



Rada ERÚ

Energetický regulační úřad

Masarykovo nám. 5, 586 01 Jihlava

Č. j.: 12129-14/2017-ERU

V Jihlavě dne 20. srpna 2019

R o z h o d n u t í

O rozkladu společnosti KKS – SMS s.r.o., se sídlem Husova 2043/6, 430 03 Chomutov, IČ: 482 69 808 (dále též „kontrolovaná osoba“ nebo „účastník řízení“), proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 12129-9/2017-ERU ze dne 23. října 2018 (sp. zn. OSR-12129/2017-ERU), kterým Energetický regulační úřad jako věcně příslušný správní orgán podle § 18 odst. 1 písm. a) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, uznal účastníka řízení vinným z přestupku podle § 91 odst. 12 písm. d) energetického zákona, kterého se dopustil tím, že jako držitel licence na výrobu tepelné energie a licence na rozvod tepelné energie v rozporu s § 78 odst. 1 energetického zákona od 1. ledna 2015 do 31. prosince 2015 odběrateli tepelné energie Obec Březno v cenové lokalitě „Kotelna Březno, Chomutovská 318“ neúčtoval dodávky tepelné energie podle skutečných parametrů teplotnosné látky změřených měřicími zařízeními, když namísto naměřeného množství 1327,27 GJ vyúčtoval 2280,82 GJ, za což mu byla uložena pokuta ve výši 100 000 Kč, nápravné opatření spočívající v povinnosti vyúčtovat odběrateli dodávku tepelné energie dle údajů měřicího zařízení a dále povinnost náhrady nákladů řízení ve výši paušální částky 1 000 Kč, Rada Energetického regulačního úřadu (dále též „Rada“) jako nadřízený správní orgán Energetického regulačního úřadu věcně příslušný na základě § 17b odst. 10 písm. b) energetického zákona rozhodla podle § 96 odst. 2 energetického zákona ve spojení s § 90 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), na návrh rozkladové komise, ustavené podle § 152 odst. 3 správního řádu, takto:

Rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 12129-9/2017-ERU ze dne 23. října 2018 (sp. zn. OSR-12129/2017-ERU) se zrušuje a správní řízení sp. zn. OSR-12129/2017-ERU se zastavuje.

Odůvodnění:

I. Průběh kontroly

Energetický regulační úřad oznámil dne 31. října 2016 kontrolované osobě zahájení kontroly podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších

předpisů, jejímž předmětem bylo prověřování, zda kontrolovaná osoba v cenové lokalitě „Kotelna Březno, Chomutovská 318“ v roce 2016 neporušila § 78 odst. 1 energetického zákona.

Kontrolní zjištění Energetického regulačního úřadu byla obsažena v Protokolu o kontrole č. [REDAKCE] ze dne 20. dubna 2017, č. j. [REDAKCE]. Energetický regulační úřad uvedl, že kontrolovaná osoba provozuje zdroj tepelné energie, přičemž veškerá odběrná místa, do nichž se dodávka zajišťuje, náleží Obci Březno. Energetický regulační úřad zjistil, že v době kontroly byla všechna měřicí zařízení osazena a platně ověřena v souladu s právními předpisy. Kontrolovaná osoba je přitom autorizovaným metrologickým střediskem pro ověřování stanovených měřidel a provádí montáže a opravy měřicích zařízení. V roce 2015 kontrolovaná osoba odběrateli vyúčtovala tepelnou energii na vytápění v množství 2 871,37 GJ za cenu 822,77 Kč/GJ bez DPH. Množství tepelné energie v teplé vodě bylo měřeno sestavou stanovených měřidel dle metody „B“ metodického pokynu MPM 22-07, kdy dochází jednak k měření průtoku a jednak měření tepla v teplé vodě. Takto kontrolovaná osoba naměřila množství tepelné energie pro ohřev teplé vody 1 327,27 GJ, což doložila záznamy odečtů, ale vyúčtovala množství o 953,55 GJ vyšší (za jednotkovou cenu 822,77 Kč/GJ bez DPH), což je v rozporu s § 78 odst. 1 energetického zákona.

Proti kontrolnímu protokolu podala kontrolovaná osoba dne 24. dubna 2017 námitky, které byly zamítnuty sdělením ze dne 23. května 2017.

II. Řízení na prvním stupni

Dne 30. listopadu 2017 oznámil Energetický regulační úřad kontrolované osobě zahájení správního řízení pro podezření ze spáchání přestupku podle § 91 odst. 12 písm. d) energetického zákona, kterého se měla dopustit tím, že v rozporu s § 78 odst. 1 energetického zákona v odběrných místech v lokalitě „Kotelna Březno, Chomutovská 318“ neúčtovala dodávku tepelné energie podle měřicích zařízení, když namísto naměřeného množství 1 327,27 GJ vyúčtovala 2 280,82 GJ.

Dne 6. prosince 2017 účastník řízení zaslal Energetickému regulačnímu úřadu své vyjádření, v němž uvedl, že aby mohlo být měřidlo pro vyúčtování množství tepelné energie použito, musí se jednat o stanovené měřidlo podle zákona č. 505/1990 Sb., o metrologii, ve znění pozdějších předpisů, přičemž účastník řízení se dlouhodobě zabývá vývojem sestav pro měření tepelné energie, nicméně v dané oblasti existuje řada nejasností v relevantních právních předpisech. Účastník řízení uvedl, že jím užívaný způsob měření tepelné energie je v souladu se stanoviskem Českého metrologického institutu a § 78 odst. 1 energetického zákona. Účastník řízení uvedl, že jako fakturační užívá měřidla umístěná na kotelně, a toto množství dále rozúčtovává dle hodnot naměřených měřicím ústrojím v jednotlivých odběrných místech.

Přípisem ze dne 25. května 2018 Energetický regulační úřad mj. účastníka řízení vyzval, aby objasnil rozdíl mezi naměřenou celkovou roční spotřebou tepelné energie v odběrných místech odběratele „Obecní úřad Březno“ a množstvím vyúčtovaným za tento rok ve výši 2 280,82 GJ. K tomu účastník řízení dne 29. května 2018 sdělil, že tento rozdíl je způsoben vlastním technologickým postupem použitým na ohřev a distribuci tepelné energie, kdy měřidla umístěná v odběrných místech nejsou měřidly stanovenými a nelze je použít jako fakturační měřidla. V rámci výroby tepelné energie kombinovaným zdrojem

a rozvodem skrze primární a sekundární okruh dochází nevyhnutelně ke ztrátám tepelné energie, čímž vzniká rozdíl mezi měřidly fakturačními a poměrovými.

III. Napadené rozhodnutí

Rozhodnutím č. j. [REDAKCE] ze dne 23. října 2018 Energetický regulační úřad uznal účastníka řízení odpovědným ze spáchání trvajícího přestupku podle § 91 odst. 12 písm. d) energetického zákona, za což mu uložil pokutu ve výši 100 000 Kč a nápravné opatření spočívající v povinnosti vyúčtovat odběrateli dodávku tepelné energie dle údajů měřicího zařízení.

Energetický regulační úřad konstatoval, že z kotelny na adrese Chomutovská 318, Březno, zabezpečuje účastník řízení dodávku tepelné energie do 16 odběrných míst jednoho odběratele, přičemž měření dodávky je prováděno soustavou stanovených měřidel podle metodického pokynu pro metrologii MPO 22-07. Dle smlouvy o dodávce tepelné energie, kterou je Kupní smlouva ev. č. [REDAKCE] je množství tepelné energie či vody určeno měřidlem prodávajícího v předávacím místě vymezeném jako místo vstupu do odběrného zařízení. Účastník řízení vyúčtoval v roce 2015 spotřebu tepelné energie v množství 2280,82 GJ, ačkoliv naměřil hodnotu 1327,27 GJ.

Ohledně § 78 odst. 1 energetického zákona Energetický regulační úřad uvedl, že jeho obsahem je několik povinností. Účastník řízení vyúčtoval v roce 2015 odběrateli jiné množství, než naměřil, když rozdíl 953,55 GJ byl vyúčtován v rozporu s § 78 odst. 1, podle něhož je dodavatel povinen měřit dodávku zařízením v místě předání nebo co nejbližší k tomuto místo. Účastníkovi řízení přitom nic nebránilo měřit dodávku přímo v 16 odběrných místech. Energetický regulační úřad dále konstatoval, že pokud se účastník řízení odkazoval na měření dodávky zařízeními [REDAKCE] a [REDAKCE] tato jsou instalována v kotelně před vstupem do rozvodného zařízení, když zároveň ze stanoviska Českého metrologického institutu neplyne, že měřidla v odběrných místech by nemohla být užita jako fakturační.

IV. Rozklad účastníka řízení

Proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. [REDAKCE] ze dne 23. října 2018, které bylo doručeno účastníkovi řízení následujícího dne, podal účastník řízení dne 2. listopadu 2018 rozklad.

Účastník řízení je toho názoru, že předmětný přestupek nespáchal, předmětem fakturace byla spotřeba tepelné energie podle měřicího zařízení instalovaného na vstupu v odběrném místě a podíl na tepelných ztrátách. Z přiložených faktur a jejich příloh je zřejmé, jak probíhalo rozúčtování a že se přestupek nestal. Stanovená měřidla v kotelně slouží výhradně ke kvantifikaci ztrát a nikoliv k fakturaci dodávky tepelné energie. Nárok na úhradu tepelných ztrát je přitom dle účastníka řízení nezpochybnitelný, podle skutečných parametrů teplotnosné látky pak bylo odběrateli vyúčtováno 1327,27 GJ. Účastník řízení navrhl zrušení napadeného rozhodnutí a zastavení správního řízení.

V. Řízení o rozkladu

Rozklad účastníka řízení byl podán včas a splňoval předepsané náležitosti. Na základě podaného rozkladu Rada po jeho projednání v rozkladové komisi zřízené podle § 152 odst. 3

správného řádu rozhodla tak, jak je uvedeno ve výrokové části tohoto rozhodnutí, a to z následujících důvodů.

Podle § 98 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), platí, že odvolací orgán přezkoumává napadené rozhodnutí v plném rozsahu. Rada tudíž musí plně přezkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí i jeho věcnou správnost, a to z úřední povinnosti.

S ohledem na obsah podaného rozkladu bylo namístě, aby se Rada dále zabývala otázkou skutkového stavu v předmětném případě. Argumentace účastníka řízení v průběhu řízení se zaměřovala totiž převážně na otázky právního hodnocení skutkových zjištění, v podaném rozkladu pak navíc účastník řízení svá tvrzení podstatně pozměnil, když namísto tvrzení, že fakturačními měřidly byla měřidla umístěná ve zdroji tepelné energie, naopak uvedl, že stanovená měřidla v kotelně sloužila pouze pro kvantifikaci tepelných ztrát a nikoliv jako měřidla fakturační.

Jak obsahuje kontrolní protokol č. [REDAKCE], jakož i další podklady v kontrolním spise, účastník řízení provozuje zdroj tepelné energie o celkovém výkonu [REDAKCE] MW, z něhož se dodává tepelná energie pro vytápění do 19 odběrných míst a tepelná energie pro dodávku teplé vody do 16 odběrných míst, a to pro jednoho odběratele, přičemž dodávka tepelné energie pro vytápění byla dle zjištění Energetického regulačního úřadu měřena řádně. Ohledně tepelné energie pro přípravu teplé vody je měření množství teplé vody v odběrných místech realizováno průtokoměry se snímači průtoku na vstupu a výstupu cirkulační smyčky. Tyto skutečnosti je dle názoru Rady možno označit za nesporné. Dále bylo prokazatelně zjištěno, že v roce 2015 účastník řízení vyúčtoval odběrateli „Obecní úřad Březno“ spotřebu tepelné energie na ohřev vody ve výši 2 280,82 GJ. Součástí kontrolního spisu (str. 36 a násl.) jsou karty jednotlivých odběrných míst se zaznamenanými hodnotami spotřeby, z nichž kontrolní pracovníci spočítali, že naměřené hodnoty v souhrnu činí 1 327,27 GJ, tedy rozdíl oproti fakturovanému množství činí 953,55 GJ. Účastník řízení uvedl, kterými měřicími zařízeními byla hodnota 2 280,82 GJ naměřena, přičemž bylo ověřeno, že se jedná o měřicí zařízení umístěné v kotelně před vstupem do rozvodného zařízení.

Podle § 78 odst. 1 věty první energetického zákona povinností dodavatele tepelné energie je dodávku tepelné energie měřit, vyhodnocovat a vyúčtovat odběrateli tepelné energie podle skutečných parametrů teplotonosné látky a údajů měřicího zařízení, které na svůj náklad osadí, zapojí, udržuje a pravidelně ověřuje správnost měření v souladu se zvláštním právním předpisem. Toto ustanovení tedy ohledně stanovení hodnoty dodávky tepelné energie (z hlediska množství dodaného tepla) a jejího následného vyúčtování zákazníkům stanoví tři různé věcně související povinnosti, a to konkrétně povinnost dodávku tepelné energie měřit, případně vyhodnocovat a zejména vyúčtovat. Jak vyplývá z výroku napadeného rozhodnutí, účastník řízení byl uznán odpovědným ze spáchání přestupku spočívajícího v tom, že dodávky tepelné energie neúčtoval podle skutečných parametrů teplotonosné látky změřených měřicími zařízeními instalovanými v jednotlivých odběrných místech, tj. jednalo se o porušení pouze jedné ze tří v § 78 energetického zákona obsažených povinností.

Primárním smyslem těchto povinností je řádné vyúčtování dodávky tepelné energie, tj. zajištění toho, že odběratelům bude účtována částka odpovídající takovému množství tepla, jaké skutečně odebrali. Předpokladem toho, aby bylo možno zákazníkům dodávku řádně

vyúčtovat, je skutečnost, že je taková dodávka řádně měřena, anebo jiným způsobem vyhodnocena. Pokud uvedené ustanovení uvádí slova „podle... údajů měřicího zařízení“, je třeba tím chápat právě skutečnost, že účtována by měla být primárně částka odpovídající naměřeným hodnotám. V daném případě byl ve výroku napadeného rozhodnutí v podstatě nadbytečný dovětek, že účastník řízení nevyúčtoval částku odpovídající skutečným parametrům teplotnosné látky, jelikož posuzovaná situace nespočívala v tom, že by účastník řízení porušoval některou povinnost při měření tepelné energie, ale šlo o otázku, podle údajů jakého měřicího zařízení byl povinen dodávku tepelné energie vyúčtovat. Konkrétně zda měl vyúčtovat dodávku tepelné energie dle údajů z měřicích zařízení v jednotlivých odběrných místech, anebo dle měřidel umístěných v kotelně.

Nikoliv nepodstatná je přitom skutečnost, že dodávka byla uskutečňována do odběrných míst jediného odběratele. Pokud bude zohledněn obsah soukromoprávního ujednání mezi účastníkem řízení a odběratelem, tak dle článku 2.7. smlouvy [REDAKCE] je dodávka uskutečněna v předávacím místě, tj. až předáním z rozvodného tepelného zařízení dodavatele. Z tohoto hlediska by bylo logické, aby i v tomto místě docházelo k jejímu měření. Podle článku 6.3. uvedené smlouvy v případě dodávky tepelné energie pro přípravu teplé užitkové vody mělo být měření uskutečňováno měřidly v předávacím místě, a to z rozdílu měřidel na přívodním a vratném potrubí. Z ustanovení smlouvy by tedy bylo možno dovozovat, že účastník řízení nepostupoval řádně, pokud dodávku tepelné energie účtoval dle údajů měřidla umístěného na výstupu ze zdroje. Předmětné správní řízení je ale vedeno z hlediska porušení § 78 odst. 1 energetického zákona, nikoliv o tom, zda dochází k řádnému plnění smlouvy. Energetický zákon nicméně s výjimkou § 78 odst. 1 věty třetí žádné bližší podmínky pro umístění měřicích zařízení nestanoví, přičemž uvedená třetí věta na danou situaci nedopadá. V daném případě navíc otázka umístění měřicího zařízení v zásadě ztrácí na významu, neboť k rozvodnému tepelnému zařízení není připojeno více odběrných míst různých odběratelů, kdy by bylo nutno přesně určovat množství tepelné energie každému odběrateli, ale pouze odběrná místa jediného odběratele.

Je přitom zřejmé, že pokud rozvodným tepelným zařízením byla realizována dodávka jedinému odběrateli, je samotná otázka správnosti postupu účastníka řízení z hlediska toho, dle jakých měřicích zařízení měl dodávku účtovat, v zásadě toliko otázkou zahrnování tepelných ztrát do vyúčtovaného množství tepelné energie. Sám účastník řízení v podaném rozkladu uvedl, že v případě vyúčtování hodnoty 2280,83 GJ se jednalo v části 953,26 GJ o nárok na úhradu tepelných ztrát. Náklady v ceně dodávky tepelné energie představující tepelné ztráty nastalé v souvislosti se zajištěním dodávky jsou obecně ekonomicky oprávněnými náklady v ceně tepelné energie. Rada však nemůže přijmout argumentaci účastníka řízení bez dalšího, neboť se jeví přinejmenším jako nejisté, zda rozvodné tepelné zařízení vykazuje tak vysokou tepelnou ztrátu (při dodávce 2280,83 GJ ve výši 953,26 GJ, tj. ve výši 41,8 %). Takovou skutečnost lze vysvětlit tak, že buď je dodávka tepelné energie takovým zařízením v zásadě neekonomická, jelikož dvě pětiny vyrobené tepelné energie nejsou odběratelům vůbec dodány, anebo není dodávka tepelné energie v odběrných místech měřena řádným způsobem.

Pokud Rada v kontextu výše uvedeného přezkoumá právní závěry napadeného rozhodnutí, je třeba konstatovat, že je neshledává dostatečnými. Samotné právní hodnocení je obsaženo na stranách 8 a 9, kdy se ovšem prvostupňový orgán nevyjádřil k otázce

zákonných požadavků na umístění měřicích zařízení, ani blíže neodůvodnil, proč byl postup účastníka řízení spočívající ve fakturaci dle měřicího zařízení na vstupu do rozvodného tepelného zařízení nesprávný. To se pak projevuje i v nepřezkoumatelném odůvodnění materiální stránky přestupku na str. 11, kde jsou uvedena určitá obecná konstatování, aniž by byla posouzena společenská škodlivost jednání účastníka řízení v konkrétním případě. Tato okolnost se konečně projevuje i v nedostatečném odůvodnění výše uložené pokuty. Již s ohledem na tyto skutečnosti napadené rozhodnutí z hlediska § 68 odst. 3 správního řádu nemůže obstát jako zákonné.

V tomto kontextu Rada dále uvádí, že z hlediska energetického zákona v případě měření dodávky jedinému odběrateli nelze dovést jednoznačné právní pravidlo, které by zakazovalo měření dodávky tepelné energie pro více odběrných míst společně, ani takové, které by jednoznačně předepisovalo umístění měřicího zařízení. V tomto ohledu závěr vyjádřený v kontrolním protokolu a napadeném rozhodnutí nemůže obstát. Pokud údajným protiprávním jednáním účastníka řízení bylo, že vyúčtoval odběratelům dodávku tepelné energie v teplé vodě vyšší, než odpovídalo údajům měření, nelze takový závěr učinit jednak proto, že z energetického zákona nelze dovést požadavek na měření jejího množství přímo v odběrném místě, a dále proto, že náklady na dodávku tepelné energie by zákazník tak jako tak uhradil, buď ve vyúčtování množství tepelné energie měřené na výstupu ze zdroje, anebo v rámci tepelných ztrát nákladově zahrnutých do ceny dodávky. Společenská škodlivost takového jednání účastníka řízení by tak nutně musela být mizivá.

Nelze přitom pomíjet ani skutečnost, že v daném případě nešlo o dodávku tepelné energie pro vytápění, ale pro dodávku tepelné energie na přípravu teplé vody. Měření takové dodávky je technicky obtížnější, jak vyplývá koneckonců z podkladů v kontrolním spise i vyjádření účastníka řízení, který se konstrukcí měřicích zařízení přímo zabývá. V případě, že v jednotlivých odběrných místech není umístěn výměník tepelné energie, ale je do nich dodávána přímo teplá užitková voda, je možno množství dodávky měřit určitými metodami. Jedná se o tzv. společnou přípravu teplé vody pro více odběratelů (v daném případě shodou okolností pouze pro více odběrných míst, ale jednoho odběratele). Tento stav výslovně dříve upravoval § 78 odst. 7 energetického zákona, ve znění účinném do 17. srpna 2011 (*„Při společné přípravě teplé vody pro více odběratelů nelze měření instalované odběrateli použít pro stanovení množství dodávané tepelné energie“*). V daném případě užívá účastník řízení tzv. metodu „B“, kdy měření průtoku teplé vody podle metody „B“ spočívá v integraci hodnot rozdílů průtoků naměřených dvěma průtokoměry. Jeden průtokoměr je umístěn na vstupu a druhý na výstupu cirkulační smyčky (blíže metodický pokyn Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví MPM 22-07). Použití metody „B“ je potenciálně náchylnější k chybovosti, čímž by mohlo být vysvětleno i vysoké množství údajných tepelných ztrát vyplývajících z výsledků měření. Každopádně lze konstatovat, že přesnější je měření tepelné energie ve výměníku, nikoliv měření pouhými průtokoměry v odběrných místech, pokud dochází ke společné přípravě tepelné energie pro dodávku teplé vody. Lze v tomto ohledu poukázat na § 76 odst. 3 písm. e) energetického zákona, který z výše uvedených důvodů výslovně stanoví, že smlouva o dodávce tepelné energie obsahuje při společném měření množství odebrané tepelné energie na přípravu teplé vody pro více odběrných míst způsob rozdělení nákladů za dodávku tepelné energie na jednotlivá odběrná místa včetně získávání a ověřování vstupních údajů pro toto rozdělování, tj. zákon zde skrze podstatnou náležitost smlouvy předpokládá, že v případě společné přípravy tepelné energie

pro dodávku teplé vody pro více odběrných míst bude i měření tepelné energie realizováno společně.

Bez ohledu na to, že energetický zákon nestanoví bližší podmínky umístění měřicího zařízení, je z výše uvedeného zjevné, že společné měření společně připravované tepelné energie pro přípravu teplé vody zákon minimálně implicitně připouští jako legální, z uvedeného hlediska se tak účastník řízení účtováním množství tepelné energie dle údajů z měřicího zařízení umístěného na výstupu ze zdroje nemohl bez dalšího dopustit porušení § 78 odst. 1 energetického zákona.

VI. Závěr

Při přezkumu rozhodnutí Energetického regulačního úřadu v rozsahu podle § 98 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky Rada jako odvolací správní orgán vzhledem k výše uvedeným skutečnostem dospěla k závěru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě zjištěného skutkového stavu, který ovšem prvostupňový správní orgán nesprávným způsobem vyhodnotil a navíc odůvodnění jeho rozhodnutí nebylo v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu. Vzhledem k tomu, že Rada neshledala ustanovení energetického zákona, které mohl účastník řízení svým postupem porušit, rozhodla o rozkladu tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí, tj. napadené rozhodnutí zrušila a správní řízení zastavila s ohledem na § 86 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky („Správní orgán usnesením zastaví řízení, jestliže skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není přestupkem“).

Poučení o opravném prostředku:

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

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

Obdrží:

KKS – SMS s.r.o.