



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **Pražská teplotárenská, a. s.**, se sídlem Partyzánská 1/7, Praha 7, zastoupen JUDr. Martinem Nedelkou, Ph.D., advokátem se sídlem Olivova 2096/4, Praha 1, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, Masarykovo nám. 5, Jihlava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 3. 2019, č. j. 30 A 17/2017 - 400,

t a k t o :**I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .****II.** Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti celkem 8 228 Kč, a to do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Martina Nedelky, Ph.D., advokáta.**O d ů v o d n ě n í :****I.**

[1] Žalovaný zahájil u žalobce dne 20. 6. 2013 kontrolu, jejímž předmětem bylo ověřit, jestli žalobce v roce 2011 v cenové lokalitě „Lokální plynové zdroje“ neporušil cenové předpisy tím, že sjednal nebo požadoval cenu, jejíž výše nebo kalkulace nebyla v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách (dále jen „zákon o cenách“). Dospěl k závěru, že tomu tak bylo, a že žalobce postupoval nejen v rozporu s uvedeným ustanovením, ale i s cenovým rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 10. 2010, č. 1/2010 (dále jen „cenové rozhodnutí“).

[2] Dne 19. 10. 2015 žalovaný zahájil se žalobcem správní řízení z důvodu tvrzeného spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách. Poté, kdy bylo v pořadí první rozhodnutí žalovaného rozhodnutím předsedkyně žalovaného zrušeno, rozhodl žalovaný znovu dne 10. 11. 2016 a předsedkyně žalovaného rozhodnutím ze dne 23. 12. 2016, č. j. 09289-54/2015-ERU rozhodnutí žalovaného částečně změnila a ve zbytku potvrdila. Bylo tak rozhodnuto o tom, že žalobce nedodržel závazný postup při tvorbě ceny nebo při její

kalkulaci, včetně zahrnování přiměřeného zisku do ceny. V průběhu roku 2011 požadoval po svých odběratelích ceny kalkulované ve formě ceníků bez ohledu na skutečně vynaložené náklady. Po skončení kalendářního roku neprovedl vyúčtování výsledných cen tepelné energie, které by obsahovalo skutečně uplatněné ekonomicky oprávněné náklady a odpovídalo výnosům za tepelnou energii a skutečnému množství tepelné energie za ukončený rok, tedy které by byly kalkulovány v souladu s ustanovením bodu 2.6 cenového rozhodnutí, přičemž výše cen tepelné energie nebyla v souladu s § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách.

[3] Konkrétně tedy žalobce v rozporu s body 1.1 a 1.2 cenového rozhodnutí uplatnil v cenách tepelné energie v roce 2011 ekonomicky neoprávněné náklady ve výši 62 226,15 Kč bez DPH související s výrobou elektřiny, když nedodržel závazný postup dle bodu 2.8.1 přílohy č. 1 cenového rozhodnutí, neboť do cen tepelné energie zahrnul společné náklady na opravu a údržbu výrobního zařízení pro kombinovanou výrobu elektřiny a tepla na pozemku parc. č. X v katastrálním území H. a zařízení, která jsou technologicky nedílnou součástí procesu kombinované výroby elektřiny a tepla, v celé výši nikoli jen část společných nákladů, která souvisí s výrobou tepelné energie.

[4] Dále žalobce uplatnil v rozporu s body 1.1 a 1.2 cenového rozhodnutí v cenách tepelné energie v roce 2011 ekonomicky neoprávněné náklady (neoprávněné náklady na daň z nemovitostí) v celkové výši 108 846 Kč bez DPH.

[5] Žalobce rovněž v rozporu s bodem 1.1 a 1.3. cenového rozhodnutí uplatnil v cenách tepelné energie v roce 2011 zisk ve výši 237 505 250 Kč bez DPH, který byl v částce 111 115 835 Kč bez DPH ziskem nepřiměřeným.

[6] Žalobci proto bylo uloženo podle § 18 odst. 3 písm. b) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích („energetický zákon“) opatření k nápravě zjištěného protiprávního stavu, spočívající v povinnosti ve lhůtě 60 dnů vytvořit opravné kalkulace výsledných cen tepelné energie pro rok 2011 tak, aby v nich nebyly zahrnuty ekonomicky neoprávněné náklady a nepřiměřený zisk ve výši 111 286 907 Kč a na jejich základě provést s odběrateli energie opravná vyúčtování výsledných cen tepelné energie a do 90 dnů doložit splnění uvedené povinnosti žalovanému.

[7] Žalobci byla konečně podle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách uložena pokuta v částce 111 286 907 Kč za spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách. Současně byla žalobci uložena povinnost k úhradě nákladů správního řízení.

II.

[8] Žalobce podal proti rozhodnutí o odvolání žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který rozsudkem ze dne 7. 3. 2019, č. j. 30 A 17/2017 - 400, zrušil rozhodnutí předsedkyně žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Nutno předeslat, že ačkoli je rozsudek krajského soudu účastníkům řízení znám, nelze se z důvodu specifik projednávané věci v tomto případě omezit při jeho rekapitulaci pouze na část obsahující důvody, pro které krajský soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí, které jsou shrnuty v odst. 20 a násl. tohoto rozsudku.

[9] Krajský soud nepřisvědčil žalobním námitkám týkajícím se srozumitelnosti a určitosti výroku prvostupňového rozhodnutí. Bylo zřejmé, že žalobce byl trestán za jeden skutek, který spočíval v uplatnění ceny tepelné energie za rok 2011 v konkrétní lokalitě, která obsahovala ekonomicky neoprávněné náklady a nepřiměřený zisk. V jednotlivých člancích výroku specifikoval, v čem neoprávněné náklady spočívaly a jak vysoký nepřiměřený zisk žalobce

pokračování

uplatnil. Nešlo o dvě různá jednání, ale o vymezení způsobu spáchání jediného skutku. Změna přesného vymezení skutku, k níž došlo v průběhu správního řízení, byla reakcí na zjištění, že žalobce vlastně žádnou výslednou cenu energie vůbec nekalkuloval ani nevyúčtoval. Na tom, že byl do cen energie zahrnut nepřiměřený zisk a nepřiměřené náklady, se však nic nezměnilo. Žalobce byl rovněž s touto změnou nazírání seznámen, nepochybně se ji dozvěděl z v pořadí prvního zrušujícího rozhodnutí o rozkladu.

[10] Rovněž nedůvodnými shledal krajský soud námitky o marném uplynutí prekluzivní lhůty. V tomto případě se nejednalo o kalkulace a vyúčtování cen v měsíční periodicitě, ale o situaci, kdy až v důsledku nevyúčtování výsledné ceny došlo k nesprávnému stanovení výsledné ceny. K zániku odpovědnosti za správní delikt tak nedocházelo postupně. K provedení vyúčtování za prosinec 2011 došlo u většiny odběratelů ke dni 8. 1. 2012. Až k tomuto datu bylo postaveno na jisto, že žalobce v rozporu s cenovými předpisy konečné vyúčtování v souladu s pravidly věcného usměrňování neučinil a v ceně tepelné energie tak mohly být zahrnuty neoprávněné náklady a nepřiměřený zisk. Rovněž v otázce běhu subjektivní lhůty krajský soud přisvědčil žalovanému, neboť pouze z předloženého regulačního výkazu (ke dni 27. 4. 2012) správní orgán nemohl mít (oproti názoru žalobce) zjištěno konkrétní podezření o možném spáchání správního deliktu.

[11] Krajský soud rovněž nepřisvědčil žalobním námitkám týkajícím se doručování ve správním řízení či stanovení nepřiměřeně krátkých lhůt k vyjádření. Skutečnost, že žalovaný ke konci řízení nestandardně a v rozporu s úpravou ve správním řádu přistoupil s doručování písemností jak datovou schránkou, tak na podatelnu, nemohla dle krajského soudu v tomto případě ovlivnit zákonnost vydaného správního rozhodnutí. Žalobce měl jako účastník řízení možnost se s doručovanými písemnostmi seznámit. Rovněž k délce lhůty k vyjádření krajský soud uvedl, že ačkoli ji považuje vzhledem ke komplikovanosti věci za nepřiměřeně krátkou, neměla tato okolnost sama o sobě za následek nezákonnost rozhodnutí, neboť stěžovateli byla zachována možnost v řízení reagovat a on této možnosti využil.

[12] K námitkám o neinformovanosti žalobce o provádění důkazů je podle krajského soudu žádoucí, aby měl žalobce možnost účastnit se provádění důkazu listinami i v případě, kdy listina, kterou se důkaz provádí, zůstane nadále součástí správního spisu. Avšak ani to nepředstavovalo pro krajský soud natolik intenzivní vadu, která by měla vést ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, protože žalobce měl možnost se s listinami seznámit při nahlížení do správního spisu. Rovněž je ze spisu zřejmé, že do něj žalovaný vložil dne 5. 9. 2016 údaje z regulačních výkazů držitelů licencí na výrobu a rozvod tepelné energie ve srovnatelných cenových lokalitách a následujícího dne byl žalobce vyrozuměn o možnosti se s tímto podkladem seznámit a vyjádřit se k němu. Obdobně tomu bylo s výkazy držitelů licencí za pomoci programu STATISTICA ohledně zjištění horní výše výnosnosti střední hodnoty pořizovací ceny dosud odepisovaných provozních aktiv. Bylo dostatečné, že byl žalobce seznámen s postupem výpočtu, který byl podrobně zachycen v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Krajský soud neshledal důvodným ani požadavek žalobce na osobní přítomnost při zadávání vstupních hodnot do počítačové aplikace.

[13] Krajský soud nepřisvědčil ani názoru žalobce o nepřipustném omezení práva seznámit se a pořádit si opisy či kopie z těch částí spisu, které mu sloužily pro statistické porovnání a zjišťování horní výše obvyklosti výnosu vybrané skupiny subjektů v teplárenství. Žalovaný respektoval prioritu ústavně zaručeného práva žalobce vyjádřit se ke všem prováděným důkazům a v souladu s § 96 odst. 4 energetického zákona nahlédnout do všech částí spisu, včetně těch obsahujících chráněné informace a současně odepřel právo činit si v tomto rozsahu ze spisu výpisy či kopie.

[14] Krajský soud se dále zabýval samotnou podstatou cenové regulace v projednávané věci, a to otázkou stanovení přiměřenosti zisku tepelné energie. Zdůraznil, že zisk v regulované oblasti musí být přiměřený, přičemž přiměřeným je v souladu s § 2 odst. 7 písm. b) zákona o cenách takový zisk, který odpovídá dlouhodobě obvyklému zisku dosahovanému při srovnatelných ekonomických činnostech a který zajišťuje přiměřenou návratnost použitého kapitálu v přiměřeném časovém období. Při obecnosti zmíněného ustanovení soud přisvědčil v obecné rovině postupu, kdy je vedle výše zisku dosahovaného srovnatelnými subjekty nutno sledovat rovněž podíl těchto subjektů z kompletní množiny srovnatelných subjektů. K tomu žalovaný stanovil tzv. horní míru obvyklosti - tj. zisk v takové výši, která bude odpovídat nejen hodnotě běžné, ale zároveň bude nižší nebo právě takové hodnoty míry zisku dosahovat určitý větší počet srovnatelných subjektů.

[15] Žalovaný čerpal za zvolené časové období let 2004-2014 z celkem 6 797 hodnot z regulačních výkazů, které držitelé licencí na výrobu a rozvod tepelné energie každoročně za uplynulý kalendářní rok sestavují. Z těch byla pro uvedené období vytvořena skupina srovnatelných subjektů o počtu 1 459. Pro stanovení horní výše výnosnosti střední hodnoty pořizovací ceny provozních aktiv byla použita statistická metoda nejprve vylučující ty cenové lokality, které vykazovaly záporné, nulové a kladné do výše 5 Kč/GJ hodnoty EBIT (zisk před zdaněním a úroky). V další fázi byly za pomoci programu STATISTICA při využití Grubbsova testu testovány všechny údaje v souboru na odlehlost a v případě odlehle extrémní hodnoty vyloučeny (vyloučeno celkem 169 hodnot s rozmezím výnosnosti střední hodnoty provozních aktiv od 22,61% do 902,96%). Vzhledem k výnosnosti uváděné v plynárenství a elektroenergetice (7,9%) nemělo podle krajského soudu vyloučení těchto hodnot za následek žalobcem namítané zkresení výsledků.

[16] Zbylé hodnoty (1290) byly převedeny do programu MS Excel a byla pomocí metody tzv. frekvenčního rozdělení zjišťována četnost vyskytovaných hodnot v osmi stejně velkých třídách. Horní hranice přiměřenosti pak odpovídá horní hranici třídy, ve které je splněna určená minimální četnost hodnot. Za horní výši obvyklosti byla žalovaným považována horní hranice nejvyšší třídy, ve které byla splněna 10% četnost hodnot. Z tabulky založené ve správním spise je zřejmé, že požadovaná četnost (10%) byla zjištěna ve 4. intervalu s maximální hodnotou výnosnosti 11,23%, přičemž z porovnávaných 1 290 subjektů vykazovalo výnosnost do hodnoty 11,23% celkem 1 044 z nich. Při stanovení míry výnosnosti ve výši 11,23% tak bylo možno dospět k závěru, že se jedná o zisk obvyklý ve smyslu § 2 odst. 7 písm. b) zákona o cenách.

[17] Žalovaný následně dospěl k závěru, že zjištěná hodnota 11,23% zároveň zajišťovala přiměřenou výnosnost z použitých aktiv žalobce v čase. Pokud by byl veškerý majetek používán po stejně dlouhou dobu, pak by tato výnosnost zajistila akumulaci prostředků nominálně odpovídajících uskutečněné investici cca v 18. roce užívání tohoto majetku, přičemž většina majetku užívaného pro výkon licencované činnosti má dobu užívání srovnatelnou či vyšší. Takto zjištěná přiměřená míra výnosnosti tak ve vztahu k žalobcem investovanému kapitálu odpovídala přiměřené výši zisku, který byl o 111 115 835 Kč bez DPH nižší, než žalobce ve skutečnosti v cenách tepelné energie v roce 2011 uplatnil a což představuje nepřiměřený zisk uplatněný žalobcem v cenách tepelné energie v rozporu s cenovými předpisy.

[18] Přiměřená výše zisku by měla vycházet z hodnoty použitého kapitálu pro výkon licencované činnosti (§ 2 odst. 7 písm. b) zákona o cenách). Krajský soud neshledal pochybení žalovaného, pokud tuto výnosnost vztahoval k provozním aktivům žalobce, což odpovídá pojetí zisku jako odměny za nesení rizika za provedení investic do vlastního majetku. V elektroenergetice je výnosnost počítána z tzv. regulační báze aktiv obsahující právě provozní aktiva držitele licence. Definicí těchto aktiv obsahovala pro rok 2011 vyhláška Energetického

pokračování

regulačního úřadu č. 408/2009 Sb., a představoval je dlouhodobý majetek nezbytný k zajištění příslušné licencované činnosti. Žalovaný podle krajského soudu rovněž přesvědčivě vysvětlil, proč je metoda střední hodnoty výnosu použitého kapitálu ekonomicky racionální a příhodnější než srovnávací metoda závislosti zisku na množství tepelné energie dodané jinými subjekty v Kč/GJ, neboť zajišťuje realizaci rovnoměrných výnosů v čase. Srovnávací metoda (Kč/GJ) byla aplikována ještě v prvním vydaném prvostupňovém rozhodnutí, poté byla, i vzhledem k námitkám žalobce, opuštěna, což bylo vysvětleno i v prvním zrušujícím rozhodnutí o rozkladu. Nedošlo tedy k porušení zásady předvídatelnosti.

[19] Při úvaze, že je třeba vycházet ze střední a nikoli z účetní zůstatkové hodnoty aktiv, poukázal krajský soud ve shodě s žalovaným na specifický charakter teplárenství, kde nejsou na rozdíl od distribuce elektrické energie natolik rozsáhlé soustavy a typicky dochází v jednom časovém okamžiku, k velké investici a následně jsou vynakládány náklady na opravy. Pokud by byla výše zisku odvíjena od účetní zůstatkové hodnoty aktiv, byla by míra zisku v prvních letech po uskutečnění investice velmi vysoká a dále by se zisky snižovaly spolu s neustále se snižující hodnotou aktiv. Závěry o porušení cenových předpisů v konkrétním kalendářním roce proto nelze vyvracet tvrzením o tom, že v předchozích letech byl uplatňován zisk pod horní hranici jeho obvyklosti.

[20] Podle krajského soudu bylo v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí srozumitelně popsáno, jakým způsobem byla stanovena hodnota aktiv žalobce. Při zjišťování rozsahu provozních aktiv vycházel žalovaný z údajů zjištěných při kontrolní činnosti a nenalezl hodnotu pořizovací ceny provozovaného majetku ve výši 2 909 912 414 Kč. Otázkou však podle krajského soudu zůstává, zda žalovaný při výpočtu nepřiměřeného zisku skutečně vycházel ze správné hodnoty provozních aktiv. Podle žalobce totiž žalovaný požadoval při kontrole pouze odpisový plán a inventurní karty majetku vstupujícího do ceny tepelné energie za rok 2011 prostřednictvím položky „Odpisy“, „Správní režie“ a „Výrobní režie“, což jsou však podklady pro prokazování oprávněnosti nákladů v ceně tepelné energie, nikoli však již pro stanovení hodnoty aktiv žalobce, na základě které chtěl žalovaný určit výnosy z hodnoty poloviční odepsanosti aktiv. Pokud žalovaný nenalezl hodnotu pořizovací ceny provozovaného majetku ve výši 2 909 912 414 Kč, bude podle krajského soudu nutné ověřit tvrzení žalobce, že se jedná o hodnotu majetku používaného pro výrobu a distribuci tepelné energie v cenové lokalitě „lokální plynové zdroje“ a sice o část celkové hodnoty za provozní aktiva v regulačním výkazu 31 32-AP *Výkaz aktiv a pasiv*. V regulačních výkazech je podle soudu přítom vykazovaná hodnota pouze za celou společnost, nikoli za cenové lokality.

[21] Relevanci pak přiznal krajský soud rovněž úvahám žalobce o tom, že žalovaný dosud neprovedl úvahu, jaká konkrétní aktiva žalobce pro výkon licencované činnosti používá a jaká je jejich struktura např. z hlediska jejich použitelnosti a dále že při posuzování přiměřenosti konstantního zisku (tj. absolutně stejného zisku po celou dobu odepisování majetku) je nutno zohledňovat časovou (reálnou) hodnotu peněz a inflaci. Předsedkyně žalovaného tuto výhradu vznesla již v rámci prvního rozhodnutí o rozkladu ze dne 20. 6. 2016 s tím, že užití metody střední míry odepsanosti kapitálu nezohledňuje reálnou hodnotu peněz. V žalobou napadeném rozhodnutí však podle soudu již jen na str. 25 konstatovala, že hodnoty výnosnosti byly zjišťovány a do výpočtu vstupovaly za dlouhé období let 2004 – 2014, přičemž jsou v něm obsaženy veškeré srovnatelné subjekty na trhu mající různou strukturu majetku z hlediska jeho stáří, což přispívá k objektivizaci dat. Krajský soud poukázal na rozhodnutí Rady žalovaného ze dne 22. 5. 2018 ve věci společnosti České teplo s. r. o., kterým byl ustanoven znalec za účelem vyhodnocení, zda obvyklý výnos v odvětví teplárenství ve výši 11,23% zajišťuje v kalendářním roce 2014 také přiměřenou návratnost kapitálu použitého tímto subjektem. Nutné je i provedení úvahy, jaká aktiva konkrétní subjekt pro výkon licencované činnosti používá a jaká je jejich

struktura, např. z hlediska délky jejich použitelnosti. S tím souvisí nevyslyšený požadavek žalobce na doplnění dokazování zpracováním znaleckých posudků za účelem posouzení rizikovosti odvětví teplárenství v roce 2011 a z toho plynoucí požadavek tržního rizika. Následně měl posudek řešit objektivní stanovení průměrných vážených nákladů kapitálu podle standardního modelu oceňování kapitálových aktiv (CAPM). Žalovaný však podle krajského soudu nedostatečně zdůvodnil neprovedení navrhovaných důkazů s tím, že to není nezbytné a není zřejmé, jaká skutečnost by tím měla být v řízení prokazována. Přitom v jiném následném řízení vedeném přímo se žalobcem žalovaný znalece ustanovil s tím, že k posouzení věci je třeba odborných znalostí, jimiž nedisponuje, a to konkrétně k tomu, zda obvyklý výnos v teplárenství ve výši 11,23% ve vztahu k žalobci zajišťuje přiměřenou návratnost použitého kapitálu v konkrétním kalendářním roce v konkrétní lokalitě „Praha-lokální plynové zdroje“.

[22] Krajský soud rovněž přisvědčil námitce, že se žalovaný při zjišťování horní výše obvyklosti výnosu v odvětví teplárenství nijak nezabýval cenou tepelné energie, a to ani cenami sjednávanými pro rok 2011 v lokalitě „Lokální plynové zdroje“, ani cenami dalších dodavatelů tepelné energie. Tato povinnost vyplývá podle krajského soudu přímo z bodu 4.1 cenového rozhodnutí. Citoval příslušnou část žalobou napadeného rozhodnutí, která se k obdobné námitce vztahuje s tím, že námitku žalobce nevyvrací, neboť se vůbec nezabývá závislostí výše zisku v ceně tepelné energie na výši ceny tepelné energie. V této části hodnotil krajský soud žalobou napadené rozhodnutí jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Znovu poukázal na rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 5. 2018, které se týkalo společnosti České teplo s. r. o. a odběratele Thomayerova nemocnice, které provedl k důkazu při ústním jednání, kde žalovaný výslovně uvedl, že při posouzení výše zisku by měla být vzata do úvahy i celková výše ceny tepelné energie, která je účtována odběratelům (str. 8 tohoto rozhodnutí). V souzené věci k takovému posouzení nedošlo, a proto nemůže obstát.

[23] Krajský soud naopak nepřisvědčil žalobci k jeho výhradě, že žalovaný nepřípustně využil pro účel zjištění přiměřeného zisku též údaje, které měl posléze k dispozici pro roky 2012-2014. Na rozdíl od pětiletého období, které vzal v úvahu při použití původní metody (Kč/GJ), musel pro nově zvolenou metodu nejprve vytvořit rozhodovací praxi. Zahrnutí i těchto údajů bylo odůvodněno vyšší mírou objektivnosti, neboť vývoj výnosů dosahovaných v odvětví teplárenství nemusel u všech subjektů probíhat stejným způsobem. Proto zahrnutí dat i z těchto let znamenalo širší datovou základnu pro stanovení hodnot obvyklosti zisku.

[24] Krajský soud se neztotožnil ani s žalobními námitkami stran kritérií výběru srovnatelných subjektů z odvětví teplárenství, na základě kterých žalovaný určil okruh subjektů, které následně vstupovaly do výpočtu přiměřené výnosnosti. Jde o kritéria srovnatelnosti spočívající v tom, že musí jít o převažujícího (většinového) vlastníka zařízení, dále musí jít o dodávku uskutečňovanou pro konečného zákazníka a konečně byly z porovnání vyloučeny dodavatelé s hodnotou EBIT do 5 Kč/KJ. Stanovení těchto kritérií nebylo svévolné, při absenci bližší úpravy v právních předpisech, naopak šlo o kritéria smysluplná a věcně odůvodněná.

[25] Krajský soud konečně nepřisvědčil ani námitce žalobce týkající se důkazu listinou „Finanční analýza Ministerstva průmyslu a obchodu podnikové sféry se zaměřením na konkurenceschopnost sledovaných odvětví za rok 2011“, neboť žalovaný měl k dispozici údaje z regulačních výkazů, z nichž při rozhodování vycházel.

III.

[26] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

pokračování

[27] K závěrům krajského soudu o potřebě vyjasnit, zda stěžovatel při výpočtu nepřiměřeného zisku skutečně vycházel ze správné hodnoty provozních aktiv, ke zmínce, že položky „odpisy“, „správní režie“ a „výrobní režie“ jsou podle žalobce podklady pro prokazování oprávněnosti nákladů v ceně tepelné energie, nikoli pro stanovení hodnoty aktiv a k názoru krajského soudu, že bude třeba ověřit tvrzení o hodnotě provozních aktiv žalobce ve výši 2 909 912 414 Kč, zdůraznil, že tuto hodnotu nenalezl v regulačních výkazech. Nesouhlasil ani s tím, že dostatečně nezjistil rozsah provozních aktiv žalobce. Podle stěžovatele by měla být oponentura žalobce „založena na určitých skutečnostech, z nichž by vyplývala její relevance“.

[28] Pokud žalobce uvedl v žalobě jinou relevantní výši provozních aktiv, bylo na místě se ptát, o jakou jinou hodnotu se jedná. Žalobce v žalobě (str. 103) uvedl hodnotu 2 909 912 414 Kč, s tím, že se jedná o součást hodnot v regulačních výkazech za rok 2011. V reakci stěžovatele, že v regulačních výkazech se taková hodnota nenachází, uvedl žalobce v replice, že se jedná o část hodnoty za provozní aktiva v regulačním výkazu 31 32-AP Výkaz aktiv a pasiv. V regulačních výkazech je přitom vykazována pouze hodnota za celou společnost, nikoli za cenové lokality. To však vzal krajský soud za základ závěru, že stěžovatel nezjistil hodnotu provozních aktiv, patrně proto, že nebyl schopen tuto hodnotu uvedenou v žalobě identifikovat. Krajský soud však měl zjišťovat, co vlastně tato hodnota představuje (slovy stěžovatele „o jakou hodnotu se jedná“), přičemž žalobce k ní v žalobě žádné relevantní informace neuvedl (kromě toho, že má být součástí hodnot v regulačním výkaze, ale přímo v něm uvedena není). Stěžovatel poukázal na tabulky A až D na str. 45 a následující důvody rozhodnutí ze dne 10. 11. 2016 č. j. 09289-48-48/2015-ERU, ze kterých určil celkovou výši provozních aktiv na 2 826 017 336 a tuto následně krátil o jednak podíl připadající na výrobu elektřiny a dále o účetní hodnotu již odepsaného majetku. Vůči snížení pořizovací hodnoty aktiv žalobce žádnou konkrétní námitku nevznesl a neměla s ním souvislost ani žalobcem uváděná částka, u níž není stěžovateli zřejmé, co znamená. Došlo tak ze strany krajského soudu k překročení rozsahu soudního přezkumu, neboť krajský soud přijal závěr, který z žalobní námitky jednoznačně nevyplýval.

[29] Podle názoru stěžovatele nebyl podán krajským soudem jednoznačný právní výklad § 2 odst. 7 písm. b) zákona o cenách, resp. ustanovení cenových rozhodnutí stěžovatele týkajících se zisku. Žalobce byl srovnáván pouze s jinými držiteli licence na rozvod tepelné energie, které musí mít z povahy věci obdobnou strukturu provozních aktiv (byť nikoli jejich množstvím). Stěžovatel poukázal na výše uvedená zpřesňující kritéria. Pokud je u těchto subjektů horní míra obvyklosti výnosu 11,23%, není zjevné, proč by se u žalobce mělo jednat o výnos nepřiměřený.

[30] Stěžovatel poukázal na to, že určený výnos převyšoval regulovaný zisk ve srovnatelných síťových odvětvích, když výnos v elektřině a v plynárenství je okolo 8% či vodárenství, kde je míra výnosu z provozních aktiv 7%. Stěžovateli není zřejmé, jakými natolik zásadními odlišnostmi by se mělo odvětví teplárenství natolik vymykát.

[31] Stěžovatel konečně brojil proti poukazu krajského soudu na následnou správní praxi stěžovatele, kdy bylo zadáváno vypracování znaleckého posudku ohledně posouzení přiměřenosti výnosů. Taková následná praxe však nemůže mít bez dalšího dopad do interpretace § 2 odst. 7 písm. b) zákona o cenách. Podmínkou pro stanovení konkrétního výnosu jako přiměřeného není vypracování znaleckého posudku. Rovněž konstatování, že skutečný výnos nebude shodný jako výnos nominální (např. z důvodu inflace), je sice pravdivé, ale není zřejmé, proč by samo o sobě mělo znevěhodňovat závěr o přiměřenosti výnosu ve výši 11,23%. Mezi srovnávanými subjekty jsou ostatně rovněž takové, které mají majetek pořízený historicky a oceněný v historických účetních hodnotách. Nejedná se tedy o zvláštnost, již by se žalobce nějakým způsobem z množiny srovnatelných subjektů vymykalo.

IV.

[32] Žalobce navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Každé z pochybení stěžovatele, které specifikoval krajský soud, by samo o sobě odůvodňovalo zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. K sporné hodnotě pořizovací ceny jím provozovaného majetku uvedl, že krajský soud neposuzoval, která z hodnot je správná, ale výhrady mířily k tomu, že tato hodnota nebyla zjištěna bez důvodných pochybností. Pokud stěžovatel uvedl, že žalobcem uváděnou hodnotu nenalezl v regulačních výkazech, pak si podle žalobce neobstaral podklady v takovém rozsahu, aby mohl hodnotu provozních aktiv řádně stanovit. V průběhu kontroly si od žalobce vyžádal toliko odpisový plán a inventární karty majetku vstupujícího do ceny tepelné energie prostřednictvím položky „odpisy“, „správní režie“, „výrobní režie“ a „teploměrná služba (odpisy)“, což jsou podklady pro prokázání oprávněných nákladů v ceně tepelné energie, nikoli však podklady pro stanovení hodnoty provozních aktiv žalobce. Pořizovací cena majetku je však obsažena i v položce „doprava“ položky výsledné kalkulace „ostatní stálé náklady“, přičemž tyto podklady si žalovaný nevyžádal. Rovněž si nevyžádal seznam neodepisovaného provozovaného majetku, který není součástí odpisových plánů. Tyto skutečnosti nemohou jít k tíži žalobce.

[33] Žalobce nesouhlasil s názorem stěžovatele, že podmínky pro řádné stanovení výnosu v návaznosti na přiměřenou návratnost kapitálu byly zajištěny již tím, že žalobce byl srovnáván pouze s jinými držiteli licence na rozvod tepelné energie, tedy subjekty vykonávajícími stejnou licencovanou činnost. Nelze rezignovat na individuální posouzení situace u konkrétního subjektu, což ostatně stěžovatel v následné praxi již provádí. Je nerozhodné, že ke změně správní praxe došlo až později. Opačný přístup by vedl k porušení zásady ochrany legitimního očekávání.

[34] Stěžovatel v souvislosti s problematikou zohlednění časové hodnoty peněz při vyjádření přiměřenosti konstantního zisku podle žalobce uzavřel, že ani z tohoto hlediska nejde o výnos neměnný, protože i při stanovení jeho výše vycházel z porovnání s ostatními srovnatelnými držiteli licence, mezi nimiž jsou i tací, kteří mají majetek pořízený historicky a oceněný v historických hodnotách. K tomu žalobce zdůraznil, že stěžovatel nemůže rezignovat na individuální posouzení situace a musí vždy zohlednit i vliv inflace, který se bude vždy lišit podle struktury a stáří majetku.

[35] Žalobce připomněl, že postoj stěžovatele, kdy setrval na nepotřebnosti ustanovení znalce, není v souladu s jeho následným přístupem ve skutkově obdobných kauzách, kde naopak nezbytnost jeho ustanovení odvíjel od toho, že je třeba odborných znalostí, jimiž nedisponuje. V kasační stížnosti naopak stojí na tom, že povinnost ustanovit znalce z ničeho v konkrétní věci neplyne.

[36] Stěžovatel podle názoru žalobce v kasační stížnosti nijak nespороval závěr krajského soudu o nezbytnosti (při zjišťování horní hranice přiměřenosti zisku) též stanovení ceny tepelné energie, a to jak cenami sjednávanými pro rok 2011 v lokalitě „lokální plynové zdroje“, tak cenami dalších dodavatelů tepelné energie. Již proto by neměla být kasační stížnost důvodná, neboť kasační námitky nemíří proti všem důvodům, které vedly krajský soud ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí.

[37] Podle žalobce došlo dále ve správním řízení k porušení základních zásad správního trestání. Stěžovatel měl jako cenový orgán stanovit závazný postup tvorby cen a kalkulace ceny tepelné energie, včetně stanovení podmínek pro zahrnování přiměřeného zisku do cen tepelné energie. Tím, že svoji povinnost nesplnil, vystavil všechny dodavatele tepelné energie situaci právní nejistoty. Žalobce neměl žádnou možnost se i při vynaložení veškeré péče vyvarovat

pokračování

nebezpečí postihu za porušení cenových předpisů. Pravidla pro hodnocení jednání žalobce byla ze strany žalovaného stanovena až *ex post*. Stěžovatel navíc při posuzování obvyklosti výše míry zisku vycházel z údajů, které jsou neveřejné a žalobci nemohly být známy. Neexistoval žádný právní předpis ani metodika, které by stanovily konkrétní postup. Došlo tak k porušení zákazu retroaktivity a požadavku právní jistoty.

[38] V doplňujícím vyjádření žalobce na podporu nezbytnosti posuzovat každé potenciální porušení cenových předpisů se zřetelem k okolnostem konkrétního případu označil pozdější rozhodnutí stěžovatele dokládající jeho následnou praxi, kdy v souladu s tímto požadavkem postupoval. Citoval části těchto rozhodnutí, která vyjadřují názor stěžovatele zapovídající přístup, že ve vztahu ke všem dodavatelům je hodnota přiměřeného výnosu totožná, a to ve zjištěné obvyklé výši. Stěžovatel je povinen při posuzování přiměřenosti zisku uvážit, jaká konkrétní aktiva žalobce pro výkon licencované činnosti používá a jaká je jejich struktura. Následná rozhodovací praxe stěžovatele nepřisvědčila ani argumentu poukazujícímu na nižší regulovaný zisk (výnos) ve srovnatelných odvětvích (elektrické a plynárenství). Stěžovatel se ve skutečnosti s právními názory krajského soudu ztotožnil a v následné rozhodovací činnosti na ně odkazuje.

[39] V dalším vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatel upozornil na další v mezidobí vydané správní rozhodnutí stěžovatele, které se týká podezření na porušení cenových předpisů (rozhodnutí ze dne 7. 12. 2020, č. j. 09251-87/2018-ERU týkající se společnosti Veolia). I v tomto řízení stěžovatel odkazoval na nyní napadený rozsudek krajského soudu a na v mezidobí vydaná rozhodnutí s tím, že musí být provedeno individuální posouzení a stanovení přiměřeného výnosu prostřednictvím zisku ve vztahu ke konkrétním aktivům držitele licence. Stěžovatel rovněž přisvědčil tomu, že je třeba vycházet z odlišného způsobu stanovení rozsahu použitého kapitálu, než jak postupoval v případě žalobce. Uznal, že je třeba vycházet jak z odpisovaného majetku, tak z provozovaného již odepsaného majetku. Podstatný je rovněž způsob ocenění použitého kapitálu. Poznamenal, že se nejví vhodně v případě teplárenství vycházet z účetní zůstatkové hodnoty aktiv, ale je třeba znát rovněž tržní hodnotu použitého kapitálu, tj. provést jeho přecenění na reprodukční pořizovací cenu. Teprve pak lze u každého majetku porovnat jeho historickou a tržní hodnotu. Stěžovatel měl při hodnocení výše přiměřeného zisku vycházet jak z odpisovaného majetku, tak i z již odepsaného, který je stále provozován. Stěžovatel však ve vztahu k žalobci rozsah majetku právě o odepsaný, avšak stále provozovaný majetek snížil.

V.

[40] Ve věci podalo písemné vyjádření rovněž Teplárenské sdružení České republiky. Dle vlastního vyjádření jde o zájmové sdružení právnických osob podnikajících v teplárenství. Poukázalo na jiná obdobná správní řízení, jejichž společným rysem je podle jeho názoru to, že stěžovatel na základě dodatečně vyvinuté metodiky a na základě postupů, které regulované subjekty nemohly znát v době, kdy prováděly cenové kalkulace, ukládá v rámci cenových kontrol mimořádně přísné správní sankce.

VI.

[41] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[42] Kasační stížnost není důvodná.

[43] Kasační stížnost stěžovatele svým rozsahem příliš nekoresponduje rozsahu odůvodnění rozsudku krajského soudu. Stěžovatel se v kasační stížnosti vymezuje toliko vůči dílčím argumentům jinak relativně obsáhlého odůvodnění rozsudku krajského soudu, a to spíše formou dílčích připomínek k jeho jednotlivým tvrzením. Kasační stížnost tedy neformuluje jako konzistentní obhajobu správnosti vlastního postupu v řízení, jehož předmětem byla skutkově i právně v důsledku relativní kusosti rozhodné právní úpravy komplikovaná problematika věcného usměrňování cen v teplárenství. Nejvyšší správní soud již mnohokrát zdůraznil, že obsah, rozsah a pojetí kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 - 99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007 - 46, a ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 - 60).

[44] Proto musí Nejvyšší správní soud při úvaze o důvodnosti kasační stížnosti následovat postup, který stěžovatel zvolil a uvážit jednak o důvodnosti jednotlivých kasačních námitek, ale i o tom, zda byly relevantně zpochybněny všechny důvody, pro které krajský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil. Na druhé straně krajský soud nezrušil žalobou napadené rozhodnutí proto, že by vyhověl všem nebo alespoň většině žalobních bodů. Žalobní body týkající se zejména procesních souvislostí projednávané věci neshledal důvodnými. I proto měl stěžovatel toliko omezený prostor proti rozsudku krajského soudu brojit. Ani za této situace však stěžovatel neuplatnil konkrétní kasační námitky proti všem důvodům, pro které krajský soud žalobě vyhověl. To má v souzené věci rovněž vliv na výsledek rozhodnutí o kasační stížnosti.

[45] Podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách spočívá věcné usměrňování cen ve stanovení podmínek cenovými orgány pro sjednání cen. Touto podmínkou se pak rozumí závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny, včetně zahrnování přiměřeného zisku do ceny.

[46] Podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách se právnická nebo podnikající fyzická osoba jako prodávající dopustí správního deliktu tím, že sjedná nebo požaduje cenu, jejíž výše nebo kalkulace není v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1.

[47] Stěžovatel nesouhlasil s tím, jak krajský soud vypořádal žalobní námitku, že hodnota pořizovací ceny jím provozovaného majetku činila 2 909 912 414 Kč. Krajský soud k tomu připomněl, že v regulačních výkazech nenalezl žalobcem uvedenou hodnotu majetku a pro další řízení ponechal otevřeným, zda stěžovatel skutečně vycházel ze správné hodnoty s tím, že dle žalobce po něm žalovaný ohledně jeho majetku požadoval pouze odpisový plán a inventární karty majetku vstupujícího do ceny tepelné energie za rozhodný rok prostřednictvím položky „odpisy“, „správní režie“ a „výrobní režie“. To jsou však podle krajského soudu podklady pro prokazování nákladů v ceně tepelné energie nikoli však již pro stanovení hodnoty aktiv žalobce. Ke konkrétní uváděné částce pak poukázal na tvrzení žalobce, že má jít o hodnotu majetku používaného pro výrobu a distribuci tepelné energie v cenové lokalitě „lokální plynové zdroje“ s tím, že v regulačních výkazech je přitom vykazována hodnota za celou společnost.

[48] Argumentace stěžovatele je případná potud, jestliže zpochybňuje konkrétní žalobcem uváděnou výši jeho provozovaného majetku, resp. pokud podotýká, že žalobce v průběhu řízení nedoložil relevantní informace, z nichž by vyplývala právě takto vyčíslená výše. V souladu se stěžovatelem lze připomenout, že tvrzení o právě této výši majetku učinil stěžovatel poprvé

pokračování

částečně až v podané žalobě. K žalobnímu tvrzení (bod 103 žaloby), že šlo o „*cenu provozovaného majetku uváděnou žalobcem jako součást hodnot v regulačních výkazech za rok 2011*“ či tvrzení v replice, že se jedná o část celkové hodnoty za provozní aktiva v regulačním výkazu 31 32-AP, je třeba přisvědčit stěžovateli, že takto nadnesená hodnota majetku se poprvé objevuje až v soudním řízení. Žalobce ve správním řízení netvrdil, že hodnota jeho majetku rozhodná pro stanovení přiměřeného zisku je právě taková, neodkazoval na konkrétní údaje v regulačních výkazech, z nichž by měla právě tato hodnota vyplývat a které by bylo lze ověřit. V řízení před správním orgánem prvního stupně argumentoval regulačními výkazy v souvislosti s tvrzeným odepřením práva nahlédnout do neveřejné části spisu, resp. s oprávněním do této části spisu nahlédnout, avšak nemožností si ze souvisejících regulačních výkazů opatřit údaje týkající se jiných soutěžitelů. Ucelenou argumentaci žalobce směrem k tvrzené hodnotě jeho majetku soud nenalezl ani v rozkladu, který žalobce podal. V bodě 163 doplnění rozkladu ze dne 5. 12. 2016 sice žalobce zpochybňoval údaj o zjištěné rozhodné výši majetku v částce 2 091 013 601 Kč, v souvislosti s vlastní tvrzenou střední hodnotou pořizovaného majetku však žalobce setrval na zcela obecném tvrzení, že výše jeho majetku činila „*téměř 3 mld. Kč*“ a že jím byla uváděna v regulačních výkazech. Žalobce se ve fázi rozkladového řízení nijak podrobněji nezabýval jím tvrzenou střední hodnotou pořizovaného majetku, nijak nevysvětlil, proč podle jeho názoru činí tato hodnota právě tuto částku. Věc spíše postavil tak, že se stěžovatel dopustil nezákonnosti, pokud provedl snížení hodnoty pořizovací ceny provozovaných aktiv a současně svá zjištění neporovnával s údaji srovnatelných výrobců a dodavatelů v regulačních výkazech (bod 165 a násl. doplnění rozkladu).

[49] Zatímco tedy lze relativně určitě seznat důvody, které stěžovatele vedly ke změně prvostupňového rozhodnutí v souvislosti se snížením pořizovací ceny na hodnotu 2 091 013 601 Kč (str. 26 a násl. napadeného rozhodnutí), zcela obecný údaj žalobce o tvrzené výši jeho rozhodného majetku ve výši 2 909 912 414 Kč není možné ze správního spisu ověřit. Nejvyšší správní soud tedy obdobnou a dostatečně konkrétní argumentaci žalobce nenalezl ve správním řízení před žalovaným a rovněž z podkladů ve správním spise, ze založených regulačních výkazů, nebyl schopen dospět k žalobcem uváděné hodnotě majetku. Teprve v soudním řízení žalobce postupně odkrývá důvody, pro které se domnívá, že stanovení hodnoty majetku nebylo správné. V replice k vyjádření žalovaného k podané žalobě a následně ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 6. 6. 2019 argumentuje tak, že si stěžovatel podle jeho názoru neobstaral podklady v takovém rozsahu, který byl nezbytný pro řádné stanovení hodnoty jeho provozních aktiv. Zde pak porovnáva požadované podklady (odpisový plán a inventární karty majetku) vstupující do ceny tepelné energie, upozorňuje na další položky, které měly být podle jeho názoru zahrnuty a které nebyly vyžadovány (doprava, ostatní stálé náklady).

[50] Potud lze rozumět kasačním výhradám stěžovatele, pokud v konfrontaci s příslušnými pasážemi napadeného rozhodnutí týkajícími se způsobu stanovení a výsledné konkrétní zjištěné hodnoty rozhodného majetku má čelit dosud nekonkretizovanému tvrzení žalobce o jiné (podstatně vyšší) hodnotě tohoto majetku. Krajský soud však tuto skutečnost rovněž „pouze“ konstatoval a rozhodně nezrušil žalobou napadené rozhodnutí jen proto, že by stěžovatel vycházel z nesprávné hodnoty provozních aktiv. Pouze zdůraznil (odst. 94 a násl. rozsudku), že zůstává otázkou, zda bylo při stanovení výpočtu nepřiměřeného zisku vycházeno ze správné hodnoty provozních aktiv. Neuzavřel tedy kategoricky, zda jsou zjištění stěžovatele o hodnotě žalobcova majetku ve správním řízení správná či nikoli, ponechal tuto otázku dosud otevřenou právě v návaznosti na základ úvahy, pro kterou shledal tuto část žalobní argumentace důvodnou. Tou byla polemika, zda požadované položky odpisového plánu a inventárních karet majetku vstupujícího do ceny tepelné energie lze považovat za způsobitelné k náležitému stanovení hodnoty aktiv žalobce, či zda je třeba je považovat pouze za podklady pro zjištění oprávněných nákladů v ceně tepelné energie.

[51] Nejvyšší správní soud tedy nezpochybňuje, že žalobcem uváděná konkrétní hodnota jeho majetku dosud z obsahu správního spisu nevyplývá a není rovněž pochyb, že by takto zjištěný rozdíl měl podstatný vliv na celkový závěr o tvrzeném neoprávněném prospěchu žalobce. Rovněž je faktem, že žalobce konkrétně nerozporoval jednotlivé úpravy této hodnoty, jak je stěžovatel specifikoval v tabulkách A až D na str. 27 napadeného rozhodnutí. Aby však mohla být shledána tato část kasační stížnosti důvodnou, musel by být relevantně napaden názor krajského soudu zpochybňující (byť nikoli kategoricky) využitelnost požadovaných pokladů pro stanovení hodnoty aktiv žalobce. To však stěžovatel v kasační stížnosti nečiní.

[52] Se stěžovatelem lze souhlasit, pokud považuje za stěžejní důvod zrušení žalobou napadeného rozhodnutí přetrvávající pochybnosti krajského soudu o tom, zda žalovaný dostatečně uvážil, jaká konkrétní aktiva žalobce pro výkon licencované činnosti používá, jaká je jejich struktura a rovněž s přihlédnutím k tomu, že při posuzování přiměřenosti konstantního zisku tj. konstantního zisku po celou dobu odepisování majetku je nutno rovněž zohledňovat časovou hodnotu peněz.

[53] Stěžovatel v této souvislosti krajskému soudu vytýká, že nebyl proveden jednoznačný právní výklad § 2 odst. 7 písm. b) zákona o cenách. Tato námitka není důvodná. Podle tohoto ustanovení se pro účely zákona o cenách za přiměřený zisk považuje *zisk spojený s výrobou a prodejem daného zboží odpovídající obvyklému zisku dlouhodobě dosahovanému při srovnatelných ekonomických činnostech, který zajišťuje přiměřenou návratnost použitého kapitálu v přiměřeném časovém období*. V případě citovaného ustanovení se jedná o interpretačně komplikovanou právní normu obsahující tzv. neurčité právní pojmy (obvyklý zisk, zisk dlouhodobě dosahovaný, srovnatelné ekonomické činnosti, přiměřená návratnost, přiměřené časové období) jsoucí vzájemně nikoli v souřadném vztahu. Přiměřený zisk, jakkoli sám neurčitým právním pojmem, je totiž definován právě zákonem vyjmenovanými neurčitými právními pojmy. Jak již připomněl Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011 - 154, neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze zcela přesně právně definovat. Jejich obsah, rozsah a aplikace se může v závislosti na konkrétních okolnostech měnit. Zákonodárce tímto způsobem vytváří příslušným orgánům prostor k tomu, aby zhodnotily, zda konkrétní situace pod neurčitý právní pojem spadá, či nikoliv. Nelze proto na půdorysu konkrétního případu podat „jednoznačný právní výklad“ tohoto ustanovení, které by mělo obecnou a zcela přenositelnou závaznost. Role správních soudů při přezkumu rozhodnutí vydaných po aplikaci právních norem tohoto druhu spočívá především v posouzení, nakolik přesvědčivě provedl správní orgán vymezení rozsahu regulace neurčitým právním pojmem v konkrétní situaci, která konkrétní zjištění (co) ten který neurčitý právní pojem v projednávané věci naplňuje a nakolik byl správní orgán pečlivý při shromažďování a vyhodnocení skutkových okolností, které následně pod neurčitý právní pojem podřadil. Správní soudy proto nemohou *a priori* poskytnout žalovanému obecný výklad obsahu právní normy obecně aplikovatelný na případy, kterými se bude žalovaný v budoucnu zabývat, či poskytnout univerzálně platnou metodickou oporu pro postup žalovaného v obdobných věcech.

[54] Obecně lze uvést pouze tolik, že vymezení „přiměřeného zisku“ jako zisku dlouhodobě dosahovaného při srovnatelných ekonomických činnostech v sobě zahrnuje aspekt objektivní, který akcentuje konkrétní zjištění učiněná vně posuzovaného subjektu za předem definovaných podmínek (obvyklý zisk), zatímco pojem „přiměřená návratnost použitého kapitálu“ má bezpochyby subjektivní povahu a míří ke konkrétním zjištěným podmínkám uvnitř posuzovaného subjektu. Rovněž lze poznamenat, že pokud by měl pojem přiměřeného zisku splývat s pojmem obvyklého zisku dosahovaného při srovnatelných ekonomických činnostech, bylo by již nadbytečné, aby zákonodárce doplnil v § 2 odst. 7 písm. b) zákona o cenách ještě

pokračování

požadavek, aby takový zisk rovněž zajistil přiměřenou návratnost použitého kapitálu v přiměřeném časovém období.

[55] Není pochyb, že žalovaný provedl podrobné zjištění za užití shora shrnutých statistických metod směrem ke zjišťování horní hranice obvyklého zisku dlouhodobě dosahovaného výrobcí a dodavateli tepla v cenové lokalitě „lokální plynové zdroje“ v rozhodném období. Krajský soud však vedle toho (proti způsobu zjišťování a proti konkrétní výši zjištěného obvyklého zisku výhrady neměl) přisvědčil názoru, že stanovení přiměřeného zisku se neobejde bez posouzení, zda z hlediska obvyklé povahy a struktury aktiv užívaných k výkonu licencované činnosti zjištěný obvyklý výnos ve výši 11,23% odpovídá návratnosti použitého kapitálu a s tím úzce souvisí otázka, jaká je struktura tohoto kapitálu v konkrétním posuzovaném případě (odst. 98 rozsudku). Stěžovatel však v kasační stížnosti proti tomu setrvává na tom, že přiměřenost aktivům používaným účastníkem řízení je dána již stanovením odpovídající výše obvyklého zisku. Jen takto lze totiž interpretovat jeho úvahy, že zisk sice musí být přiměřený účastnickovým aktivům, avšak žalobce byl srovnáván pouze s jinými držiteli licence, tedy subjekty vykonávajícími stejnou licencovanou činnost, které musí mít „*z povahy věci obdobnou strukturu provozních aktiv (byť nikoli jejich množství)*“. Srovnatelnost zjištěných dat podle něj zaručují kritéria nastavená pro selekci ke srovnání vhodných společností. Že kritéria obvyklého a přiměřeného zisku splynula v této věci stěžovateli podstatnou měrou v kritérium jediné, pak jednoznačně svědčí kasační tvrzení, že „*požadavek na vyhodnocení přiměřenosti byl přítomen již v samotném vymezení okruhu srovnatelných subjektů.*“ Ze tento výchozí předpoklad neobstojí, bylo již vysvětleno výše. Proto nemohou obstát ani úvahy, že zjištěný obvyklý výnos ve výši 11,23% nemusí ostatně být rovněž neměnný, protože se zjišťuje statisticky z výnosů ostatních srovnatelných držitelů licence. Stěžovatel tak fakticky rozvíjí nesprávný předpoklad, že individuální okolnosti subjektivní povahy týkající se struktury či stáří užívaného majetku konkrétního držitele licence či proměnlivost nominálního výnosu mohou být a budou fakticky zohledněny proměnlivostí vstupních údajů ostatních držitelů licence při stanovení míry obvyklého dosahovaného zisku.

[56] Stěžovatel si je shodně jako krajský soud vědom toho, že následná správní praxe nesvědčí jeho stanovisku vyjádřenému v nyní projednávané kasační stížnosti. Již krajský soud upozornil na rozhodnutí Rady žalovaného ze dne 22. 5. 2018, č. j. 01426-66/2017-ERU ve věci jiného účastníka řízení, jakož i rozhodnutí ze dne 9. 1. 2019 č. j. 07372-6/2018-ERU, ve kterém bylo zadáno vypracování znaleckého posudku za účelem vyhodnocení, zda obvyklý výnos v teplárenství ve výši 11, 23% ve vztahu k žalobci zajišťuje také přiměřenou návratnost použitého kapitálu. Účastníkům řízení jsou tato rozhodnutí žalovaného známa, proto neshledává Nejvyšší správní soud potřebu z jejich odůvodnění obsáhle citovat. Postačí proto upozornit, že ještě před rozhodnutím krajského soudu v této věci žalovaný dospěl k názoru, že je třeba přiměřenost a obvyklost zisku vnímat jako samostatné kategorie, které nesplyvají (str. 7 rozhodnutí ze dne 22. 5. 2018) a potřebnost úvahy, že pro zjištění přiměřené návratnosti kapitálu je nutné uvážit, jaká aktiva jsou pro výkon licencované činnosti používána. Žalovaný rovněž připustil možný vliv hodnoty peněz s tím, že „*ke generování výnosů prostřednictvím zisku dochází v delším časovém období, nicméně hodnota použitého kapitálu je v určité hodnotě stanovena historicky.*“

[57] K dalším rozhodnutím dokumentujícími následnou správní praxi žalovaného, která předložil žalobce spolu s vyjádřením ke kasační stížnosti (rozhodnutí ze dne 10. 12. 2019, č. j. 07372-29/2018-ERU, týkající se žalobce a kontrolovaného období roku 2014, či rozhodnutí ze dne 7. 12. 2020, č. j. 09251-87/2018-ERU, kterým bylo řízení týkající se jiného držitele licence zastaveno se závěrem, že spáchání skutku, pro který bylo řízení vedeno, nebylo obviněnému z přestupku prokázáno) lze poznamenat, že v nich stěžovatel setrvává na přístupu, který Nejvyšší správní soud výše aproboval. Jakkoli stěžovatel při uvedeném rozhodování zmiňoval vliv rozsudku krajského soudu v nyní projednávané věci na svou další rozhodovací praxi, nelze jeho

další postup v obdobných řízeních vnímat pouze jako pasívní vázanost právními názory správního soudu v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. Žalovaný zjevně krajským soudem nastolené otázky, jejichž posouzení vyhradil krajský soud dalšímu řízení v této věci, přijal jako obecně potřebné a využitelné směrem k precizaci vlastního postupu v typově obdobných řízeních. Lze v této souvislosti poukázat např. na podrobné úvahy k interpretaci pojmu přiměřený zisk na str. 5 rozhodnutí ze dne 10. 12. 2019 jakož i na rozpracování důsledků, k nimž by mohlo zaměňování pojmů obvyklý a přiměřený zisk vést (str. 6 tohoto rozhodnutí), s důrazem na to, že „výnosy je nutno vztahovat k provozním aktivům konkrétního držitele licence.“ Ani námitky stěžovatele týkající se jeho následného postupu v obdobných řízeních tak nemohou mít vliv na zákonnost rozsudku krajského soudu v nyní projednávané věci.

[58] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[59] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení procesně úspěšného žalobce se sestávají z odměny advokáta za dva úkony právní služby ve výši 2 x 3 100 Kč (vyjádření k návrhu žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 11 odst. 1 písm. c) a d), § 7 bod 5 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, a náhrady hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč podle § 13 odst. 4 citované vyhlášky. Protože advokát je plátcem daně z přidané hodnoty (§ 14a citované vyhlášky), zvyšuje se jeho odměna o částku odpovídající této dani, kterou je povinen odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, tj. o 1 428 Kč. Celková částka náhrady nákladů řízení proto činí 8 228 Kč.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. října 2021

Mgr. David Hipšr
předseda senátu