



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a Mgr. Sylvie Šiškeové v právní věci žalobkyně: **RONICA, s.r.o.**, se sídlem Libušina 73/17, Teplice, zastoupena Mgr. Martinem Sobkem, advokátem, se sídlem U Císařských lázní 368/7, Teplice, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 5, Jihlava, proti rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 9. 4. 2019, č. j. 12689-49/2016-ERU, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 8. 2021, č. j. 29 A 95/2019 – 50,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

### I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Rady žalovaného ze dne 9. 4. 2019, č. j. 12689-49/2016-ERU (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), byl zamítnut rozklad žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 6. 2018, č. j. 12689-40/2016-ERU (dále jen „*prvostupňové správní rozhodnutí*“), kterým byla žalobkyně *výrokem I.* shledána odpovědnou ze spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách (dále jen „*zákon o cenách*“), v rozhodném znění, kterého se dopustila tím, že při kalkulaci výsledné ceny tepelné energie za rok 2014 v cenové lokalitě „Krupka“ postupovala v rozporu s § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, když nedodržela podmínky cenového rozhodnutí žalovaného č. 2/2013 ze dne 1. listopadu 2013 ve znění účinném do 31. prosince 2015 (dále jen „*cenové rozhodnutí*“), neboť byla kalkulace v rozporu s ustanovením bodu (1.1) cenového rozhodnutí k cenám tepelné energie, když v ní uplatnila náklady, které nelze uznat jako ekonomicky oprávněné, neboť do položky „Odpisy“ neoprávněně zahrнула náklady v celkové výši 490 045,82 Kč bez DPH, přičemž tyto náklady byly

uplatněny v ceně tepelné energie v rozporu s ustanovením bodu (1.2) cenového rozhodnutí, jelikož nevycházejí z účetnictví žalobkyně tvořeného v souladu s Českými účetními standardy podle jiného právního předpisu. *Výrokem II.* shledal žalovaný žalobkyni odpovědnou ze spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, kterého se dopustila tím, že kalkulace výsledné ceny tepelné energie za rok 2014 v cenové lokalitě „Teplice“ nebyla v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen dle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, neboť byla v rozporu s ustanovením bodu (1.1) cenového rozhodnutí, když v ní uplatnila náklady, které nelze uznat jako ekonomicky oprávněné, neboť do položky „Úroky“ neoprávněně zahrнула náklady v celkové výši 123 324,33 Kč bez DPH, přičemž tyto náklady byly uplatněny v ceně tepelné energie v rozporu s ustanovením bodu (1.2) cenového rozhodnutí, jelikož nevycházejí z účetnictví žalobkyně tvořeného v souladu s Českými účetními standardy podle jiného právního předpisu, tyto náklady žalobkyni v tomto kalendářním roce nevznikly, a byly proto uplatněny v ceně tepelné energie v rozporu s ustanovením bodu (1.2) cenového rozhodnutí, jelikož nejsou nezbytné pro výrobu tepelné energie v kalendářním roce 2014. *Výrokem III.* bylo žalobkyni dle § 18 odst. 3 písm. b) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (dále jen „energetický zákon“), v rozhodném znění, uloženo opatření k nápravě zjištěného protiprávního stavu podle výroku I. spočívajícího v povinnosti žalobkyně ve lhůtě 60 dnů od právní moci rozhodnutí vytvořit opravnou kalkulaci výsledné ceny tepelné energie pro rok 2014 tak, aby v ní nebyly zahrnuty ekonomicky neoprávněné náklady v celkové výši 490 045,82 Kč bez DPH, uvedené ve výroku I., a na jejím základě provést s odběrateli tepelné energie v cenové lokalitě „Krupka“ vyúčtování výsledné ceny tepelné energie za rok 2014 spolu s příslušnou sazbou DPH, a současně povinnost doložit splnění uvedeného opatření Energetickému regulačnímu úřadu ve lhůtě 90 dnů od právní moci rozhodnutí. *Výrokem IV.* bylo žalobkyni dle § 18 odst. 3 písm. b) energetického zákona uloženo opatření k nápravě zjištěného protiprávního stavu podle výroku II. spočívajícího v povinnosti žalobkyně ve lhůtě 60 dnů od právní moci rozhodnutí vytvořit opravnou kalkulaci výsledné ceny tepelné energie pro rok 2014 tak, aby v ní nebyly zahrnuty ekonomicky neoprávněné náklady v celkové výši 123 324,33 Kč bez DPH uvedené ve výroku II., a na jejím základě provést s odběrateli tepelné energie v cenové lokalitě „Teplice“ vyúčtování výsledné ceny tepelné energie za rok 2014 spolu s příslušnou sazbou DPH, a současně povinnost doložit splnění uvedené povinnosti Energetickému regulačnímu úřadu ve lhůtě 90 dnů od právní moci rozhodnutí. *Výrokem V.* pak žalovaný podle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách uložil žalobkyni pokutu za spáchání dvou správních deliktů ve výši 613 370 Kč splatnou do 30 dnů od právní moci rozhodnutí. *Výrokem VI.* žalovaný uložil žalobkyni povinnost uhradit žalovanému paušální náhradu nákladů řízení ve výši 1000 Kč.

[2] Zrušení obou rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení se žalobkyně domáhala žalobou. Namítala nicotnost správních rozhodnutí, nezákonnost napadeného rozhodnutí, nepřezkoumatelnost a nezákonnost uložených opatření k nápravě a nepřezkoumatelnost uložené sankce. Nicotnost spatřovala žalobkyně v nedostatku pravomoci žalovaného k vydání rozhodnutí, neboť v době vydání prvostupňového rozhodnutí byla osobou podnikající na základě koncese vydané živnostenským úřadem k provozování výroby a rozvodu tepelné energie v režimu živnostenského zákona, nikoliv na základě licence vydané žalovaným dle energetického zákona, a proto její činnost nepodléhala regulaci podle tohoto zákona. Napadené rozhodnutí je dle názoru žalobkyně nezákonné, neboť žalovaný vyšel při posuzování spáchaných deliktů z inventárních karet, které však nejsou dle zákona o účetnictví a prováděcí vyhlášky č. 500/2002 Sb. součástí účetnictví, a proto není možné s odkazem na bod 1.2 cenového rozhodnutí žalovaného č. 2/2013 platného pro rok 2014 tuto skutečnost přičítat k tíži žalobkyně. Žalobkyně dále poukazovala na to, že o možném uložení opatření k nápravě mělo být vedeno správní řízení, což se ale nestalo; žalobkyně se tak o nich dozvěděla až z napadeného rozhodnutí a neměla možnost se k nim vyjadřovat. Z tohoto důvodu považuje uložená opatření k nápravě

pokračování

za nezákonná a nepřezkoumatelná. Nepřezkoumatelné bylo dle žalobkyně i odůvodnění výše uložené sankce, neboť žalovaný neuvedl, proč uložil žalobkyni pokutu přesně ve výši tvrzeného nepřiměřeného majetkového prospěchu, který měla žalobkyně získat (což se nestalo), a nebylo tak možné jakkoli přezkoumat úvahu žalovaného vyjádřenou ve velmi obecné rovině; smysl uložení pokuty v dané výši byl již jednou naplněn opatřením k nápravě, jehož předmětem je velmi pravděpodobně vydání údajného majetkového prospěchu odběratelům.

### I. Rozsudek krajského soudu

[3] Krajský soud v Brně (dále jen „*krajský soud*“) rozsudkem ze dne 13. 8. 2021, č. j. 29 A 95/2019 – 50 (dále jen „*napadený rozsudek*“), žalobu zamítl pro její nedůvodnost.

[4] Nejprve se krajský soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti a nicotnosti správních rozhodnutí. Naznal, že obě rozhodnutí jsou srozumitelná, strukturovaná, ve sporných otázkách řádně odůvodněná a reagují na všechny podstatné aspekty projednávané věci a relevantní námitky žalobkyně. Rovněž výrok prvostupňového rozhodnutí dle krajského soudu dostal všem požadovaným náležitostem. Neshledal tedy správní rozhodnutí nepřezkoumatelnými. Žalovanému je jednoznačně dána pravomoc regulace cen v oblasti energetiky, je kompetentní k vydávání příslušných cenových rozhodnutí i v oblasti teplárenství. Už ze samotné dikce zákona je zřejmé, že všichni dodavatelé tepelné energie nejsou držiteli licence dle energetického zákona. Pro oblast regulace cen tepelné energie není dle názoru krajského soudu podstatné rozlišování licencovaných a nelicencovaných dodavatelů, jelikož usměrňování cen podléhá samotný prodej komodity, a to na základě zmocnění zákona o cenách, nikoliv dle energetického zákona; krajský soud se neztotožnil s názorem žalovaného, že kompetence k vydávání cenových rozhodnutí je založena pouze v § 2c písm. c) zákona č. 265/2001 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen (dále jen „*zákon o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen*“), má za to, že je nutno postupovat „skrze“ § 1 odst. 6 zákona o cenách. Na činnost žalobkyně tedy dopadalo cenové rozhodnutí žalovaného, byla jím vázána. Žalovaný je oprávněn vykonávat dozor nad dodržováním cenového rozhodnutí, jakož i rozhodovat o jeho porušení. Byly splněny podmínky pro vydávání cenových rozhodnutí i v případě decentralizovaných dodávek tepelné energie. Dané prostředí nelze označit za dokonale konkurenční. V případě dodávek tepla se jedná o službu, kterou dotčené osoby (ze zákona nebo přinejmenším v rámci běžného životního standardu) musí užívat a na kterou jsou kladeny požadavky z hlediska veřejného zájmu. Zároveň pro odběratele není snadné dodavatele změnit. Podstatou zákona o cenách je pak stanovení cenových pravidel pro smluvní vztah prodávajícího a kupujícího tak, aby v každém jednotlivém případě byla pro obě strany dosažena spravedlivá cena; krajský soud tak nepřisvědčil ani námitce nicotnosti.

[5] K námitce nezákonnosti krajský soud uvedl, že v případě předmětného přestupku jde o odpovědnost za výsledek, konkrétně tedy za chybné vyúčtování cen tepelné energie odběratelům, bez ohledu na to, jak k chybné kalkulaci došlo. Není relevantní, že chyby byly v inventárních kartách, neboť tyto chybné údaje byly přeneseny do kalkulace výsledné ceny tepelné energie. Krajský soud také upozornil na to, že způsob pochybení je možné případně hodnotit až při ukládání sankce, a že k naplnění materiální stránky předmětného přestupku došlo požadováním vyšší ceny způsobené nesprávnou kalkulací bez ohledu na ceny jiných dodavatelů.

[6] S ohledem na znění energetického zákona krajský soud dovodil, že žalovaný uložením opatření k nápravě nevybočil z mezí své působnosti ani kontrolních pravomocí. Účelem uložení opatření ve smyslu § 18 odst. 3 energetického zákona je obecně napravit zjištěný protiprávní stav, je tedy zcela logické a opodstatněné, že žalovaný uložil žalobkyni povinnost tento protiprávní stav odstranit a opětovně provést kalkulaci. Opatření v podobě opravného vyúčtování je nutno

vykládat ve smyslu vyhlášky Energetického regulačního úřadu č. 70/2016 Sb. Krajský soud také poukázal na to, že samotný závazkový vztah mezi žalobkyní a jejími zákazníky je sice soukromoprávní povahy, ale uložená opatření (která jsou povahy veřejnoprávní) se ho přímo nedotýkají, byť nelze vyloučit, že v důsledku provedení opravného vyúčtování bude ze strany zákazníků vymáhán přeplatek z předloženého vyúčtování. Není tedy na místě hovořit o překročení kontrolních pravomocí ze strany žalovaného; k tomu by mohlo dojít např. za situace, ve které by svým opatřením rovněž stanovil žalobkyni povinnost vzniklé nároky vypořádat.

[7] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce krácení práv žalobkyně tím, že o uložených opatřeních k nápravě nebylo vedeno řízení. Opatření je ukládáno na základě zjištění porušení právních předpisů stejně jako správní sankce trestní povahy, takže žalobkyně mohla uplatňovat naprosto stejné námitky týkající se neporušení právních povinností, ať už jí měla být ukládána pokuta nebo opatření k nápravě. Zároveň krajský soud vyjádřil domněnku, že se sankčním řízením je řízení o uložení nápravného opatření inherentně spojeno.

[8] Závěrem se krajský soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností výše uložené sankce. Žalovaný se dle názoru krajského soudu věnoval vymezeným zákonným kritériím relevantním pro stanovení uložené pokuty a vyšší přezkoumatelným způsobem odůvodnil. Krajský soud upozornil na to, že soud přezkoumává pouze to, zda tato úvaha nevybočila z mezí a hledisek stanovených zákonem. Doplnil také, že žalobkyně nenavrhovala moderaci pokuty ve smyslu § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

## II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

### II. A Kasační stížnost žalobkyně

[9] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, ve které navrhla napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení, a to z důvodu nezákonnosti rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky.

[10] Stěžovatelka brojila proti vypořádání námitky nicotnosti z důvodu absence pravomoci žalovaného k jeho vydání. Domnívá se, že na trhu s decentralizovaným teplem existuje dostatečná konkurence. Krajský soud konkrétně nevymezil, jaké složité kroky musí odběratel pro změnu dodavatele učinit. Takové kroky přitom nejsou důvodem pro zavádění cenové regulace a nejsou způsobilé odběratele od změny dodavatele odradit. Cenová regulace má dle stěžovatelky sloužit k tomu, aby nahradila účinky neexistujícího nebo v principu velmi omezeného trhu v daném odvětví, který by jinak byl zdrojem nejefektivnější nebo nejsprávnější cenotvorby, tedy setkáváním nabídky a poptávky po daném druhu zboží nebo služby. Decentralizované dodávky tepelné energie zajišťují dostatečnou soutěž na trhu s tepelnou energií, a tedy i konkurenceschopnou cenotvorbu. Stěžovatelka považuje za téměř absurdní představu, že by dodavatel a případně provozovatel např. tepelného čerpadla měl být ve své činnosti regulován, když je vystaven tvrdé konkurenci a nezbyvá mu nic jiného, než svoji podnikatelskou a cenovou strategii přizpůsobit konkurenčním nabídkám. Je nutné respektovat princip proporcionality mezi použitými prostředky a sledovaným cílem, přičemž jedním z kritérií je princip vhodnosti, podle kterého musí být příslušné opatření (zde cenová regulace) vůbec schopno zamýšleného cíle dosáhnout.

[11] S vymezením dodavatele ve smyslu energetického zákona tak, jak jej učinil krajský soud, se stěžovatelka neztotožňuje. Krajský soud podle ní nijak nereflektuje komentářovou literaturu, na kterou odkazovala v žalobě, a jeho výklad nepovažuje za ústavně konformní (tím je úzké

pokračování

pojetí dodavatele tepelné energie). Aplikace pravidel obsažených v energetickém zákoně i na osoby, které v jeho režimu nepodnikají, by musela být provedena dostatečně výslovně a jasně, nikoli jen nepřímo dovozována přes formulaci správních deliktů a doslovný jazykový výklad pojmu dodavatele tepelné energie.

[12] Stěžovatelka dále považuje za nesprávně právně posouzené hodnocení otázky vynaložených nákladů. Tvrdí, že k vynaložení nákladů, které byly posouzeny jako neoprávněné, skutečně došlo, byly pouze uvedeny v nesprávných položkách. Stěžovatelka uvedla, v jaké položce měly být uplatněny, krajský soud se tím však nezabýval. Stěžovatelka poukazuje na to, že účetní záznamy obsahovaly správné zaúčtování. Dle jejího názoru je zcela zřejmé, že předmětné náklady byly vynaloženy; mzdy a zákonné pojištění nemohou být nulové a je nemožné tyto náklady zpětně uměle vytvořit.

[13] Hodnocení institutu opatření k nápravě krajského soudu považuje stěžovatelka za zjednodušující. Má za to, že se jedná o samostatný právní institut odlišný od sankce, jejich účel je rozdílný. Řízení o uložení opatření k nápravě může být vedeno samostatně nebo i společně s řízením sankčním, nelze však předjímat, že argumentace stěžovatelky v obou řízeních by byla totožná. Bez výslovné zákonné úpravy musí být vedeno samostatné řízení, § 18 odst. 3 písm. b) energetického zákona je kompetenční, nikoliv procesní ustanovení. Některá rozhodnutí mohou být vydána jako první úkon v daném řízení, pro rozhodnutí dle zmíněného ustanovení to však neplatí. Stěžovatelka dále namítá, že účelem řízení o uložení opatření k nápravě není zjištění a prokázání porušení právních předpisů; bylo tak povinností žalovaného zahájit správní řízení a procesním oprávněním stěžovatelky využít stejné či odlišné argumenty procesní obrany. Stěžovatelka dále poukazuje na to, že nedošlo k poškození odběratelů a nemá smysl provádět opravné vyúčtování, neboť náklady byly pouze zahrnuty do nesprávné položky, ale uplatňovaná výše ceny tepelné energie by měla zůstat stejná.

[14] Výroky rozhodnutí žalovaného jsou dle stěžovatelky neurčité; mělo by zde být vymezeno, s jakými konkrétními odběrateli by mělo být provedeno opravné vyúčtování. Z výroků rozhodnutí totiž musí vyplývat, vůči kterým konkrétním subjektům má stěžovatelka takto postupovat. Rovněž není povinností stěžovatelky zjišťovat případné právní nástupce odběratelů v případě, že by v mezičase zanikli.

[15] Stěžovatelce není zřejmé, na základě jakého zákonného ustanovení jí byla uložena povinnost doložit splnění provedení opatření k nápravě, když tato nespadá pod dikci § 18 odst. 3 písm. b) energetického zákona. Nejedná se o nutnou podmínku. Pokud by k ukládání takové povinnosti byl žalovaný kompetentní, muselo by to být uvedeno v zákoně. Tak tomu však není; navíc krajský soud tuto námitku nevypořádal.

[16] Závěrem stěžovatelka rozporuje přezkum odůvodnění výše uložené sankce provedený krajským soudem. Má za to, že s ohledem na okolnosti případu bylo povinností soudu prověřovat důvody, proč byla pokuta stanovena „*takto nepřiměřeně vysoko*“ a zda stanovením v horní polovině zákonné sazby nedošlo k překročení mezí a hledisek tak, jak je stanovuje § 37 a násl. zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „*přestupkový zákon*“).

## II. B Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[17] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhuje její zamítnutí. K námitce nicotnosti napadených rozhodnutí z důvodu nedostatku pravomoci žalovaného ve shodě s krajským soudem uvádí, že pro oblast regulace tepelné energie není podstatné rozlišování licencovaných

a nelicencovaných dodavatelů. Stěžovatelka je dodavatelem ve smyslu § 2 odst. 2 písm. c) energetického zákona, a to je dostačující. Cenovému usměrňování podléhá samotný prodej komodity. Žalovaný navíc odkazuje na § 2c zákona o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, podle kterého vykonává působnost při uplatňování, regulaci, sjednávání a kontrole cen v oblasti energetiky. K naplnění tohoto úkolu vydává právní předpisy. Upozorňuje také na § 17 odst. 4 energetického zákona, dle kterého má zejména chránit oprávněné zájmy zákazníků a spotřebitelů v energetických odvětvích. Smyslem cenové regulace je přitom ochrana zákazníků před dopady nedokonalého trhu. Žalovaný se ztotožňuje se závěry krajského soudu ohledně možnosti vydávání cenových rozhodnutí skrze § 1 odst. 6 písm. a) zákona o cenách a poukazuje na to, že na stěžovatelku jeho cenové rozhodnutí dopadalo; podstatné je pro tento závěr to, že se jedná o nedokonale konkurenční prostředí. Dle jeho názoru nicotnost nepřichází v úvahu ani teoreticky, neboť nicotnost ve smyslu § 77 správního řádu se netýká podzákonných předpisů, k nimž cenové rozhodnutí patří.

[18] K námitce nezákonnosti rozhodnutí žalovaný uvádí, že přestupek podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách vychází z objektivní odpovědnosti právnické osoby. Argumentace stěžovatelky ohledně chybného předložení podkladů pro kontrolu se jeví účelovou a ničím nepodloženou a žalovanému ani není zřejmé, jak by se v případě kalkulace cen tepelné energie, kterou stěžovatelka předložila, mohlo jednat o administrativně nesprávně vytvořenou kalkulaci, a jak by tedy v cenách tepelné energie mohl uplatňovat jiné náklady, než podle předložených podkladů uplatnila. Už právě pro tvrzení o chybně provedené kalkulaci a zaznamenávání nákladů lze důvodně pochybovat o správnosti vyúčtování cen tepelné energie. Postup, jakým žalovaný dospěl k závěru o uplatnění ekonomicky neoprávněných nákladů v ceně tepelné energie, je podrobně popsán v rozhodnutí o rozkladu, stejně tak vypořádání námítky omylu při sestavení kalkulace.

[19] Ohledně námítky nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti uložených opatření k nápravě žalovaný odkazuje na § 18 odst. 3 písm. b) energetického zákona a uvádí, že opatření byla formulována standardním způsobem. Účelem citovaného ustanovení je odstranění protiprávního stavu, v tomto případě to tedy byla zcela logicky povinnost provést opravné vyúčtování. Uložení nápravného opatření pak dle žalovaného nevyklučuje možnost uložení sankce, neboť ta sleduje zcela jiný účel než opatření k nápravě. Žalovaný se neztotožňuje s námitkou, že by uložením nápravných opatření zasáhl do soukromoprávních vztahů mezi stěžovatelkou a odběrateli. Povinnost předložit vyúčtování s předepsanými náležitostmi je dána vyhláškou Energetického regulačního úřadu č. 70/2016 Sb., která s účinností od 1. 7. 2016 nahradila vyhlášku č. 210/2011 Sb., jedná se o povinnost uloženou veřejnoprávní úpravou.

[20] Žalovaný má také za to, že nepochybil, když nezahájil samostatné řízení o uložení opatření k nápravě. Opatření k nápravě je dle § 18 odst. 3 energetického zákona ukládáno na základě zjištění porušení právních předpisů. Je-li tedy vedeno řízení za účelem zjištění a prokázání porušení právních předpisů a existence protiprávního stavu zjištěna je, pak by v případě vedení samostatných řízení stěžovatel v obou uplatňoval totožné námitky týkající se neporušení právních povinností. Dle žalovaného tak nedošlo k porušení procesních práv stěžovatelky.

[21] Vymezení konkrétních odběratelů, vůči kterým má být opravné vyúčtování vystaveno, považuje žalovaný za dostatečně určité, jedná se o odběratele v cenové lokalitě „Teplice“ resp. „Krupka“, kterým stěžovatelka v roce 2014 dodávala tepelnou energii a kterým za toto období vystavila vyúčtování. Jediným odběratelem v těchto lokalitách v tomto období bylo Stavební bytové družstvo „Mír“ Teplice. Případná změna odběratele nezakládá nemožnost plnění. Žalovaný navíc žádné relevantní informace o proběhnuvších změnách nemá.

pokračování

[22] K namítané nepřezkoumatelnosti výše uložené sankce žalovaný uvedl, že odpovídá jednonásobku neoprávněného majetkového prospěchu v souladu s § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách a je také komplexně odůvodněna; jedná se o úhrnnou pokutu odpovídající zákonnému rozpětí a zároveň se nejedná o pokutu pro stěžovatelku likvidační.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je přípustná ve smyslu § 102 s. ř. s., stěžovatelka je v řízení zastoupena advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou naplněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[24] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatelka napadá rozsudek krajského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[25] Kasační stížnost není důvodná.

#### III. A Nedostatek pravomoci žalovaného k vydání rozhodnutí

[26] Podle § 2 odst. 1 písm. c) bodu 2. energetického zákona je v teplárenství „*dodavatelem tepelné energie výrobce nebo distributor tepelné energie, který dodává tepelnou energii jiné osobě.*“

[27] Podle § 2c zákona o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen platí, že „*Energetický regulační úřad a) vykonává působnost při uplatňování, regulaci, sjednávání a kontrole cen v oblasti energetiky, b) vydává právní předpisy pro regulaci, sjednávání a kontrolu cen v oblasti energetiky, c) vydává rozhodnutí o regulaci cen včetně pravidel pro klíčování nákladů, výnosů a hospodářského výsledku regulovaných a neregulovaných činností.*“

[28] Podle § 17 odst. 11 energetického zákona „*Energetický regulační úřad dále může usměrňovat ceny tepelné energie.*“

[29] Podle § 19a odst. 7 energetického zákona „*[n]a žádost dodavatele tepelné energie nebo držitele licence na distribuci elektřiny nebo distribuci plynu, jehož distribuční soustava není přímo připojena k přenosové soustavě nebo k přepravní soustavě, může Energetický regulační úřad rozhodnout o odlišném stanovení podmínek pro sjednání ceny tepelné energie nebo stanovení povolených výnosů a proměnných nákladů provozovatele distribuční soustavy. Energetický regulační úřad žádosti zcela nebo zčásti vyhoví, prokáže-li žadatel, že stanovený způsob regulace ceny mu dlouhodobě neumožňuje alespoň pokrytí oprávněných nákladů podle odstavce 1. Po právní moci rozhodnutí, kterým žádosti zcela nebo zčásti vyhoví, Energetický regulační úřad upraví stanovený způsob regulace nebo jeho jednotlivé podmínky nebo stanoví cenu za službu distribuční soustavy v elektroenergetice nebo plynárenství.*“

[30] Podle § 3 odst. 1 zákona o cenách platí, že „*[r]egulací cen se rozumí stanovení cen, mezí, ve kterých mohou být sjednávány, usměrňování výše cen nebo i stanovení postupu při sjednávání, uplatňování a vyúčtování cen nemovitostí, jejich částí a služeb spojených s jejich užíváním cenovými orgány.*“ a dle odst. 2 pak platí, že „*[r]ozhodnutí cenových orgánů podle tohoto zákona jsou závazná pro okruh adresátů, který je v nich vymezen.*“

[31] Podle § 18 odst. 1 písm. b) energetického zákona „*Energetický regulační úřad vykonává dozor nad dodržováním zákona o cenách v rozsahu podle zákona o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen.*“

[32] Stěžovatelka se domnívá, že na trhu s decentralizovaným teplem existuje dostatečná konkurence. Namítá, že krajský soud konkrétně nevymezil, jak složité kroky musí odběratel pro změnu dodavatele učinit, a že tyto nejsou důvodem pro zavádění cenové regulace.

[33] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že byly splněny podmínky pro vydávání cenových rozhodnutí v případě decentralizovaných dodávek tepelné energie (tedy na trhu, na kterém působila stěžovatelka), a že pro možnost uplatnění kompetence žalovaného je nutno postupovat mimo energetický zákon a zákon o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen také „skrze“ zákon o cenách.

[34] Jak Nejvyšší správní soud uvedl ve svém rozsudku ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Afs 81/2013 - 44: „[z]ákon o cenách obecně stanovuje cenová pravidla pro smluvní vztah prodávajícího a kupujícího (a to v případě, kdy účastníky takového vztahu mohou být soukromoprávní i veřejnoprávní subjekty) tak, aby v každém jednotlivém případě byla pro obě strany dosažena spravedlivá cena. Jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu č. 403/2009 Sb., kterým se mění zákon o cenách (i když se tato novela nevztahuje k rozhodnému období, lze z ní vyjít i v tomto případě), smluvní strana nesmí druhou poškodit tím, že by za poskytnutí plnění vyžadovala více, než by dosáhla v situaci, kdy by byla vystavena běžnému konkurenčnímu tlaku a kdy by druhá strana měla absolutní volnost ve volbě svého partnera (dodavatele). Obdobně kupující nesmí svého partnera nutit prodat za nižší cenu, než kterou by musel kupující zaplatit, pokud by byl vystaven konkurenci. Výhodnější nebo zneužitelné postavení může spočívat i v omezení vyplývajícím z povinnosti zajistit veřejné statky (závazek veřejné služby).“

[35] Smyslem a účelem cenové regulace má tedy být ochrana před negativními dopady nedokonalého trhu. Služby spočívající v dodávkách tepla vykazují dále popsaná specifika, na jejichž základě Nejvyšší správní soud ve shodě se soudem krajským dospěl k závěru o zákonnosti cenové regulace v dané oblasti.

[36] Dodávky tepla probíhají ve veřejném zájmu, neboť umožňují lidem užívat stavby přijatelným způsobem. Jak uvedl krajský soud, jedná se o „služby, které dotčené osoby (subjekty) musí (ze zákona nebo přinejmenším v rámci běžného životního standardu) užívat a na které jsou kladeny požadavky z hlediska veřejného zájmu“. V teplárenství neexistuje jednotný systém tranzitních a přenosových sítí, navíc teplo se „po cestě“ ztrácí, tudíž teplárenské aktivity zůstanou vždy omezeny na určitý region či lokalitu. Jedná se tedy o omezený trh. S ohledem na tento fakt a také to, že dodávky tepla jsou ve veřejném zájmu a prakticky nezbytné, je v daném odvětví cenová regulace potřebná. Odběratel sám těžko může ovlivňovat faktický objem služeb, které bude potřebovat, a to především s ohledem na klimatické podmínky (byť opatření jako zateplení nemovitostí v tomto ohledu může mít na objem služeb vliv).

[37] Na straně nabídky působí omezený počet poskytovatelů těchto služeb; je třeba určité odbornosti a jak již bylo řečeno, trh je lokálně omezen. Ne všude je možnost odebrat teplo od centrálního dodavatele, nebo naopak mít jinou alternativu, neboť všude její pořízení nemusí být technicky možné. Jedná se o služby, které osoby musí (ze zákona nebo přinejmenším v rámci běžného životního standardu) užívat a na které jsou kladeny požadavky z hlediska veřejného zájmu na ochraně životního prostředí a zájmu na bezpečnosti a ochraně zdraví veřejnosti.

[38] Byť krajský soud nespécifikoval, co konkrétně je myšleno „relativně složitými administrativními a technickými kroky“, ztotožňuje se Nejvyšší správní soud s jeho závěrem, že změnit dodavatele nelze snadno. Z logiky věci vyplývá, že musí dojít k ukončení stávající smlouvy a uzavření nové, přičemž podmínky, za kterých lze smlouvu ukončit, budou různorodé. Pro právního laika to nevyklučuje nutnost vyhledat (a zaplatit) služby odborníka, např. advokátní



pokračování

kanceláře. V případě bytových domů s existujícím společenstvím vlastníků jednotek musí pravděpodobně dojít v souladu se stanovami k alespoň částečnému konsensu mezi jednotlivými spoluvlastníky. Osoby, které využívají dodávky tepla v bytových prostorech užívaných na základě nájemní či podnájemní smlouvy, typicky nemohou dodavatele tepla jakkoli ovlivnit. Zmíněným technickým krokem pak bude například výměna stávajícího zařízení za nové; v takových případech bude často nutná vysoká počáteční investice. Jednotlivé administrativní a technické kroky nastíněné krajským soudem nelze bez konkrétního případu přesně popsat, nicméně není možné bez dalšího říci, že nemohou odběratele od změny odradit, jak tvrdí stěžovatelka. Samozřejmě nebude výjimečné, že se odběratel rozhodne pro změnu, pokud má k dispozici výrazně výhodnější nabídku, ovšem absolvovat celý proces opakovaně či dokonce pravidelně bude pravděpodobně málokdo. Je také nutné podotknout, že není rozhodující, jak moc složitá je změna dodavatele; Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že s ohledem na veškeré výše uvedené faktory, zejména lokálnost trhu, nezbytnost služeb – veřejný zájem a nemožnost odběratele zcela ovlivnit objem potřebných služeb, nelze zkoumané prostředí označit za dokonale konkurenční.

[39] Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit ani názoru stěžovatelky, že je absurdní představa, aby byl dodavatel a případně provozovatel tepelného čerpadla ve své činnosti regulován, když je vystaven tvrdé konkurenci jiných dodavatelů; právě z tohoto důvodu musí cenová regulace dopadat na všechny dodavatele tepla, přičemž tyto není možné zaměňovat s jinými subjekty.

[40] Kasační soud také dodává, že zvolený způsob regulace je v dané věci přiměřený a vhodný. Věcné usměrňování cen podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách představuje volnější formu regulace cen, která nesměřuje k určení konkrétní ceny služby, ale pouze stanoví pravidla, resp. omezení pro její sjednávání.

[41] Nad rámec uvedeného pouze pro dokreslení situace Nejvyšší správní soud podotýká, že v daném případě je mezi stěžovatelkou a odběratelem uzavřena Smlouva o dílo koncipovaná na dobu minimálně třiceti let. Vzhledem ke specifičnosti dané služby lze očekávat, že smlouvy na dodávku tepelné energie budou dlouhodobějšího charakteru, neboť, jak bylo zmiňováno výše, není tak snadné změnit dodavatele, resp. není reálné takovou změnu provádět často. Ve zmiňované Smlouvě o dílo je také uvedeno: „*Obě smluvní strany berou na vědomí, že ceny dodávek tepla pro obřev TV jsou cenami regulovanými.*“

[42] K vymezení pojmu dodavatel dle energetického zákona tak, jak jej chápe krajský soud, stěžovatelka uvedla, že nezohlednil komentářovou literaturu, kterou zmínila v žalobě (Eichlerová, K., Handrlíca, J., Jasenský, M., Kořán, J., Košťál, V., Plášilová, D., Zákoucký, P. Energetický zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 53-54). Dle názoru stěžovatelky z ní vyplývá, že nemá být považována za dodavatele tepelné energie ve smyslu energetického zákona.

[43] Krajský soud vycházel z jiné komentářové literatury: „[Z] *definice dodavatele již jazykovým výkladem vyplývá, že jím nemusí být nutně jen držitel licence podle EnerZ, ale i subjekt dodávající tepelnou energii zákazníkům na základě jiného oprávnění, typicky výrobce tepelné energie nepodléhající licenci, provádějící činnost na základě koncesované živnosti (příloha č. 3 ŽZ). Obecně existuje modelů dodávky tepelné energie z hlediska podnikatelského oprávnění více, pro přehled možno odkázat na Společné stanovisko Úřadu a Státní energetické inspekce pro hodnocení vydávání licencí. Uvedené široké pojetí dodavatele tepelné energie bývá někdy odmítáno (Eichlerová, Handrlíca, Jasenský, Kořán, Košťál, Plášilová, Zákoucký 2016 s. 53), v zásadě s odůvodněním, že právní režim EnerZ by měl dopadat pouze na držitele licence. Problém rozlišování licencovaných a nelicencovaných dodavatelů nenastává v oblasti věcného usměrňování cen podle CenZ, neboť tomu*“

*podléhá obecně prodej určitého zákonem vymezeného zboží bez ohledu na to, jaký subjekt jej uskutečňuje (§ 17 odst. 11 EnerZ). Jakkoliv lze soublasit s názorem, že EnerZ s pojmy dodavatel tepelné energie a držitel licence v oblasti teplárenství nezachází důsledně a v některých případech může být pochybné, na jaký okruh subjektů ustanovení dopadá, není to přesvědčivý argument proti naprostému vynětí nelicencovaných dodavatelů z právního režimu EnerZ, neboť i v jejich případě se jedná o výkon podnikání v energetice, byť nikoliv na základě licence jakožto specifického oprávnění. V oblasti sankční dokonce EnerZ okruh dodavatelů bez licence uvádí výslovně v § 91a odst. 4. Zda se určité ustanovení vztahuje na veškeré dodavatele, anebo pouze na držitele licence, by mělo být hodnoceno vždy v kontextu daného ustanovení. Rozdílnost rozsahu zákonné regulace na licencované či nelicencované dodavatele lze demonstrovat na § 76 odst. 1 a § 77 odst. 1, když kontraktační povinnost a povinnost připojení ke zdroji tepelné energie či rozvodnému zařízení mají pouze ti dodavatelé, kteří jsou držitelé licence.“ (ZDVIHAL, Zdeněk, SVĚRÁKOVÁ, Jana, MED, Jakub, OSADSKÁ, Jana a kol. Energetický zákon. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 114–115, marg. č. 399–400) [zvýraznil NSS].*

[44] V uvedené citaci autoři se stěžovatelkou namítaným komentářem přímo polemizují, není tedy pravdou, že krajský soud námitku nijak nerefletoval; se závěry uvedené citace se ztotožnil a dovedl, že cenové rozhodnutí žalovaného na stěžovatelku dopadalo bez ohledu na vymezení pojmu dodavatel. S tímto závěrem se ztotožňuje i Nejvyšší správní soud. Jakkoli může být u některých ustanovení energetického zákona sporné, na koho mají dopadat, a v tomto ohledu může být definice pojmu dodavatel problematická, v oblasti věcného usměrňování cen problém rozlišování licencovaných a nelicencovaných dodavatelů nenastává. Argument, že užití pojetí dodavatele je ústavně konformní, neboť nelze aplikovat pravidla energetického zákona na osoby, které dle něj nepodnikají, není důvodný; i v případě stěžovatelky se jednalo o podnikání v energetice, byť na základě jiného oprávnění. Regulaci žalovaného podléhá teplo jako určité zákonem vymezené zboží bez ohledu na to, kdo jeho prodej uskutečňuje.

[45] Pochybení krajského soudu nelze spatřovat ani v tom, že postupoval v souladu s rozsudkem zdejšího soudu ze dne 18. 5. 2005, č. j. 2 As 4/2004 – 138. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že žalovaný byl oprávněn k vydání napadeného rozhodnutí.

### III. B Ekonomicky (ne)oprávněné náklady

[46] Podle § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách platí, že „[p]ro účely tohoto zákona se za ekonomicky oprávněné náklady považují náklady pořízení odpovídajícího množství přímého materiálu, mzdové a ostatní osobní náklady, technologicky nezbytné ostatní přímé a nepřímé náklady a náklady oběhu; při posuzování ekonomicky oprávněných nákladů se vychází z dlouhodobě obvyklé úrovně těchto nákladů v obdobných ekonomických činnostech s přihlídnutím k zvláštnostem daného zboží.“

[47] Stěžovatelka tvrdí, že náklady posouzené jako neoprávněné byly skutečně vynaloženy a byly pouze uvedeny v nesprávných položkách. Krajský soud se podle ní tímto nezabýval, ačkoliv je zřejmé, že k vynaložení těchto nákladů došlo.

[48] Krajský soud nejprve rozebral, jaké jsou ekonomicky neoprávněné náklady, a zabýval se materiální stránkou daného přestupku, přičemž poukázal na nepodstatnost některých stěžovatelčiných námitek, neboť u tohoto přestupku je podstatná odpovědnost za výsledek. Ohledně tvrzené nezákonnosti napadeného rozhodnutí odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde je uvedeno, proč argumentace, resp. skutková verze událostí prezentovaná stěžovatelkou, není věrohodná. S tímto posouzením se krajský soud ztotožnil, proto na něj odkázal. V tomto postupu neshledal Nejvyšší správní soud žádné pochybení a neztotožňuje se proto s argumentací stěžovatelky. Popsaný postup je v souladu s judikaturou zdejšího soudu, viz např. rozsudek ze dne 24. 4. 2014, č. j. 5 As 68/2013 - 29. Je-li rozhodnutí žalovaného

pokračování

správního orgánu řádně odůvodněno, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími či nijak nezpochybňují napadené odůvodnění a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, je přípustné, aby si krajský soud správné závěry žalovaného souhlasnou poznámkou osvojil.

[49] Stěžovatelka v této námitce neuvedla nic, čím by zpochybnila odůvodnění napadeného rozsudku, resp. tedy napadeného rozhodnutí, na které krajský soud odkázal. Nejvyšší správní soud proto tuto námitku neshledal důvodnou.

### *III. C Uložení opatření k nápravě*

[50] Stěžovatelka dále namítá, že bylo povinností žalovaného zahájit správní řízení o uložení opatření k nápravě, neboť účelem tohoto řízení není zjištění a prokázání porušení právních předpisů jako u přestupku; procesním oprávněním stěžovatelky pak bylo využít stejné či odlišné argumenty procesní obrany.

[51] Dle Nejvyššího správního soudu lze stěžovatelce bezpochyby přisvědčit v tom, že uplatňování správní odpovědnosti (ukládání správních trestů nebo ochranných opatření) nelze směřovat s ukládáním opatření k nápravě nedostatků zjištěných při výkonu správního dozoru, neboť se jedná o samostatný právní institut odlišný od sankce. V daném případě je třeba předeslat, že žalovaný je orgánem oprávněným na základě § 18 odst. 3 energetického zákona ukládat jak pokuty, tak i opatření k nápravě.

[52] Nápravné opatření se neukládá na základě vyslovení odpovědnosti za přestupek, ale na základě přičitatelnosti protiprávního stavu dané osobě. Je tedy možné ukládat nápravná opatření tam, kde nebude zároveň rozhodnuto o odpovědnosti za přestupek či uložení správní sankce; v takovém případě je namístě, aby bylo zahájeno správní řízení toliko ve věci uložení nápravného opatření. Ve většině případů však tento právní stav, který vyvolává potřebu uložení opatření k nápravě, bude věcně kopírovat jednání pachatele přestupku. Tak je tomu i v daném případě; proto podstatnou otázkou pro posouzení věci je, zda došlo v daném případě k tvrzenému porušení stěžovatelčiných procesních práv, či nikoliv.

[53] Stěžovatelka v kasační stížnosti tvrdí, že nelze předjímat, zda by využila identické námitky týkající se porušení právních povinností; ve vztahu k nápravným opatřením se může jednat o námitky k případné formě a způsobu zamýšleného opatření k nápravě. Na tomto místě Nejvyšší správní soud podotýká, že veškeré tyto námitky mohla stěžovatelka uplatnit v rozkladu. I v případě, kdy by bylo zahájeno samostatné správní řízení, kde by oznámením o jeho zahájení bylo avizováno, že je možné, že k uložení opatření k nápravě dojde, nemohla by stěžovatelka předvídat, jakou formou či způsobem by to mělo být realizováno. Těžko by se tedy proti tomu mohla bránit; logicky by jí tedy nezbývalo nic jiného, než se bránit proti tvrzení existence protiprávního stavu, případně jeho přičitatelnosti jí samotné. Až na základě uložení konkrétního opatření prvostupňovým správním rozhodnutím by bylo jasné, jaké konkrétní nápravné opatření bylo uloženo a následně by stěžovatelka proti jeho formě/způsobu mohla argumentovat. Tento postup jí byl umožněn i v dané věci. V podaném rozkladu však stěžovatelka brojí pouze námitkami týkajícími se neporušení právních povinností.

[54] Tvrдила-li stěžovatelka v žalobě, že nebyla v patnáctidenní lhůtě pro rozklad (podaný dne 23. 6. 2018) schopna veškeré svoje argumenty uplatnit, je namístě poukázat na Doplnění rozkladu, které stěžovatelka zaslala správnímu orgánu dne 31. 8. 2018; ani v tomto podání proti uloženým opatřením k nápravě nebrojí, argumentace opět směřuje pouze k neporušení právních

povinností. Rada žalovaného sice k Doplnění rozkladu nepřihlédla jako k podání rozšiřujícímu rozsah přezkumu, toho si však stěžovatelka nemohla být vědoma, když v Doplnění rozkladu uvedla „[s]oučasně Účastník požádal o prodloužení lhůty k podání doplnění rozkladu a to do 31. 8. 2018, přičemž mu bylo správním orgánem vyhověno.“ Chtěla-li stěžovatelka proti nápravným opatřením argumentovat, jistě by tak ve svém podání ze dne 31. 8. 2018 učinila, neboť zjevně měla za to, že rozšiřuje ve lhůtě rozsah přezkumu prvostupňového správního rozhodnutí. Stěžovatelka však nenamítala ničeho a neargumentovala ani tím, že o nápravných opatřeních mělo být vedeno samostatné správní řízení.

[55] Nejvyššímu správnímu soudu není jasné, jakou jinou argumentaci, než kterou uplatňovala v průběhu správního řízení, by stěžovatelka mohla použít, neboť v kasační stížnosti v návaznosti na argumentaci ohledně vedení samostatného řízení pouze zopakovala námitku oprávněnosti jí do kalkulace zahrnutých nákladů, která se však prolíná celým řízením a nebyla správními orgány, krajským soudem ani Nejvyšším správním soudem shledána důvodnou. K argumentaci, že nedošlo k poškození odběratelů a nemá smysl provádět opravné vyúčtování, neboť náklady byly pouze zahrnuty do nesprávné položky a uplatňovaná výše ceny tepelné energie by měla zůstat stejná, odkazuje kasační soud na své vypořádání námítky v bodě III. B tohoto rozsudku – vzhledem k tomu, že námitka o oprávněnosti ekonomických nákladů neobstála, nelze logicky ani tomuto argumentu stěžovatelky přisvědčit.

[56] Byť lze se stěžovatelkou souhlasit, že by bylo možné o případném uložení nápravného opatření informovat již na začátku správního řízení, či v jeho průběhu, na věci by to nic nezměnilo. Také lze přisvědčit krajskému soudu v tom, že bylo logicky možné jeho uložení očekávat, neboť žalovaný tuto kompetenci má a smyslem nápravného opatření je obecně odstranění zjištěného protiprávního stavu a v předmětném správním řízení byl zjištěn protiprávní stav přičitatelný stěžovatelce. Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud uzavírá, že nezahájením samostatného řízení ohledně uložení nápravných opatření nedošlo k zásahu do procesních práv stěžovatelky.

### *III. D Neurčitost výroků o uložení nápravných opatření a povinnost doložit jejich splnění*

[57] Výroky rozhodnutí žalovaného ohledně uložených nápravných opatření jsou dle stěžovatelky neurčité; mělo by zde být vymezeno, s jakými konkrétními odběrateli by mělo být provedeno opravné vyúčtování. Z výroků rozhodnutí totiž musí vyplývat, vůči kterým konkrétním subjektům má stěžovatelka takto postupovat. Rovněž není povinností stěžovatelky zjišťovat případné právní nástupce odběratelů v případě, že by v mezidobě zanikli.

[58] Nejvyšší správní soud neshledal námitku neurčitosti výroků důvodnou. Pro výroky ukládající nápravné opatření nejsou uplatňovány takové požadavky jako u výroků v oblasti správního trestání. Vzhledem k tomu, že ukládaných povinností bude široká škála, jednotlivé výroky a míra jejich podrobnosti se budou napříč různými oblastmi značně lišit. Může být stanovena konkrétní povinnost, nebo naopak povinnost obecná v návaznosti na zjištěné nedostatky. Výrok o uložení nápravného opatření je určitý, pokud deklaruje existenci právní povinnosti a její porušení tak, aby nebylo pochybností o tom, v jakém směru má subjekt opatření k nápravě učinit.

[59] V posuzovaném případě výroky o uložení nápravných opatření tyto nároky splňují. Ohledně právní povinnosti a jejího porušení je jasně odkázáno na výroky předchozí, které toto deklarují; rovněž uložená povinnost je zde uvedena, a to velice konkrétně. Není přitom důvodná námitka, že nejsou specifikováni konkrétní odběratelé – sama stěžovatelka si musí být vědoma toho, komu v daných lokalitách a obdobích teplo dodávala; nicméně je to podrobně popsáno

pokračování

i v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí.

[60] Dále stěžovatelce není zřejmé, na základě jakého zákonného ustanovení jí byla uložena povinnost doložit splnění provedení opatření k nápravě, když tato nespadá pod dikci § 18 odst. 3 písm. b) energetického zákona. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že se v posuzovaném případě nejedná o nově stanovenou povinnost, nýbrž pouze dílčí část povinnosti uložené; stěžovatelka je povinna uloženými nápravnými opatřeními k provedení opravného vyúčtování. V tomto konkrétním případě jí tedy doložení splnění povinností nepřinese žádné administrativní, časové nebo jiné náklady, když toto opravné vyúčtování, které je stejně povinna vystavit, zašle žalovanému. Nedochozí tak k zásahu do jejích práv.

### III. E Přezkum výše uložené sankce

[61] Podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách platí, že „[f]yzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se 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.“

[62] Podle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách „[z]a přestupek lze uložit pokutu ve výši jedno až pětinasobku nepřiměřeného majetkového prospěchu, jde-li vyčslit, zjištěného za kontrolované období, nejvýše za dobu jeho posledních 3 let, nebo do 1 000 000 Kč, je-li výše nepřiměřeného majetkového prospěchu nižší než 1 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. a) až f), odstavce 3 písm. a) nebo odstavce 2 písm. b).“

[63] Závěrem své kasační stížnosti stěžovatelka brojila proti přezkumu výše uložené pokuty. Krajský soud měl podle ní prověřovat důvody, proč byla pokuta stanovena v horní polovině zákonné sazby a zda nedošlo k překročení mezí a hledisek stanovených § 37 přestupkového zákona.

[64] Krajský soud v napadeném rozsudku ve vztahu k námitce týkající se nezákonnosti výše uložené sankce podotkl, že žalobkyně neuplatnila návrh na moderaci, a soud se tedy nemohl zabývat snížením pokuty ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s.; výši uložené sankce přezkoumával krajský soud tedy pouze z hlediska zákonnosti. Příhodně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36, který říká, že „ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil. Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a položil na místo správního uvážení soudcovské a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena. To by mohl soud učinit podle § 78 odst. 2 s. ř. s. jen na návrh žalobce, pokud by dospěl k závěru, že pokuta byla správním orgánem uložena ve zjevně nepřiměřené výši (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000 - 62, publikovaný pod č. 225/2004 Sb. NSS, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).“

[65] Krajský soud konstatoval, že žalovaný se věnoval relevantním vymezeným zákonným kritériím pro stanovení výše pokuty na stranách 79 – 84 prvostupňového správního rozhodnutí a přezkoumatelným způsobem je zhodnotil. Žalovaný se zabýval i tím, zda pokuta nemohla mít likvidační charakter. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s postupem krajského soudu i se závěrem, že v daném případě nelze hovořit o excesivním způsobu správního trestání.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[66] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[67] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nepřiznal.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. srpna 2022

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu