohoto typu nákladů. Do ceny tepelné energie byly tyto náklady vyúčtovány jako ostatní náklady, tedy v souladu s požadavky cenového rozhodnutí. Účastník řízení dále argumentoval tím, že uvedený program benefitů je výhodný jak pro něho jako zaměstnavatele, tak i pro zákazníky. Prostředky takto vynakládané jsou daňově uznatelným nákladem, nezvyšují náklady na odvody na zdravotní a sociální pojištění a tím ani cenu tepelné energie o tyto náklady, které by jinak musely být vynaloženy na mzdy, pokud by byly vypláceny místo benefitů. V tomto směru pak účastník řízení navrhl doplnit dokazování tak, aby Energetický regulační úřad porovnal mzdu včetně benefitů, které svým zaměstnancům poskytuje na základě kolektivní smlouvy, s výší mezd ostatních zaměstnanců ve srovnatelném odvětví a výší, jakou se tyto zaměstnanecké benefity promítly do ceny tepelné energie.

Ohledně nákladů na poradenskou činnost účastník řízení uvedl, že se jednalo o průzkum trhu za účelem zjištění spokojenosti zákazníků a získání nové klientely, jehož účelem bylo udržení stávajících zákazníků a zvýšení počtu odběratelů. Tento typ nákladů je zařazen v Příloze č. 1 cenového rozhodnutí, která jej považuje za neoprávněný jen tehdy, pokud dodavatel tepelné energie jednoznačně nedoloží plnění poradenské služby. A contrario, pokud dodavatel plnění této služby doloží, Příloha č. 1 mu nezakazuje uplatnit takové náklady v ceně tepelné energie jako ekonomicky oprávněné.

Ve vztahu k vytýkanému způsobu dělení nákladů správní režie uvedl účastník řízení, že nemá za to, že by jím užitý způsob neměl být kontrolovatelný a budít pochybnosti. V roce 2016 se náklady správní režie promítly v ceně tepelné energie ve výši ██████ Kč/GJ a v roce 2017 ve výši ██████ Kč/GJ, a to s výjimkou lokalit, kde bylo individuální určení ceny sjednané a odůvodněné snížením velikosti dodávky z důvodu instalace doplňkového zdroje tepelné energie.

Účastník řízení dále namítal, že původně zahájená kontrola byla zaměřena pouze na cenovou lokalitu ██████ nikoliv na kotelnu uvedené v oznámení o zahájení řízení ze dne 20. listopadu 2019. K samotné kontrole uvedl, že byla provedena nezákonně a její formální zachycení neodpovídá skutečnému stavu. Energetický regulační úřad měl podle účastníka řízení shromážďovat materiály již dva roky a dva měsíce

před zahájením správního řízení, a proto je přesvědčen, že k rozšíření předmětu řízení o další cenové lokality došlo nezákonně a bylo překvapivé a nepředvídatelné.

### III. Napadené rozhodnutí

Rozhodnutím Energetického regulačního úřadu č. j. 11547-13/2019-ERU ze dne 14. září 2020 byl účastník řízení uznán vinným ze spáchání jednoho správního deliktu a jednoho přestupku podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách v příslušných znění, jehož se dopustil jednáními specifikovanými ve výrokové části tohoto rozhodnutí. Tyto skutky vyhodnotil prvostupňový orgán jako porušení § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách ve spojení s body (1.1), (1.3) a bodu (2.5) Přílohy č. 2 cenového rozhodnutí a za jejich spáchání uložil účastníku řízení pokutu ve výši 200 000 Kč a povinnost náhrady nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.

Ke skutkům uvedeným ve výroku I. a výroku II. a) správní orgán uvedl, že účastník řízení nedisponuje žádným interním předpisem, směrnicí či podkladem, ve kterém by byl zachycen způsob rozdělení nákladů správní režie mezi jednotlivé podnikatelské činnosti či v rámci výroby a rozvodu tepelné energie. Správní orgán vzal za prokázané, že účastník řízení již tím, že nevytvořil interní metodiku způsobu dělení nákladů, porušil bod (2.5) Přílohy č. 1 cenového rozhodnutí, který vyžaduje, aby dodavatel rozdělení režijních nákladů určil a toto bylo kontrolovatelné. Dále je zřejmé, že ani samotné určení způsobu dělení nákladů správní režie v regulačním výkaze není dostatečné, jelikož tento výkaz byl účastníkem řízení vytvořen až po vyúčtování výsledné ceny. Při kontrole postupu dělení nákladů správní režie mezi jednotlivé cenové lokality podle množství tepelné energie v GJ, na jehož základě účastník řízení údajně postupoval, bylo správním orgánem prokázáno, že takovýto postup dělení nákladů správní režie účastník řízení nedodržel, když ve vztahu ke dvěma cenovým lokalitám uvedl, že dělení nákladů správní režie probíhalo s přihlédnutím k instalovanému výkonu jednotlivých kotelen, přičemž tento postup byl v neprospěch cenové lokality [redacted] správní orgán v odůvodnění dále uvedl, že již s [redacted] více způsobů, jakými měl při dělení správní režie postupovat, vzbuzuje pochybnost o kontrolovatelnosti dělení nákladů, jakož i o tom, zda dělení nákladů účastník řízení neprovádí nahodile.

Ve vztahu ke kotelnám [redacted] správní orgán uvedl, že není správný postup účastníka řízení, který na základě vlastního uvážení upravil náklady na správní režii pouze některým odběratelům, avšak na úkor jiných odběratelů. Ohledně těchto dvou kotelen stanovil správní orgán náklady správní režie s ohledem na instalovaný výkon zdrojů, nikoliv na reálně odebrané množství tepelné energie. Takový postup účastníka řízení, který i přes smluvně sjednané množství ve vztahu k dotčeným dvěma kotelnám po zjištění zhruba polovičního skutečného odběru přistoupil ke zohlednění této skutečnosti v ceně tepelné energie vyúčtované ve vztahu k těmto dvěma kotelnám, není v souladu s cenovými předpisy, neodpovídá ani individuální ceně a je pouze podnikatelským rozhodnutím účastníka řízení, který by měl také nést náklady s tímto spojené.

K vytýkaným ekonomicky neoprávněným nákladům uvedeným ve výroku II. správní orgán uvedl, že se zaměřil na posouzení nákladů uplatněných účastníkem řízení v ceně tepelné energie prostřednictvím položky kalkulací „správní režie“ označených v rámci kontroly jako ekonomicky neoprávněné v roce 2017. Jednalo se o náklady v celkové výši [redacted] Kč zahrnuté do všech 22 cenových lokalit, kdy se tyto náklady měly

v kontrolované lokalitě projevit při způsobu dělení správní režie podle dodaného množství tepelné energie v částce ████████ Kč bez DPH. Účastník řízení do položky správní režie zahrnul náklady na penzijní připojištění 5 zaměstnanců, doplňkové penzijní spoření za 2 zaměstnance v poměrné výši ████████ Kč bez DPH za kalendářní rok 2017, dále náklady na zdravotnické služby nemocnice Homolka v poměrné výši ████████ bez DPH pro své 2 zaměstnance a náklady na tzv. Cafeterii v poměrné výši ████████ bez DPH. Co se týče nákladů na poradenskou činnost, která byla rovněž předmětem kontroly, dospěl správní orgán k závěru, že tyto náklady, které vstupují v poměrné výši do ceny tepelné energie, jsou ekonomicky oprávněnými náklady. Výše ekonomicky neoprávněných nákladů tak podle správního orgánu činila částku ████████ v součtu všech cenových lokalit. Správní orgán ohledně porušení bodu (1.1) a (1.3) cenového rozhodnutí uzavřel, že účastník řízení v položce „správní režie“ uplatnil ve výsledné ceně tepelné energie za rok 2017 ekonomicky neoprávněné náklady, jejichž výši nebylo možné s ohledem na porušení postupu při dělení správní režie zjistit. K námitce účastníka řízení, že povinnost k úhradě posuzovaných nákladů mu vyplývá z kolektivní smlouvy, kterou účastník řízení uzavřel, správní orgán uvedl, že tato skutečnost automaticky neznamená ekonomickou oprávněnost takových nákladů. Náklady uplatněné v ceně tepelné energie totiž musí být vždy primárně v souladu s cenovými předpisy; tuto podmínku posuzované náklady nesplňují.

#### **IV. Rozklad účastníka řízení**

Proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 11547-13/2019-ERU ze dne 14. září 2020, které mu bylo téhož dne doručeno, podal účastník řízení dne 29. září 2020 blanketní rozklad, který ve lhůtě určené správním orgánem dne 13. října 2020 doplnil o odůvodnění. Namítá zejména nezákonnost rozhodnutí, nepřezkoumatelnost výroků o vině a trestu a dále tvrdí, že závěr ve věci nákladů na penzijní připojištění zaměstnanců je v rozporu s právním názorem vysloveným Radou v jiném rozhodnutí.

Účastník řízení spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí v tom, že správní orgán vědomě nerespektoval právní názor Rady na uplatňování nákladů na penzijní připojištění zaměstnanců v ceně tepelné energie. Označení Cafeterie není označením typu skutečně vynaloženého nákladu, ale názvem účetní položky, přičemž z výroku o vině nevyplývá, za uplatnění kterého nákladu má být účastník řízení ve skutečnosti trestán.

U výroků o vině účastník řízení namítá, že nebyla dodržena koncepce přestupku podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách. Tyto výroky jsou nedostatečně určité, nesrozumitelně formulované a vnitřně rozporné. Výroky o vině připouštějí více výkladů, neboť jimi byla vyslovena vina vždy za jeden přestupek spáchaný více jednáními, která nemohla nastat najednou a v jednom okamžiku, tato jednání nemohla nastat ani v průběhu jednoho kalendářního roku, v němž jsou vymezena. Výrokem II. je jako jeden přestupek shledána vina za tři samostatná různorodá jednání ve dvou různých obdobích ve vztahu ke dvěma rozdílně širokým skupinám odběratelů. Účastník řízení dále argumentuje tím, že jemu vytýkaná jednání správní orgán zařadil pod nesprávnou právní úpravu. Jednání uskutečněná v roce 2017 před 1. červencem 2017 byla v rozporu se zákazem retroaktivity podřazena pod právní úpravu zákona o cenách ve znění účinném od 1. července 2017 a pod právní úpravu zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), účinného od 1. července 2017.

K podkladům rozhodnutí se účastník řízení vyjádřil tak, že ne všechny skutečně nashromážděné podklady jsou součástí správního spisu. Některé podklady byly úředními osobami svévolně odstraněny, když shledaly, že nejsou k posouzení věci podstatné, jedná se o podklady uvedené na stranách 57, 58 a 64 rozhodnutí. Účastník řízení je dále toho názoru, že většina podkladů je nepoužitelná k provedení důkazu, protože byla shromážděna nezákonným způsobem. Podstatná část šetření v období od 7. listopadu 2017 do 27. ledna 2019 proběhla nezákonným způsobem mimo rámec jakékoliv formy řádného a spravedlivého procesu ještě před zahájením kontroly.

K výroku III. napadeného rozhodnutí účastník řízení uvádí, že sankce nemohla být uložena podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách, protože podle tohoto ustanovení se pokuta ukládá jen v případě, že nelze určit výši nepřiměřeného majetkového prospěchu. Energetický regulační úřad přitom dospěl k závěru, že byla do cen tepelné energie neoprávněně zahrnuta částka [REDAKCE] bez DPH, výše majetkového prospěchu účastníka řízení ve vztahu k části cenové lokality, za kterou je vysloven výrok II. b), byla určena ve výši [REDAKCE], majetkový prospěch účastníka řízení tak vyčíslitelný byl.

## V. Řízení o rozkladu

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.

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

Úvodem se Rada vyjádří k námitce promlčení, kterou účastník řízení uplatňuje ve vztahu k oběma výrokům. Rada uvádí, že správní delikt uvedený ve výroku I. byl účastníkem řízení dokonán v roce 2017, přičemž v době jeho spáchání byla odpovědnost účastníka řízení za posuzované jednání upravena v zákoně č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění do 28. února 2017. Dne 1. července 2017 nabyl účinnosti zákon o odpovědnosti za přestupky, podle něhož se na přestupky a dosavadní jiné správní delikty ode dne nabytí účinnosti hledí jako na přestupky podle uvedeného zákona. Podle § 112 odst. 1 věty druhá tohoto zákona platí, že odpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se posoudí podle dosavadních zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; podle tohoto zákona se posoudí jen tehdy, jestliže je to pro pachatele příznivější.

Podle § 17 odst. 3 zákona o cenách, ve znění účinném v době spáchání správního deliktu, tj. do 28. února 2017, odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do 3 let ode dne, kdy se o porušení cenových předpisů cenový kontrolní orgán dozvěděl, nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl správní delikt spáchán. Podle § 30 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky činí promlčecí doba 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč. Podle § 31 odst. 1 počíná promlčecí doba běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku. Podle § 32 odst. 2 se promlčecí doba přerušuje oznámením o zahájení přestupku. Podle § 32 odst. 3 zaniká odpovědnost za přestupek nejpozději 5 let od jeho spáchání.

Právní úprava zákona o cenách, ve znění účinném v době spáchání správního deliktu, byla založena na kombinaci subjektivní lhůty pro zahájení řízení o správním deliktu ve spojení s lhůtou objektivní. Jedná se o lhůty prekluzivní, jejichž běh se zásadně nepřerušuje, ani nestaví. Zákon o odpovědnosti za přestupky stanoví délku promlčecí doby podle typové závažnosti spáchaného přestupku na základě kritéria, kterým je horní hranice sazby pokuty (v projednávaném případě promlčecí doba v délce 3 let), zároveň mají na běh promlčecí doby vliv některé okolnosti, které způsobují její stavení nebo přerušování. Pro vyloučení příliš dlouhé promlčecí doby v případech jejího opakovaného přerušování však zákon o odpovědnosti za přestupky stanoví maximální limit délky promlčecí doby v délce 5 let od spáchání správního deliktu. V obou případech tak objektivní maximální promlčecí doba (resp. okamžik zániku odpovědnosti) činí 5 let od deliktního jednání.

Účastník řízení namítá, že v době, kdy došlo k zahájení správního řízení pro správní delikt a přestupek uvedený ve výrocích rozhodnutí, zanikla jeho odpovědnost, neboť již došlo k uplynutí 3 let ode dne, kdy měl být skutek, který je mu vytýkán, spáchán. Ve vztahu k tomuto tvrzení je pak pro účastníka řízení příznivější právní úprava podle zákona o odpovědnosti za přestupky, ve kterém se promlčení doba počítá již ode dne jeho spáchání.

V projednávaném případě bylo pro počátek běhu promlčecí doby relevantní datum vyúčtování ceny tepelné energie, ke kterému ve vztahu k roku 2016 a výroku I. došlo 13. ledna 2017, promlčecí doba tak počala běžet dne 14. ledna 2017; ve vztahu k roku 2017 a výroku II. měl být přestupek spáchán dne 15. ledna 2018 a promlčecí doba počala běžet dne 16. ledna 2018. Jelikož bylo správní řízení zahájeno dne 6. prosince 2019, je zřejmé, že od okamžiku spáchání správního deliktu do okamžiku zahájení správního řízení 3 roky neuplynuly, stejně tak neuplynula ani maximální pětiletá lhůta a je možné jej projednat.

Rada musí částečně přisvědčit námitce účastníka řízení, že výroky napadeného rozhodnutí nejsou dostatečně určité, když má současně za to, že skutky nebyly v těchto výrocích vymezeny jednoznačně a tyto jsou vnitřně rozporné. Výroky napadeného rozhodnutí jsou koncipovány tak, že účastník řízení je jimi trestán za to, že neurčil způsob rozdělení nákladů správní režie kontrolovatelným způsobem, protože Energetickému regulačnímu úřadu později poskytnul regulační výkaz, vyjádření a uplatnil námitky proti kontrolním zjištěním, v nichž způsob rozdělení správní režie vysvětlil rozdílně, přičemž zvolený postup vzbuzuje důvodně pochybnosti, a to přinejmenším proto, že postup dělení nákladů dle objemu vyrobené tepelné energie nedodržel. Energetický regulační úřad tak důvody nesprávnosti postupu při kalkulaci ceny tepelné energie formuluje nesrozumitelně, neboť se nezaměřuje na podstatu, tj. důvody a způsob jednání účastníka řízení při dělení režijních nákladů, ale na formální stránku vysvětlení poskytnutých účastníkem řízení. K závěru o nekontrolovatelnosti nemohl správní orgán dospět jen na základě vyjádření účastníka řízení či předložení regulačních výkazů. Tvrzenou nekontrolovatelnost vyvrací i skutečnost, že správní orgán při kontrole dospěl ke konkrétním výsledkům a na základě výpočtů také k závěrům, že způsob dělení správní režie nebyl dodržen, tento následek je v souvislosti s tvrzenou nekontrolovatelností nelogický.

Prvostupňovému správnímu orgánu lze vytknout i nevhodná slova, která použil při formulaci jednotlivých výroků. Výraz „případně“ ve výrocích rozhodnutí v kontextu vytýkaného jednání podporuje nejistotu ohledně skutkového děje a je užit v situaci, kdy si správní orgán není jistý, jakým způsobem mělo k protiprávnímu jednání dojít; obdobný význam má i slovo „přinejmenším“. Nároky na výrok rozhodnutí se obecně zabýval Nejvyšší

správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. ledna 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, který uvedl: „*Identifikace skutku neslouží jen k vědomosti pachatele o tom, čeho se měl dopustit a za jaké jednání je sankcionován*“. (...) *Řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku, je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté*.“. Tyto nároky výroky napadeného rozhodnutí nespĺňují, když selhávají především v naplnění požadavku na přesnost a určitost vymezení skutku, a proto při přezkumu neobstojí.

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 zákona o cenách. Toto ustanovení obsahovalo totožnou úpravu skutku i před 1. červencem 2017, ale přestupek tam popsán byl podle původní úpravy do uvedeného data správním deliktem. Z uvedeného důvodu to, co bude uvedeno níže ve vztahu ke skutku vymezenému ve výroku I. napadeného rozhodnutí je možno obdobně aplikovat rovněž na skutek popsáný výrokiem II. v části a).

Podmínky věcného usměrňování cen pro roky 2016 a 2017 upravovalo cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 2/2013 ze dne 1. listopadu 2013, k cenám tepelné energie, ve znění změn provedených cenovým rozhodnutím č. 4/2015 ze dne 6. listopadu 2015, kterým se mění cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 2/2013 ze dne 1. listopadu 2013, k cenám tepelné energie. Bod (1.1) tohoto cenového rozhodnutí stanovil, že do ceny tepelné energie lze v kalendářním roce promítnout pouze ekonomicky oprávněné náklady, přiměřený zisk a daň z přidané hodnoty. Podle bodu (2) cenového rozhodnutí platí, že dodavatel pro jím provozovaná tepelná zařízení určuje cenové lokality, v nichž kalkuluje cenu tepelné energie pro kalendářní rok pro odběrná místa na stejné úrovni předání. Samostatně lze kalkulovat cenu tepelné energie pouze v případech uvedených v bodu (2.2), a to pouze tak, aby nedošlo k cenovému znevýhodnění ostatních odběrných míst. Podle bodu (3.6) dodavatel ceny tepelné energie nebo jejich složky kalkuluje, sjednává a vyúčtuje stejným a prokazatelným způsobem pro všechna odběrná místa při jejich rozdělení v rámci jedné cenové lokality. Jiný než uvedený postup lze podle bodu (3.5) a (3.7) cenového rozhodnutí sjednat mj. v případě, pokud důvod změny bude prokázán a zohledněn i u ostatních odběrných míst, případně odlišují-li se dodávky tepelné energie pro konkrétní odběrné místo oproti ostatním odběrným místům na stejné úrovni předání tepelné energie v jedné cenové lokalitě specifickým technickým charakterem, průběhem či velikostí dodávky tepelné energie nebo specifickými připojovacími podmínkami.

Přestupku podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách se dopustí mj. dodavatel tepelné energie, který se svými odběrateli sjedná a následně po nich požaduje (typicky skrze uplatňování záloh a následné vyúčtování plateb za dodávku tepelné energie) cenu tepelné energie vytvořenou v rozporu se stanovenými podmínkami věcného usměrňování. Uvedeného přestupku se tak dopustí mj. dodavatel tepelné energie, který po odběratelích požadoval cenu tepelné energie, do které zahrnul i náklady, které nelze podřadit pod ekonomicky oprávněné náklady a dále část společných nákladů (typicky režijních), které účastník řízení nedělil způsobem, který by nesl znaky věrohodnosti a kontrolovatelnosti.

Rada předesílá, že podle jejího názoru je jedním z hlavních znaků věrohodnosti a kontrolovatelnosti metody dělení společných nákladů na výrobu tepelné energie schopnost



dodavatele tepelné energie podstatu takové metody doložit a věcně podložit a odůvodnit. Tento požadavek je adekvátní tomu, že se použití takové metody promítá do výše nákladů vystupujících do věcně usměrňované ceny tepelné energie a dodavatel má určitou míru volnosti ve volbě vhodné metody vyhovující specifikům jeho provozu. Pokud dodavatel tepelné energie v rámci podkladů o jeho postupu v daném kontrolovaném roce a následně v rámci výkonu kontroly a opět v průběhu správního řízení předkládá vzájemně rozporná tvrzení a odlišná objasnění toho, jakým způsobem postupoval při dělení nákladů, jak tvrdí správní orgán, byla by taková skutečnost podle názoru Rady významným dokladem toho, že jeho postup kontrolovatelný a věrohodný být nemusel.

Závěr prvostupňového orgánu o nekontrolovatelnosti postupu byl vyvozen zejména z toho, že účastník řízení při probíhající kontrole dne 23. července 2018 sdělil do zápisu v šetření č. j. 11479-36/2017-ERU, že nemá vnitropodnikový předpis pro alokaci společných režijních nákladů a uvedl dva různé způsoby dělení režijních nákladů v rámci kontrolované lokality. Předmětem následující části posouzení proto bude kontrolovatelnost dělení nákladů.

Správní orgán ve výroku I. uvedl, že účastník řízení „*předložil Úřadu dva různé způsoby dělení nákladů správní režie (...), a): Výkaz cenové lokality (část a) za rok 2016 ze dne 20. března 2017, kde uvedl, že dělení nákladů správní režie mezi jednotlivé cenové lokality/kotelny probíhá dle objemu vyrobené tepelné energie v GJ, a naopak prostřednictvím sdělení v rámci šetření založeného ve spise (...) uvedl, že vlastní dělení mezi jednotlivé lokality/kotelny probíhá dle objemu vyrobené tepelné energie v GJ s přihlédnutím k instalovaným výkonům jednotlivých kotelen (...), u dvou kotelen dělil náklady správní režie s ohledem na instalovaný výkon zdrojů a nikoli na reálně odebrané množství tepelné energie*“. Obdobně je koncipován i skutek ve výroku II. v části a), ke kterému mělo dojít v roce 2017. Předmětem posouzení měla být otázka, zda účastníkem řízení tvrzený způsob rozdělení nákladů správní režie byl nastaven kontrolovatelným způsobem, a pokud ano, pak se měl správní orgán zaměřit na zjištění, zda takto nastavený způsob dělení nákladů správní režie nedůvodně nezvýhodňuje některé odběratele.

Požadavek na kontrolovatelnost režijních nákladů je obsažen v bodě (2.5) Přílohy č. 1 cenového rozhodnutí, podle něhož rozdělení režijních nákladů, které si dodavatel určí, musí být kontrolovatelné, nesmí být měněno v průběhu kalendářního roku a musí alokovat tyto náklady mezi jeho podnikatelské činnosti a cenové lokality způsobem nevzbuzujícím důvodné pochybnosti. V rámci cenové lokality se režijní náklady dělí mezi kalkulace příslušných cen tepelné energie jako všechny ekonomicky oprávněné náklady. Mezi jednotlivé cenové lokality, případně v rámci cenové lokality se tyto náklady dělí mezi jednotlivé kalkulace příslušných cen tepelné energie. Dělením ekonomicky oprávněných nákladů se zabývá Příloha č. 2 cenového rozhodnutí, která však toto dělení řeší mezi úrovně předání tepelné energie. V napadeném rozhodnutí bylo posuzováno dělení nákladů správní režie na úrovni cenových lokalit, nicméně množství přiřazené lokalitě [REDAKCE] bylo odvislé od jednotlivých kotelen v rámci této cenové lokality. V tomto směru bylo poněkud nepřehledné jak napadené rozhodnutí, tak způsob dělení nákladů účastníkem řízení, neboť rozdělení mezi cenové lokality se odvíjelo od zdrojů v největší lokalitě (tj. účastník řízení se fakticky k největší cenové lokalitě choval tak, jako by představovala menší počet jednotlivých lokalit). Tomu pak odpovídalo i zdůvodňování účastníka řízení, který uváděl, že jednotková výše správní režie byla uplatněna ve stejné výši u všech cenových lokalit/odběrných míst, v roce 2016 s výjimkou kotelny [REDAKCE] a v roce

2017 s výjimkou kotelny [REDAKCE]

[REDAKCE] účastník řízení odlišnou jednotkovou výší správní režie odůvodnil tím, že u nich bylo dosaženo pouze 50 % výše původně smluvně sjednaného množství tepelné energie, kdy výše správní režie byla stanovena s ohledem na instalovaný výkon zdrojů (viz str. 46 napadeného rozhodnutí).

Jelikož cenové rozhodnutí obsahuje relativně obecnou úpravu ve vztahu k dělení nákladů, je možno nepochybně aplikovat i bod (3.7) cenového rozhodnutí a odlišnosti v cenách mezi odběrnými místy na stejné úrovni předání posoudit optikou tohoto ustanovení a stejné pak platí pro posuzování jednotlivých cenových lokalit, z cenového rozhodnutí totiž nelze dovodit jednoznačný příkaz, aby mezi jednotlivými cenovými lokalitami byly režijní náklady rozdělovány neměnným způsobem, pokud by se nějaká lokalita relevantně odlišovala. Správní orgán však činí tvrzení, že *alokace režijních nákladů mezi jednotlivé cenové lokality vzbuzuje důvodné pochybnosti*, aniž by hodnotil vyúčtování ve vztahu k odběratelům z těchto kotelen, a aniž by postavil najisto, jakým způsobem se toto odchylné sjednání cen promítlo do konečné ceny tepelné energie.

Podle bodu (2.5) cenového rozhodnutí musí být rozdělení nákladů kontrolovatelné a nevzbuzovat důvodné pochybnosti, což vyjadřuje dvojí aspekt rozdělování nákladů, jednak aspekt transparentnosti a doložitelnosti postupu při cenové kalkulaci, jednak věcný aspekt správnosti či oprávněnosti. Z uvedeného nelze dovodit, že by u některých cenových lokalit nemohl být zahrnut jiný poměr nákladů, pokud to bude věcně důvodné. Podle výroku rozhodnutí se nicméně prvostupňový správní orgán soustředil toliko na otázku kontrolovatelnosti.

Co se týče popsaného skutkového stavu, Rada uvádí, že kontrola byla zahájena ve vztahu k cenové lokalitě [REDAKCE] u konkrétních zdrojů na ulicích [REDAKCE] přičemž přesný výčet názvů jednotlivých kotelen/tepelných zdrojů odůvodnění rozhodnutí neuvádí. Objekty jsou v tabulkách označovány jako [REDAKCE] s písmenným určením, v tabulkách jsou dále používány názvy jednotlivých cenových lokalit tak, jak je to užito i ve výroku rozhodnutí. V textu odůvodnění jsou používána také označení jednotlivých kotelen [REDAKCE] [REDAKCE] aniž by bylo uvedeno, pod jakou konkrétní cenovou lokalitu tyto zdroje spadají. V kontrolním spise jsou jako jeden z podkladů uvedeny regulační výkazy za jednotlivé cenové lokality, přičemž každá cenová lokalita obsahuje i název tepelného zdroje, výjimku tvoří cenová lokalita [REDAKCE] (jinak řečeno, jde o dvojí způsob tvorby cenové lokality, u většiny po jednotlivých zdrojích, v lokalitě [REDAKCE] [REDAKCE] je zahrnuto několik zdrojů). Pokud se správní orgán zabývá srovnáním cen v rámci jednotlivých cenových lokalit, příp. určováním cen odběratelům z jednotlivých kotelen, měl by tyto zdroje řádně označit, aby bylo patrné, jaký vliv měly na konečné určení dělení nákladů správní režie. Účastník řízení právě v případě kotelen [REDAKCE] [REDAKCE] uváděl, že u nich uplatňoval odlišnou výší režijních nákladů, aby nedošlo k jejich znevýhodnění z důvodu podstatného snížení odběru. U ostatních kotelen uváděl sjednání individuální ceny.

Účastník řízení předložil podklady, na jejichž základě dospěl Energetický regulační úřad provedenými výpočty uvedenými v tabulkách č. 4 a 8 k závěrům o dělení správní režie. Tyto výpočty se od dělení nákladů správní režie tvrzeného účastníkem řízení lišily pouze o desetiny procent, rozdíl v podílu na těchto nákladech mezi jednotlivými cenovými

lokalitami nepřesahuje 2 %. Prvostupňový orgán založil svůj závěr ohledně nekontrolovatelnosti nákladů správní režie především na argumentu, že účastník řízení, jak ostatně i on sám uvedl v kontrole i ve správním řízení, nevytvořil žádný vnitřní předpis pro dělení nákladů správní režie. Rada akcentuje, že pokud cenové rozhodnutí výslovně nezavádí určitý povinný způsob zaznamenávání dělení nákladů na správní režii, pak v případě, že účastník řízení doloží a objasní, jakým způsobem při tomto dělení postupoval, nelze z neexistence vnitřního dokumentu, ať už směrnice nebo kodexu, automaticky dovozovat nahodilost rozdělování těchto nákladů, byť se může jednat o relevantní okolnost při hodnocení podkladů. Pokud dodavatel nestanoví žádnou formu, ale automaticky (např. určitým počítačovým systémem, excelovou tabulkou apod.) tyto náklady rozděluje a je schopen jím zvolený způsob při případné kontrole doložit tak, aby se jeho postup dal zrevidovat, pak tyto náklady rozděluje kontrolovatelným způsobem. Jakkoli může neexistence interního podkladu účastníka řízení vyvolávat pochybnosti a být jakousi indicií, vždy je třeba vycházet z podkladů, které byly účastníkem řízení předloženy při kontrole. V případě, kdy účastník řízení doložil podklady, z nichž správní orgán s určitými odchylkami zrekonstruoval postup a dospěl k obdobným výsledkům jako účastník řízení (srov. tabulky uvedené v odůvodnění napadeného rozhodnutí), resp. obdobným poměrům nákladů mezi jednotlivými lokalitami s výjimkou lokality [REDAKCE] je možno postup účastníka řízení označit za kontrolovatelný a odůvodnění jeho postupu nevzbuzuje pochybnosti o svévoli či nahodilosti jeho postupu. Jinou skutečností je, zda je takový postup věcně odůvodněný.

Nutno konstatovat, že podle názoru Rady se Energetický regulační úřad soustředil na otázku rozporů ve vysvětleních účastníka řízení ohledně dělení režijních nákladů, tj. na otázku kontrolovatelnosti, nicméně jeho vyjádření následně dostatečně nevyhodnocoval a neověřoval. Správní orgán na straně 46 rozhodnutí uvádí, že ve vztahu ke kotelnám [REDAKCE] není správný postup účastníka řízení, který na základě svého uvážení sníží náklady na správní režii pouze určitým odběratelům na úkor jiných, když: „*Postup účastníka řízení, který i přes smluvně sjednané množství ve vztahu k dotčeným dvěma kotelnám po zjištění cca polovičního skutečného odběru, přistoupil ke zohlednění této skutečnosti v ceně tepelné energie vyúčtované ve vztahu k těmto dvěma kotelnám, správní orgán vyhodnocuje kladně, nicméně takový postup není v souladu s cenovými předpisy (...)*“. Uvedené tvrzení účastníka řízení však nebylo Energetickým regulačním úřadem ověřeno, a proto správní orgán ani nemohl zohlednit tyto odlišnosti ve vztahu k ovlivnění celkové ceny správní režie v rámci příslušné cenové lokality. Závěry Energetického regulačního úřadu jsou vágní a nesrozumitelné, pokud jde o problematiku dělení nákladů, je zjevné, že v důvodu nastavení rozdělovacího poměru dojde v některých případech k znevýhodnění některých odběratelů, což samo o sobě není porušením cenových předpisů, pokud tito odběratelé splňují podmínky pro uplatnění individuální ceny či stanovení podílu množství společných nákladů jiným způsobem, a pokud tato praxe na ostatní zbylé odběratele dopadne rovným způsobem. V tomto směru se z tabulky č. 8 v napadeném rozhodnutí nepodává, že by se výše podílů nákladů mezi jednotlivými náklady odchylovala od podílů stanovených na základě způsobu prezentovaného účastníkem řízení, pouze u jedné cenové lokality je podíl nákladů menší, čemuž se úměrně zvýšil u ostatních cenových lokalit.

Co se týká odlišného ujednání způsobu hrazení režijních nákladů, pak účastník řízení uvedl, že ve všech svých cenových lokalitách činila přepočtená jednotková cena správní režie v roce 2017 částku [REDAKCE] Kč/GJ, s výjimkou kotelen [REDAKCE]

Účastník řízení tvrdí, že v případě kotle domovy bylo postupováno shodně pro rok 2016 i 2017 a vlastní dělení nákladů správní režie probíhalo s ohledem na instalovaný výkon zdroje, a to z důvodu snížení příkonu až o 50 %, než jaký byl mezi stranami původně sjednán. Snížení odběru mělo být iniciováno samotnými odběrateli, kteří byli na tuto skutečnost v cenových ujednáních upozorněni a akceptovali vyšší správní režie pro tyto kotelny ve výši Kč. Z regulačního výkazu 31, 32-CL a) pro rok 2016, který je v kontrolním spise pro cenovou lokalitu založen na straně 477, vyplývá, že účastník řízení určil způsob dělení režijních nákladů podle objemu vyrobené tepelné energie v GJ (str. 479 kontrolního spisu) a stejný závěr je uveden i ve vztahu k roku 2017. Až následně v probíhající kontrolní a správní řízení upřesnil účastník řízení vysvětlení způsobu dělení těchto nákladů na dělení s přihlédnutím k instalovaným výkonům jednotlivých výše vyjmenovaných kotelen, které tvoří výjimku, když u ostatních zdrojů se tyto náklady dělí právě podle objemu vyrobené tepelné energie v GJ. Odchylné ujednání u těchto dvou kotelen v podkladech ze šetření obsaženo není a účastník řízení své tvrzení ničím nedoložil. V jednotlivých smlouvách, které jsou založeny ve spise, bylo uvedeno předpokládané množství dodávky tepelné energie ze zdrojů provozovaných účastníkem řízení. Ve spise absentuje podklad, zda došlo ke změně smlouvy, na jejímž základě byla tepelná energie odběratelům z těchto kotelen dodávána. Ve správním řízení trestním přitom měl okolnosti případného spáchání přestupku prošetřit správní orgán. Účastník řízení dále v proběhnuvší kontrole a při uplatňování námitek proti protokolu uvedl, že s odběrateli tepelné energie z kotelny byla dne 1. ledna 2017 a z kotelny dne 1. dubna 2017 prodloužena smlouva o dodávce tepelné energie a bylo odsouhlaseno nové cenové ujednání. Kotelna zahájila provoz v období 9-12/2017 a tento rok dodala 214,29 GJ. Tyto okolnosti měly odůvodnit sjednání individuální ceny pro odběratele z uvedených zdrojů a správní režie byla nastavena na částku 7 500,15 Kč. Rovněž tato tvrzení však účastník řízení nepodepřel žádnými důkazy, současně však od něj žádné důkazy správní orgán nevyžadoval. Energetický regulační úřad se namísto toho v kontrole i správním řízení formálně soustředil na to, jakým způsobem účastník řízení svůj postup odůvodňoval, nikoliv na prověření tvrzených skutečností podklady.

Z výše uvedených zjištění nevyplývá, že by účastník řízení ve svých lokalitách s výjimkou cenové lokality a neúčtoval stejnou vyšší správní režie, kterou uvedl i v rámci kontroly, a to podle objemu vyrobené energie v GJ. Ve vztahu k lokalitě bylo odlišné stanovení ceny pro rok 2017 účastníkem řízení odůvodněno prodloužením smlouvy, ale výše správní režie byla odběratelům účtována ve výrazně nižší výši než odběratelům z ostatních lokalit, a to ve výši což může vzbuzovat pochybnosti, které však nejsou samy o sobě dostačující. Ve vztahu k cenové lokalitě z podkladů založených ve spise žádný konkrétní výsledek učinit nelze, neboť do této cenové lokality spadají kotelny, s nimiž byla cena sjednaná individuálně. Úhrn dodávky tepelné energie z kotelen s individuálním určením cen rovněž nebyl zjištěn, na základě podkladů nelze rozčlenit dodávku a její cenu ve vztahu ke kotelnám s individuálním určením ceny a ostatním kotelnám, kterým mělo být účtováno podle počtu dodané tepelné energie v GJ. V celkovém součtu byla cenové lokalitě účtována vyšší cena oproti jiným lokalitám, a to v roce 2016 v částce (přepočten je uveden pouze pro dokreslení, neboť ve vztahu k vyjmenovaným kotelnám měl být zvolen jiný způsob dělení nákladů správní režie a přesný výpočet z podkladů obsažených ve spise nebylo možné

provést), v roce 2017 to byla částka [REDAKCE]. V obou případech jde o částku vyšší, než účastník řízení účtoval v ostatních cenových lokalitách, který v roce 2016 uplatňoval správní režii ve výši [REDAKCE] a v roce 2017 ve výši [REDAKCE]. Z uvedeného je patrné, že účastník řízení případným sjednáním individuálních cen s odběrateli z kotelen [REDAKCE] a [REDAKCE] tyto odběratele mohl zvýhodnit oproti ostatním lokalitám, ale samotnou cenovou lokalitu [REDAKCE] nikoliv, otázka znevýhodnění části odběratelů v této lokalitě nebyla řešena.

Rada má za to, že se správní orgán měl primárně zaměřit na prokázání, jak byla ve vztahu k odběratelům cena obecně či individuální cena skutečně sjednaná, v jaké výši kalkulovaná a jakým způsobem do ní vstupovaly režijní náklady. Případné individuálně určené ceny pak bylo nutné podrobit prověření, zda byly sjednány v souladu s podmínkami cenového rozhodnutí (3.7), které by tento postup odůvodňovaly. Pokud správní orgán toliko konstatoval, že kalkulace cen tepelné energie jeho odběratelům nebyly v souladu s podmínkami cenového usměrňování a jsou tudíž nekontrolovatelné, aniž by se uvedenými a účastníkem řízení tvrzenými odlišnostmi zabýval, tj. aniž ověřil nebo vyvrátil jejich pravdivost, nemohl dospět k závěru o nekontrolovatelnosti rozdělení nákladů správní režie a tím ani o spáchání přestupku podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, neboť tento závěr není dostatečně prokázán.

Další posuzovanou částí je otázka zahrnování nákladů na příspěvky na penzijní připojištění a životní pojištění zaměstnanců a dalších tzv. zaměstnaneckých benefitů vedených účastníkem řízení pod účetní položkou „Cafeterie“ a náklady na zdravotnické služby zaměstnancům v položce „správní režie“ při kalkulaci ceny tepelné energie. Správní orgán ve výroku rozhodnutí tyto náklady rozčlenil, avšak při jejich posuzování lze vycházet z toho, že všechny uvedené zaměstnanecké benefity byly součástí systému Cafeterie, zjednodušeně řečeno tvořily jednu položku, z níž mohli zaměstnanci vybírat benefity, které se rozhodnou čerpat.

Rada nejprve vyjádří svůj postoj k nákladům na příspěvky na penzijní připojištění a životní pojištění zaměstnanců, který vyplývá z její rozhodovací praxe. Tyto náklady jsou způsobem motivace k získávání a udržení zaměstnanců jako 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 ale 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 je třeba podle názoru Rady primárně vykládat tak, že cenové orgány jsou oprávněny v rámci stanovení věcných cenových podmínek tyto náklady označit za ekonomicky neoprávněné. Neznamená to však, že se považují za ekonomicky neoprávněné vždy, či v plné výši, ale cenový orgán má v této otázce nepochybně určitou míru uvážení, které při stanovení věcných cenových podmínek 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

specifičnosti 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 náklady na personální zajištění provozování regulované činnosti, tj. obecně náklady na plnění vztahující se k zaměstnancům a jimi 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 v důsledku chybějící definice tohoto pojmu lze výše uvedené příspěvky nepochybně za ostatní osobní náklady považovat. Z jazykového výkladu vyplývá, že ostatními osobními náklady se rozumí 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 poskytnutá zaměstnancům osobními náklady nejsou.

V tomto kontextu je možno shledat, že cenové rozhodnutí č. 2/2013 nad rámec výše uvedených obecných hledisek žádá 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 přece jenom o náklady plnící obdobou funkcí. Z uvedeného důvodu 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.

K dalším nákladům, a to nákladům na zdravotnické služby pro zaměstnance účastníka řízení a nákladům nazvaným účastníkem řízení jako „Cafeterie“ Rada uvádí následující. Z účelového určení těchto nákladů je patrné, že se taktéž jedná o osobní náklady na zaměstnance. Správní orgán výrokem II. část b) napadeného rozhodnutí účastníku řízení vytýká, že uplatnil ve výsledné ceně tepelné energie za rok 2017 ekonomicky neoprávněné náklady, a to náklady na zdravotnické služby *pro své zaměstnance* a Cafeterii *pro své zaměstnance*. Tyto náklady je třeba posuzovat v kontextu výše zmíněných příspěvků na penzijní připojištění a životní pojištění. Účastník řízení svým zaměstnancům, byť

na základě kolektivní smlouvy uzavřené s jeho právním předchůdcem, garantoval možnost volby benefitů, přičemž hodnota benefitů, z nichž byli jeho zaměstnanci oprávněni čerpat, byla označena jako Cafeterie. Systém Cafeterie je charakterizován tak, že si zaměstnanec v rámci stanoveného limitu prostředků může vybrat takový benefit, který mu nejvíce vyhovuje. Zaměstnanci si v takto nastaveném systému benefitů mohli zvolit buď jejich plošné čerpání (příspěvek na stravování, vstupní, výstupní, mimořádné a preventivní lékařské prohlídky, dětskou rekreaci, půjčky, sociální výpomoci, dary při jubileích, akce pro zaměstnance, očkování) nebo volitelné (příspěvek na volný čas – dovolená, kultura, sport, zdraví, vzdělání, pracovní volno s náhradou mzdy v délce nejvýše 5 pracovních dní, příspěvek na penzijní připojištění a životní spoření a ostatní příspěvky – pronájem koncernového vozidla pro soukromé účely). Z uvedeného je tak patrné, že Cafeterie byl systém, který tvořil množinu benefitů, jeho podmnožinou bylo i výše rozebrané penzijní připojištění, životní spoření a další benefity.

Zaměstnanecké benefity obecně jsou poskytovány pouze na základě existence pracovněprávního vztahu a plní obdobnou funkci jako mzda, mají udržet stávající zaměstnance a přilákat nové. Obdobným způsobem je třeba přistoupit i k zaměstnaneckým benefitům obdobného charakteru, neboť i tyto plní obdobnou funkci, jedná se o odměnu za práci, mají motivační charakter a v neposlední řadě jsou pro zaměstnavatele výhodné zejména jejich uplatnitelností v daňovém a nákladovém systému. V tomto směru je pak možné dát účastníku řízení za pravdu v tom směru, že v pozici zaměstnavatele racionálně zvolí formu odměňování zaměstnanců jako kombinaci pevné mzdy a zaměstnaneckých benefitů, neboť je to pro něj výhodnější zejména tím, že poskytnutí zaměstnaneckých benefitů pro něj není tak nákladné jako zahrnutí této sumy prostředků do mezd zaměstnanců.

Rada zastává ve své rozhodovací praxi postoj, na jehož základě za ekonomicky oprávněný náklad uznává penzijní připojištění a životní spoření. Tyto dva zmíněné benefity se však od ostatních benefitů poskytovaných účastníkem řízení v systému Cafeterie odlišují daňovým hlediskem. Z pohledu daní se v případě příspěvku na penzijní připojištění a životní pojištění jedná o příjem osvobozený od daně z příjmů fyzických osob i od odvodů na sociální a zdravotní pojištění. Zároveň se jedná o daňově účinný náklad ze strany zaměstnavatele, a to až do částky 50 000 Kč u jednoho zaměstnance ročně. Ostatní benefity v kategorii Cafeterie mají jiný daňový režim, kdy se jedná o tzv. nedaňový náklad, jehož výhodou je, že se z něj neplatí sociální ani zdravotní pojištění a pro zaměstnance je osvobozen od daně, a to do výše 20 000 Kč pro jednoho zaměstnance za rok, byť funkci plní obdobnou. Z uvedeného plyne, že zmíněná forma přístupu k odměňování zaměstnanců je odlišná od penzijního připojištění a životního pojištění, nicméně pokud se tyto náklady v určitém objemu nevyčleňují z osobních nákladů jako celku, nelze automaticky takto přistoupit i k dalším nákladům uplatňovaným účastníkem řízení. Proto je třeba zvážit, zda je možné i zbývající účastníkem řízení uplatňované náklady pod položkou Cafeterie zařadit pod ostatní osobní náklady a tuto úvahu učinit v každém jednotlivém posuzovaném případě.

Napadené rozhodnutí bylo založeno na premise, že předmětné náklady přímo nesouvisí s procesem výroby a rozvodem tepelné energie, a tudíž je nelze do ceny zahrnout. Správní orgán dále zdůraznil odlišné postavení zaměstnaneckých benefitů a mzdy v sociálním systému a povinnost zaměstnavatele je poskytovat. Rada nerozporuje odlišné postavení mzdy od ostatních benefitů, ale trvá na tom, že tyto náklady je třeba přezkoumat z pohledu, zda splňují podmínky pro uplatnění jako ekonomicky uznatelných nákladů v souladu

s relevantními právními předpisy, nikoliv však jako mzdu, ale jako ostatní osobní náklady, které účastník řízení vynakládá v souvislosti se svými zaměstnanci.

Podle § 2 odst. 7 písm. c) zákona o cenách se za ekonomicky oprávněné považují náklady pořízení odpovídajícího množství přímého materiálu, mzdové a ostatní osobní náklady, technologicky nezbytné ostatní přímé a nepřímé náklady a náklady oběhu.

Podle bodu (1.3) cenového rozhodnutí se ekonomicky oprávněnými náklady v ceně tepelné energie rozumí ekonomicky oprávněné náklady ve smyslu ustanovení § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách nezbytné pro výrobu anebo rozvod tepelné energie v kalendářním roce, které vycházejí z účetnictví dodavatele tepelné energie tvořeného v souladu s Českými účetními standardy podle jiného právního předpisu. Podmínky některých ekonomicky oprávněných nákladů v ceně tepelné energie jsou uvedeny v Příloze č. 1 k cenovému rozhodnutí.

Z uvedeného je patrné, že náklady, které může dodavatel zahrnout do ceny tepelné energie, musí kumulativně splňovat výše uvedené podmínky. Podmínky Přílohy č. 1 cenového rozhodnutí musí náklady zaúčtované do ceny tepelné energie splňovat jen tehdy, pokud se jedná o typ nákladu výslovně uvedený v této příloze. Aby bylo možné považovat za ekonomicky oprávněné náklady, které v Příloze č. 1 cenového rozhodnutí uvedeny nejsou, musejí tyto splňovat obecné podmínky upravené citovaným § 2 odst. 7 cenového rozhodnutí a bodem (3.1) cenového rozhodnutí. Na tomto místě lze na základě výše zmíněných východisek konstatovat, že všechny obecné podmínky, kromě obvyklé úrovně typově odpovídajících nákladů, považuje Rada za splněné, neboť cenové rozhodnutí žádná další pravidla pro zahrnování nemzdových osobních nákladů na zaměstnance neupravuje a jejich uplatnění nezakazuje. Správní orgán se tak měl zaměřit především na otázku, zda úroveň tohoto typu nákladů odpovídá ve svém součtu obvyklé úrovni mzdových a ostatních osobních nákladů v obdobných ekonomických činnostech, tedy provést jejich komparaci se srovnatelnými ekonomickými odvětvími, případně zohlednit i aktuální stav na trhu práce v těchto odvětvích.

V situaci, kdy správní orgán neprovedl posouzení obvyklosti, lze konstatovat pouze to, co je patrné z obsahu spisu. Účastník řízení měl v roce 2017 celkem 13 zaměstnanců, kterým systémem Cafeterie poskytl benefity v celkové výši [REDAKCE]. Tato částka tvoří součet benefitů poskytnutých ve formě penzijního připojištění a životního pojištění a dalších benefitů ze systému Cafeterie. Přesné údaje o mzdových tarifech a jejich přepočtu na tzv. virtuální peníze účastník řízení neposkytl, stejně tak správní orgán neprovedl porovnání těchto nákladů s náklady vynakládanými na zaměstnance v obdobných ekonomických činnostech. Na tomto místě proto nelze jinak, než prostým výpočtem, dospět k závěru, že po vydělení celkové částky [REDAKCE] Kč počtem zaměstnanců připadaly na jednoho zaměstnance benefity ve výši [REDAKCE] ročně (tento zjednodušený výpočet je proveden pouze pro ilustraci a za účelem učinění si představy, jakou přibližnou výši vynaložil účastník řízení na poskytnutí benefitů jednomu zaměstnanci). Vzhledem k tomu, že příspěvek na penzijní připojištění a životní spoření je osvobozený od daně do výše 50 000 Kč ročně na jednoho zaměstnance a ostatní benefity lze jako nedaňový náklad uplatnit do výše 20 000 Kč na jednoho zaměstnance za rok, se jejich výše jako nepřiměřená na první pohled nejeví. Pokud zákonodárcem nastavený systém benefitů umožňuje využít tento způsob odměňování zaměstnanců a do určité výše tyto benefity zvýhodňuje oproti mzdě, nelze účastníku řízení klást za vinu, že zvolil právě takový přístup.



Správní orgán ve svém odůvodnění srovnává přístup cenového rozhodnutí s dalšími cenovými rozhodnutími, která vydává, a to cenovým rozhodnutím č. 4/2019 ze dne 26. listopadu 2019, o regulovaných cenách souvisejících s dodávkou plynu, a cenovým rozhodnutím č. 5/2019 ze dne 26. listopadu 2019, kterým se stanovují ceny za související službu v elektroenergetice a ostatní regulované ceny, kdy obě tato cenová rozhodnutí výslovně zapovídají zahrnutí právě takových benefitů, které byly poskytovány účastníkem řízení, mezi ekonomicky oprávněné náklady. Přestože správní orgán obsáhle a rozumně argumentuje ohledně nemožnosti zahrnout tyto náklady mezi ekonomicky oprávněné, je třeba mít vždy na zřeteli, že konkrétní povinnost dodavatele týkající se věcného usměrňování vyplývá z konkrétního cenového rozhodnutí a předpisů, jimiž je konkrétní subjekt vázán. Pokud jsou v jiných odvětvích, byť regulovaných stejným subjektem, tyto náklady jako ekonomicky neoprávněné označeny, automaticky to neznamená, že se tato restrikce týká všech odvětví, která spadají pod výkon regulace Energetického regulačního úřadu. Naopak, každé odvětví je regulováno vlastním cenovým rozhodnutím, a proto nelze z existence určité povinnosti nebo zákazu vyplývajícího z jiného předpisu (cenového rozhodnutí), který není pro účastníka řízení závazný, dovozovat rozšíření těchto povinností nebo zákazů i na účastníka řízení. Tento postup je v rozporu se zásadou zákazu *nullum crimen sine lege stricta* – zákazu analogie v neprospěch pachatele, a není možné jej ve správním trestání aplikovat.

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, ve které mohou být zahrnuty, byť tu by bylo možné stanovit statistickými metodami. S ohledem na absenci výslovného zákazu zahrnutí těchto nákladů do ceny tepelné energie není možno účastníka řízení za jejich zahrnutí 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 možné účastníka řízení teoreticky za zahrnutí těchto nákladů mezi ekonomicky oprávněné náklady ve smyslu cenového rozhodnutí sankcionovat, bylo by nutné, aby je cenové rozhodnutí výslovně označilo za náklady ekonomicky neoprávněné, případně aby tyto náklady prokazatelně nesplňovaly obecné znaky ekonomické oprávněnosti. 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 hodnocením nákladů na příspěvky na penzijní připojištění a životní pojištění, jakožto i dalších zaměstnaneckých benefitů uplatňovaných v systému Cafeterie jako nákladů neoprávněných, přičemž je třeba vycházet i z toho, že účel těchto nákladů byl ve všech případech totožný, tj. mělo by pro ně platit vše, co bylo uvedeno u příspěvků na penzijní připojištění.

## **VI. 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 § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu odvolací správní orgán napadené rozhodnutí zruší a řízení zastaví, pokud dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo je nesprávné. Podle § 86 odst. 1 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky odvolací správní orgán řízení zastaví, jestliže spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo obviněnému prokázáno. V daném případě Rada nepovažuje vytýkaná pochybení za prokázaná a jsou tak splněny podmínky pro zrušení rozhodnutí, jakož i pro zastavení správního řízení. Z uvedených důvodů došlo ke zrušení celého napadeného rozhodnutí a zastavení správního řízení.

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

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

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

Obdrží:

Prometheus, energetické služby, a.s., člen koncernu Pražská plynárenská, a.s., prostřednictvím  
Mgr. et Mgr. Jana Kořána