



Energetický regulační úřad

Ing. Alena Vitásková
předsedkyně

Č. j.: 07650-13/2014-ERU

V Jihlavě dne 26. ledna 2015

R o z h o d n u t í

O rozkladu společnosti Veolia Energie ČR, a.s. (dříve Dalkia Česká republika, a.s.), se sídlem 28. října 3337/7, 702 00 Ostrava, IČ: 451 93 410 (dále též „účastník řízení“ nebo „kontrolovaná osoba“), proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 07650-7/2014-ERU (sp. zn. KO-07650/2014-ERU) ze dne 10. října 2014, kterým Energetický regulační úřad jako věcně příslušný správní orgán podle § 18 odst. 1 písm. a) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „energetický zákon“), rozhodl o spáchání 5 správních deliktů podle § 91a odst. 1 písm. a) energetického zákona, kterých se dopustil účastník řízení tím, že v rozporu s § 3 odst. 3 energetického zákona podnikal bez licence na výrobu a rozvod tepelné energie, když vyráběl a distribuoval tepelnou energii pro vytápění a ohřev teplé vody z pěti zdrojů tepelné energie do odběrných tepelných zařízení umístěných v týchž objektech, ve kterých se tato tepelná zařízení nacházejí, a dalších odběrných tepelných zařízení nacházejících se mimo tyto objekty, za což mu byla uložena úhrnná pokuta 90 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši paušální částky 1 000 Kč, a dále rozhodl výrokem IV. o zastavení části řízení, jsem jako nadřízený správní orgán Energetického regulačního úřadu rozhodla podle § 96 odst. 2 energetického zákona ve spojení s § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), na návrh rozkladové komise, ustavené podle § 152 odst. 3 správního řádu, takto:

Rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 07650-7/2014-ERU (sp. zn. KO-07650/2014-ERU) ze dne 10. října 2014 zrušuji a věc vracím Energetickému regulačnímu úřadu k novému projednání.

Odůvodnění:

I. Kontrolní zjištění

Energetický regulační úřad zahájil ve dnech 5. a 19. února 2014 kontroly u účastníka řízení ve smyslu zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). V rámci provedených kontrol se kontrolní orgán zaměřil na zjištění, zda účastník řízení při výrobě a rozvodu tepelné energie dodržuje povinnosti vyplývající z § 3 odst. 3 energetického zákona. Závěry kontroly byly obsaženy v kontrolních protokolech č. [REDAKCE] ze dne 28. dubna 2014, č. [REDAKCE]

ze dne 28. dubna 2014, č. [REDAKCE] ze dne 16. května 2014, č. [REDAKCE] ze dne 20. června 2014 a č. [REDAKCE] ze dne 25. června 2014.

Na základě provedených kontrol bylo zjištěno, že kontrolovaná osoba podniká v provozovnách označených jako „G568 Jahodnice B“, „G569 Jahodnice D“, „G744 P“, „G165, Byty Roztoky“ a „G896 P“ v činnostech výroba a rozvod tepelné energie na základě koncesní listiny vydané Magistrátem města Ostrava č. j. [REDAKCE] ze dne 22. prosince 2003 (dále jen „koncese“), ačkoliv je v těchto případech tepelná energie vyráběna a dodávána nejen do odběrného tepelného zařízení umístěného v objektu, v němž se zdroj tepelné energie nachází, ale současně do dalších odběrných tepelných zařízení v objektech patřících odlišným vlastníkům. Z tohoto důvodu bylo konstatováno, že kontrolovaná osoba dodává tepelnou energii v případě každé z provozoven z jednoho tepelného zdroje nejméně dvěma odběratelům prostřednictvím více odběrných tepelných zařízení, aniž by však pro tyto činnosti v rozporu s § 3 odst. 3 energetického zákona disponovala příslušnými licencemi udělenými Energetickým regulačním úřadem.

Proti kontrolním zjištěním obsaženým v protokolech č. [REDAKCE] a č. [REDAKCE] podala kontrolovaná osoba námitky, kde poukazovala na skutečnost, že v rámci provozovny „G568 Jahodnice B“ požádala o rozšíření stávajících licencí na výrobu a rozvod tepelné energie před zahájením kontroly ze strany Energetického regulačního úřadu a u provozovny „G569 Jahodnice D“ po jejím zahájení. Námitky byly následně zamítnuty.

II. Řízení před Energetickým regulačním úřadem

Dne 19. srpna 2014 zahájil Energetický regulační úřad s kontrolovanou osobou správní řízení pro podezření ze spáchání správních deliktů podle § 91a odst. 1 písm. a) energetického zákona.

V rámci řízení zaslal účastník řízení dne 8. září 2014 své vyjádření, v němž uvedl, že v době zahájení dodávek tepelné energie postačovala pro provoz energetických zařízení v předmětných provozovnách koncese, neboť tepelná energie byla dodávána do více budov, avšak jediného odběratele, tvořících s budovou, kde se zdroj nachází, jeden propojený celek. Administrativním pochybením nedošlo k včasnému zahájení řízení o rozšíření licencí poté, co nastala pluralita odběratelů. Účastník řízení dále poukázal na skutečnost, že žádnému z odběratelů tímto pochybením újma nevznikla a sám účastník řízení na základě zjištěných nedostatků přijal preventivní opatření.

Rozhodnutím Energetického regulačního úřadu č. j. 07650-7/2014-ERU ze dne 10. října 2014 byla účastníkovi řízení za spáchání 5 správních deliktů podle § 91a odst. 1 písm. a) energetického zákona uložena pokuta ve výši 90 000 Kč a povinnost úhrady nákladů řízení. V rozhodnutí se správní orgán prvního stupně ztotožnil se závěry kontrolního orgánu ohledně konstatování porušení § 3 odst. 3 energetického zákona, když současně shledal naplnění jednotlivých znaků skutkové podstaty posuzovaných správních deliktů. V části bylo správní řízení zastaveno, neboť se účastník řízení vytýkaných správních deliktů dle odůvodnění rozhodnutí nedopouštěl po celou dobu uvedenou v oznámení o zahájení správního řízení, ale pouze po část této doby.

III. Rozklad účastníka řízení

Proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 07650-7/2014-ERU ze dne 10. října 2014 podal účastník řízení dne 26. října 2014 rozklad. Účastník řízení namítá, že se Energetický regulační úřad dostatečně nezabýval otázkou povinnosti dodavatele tepla podat žádost o změnu rozhodnutí o udělení licence za účelem zahrnutí dalších provozoven a zejména vymezením okamžiku, kdy je k takovému úkonu dodavatel tepelné energie povinen. V této souvislosti uvádí situaci, kdy před podáním žádosti odběratel tepelné energie zmaří získání licence, např. neudělením souhlasu vlastníka energetického zařízení k jeho užívání. Účastník řízení dále nesouhlasí s hodnocením materiální stránky správního deliktu, neboť má za to, že se absence udělené licence nijak nedotkla regulace cen tepelné energie, která se vztahuje na všechny dodavatele tepelné energie bez rozdílu. Ve vztahu k materiální stránce deliktu účastník řízení rovněž poukázal na rozhodnutí předsedkyně Energetického regulačního úřadu č. j. 03766-41/2013-ERU ze dne 31. března 2014, podle něhož nedostatek kompetence orgánu veřejné moci způsobený nedodržením právních předpisů adresátem veřejné moci by byl ve svém důsledku popřením práva, na základě čehož dovozuje, že nebyl narušen zájem na ochraně odběratelů. V neposlední řadě účastník řízení rozporuje porušení veřejného zájmu společnosti, když tento zájem spatřuje v povinnosti řádně vykonávat činnost, která je, příp. by být měla, předmětem licence. Účastník řízení následně polemizuje nad právní kvalifikací daných skutků, když správní delikt podle § 91a odst. 1 písm. a) energetického zákona spočívá v podnikání bez licence, přičemž účastník řízení disponuje platně udělenou licencí jak na výrobu, tak i na rozvod tepelné energie. Z těchto důvodů navrhuje, aby předsedkyně Energetického regulačního úřadu napadené rozhodnutí zrušila.

IV. Řízení o rozkladu

Rozklad účastníka řízení byl podán včas a splňoval předepsané náležitosti. Na základě podaného rozkladu jsem po jeho projednání v rozkladové komisi zřízené podle § 152 odst. 3 správního řádu a s přihlédnutím k návrhu rozkladové komise rozhodla tak, jak je uvedeno ve výrokové části tohoto rozhodnutí, a to z následujících důvodů.

Podle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumává odvolací správní orgán soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.

Po posouzení rozkladem napadeného rozhodnutí jsem dospěla k závěru, že rozhodnutí vychází z nesprávné právní kvalifikace a je v části nepřezkoumatelné.

Energetický regulační úřad jednání účastníka řízení kvalifikoval jako porušení § 3 odst. 3 energetického zákona, tj. podnikání bez licence, přičemž shledal naplnění formálních znaků i materiální stránky správního deliktu podle § 91a odst. 1 písm. a) téhož zákona. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že účastník řízení nebyl držitelem licence na výrobu a rozvod tepelné energie ve vztahu ke kontrolovaným provozovnám v obdobích specifikovaných ve výroku I. rozhodnutí a současně ani nesplňoval podmínky, za nichž není udělení licence pro podnikání v energetických odvětvích ze zákona nutné.

S těmito závěry se nicméně neztotožňuji. Z hlediska systematizace správních deliktů v energetickém zákoně lze rozlišit správní delikty v širším slova smyslu jednak na přestupky

podle § 90 a dále na správní delikty držitele licence podle § 91, správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob podle § 91a a správní delikty osoby, která je součástí vertikálně integrovaného podnikatele nebo vertikálně integrovaného plynárenského podnikatele nebo koncernu podle § 91b energetického zákona. Je tak zřejmé, že zákon rozlišuje mimo jiné správní delikty spáchané osobami v postavení držitelů licencí a osobami, které takové postavení nemají. V případě účastníka řízení je Energetickému regulačnímu úřadu známo z úřední činnosti, že disponuje licencí na výrobu tepelné energie č. 310100551 a licencí na rozvod tepelné energie č. 320100548. Z tohoto důvodu je vyloučeno, aby se dopustil v činnostech výroby a rozvodu tepelné energie neoprávněného podnikání v rozporu s § 3 odst. 3, když správní delikt uvedený v § 91a odst. 1 písm. a) energetického zákona může spáchat toliko právnická či podnikající fyzická osoba, které příslušná licence udělena nebyla, tj. pro držitele licence zákon příslušnou skutkovou podstatu správního deliktu nestanoví.

Na druhou stranu však souhlasím s Energetickým regulačním úřadem v tom, že účastníkovi řízení vznikla pro výše uvedených pět provozoven povinnost být držitelem licence na výrobu a rozvod tepelné energie, když bylo na základě kontrol bez pochybností zjištěno, že účastník řízení vyrábí a dodává tepelnou energii v jednotlivých případech nejméně dvěma odběratelům prostřednictvím rozvodných zařízení, která je třeba ve smyslu § 2 odst. 2 písm. c) bodu 8 energetického zákona považovat za odběrná tepelná zařízení. Není tak naplněna výjimka uvedená v § 3 odst. 3 energetického zákona týkající se dodávky tepelné energie jedním odběrným tepelným zařízením. Protože účastník řízení předmětnými licencemi disponuje, avšak ne v rozsahu, který by zahrnoval těchto pět provozoven, jedná se sice o podnikání bez licence, ale nikoliv v rozporu s § 3 odst. 3 energetického zákona. V úvahu tak přichází porušení § 9 odst. 5 téhož zákona, podle něhož v případě rozšíření počtu provozoven, změny technických parametrů stávajících provozoven nebo změny rozsahu vymezeného území je držitel licence oprávněn zahájit výkon licencované činnosti v těchto provozovnách nebo na vymezeném území dnem právní moci rozhodnutí o změně rozhodnutí o udělení licence. Povinností účastníka řízení bylo požádat o změnu licence ve smyslu rozšíření stávajících licencí o nové provozovny, přičemž porušení citovaného ustanovení zákona odpovídá správní delikt uvedený v § 91 odst. 1 písm. h) energetického zákona, což je správní delikt stanovený pro držitele licence. Nesprávným právním posouzením zatížil správní orgán rozhodnutí vadou, která způsobuje jeho nezákonnost.

Co se týče časového vymezení jednotlivých správních deliktů, správní orgán stanovil časovou hranici, po jejímž dosažení byl účastník řízení povinen disponovat licencí na výrobu a rozvod tepelné energie pro výkon těchto činností. Před dosažením tohoto data správní orgán takovou povinnost neshledal, neboť dospěl k závěru, že účastník řízení v rámci jednotlivých provozoven vyráběl a dodával tepelnou energii pouze jednomu odběrateli, čímž byla naplněna výjimka § 3 odst. 3 energetického zákona. Z tohoto důvodu bylo správní řízení v části zastaveno. Energetický regulační úřad nicméně přezkoumatelným způsobem nevymezil zmíněný časový okamžik, od něž se odvíjí doba trvání správního deliktu, přičemž z odůvodnění rozhodnutí není zřejmé, jak správní orgán dospěl k datům uvedeným ve výroku I. a IV. napadeného rozhodnutí. V této souvislosti je nutné přijmout námitku účastníka řízení, podle níž správní orgán dostatečně nevymezil okamžik, od kterého se odvíjí povinnost mít pro výše uvedené činnosti licence, aby v jejich realizaci mohl účastník řízení pokračovat

v souladu se zákonem, když změna vlastnického práva k příslušným objektům z developera na nové vlastníky (společenství vlastníků jednotek) a změna v osobě odběratele prochází několika stádii a trvá po určitý časový úsek. Tato skutečnost má přitom vliv na hodnocení materiální stránky správního deliktu z hlediska délky protiprávního jednání. Nepřezkoumatelnost ve vymezení správních deliktů spočívající v nedostatečném určení okamžiku rozhodného pro počátek trvání těchto deliktů je rovněž důvodem pro zrušení předmětného rozhodnutí.

Uvedené skutečnosti by měl správní orgán zohlednit taktéž při uvažování o výši ukládané pokuty, neboť ačkoliv byla pokuta uložena při spodní hranici zákonem stanoveného rozpětí sankce, jeví se její výše nepřiměřenou ve vztahu k posuzovanému případu. Správní orgán by měl především přihlídnout k odlišné závažnosti správních deliktů, neboť lze konstatovat, že porušení § 3 odst. 3 energetického zákona je z hlediska ochrany veřejného zájmu závažnější než porušení § 9 odst. 5 tohoto zákona, když ve druhém případě má určitá osoba vždy oprávnění k výkonu energetickým zákonem stanovené činnosti, pouze ne v odpovídajícím rozsahu (počet provozoven, rozsah vymezeného území), který zákon vyžaduje. Skutečnost, že je účastník řízení držitelem licence nutně znamená, že určité podmínky pro její udělení byl povinen splnit (např. prokázal finanční předpoklady), na rozdíl od situace, kdy by držitelem licence vůbec nebyl. Ve vztahu k pokutě je dále nutné zdůraznit, že Energetický regulační úřad neprokazoval ani netvrdil, že by účastník řízení porušoval nebo neplnil povinnosti, které by mu jinak vyplývaly ze zákona, kdyby pro předmětné provozovny licenci měl. Nezanedbatelnou roli při ukládání sankce hraje i skutečnost, že původně byla tepelná energie dodávána pouze jednomu odběrateli, přičemž účastníkovi řízení stačilo, když tyto dodávky prováděl na základě koncese. Okolnost provozování tepelných zařízení na základě koncese správní orgán hodnotil jako polehčující, domnívám se však, že v tomto případě mělo jít o okolnost výrazně polehčující, když se teprve v průběhu provozu energetických zařízení změnila podmínky dodávky tepelné energie.

Dále je nutné reagovat na námitky účastníka řízení rozporující naplnění materiální stránky správních deliktů. Je pravdou, že Energetický regulační úřad při hodnocení materiální stránky vyjmenoval spíše hypotetické či obecné důvody, nicméně to neznamena, že by zde materiální stránka zcela absentovala. Přesto mám za to, že Energetický regulační úřad uvedl narušení zájmu na regulaci cen tepelné energie nesprávně. Cenová regulace se totiž vztahuje na všechny prodávající určeného druhu zboží (viz § 6 odst. 2 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách) bez ohledu na to, zda se jedná o prodávajícího, který licenci má nebo ji má mít, či zda jde o prodávajícího realizujícího dodávky na základě koncese. Pokud tím měl však Energetický regulační úřad na mysli vyhotovování a předávání údajů a podkladů pro účely regulace a statistiky, pak měl toto ve svém rozhodnutí blíže specifikovat.

S argumentací správního orgánu možným narušením zájmu společnosti na ochraně odběratelů společně s konstatováním menšího okruhu povinností, než jsou energetickým zákonem stanoveny pro držitele licence, se zcela ztotožňuji, ačkoliv přesvědčivost této části rozhodnutí ubírá neuvedení alespoň demonstrativního výčtu těchto povinností. Pokud by totiž účastník řízení byl držitelem licence, vztahovaly by se na něj povinnosti uvedené např. v § 11 nebo § 76 odst. 4 a 9 energetického zákona, přičemž v případě jejich nedodržení by měl správní orgán možnost takové jednání sankcionovat podle § 91 téhož zákona. Uvedené

povinnosti dodavatel tepelné energie, který není držitelem licence, z hlediska energetického zákona nemá.

V neposlední řadě zde spatřuji zájem veřejnosti, který Energetický regulační úřad ve svém rozhodnutí neuvedl, a to zájem na vykonávání činností, které podléhají povinnosti mít pro tyto činnosti určitý druh veřejnoprávního povolení, při splnění podmínek, jež pro tyto činnosti zákon stanovuje. Jedná se tedy o projev veřejnoprávního dohledu nad určitým segmentem trhu s omezeným přístupem subjektů. Rozhodnutí o udělení licence totiž není pouhou formalitou, naopak je výsledkem správního řízení, v němž je žadatel povinen prokázat určité stanovené skutečnosti, přičemž konečným rozhodnutím ve věci správní orgán stvrzuje, že držitel licence podmínky zakotvené v zákoně splňuje. Žadatel o licenci tak musí v době rozhodování o žádosti o udělení licence mimo jiné prokázat, že splňuje finanční a technické předpoklady k zajištění výkonu licencované činnosti, tj. musí prokázat, že je schopen finančně zabezpečit provozování činnosti, na kterou je vyžadována licence, a závazky nejméně na období 5 let a že u energetického zařízení, pro něž je žádost o udělení licence podávána, je osvědčena jeho bezpečnost v rozsahu a za podmínek stanovených právními a ostatními předpisy k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a v souladu s technickou dokumentací.

V. Závěr

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem jsem rozhodla o zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání. Energetický regulační úřad by měl především přesně vymezit okamžik, od kterého měl účastník řízení povinnost mít potřebné licence, a tento přezkoumatelným způsobem odůvodnit. Následně by měl jednotlivé skutky popsané v napadeném rozhodnutí právně překvalifikovat, neboť se v případě účastníka řízení nemůže jednat o porušení § 3 odst. 3 energetického zákona, a pakliže shledá naplnění formálních znaků i materiální stránky jiných správních deliktů, uložit za ně sankci odpovídající závažnosti a individuálním okolnostem vzniku protiprávního stavu.

Poučení o opravném prostředku:

Proti tomuto rozhodnutí se podle § 91 odst. 1 ve spojení s § 152 odst. 4 správního řádu nelze dále odvolat.

Ing. Alena Vitásková, v. r.
předsedkyně Energetického regulačního úřadu

Obdrží:

Veolia Energie ČR, a.s.