



Rada ERÚ

Energetický regulační úřad
Masarykovo nám. 5, 586 01 Jihlava

Č. j.: 00493-18/2021-ERU

V Jihlavě dne 6. prosince 2022

R o z h o d n u t í

O rozkladu společnosti **Teplárna Strakonice, a.s.**, se sídlem Komenského 59, 386 01 Strakonice II, IČ: 608 26 843 (dále také „účastník řízení“), zastoupené JUDr. Ing. Petrem Petržílkem, Ph.D., advokátem v Advokátní kanceláři Petržílek s.r.o., se sídlem Dvořákova 1624, 250 82 Úvaly, proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 00493-11/2021-ERU ze dne 30. července 2021 (sp. zn. OSR-00493/2021-ERU), kterým byl účastník řízení uznán vinným ze spáchání trvajících přestupků podle § 91a 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, kterého se dopustil tím, že v období od 11. června 2020 do 31. července 2020 v rozporu s § 3 odst. 3 energetického zákona podnikal v energetických odvětvích bez licence na rozvod tepelné energie, když v rámci vymezeného území s názvem [redacted] rozváděl prostřednictvím rozvodného tepelného zařízení sestávajícího z výměňkové stanice [redacted] a na ní navazujících [redacted] km teplovodních rozvodů tepelnou energii a tuto dodával do odběrných míst zákazníků [**Výrok I. písm. a)**], a přestupku podle § 91 odst. 12 písm. a) energetického zákona, kterého se dopustil jako držitel licence na rozvod tepelné energie č. 320100517 tím, že nejdříve dne 12. června 2020 neuzavřel s odběratelem, společností Energo Strakonice, s.r.o., se sídlem Povážská 524, 386 01 Strakonice, IČ: 251 71 585, smlouvu o dodávce tepelné energie do předávacího místa [redacted] ačkoliv mu uvedený odběratel poskytnul nezbytné technické údaje ve smyslu § 76 odst. 1 energetického zákona a splnil (splňoval) i další podmínky uvedené pod písm. a) až c) téhož ustanovení [**Výrok I. písm. b)**], za což mu byla uložena úhrnná pokuta ve výši 100 000 Kč (**Výrok II.**) a povinnost uhradit náklady řízení (**Výrok III.**), Rada Energetického regulačního úřadu (dále též „Rada“) jako příslušný správní orgán podle § 17b odst. 10 písm. b) energetického zákona rozhodla v souladu s § 96 odst. 2 energetického zákona ve spojení s § 90 odst. 1 písm. a) a c) a § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), po projednání v rozkladové komisi, ustavené podle § 152 odst. 3 správního řádu, takto:

I. Výrok I. písm. b) rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 00493-11/2021-ERU ze dne 30. července 2021 (sp. zn. OSR-00493/2021-ERU) se zrušuje a správní řízení sp. zn. OSR-00493/2021-ERU se v této části zastavuje.

II. Výrok III. se mění a nahrazuje zněním: „Podle § 91 odst. 14 písm. c) energetického zákona se účastníkovi řízení za spáchání přestupku podle § 91a odst. 1 písm. a) energetického zákona ukládá pokuta ve výši 45 000 Kč (slovy: čtyřicet pět tisíc korun českých), která je splatná do 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet Energetického regulačního úřadu vedený u České národní banky, č. ú. 19-2421001/0710, variabilní symbol 28821“.

III. Ve zbylé části se rozklad společnosti Teplárna Strakonice, a.s., se sídlem Komenského 59, 386 01 Strakonice II, IČ: 608 26 843, proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 00493-11/2021-ERU ze dne 30. července 2021 (sp. zn. OSR-00493/2021-ERU) zamítá a napadené rozhodnutí se v této části potvrzuje.

Odůvodnění:

I. Kontrola a správní řízení na prvním stupni

Energetický regulační úřad vydal dne 3. listopadu 2020 protokol o kontrole č. [REDAKCE] č. j. 06855-23/2020-ERU, v němž popsal skutkové okolnosti týkající se zajišťování dodávek tepelné energie účastníkem řízení v souvislosti se změnami licence účastníka řízení na rozvod tepelné energie, když v rozsahu, v jakém byla účastníkovi řízení licence zúžena, požádala o její udělení společnost Energo Strakonice, s.r.o. V rámci kontroly bylo zjištěno, že účastník řízení vystupoval jako dodavatel tepelné energie ve vztahu k 14 odběrným místům skrze rozvodné zařízení, k jehož provozu již neměl udělenou licenci, a odběratelům v červnu a červenci 2020 vyúčtoval dodanou tepelnou energii, přičemž touto činností podnikal v energetických odvětvích, k čemuž nebyl od 11. června 2020 oprávněn, neboť nebyl držitelem licence na rozvod tepelné energie pro vymezené území, v němž se dotčená odběrná místa nacházela. Dále účastník řízení porušil § 76 odst. 1 energetického zákona, když opakovaně odmítl uzavřít smlouvu o dodávce tepelné energie se společností Energo Strakonice, s.r.o., jakožto novým držitelem licence na rozvod tepelné energie a odběratelem tepelné energie, a to na základě písemných žádostí ze dne 12. září 2019, ze dne 16. června 2020 a ze dne 30. června 2020, ačkoliv uvedená společnost splňovala nezbytné technické podmínky stanovené v § 76 odst. 1 energetického zákona.

Ve vztahu k předmětnému vymezenému území [REDAKCE] došlo ke dni 31. prosince 2019 ze strany společnosti Energo Strakonice, s.r.o., která byla nájemcem rozvodných tepelných zařízení v této lokalitě, k výpovědi podnájemní smlouvy uzavřené s účastníkem řízení, a to z důvodu neplnění smlouvy účastníkem řízení, který opakovaně neuhradil sjednané podnájemné. Od data 1. ledna 2020 tak účastník řízení nadále nesplňoval podmínky pro udělení licence na rozvod tepelné energie ve vztahu k tomuto vymezenému území, neboť nedisponoval uživatelským právem k rozvodnému tepelnému zařízení. V reakci na to vydal Energetický regulační úřad rozhodnutí o změně licence č. j. 12414-14/2019-ERU ze dne 17. ledna 2020, potvrzené rozhodnutím Rady č. j. 12414-28/2019-ERU ze dne 10. června 2020, kterým k uvedenému dni zúžil licenci účastníka řízení o vymezené území pod názvem [REDAKCE] řes uvedené účastník řízení zákazníkům vystavil vyúčtování dodávky tepelné energie za zúčtovací období od 1. června 2020 do 30. června 2020 a od 1. července 2020 do 31. července 2020 za dodávku tepelné energie, kterou bez licence nemohl vykonávat.

V návaznosti na výše uvedené zúžení licence účastníkovi řízení byla společnosti Energo Strakonice, s.r.o., rozhodnutím o změně rozhodnutí o udělení licence dne 11. června 2020 o dotčenou část rozvodného tepelného zařízení licence na rozvod tepelné energie rozšířena. Dne 16. června 2020 požádala společnost Energo Strakonice, s.r.o., účastníka řízení o předání dotčeného rozvodného tepelného zařízení a zároveň opakovaně požádala o zaslání návrhu kupní smlouvy na odběr tepla. Účastník řízení následně žádal o zaslání návrhu odběrového diagramu, nicméně již koncem roku účastník řízení obdržel žádost o uzavření smlouvy i s odběrovým diagramem. Vzájemná korespondence účastníka řízení s novým držitelem licence k uzavření smlouvy nevedla.

II. Napadené rozhodnutí

V návaznosti na kontrolní zjištění Energetický regulační úřad dne 8. února 2021 oznámil účastníkovi řízení zahájení řízení o uvedených přestupcích. V rámci tohoto řízení Energetický regulační úřad rozhodnutím č. j. 00493-11/2021-ERU ze dne 30. července 2021 rozhodl tak, jak je uvedeno v návěti tohoto rozhodnutí.

Energetický regulační úřad v odůvodnění uvedl, že účastník řízení prokazatelně podnikal ve vymezeném území [REDAKCE] na základě licence na rozvod tepelné energie č. 320100517, ale po ztrátě užívacího práva k rozvodnému tepelnému zařízení mu bylo ke dni 10. června 2020 podnikatelské oprávnění o toto vymezené území zúženo, přesto na tomto zařízení vykonával podnikatelskou činnost i nadále, přičemž se jednalo o podnikání ve smyslu § 420 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Pokud jde o uzavření smlouvy na dodávku tepelné energie, to je podle § 76 odst. 1 energetického zákona nárokové, přičemž společnost Energo Strakonice, s.r.o., žádala účastníka řízení o uzavření smlouvy žádostmi ze dne 12. září 2019 a 16. června 2020. Energetický regulační úřad uzavřel, že nejpozději ke dni 12. června 2020 došlo ke splnění všech podmínek předpokládaných § 76 odst. 1 energetického zákona, avšak účastník řízení jako držitel licence na rozvod tepelné energie k tomuto datu smlouvu o dodávce tepelné energie se společností Energo Strakonice, s.r.o., jako odběratelem neuzavřel. Datum 12. června 2020 považoval prvostupňový správní orgán za rozhodné, neboť tohoto dne se společnost Energo Strakonice, s.r.o., stala držitelem licence na rozvod tepelné energie pro dotčené vymezené území, a tedy odběratelem tepelné energie.

Energetický regulační úřad dále shledal, že jednání účastníka řízení naplnilo materiální stránku skutkové podstaty obou přestupků, přičemž při úvaze o stanovení správního trestu jako závažnější vyhodnotil přestupek podle § 91 odst. 12 písm. a) energetického zákona, neboť neuzavření smlouvy o dodávce tepelné energie s distributorem má pro tohoto odběratele větší význam, neboť tím může být ohrožena spolehlivá dodávka tepelné energie.

III. Rozklad účastníka řízení

Proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 00493-11/2021-ERU ze dne 30. července 2021, které mu bylo doručeno dne 9. srpna 2022, podal účastník řízení dne 24. srpna 2022 blanketní rozklad, který doplnil podáním ze dne 5. září 2022. Účastník řízení označil napadené rozhodnutí za nezákonné a založené na nesprávných skutkových závěrech, z toho důvodu navrhl jeho zrušení a vrácení věci k novému projednání.

Účastník řízení v rozkladu shrnul důvody rozhodnutí, jakož i související skutkové okolnosti, které se týkaly zejména problematiky licence, resp. předpokladů pro její udělení.

Mimo jiné v této části uvedl, že po obdržení žádosti společnosti Energo Strakonice, s.r.o., o uzavření smlouvy na dodávku tepelné energie žádal jednak o posečkání z důvodu souvisejících soudních a správních řízení, a dále o konkretizaci odběrového diagramu. Ke dni žádosti o uzavření smlouvy dne 12. září 2019 společnost Energo Strakonice, s.r.o., nesplňovalo podmínky podle § 76 odst. 1 písm. a) energetického zákona a nebyl povinen žádost o uzavření smlouvy reflektovat. Druhá žádost ze dne 16. června 2020 pak byla neurčitá, neboť neobsahovala veškeré nutné technické údaje. Účastník řízení namítl i nesplnění podmínky podle § 76 odst. 1 písm. b) energetického zákona, neboť společnost Energo Strakonice, s.r.o., není podle jeho názoru uživatelem rozvodného tepelného zařízení v celém rozsahu a k rozhodnutí o změně licence došlo protiprávně, stejně tak nikdy nebylo zkoumáno nabytí vlastnického práva tvrzeného vlastníka řízení, společnosti Paltop, s.r.o.

Účastník řízení dále ve vztahu k údajnému neoprávněnému podnikání namítal, že pokračoval v dodávkách tepelné energie, neboť se nepodařilo se společností Energo Strakonice, s.r.o., uzavřít smlouvu o dodávce tepelné energie a Energo Strakonice, s.r.o., neuzavřelo v rozhodné době smlouvy s odběrateli, chránil tak zájmy konečných odběratelů. Dále poukázal na možnost výkonu licencované činnosti v souladu s § 12 odst. 1 energetického zákona, namítá i nenaplnění znaků podnikání podle § 420 občanského zákoníku.

Účastník řízení uvedl, že odůvodnění materiální stránky přestupků je zmatečné, když účastník řízení měl jednat škodlivě, pokud kontinuálně dodával tepelnou energii a zároveň tím, že ohrozil spolehlivost dodávky tepla. Energetický regulační úřad podle jeho názoru nemůže nebrat ohled na to, že účastník řízení považoval žádost od neodběratele uplatněnou v době, kdy ani neprobíhala předmětná licenční řízení, za bezpředmětnou. Ohledně možné liberace uvedl, že kdyby tepelnou energii přestal dodávat na základě platných smluv s konečnými zákazníky, bylo by to v rozporu s jejich zájmy.

IV. 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 správního 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“), přezkoumává odvolací správní orgán napadené rozhodnutí v plném rozsahu.

Rada po přezkoumání napadeného rozhodnutí dospěla k závěru, že výrok ohledně přestupku podle § 91 odst. 12 písm. a) energetického zákona (neuzavření smlouvy na dodávku tepelné energie) byl vydán v rozporu se zákonem, a proto musela rozhodnout o jeho zrušení. Vycházela přitom z vymezení skutku, kterého se měl účastník řízení dopustit tím, že „nejdříve dne 12. června 2020 neuzavřel s odběratelem smlouvu“.

Rada předesílá, že obecně nemá pochybnost o tom, že účastník řízení v uvedeném případě měl povinnost se společností Energo Strakonice, s.r.o., smlouvu o dodávce tepelné energie uzavřít. O této povinnosti ostatně sama rozhodla rozhodnutím o rozkladu č. j. 07541-30/2020-ERU ze dne 24. listopadu 2020, kterým potvrdila prvostupňové rozhodnutí vydané ve sporném řízení podle § 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona. Rada v tomto směru souhlasí i s hodnocením prvostupňového správního orgánu, že byly splněny podmínky pro uzavření smlouvy podle § 76 odst. 3 energetického zákona, v tomto směru považuje

skutková zjištění za dostatečná ve smyslu § 3 správního řádu a závěry Energetického regulačního úřadu za správné a srozumitelně odůvodněné. Rada nemá pochybnost o tom, že neuzavření smlouvy ze strany účastníka řízení, kterého tíží zákonný smluvní přímus, byl založen především na právně nepodloženém odmítání skutečnosti, že účastník řízení pozbyl uživatelské právo k rozvodnému tepelnému zařízení a že tímto uživatelským právem disponovala společnost Energo Strakonice, s.r.o., zároveň uzavření smlouvy nebránila žádná věcná překážka, pouze nevhodná komunikace obou kontrahentů (nutno konstatovat, že obou) a neochota účastníka řízení, ačkoliv rozumnou míru součinnosti při formulování parametrů smlouvy podle § 76 odst. 1 energetického zákona lze nepochybně po dodavateli tepelné energie vyžadovat.

Rada se však neztotožňuje se závěrem, že přestupek podle § 91 odst. 12 písm. a) energetického zákona byl spáchán skutkem popsaným ve výroku napadeného rozhodnutí, především s ohledem na to, že ke spáchání mělo dojít k datu 12. června 2020. Rada jen na okraj doplňuje, že za nesprávné považuje užití slova „nejdříve“ ve výroku rozhodnutí, neboť to se vztahovalo k neplnění povinnosti smlouvu uzavřít, logicky mělo být naopak uvedeno „nejpozději“, podle toho, kdy měla být povinnost plněna, případně měl být výrok formulován jiným přesným způsobem.

Z napadeného rozhodnutí se podává, že datum 12. června 2020 zvolil prvostupňový správní orgán proto, že od uvedeného data se společnost Energo Strakonice, s.r.o., stala držitelem licence na rozvod tepelné energie. Jelikož šlo o dodávku tepelné energie právě pro účel dalšího rozvodu, jeví se tento závěr obecně logicky. Zároveň však prvostupňový správní orgán konstatoval, že společnost Energo Strakonice, s.r.o., žádala účastníka řízení o uzavření smlouvy žádostmi ze dne 12. září 2019 a 16. června 2020, druhá z těchto žádostí byla až po uvedeném datu 12. června 2020, a proto je pro spáchání skutku, jak jej vymezil Energetický regulační úřad, nutně irelevantní. Za relevantní ve vztahu k vymezenému skutku by bylo možno označit jen žádost ze dne 12. září 2019, tj. učiněnou přesně devět měsíců před datem, kdy měla být smlouva uzavřena. V takovém případě nicméně nelze dospět k závěru o spáchání přestupku v podobě vymezené ve výroku rozhodnutí.

Kontrakce v režimu smluv, u nichž energetický zákon stanoví držiteli licence povinnost při splnění podmínek smlouvu uzavřít, je do jisté míry nestandardní v tom, že tyto smlouvy nelze v praxi často uzavřít způsobem podání nabídky a jejím přijetím, kdy by oprávněný činil návrh na uzavření smlouvy (§ 1731 občanského zákoníku) a povinný jej akceptoval (§ 1745 občanského zákoníku). Podle § 1732 odst. 1 občanského zákoníku platí, že právní jednání směřující k uzavření smlouvy je nabídkou, pokud obsahuje podstatné náležitosti smlouvy tak, aby smlouva mohla být uzavřena jeho jednoduchým a nepodmíněným přijetím, a pokud z něho plyne vůle navrhovatele být smlouvou vázán, bude-li nabídka přijata. Oprávněný k uzavření smlouvy podle energetického zákona nicméně reálně často nebude schopen formulovat již v návrhu veškeré podstatné náležitosti smlouvy, ale ty je schopen formulovat jen povinný (např. místo a způsob připojení, technické parametry odběru apod.) Nutno na okraj uvést, že v projednávaném případě, kdy šlo o sjednání smlouvy na odběr tepelné energie do již provozovaného zařízení o známých parametrech má Rada za to, že společnost Energo Strakonice, s.r.o., měla být schopna zformulovat návrh smlouvy odpovídající § 1732 odst. 1 občanského zákoníku, nicméně neučinila tak a požádala účastníka řízení o zaslání návrhu smlouvy, tj. o učinění návrhu účastníkem řízení, který by následně akceptovala.

Z hlediska skutkového je nutno reflektovat, že pokud žádost o uzavření smlouvy před datem 12. června 2022 byla podána devět měsíců před uvedeným datem, je zřejmé, že v té době společnost Energo Strakonice, s.r.o., nebyla pro předmětné území držitelem licence na rozvod tepelné energie, což je podmínka, na níž prvostupňový správní orgán ovšem následně postavil dovození vzniku kontraktační povinnosti. Na výše popsané okolnosti lze do jisté míry vztáhnout § 1728 a 1729 občanského zákoníku, nicméně v plné míře popsaný problém neřeší. Pokud v daném případě jeden subjekt požaduje uzavření smlouvy, ale zároveň není schopen zformulovat všechny její podstatné náležitosti, je nutno již na toto jeho jednání hledět obdobně jako na návrh na uzavření smlouvy (kontraktační povinnosti by v takovém případě měla podobu jakéhosi prvotního návrhu na splnění kontraktační povinnosti podle zvláštního zákona, na který by povinný reagoval akceptací tohoto návrhu představovanou fakticky druhým, nyní již dokonalým návrhem ve smyslu § 1731 občanského zákoníku, po němž by následovala akceptace). V dané situaci se přitom jednalo o návrh, který byl podán ještě za situace, kdy společnost Energo Strakonice, s.r.o., nemohla být odběratelem tepelné energie, neboť nedisponovala právem užívat dotčené rozvodné zařízení, do 31. prosince 2019 byl jeho oprávněným uživatelem odpůrce. Rada nepovažuje za vyloučené, aby návrh podal subjekt, který ještě podmínky nesplňuje, takový postup může být dokonce v určité situaci pro zajištění plynulých dodávek tepla nutný, nicméně neznamená to, že by návrh mohl být uplatněn libovolně dlouhou dobu před splněním těchto podmínek, tj. jeho účinky byly neomezené. Ostatně řádně uplatněné právo na uzavření smlouvy, k níž nedošlo, může následně oprávněný realizovat skrze podání návrhu na sporné řízení podle § 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona.

Podle § 1735 občanského zákoníku nabídka učiněná v písemné formě vůči nepřítomné osobě musí být přijata ve lhůtě uvedené v nabídce. Není-li lhůta uvedena, lze nabídku přijmout v době přiměřené povaze navrhované smlouvy a rychlosti prostředků, jež navrhovatel použil pro zaslání nabídky. V daném případě je zjevné, že žádost o uzavření smlouvy byla podána dne 12. září 2019. V případě smlouvy na dodávky tepelné energie, pokud se jedná o situaci vyžadující určité odborné posouzení (např. s ohledem na množství dodávaného tepla, odběrový diagram apod.) lze přiměřenou lhůtu pro účinnost návrhu, v níž má povinný reagovat, uvažovat v závislosti na rozsahu nutnosti posouzení určitých otázek mezi týdnem až měsícem. Rada si samozřejmě uvědomuje skutečnost, že pokud má adresát prvotního návrhu ze zákona kontraktační povinnost, nemůže se svou vlastní nečinností této kontraktační povinnosti zbavit a nutit oprávněného předkládat stále další návrhy. Za situace, kdy je však takový návrh podán ještě v okamžiku, kdy oprávněnému právo na uzavření smlouvy nesvědčí, je nutno výše popsané požadavky uplatňovat. V daném případě při nereagování na návrh ze dne 12. září 2019 společnost Energo Strakonice, s.r.o., nemohla ještě podat návrh na sporné řízení, neboť jí dosud subjektivní právo na uzavření smlouvy nesvědčilo, v tomto ohledu tedy nečinnost účastníka řízení nemohla přivodit trvání účinků původního návrhu.

Dobu mezi podáním návrhu od 12. září 2019 do 12. června 2020 přitom Rada hodnotí z hlediska § 1735 občanského zákoníku jako zjevně nepřiměřenou, tj. k 12. červnu 2020 již návrh smlouvy z doby před devíti měsíci nemohl představovat účinnou nabídku, na jejímž základě by účastník řízení byl řádně vyzván ke splnění kontraktační povinnosti. Takovou nabídkou bylo až jednání ze dne 16. června 2020, to představovalo účinný návrh na splnění kontraktační povinnosti, přičemž o protiprávnosti jednání účastníka řízení lze uvažovat po uplynutí přiměřené doby výše uvedené, podle konkrétních skutkových okolností.

Rada přitom má za to, že lze důvodně uvažovat o tom, že se účastník řízení přestupku podle § 91 odst. 12 písm. a) energetického zákona dopustil, ale až v návaznosti na návrh ze dne 16. června 2020, a to po uplynutí určité přiměřené doby, jak bylo uvedeno výše, tj. časové vymezení skutku by se zcela míjelo se skutkem, pro který prvostupňový správní orgán účastníka řízení odsoudil. Z tohoto důvodu rozhodla Rada o zrušení části výroku I. uvedené pod písmenem b), neboť skutek, který je zde popsán, není přestupkem ve smyslu § 86 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky. Rada ponechává na uvážení prvostupňového správního orgánu, zda s účastníkem řízení zahájit pro uvedený přestupek řízení s jinak vymezeným skutkem.

Z důvodu přijetí tohoto rozhodnutí není nutné se zabývat námitkami účastníka řízení obsaženými v rozkladu, které se vztahovaly k příslušné části napadeného výroku.

Pokud se jedná o přestupek podle § 91a odst. 1 písm. a) energetického zákona uvedený ve výroku I. písm. a) napadeného rozhodnutí spočívající v podnikání v energetických odvětvích bez udělení licence, zde se naopak Rada se závěry prvostupňového správního orgánu ztotožnila, neboť ty vycházejí jednak z řádně zjištěného skutkového stavu věci a správního právního hodnocení.

Úvodem považuje Rada za vhodné vymežit charakter skutkové podstaty přestupku podle § 91a odst. 1 písm. a) energetického zákona, podle něhož se právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že podniká v energetických odvětvích bez licence. Jedná se o přestupek formulovaný nikoliv jako přestupek držitele licence, ale naopak subjektu bez licence. Účastník řízení přitom držitelem licence na rozvod tepelné energie v rozhodném období byl, nikoliv ovšem v požadovaném rozsahu, tj. byl držitelem licence pro jiné vymezené území, pro vymezené území [redacted] nebyl držitelem licence. Rada zde odkazuje na ustálenou správní praxi Energetického regulačního úřadu, který předmětný přestupek vykládá tím způsobem, že postihuje i podnikání držitele licence v rozsahu, který jde nad rámec této licence. Opačný výklad by totiž vedl k absurdnímu závěru, že za provozování konkrétního rozvodného zařízení by mohl být sankcionován pouze subjekt, který nemá licenci, kdežto subjekt, který je jejím držitelem, ale pro zcela jiné zařízení, nikoliv.

Podle názoru Rady se tak účastník jednání sankcionovaného podle § 91a odst. 1 písm. a) energetického zákona dopustil, jelikož podnikal ve vymezené době provozováním rozvodného zařízení ve vymezeném území [redacted] k němuž neměl licenci. Z hlediska skutkového považuje Rada závěr o podnikání bez licence za zřejmý již ze skutečnosti, že účastník řízení vykonával činnost rozvodu tepelné energie v daném rozvodném území po právní moci změny licence ve smyslu jejího zúžení (fakticky částečného zrušení licence o předmětné vymezené území) zcela stejným způsobem jako v době, kdy držitelem licence byl.

Změnu licence, jakož i její důvody, popsal Energetický regulační úřad v příslušném rozhodnutí č. j. 12414-14/2019-ERU ze dne 17. ledna 2020, které bylo potvrzeno rozhodnutím Rady č. j. 12414-28/2019-ERU ze dne 10. června 2020. Uvedenými rozhodnutími Energetický regulační úřad vydal nové rozhodnutí o udělení licence č. 320100517 změnou číslo 012, kterým zúžil rozsah udělené licence odebráním [redacted] km teplovodu a 1 výměňkové stanice [redacted] ve vymezeném území s názvem [redacted] Polemika účastníka řízení s tímto rozhodnutím, která vyústila v podání správní žaloby, na závěru o spáchání přestupku nic nemění, neboť podle § 73 odst. 2 správního řádu je pravomocné rozhodnutí závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány. Od okamžiku právní moci uvedeného rozhodnutí

tedy na účastníka řízení bylo nutno ve vztahu k předmětnému vymezenému území hledět jako na subjekt bez licence, tj. bez veřejnoprávního oprávnění na dotčeném rozvodném zařízení podnikat.

Pokud jde o důvody změn licence, Energetický regulační úřad neuznal námitky účastníka řízení stran zpochybňování ukončení podnájemní smlouvy či vlastnického práva společnosti Paltop s.r.o., která zařízení poskytla do užívání společnosti Energo Strakonice, s.r.o., ani neshledal za nutné přerušit řízení s ohledem na § 57 správního řádu. Nutno též konstatovat, že žádné z iniciovaných soudních řízení nikdy otázku vlastnického práva společnosti Paltop s.r.o. v konečném důsledku nezpochybnilo, o čemž svědčí i veřejně dostupná informace, že město Strakonice rozvodná zařízení od společnosti Paltop s.r.o. v roce 2022 odkoupilo (viz <https://smlouvy.gov.cz/smlouva/20365535?backlink=qex7b>). Nelze přitom odhlédnout od toho, že účastník řízení nebyl nikdy vlastníkem předmětných zařízení, pouze je měl v podnájmu, přičemž Energetický regulační úřad v řízení o změně licence dospěl k závěru, že tato smlouva byla řádně vypovězena k 31. prosinci 2019. Smluvní strany si v souladu se zásadou smluvní volnosti v čl. XII. odst. 1 písm. a) podnájemní smlouvy ujednaly oprávnění nájemce podnájemní smlouvu vypovědět v šestiměsíční lhůtě z důvodu prodlení podnájemce (účastníka řízení) s placením nájemného o dobu delší než dva měsíce. Přitom bylo prokazatelně zjištěno, že účastník řízení již od počátku roku 2019 nájemné nájemci neplatil, proto byl v souladu s citovaným ustanovením podnájemní smlouvy nájemce oprávněn uvedenou smlouvu v červnu 2019 vypovědět.

Rozhodnutím Energetického regulačního úřadu č. j. 11620-29/2019-ERU ze dne 11. června 2020 naopak došlo ke změně (rozšíření) licence společnosti Energo Strakonice, s.r.o., o předmětné rozvodné zařízení.

Rada se v tomto ohledně neztotožňuje s námitkami účastníka řízení přednesenými v rozkladu. Především je třeba vyjít ze skutkového stavu věci, kdy účastník řízení fakticky pozbyl užívací právo k rozvodnému zařízení jakožto nutnou podmínku licence dne 1. ledna 2020, aktivně se však změně (zúžení) licence bránil (vč. podání rozkladu), zároveň si nárokoval účastenství i v řízení o změně (rozšíření) licence oprávněného uživatele Energo Strakonice, s.r.o., kde argumentoval proti změně licence této společnosti. Účastník řízení, ač nesplňoval podmínky pro udělení licence v nutném rozsahu, aktivně vystupoval a obstruoval provedení změny licence. Odkázat lze např. na v kontrolním spise založený dopis účastníka řízení ze dne 18. prosince 2019 adresovaný společnosti Paltop s.r.o. (kdy již účastník řízení věděl, že v návaznosti na skončení jeho užívacího práva k 31. prosinci 2019 žádá o licenci společnosti Energo Strakonice, s.r.o.), v němž navrhoval uzavření nájemní smlouvy mezi sebou a společností Paltop s.r.o. (ačkoliv zároveň zpochybňoval její vlastnické právo k rozvodnému zařízení) za účelem předejití sporů o bezdůvodné obohacení a deklaroval budoucí pokračování dodávek tepelné energie na daném vymezeném území. Snaze účastníka řízení nadále provozovat zařízení odpovídají i v kontrolním spise založené výzvy z ledna 2020, např. 24. ledna 2020. Součástí kontrolního spisu jsou i smlouvy na podnájem dvou teplovodních přípojek se společenstvími vlastníků (odběrateli v dané lokalitě), na jejichž základě účastník řízení dovozoval, že společnost Energo Strakonice, s.r.o., nemůže dodávat tepelnou energii do odběrných míst zákazníků, ačkoliv společnost Energo Strakonice, s.r.o., byla držitelem licence na rozvod tepelné energie až k odběrným místům těchto zákazníků, kde se žádné tepelné přípojky nenacházely (šlo o součást rozvodného tepelného zařízení) a historicky vždy jako vlastník kompletního zařízení vystupovala společnost Paltop s.r.o. Obdobnou smlouvu účastník řízení dne 14. září 2020 uzavřel s městem Strakonice, které si v návaznosti na změny licence

začalo nárokovat vlastnictví částí rozvodného zařízení licencovaného pro společnost Energo Strakonice, s.r.o., ačkoliv nikdy jako vlastník nevystupovalo. Ve věci podalo město žalobu k Okresnímu soudu ve Strakonících, která byla zamítnuta rozsudkem č. j. 4 C 58/2020-464 ze dne 30. srpna 2021 jako nepodložená, což potvrdil i Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem č. j. 7 Co 1287/2021-529 ze dne 2. února 2022, kde uvedl, že městu Strakonice nikdy nepřislušelo právo hospodařit s příslušným majetkem, vlastnické právo k zařízení nikdy nebylo zpochybňováno a o převodu majetku na společnost Paltop s.r.o. nepanují žádné pochybnosti.

Součástí kontrolního spisu je i výzva společnosti Energo Strakonice, s.r.o., ze dne 16. června 2020, v níž účastníka řízení vyzývá k předání rozvodného zařízení a výměňkové stanice [REDAKCE] nejpozději 19. června 2020, neboť jak je uvedeno, zařízení bylo nadále využíváno účastníkem řízení. Po datu předání 19. června 2020 nadále docházelo k vyúčtování dodávek zákazníkům ze strany účastníka řízení, a to v souvislosti s neuzavřením smlouvy o dodávkách tepelné energie, tentokrát již na základě právně účinné žádosti nového držitele licence ze dne 16. června 2020. K procesu uzavření smlouvy se blíže Energetický regulační úřad vyjádřil ve výše uvedeném sporném řízení a pro účely tohoto rozhodnutí není nutno uvedené důvody opakovat. Součástí kontrolního protokolu je informace o sdělení účastníka řízení zákazníkům ze dne 18. června 2020, že jim nadále bude tepelnou energii dodávat s „rizikem sankčního řízení“.

Namítá-li účastník řízení na svou obranu hájení zájmů odběratelů, jedná se o argumentaci zcela nepřipadnou. Pokud účastník řízení namítá, že pokračoval ve výkonu licencované činnosti po 12. červnu 2020, neboť společnost Energo Strakonice, s.r.o., neměla uzavřené smlouvy s odběrateli, je tato námitka jednak irelevantní, neboť jednání či nečinnost jiného držitele licence neopravňovala účastníka řízení k výkonu podnikatelské činnosti bez licence, zároveň jde o argumentaci vnitřně rozpornou a absurdní. Uvedenou logikou by nebylo zřejmé, kdy by vůbec společnost Energo Strakonice, s.r.o., mohla výkon licencované činnosti zahájit (arbitrem této otázky by podle obsahu svých námitek podle své představy patrně měl být účastník řízení), když uvedené zařízení nadále provozoval jiný subjekt, nový držitel licence by stál před otázkou potenciálního porušení smluv ze své strany, kdyby nebyl schopen dodávku svým úsilím zajistit. Byl to naopak účastník řízení, kdo zjevně všemi možnými prostředky bránil provedení změny licencovaného subjektu na předmětném zařízení, toto zařízení užíval necelých 6 měsíců po ztrátě užívacího práva a následně po zrušení licence po dva kalendářní měsíce účtoval odběratelům za dodávku tepelné energie, neboť fakticky nadále dodával tepelnou energii přímo konečným zákazníkům bez účasti jiného držitele licence (nový dodavatel sice licenci měl, ale bez možnosti dodávku zajišťovat, a to mj. právě s přispěním účastníka řízení). Energetický regulační úřad rozhodnutím č. j. 07541-10/2020-ERU ze dne 3. září 2020 rozhodl o nařízení předběžného opatření, jímž účastníkovi řízení uložil za stanovených podmínek dodávat společnosti Energo Strakonice, s.r.o., tepelnou energii do výměňkové stanice [REDAKCE] na základě tohoto předběžného opatření teprve skončil stav, kdy licencovanou činnost fakticky vykonával účastník řízení (pozn. vymezení skutku neoprávněného podnikání ve výroku rozhodnutí nicméně vychází z kontrolou zajištěných vyúčtování zákazníkům za měsíce červen a červenec 2020).

Uvedené skutečnosti pak měly dopad i do jednání účastníka řízení, který zákazníkům vystavil vyúčtování dodávky tepelné energie, resp. faktury (daňové doklady), za zúčtovací období od 1. června 2020 do 30. června 2020 a od 1. července 2020 do 31. července 2020, ačkoliv smlouvy s těmito zákazníky již plnit nemohl (nebyl držitelem licence na rozvod tepelné

energie v potřebném rozsahu a jeho zařízení nezajišťovalo dodávku přímo zákazníkům, mezi jejich odběrnými místy a zařízením účastníka řízení se nacházelo zařízení společnosti Paltop s.r.o.), je tedy relevantní si pokládat otázky, zda se nejednalo o neobjednané plnění ze strany účastníka řízení, příp. proč částky nenárokoval z titulu bezdůvodného obohacení, namísto toho dále vystupoval jako podnikající držitel licence. Z popsanych skutečností názorně plyne právně nepřehledná situace, která v důsledku jednání účastníka řízení vznikla.

Podmínku soustavnosti jakožto znaku podnikání ve smyslu § 420 občanského zákoníku vnímá Rada jakožto podmínku pravidelnosti, cílenosti a záměrnosti výkonu podnikatelské činnosti, jakožto opak k její nahodilosti, tj. podnikáním je soustavná činnost naplňující určité znaky, když právě z této soustavnosti lze usuzovat na podnikatelský záměr. Účastník řízení dodával tepelnou energii zákazníkům historicky a na základě uzavřených smluv, a v tomto jednání po 12. červnu 2020 nadále pokračoval, nedodával tepelnou energii nahodile, ale na základě průběžně a nepřetržitě plněného závazku (jakkoliv ten se po zrušení licence transformoval na závazek jiný), nepochybně se tedy jednalo o soustavnou činnost ve smyslu výše odkazovaného zákonného vymezení.

Rada se neztotožňuje ani s námitkou účastníka řízení stran § 12 odst. 1 energetického zákona, povinnost dodávky nad rámec licence v případě pokračování ve výkonu licencované činnosti je povinností případně ukládanou rozhodnutím Energetického regulačního úřadu, nejedná se o ex lege vzniklé oprávnění původního dodavatele pokračovat v licencované činnosti bez licence, nadto za situace, kdy je licence udělena pravomocně jinému subjektu (povinnost nad rámec licence slouží pro případy, kdy není držitel licence, který by zařízení provozoval a splňoval podmínky pro její udělení). Výklad zastávaný účastníkem řízení ho staví do role samozvaného ochránce veřejného zájmu a je nepřijatelný. Energetický regulační úřad nedal účastníkovi řízení na výběr, jak uvádí tento v rozkladu, mezi sankčním postihem a nerealizováním dodávek zákazníkům. Účastník řízení však vykonával licencovanou činnost několik měsíců bez splnění podmínek, a měl tedy dost času připravit se na další postup, stejně jako jednat se společností Energo Strakonice, s.r.o., o způsobu zajištění dodávek po datu změny licence, místo toho inicioval významné množství soudních i správních řízení (vč. řízení u Energetického regulačního úřadu, v němž se domáhal vykonávání povinnosti nad rámec licence v území [REDAKCE] a neposkytoval součinnost k předání výkonu licencované činnosti, naopak veřejně zákazníkům deklaroval její pokračování.

Pokud se jedná o materiální stránku obou projednávaných přestupků, je zjevné, že každý z nich chrání částečně odlišný a částečně stejný veřejný zájem, tato skutečnost však ještě nevede k závěru, že by se měly závěry o naplnění materiální stránky jakýmkoliv způsobem popírat, zvláště za situace, kdy každý přestupek byl spáchán jiným skutkem. Přestupek spočívající v neuzavření smlouvy o dodávce tepelné energie má za účel sankcionovat porušení zákonné povinnosti držitele licence, který neuzavře smlouvu s oprávněným subjektem, čímž skutečně může dojít k ohrožení dodávek tepelné energie či obecně poskytování služby, které se smlouva týká (u většiny smluv podle energetického zákona jde o využívání infrastruktury na základě smlouvy upravující připojení k této infrastruktuře a smlouvy ohledně využívání jejích služeb). Za situace, kdy dodávky ohroženy nejsou, jelikož je poskytuje sám pachatel, se může jevit společenská škodlivost jako slabší, nicméně pouze částečně z hlediska dopadů na odběratele, nikoliv z hlediska porušení držitele licence, který předmětným přestupkem nejen porušuje zákonnou povinnost, ale přímo zneužívá své výsadní postavení při výkonu licencované činnosti, která není v danou chvíli nahraditelná činností jiného držitele licence. Navíc není

myslitelné stavět závěr na nedostatku společenské škodlivosti na tom, že účastník řízení jeden z možných následků napravil jiným protiprávním jednáním.

Pokud se pak jedná o materiální stránku přestupku spočívajícího v podnikání v energetických odvětvích bez licence, účelem tohoto přestupku je ochrana zákazníků pouze částečně (i zde se ovšem projevuje, např. v zájmu, aby určité služby poskytoval jen licencovaný subjekt z tohoto titulu podřízený určitému právnímu režimu, z něhož zákazníci čerpají výhody). Vedle toho se zde projevuje zájem na realizaci možnosti veřejnoprávního dozoru, neboť držitelům licence jsou uloženy zákonem vymezené povinnosti, kterých se provozovatel zařízení nemá zprostit ignorováním povinnosti mít licenci, v projednávaném případě se specifickými skutkovými okolnostmi se zde projevuje nepochybně i zájem oprávněného uživatele zařízení, který hodlá zařízení na základě licence provozovat, aby toto zařízení skutečně provozovat mohl. Nejedná se pouze o záměr soukromý, jednak vlastnická a užívací práva požívají právní ochrany obecně a jednak je žádoucí, aby nový držitel licence skutečně mohl licencované zařízení provozovat a činnost vykonávat, čemuž bylo v daném případě účastníkem řízení bráněno.

Rada tedy nemá pochybnosti o společenské škodlivosti přestupku podnikání bez licence v daném případě, neboť se jednalo z výše uvedeného důvodu o nežádoucí a společensky škodlivé jednání narušující předpokládaný právní režim výkonu dané činnosti, přičemž šlo o situaci, kterou jednoznačně svým jednáním způsobil účastník řízení. Rada považuje ve vztahu k předmětné námitce za nutné zdůraznit, že podle jejího názoru prvostupňový správní orgán hodnotil společenskou škodlivost obou jednání příliš mírně (v případě druhého přestupku za předpokladu, že by se skutečně o neuzavření smlouvy formou konkrétně vymezeného skutku jednalo). V obou případech se jednalo (u jednoho teoreticky) o porušení stěžejních povinností držitele licence, kterými jsou povinnost licencovanou činnost vykonávat v souladu s licencí (na jejím základě) a povinnost nezneužívat výsadního postavení vyplývajícího z postavení držitele licence k omezování práv zákazníků, z nichž zásadní jsou práva na připojení a přístup k technické infrastruktuře (v případě dodávky tepelné energie splývá v rámci jednoho smluvního vztahu i se zajištěním dodávky komodity). Podle názoru Rady bylo namístě uložit pokutu minimálně dvojnásobnou.

Rada v této souvislosti nespatřuje jako důvodnou ani námitku ohledně liberace jednání účastníka řízení, že faktickým výkonem licencované činnosti i po zrušení licence chránil zájmy konečných zákazníků. Pomine-li Rada okolnost, že účastník řízení z právního hlediska smlouvy se zákazníky po datu 10. června 2020 plnit nemohl, neboť nedisponoval jak soukromoprávním titulem, na základě něhož by provozoval rozvodné zařízení, tak licenci, které by ho opravňovala k výkonu činnosti (zde lze uvažovat o institutu následné nemožnosti plnění uzavřených smluv, jakkoliv to překračuje rámec tohoto rozhodnutí), bylo účastníkovi řízení prokazatelně známo, že o udělení licence usiluje subjekt, jemuž svědčí užívací právo k rozvodnému zařízení (v tomto ohledu účastník řízení příhodně argumentuje, že nemohl vědět, kdy tento subjekt má licenci, ale nepochybně věděl, že je oprávněným uživatelem zařízení, zároveň věděl, že sám není ani držitelem licence, ani oprávněným uživatelem), nejpozději 16. června 2020 pak muselo být účastníkovi řízení naprosto zřejmé, že zde je jiný subjekt, který činnost hodlá vykonávat. Rada jednání účastníka řízení hodnotí v kontextu proběhlých licenčních řízení, kdy účastník řízení dlouhodobě bránil provedeným změnám licence a licencovanou činnost v důsledku toho od 1. ledna do 10. června 2020 vykonával, aniž by splňoval podmínky pro udělení licence, v daném případě tedy účastník řízení jednoznačně nehájil primárně zájmy odběratelů, ale svůj soukromý zájem na provozování předmětného zařízení.

V návaznosti na zrušení výroku I. písm. b) napadeného rozhodnutí a zastavení řízení v této části musela Rada přehodnotit výši uložené sankce. Energetický regulační úřad účastníkovi řízení uložil úhrnnou pokutu ve výši 100 000 Kč, v daném případě tak bylo nutno uložit pokutu pouze za jeden přestupek bez souběhu s jiným přestupkem. Jakkoliv Rada výše uvedla, že podle jejího názoru prvostupňový správní orgán věc nehodnotil přesně, neboť podhodnotil společenskou škodlivost spáchaných přestupků, vychází Rada ze zásady nemožnosti zpřísnění správního trestu v souladu se zásadou *zákazu reformatio in peius* (§ 98 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky). S ohledem na skutečnost, že prvostupňový správní orgán vyhodnotil přestupek podle § 91 odst. 12 písm. a) energetického zákona jakožto závažnější se sbíhajících se přestupků, ukládá Rada účastníkovi řízení pokutu ve výši 45 000 Kč, neboť v souladu s výše uvedenou zásadou vyšší pokutu uložit nemůže. Rada je přesvědčena, že předmětná výše pokuty je plně přiměřená dopadům jednání účastníka řízení na právem chráněné zájmy, neboť účastník řízení podnikal bez veřejnoprávního povolení, činil tak zjevně záměrně, neboť mu uvedená skutečnost byla známa, a ke škodě společnosti Energo Strakonice, s.r.o., jakožto oprávněnému uživateli zařízení a posléze držiteli licence na rozvod tepelné energie ve vztahu k němu.

V. Závěr

Po přezkoumání rozhodnutí Energetického regulačního úřadu v rozsahu § 98 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky dospěla Rada k závěru, že jeden z výroků o vině nebyl vydán v souladu s právními předpisy, neboť byl založen na nesprávném právním hodnocení, zároveň bylo zřejmé, že vymezeným jednáním se účastník řízení přestupku dopustit nemohl, proto Rada v části ohledně podezření ze spáchání přestupku podle § 91 odst. 12 písm. a) energetického zákona řízení zastavila. Ve zbylé části Rada dospěla k závěru, že závěr o spáchání přestupku je skutkově podložen a odůvodněn v souladu s požadavky § 68 odst. 3 správního řádu. Rada proto ve zbylé části napadené rozhodnutí potvrdila, s výjimkou výroku o pokutě, kterou přiměřeně snížila v návaznosti na částečné zastavení řízení.

Poučení o opravném prostředku:

Proti tomuto rozhodnutí nelze podle § 91 odst. 1 ve spojení s § 152 odst. 5 správního řádu dále podat rozklad.

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

Obdrží:

Teplárna Strakonice, a.s., prostřednictvím JUDr. Ing. Petra Petržílka, Ph.D.