



Rada ERÚ

Energetický regulační úřad
Masarykovo nám. 5, 586 01 Jihlava

Č. j.: 01313-16/2017-ERU

V Jihlavě dne 16. ledna 2018

R o z h o d n u t í

O rozkladu společnosti HELIA PRO s.r.o., se sídlem Čechova 1576/1, Předměstí, 412 01 Litoměřice, IČ: 482 89 191 (dále též „účastník řízení“), proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 01313-11/2017-ERU ze dne 25. července 2017 (sp. zn. OSR-01313/2017-ERU), kterým Energetický regulační úřad jako věcně příslušný správní orgán podle § 18 odst. 1 písm. a) 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, ve **výroku I.** rozhodl, že se účastník řízení dopustil spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cenách“), tím, že v cenové lokalitě „Litoměřice-CZT“ vyúčtoval v roce 2013 odběratelům cenu tepelné energie, která nebyla v souladu s podmínkami věcného usměrňování, konkrétně do položky kalkulace ceny tepelné energie „Opravy a údržba“ zahrnul ekonomicky neoprávněný náklad ve výši [REDAKCE] Kč bez DPH, do položky „Správní režie“ ekonomicky neoprávněný náklad ve výši [REDAKCE] Kč bez DPH a do položky „Výrobní režie“ ekonomicky neoprávněný náklad ve výši [REDAKCE] Kč bez DPH, **výrokem II.** mu uložil nápravné opatření spočívající v povinnosti ve lhůtě 60 dnů od právní moci rozhodnutí vytvořit opravnou kalkulaci ceny tepelné energie bez zahrnutí nákladu ve výši [REDAKCE] Kč a na jejím základě provést s odběrateli vyúčtování ceny tepelné energie za rok 2013 a doložit splnění tohoto opatření ve lhůtě 90 dnů od právní moci rozhodnutí Energetickému regulačnímu úřadu, **výrokem III.** mu uložil pokutu ve výši 150 000 Kč a **výrokem IV.** povinnost uhradit náklady řízení ve výši paušální částky 1 000 Kč, 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. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), s přihlédnutím k návrhu rozkladové komise, ustavené podle § 152 odst. 3 správního řádu, takto:

Rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 01313-11/2017-ERU ze dne 25. července 2017 (sp. zn. OSR-01313/2017-ERU) se zrušuje a věc se vrací Energetickému regulačnímu úřadu k novému projednání.

Odůvodnění:

I. Průběh kontroly

Dne 21. září 2015 zahájil Energetický regulační úřad u účastníka řízení kontrolu ve smyslu zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), jejímž předmětem bylo prověření, zda účastník řízení v roce 2013 v cenové lokalitě „Litoměřice-CZT“ neporučoval při dodávce tepelné energie cenové předpisy.

Kontrolní zjištění byla obsažena v protokolu o kontrole č. [REDAKCE] ze dne 28. července 2016 vydaným pod č. j. 08341-29/2015-ERU. Energetický regulační úřad v protokolu uvedl, že účastník řízení je držitelem licence na výrobu a rozvod tepelné energie dodávající tepelnou energii v rámci cenové lokality „Litoměřice-CZT“, v níž však uskutečňoval pouze rozvod tepelné energie. Za rok 2013 vyúčtoval odběratelům jednosložkovou cenu tepelné energie ve výši [REDAKCE] Kč/GJ bez DPH. V položce cenové kalkulace „Opravy a údržba“ uplatnil účastník řízení náklady ve výši [REDAKCE] Kč a [REDAKCE] Kč vynaložené na výměnu komponent výměňkové stanice K31. Z účetnictví účastníka řízení vyplynulo, že předmětná výměňková stanice byla jako provozní funkční celek pořízena za [REDAKCE] Kč a byla odpisována jako soubor movitých hmotných věcí, když účastník řízení nesprávně majetek účetně odpisoval podle sazby odpovídající daňovým odpisům. Zahrnutí uvedených nákladů jakožto nákladů na opravu bylo v rozporu s bodem (2.1) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 2/2012, k cenám tepelné energie (dále jen „cenové rozhodnutí č. 2/2012“). Energetický regulační úřad dále konstatoval, že vyměněné komponenty sloužily k hlavnímu účelu předmětného souboru majetku a staly se součástí tohoto souboru, proto jejich výměnu nelze považovat za opravu, ale měla se o jejich hodnotu zvýšit hodnota ocenění tohoto souboru, který by následně byl účetně odpisován. Do položky „Opravy a údržba“ dále účastník řízení zahrnul částku na pořízení nových měřidel tepelné energie ve výši [REDAKCE] Kč, ačkoliv se jednalo o nová měřidla nahrazující měřidla dosavadní, měla být tedy účetně odpisována a nikoliv označena za opravu.

Z hlediska režijních nákladů Energetický regulační úřad uvedl, že do kalkulace ceny pro předmětnou cenovou lokalitu náklady vstupují v poměru [REDAKCE] %. V rámci položky „Výrobní režie“ uplatnil účastník řízení odpisy majetku, konkrétně administrativní budovy na ulici Šaldova a osobního automobilu Mercedes Benz. Tento majetek byl do kalkulace zahrnován zrychleně prostřednictvím sazeb odpovídajícím daňovým a nikoliv účetním odpisům, když byl v konkrétním roce takto do ceny tepelné energie zahrnut náklad vyšší o [REDAKCE] Kč, než by odpovídalo účetním odpisům. Do položky „Správní režie“ zahrnul účastník řízení poměrnou část nákladu ve výši [REDAKCE] Kč jako příspěvek na životní pojištění pro jednatelů účastníka řízení. Tento náklad nevyhodnotili kontrolní pracovníci jakožto ekonomicky nezbytný náklad pro dodávky tepelné energie, který by bylo možno v ceně přenášet na odběratele. Energetický regulační úřad dále porovnával mzdové náklady účastníka řízení s výší mezd obvyklou pro dané pracovní pozice v Ústeckém kraji dle statistických dat Českého statistického úřadu, když konstatoval, že mzdy ředitelů společnosti a vedoucího provozu v souhrnu překračovaly hodnoty obvyklosti výše mezd pro srovnatelné pracovní pozice dvojnásobně.

Proti kontrolním zjištěním podal účastník řízení dne 11. srpna 2016 námitky, které byly vyřízeny přípisem ze dne 9. září 2016, když Energetický regulační úřad zároveň vydal dodatek ke kontrolnímu protokolu z téhož dne, v němž upravil svá kontrolní zjištění týkající se mzdových nákladů a uvedl, že na základě nových statistických dat zjistil, že účastník řízení vyplácel dvěma zaměstnancům v souhrnu o [REDAKCE] vyšší mzdy, než odpovídá jejich obvyklé výši.

Proti dodatku protokolu o kontrole ze dne 9. září 2016 podal účastník řízení dne 26. září 2016 námitky, které byly vyřízeny přípisem ze dne 8. listopadu 2016, když téhož dne byl vydán dodatek ke kontrolnímu protokolu, v němž Energetický regulační úřad vypustil svůj předchozí závěr týkající se ekonomické neoprávněnosti mzdových nákladů účastníka řízení.

II. Správní řízení na prvním stupni a napadené rozhodnutí

Energetický regulační úřad dne 1. února 2017 oznámil účastníkovi řízení zahájení správního řízení ve věci možného spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách.

Dne 24. února 2017 se účastník řízení k zahájenému správnímu řízení vyjádřil, když uvedl, že v případě nákladů vynaložených na měřicí zařízení a opravu výměníků postupoval v souladu s § 47 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 500/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou podnikateli účtujícími v soustavě podvojného účetnictví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 500/2002 Sb.“), resp. § 7 odst. 3 uvedené vyhlášky, jakož i cenovým rozhodnutím č. 2/2012. Měřidla byla pořízena za jinou kusovou cenu, než uváděl kontrolní závěr, neboť na faktuře byl též náklad na opravu stávajících nefunkčních uzávěrů měřidla, což bylo z úsporných důvodů prováděno současně s výměnou měřidel. Tvrzeň neoprávněný náklad byl tedy nižší, než je tvrzeno. Ohledně opravy výměníků účastník řízení uvedl, že výměníky nebyly pořízeny jako nový majetek, ale jako náhradní díly do stávající stanice, nedošlo tedy k jejímu rozšíření a náklady byly správně zařazeny jako náklady na opravu. Pokud se jedná o hodnotu těchto nákladů ve vztahu k hodnotě ocenění souboru majetku, uvedl účastník řízení, že nebylo dostatečně vymezeno, jaká je jeho hodnota a co do tohoto souboru náleží. Kontrolní závěr dle účastníka řízení nezohlednil, že zařazením nového majetku do hodnoty souboru movitých věcí by musel být nahrazený majetek jednorázově odepsán ve výši jeho zůstatkové hodnoty, což ale znamená, že v konkrétním roce měl účastník řízení zahrnout do ceny vyšší náklad (jednorázový odpis), než jaký je mu vytýkán jako neoprávněný.

Ohledně režijních nákladů účastník řízení uvedl, že uznává, že došlo k zaúčtování zrychlených odpisů namísto rovnoměrných. Účastník řízení poukázal na to, že další ekonomicky oprávněné režijní náklady nebyly na příslušné středisko zaúčtovány, tudíž režijní náklady společnosti byly vyšší, než jaká částka byla zahrnuta do cen tepelné energie.

Rozhodnutím Energetického regulačního úřadu č. j. 01313-11/2017-ERU ze dne 25. července 2017 bylo rozhodnuto o odpovědnosti účastníka řízení za spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, uložení pokuty a uložení nápravného opatření spočívajícího v povinnosti vytvořit opravnou kalkulaci ceny tepelné energie za rok

2013 bez zahrnutí ekonomicky neoprávněných nákladů ve výši [REDACTED] Kč a povinnosti následného vyúčtování této ceny odběratelům.

Energetický regulační úřad konstatoval, že účastník řízení odběratelům předběžnou cenu za dodávky tepelné energie pro vytápění vyúčtoval měsíčně a cenu za dodávky tepelné energie pro centrální přípravu teplé vody k 31. prosinci. Po skončení kalendářního roku měla být podle ustanovení ve smlouvách o dodávce tepelné energie sjednáváných účastníkem řízení „dodatečně upravena skutečná výše ceny“. V otázce skutkového stavu věci se Energetický regulační úřad ztotožnil s kontrolními zjištěními. V případě nákladů vynaložených na pořízení nových měřidel Energetický regulační úřad konstatoval, že podle § 7 odst. 3 vyhlášky č. 500/2002 Sb. jsou dlouhodobým hmotným majetkem mj. samostatné hmotné movité věci s dobou použitelnosti delší než 1 rok a od výše ocenění určené účetní jednotkou, v případě nižší hodnoty ocenění než stanovené se jedná o drobný hmotný majetek, který lze zaúčtovat jednorázově. Jelikož účastník řízení ve své vnitropodnikové směrnici výši ocenění stanovil na [REDACTED] Kč, bez ohledu na to, zda cena jednoho kusu měřidla byla [REDACTED] Kč bez DPH či nižší (jak namítal účastník řízení), se tedy jedná o drobný hmotný majetek, tj. účastník řízení mohl tento náklad účtovat jednorázově. Proto Energetický regulační úřad vyhodnotil tento náklad jako oprávněný. Ohledně nákladů na výměnu výměníků tepla Energetický regulační úřad uvedl, že podle bodu (2.1) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí č. 2/2012 se za opravu nepovažuje výměna majetku, který je v účetnictví veden jako samostatná movitá věc nebo součást souboru movitých věcí se samostatným technickoekonomickým určením, jejíž výše ocenění je 5 % a vyšší ve vztahu k ocenění souboru movitých věcí, když pořizovací hodnota výměňkové stanice byla [REDACTED] Kč. Energetický regulační úřad přitom konstatoval, že pětiprocentní hranice se vztahuje na veškeré výměny za kalendářní rok, proto bylo nutno hodnotu těchto oprav sečíst. Ohledně režijních nákladů Energetický regulační úřad konstatoval, že náklad ve výši [REDACTED] Kč (poměrná část ve výši [REDACTED] % z nákladu ve výši [REDACTED] Kč) představující příspěvek na penzijní připojištění není mzdovým nákladem, ale benefitem, tj. nikoliv běžným nákladem vstupujícím do ceny tepelné energie. Ve „výrobní režii“ byly dále zahrnuty ekonomicky neoprávněné náklady ve výši [REDACTED] Kč a [REDACTED] Kč představující hodnotu, o kterou náklady na odpisy majetku označeného jako „Budova Šaldova“ a „osobní automobil Mercedes Benz GLK 350 CDI“ překračovaly povolenou míru odpisů ve smyslu bodu (2.2.1) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí č. 2/2012. Výše uplatněných odpisů účastníkem řízení odpovídala výši zrychlených daňových odpisů, nikoliv účetních odpisů majetku, které jsou nadto rovnoměrné.

III. Rozklad účastníka řízení

Proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 01313-11/2017-ERU ze dne 25. července 2017, které mu bylo doručeno dne 25. července 2017, podal účastník řízení dne 4. srpna 2017 rozklad. V něm uvedl, že rozporuje především výši pokuty, která se vzhledem ke zjištění výše nepřiměřeného majetkového prospěchu ([REDACTED] Kč) jeví jako nepřiměřeně vysoká. Účastník řízení uvedl, že veškeré kroky v rámci cenotvorby neučinil ve zlém víře a na pochybení ho upozornila právě až provedená kontrola. Účastník řízení poukázal na to, že ve snaze dodržovat cenovou úroveň vyloučil z ceny nějaké ekonomicky neoprávněné náklady, aby nepřekročil hodnotu správní režie [REDACTED] Kč/GJ, když celková hodnota režijních nákladů po vyloučení položek označených Energetickým regulačním úřadem jako chybných

měla být ████████ Kč, kdežto uplatněná hodnota byla nižší. Z tohoto důvodu se účastník řízení i vzhledem ke své dosavadní bezúhonnosti domnívá, že by bylo možno pokutu snížit, neboť k reálnému poškození spotřebitelů nedošlo. Účastník řízení konstatoval, že na základě kontroly již zavedl mechanismy, aby do budoucna byly požadavky cenových rozhodnutí plně splňovány.

IV. Řízení o rozkladu

Rozklad účastníka řízení byl podán včas a s předepsanými náležitostmi. Na základě podaného rozkladu Rada 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 § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumává odvolací správní orgán soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.

Účastník řízení ve svém rozkladu výslovně neuvedl, jak by mělo být s napadeným rozhodnutím naloženo, s ohledem na § 82 odst. 2 větu druhou správního řádu („není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí“) se má proto za to, že se domáhá zrušení rozhodnutí jako celku, byť jeho námitky směřují především k výši uložené pokuty.

Po posouzení rozkladem napadeného rozhodnutí Rada konstatovala, že napadené rozhodnutí trpí dílčími vadami, které odůvodňují jeho zrušení. Vedle námitek směřujících k otázce výše uložené pokuty Rada též přezkoumala zákonnost napadeného rozhodnutí ve smyslu § 89 odst. 2 správního řádu, a to z hlediska námitek, k nimž je správní orgán povinen přihlížet z úřední povinnosti.

Ohledně jednotlivých nákladových položek uvedených ve výroku napadeného rozhodnutí se Rada ztotožnila s posouzením ekonomické neoprávněnosti nákladu na penzijní připojištění, jakož i s hodnocením nesprávnosti postupu účastníka řízení při zahrnování odpisů majetku do ceny tepelné energie, když účastník řízení zjevně nezahrnoval do ceny účetní odpisy majetku ve smyslu bodu (2.2.1) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí č. 2/2012, ale náklady ve výši daňových odpisů majetku, a to dokonce nikoliv rovnoměrně, ale ve výši daňových odpisů zrychlených. Zde nicméně Rada musí upozornit prvostupňový správní orgán na dílčí nepřezkoumatelnost odůvodnění napadeného rozhodnutí, kterou účastník řízení nenamítl, když na str. 20 napadeného rozhodnutí v části odůvodnění týkající se stanovení správné výše účetního odpisu budovy na ulici Šaldova Energetický regulační úřad neobjasnil, proč počítal dobu odpisování budovy od roku 2001 právě v délce 28 let. Pokud bylo v napadeném rozhodnutí na str. 36 uvedeno, že je vyčíslován možný neoprávněný náklad (pozn.: není zjevné, proč „možný“, když prvostupňový správní orgán ho za ekonomicky neoprávněný skutečně označil) jako rozdíl mezi povolenými účetními odpisy a zrychlenými daňovými odpisy a odkazuje se na část rozhodnutí obsahující skutkový popis, tak je třeba konstatovat, že v tomto ohledu se ani v popisu skutkového stavu nic bližšího neuvádí, z akceptace doby daňového odpisování automobilu Mercedes Benz GLK 350 CDI spíše vyplývá, že prvostupňový správní orgán (patrně v souladu se zásadou in dubio mitius)

akceptoval doby odpisování nastavené účastníkem řízení a zpochybnil pouze skutečnost, že odpisy byly zahrnovány zrychleně, což je jistě teoretický možný postup, ale odůvodnění by tuto skutečnost mělo jednoznačně konstatovat.

Dále Rada posuzovala jednání účastníka řízení uvedené v první části výroku napadeného rozhodnutí, tj. zahrnutí neoprávněných nákladů na opravu souboru majetku (výměňkové stanice), když uvedené náklady měly být dle Energetického regulačního úřadu do ceny tepelné energie zahrnuty postupně ve formě odpisů. V tomto ohledu byl shledán nesoulad mezi výrokiem napadeného rozhodnutí a jeho odůvodněním, který představuje vadu napadeného rozhodnutí odůvodňující jeho zrušení.

Náležitosti výroku rozhodnutí o správním deliktu vymezil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení č. j. 2 As 34/2006-73, v němž uvedl, že „v rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o jiných správních deliktech, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt poškozen - to lze zaručit jen konkretizací údajů obsahující popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. (...) Identifikace skutku neslouží jen k vědomosti pachatele o tom, čeho se měl dopustit a za jaké jednání je sankcionován. Shodně se závěry výše označeného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, sp. zn. 3 Ads 21/2004, je třeba vycházet z významu výrokové části rozhodnutí, která je schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jako taková pouze ona může nabýt právní moci. 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, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod. (...) Neuvede-li správní orgán náležitosti, jimiž je skutek dostatečně a nezaměnitelně identifikován, do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].“

Z citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vyplývá nutnost řádné formulace skutku, jímž se měl pachatel dopustit správního deliktu, ve výroku odsuzujícího rozhodnutí. V daném případě Energetický regulační úřad uvedl, že účastník řízení zahrnul do ceny „ekonomicky neoprávněný náklad ve výši [REDAKCE] Kč bez DPH odpovídající částce za pořízení výměníku typu MAX 17.4-40-10“. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se však o takovém nákladu nepíše a výrok s odůvodněním tak nejsou v souladu. V rámci popisu skutkového stavu na str. 17 a 18 napadeného rozhodnutí je uvedeno, že účastník řízení ve skutečnosti uplatnil v ceně dva samostatné náklady. Ve výroku uvedený výměník MAX 17.4-40.10 byl vyměněn dne 16. července 2013 a jednalo se o vynaložení nákladu ve výši [REDAKCE] Kč bez DPH. Náklad ve výši [REDAKCE] Kč bez DPH byl oproti tomu vynaložen na výměnu výměníku MAX 6Z.5-3,1-8, který byl vyměněn dne 15. srpna 2013. Jednalo se tedy o dvě různé nákladové položky o určité výši vážící se k odlišnému plnění, nikoliv o jeden náklad vztahující se k jedné opravě, jak je ve výroku rozhodnutí uvedeno, na čemž nic nemění skutečnost, že tyto náklady v rámci posuzování prvostupňový správní orgán sečetl. Výrok napadeného rozhodnutí tak je v tomto ohledu zavádějící.

I k tomu postupu pak je nutno konstatovat, že Energetický regulační úřad v napadeném rozhodnutí nepodal přesvědčivou interpretaci dotčeného ustanovení cenového

rozhodnutí, konkrétně třetí věty bodu (2.1) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí č. 2/2012, podle něhož „Za opravu se nepovažuje výměna majetku, který je veden v účetnictví jako samostatná movitá věc nebo součást souboru movitých věcí se samostatným technickoekonomickým určením, jejíž výše ocenění je 5 % a vyšší v poměru k výši ocenění souboru movitých věcí.“ Účastník řízení v daném případě ocenil majetek tvořící vybavení výměňkové stanice jakožto soubor movitých věcí ve smyslu § 24 odst. 4 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož „při pořízení souboru hmotných movitých věcí se samostatným technicko-ekonomickým určením, které slouží jednotnému účelu, popřípadě u dalších souborů stanovených prováděcím právním předpisem, se ocení soubor jako celek“, tj. odpisoval ho jako celek a nikoliv komponentně (jak plyne ze str. 71 kontrolního spisu). Takový postup byl z hlediska účetních předpisů v pořádku. V případě, že by účastník řízení odpisoval zařízení výměňkové stanice komponentně (viz § 56a odst. 4 vyhlášky o účetnictví), pak by při výměně komponentu došlo k přecenění hodnoty souboru a odpis vyřazované komponenty by se promítl jednorázově do nákladů. V případě odpisování výměňkové stanice jakožto souboru movitých věcí je nicméně třeba vycházet ze skutečnosti, že soubor movitých věcí je ve smyslu zákona o účetnictví a § 56 odst. 3 písm. e) vyhlášky o účetnictví hmotným dlouhodobým majetkem, na nějž se tedy vztahují veškerá ustanovení zákona o účetnictví týkající se hmotného dlouhodobého majetku. Z tohoto hlediska platí, že pokud dochází k výměně součásti souboru, může se jednat buď o technické zhodnocení anebo o opravu, podle toho, zda dochází k navýšení technické úrovně tohoto souboru, anebo pouze k nahrazení jedné z jeho komponent. Jelikož v kontrolním protokolu ani napadeném rozhodnutí nebylo uvedeno nic, co by nasvědčovalo tomu, že by se jednalo o technické zhodnocení, je nutno učinit závěr (byť prvostupňový správní orgán se k této otázce nevyjádřil zcela jednoznačně), že v případě výměny dvou součástí souboru movitých věcí – výměňkové stanice – se jednalo účetně o opravu tohoto souboru, o které se má jakožto o opravě nákladově účtovat. V případě bodu (2.1) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí č. 2/2012 se jedná o ustanovení cenového rozhodnutí, které z určitého důvodu nekoresponduje s účetními předpisy a jehož důsledkem je, že regulační účetnictví účastníka řízení nebude v tomto aspektu v souladu s účetnictvím finančním podle zákona o účetnictví (k tomu viz též vypořádání připomínek konzultačního procesu k návrhu změn cenového rozhodnutí k cenám tepelné energie od roku 2016 ze strany Energetického regulačního úřadu, z něhož tento princip ve vztahu k totožnému ustanovení vyplývá). Tento aspekt byl v napadeném rozhodnutí zmíněn, ale neplynuly z něho žádné závěry.

Výše uvedený přístup pro účely cenového rozhodnutí je samozřejmě možný, neboť smysl cenových rozhodnutí je odlišný než smysl účetních předpisů, nicméně prvostupňový správní orgán z něho měl při interpretaci dotčených ustanovení cenového rozhodnutí vycházet. Pokud představuje ustanovení bodu (2.1) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí č. 2/2012 ve svém důsledku pro účely regulace výjimku z obecně platných účetních předpisů, je třeba při jeho interpretaci podat jeho jednoznačný a nerozporný výklad, neboť v případě možného dvojího výkladu ustanovení lze logicky očekávat, že adresáti se přikloní k výkladu, který je v souladu s právními předpisy obecnými. V napadeném rozhodnutí nicméně Energetický regulační úřad přesvědčivý výklad bodu (2.1) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí č. 2/2012 z hlediska toho, že sčítal jednotlivé nákladové položky a posuzoval je dohromady, nepodal. Z jazykového znění předmětného ustanovení („výměna majetku, který je veden

v účetnictví jako... součást souboru movitých věcí“) se nepodává, zda posuzovat každou součást souboru zvlášť či dohromady. Energetický regulační úřad tudíž zjevně přistoupil k výkladu teleologickému, nicméně i rekonstrukce účelu či smyslu právní normy by měla vycházet z určitých objektivních skutečností, nikoliv se spokojit s konstatováním, že musí být přijat určitý výklad, protože jinak by mohlo dojít ke zneužití tohoto ustanovení. Takové konstatování jednak ve správním trestání předem předjímá porušení předpisů ze strany účastníka řízení a jednak nepředstavuje odůvodnění přijatého výkladu, ale naopak uzpůsobení argumentace výsledku tohoto výkladu (pokud by byl přijat druhý z možných výkladů, tak by se zároveň v případě jednání adresáta v souladu s ním stěžít mohlo jednat o zneužití smyslu normy). V tomto kontextu by se tedy ještě Energetický regulační úřad měl ještě výkladem předmětného ustanovení znovu zabývat.

K tomuto Rada dodává, že ohledně nákladu ve výši ██████████ Kč je nesporné, že účastník řízení cenové předpisy porušil (byť nikoliv předpisy účetní), neboť ačkoliv účetně provedl opravu souboru movitých věcí, z hlediska cenového rozhodnutí tento náklad jednorázově jakožto náklad na opravu zahrnout nemohl, ale musel ho zahrnovat postupně, jako by se jednalo o účetní odpisy majetku. Nad rámec výše uvedeného Rada konstatuje, že se ztotožňuje s vypořádáním námítky účastníka řízení prvostupňovým správním orgánem týkající se výše ocenění předmětné výměňkové stanice, když účastník řízení namítal, že hodnota souboru je vyšší. Účetní ocenění majetku provádí účetní jednotka v souladu s výše uváděnými účetními předpisy a zásadou věrného zobrazení předmětu účetnictví a v tomto ohledu se tak nemůže dovolávat toho, že některé skutečnosti účetní doklady zobrazují nesprávně, nadto když v souladu s účetními doklady sama postupovala, např. při odpisování.

Rada se dále zabývala stěžejní námitkou účastníka řízení, kterou byla nepřiměřenost výše uložené sankce. Rada vycházela z § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách, podle něhož je možno za porušení zákona o cenách uložit pokutu ve výši jednonásobku až pětinasobku nepřiměřeného majetkového prospěchu, nebo do 1 000 000 Kč, pokud je majetkový prospěch nižší než uvedená částka. Nelze-li majetkový prospěch zjistit nebo nevznikl, postupuje se podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách. V daném případě se Rada ztotožňuje s názorem prvostupňového správního orgánu v tom, že vyčíslitelný majetkový prospěch účastníka řízení činil ██████████ Kč, neboť v případě tohoto jediného neoprávněného nákladu byl neoprávněný majetkový prospěch právě ve výši tohoto uplatněného nákladu. Dle názoru Rady nicméně nemůže zároveň obstát tvrzení prvostupňového správního orgánu, že ve vztahu k ostatním porušením zákona účastníkovi řízení majetkový prospěch nevznikl. Ačkoliv zákon o cenách umožňuje uložení pokuty i v případech porušení zákona, kdy nedojde ke vzniku neoprávněného majetkového prospěchu na straně účastníka řízení, z hlediska zásady individualizace trestní sankce, kdy je třeba posoudit přiměřenost ukládané sankce z určitých hledisek, by asi bylo stěžít přiměřené uložit sankci ve výši 150 000 Kč za jednání, jehož výsledkem byl zisk nepřiměřeného majetkového prospěchu toliko ve výši ██████████ Kč či za jednání, kde by intenzita ostatních porušení zákona nezakládajících neoprávněný majetkový prospěch nebyla zdaleka taková jako v případě jeho vzniku. V tomto případě by totiž pokuta představovala více než pětinasobek nepřiměřeného majetkového prospěchu účastníka řízení. Byť tedy zákon umožňuje sankcionovat i jednání, při němž nepřiměřený majetkový prospěch určit nelze, jakož i pokud nevznikl, z hlediska nutnosti správního orgánu vycházet při určení sankce ze závažnosti konkrétního jednání účastníka řízení (kdy vznik

nepřiměřeného majetkového prospěchu musí mít logicky vysokou míru závažnosti ve vztahu k jiným porušením zákona, při nichž k jeho vzniku nedojde), jakož i při zohlednění dlouhodobé správní praxe Energetického regulačního úřadu (kdy ve standardních případech prvního porušení zákona o cenách je ukládána pokuta ve výši jednonásobku nepřiměřeného majetkového prospěchu), je třeba učinit závěr, že odůvodnění napadeného rozhodnutí vyslovení závěru o přiměřenosti uložené pokuty ve výši 150 000 Kč neumožňuje a mělo by být přepracováno.

K tomu Rada jednak na okraj uvádí, že z hlediska materiálního i v případě ostatních identifikovaných porušení zákona o cenách ze strany účastníka řízení nepřiměřený majetkový prospěch vznikl, a to ve smyslu § 2 odst. 5 písm. a) bodu 3. zákona o cenách, neboť nepřiměřený majetkový prospěch nevzniká pouze zahrnutím neoprávněného nákladu. Pokud je hodnocena cena komodit za určitý kalendářní rok a jsou zahrnuty náklady, které měly být v čase zahrnuty později (třeba i v řádu mnoha let), dochází k nepřiměřenému majetkovému prospěchu v důsledku takového porušení již při zohlednění časové hodnoty peněz, neboť je zjevně rozdíl, pokud se účastníkovi řízení náklad ve výši ████████ Kč vrátí hned v roce jeho vynaložení, anebo po částech např. za 15 let. Rada však zároveň konstatuje, že v tomto ohledu se zjevně jedná o případ, kdy nepřiměřený majetkový prospěch jednoznačně vyčíslit nelze a míra obohacení se dodavatele takovým porušením je podstatně menší, ale je samozřejmě na místě účastníka řízení sankcionovat.

Konkrétní úvahy při stanovení výše pokuty by měly zohledňovat míru každého porušení, jakož i vzájemný vztah předmětných ustanovení zákona o cenách a vycházet z toho, že nejzávažnějším porušením je většinou takové, při němž došlo ke vzniku majetkového prospěchu ve výši ekonomicky neoprávněného nákladu a to by z povahy věci mělo být postihnuto relativně nejprísněji. U ostatních porušení, kdy nepřiměřený prospěch nevzniká, anebo jeho výše není odpovídající míře nákladů zahrnutých v konkrétním roce do ceny, by pak mělo být vycházeno z jejich konkrétní povahy. I v případě rychlejšího zahrnutí nákladů do ceny je ostatně rozdíl i v tom, zda dodavatel významně zkrátí dobu rozpouštění těchto nákladů do ceny (např. z 20 na 10 let), anebo pokud Energetický regulační úřad bez dalšího uzná dobu, po kterou jsou náklady zahrnovány (viz uznání doby 5 let odpisování u automobilu, přičemž u takto luxusního vozu by bylo možno zjevně uvažovat legitimně i o delší době použitelnosti, z níž má vycházet doba účetního odpisování, než 5 let), ale vytýká pouze nerovnoměrnost jejich rozložení v tomto období. V případě prvním by odběratelé nesli v ceně tepla za podstatně kratší období náklady, které měli hradit postupně v období delším, v případě druhém by se nezměnila výše nákladů, které odběratelé měli za dané období uhradit, ale na počátku tohoto období by nesli tyto náklady ve větší míře, intenzita dopadu takových jednání na odběratele by tak byla v obou případech odlišná.

V. Závěr

Po přezkoumání napadeného rozhodnutí Rada Energetického regulačního úřadu dospěla k závěru, napadené rozhodnutí trpí dílčími vadami, které odůvodňují jeho zrušení ve smyslu § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu a vrácení věci k novému projednání.

Prvostupňový správní orgán by v rámci nového projednání věci především měl přezkoumatelným a srozumitelným způsobem odůvodnit výši ukládané sankce, ve smyslu zásady individualizace trestní sankce vymezit základní principy posuzování závažnosti

jednotlivých porušení zákona o cenách a stanovit sankci v přiměřené výši, která bude vyplývat z takového odůvodnění. V rámci nového projednání by prvostupňový správní orgán měl dále dbát na správnou formulaci výroku napadeného rozhodnutí z hlediska závěrů soudní judikatury a přezkoumatelným způsobem odůvodnit aplikované body cenového rozhodnutí v aspektech vyplývajících z rozhodnutí o rozkladu.

Poučení o opravném prostředku:

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

Ing. Vladimír Outrata, v. r.
předseda Rady Energetického regulačního úřadu

Obdrží:

HELIA PRO s.r.o.