

## **PROTIMONOPOLNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY**

### **Fungovanie a problémy v sektore tepelného hospodárstva v SR so zameraním na systémy CZT z pohľadu Protimonopolného úradu SR**

Rok 2013

# Obsah

Obsah.....	2
Použité skratky a pojmy.....	3
Použité tepelné energetické jednotky.....	3
Úvod.....	4
1. Odvetvie tepelného hospodárstva.....	5
2. Štruktúra a systém zásobovania teplom a teplou vodou.....	6
3. Charakteristika systémov CZT.....	7
3.1 Systémy CZT ako prirodzené monopoly.....	9
3.2 Možnosti rozvoja hospodárskej súťaže v systémoch CZT.....	10
3.3 Alternatívy k pôvodným systémom CZT.....	11
4. Systémy CZT v SR.....	12
4.1 Základné údaje o využívaní systémov CZT v SR.....	13
4.2 Politika štátu v oblasti tepelného hospodárstva v SR.....	15
4.2.1 Regulácia.....	16
4.3 Problémy a výzvy v SR.....	18
5. Činnosť a pozícia PMÚ SR pri posudzovaní podnetov v oblasti tepelného hospodárstva.....	21
5.1 Proces odpájania od CZT a problémy z pohľadu PMÚ SR.....	22
5.1.1 Konanie a kompetencie miest a obcí v danej oblasti.....	26
5.1.2 Konanie a práva pôvodných dodávateľov tepla a TÚV v procese odpájania.....	28
5.1.3 Pozícia PMÚ SR v prípadoch vyhodnocovania konania miest a pôvodných prevádzkovateľov CZT v prípade žiadostí o odpojenie.....	31
5.1.4 Zhrnutie.....	40
6. Návrh opatrení na zlepšenie situácie na trhu s teplom v rámci systémov CZT v SR.....	41
Záver.....	43

## Použité skratky a pojmy

<b>CZT</b>	centrálne zásobovanie teplom
<b>TZ</b>	tepelné zariadenie
<b>ÚK</b>	ústredné kúrenie
<b>TÚV</b>	teplá úžitková voda
<b>OST</b>	odovzdávacia stanica
<b>KOST</b>	kompaktná odovzdávacia stanica
<b>KJ</b>	kogeneračná jednotka
<b>KVET</b>	kombinovaná výroba elektriny a tepla
<b>OZE</b>	obnoviteľné zdroje energie
<b>MH SR</b>	Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky
<b>PMÚ SR</b>	Protimonopolný úrad Slovenskej republiky
<b>SIEA</b>	Slovenská inovačná a energetická agentúra (príspevková organizácia Ministerstva hospodárstva SR)
<b>ÚRSO</b>	Úrad pre reguláciu sieťových odvetví
<b>ŠÚ SR</b>	Štatistický úrad SR
<b>SZVT</b>	Slovenský zväz výrobcov tepla
<b>EK</b>	Európska komisia
<b>EÚ</b>	Európska únia
<b>VOS</b>	verejná obchodná súťaž
<b>zákon o TE</b>	zákon o tepelnej energetike
<b>zákon o RvSO</b>	zákon o regulácii v sieťových odvetviach
<b>VZN</b>	všeobecne záväzné nariadenie
<b>ŽP</b>	životné prostredie

## Použité tepelné energetické jednotky

<b>TJ, GJ</b>	tera-joul ( $10^{12}$ joulov), giga-joul ( $10^9$ joulov)
<b>kW</b>	kilowatt
<b>kWh, GWh, MWh</b>	kilowatthodina, gigawatthodina, megawatthodina

## Úvod

Medzi aktivity Protimonopolného úradu SR (ďalej len „úrad“, „PMÚ“ alebo „PMÚ SR“) patrí aj sledovanie a detailnejšie oboznamovanie sa so sektormi, ktorých fungovanie vykazuje určité problémy v súvislosti s posudzovaním rozvoja hospodárskej súťaže. V tejto súvislosti môže ísť o sektory, kde súťaž nie je dostatočne rozvinutá a existujú problémy so vstupom nových hráčov na trh, alebo kde nespokojnosť účastníkov trhu a neefektívne fungovanie trhov vyplývajú z dlhodobých systémových problémov.

Tepelné hospodárstvo v SR nepatrí vzhľadom na svoje špecifiká k energetickým odvetviam, v ktorých prebehol proces liberalizácie. Charakteristickými pre teplárenstvo sú však lokálne systémy centrálného zásobovania teplom (ďalej len „CZT“), ktoré v mnohých prípadoch predstavujú podniky s historicky vybudovaným monopolným, resp. takmer monopolným postavením na konkrétnom geografickom území, čo predurčuje možnosť vzniku problémov vo vzťahu k spotrebiteľom. K vyhodnoteniu situácie v oblasti tepelného hospodárstva úrad pristúpil z dôvodu významného postavenia tohto sektora v každodennom živote spotrebiteľov, ale najmä z dôvodu opakovaného predkladania podnetov upozorňujúcich na možné porušenie pravidiel hospodárskej súťaže a existencie systémových problémov vyplývajúcich zo štrukturálnych nedostatkov a možných nedostatkov v nastavení príslušnej legislatívy. Z uvedeného postupne vyplynula potreba komplexného pohľadu a otázka možností riešenia problémov zo strany príslušných orgánov štátnej správy.

Obsahom tohto dokumentu vypracovávaného v období 2011 – 2013 je stručný popis situácie na trhu tepelného hospodárstva v SR vychádzajúc zo základných charakteristík a všeobecných princípov fungovania tohto sektora, so zameraním na pôsobenie systémov CZT. Materiál sa ďalej zaoberá zosumarizovaním problémových skutočností, ktoré vyúsťujú do dlhodobej nespokojnosti odberateľov tepla a následného, často nesystémového odpájania sa od sústavy tepelných zariadení, čo má negatívne dopady na zostávajúcich odberateľov a môže z dlhodobého hľadiska ohroziť existenciu potenciálne efektívnych systémov CZT. Cieľom vypracovania materiálu je však najmä oboznámiť príslušné orgány štátnej správy a samosprávy, ako aj ostatných účastníkov trhu so skúsenosťami PMÚ SR v danej oblasti a s možnosťami vyhodnocovania niektorých súvisiacich skutočností z pohľadu súťažnej politiky. V závere úrad uvádza návrh opatrení na riešenie situácie a upozorňuje na potrebu širšej diskusie v danej oblasti.

K návrhu dokumentu prebehla po jeho vypracovaní aj odborná diskusia a pripomienkovanie zástupcami Ministerstva hospodárstva SR, Úradu pre reguláciu sieťových odvetví, Slovenskej inovačnej a energetickej agentúry, Združenia miest a obcí Slovenska, Slovenského zväzu výrobcov tepla a Združenia spoločenstiev vlastníkov bytov na Slovensku.

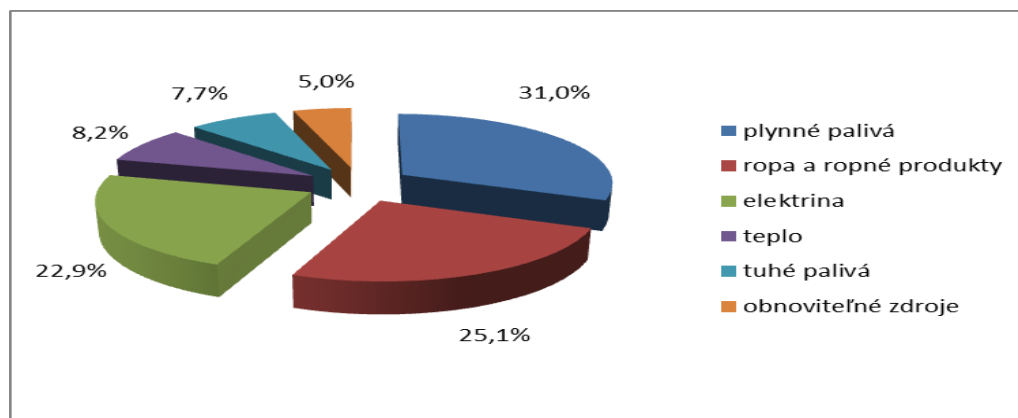
# 1. Odvetvie tepelného hospodárstva

Teplárenstvo vzniklo v SR v prvej polovici 20. storočia ako vedľajšia činnosť elektroenergetiky s cieľom zvýšiť rentabilitu výroby. Úroveň samostatného výrobného odvetvia dosiahlo po určitom rozvoji v 50. rokoch, kedy bola prijatá aj prvá tepelná legislatíva.<sup>1</sup>

V rámci priemyselných procesov je teplo skôr súčasťou výroby iných produktov alebo vzniká ako vedľajší produkt pri priemyselnej výrobe a výrobe energií. Výroba a dodávka tepla ako konečného produktu má však lokálny význam pri vykurovaní objektov a zásobovaní obyvateľstva teplou vodou.<sup>2</sup> Tepelné hospodárstvo je teda odvetvie, ktorého fungovanie je okrem určitých priemyselných výrobných procesov dôležité najmä zo sociálneho hľadiska – znamená zabezpečenie základných potrieb pre každodenný život. Zásobovaniu obyvateľstva teplom sa preto venuje vo všeobecnosti zvýšená pozornosť.

Graf 1 zobrazuje podiel jednotlivých energetických odvetví na konečnej energetickej spotrebe<sup>3</sup> v SR. Spotreba tepla napriek jeho významu tvorí podľa štatistických údajov popri ostatných zdrojoch energie približne len 8,2 %.

**Graf 1: Podiel energetických zdrojov na konečnej energetickej spotrebe energií v SR v roku 2011 v TJ**



**Zdroj:** Spracované PMÚ SR na základe údajov ŠÚ SR (Slovstat)

Podľa platnej slovenskej legislatívy rozumieme pod výrobou tepla fyzikálne a chemické procesy v zariadeniach na výrobu tepla, ktorých výsledkom je získanie tepla na účel jeho predaja na vykurovanie alebo na prípravu teplej úžitkovej vody (ďalej len „TÚV“) alebo na iné tepelnoenergetické využitie. Aj v súvislosti s témou a zameraním tohto dokumentu sa bude úrad v ďalších častiach zaoberať len tou

<sup>1</sup> Hallon, L.: Teplárenstvo vzniklo ako vedľajšia činnosť elektrární, 2004 <http://hnonline.sk/ekonomika/c1-21682345-teplarenstvo-vzniklo-ako-vedlajsia-cinnost-elektrarni> (13.6.2013)

<sup>2</sup> Podľa štatistických údajov ŠÚ SR z celkovej ročnej produkcie tepla v SR (okolo 300 000 TJ) predstavuje dodávka tepla tretím subjektom z teplární a výhrevní len okolo 13 -14%.

<sup>3</sup> **Konečná energetická spotreba** je rozdiel konečnej spotreby a konečnej neenergetickej spotreby. **Konečná neenergetická spotreba** predstavuje energetické produkty, ktoré sú použité ako surovina v rôznych odvetviach, tzn. nie sú spotrebované ako palivo alebo nie sú transformované na iné palivo.

časťou tepelnej energetiky, kde dochádza k dodávke, predaju tepla a k jeho konečnej spotrebe pri vykurovaní a zužitkovaní teplej vody.

## 2. Štruktúra a systém zásobovania teplom a teplou vodou

Napriek istým podobnostiam s inými energetickými odvetviami, nemôže byť teplo ako komodita obchodované medzi krajinami a nie je ho z dôvodu významných tepelných strát pri prenose a distribúcii možné zobchodovať medzi sieťami existujúcimi v jednotlivých lokalitách.

Koneční spotrebitelia, resp. odberatelia tepla a teplej vody, medzi ktorých patria domácnosti, verejné zariadenia (nemocnice, školy, kultúrne zariadenia), komerčná sféra a služby a priemyselné podniky/ zóny, sú vo všeobecnosti zásobovaní teplom dvoma základnými spôsobmi:

- i) **decentralizovane** – závodné výrobné zariadenia, individuálne domové kotolne, ktoré vyrábajú teplo len pre vlastnú spotrebu
- ii) **centralizovane** – výrobné zariadenia ako sú teplárne, výhrevne a centrálné kotolne zásobujúce teplom viac ako jeden objekt pomocou tepelných sietí vedených aspoň čiastočne voľným priestorom<sup>4</sup>.

Celkový charakter a štruktúra tepelného hospodárstva a zároveň spôsob zásobovania tepla a teplej vody v tej - ktorej geografickej oblasti sú však dané rôznymi faktormi, medzi ktoré patria najmä podnebie a členitosť územia, historický vývoj, demografické podmienky a územnosprávne členenie, charakter bytovej, komerčnej a priemyselnej výstavby, ekonomická činnosť či dostupnosť palivových zdrojov na výrobu tepla.

Na základe vyššie uvedených faktorov sa v každom rozsiahlejšom meste/obci stretávame s rôznou štruktúrou a systémom zásobovania teplom. Každý konkrétny systém je zároveň tvorený vlastnou sústavou tepelných zariadení. Tepelnými zariadeniami sú jednak budovy a technológia na výrobu tepla a úpravu jeho vlastností, jednak sú nimi rozvodné siete a potrubia, ktorými sa teplo a teplá voda dostávajú do transformačných zariadení a následne do konkrétnych odberných miest.

Jedným z dôležitých faktorov, ktorý určuje charakter miestneho tepelného hospodárstva, je tiež dostupnosť a miera využitia energetických zdrojov, z ktorých sa teplo vyrába. Vo všeobecnosti sa energetické zdroje na výrobu tepla členia na fosílné – neobnoviteľné (plyn, uhlie, ropné produkty) a obnoviteľné zdroje (biomasa, geotermálna energia, solárna energia, komunálny odpad), význam

---

<sup>4</sup> **Teplárne** sú energetické zdroje, v ktorých sa využíva technológia kombinovanej výroby elektriny a tepla (tzv. KVET), pričom časť tepla z výstupu je vyvedená ako dodávkové teplo do systémov zásobovania teplom. **Výhrevne** sú energetické zdroje relatívne väčších rozmerov, napojené na rozsiahlejšiu sieť primárnych a sekundárnych tepelných rozvodov, v ktorých sa produkuje teplo pre účely zásobovania v určitej časti obce, mesta. **Centrálné kotolne** sú zdroje menšieho rozsahu, z ktorých je teplo dodávané priamo do rozvodov zásobovaných objektov. Výhrevne aj teplárne produkujú na výstupe teplo ako energetickú komoditu, ktorá pred spotrebou potrebuje ešte technologické úpravy. Z centrálnych kotolní môže byť teplo a aj teplá voda už priamo, bez úprav, dodávaná pre sociálne účely (zdroj: SIEA).

a verejná podpora ktorých sa v poslednom období výrazne zvyšuje. Pri individuálnom vykurovaní prevládajú však naďalej fosílna palivá. Obnoviteľné zdroje energie (ďalej aj „OZE“) majú svoj potenciál najmä pri výrobe tepla vo väčších výrobných zariadeniach, kde môžu byť samostatne alebo ako súčasť energetického mixu využité oveľa efektívnejšie.

V súčasnosti je na Slovensku evidovaných 138 miest a 2890 obcí.<sup>5</sup> Vo vidieckych oblastiach, kde prevláda zástavba rodinnými domami, je teplo zabezpečované prevažne individuálnymi vykurovacími zariadeniami, ktoré nie sú navzájom prepojené a nepredstavujú tak zložitejší systém tepelného hospodárstva, ktorý je v centre záujmu tohto dokumentu. Problematickým sa čoraz viac stáva fungovanie centrálnych systémov výroby, distribúcie a dodávky tepla, tzv. systémov CZT, vyskytujúcich sa v rôznej veľkosti a štruktúre vo všetkých mestách a väčších obciach. Ako bolo spomenuté v úvodnej časti materiálu, úrad sa vo svojom vyhodnocovaní zamerá práve na túto oblasť tepelného hospodárstva.

### 3. Charakteristika systémov CZT

Dodávky tepla zo systémov CZT pokrývajú v krajinách EÚ približne 10% celkového dopytu a zásobujú denne okolo 64 miliónov odberateľov. Čo sa týka krajín Strednej a Východnej Európy, majú systémy CZT na zásobovaní 40 miliónov obyvateľov teplom a teplou vodou podiel v priemere 37%.<sup>6</sup> Z historického hľadiska patrí aj Slovensko medzi krajiny Európy s rozsiahlymi a početnými centrálnymi systémami zásobovania teplom.

Medzi najväčšie deklarované výhody CZT patria:

- vyššia energetická účinnosť z dôvodu vyššej výkonnosti výrobných zariadení,
- vytváranie vhodných podmienok pre kombinovanú výrobu elektriny a tepla (KVET),
- vyššia kontrola a možnosti znižovania emisií,
- širšie využitie obnoviteľných a druhotných zdrojov energie (napr. komunálny odpad).

Za tradičné nevýhody systémov CZT sa vo všeobecnosti považujú:

- vysoká investičná náročnosť a náklady na prevádzku,
- straty tepla v rozvodových sieťach,
- zložitejšie meranie, regulácia, riadenie,
- náročnejšia, menej flexibilná adaptácia na zmenu odbytu/ spotreby tepla.

Z procesného hľadiska sa teplo vyrobené v tepelnom zariadení odovzdáva teplovodnému médiu (napr. para, horúca voda), ktoré ho v takomto stave prenáša cez rozvody do konkrétneho odberného miesta. V prípade centrálného systému je proces zložitejší. Teplovodné médium prechádza najskôr cez primárne (hlavné) rozvody do odovzdávacích staníc tepla, tzv. výmenníkov. Vo výmenníkoch sa upraví na požadované vlastnosti (chemická úprava, schladenie) a až takto upravená voda/

<sup>5</sup> Zdroj: Štatistický úrad SR

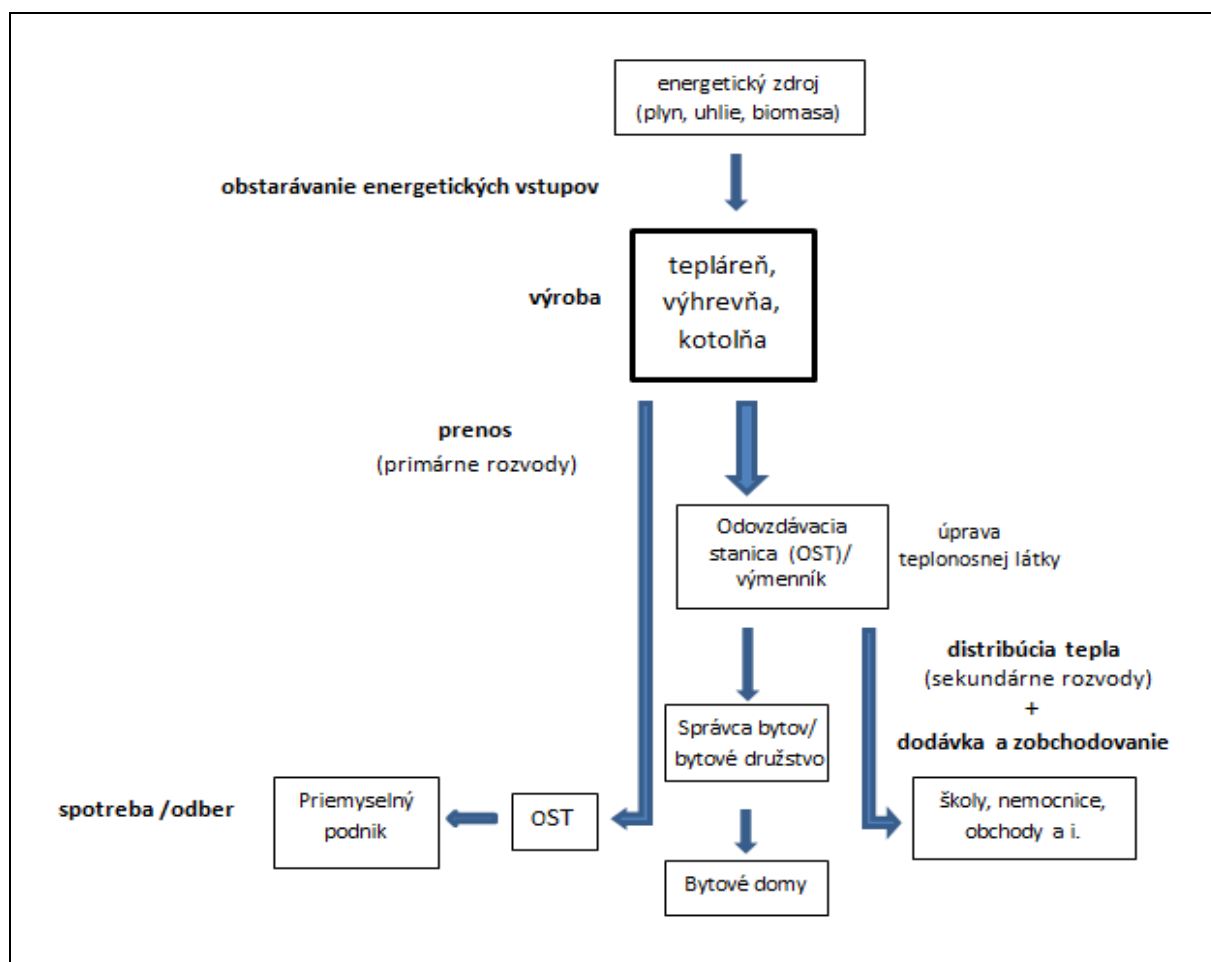
<sup>6</sup> Správa KPMG, Central and Eastern European District Heating Outlook, 2009, str. 7

para prúdi cez sekundárne (nadväzujúce) rozvodné potrubia k odberateľovi vo forme tepla na ústredné kúrenie alebo TÚV.

Reálne predstavujú zariadenia CZT určitý ucelený systém pôsobiaci na určitom území ohraničenom výrobným zdrojom, technickými zariadeniami a rozvodnými potrubiami, ktoré vedú ku konkrétnym vykurovaným objektom v danej lokalite. Z hľadiska podnikateľských subjektov pôsobiacich v oblasti systémov CZT je tieto možné deliť podľa úrovne výroby, distribúcie a dodávky tepla. Dodávateľom tepla môže byť buď priamo výrobca, ktorý zároveň prevádzkuje primárne a príp. aj sekundárne rozvody tepla, alebo ďalší podnikateľský subjekt, ktorý množstvo tepla dodaného výrobcom ďalej distribuuje a rozúčtováva jednotlivým kategóriám konečných odberateľov. Prevádzkuje teda väčšinou len sekundárne rozvody a dodáva teplo.

Štruktúra tepelnej sústavy bude daná špecifickými lokálnymi podmienkami a ovplyvnená faktormi príznačnými pre to - ktoré mesto. Graficky zobrazuje príklad súboru zariadení a procesov v systémoch CZT Schéma 1.

**Schéma 1: Štruktúra a procesy v rámci tepelného hospodárstva v systéme CZT**



Zdroj: PMÚ SR



### 3.1 Systémy CZT ako prirodzené monopoly

Lokálne tepelné hospodárstvo tvorené určitým systémom CZT má jednak znaky sieťového odvetvia, čo predpokladá nevyhnutnosť budovania rozsiahlych fyzických sietí, ktorými sú spotrebitelia vzájomne prepojení, jednak mnohé zo systémov CZT fungujú v jednotlivých lokalitách na princípe prirodzeného monopolu. Vo všeobecnosti to z ekonomického hľadiska znamená, že jedna firma dokáže vyrobiť rovnaké množstvo produktu s nižšími jednotkovými nákladmi, ako keby tento produkt vyrábalo viacero firiem. Charakteristickým pre sieťové odvetvia s prirodzenými monopolmi sú najmä vysoké vstupné náklady. Pre dosahovanie úspor z rozsahu je tak neefektívne budovať paralelné siete a zariadenia v tesnej blízkosti tých existujúcich. Typickými sieťovými odvetviami, kde na niektorých úrovniach pôsobia prirodzené monopoly, sú napr. elektroenergetika, plynárenstvo či telekomunikácie.

Čo sa týka oblasti tepelného hospodárstva, podobu prirodzeného monopolu dáva systémom CZT najmä existencia rozvodných sietí a zariadení. Na rozdiel od elektriny alebo plynu je rozvod tepla a teplej vody v systémoch CZT výnimočný tým, že kvôli významným tepelným stratám môže lokálne slúžiť len odberateľom nachádzajúcim sa v určitej obmedzenej vzdialenosti od výrobného zdroja. Nie je pritom ekonomicky efektívne budovať popri sebe dve paralelné zariadenia rozvádžajúce teplo k jednotlivým odberným miestam. To, či znaky prirodzeného monopolu má už aj samotná úroveň výroby tepla, bude záležať od podmienok a rozsahu systému CZT v konkrétnej lokalite. V niektorých prípadoch, kedy je výrobca zároveň aj vlastníkom rozvodných sietí, má ako jediný prístup do týchto sietí a je aj jediným koncovým dodávateľom tepla, môže byť za prirodzený monopol považovaný celý systém CZT.

Pre návratnosť prostriedkov vložených do budovania systémov CZT je tiež nevyhnutné zabezpečiť dlhodobú, stabilnú odberateľskú základňu. Takéto zariadenia majú pri určitom kapacitnom nadimenzovaní predpoklad fungovať tým efektívnejšie, čím viac odberateľských miest je na ne napojených.

Výsledkom vzniku trhov s prirodzenými monopolmi je napriek predpokladom na efektívnejšiu výrobu určitých produktov existencia monopolnej štruktúry a z nej vyplývajúca trhová sila podniku v monopolnom postavení. Z teoretického hľadiska tak existuje priestor pre účtovanie cien, ktoré sú vyššie ako ceny účtované v dokonale súťažnom prostredí.<sup>7</sup>

Na zníženie rizika vzniku určitých neefektívností sa zo strany štátu na takýchto trhoch zavádza sektorovo špecifická regulácia. Pre zabránenie účtovania neprimerane vysokých cien sa zavádza regulácia cien produktov a služieb poskytovaných konečným zákazníkom. V prípade, že je, vychádzajúc zo štruktúry konkrétneho lokálneho trhu, možné na ňom zaviesť istý stupeň liberalizácie, napr. na úrovni výrobných zdrojov, pričom prirodzený monopol ostáva na úrovni

<sup>7</sup> Na ekonomicky efektívnych trhoch je cena produktu alebo služby stanovená na úrovni, kde sa marginálne/ hraničné náklady stretávajú s dopytovou krivkou po určitom produkte. Takáto situácia však predpokladá väčší počet kupujúcich a predávajúcich na danom trhu, z ktorých ani jeden nemá takú trhovú silu, aby mohol samostatne výšku ceny ovplyvňovať. Monopolný hráč však maximalizuje svoj zisk na úrovni, kde sa jeho marginálne náklady rovnajú marginálnym príjmom, čoho výsledkom je monopolná cena a nižší objem výroby v porovnaní s trhom s rozvinutým súťažným prostredím. Takto dochádza z celospoločenského hľadiska k určitým neefektívnostiam na trhu.

rozvodných sietí, diskriminácii zo strany prevádzkovateľa týchto sietí sa predchádza zavedením pravidiel prístupu tretích strán do siete a zavedením regulácie taríf za prístup do siete. Príkladom zavedenia regulovaného prístupu do sietí sú najmä severské európske štáty (Švédsko, Fínsko). Tak, ako v iných sieťových odvetviach, dôležité je najmä správne a efektívne nastavenie regulačných opatrení.

### **3.2 Možnosti rozvoja hospodárskej súťaže v systémoch CZT**

Z teoretického hľadiska je určitý stupeň hospodárskej súťaže v oblasti tepelnej energetiky v rámci fungovania systémov CZT možné dosiahnuť na týchto úrovniach:

#### Hospodárska súťaž na úrovni palivových zdrojov na výrobu tepla

Výrobcovia resp. spotrebiteľia tepla si môžu v určitej fáze vybrať energetický zdroj, z ktorého sa bude teplo vyrábať. Medzi najvyužívanejšie v závislosti od použitej technológie a výrobných zariadení patria zemný plyn, uhlie, elektrina a v súčasnosti zohrávajú čoraz významnejšiu úlohu OZE. Ak už sa výrobca rozhodne pre jeden typ energetického zdroja, príp. má k dispozícii výrobné zariadenie na využívanie viacerých energetických zdrojov, môže si následne vybrať z viacerých dodávateľov konkrétneho druhu energií. Bariérou pre možnú zmenu využívania určitého druhu paliva sú však vysoké náklady na výmenu výrobného zariadenia.

#### Hospodárska súťaž na úrovni výroby tepla

V tejto súvislosti hovoríme o súťaži medzi výrobcami tepla, ktorí sú schopní technicky dodať teplo konečným odberateľom v konkrétnej lokalite a spomedzi ktorých si môže sám odberateľ vyberať. Podmienkou možnosti výberu výrobcu tepla je však odčlenenie výroby a rozvodu tepla (unbundling jednotlivých hospodárskych aktivít po vertikále) a zavedenie regulovaného prístupu tretích strán do rozvodných sietí, aby sa predchádzalo novej diskriminácii zo strany ich prevádzkovateľov, ako bolo uvedené v predchádzajúcej časti tohto dokumentu.

#### Súťaž o trh

Osobitnou kategóriou z pohľadu súťaže je získavanie trhu alebo jeho častí prostredníctvom účasti v tendroch. V takomto prípade však nejde o klasickú súťaž na trhu, ale o tzv. súťaž o trh, čo vo všeobecnosti znamená, že konkurenti podaním ponuky na základe vopred stanovených podmienok súťažia o to, aby získali kúpou alebo prostredníctvom prenájmu právo poskytovať služby v určitej oblasti. Súťaž prebieha medzi záujemcami vo fáze získavania kúpnej alebo nájomnej zmluvy. Po jej získaní (po výhre v tendri) víťaz poskytuje vysúťažené služby na danom území v určitom období samostatne. Zmluvy umožňujúce prevádzkovanie sústav tepelných zariadení a poskytovanie súvisiacich služieb môžu mať rôznu formu (koncesia, licencia, nájomná zmluva) a rôznu dobu trvania. Pred ich vypršaním sa vypisuje ďalší tender a súťaž o ten istý trh sa opakuje.

Problémy z pohľadu súťaže môžu v tejto súvislosti nastať vtedy, ak sú systavy tepelných zariadení prenajaté súkromnými spoločnosťami na príliš dlhé obdobie. Na jednej strane sú síce dlhodobé kontrakty zárukou návratnosti investícií vynaložených

nájomcom do obnovy zariadení, na druhej strane môže dochádzať k zamedzeniu prístupu tretích strán do sietí, čo môže v určitých prípadoch obmedziť možný pozitívny rozvoj konkurenčného prostredia v danej lokalite, resp. nemusí bez následného tlaku a kontrolného mechanizmu zaručiť kvalitné poskytovanie služieb. Dĺžka primeraného obdobia musí byť posudzovaná v každom prípade individuálne. Jej nastavenie by malo vychádzať z posúdenia konkrétneho typu a počtu prenajatých zariadení či potrebnej výšky a druhu investícií do ich revitalizácie. Celkovo by však podmienky nájomnej zmluvy mali byť nastavené tak, aby v prípade nekvalitného poskytovania služieb alebo účtovania neprimeraných cien, mal prenajímateľ po vyhodnotení plnenia si povinností nájomcu možnosť nevýhodnú zmluvu v rozumnom čase, za rozumných podmienok vypovedať.

Otváranie pôvodne regulovaných trhov konkurencii v tak citlivej oblasti, akou je tepelná energetika, je však potrebné dopredu zvážiť. Unáhlený postup a zle vyhodnotenú politické rozhodnutie, resp. rozhodnutie konkrétnej samosprávy, môže totiž za určitých okolností miestne tepelné hospodárstvo oslabiť alebo priamo ohroziť jeho existenciu. Je preto nevyhnutné k liberalizácii pristúpiť len po dôkladnom vyhodnotení nákladov, prínosov a všetkých možných rizík, ktoré takýto krok so sebou prináša. Na druhej strane aj dlhodobá politická ochrana monopolných systémov CZT bez ďalších systémových opatrení môže spôsobiť, že tieto strácajú konkurencieschopnosť, stávajú sa menej flexibilnými a nedisponujú dostatočnými schopnosťami reagovať na prípadné zmeny vo vývoji na trhu, čo v konečnom dôsledku môže viesť k nižšej kvalite služieb a vyšším cenám pre spotrebiteľov.

### **3.3 Alternatívy k pôvodným systémom CZT**

Z ekonomického hľadiska nie je oblasť centrálného tepelného hospodárstva charakteristická len vysokými vstupnými investičnými nákladmi. Príznačné sú pre ňu aj významné náklady na zmenu („switching costs“), resp. vysoké náklady pri prechode na iný zdroj vykurovania zo strany odberateľa.<sup>8</sup> Ak je zákazník od začiatku odkázaný na odber tepla zo systému CZT (napr. kúpou bytu v bytovom dome dlhodobo napojenom na CZT), je ťažšie v budúcnosti realizovať v prípade nespokojnosti so službami poskytovanými monopolným dodávateľom zmenu a od CZT sa odpojiť. Zákazník ostáva v danom systéme do určitej miery „uzamknutý“, dochádza k tzv. „lock-in“ efektu. Napriek určitým výhodám systémov CZT a relatívne vysokým nákladom na vybudovanie alternatívneho zdroja, k takýmto zmenám, či už efektívnym alebo neefektívnym (napr. v dôsledku nesprávneho vyhodnotenia investície), v praxi dochádza.

Najbežnejšou a najvyužívanejšou alternatívou, no zároveň určitým rizikom pre zachovanie predpokladov na efektívne fungovanie konkrétnej sústavy CZT, je najmä výstavba malých domových kotolní alebo dokonca individuálnych vykurovacích zariadení inštalovaných v jednotlivých bytových jednotkách. V tejto súvislosti neuvažujeme o novovybudovaných objektoch, ktorých majitelia/ investori sa môžu ešte v štádiu projektovania rozhodnúť, akým spôsobom bude teplo pre daný

---

<sup>8</sup> Náklady na zmenu neznamenajú len náklady na kúpu nového zariadenia na vykurovanie, sú to aj náklady na hľadanie vhodnej alternatívy a tiež nefinančné náklady napr. v podobe určitej neistoty pri rozhodovaní sa o zmene (Söderholm, P. – Wårell, L.: Market opening and third party access in district heating networks, 2011).

subjekt dodávané. Dotknutou skupinou sú odberatelia tepla, ktorí nie sú spokojní so službami pôvodného dodávateľa tepla a chcú sa od centrálného systému odpojiť.

V oblasti tepelnej energetiky sa uvedené alternatívy dodávky tepla a teplej vody zrejme nedajú považovať za typicky zameniteľné služby tak, ako ich úrad bežne vyhodnocuje v rámci posudzovania podmienok hospodárskej súťaže na iných trhoch. Malé zdroje na výrobu tepla však do určitej miery majú potenciál vytvárať tlak na fungovanie a správanie sa prevádzkovateľov veľkých centrálnych systémov, a to najmä z hľadiska výšky nákladov na výrobu tepla a konečnej ceny za teplo.

Miera odpájania od systémov CZT, resp. snaha o vybudovanie nového individuálneho zdroja, je závislá od viacerých faktorov. Týmito sú na základe skúseností úradu najmä:

- i) hospodárnosť prevádzky tepelných zariadení a cena tepla,
- ii) kvalita poskytovaných služieb a prístup dodávateľa k odberateľovi ako ku zákazníkovi,
- iii) dostupnosť nových technológií a predpokladané náklady na zmenu vykurovacieho zdroja,
- iv) vývoj cien palív a energie na výrobu tepla,
- v) intenzita lobbingu záujmových skupín napr. v oblasti výroby a inštalácie kotlov.

Ďalšie alternatívy k pôvodnému systému CZT môžu do istej miery predstavovať už len zmeny v štruktúre existujúcich tepelných zariadení v čase. Z dlhodobšieho hľadiska je to buď možnosť plánovaného zrušenia pôvodného neefektívneho tepelného systému a plošné vybudovanie individuálnych zdrojov tepla v konkrétnej lokalite, alebo rekonštrukcia existujúceho systému CZT s cieľom jeho optimalizácie a zefektívnenia.

V oblasti výroby tepla je napr. možná zmena prostredníctvom zriadenia kogeneračných jednotiek, t.j. zariadení na spoločnú výrobu tepla a elektriny, alebo zrušenie viacerých výrobných zdrojov a vybudovanie jedného kvalitného zdroja, ako aj zavedenie výroby tepla z obnoviteľných zdrojov, teda úprava a zefektívnenie energetického mixu. V súčasnosti sa tak dá za alternatívu považovať aj budovanie veľkých paroplynových elektrární, ktoré sú svojou kapacitou schopné popri výrobe elektrickej energie pokryť a nahradiť dodávky tepla z viacerých zastaraných výrobných zariadení v určitej lokalite. Významnú bariéru, resp. nákladovú položku v súvislosti s týmito zmenami môže však v praxi predstavovať umožnenie prístupu a samotná realizácia pripojenia nového zdroja tepla na existujúce tepelné siete.

## 4. Systémy CZT v SR

Rozširovanie výstavby centrálnych systémov aj do menších miest v SR bolo súčasťou rozmachu teplárstva zaznamenaného v 60-80. rokoch minulého storočia.<sup>9</sup> Postupne sa stal systém CZT hlavným zdrojom tepla pre mestské

---

<sup>9</sup> Hallon, L.: Teplárstvo vzniklo ako vedľajšia činnosť elektrární, 2004 <http://hnonline.sk/ekonomika/c1-21682345-teplarenstvo-vzniklo-ako-vedlajsia-cinnost-elektrarni> (13.6.2013)

obyvateľstvo, verejný aj komerčný sektor. Dodnes tvorí zhruba 80% zásobovania bytových domov.

Do začiatku 90. rokov minulého storočia patrili tepelno-technické zariadenia v SR štátu. Po tomto období bola väčšina z nich prevedená pod správu miest a obcí, v prevažnej miere boli však v nevyhovujúcom technickom stave. Okrem výroby a dodávky tepla pre obyvateľov bolo v mnohých prípadoch nevyhnutné zabezpečiť aj veľmi náročné investičné akcie s cieľom dosiahnuť štandardnú kvalitu zariadení, a tým vytvoriť podmienky na bezporuchové dodávky tepla a TUV. Rozpočty miest a obcí umožňovali zabezpečiť financovanie len určitej časti aktivít, čo dodnes v niektorých lokalitách posúva realizáciu dlhodobých investícií na neurčito. Faktory a nové trendy, ktoré ovplyvnili existenciu a fungovanie teplárenstva v SR v období po roku 1990 boli nasledovné:

- privatizácia a prechod na trhové hospodárstvo z technickej, ekonomickej, legislatívnej stránky,
- kogenerácia,
- plnenie zákonom daných povinností pre dodávateľov a odberateľov tepla v oblasti merania a regulácie pri výrobe, dodávke a spotrebe tepla,
- tvorba a transpozícia európskej legislatívy najmä v oblasti environmentálnej politiky (najmä tlak na redukciu objemu emisií),
- intenzívnejšie využívanie OZE vo výrobe tepla,
- presadzovanie úsporných opatrení na strane odberateľov (výmena okien, zateplovanie, hydraulické vyregulovanie vykurovacích sústav, inštalácia termoregulačných ventilov na vykurovacích telesách a pomerových rozdeľovačov tepla, výroba úspornejších elektrických spotrebičov, obnova domových tepelných rozvodov a pod.).

#### **4.1 Základné údaje o využívaní systémov CZT v SR**

Podľa dostupných informácií je Slovensko charakterizované rozvinutým systémom CZT, z ktorého je pokrytých viac ako 50% celkovej spotreby tepla.<sup>10</sup> Vo výrobe tepla v rámci CZT prevažuje výroba vo väčších teplárenských systémoch (teplárne s kombinovanou výrobou tepla a elektriny), ďalšia výroba je zabezpečovaná v lokálnych resp. okrskových zdrojoch s vlastnými tepelnými rozvodmi v príslušných tepelných okruhoch (výchrevne, centrálna kotolňa).

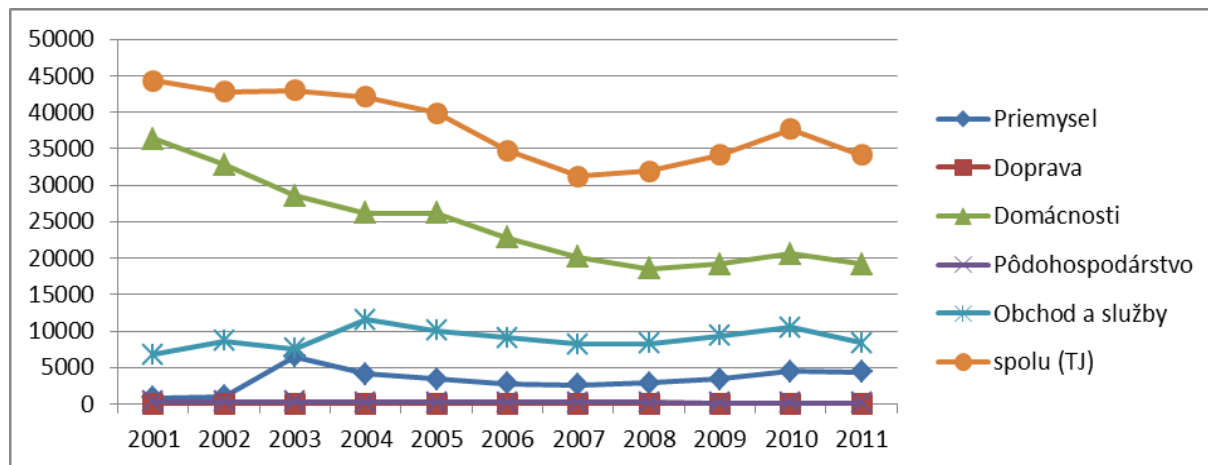
Graf 2 zobrazuje vývoj v podieloch neenergetických odvetví na spotrebe tepla v SR. Z údajov Štatistického úradu SR vyplýva, že dlhodobo najvyšší objem celkovej výroby tepla z teplární a výchrevní spotrebujú domácnosti (podľa štatistiky z roku 2011 okolo 44%), nasleduje sféra obchodu a služieb (zhruba 19%) a spotreba priemyslu, pôdohospodárstva a dopravy (spolu podiel len 16%).<sup>11</sup> Z uvedeného grafu tiež vyplýva, že celková spotreba tepla ročne významne klesá a že na tento vývoj má vplyv najmä pokles spotreby na strane domácností. Podľa analýz Slovenskej inovačnej a energetickej agentúry, príspevkovej organizácie Ministerstva hospodárstva SR (ďalej len „SIEA“ a „MH SR“), existujú predpoklady, že táto

<sup>10</sup> Prezentácia MH SR v rámci 20 medzinárodnej konferencie 2012: Vykurovanie 2012: Hlavné ciele „Návrhu energetickej politiky v tepelnej energetike“ a dotknutej legislatívy

<sup>11</sup> Konkrétne % hodnoty vyplývajú z údajov Štatistického úradu SR, publikácia „Energetika 2011“, Tab. č.4-5-3, str.143.

tendencia bude aj naďalej pokračovať.<sup>12</sup> Ostatné odberné kategórie si napriek určitým výkyvom v čase udržiavajú stabilnejšiu úroveň a rozdiely nie sú také markantné.

**Graf 2: Vývoj spotreby tepla v neenergetických odvetviach (v TJ)**



**Zdroj:** Spracované PMÚ SR na základe údajov ŠÚ SR v ročenkách „Energetika“ a prezentácii MH SR „Hlavné ciele ‚Návrhu energetickej politiky v tepelnej energetike‘ a dotknutej legislatívy“

Z hľadiska vstupných energetických zdrojov, z ktorých sa v SR teplo v systémoch CZT vyrába, vo všeobecnosti dlhodobo dominuje výroba tepla zo zemného plynu, nasleduje uhlie a ďalší tradičný zdroj menšieho významu – rôzne druhy vykurovacieho oleja. V posledných rokoch stúpa na úkor fosílnych palív využívanie obnoviteľných zdrojov, z ktorých najvýznamnejší podiel má biomasa. Miera a možnosti využitia palív pri výrobe tepla v SR sa však líši podľa typu konkrétneho výrobného zariadenia – napr. v teplárňach prevládajú pevné fosílné palivá, v centrálnych kotolniach a výhrevniach tvorí palivovú základňu vo viac ako 86% práve zemný plyn.<sup>13</sup>

V oblasti výroby a dodávky tepla pôsobí v SR stabilne približne 340 podnikateľských subjektov. V niektorých väčších mestách, kde existujú výrobné zdroje s obrovskou kapacitou, sú výroba a rozvod tepla po vertikále odčlenené, prevádzkované od seba nezávislými podnikateľskými subjektmi (napr. Košice, Prievidza, Bratislava v niektorých jej mestských častiach). Vo väčšine menších miest a obcí však výrobu a dodávku tepla koncovým odberateľom napojeným na systémy CZT zabezpečuje jediný subjekt, ktorý vlastní, resp. prevádzkuje tak výrobné, ako aj rozvodné zariadenia.

V súčasnosti existuje na trhu tepelnej energetiky v SR v rámci systémov CZT niekoľko foriem vlastníctva, a to vlastníctvo štátu, vlastníctvo miestnej samosprávy, súkromné vlastníctvo a zmiešané vlastníctvo. Predaj alebo poskytnutie dlhodobého prenájmu tepelných zariadení súkromnému subjektu prebieha väčšinou v prípadoch, kedy už mesto nie je schopné pomocou vlastných prostriedkov zabezpečiť

<sup>12</sup> [http://www.stavebne-forum.sk/events2011/prezentacie/11232011\\_keher\\_2.pdf](http://www.stavebne-forum.sk/events2011/prezentacie/11232011_keher_2.pdf) (21.6.2013)

<sup>13</sup> Prezentácia MH SR v rámci 20 medzinárodnej konferencie 2012: Vykurovanie 2012: Hlavné ciele ‚Návrhu energetickej politiky v tepelnej energetike‘ a dotknutej legislatívy

revitalizáciu systému CZT a jeho chod. Často je cieľom predaja alebo prenájmu aj získanie finančných prostriedkov pre ďalšie aktivity mesta v iných oblastiach.

Zmena vlastníctva, resp. prevod práv na prevádzkovanie zariadení tepelného hospodárstva pôvodne v majetku obce prebieha aj vo forme vyhlásenia tendrov, resp. verejných obchodných súťaží (ďalej len „VOS“)<sup>14</sup>. Ako bolo uvedené v teoretickej časti 3.2, z pohľadu hospodárskej súťaže neprebíha v prípade vyhlásenia takejto ponuky súťaž na trhu, ale tzv. súťaž o trh, pričom podnikateľ v súťaži získava buď práva na prenájom časti lokálnych výrobných zdrojov a/alebo rozvodných sietí, alebo celého centrálného systému.

Okrem početných mestských podnikov a šiestich štátnych teplární v Bratislave, Košiciach, Žiline, Trnave, Zvolene a Martine, ktorých vlastníkom je Fond národného majetku SR, sú najvýznamnejšími súkromnými hráčmi v SR spoločnosti Dalkia, a.s., Stefe SK, a.s., GGE, a.s. a VNG Slovakia, spol. s r.o. Ďalším silným hráčom sa prostredníctvom nadobudnutia menších slovenských spoločností, z ktorých treťou najväčšou v oblasti tepelnej energetiky v SR je spoločnosť Cofely, a.s.<sup>15</sup>, stáva aj francúzsky energetický koncern GdF Suez. Pod kontrolu niektorých z uvedených subjektov patria ďalšie menšie teplárenské spoločnosti. V jednom meste môžu pritom pôsobiť viaceré z nich. Takáto situácia je najmä vo väčších mestách, kde sa nachádza vyšší počet mestských častí a tepelných okruhov, viac výrobných zdrojov a členitejšie systémy primárnych či sekundárnych rozvodných sietí.

## **4.2 Politika štátu v oblasti tepelného hospodárstva v SR**

Základným dokumentom zaoberajúcim sa vývojom a smerovaním slovenskej energetiky, ktorej súčasťou je aj odvetvie tepelného hospodárstva, je Energetická politika SR, ktorú vypracováva MH SR. Tento materiál by mal z dlhodobého hľadiska definovať predpoklady pre efektívne fungovanie jednotlivých energetických odvetví, stanoviť ciele a potrebné opatrenia pre ich dosiahnutie. V súčasnosti platná energetická politika štátu bola schválená v roku 2006. Podľa informácií MH SR bol návrh novej Energetickej politiky SR schválený poradou vedenia MH SR v apríli tohto roku. Po ukončení príslušných pripomienkových konaní by mal byť materiál predložený na rokovanie vlády SR koncom novembra 2013.

V SR sa ďalej pravidlá v oblasti tepelnej energetiky upravujú najmä zákonom č. 657/2004 Z.z. o tepelnej energetike v súčasnom znení (ďalej len „zákon o TE“), ktorého predkladateľom a garantom je MH SR. Transparentnosť a primeranosť cien v teplárenstve zabezpečuje regulácia prostredníctvom zákona č. 250/2012 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach (ďalej len „zákon o RvSO“) a prostredníctvom ďalších súvisiacich vykonávajúcich predpisov (vyhlášky, metodické pokyny k uvedeným zákonom). Dohľad nad dodržiavaním sektorovej regulácie a príslušnej legislatívy v tejto oblasti vykonáva v SR Úrad pre reguláciu sieťových odvetví (ďalej len „ÚRSO“), resp. Štátna energetická inšpekcia.

<sup>14</sup> Verejná obchodná súťaž je špecifická forma tendra, ponukovej súťaže.

<sup>15</sup> <http://www.cofely.sk/sk/o-nas-uvod-cofely-na-slovensku/> (21.6.2013)

Najdôležitejším dokumentom na lokálnej úrovni, teda na úrovni miest a obcí, je koncepcia rozvoja konkrétneho mesta v oblasti tepelnej energetiky. Povinnosť vypracovať takúto koncepciu vyplýva všetkým dotknutým mestám a obciam z ustanovení zákona o TE. Koncepcia musí byť vypracovaná v rozsahu metodického usmernenia MH SR č. 952 / 2005 – 200 (ďalej len „Metodický pokyn MH SR“) a zároveň musí byť v súlade s dlhodobou koncepciou Energetickej politiky SR. Na základe Metodického pokynu MH SR by mala byť každá koncepcia konkrétnej obce obsahovať:

- analýzu súčasného stavu tepelného hospodárstva
- návrh rozvoja sústav tepelných zariadení a budúceho zásobovania teplom
- závery a odporúčania pre rozvoj tepelnej energetiky na území obce na základe výberu najvhodnejšej alternatívy obnovy tepelného hospodárstva v danej lokalite spolu so stanovením:
  - a) zásad využívania jednotlivých druhov palív na výrobu tepla,
  - b) postupnosti krokov realizácie navrhovaných opatrení,
  - c) návrhu spôsobov a zdrojov financovania,
  - d) návrhu záväznej časti koncepcie rozvoja obce v tepelnej energetike, ktorá sa stane súčasťou záväznej územno-plánovacej dokumentácie.

Základné povinnosti miest a obcí v oblasti tepelnej energetiky vychádzajú síce z ustanovení zákona o TE, fungovanie lokálnych tepelných sústav však podlieha aj rôznym procesom v oblasti schvaľovania miestnej územno-plánovacej dokumentácie, stavebného konania a ďalších čiastkových oblastí týkajúcich sa rôznych sektorov. Situácia a podmienky v každej lokalite sa môžu pritom líšiť, odlišné môžu byť aj pravidlá a postupy jednotlivých miest a obcí v oblasti tepelnej energetiky. Konkrétne kroky a konanie mesta v súvislosti s fungovaním tepelného hospodárstva uvádzame v ďalších častiach správy.

#### 4.2.1 Regulácia

V žiadnom inom energetickom odvetví sa nedajú pozorovať také rozdiely v cenách, ako je to práve v oblasti tepelnej energetiky. Je to dané lokálnym charakterom tepelného hospodárstva, rozličnou štruktúrou tepelných zariadení a spôsobom zásobovania teplom v jednotlivých mestách a obciach. V SR bola ešte do konca roku 2012 regulovaná cena:

- i) plynu pre výrobu tepla pre odberateľov v domácnostiach,
- ii) výroby a rozvodu tepla.

Regulácia na úrovni dodávky plynu na výrobu tepla pre domácnosti sa v podmienkach rozvíjajúcej konkurencie javila účastníkom trhu ako bariéra ďalšieho rozvoja. Podľa ich vyjadrení regulácia na tejto časti tepelného trhu komplikovala celý proces výroby a dodávok tepla, bránila zvyšovaniu efektívnosti procesov a možnému zníženiu koncových cien tepla pre odberateľov.<sup>16</sup> Schválením

---

<sup>16</sup> Informácie z predchádzajúcej činnosti PMÚ SR.



novely zákona o energetike<sup>17</sup> a zákona o RvSO v roku 2012 bola regulácia na tejto úrovni tepelného hospodárstva zrušená.

Cenová regulácia v tepelnej energetike pokrýva síce svojim rozsahom výrobu, prenos (prepravu), distribúciu a dodávku tepla, ale pre konkrétny subjekt je regulátorom schvaľovaná cena ako jeden celok. Nie sú teda pre každú úroveň odberu tepla stanovené ceny osobitne tak, ako je to v prípade iných energetických odvetví. Východiskovým podkladom pre reguláciu v oblasti tepelnej energetiky je v súčasnosti Regulačná politika na regulačné obdobie 2012 – 2016.

Regulovaná cena sa v SR stanovuje ako maximálna, na základe princípov nákladovej metódy, t.j. zachováva sa limitovaný rozsah a štruktúra oprávnených nákladov a primeraného zisku. Plánované náklady schválené v cenách tepla sú dodávateľia povinní po skončení regulačného obdobia zúčtovať na skutočné náklady a rozdiel nepodložený účtovnými dokladmi vrátiť odberateľom.

Maximálna cena tepla sa určuje ako dvojzložková – skladá sa z variabilnej zložky so spotrebnou daňou z elektriny, uhlia, zemného plynu a spotrebnou daňou z minerálneho oleja a z fixnej zložky s primeraným ziskom. Cena schválená pre konkrétneho výrobcu/dodávateľa tepla je až na určité výnimky spoločná pre všetky odberné miesta v rámci príslušnej obce alebo jej časti.

Variabilná zložka ceny tepla je určovaná v €/kWh a predstavuje náklady na palivo, energie a technologické hmoty. Tvorí zhruba 60 – 70% nákladov v závislosti od druhu paliva na výrobu tepla a stanovuje sa podľa plánovanej spotreby tepla. Fixná zložka ceny tepla sa určuje v €/kW celkového regulačného príkonu<sup>18</sup>, ktorý odzrkadľuje skutočnú spotrebu tepla v roku t-2. Môže zahŕňať len oprávnené, stále, od množstva vyrobeného tepla nezávislé náklady na výrobu a rozvod tepla (konkrétne náklady na odpisy, opravy a údržbu, náklady na rôzne zákonné povinnosti spojené s výrobou tepla, poistné, audit, služby, personálne náklady a aj kalkulovaný primeraný zisk) a tvorí v priemere 30% z celkovej ceny tepla.

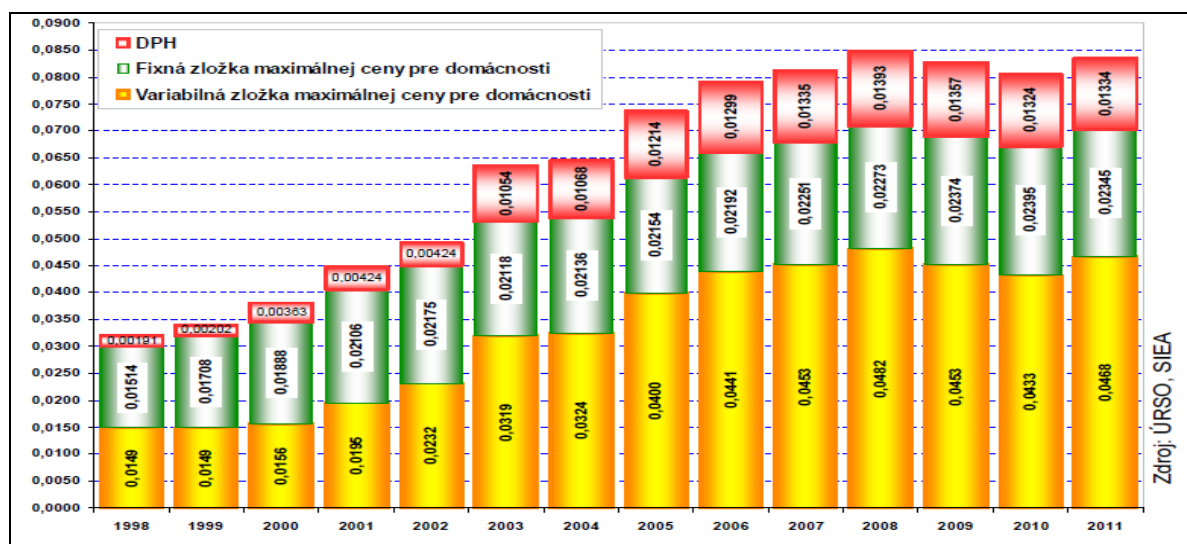
V cene tepla sú premietnuté z hľadiska hospodárnosti iba akceptovateľné straty tepla. Nehospodárnosť pri výrobe a rozvode tepla teda nie je oprávnenou nákladovou položkou. K variabilnej a fixnej zložke sa ešte pripočítava zákonná DPH vo výške 20%. Vývoj cien konkrétne v najcitlivejšej zákazníkovej kategórii – v kategórii domácností bol v priebehu posledných 10 rokov nasledovný:

---

<sup>17</sup> V súčasnosti zákon č. 251/2012 Z.z.

<sup>18</sup> Regulačný príkon je hodnota, ktorá sa počíta pre každé odberné miesto zvlášť. Výpočet regulačného príkonu určuje vyhláška ÚRSO, ktorá okrem iného ustanovuje, že regulačný príkon sa vypočíta ako podiel skutočne dodaného množstva tepla, osobitne aj pre teplo v TÚV, v kWh v roku t-2 do odberného zariadenia a počtu hodín 5300. Pri odbernom zariadení, v ktorom časť tepla na vykurovanie alebo na prípravu TÚV vyrába odberateľ samostatne (doplnkové teplo) sa na výpočet použije počet hodín 2000, ak sa dodávateľ s odberateľom nedohodnú inak.

**Graf 3: Vývoj ceny za teplo pre domácnosti podľa jednotlivých zložiek v SR (v €KWh)**



Zdroj: SIEA, konferencia „Teplárenstvo – ako ďalej“, 2012

Z vyššie uvedeného Graf 3 vyplýva, že z troch ukazovateľov za stanovené obdobie sa variabilná zložka priemernej ceny za teplo zvýšila takmer trojnásobne a fixná zložka ceny sa v rovnakom období zvýšila o 55%. Koncovú cenu tepla v poslednom desaťročí ovplyvnila aj výška DPH. Kým v roku 1998 tvorila v priemere 6% z ceny tepla, v roku 2011 sa jej podiel zvýšil na 16%. Celkovo sa priemerná cena za kWh tepla bez DPH zvýšila v období 1998-2011 o 140%. Z grafického zobrazenia je tiež zreteľná zmena pomeru fixnej a variabilnej zložky ceny za teplo. Kým v 90. rokoch je ich pomer takmer vyrovnaný, v súčasnosti sa závislosť na vývoji cien za energetické vstupy prejavila zvýšeným podielom variabilnej zložky na celkovej cene za teplo.

Výsledok uvedeného vyhodnotenia je jedným z primárnych faktorov, ktoré ovplyvňujú situáciu a vývoj v oblasti tepelného hospodárstva v celej SR. Ďalšie časti dokumentu sa venujú dôvodom a dôsledkom tohto vývoja aj z pohľadu činnosti PMÚ SR.

### 4.3 Problémy a výzvy v SR

Napriek všeobecne deklarovaným výhodám využívania centrálnych zdrojov na výrobu a dodávku tepla sa v praxi v SR stretávame s mnohými problémami, ktoré majú následne vplyv aj na činnosť a rozhodovanie PMÚ v danej oblasti. Nepriaznivú situáciu v oblasti tepelného hospodárstva je možné odôvodniť nasledovne<sup>19</sup>:

#### Technická a ekonomická neefektívnosť systémov CZT

Základnou problémovou skutočnosťou sú v mnohých lokalitách najmä zastarané technológie tepelných zariadení na hranici životnosti. V súčasnosti sú pôvodné zariadenia CZT vysoko neefektívne a ich prevádzkovanie je ťažko udržateľné najmä z dôvodu dosahovania veľkých tepelných strát v rozvodoch tepla.

<sup>19</sup> Informácie známe úradu z predchádzajúcej činnosti a z vyjadrení odborníkov MH SR a SIEA v oblasti tepelnej energetiky.

Tieto straty môžu podľa nastavených pravidiel regulácie tepla vstupovať do cien za teplo len do určitej výšky. Stáva sa teda, že náklady na straty nehradí v plnej miere v cene za teplo odberateľ. Dodávateľovi tepla však prevádzkové náklady neúmerne rastú a napriek zvyšujúcim sa cenám za poskytované služby prevyšujú výnosy z predaja tepla. Situácia sa môže stať neúnosnou najmä v prípade, ak je prevádzkovateľom sústavy mesto, ktoré nemá dostatok finančných prostriedkov na vykrytie týchto strát.

Systemy CZT sú z technického hľadiska charakteristické aj vysokou predimenzovanosťou. Trendom pritom naďalej ostáva znižovanie spotreby či už úspornými opatreniami na strane spotrebiteľov, odpájaním, alebo zánikom podnikateľských aktivít a prevádzok na konkrétnom území.

U viacerých dodávateľov tepla je tiež cena neúmerne zaťažená úhradou nákladov na nájomné za majetok súvisiaci s výrobou a rozvodom tepla pre ich vlastníkov, ktorými sú prevažne obce. Nie vždy obce získané finančné prostriedky investujú späť do obnovy a rozvoja energetických zariadení (kryjú sa nimi iné rozpočtové potreby), čím tiež nepriamo prispievajú k technickej degradácii svojho majetku.

Výstavba či revitalizácia miestnej sústavy CZT sú finančne náročné, existujú však len obmedzené možnosti pôvodných prevádzkovateľov získať kapitál a absorbovať finančné straty. Ak sa aj mesto rozhodne vyhľadať subjekt, ktorý je ochotný do obnovy a zefektívnenia fungovania miestneho CZT investovať, potrebuje už na naplánovanie celej investície určité stabilné údaje a predpoklady, z ktorých je možné vychádzať. Ak neexistuje záruka stabilnej odberateľskej základne, je veľmi zložitá jednak projekt presne nadimenzovať, jednak je tu riziko, že ak dôjde k nesystémovému odpájaniu na strane zákazníkov, investované prostriedky sa môžu do veľkej miery znehodnotiť. Pri nedodržaní uvedených predpokladov sa potenciálnym investorom ani k obnove tepelných zariadení v potrebnej miere neoplatí prísť. V praxi sa potom vykonávajú len nevyhnutné opravy už existujúcich, nekvalitných a predimenzovaných zariadení, čo má opäť vplyv na zvyšovanie prevádzkových nákladov, a nie na zefektívňovanie dodávok tepla a znižovanie konečnej ceny za teplo pre odberateľa.

Fungovanie tepelného hospodárstva v konkrétnych lokalitách môžu negatívne ovplyvňovať aj neujasnené vlastnícke vzťahy a organizačná štruktúra subjektov podieľajúcich sa na zásobovaní obyvateľstva teplom a TUV.

### Prístup k odberateľom a správanie odberateľov

V minulosti boli odberatelia zvyknutí na dotovanú dodávku tepla a teplej vody z rozsiahlych štátnych tepelných zariadení. Ceny primárnych energetických zdrojov boli deformované a teplo bolo využívané neefektívne. Dodávateľia tepla boli však postupne nútení prispôbiť cenotvorbu podmienkam na svetových energetických trhoch, čo malo za následok prudký nárast výrobných nákladov. Po zavedení zmien sa začali zvyšovať aj ceny tepla pre odberateľov.

Prostredníctvom uvedených deformácií na trhu s teplom mali tradiční dodávateľia v minulosti svoj odber dlhodobo zabezpečený. Nemali tak motiváciu správať sa pro-trhovo a v prípade potreby postupne zefektívňovať a modernizovať tepelné systémy, dbať na kvalitu dodávok a komunikáciu so zákazníkom. V mnohých

prípadoch centrálni dodávateľa tepla nemajú u odberateľov vybudované dobré meno. Spolu s nedostatočnými systémovými opatreniami a kontrolnými mechanizmami sa prevádzkovatelia systémov CZT dostali do patovej situácie. Na jednej strane sú tlačení do inovácií, investícií, prechodu na výrobu tepla z obnoviteľných zdrojov a znižovanie množstva emisií (čo predpokladá ďalšie navýšenie finančných prostriedkov), na druhej strane sa stávajú terčom kritiky zo strany odberateľov, ktorí sa sťažujú najmä na neustále rastúce ceny. Snahy o odpájanie siete postupne začínajú vyvíjať tlak na zlepšovanie fungovania centrálnych zariadení, napriek pozitívnym zmenám sa však situácia stáva pre existujúce systémy vo viacerých mestách neúnosná.

Na tento stav v jednotlivých lokalitách zareagovali predajcovia plynových kotlov, ktorí zástupcov bytových domov presviedčajú o výhodách individuálneho vykurovania. Nie vždy sa však aktivity investorov vyvíjajú v prospech odberateľov tepla. Presviedčanie o vybudovaní vlastného zdroja na výrobu tepla sa nezaobíde v mnohých prípadoch bez neférových praktík a poskytovania neobjektívnych či skreslených informácií o skutočných výhodách a nevýhodách individuálneho vykurovania (viac v časti 5.1 tohto dokumentu). Neuváženým odpojením a nesprávnym výberom samostatného vykurovacieho zdroja, od ktorého odberatelia očakávajú nezávislosť od CZT a zníženie výdavkov na teplo a TUV, môže pritom dôjsť, práve naopak, k zvýšeniu celkových nákladov domácností na túto položku. Riešením sa pre mnohých paradoxne stáva aj opätovné napojenie bytového domu na centrálny systém.

Okrem faktoru nestabilnej budúcej ceny zemného plynu, z ktorého sa teplo v domových kotolniach väčšinou vyrába, strácajú obyvatelia domu z dlhodobého hľadiska zároveň aj možnosť diverzifikácie palivovej základne využitím iných druhov palív, a tak možnosti zníženia ceny tepla pri nepriaznivom vývoji cien energetických komodít na svetových trhoch. V prípade vybudovania vlastnej kotolne nie je tiež možné využiť výhody kogenerácie.

#### Nedostatočné nastavenie legislatívnych a regulačných opatrení zo strany štátu

Úrad sa vo všeobecnosti stretáva s názorom, že pre fungovanie a pozitívny vývoj v oblasti tepelnej energetiky chýba miestnej správe a územnej samospráve, ale aj podnikateľským subjektom, najmä štátom dlhodobo ujasnená energetická koncepcia. Následne sa javí ako nedostatočne nastavená aj príslušná primárna energetická legislatíva.

Vo všeobecnosti sa úrad pri svojej činnosti okrem iného stretáva napr. s negatívnymi reakciami regulovaných subjektov na spôsob regulácie, ktorý je z praktického hľadiska považovaný za čoraz zložitejší, neprinášajúci progres vo forme nových prístupov v nadväznosti na súčasné potreby výrobcov a dodávateľov, či spotrebiteľov tepla. Konkrétnym problémom v oblasti legislatívy z pohľadu PMÚ SR sa však venujeme v časti 5.1.

Výsledkom všetkých uvedených skutočností súvisiacich s fungovaním systémov CZT je zvyšovanie nákladov na teplo a teplej vody pre odberateľov tepla, narastajúca nespokojnosť s poskytovanými službami a snaha o riešenie formou

odpájania od systémov CZT. Situácia sa stáva kritickou nie len pre jednotlivé mestá, ale začína predstavovať zložitý problém aj z hľadiska celkového fungovania tepelného hospodárstva v SR.

## **5. Činnosť a pozícia PMÚ SR pri posudzovaní podnetov v oblasti tepelného hospodárstva**

Situáciu v oblasti zásobovania teplom v SR z pohľadu súťaže je možné súhrnne vyhodnotiť tak, že vybudované systémy tepelných zariadení majú lokálny charakter, nie sú vzájomne prepojené a odberatelia tepla napojení na systém CZT v určitej lokalite si nemôžu vybrať dodávateľa spomedzi viacerých subjektov. Dodávka tepla sa štandardne uskutočňuje len medzi jedným dodávateľom a odberateľom, prípadne medzi jedným dodávateľom a viacerými odberateľmi. Z tohto dôvodu v SR absentuje aj súťaž medzi výrobcami, či dodávateľmi tepla a ich prirodzene vytvorené monopolné postavenie je vo väčšine prípadov z dlhodobého hľadiska nemenné.<sup>20</sup> Vo väčšine lokalít je jedinou konkurenciou pre dodávateľov tepla výstavba individuálneho zdroja tepla odberateľom.

O určitom stupni konkurencie je v oblasti tepelnej energetiky v SR v súčasnosti možné hovoriť len na úrovni dodávateľov energetických vstupov – palív určených pre výrobu tepla. Súťaž existuje do určitej miery v rámci dodávok každého druhu paliva, pričom najvýznamnejšou udalosťou sa v posledných rokoch stala liberalizácia trhu so zemným plynom a následné zrušenie regulácie plynu na výrobu tepla od 1.1.2013. Pri rozhodovaní o výrobnom zdroji prichádza do úvahy aj určitá konkurencia medzi druhmi energetických zdrojov navzájom tak, ako o tom bolo uvažované v časti dokumentu 3.2. Na ostatných úrovniach tepelného hospodárstva SR doposiaľ podmienky pre vznik konkurenčného prostredia a liberalizáciu oficiálne vytvorené neboli.

Ako tiež bolo uvedené, hoci v oblasti tepelného hospodárstva neprebíha vo väčšine prípadov tradičná súťaž na trhu, v prípade vyhlásenia/ vypísania tendrov, resp. VOS sa do tohto sektora vnáša aspoň súťaž o trh. Najväčšími konkurentmi na získanie/ prenajímanie tepelných zariadení sú väčšinou energetické spoločnosti, ktoré sa špecializujú na túto činnosť a majú s tendrami dostatočné skúsenosti. V súčasnosti sú medzi nimi najmä najväčší súkromní dodávateľia a prevádzkovatelia systémov CZT, ktorí už pôsobia na viacerých lokálnych trhoch na území SR.

Úrad sa vo svojej doterajšej činnosti zaoberal trhmi v oblasti tepelnej energetiky pri vyhodnocovaní nadobúdania kontroly súkromných podnikov nad inými podnikateľmi pôsobiacimi v danej oblasti. V tomto prípade ide o vyhodnocovanie súťaže na menších, geograficky ohraničených trhoch, na ktorých pôsobia subjekty v postavení prirodzených monopolov tak pred koncentráciou, ako aj po jej uskutočnení. Pri posudzovaní koncentrácií na PMÚ SR doposiaľ nebolo vydané žiadne zákazové rozhodnutie.

---

<sup>20</sup> Zákon o TE v § 21 čiastočne upravuje po splnení určitých podmienok povinnosť odberu tepla, a teda umožnenie prístupu výrobných zdrojov do rozvodných sietí, ale to len v prípade výrobcu tepla z obnoviteľných zdrojov alebo kombinovanej výroby tepla a elektriny.

V rámci antitrustu úrad nemá skúsenosti s posudzovaním prípadných kartelových dohôd. Trhmi v oblasti tepelného hospodárstva sa však PMÚ SR zaoberá pravidelne v súvislosti s posudzovaním zneužívania dominantného postavenia, resp. v súvislosti s porušením § 39 zákona č. 136/2001 Z.z. o ochrane hospodárskej súťaže v súčasnom znení (ďalej len „zákon o ochrane hospodárskej súťaže“ alebo len „zákon“). Toto ustanovenie hovorí o možnom protisúťažnom konaní zo strany orgánov štátnej správy a orgánov územnej samosprávy, ktoré môžu pri svojom výkone zvýhodňovať určitého podnikateľa, a negatívne tak ovplyvňovať vývoj konkurenčného prostredia a s následkom negatívneho dopadu na spotrebiteľa.

Úrad sa v tejto súvislosti v niekoľkých prípadoch zaoberal napr. konaním mesta pri vyhlasovaní VOS. Sťažnosti týkajúce sa tendrov na prevádzkovanie lokálnych tepelných zariadení obsahovali najmä námietky na priebeh a podmienky stanovené v jednotlivých verejných súťažiach, ktoré boli podľa predkladateľov šité na mieru jedinému podnikateľovi. Úrad všetky tieto prípady po prešetrení uzavrel bez začatia správneho konania.

V podnetoch ďalej predkladateľa poukazujú aj na netransparentnosť v hospodárení miestnych prevádzkovateľov sústav CZT, na neúmerný každoročný nárast cien za teplo, či neprehľadnosť fakturácie a rozúčtovania platieb za dodávky tepla a TÚV. V týchto prípadoch úrad konštatuje, že posudzovanie uvedenej problematiky nespadá do jeho kompetencie.

Najčastejšie a s väčšími problémami sa však úrad pravidelne stretáva práve s prešetrovaním a vyhodnocovaním situácie v rámci procesu schvaľovania žiadostí o individuálne odpojenie odberateľov tepla a TÚV od systémov CZT v určitej lokalite.

## **5.1 Proces odpájania od CZT a problémy z pohľadu PMÚ SR**

V súvislosti s odpájaním subjektov od CZT posudzuje úrad väčšinou podnety na konanie mesta podľa § 39 zákona o ochrane hospodárskej súťaže. V danej oblasti vydal úrad v minulosti rozhodnutia, ktorými potvrdil porušenie zákona a uložil dotknutým mestám pokuty. Problematika sa opakovane týkala najmä procesu odpájania, kde mestá svojimi rozhodnutiami v rámci svojich kompetencií v stavebnom konaní plošne, bez individuálneho posúdenia nepovoľovali vybudovanie malého zdroja na výrobu tepla v bytových domoch, pôvodne napojených na systémy CZT v danej lokalite, odvolávajúc sa všeobecne na koncepciu mesta v oblasti tepelnej energetiky. Podnety podobného charakteru rieši úrad pravidelne aj v súčasnosti.

Súbežne sa podnety týkajú aj konania samotných prevádzkovateľov tepelných sústav, resp. dodávateľov, ktorí vo svojich stanoviskách a reakciách na žiadosť o ukončenie zmluvného vzťahu s odberateľmi tepla odmietajú kladné vybavenie týchto žiadostí v prospech odberateľa, a tým zabraňujú individuálnemu odpojeniu od CZT. Častá je tiež situácia, že mesto je čiastočným, resp. úplným vlastníkom v teplárenskej spoločnosti a sťažovatelia mesto obviňujú s uprednostňovaním záujmov tejto spoločnosti pred objektívnym právom jednotlivých odberateľov tepla vybrať si svojho dodávateľa, resp. spôsob výroby a dodávky tepla.

Reálnemu odpojeniu od sústavy CZT predchádza zložitý proces, ktorý zahŕňa množstvo krokov a úkonov na rôznych úrovniach – od väčšinového súhlasu vlastníkov bytov v danom bytovom dome, cez vyhľadanie vhodného investora na vypracovanie projektu realizácie a zabezpečenia vlastného zdroja na výrobu tepla, až po získanie stanovísk a povolení od rôznych orgánov štátnej správy a územnej samosprávy, ktorých úkony a činnosti sa riadia niekoľkými prelínajúcimi sa zákonmi a procesnými pravidlami.

V prípadoch, s ktorými sa úrad stretáva, je z procesného hľadiska väčšinou postup subjektov (pôvodných odberateľov tepla zo systému CZT), ktorí sa plánovali od CZT odpojiť, nasledovný:

1. Rozhodnutie vlastníkov bytových a nebytových priestorov o vybudovaní vlastnej bytovej kotolne hlasovaním.
2. Zadanie a vypracovanie projektovej dokumentácie na vybudovanie malého tepelného zdroja (prípadne spojené s projektom na uskutočnenie revitalizačných opatrení, ako je zateplenie, výmena okien, vybudovanie slnečných kolektorov a pod.).
3. Zaslanie výpovede/ žiadosti o ukončení zmluvy o dodávke a odbere tepla pôvodnému dodávateľovi tepla.
4. Žiadosť o stavebné povolenie zaslaná na stavebný úrad mesta/ obce, ktorá musí obsahovať projektovú dokumentáciu a stanoviská dotknutých orgánov podľa ustanovení zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (ďalej len „stavebný zákon“), medzi ktoré okrem iného patria:
  - **záväzné stanovisko mesta** (prehodnotenie žiadosti, ktorá musí byť **podľa § 31 písm. b) zákona o TE** v súlade s koncepciou v oblasti tepelnej energetiky mesta; podľa uvedeného ustanovenia tiež ak koncepcia nie je súčasťou územnoplánovacej dokumentácie mesta, je obec povinná vydať záväzné stanovisko v súlade s koncepciou na základe individuálneho posúdenia opodstatnenosti výstavby),
  - **stanovisko pôvodného dodávateľa tepla.**

**Podľa skúseností PMÚ, práve vyššie uvedené stanoviská majú v praxi zásadný vplyv na rozhodnutie stavebného úradu.<sup>21</sup> V prípade, že sú stanoviská záporné a odvolávajú sa na nesúlad s koncepciou mesta v oblasti tepelnej energetiky, príslušný stavebný úrad stavebné povolenie na základe § 126 ods. 1 stavebného zákona nevydá alebo vyzve žiadateľov, aby nedostatky odstránili a stavebné konanie zastaví. To znamená, že žiadateľ nemá stavebné povolenie, nemôže nový tepelný zdroj vybudovať, a oficiálne sa teda nemôže od CZT odpojiť.**

---

<sup>21</sup> Podľa § 140b stavebného zákona obsah záväzného stanoviska obce je pre správny orgán v stavebnom konaní záväzný.

Proces vybavovania popísaných formalít na úrovni samosprávy môže pritom trvať niekoľko mesiacov, niekedy aj rokov. Ak sa odberateľom v rámci uvedeného procesu odpájania nepodarí nájsť v komunikácii s mestom a príslušnými orgánmi, resp. prevádzkovateľom CZT dohodu, snažia sa svoje práva následne uplatniť aj prostredníctvom podania podnetu na PMÚ SR v súvislosti s možným porušením § 39 zákona o ochrane hospodárskej súťaže mestom, resp. v prípade odmietnutia vypovedania zmluvy o dodávke tepla aj vo veci možného porušenia § 8 zákona podnikateľom. V tejto súvislosti je však nutné podotknúť, že podnet na PMÚ zasielajú sťažovatelia v rôznych fázach procesu odpájania.

Úrad sa v konkrétnych prípadoch stretáva s protichodnými záujmami týchto dotknutých strán:

- i) mesta / obce ako subjektu, ktorý má povinnosť zabezpečiť pre všetkých svojich obyvateľov efektívnu, bezpečnú, stabilnú a environmentálne prijateľnú dodávku tepla, pričom mesto na základe svojich kompetencií koná vo verejnom záujme,<sup>22</sup>
- ii) pôvodného dodávateľa tepla, ktorý má za úlohu zachovávať a prevádzkovať existujúci centrálny zdroj tepla efektívne a bezpečne a pre efektívne podnikanie potrebuje stabilnú odberateľskú základňu,
- iii) odberateľa tepla a TÚV, ktorý sa v prípade nespokojnosti so službami pôvodného dodávateľa tepla z CZT a vysokých nákladov na teplo snaží uplatniť svoje osobné právo na výber výrobného zdroja a dodávateľa tepla za podľa neho výhodnejších podmienok.

Mestá a dodávateľia tepla prezentujú silné stránky systémov CZT vo všeobecnosti nasledovne<sup>23</sup>:

- **Hospodárnosť**

Vo fungujúcom liberalizovanom prostredí na trhu so zemným plynom ako najrozšírenejším energetickým zdrojom je výroba tepla v sústavách CZT hospodárnejšia a cenovo výhodnejšia ako dodávka tepla z blokových kotolní (centralizovaním zásobovania teplom prechádzajú aj západné krajiny, ktoré takýto systém považujú za efektívnejší ako individuálne vykurovanie). Cena plynu pre veľkoodberateľov je výhodnejšia ako ceny v kategórii menšieho odberu. Všeobecne je veľký zdroj na výrobu tepla účinnejší a jeho prevádzka je na vyššej technickej úrovni ako v prípade blokových kotolní. Modernizáciou rozvodov a meracích zariadení sa dajú straty pri distribúcii tepla znížiť na minimum.

---

<sup>22</sup> V rámci verejného záujmu by sa dalo zo širšieho pohľadu diskutovať aj o záujmoch štátu v danej oblasti. Konanie miest by malo byť v súlade s hlavnými prioritami štátu, malo by vychádzať z vypracovaných analýz a strategických materiálov a konkrétnych cieľov, keďže v prípade tepelnej energetiky sa do istej miery jedná o veľmi citlivú sociálnu oblasť. Mestá sa vo svojich vyjadreniach často opierajú o skutočnosť, že ich konanie musí byť v súlade s Energetickou politikou SR.

<sup>23</sup> Spracované na základe informácií získaných v rámci činnosti PMÚ SR a z verejne dostupných vyjadrení zástupcov SIEA a SZVT.



- **Energetická bezpečnosť**  
CZT dokáže najefektívnejšie zabezpečiť dlhodobé a spoľahlivé zásobovanie teplom aj vzhľadom na možnosť pomerne rýchlej zmeny na alternatívny zdroj výroby tepla v prípade zvyšovania cien pôvodného zdroja alebo jeho nedostatku či výpadku (najmä v prípade zemného plynu), čo nie je také jednoduché pri už nainštalovanej plynovej domovej kotolni.
- **Spoľahlivosť**  
Zdroje CZT sú zabezpečené pre prípadné výpadky výroby tepla, kedy v prípade poruchy má každý systém nainštalované záložné zdroje, takže je okamžite zabezpečená plynulosť a spoľahlivosť dodávky tepla.
- **Pohodlie**  
Dodávka tepla priamo do bytu bez starostí, konečný spotrebiteľ má možnosť svoju spotrebu tepla regulovať, pri blokových kotolniciach je celá starostlivosť o výrobu tepla na vlastníckovi zdroja tepla, ktorým je vo väčšine prípadov spoločenstvo vlastníkov bytov alebo správca bytového domu.
- **Ekológia**  
CZT produkuje výrazne menej emisií a znečisťujúcich látok ako blokové kotolne. Sústavy CZT zvyčajne nie sú súčasťou bytovej zástavby. Problém emisných limitov (ktorý sa nie vždy pri individuálnych blokových kotolniciach sleduje) a stabilizácia a redukcia emisií sa jednoduchšie analyzuje, sleduje a efektívnejšie rieši pri CZT ako pri blokových kotolniciach.

Na druhej strane investori podieľajúci sa na realizácii bytových kotolní prezentujú odberateľom tepla výhody individuálneho vykurovania väčšinou nasledovne:

- **Nížšie náklady na vykurovanie a TÚV**  
V porovnaní s odberom zo systému CZT sa odberatelia tepla vyrobeného v blokovej kotolni nemusia podieľať na financovaní strát vznikajúcich pri distribúcii tepla zo zastaraných centrálnych kotolní. Celkové ročné náklady na spotrebu tepla klesajú reálne hneď od spustenia prevádzky novej kotolne o desiatky %. Investícia sa odberateľom odpojeným od CZT v krátkom časovom horizonte vráti.
- **Jednoduchšia regulácia a flexibilná dodávka tepla**  
Odberatelia tepla vyrábaného v bytových kotolniciach si môžu sami regulovať spustenie kotolne a stanovenie vyhovujúcej teploty v čase. Centrálné kotolne vykurejú v stanovenom období, pričom sa stáva, že v teplom počasí sú byty prekurované, a naopak, pri chladnom počasí teplo nie je distribuované hneď podľa potreby odberateľov. Systémy sú zastarané, nie vo všetkých objektoch sú namontované merače a termostaty, nie všade sa dá teplota regulovať podľa individuálnych potrieb.
- **Ekológia**  
Nové domové kotly sú v dnešnej dobe kvalitné, nezaťažujú životné prostredie tak, ako veľké centrálné kotolne, čoraz častejšie sú budované spolu s využitím solárnych panelov, čo predstavuje environmentálne preferovaný zdroj na výrobu tepelnej energie.

Niektoré z vyššie popísaných tvrdení môžu vyznievať protichodne, úrad ich však na vykreslenie situácie použil tak, ako sú bežne uvádzané. Hoci nie je cieľom dokumentu ani úlohou úradu správnosť jednotlivých tvrdení detailne prehodnotiť, je možné konštatovať, že každý subjekt má do určitej miery pravdu. Tiež je nutné konštatovať, že prípady odpájania od CZT nie je zo strany PMÚ možné posudzovať na základe všeobecného kľúča, ktorý by platil plošne pre všetky lokality a ich sústavy tepelných zariadení. Situácia v oblasti tepelného hospodárstva je v každom posudzovanom meste rozdielna.

### 5.1.1 Konanie a kompetencie miest a obcí v danej oblasti

Vo všeobecnosti pôsobia mestá v oblasti tepelného hospodárstva ako orgány územnej samosprávy zabezpečujúce výkon samosprávy a zároveň vykonávajú prenesený výkon štátnej správy. V oblasti výkonu samosprávy mestá podľa zákona č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov schvaľujú územné plány obcí a zón, obstarávajú a schvaľujú územnoplánovacia dokumentáciu a jej záväzné časti vyhlasujú všeobecne záväzným nariadením (ďalej len „VZN“). Schválená územnoplánovacia dokumentácia je v určenom rozsahu záväzným podkladom na vypracovanie a schvaľovanie ďalšej územnoplánovacej dokumentácie na územné rozhodovanie a na vypracovanie stavieb. V oblasti preneseného výkonu štátnej správy sú mestá aj stavebným úradom, ktorý má vo svojej kompetencii vydávanie stavebných povolení. Tieto povinnosti miest a obcí sa vzťahujú aj na konkrétne kroky v oblasti tepelného hospodárstva.

Začiatkom minulého desaťročia štát prehodnotil nestabilnú situáciu v oblasti teplárenstva v SR a prostredníctvom zákona o TE bola podľa § 31 písm. a) tohto zákona zavedená povinnosť miest ako príslušných orgánov pre dané územie zabezpečiť vypracovanie konceptie rozvoja v oblasti tepelnej energetiky v súlade s dlhodobou koncepciou energetickej politiky SR. Vypracovanie koncepcií malo za cieľ zanalyzovať vtedajšiu situáciu v tepelnej energetike v každom meste a obci, na ktorej území pôsobil centrálny dodávateľ tepla a navrhnúť východiská a konkrétne opatrenia na jej zlepšenie tak, aby bola zabezpečená bezpečná, kvalitná a spoľahlivá dodávka tepla pre všetkých obyvateľov daných lokalít za primerané ceny. Tento dokument, ktorý sa mal následne po schválení stať úpravou územnoplánovacej dokumentácie a prijatím cez VZN záväzným, v praxi zohráva dôležitú úlohu okrem iného práve pri rozhodovaní miest o vydávaní stavebných povolení pri budovaní nových tepelných zariadení malého rozsahu.

Prijatím ustanovení zákona o TE týkajúcich sa povinnosti vypracovania koncepcií sa predpokladalo, že tieto sa stanú záväzným strategickým dokumentom, na základe ktorého bude usmerňovaný rozvoj zásobovania teplom na území obcí na najbližšie roky. Nie všetky obce však tento nástroj dostatočne, resp. správne využívajú, o čom svedčí v niektorých prípadoch početné odpájanie sa odberateľov od miestnych sústav CZT a nekoordinovaná výstavba nových zdrojov tepla ekonomicky, technicky a environmentálne neopodstatnených v dosahu existujúcich zariadení. Druhým extrémnym konaním zo strany niektorých obcí je zas plošný zákaz odpájania od CZT na základe vypracovanej koncepcie, čo tiež môže spôsobovať na lokálnych trhoch problémy.

Legislatívna povinnosť všetkých miest a obcí vypracovať do konca roka 2006 koncepciu mesta v oblasti tepelného hospodárstva bola zo strany viacerých miest a obcí splnená, zdá sa, len formálne. Z koncepcie sa v praxi stal všeobecný nástroj na rôzne postupy miestnych zastupiteľských orgánov bez individuálneho a objektívneho posudzovania jednotlivých prípadov a žiadostí o budovanie individuálneho tepelného zdroja, resp. o odpojenie. Navyše, dnes sú informácie obsiahnuté v mnohých koncepciách často neaktuálne a nereflektujú skutočné potreby a problémy miest a ich obyvateľov v oblasti zásobovania teplom. Podľa názoru PMÚ tiež neexistujú efektívne nástroje kontroly vykonávania záväzných odporúčaní vyplývajúcich z predmetného dokumentu. Koncepcia má na jednej strane dopad na rozhodovanie miest, na druhej strane mestá nie sú ničím tlačené do realizácie schválených záverov, ani následného vyhodnocovania krokov, ktoré mali byť podľa záväzných častí koncepcie na zlepšenie podmienok v tepelnom hospodárstve danej lokality vykonané.

Nedostatkom koncepcií môžu byť východiská a ciele už pri ich zadávaní. V niektorých prípadoch mesto určí podmienku zachovania, resp. rozširovania existujúcich zariadení miestneho CZT bez predchádzajúceho vyhodnotenia efektívnosti jeho fungovania. Koncepcia tak potom nerieši optimalizáciu situácie v oblasti tepelného hospodárstva ako celku, jej odporúčania a alternatívy sa len prispôsobujú existencii centrálnemu zdroja, čo nemusí nevyhnutne znamenať najefektívnejšie riešenie pre mesto a jeho obyvateľov.

Problematickým sa javí aj samotné znenie koncepcií v súvislosti s možnosťami efektívnejšieho fungovania miestnych systémov CZT do budúcnosti. Kým v niektorých sa spomína len všeobecná podpora systémov CZT, ďalšie stanovujú nevyhnutnú stabilizáciu odberateľskej základne a doslovné zabránenie akéhokoľvek odpájania. Takto schválené koncepcie, prijatie ich záväznosti cez VZN a ich následné uplatňovanie v procesoch samosprávneho rozhodovania opäť spôsobuje u odberateľov nevôľu. Nastavenie koncepcie tak totiž nebude zohľadňovať konkrétne okolnosti v individuálnom prípade a môže brániť aj takým prípadom odpojenia od CZT, ktoré by v skutočnosti pomohli nie len subjektom, ktoré by sa od CZT odpojili, ale aj fungovaniu a zefektívneniu celého miestneho CZT.

Úrad sa na druhej strane v súvislosti s koncepciami stretol tiež s vyhlásením mesta, že dotknutý stavebný úrad koncepciu neberie pri svojom rozhodovaní do úvahy vôbec, a táto nemá preň vypovedaciu hodnotu. Nerealizovanie a nedodržanie kvalitatívne vypracovaných energetických koncepcií môže mať pritom za následok trvalo neudržateľnú bezpečnú dodávku tepla v obci, zvyšovanie znečistenia ŽP, postupné znehodnocovanie majetku obcí a zvýšené náklady na dodávku tepla z dôvodu nesystémového odpájania, príp. z dôvodu zamietnutia aj takého odpojenia, ktoré by mohlo byť pre miestny systém CZT ako celok prínosom. Z uvedeného vyplýva okrem iného aj vysoká miera nekonzistentnosti a nejednotnosti v prístupe miest a orgánov miestnych samospráv v danej oblasti.

Okrem posudzovania a vydania stanoviska mesta k súladu projektu vybudovania individuálneho tepelného zdroja na území konkrétneho mesta s koncepciou v oblasti tepelného hospodárstva, musia byť súčasťou spisu v procese stavebného konania vyjadrenia ďalších orgánov štátnej správy a samosprávy zodpovedných napr. za oblasť technického prevedenia stavby, ale aj ochrany životného prostredia. V tejto súvislosti sa však úradu javí byť prepojenie pravidiel

environmentálnej politiky s procesmi v stavebnom konaní nedostatočné. V rozhodovacej činnosti miest je napr. zjavné, že hoci z výpočtov a analýz zástupcov SIEA<sup>24</sup> vyplýva, že:

- malý zdroj neprodukuje malé množstvo emisií,
- množstvo emisií z malých zdrojov je niekoľkonásobne vyššie ako z veľkých zdrojov,
- kontrola emisií znečisťujúcich látok v ovzduší z malých zdrojov je prakticky nulová, pričom dôvodom sú nedostatočné legislatívne požiadavky a nedostatočné prostriedky miest a obcí,

stanovisko zo strany miestnych orgánov životného prostredia k žiadosti o vybudovanie individuálneho zdroja znečistenia (domovej kotolne) býva väčšinou kladné. Tieto povolenia sú tak často v rozpore so stanoviskami príslušných miest a obcí pri posudzovaní súladu stavebného zámeru s koncepciou v oblasti tepelnej energetiky.

Podľa skúseností niektorých samospráv sa tiež stáva, že ak sa odberateľom nepodarí získať stavebné povolenie na vybudovanie domovej kotolne, a tak zrealizovať odpojenie od CZT, odberatelia požiadajú o vybudovanie individuálneho vykurovacieho telesa priamo v jednotlivých bytoch. Nastavenie pravidiel však v takomto prípade podľa vyjadrení kompetentných miestnych úradov chýba. Bez systémového a komplexného posúdenia, najmä z hľadiska environmentálneho, môže aj takýto postup viesť k neefektívnemu spôsobu výroby tepla v danej lokalite.

Záverom tejto časti je možné konštatovať, že celý proces spojený so žiadosťou o vybudovanie domovej kotolne je podľa vyjadrení predkladateľov podnetov zdĺhavý, zložitý a netransparentný. Mestá majú silné rozhodovacie postavenie a značné právomoci v lokálnych záležitostiach, legislatíva je však nastavená nejednoznačne. Napriek dôležitosti zabezpečenia primárnych potrieb obyvateľstva, akými sú aj teplo a teplá voda, nesystémové kroky v danej oblasti môžu viesť k ďalšiemu prehĺbovaniu problémov.

### **5.1.2 Konanie a práva pôvodných dodávateľov tepla a TÚV v procese odpájania**

Konanie tradičných dodávateľov tepla v rámci procesu odpájania spájané s možným porušením § 8 zákona o ochrane hospodárskej súťaže má za cieľ zachovať CZT v danej lokalite. Často sa tak deje s podporným stanoviskom mesta, keďže práve mesto je v mnohých prípadoch 100% vlastníkom alebo spoluvlastníkom lokálnej teplárenskej spoločnosti. Tento fakt môže tretím stranám evokovať, že v procese stavebného konania sa mesto stavia na stranu spoločnosti prevádzkujúcej systém CZT bez udania konkrétnych dôvodov a bez zohľadnenia objektívnych pohnútok obyvateľov, ktorí sú nespokojní so službami dodávateľa a plánujú sa preto odpojiť. V súvislosti s konaním podnikateľa sa spotrebitelia tepla na PMÚ SR obracajú konkrétne v prípade, ak s nimi pôvodný centrálny prevádzkovateľ tepelnej sústavy odmieta vypovedať zmluvu o dodávke tepla.

---

<sup>24</sup>[http://www.siea.sk/materials/files/poradenstvo/aktuality/2012/konferencia\\_teplo\\_februar\\_2012/ppt/11\\_Soltes\\_Teplarenstvo\\_2012.ppt.pdf](http://www.siea.sk/materials/files/poradenstvo/aktuality/2012/konferencia_teplo_februar_2012/ppt/11_Soltes_Teplarenstvo_2012.ppt.pdf) (21.6.2013)

Ukončenie odberu tepla z CZT a vypovedanie zmluvy s pôvodným dodávateľom tepla môže skomplikovať proces odpájania aj napriek súhlasnému stanovisku mesta s vybudovaním novej kotolne. Pôvodní dodávatelia pritom pri odmietnutí výpovede argumentujú najmä tým, že nesystémové odpájanie znamená pre zariadenia CZT vznik tzv. nadnormatívnych strát<sup>25</sup> a vyvolanie investícií na elimináciu negatívnych prevádzkových stavov. Ak boli už v príslušnom tepelnom okruhu zavedené nové technológie alebo vykonaná významná rekonštrukcia (výmena potrubí a ich nadimenzovanie pre určitý počet odberných miest a objem tepla, zapojenie nových regulačných zariadení/ výmenníkových staníc a pod.), odpojením odberateľov dochádza ku značnému znehodnoteniu vložených investícií. Z dlhodobého hľadiska tak systém CZT stráca predpoklad fungovať efektívne a hospodárne.

Odpájajúci sa subjekt je síce povinný zaplatiť dodávateľovi tepla ekonomicky oprávnené náklady (ďalej len „EON“)<sup>26</sup>, ktoré by mali pokrývať straty spojené s odpojením, aby bola čo najmenej dotknutá zostávajúca časť systému CZT a odberatelia, ktorí sú naďalej na ňu napojení. Podľa vyjadrení výrobcov tepla a ich zástupcov je však pokrytie a náhrada nákladov pri individuálnom odpojení nedostatočná a zohľadňuje len krátkodobé dopady odpojenia na sústavu CZT. Dlhodobé dopady na systém musia tak znášať výrobcovia a spotrebiteľia tepla zostávajúcich odberných miest. EON podľa prevádzkovateľov CZT nepokrývajú skutočné náklady, ktoré odpojením vzniknú.

Z legislatívneho hľadiska vychádza postup pri vypovedaní zmluvy o dodávke tepla priamo z ustanovení zákona o TE. Podľa § 19 zákona o TE sa dodávka tepla uskutočňuje na základe písomnej zmluvy o dodávke a odbere tepla medzi dodávateľom a odberateľom (ďalej tiež len „zmluva“). V zákone o TE sú stanovené konkrétne náležitosti, ktoré musí táto zmluva obsahovať. Patria medzi ne aj podmienky skončenia odberu tepla.

Skončeniu odberu tepla musí predchádzať vypovedanie zmluvy. Odberateľ ju môže vypovedať, ak výpoveď písomne oznámi dodávateľovi najmenej šesť mesiacov pred požadovaným skončením dodávky tepla a spĺňa niektorú z podmienok skončenia odberu tepla podľa ustanovenia § 20 zákona o TE. Zákon o TE umožňuje skončenie odberu tepla odberateľom dvomi spôsobmi:

- a) na základe zákona (pri zistení konkrétnych, zákonom stanovených nedostatkov súvisiacich najmä s hospodárnosťou a kvalitou dodávok tepla podľa podmienok ustanovených zákonom o TE),
- b) dohodou zmluvných strán.

V prípade, že nie je možné vypovedať zmluvu z dôvodu preukázateľnej neehospodárnosti dodávok tepla, môže odberateľ požiadať dodávateľa o skončenie

---

<sup>25</sup> Nadnormatívne straty sú straty spôsobené neplánovaným odpojením subjektu/ bytového domu od sústavy CZT. Prejavujú sa trvalým každoročným zvýšením strát vo vonkajších rozvodoch tepla, ktoré sú priamo úmerné dimenzii, ktorá musela byť projektovaná aj na pokrytie príkonu pre daný bytový subjekt a po jeho odpojení ostane nevyužitá. Tieto straty sa po prekročení hranice stanovenej normou stávajú nadnormatívnymi. Dodávateľ tepla si ich nemôže zarátat' do oprávnených nákladov, platí ju teda zo svojho zisku. Nadnormatívne straty patria medzi dlhodobé dopady individuálneho odpojenia.

Zdroj: Informácie úradu získané z jeho predchádzajúcej činnosti.

<sup>26</sup> Spôsob výpočtu EON upravuje v súčasnosti vyhláška ÚRSO č. 283/2012 Z.z.

odberu tepla druhým spôsobom, t.j. na základe dohody. V zmysle § 20 ods. 3 zákona o TE

*„Skončiť odber tepla môže odberateľ aj dohodou s dodávateľom, ak odberateľ uhradí dodávateľovi ekonomicky oprávnené náklady vyvolané odpojením odberateľa od sústavy tepelných zariadení dodávateľa“.*

Podľa zákona o TE teda musí ísť nepochybne o formu dohody a nie o jednostranný úkon dodávateľa, resp. odberateľa.

Pojem „dohoda“ z obsahového výkladu je prejavom súhlasu strán, ktorý predpokladá, že sa obe strany na niečom dohodli, nakoľko ide o dvojstranný právny úkon. Skončenie odberu tepla dohodou je teda potrebné chápať ako dvojstranný akt vyžadujúci súhlas obidvoch strán. Neakceptovanie žiadosti o ukončenie zmluvného vzťahu zo strany prevádzkovateľa CZT nemôže teda znamenať ukončenie odberu tepla dohodou, nakoľko medzi účastníkmi predmetnej zmluvy nedošlo k dohode o ukončení zmluvného vzťahu.

Z uvedeného hľadiska sa podľa skúseností úradu prvým problémom stáva nejednotná, resp. nesprávna interpretácia spomínaných ustanovení zákona o TE jednotlivými účastníkmi trhu. Podľa názoru úradu je zákonné vypovedanie zmluvy podľa § 20 ods. 3 zákona o TE možné len po dohode oboch zúčastnených strán, kým odpájajúce sa subjekty majú za to, že k vypovedaniu zmluvy a súhlasu dodávateľa s odpojením má dôjsť automaticky, ak budú dodávateľovi uhradené EON. Z uvedeného je však možné konštatovať zo zákona silnejšiu vyjednávaciu pozíciu pôvodného prevádzkovateľa CZT.

Druhou problematickou skutočnosťou sa v danej situácii javí, že mestá vo svojom postupe v rámci stavebného konania oslovujú aj centrálnych dodávateľov tepla, aby poskytli svoje stanovisko ku konkrétnemu odpojeniu. Chýbajúce pozitívne stanovisko pôvodného dodávateľa tepla sa následne v niektorých prípadoch stáva okrem formálneho odvolávania sa na koncepciu mesta v oblasti tepelného hospodárstva často jediným dôvodom na nevydanie súhlasného stanoviska mesta a nevydania stavebného povolenia pre vybudovanie bytovej kotolne. Úrad sa pritom stretol s viacerými prípadmi, kedy priesťahy v stavebnom konaní boli podľa sťažovateľov spôsobené nejasnosťami v súvislosti s určením pozície a práv pôvodného dodávateľa ako účastníka stavebného konania, resp. ako dotknutej osoby.

Zo znenia dnešnej legislatívy je zrejmé, že je naklonená viac na stranu pôvodných centrálnych dodávateľov tepla, či už prostredníctvom ohraničených možností vypovedania zmluvy o dodávke a odbere tepla, alebo prostredníctvom ustanovení podporujúcich zavádzanie obnoviteľných zdrojov do výrobného mixu výrobcov tepla. V tejto súvislosti je možné spomenúť názory, že často ani zavádzanie obnoviteľných zdrojov do systémov CZT nie je podložené analýzami o zvyšovaní efektívnosti a znižovaní ceny pre koncových spotrebiteľov. Existuje totiž možnosť zavádzať výrobu tepla z obnoviteľných zdrojov v minimálnej, zákonom stanovenej miere so zámerom formálne zabrániť spotrebiteľom tepla odpojiť sa od CZT bez kontroly dodržiavania a vyhodnocovania, či v danom prípade dochádza reálne k zvyšovaniu efektívnosti a k úsporám na strane výroby. Umelá a nesystémová

podpora takýchto riešení môže pre ich finančnú náročnosť a prípadnú dlhodobú neefektívnosť v konečnom dôsledku znamenať aj ohrozenie týchto systémov.<sup>27</sup>

Konkrétne je možné spomenúť časť ustanovenia § 20 zákona o TE, kde sa medzi podmienkami na vypovedanie zmluvy o dodávke tepla za strany odberateľa zaviedlo, že výpoveď nie je možná, ak pôvodný dodávateľ vyrába viac ako 10% a menej ako 60% tepla z obnoviteľných zdrojov a teplo vyrobené z nového zdroja tepla nepokrýva výrobu z alternatívnych zdrojov v podiele aspoň o 20% vyššom ako pôvodný dodávateľ. Okrem toho, že toto ustanovenie je ekonomicky nejasné, veľké teplárenské spoločnosti si môžu svoju odbernú základňu zabezpečiť tak, že vybudujú malý zdroj na výrobu tepla napr. z drevnej štiepky. Výrobcovia tým splnili zákonnú podmienku a zároveň využili možnosť, ako neakceptovať žiadosti o ukončenie dodávok tepla, pretože vo väčšine prípadov subjekt, ktorý sa plánuje odpojiť, uvedené podmienky splniť nedokáže. Je otázne, do akej miery je takýto systém efektívny, akú úlohu obnoviteľný zdroj vo výrobe a dodávkach tepla zohráva a akým spôsobom ovplyvní cenu za teplo. Takáto legislatívna ochrana okrem toho, že vytvára bariéru vo vzťahu k odpájaniu, môže zároveň obmedzovať potenciál vytvárania tlaku na zvyšovanie efektívnosti prevádzky dotknutého systému CZT, ktorý má takýmto spôsobom zabezpečený stabilný počet odberateľov a nie je motivovaný zvyšovať kvalitu služieb.

Hoci vo všeobecnosti platí, že efektívnosť a kvalitné fungovanie celého systému závisí od počtu odberateľov pripojených na CZT, systémy a ich prevádzkovatelia by nemali byť uprednostňovaní a chránení bez objektívnych dôvodov, ktoré by boli v prospech všetkých odberateľov tepla v meste. Bez vyhodnocovania krokov zo strany dodávateľa, môžu mať tieto za následok udržiavanie neefektívneho zdroja, ktorý nedokáže vyrábať teplo kvalitne, za prijateľné ceny. Nespokojnosť spotrebiteľov bude naďalej rásť a celá situácia sa bude ďalej vyostrovať. Odberatelia tepla sa cítia byť oklamaní a ich nespokojnosť sa odráža v presadzovaní ďalších nesystémových krokov. Pri vysokých nákladoch domácností za teplo je ľahké presvedčiť ich o investíciách do nových riešení výroby a dodávok tepla (nové bytové kotly, slnečné kolektory, tepelné čerpadlá), bez uvedomenia si reálnych nákladov a možných dlhodobých dopadov takýchto krokov. Objavuje sa pritom veľa prípadov, kedy boli spotrebiteľom tepla sľúbené úspory, no reálne sa po čase ukázalo, že odpojenie od CZT nebolo až také ekonomicky výhodné, ako sa na prvý pohľad zdalo, resp. nebolo ekonomicky výhodné vôbec.

### **5.1.3 Pozícia PMÚ SR v prípadoch vyhodnocovania konania miest a pôvodných prevádzkovateľov CZT v prípade žiadostí o odpojenie**

Pri posudzovaní jednotlivých podnetov v oblasti tepelnej energetiky Protimonopolným úradom SR vo vzťahu k odpájaniu, ide v prvom rade o vyhodnotenie, či je popísané konanie zo strany mesta alebo podnikateľa možné posudzovať v rámci ustanovení zákona o ochrane hospodárskej súťaže (§ 39 zákona, resp. § 8 zákona). Ako už bolo uvedené v predchádzajúcich častiach

---

<sup>27</sup> Analýza štátnej podpory a vývoja cien biomasy ako významného OZE poukazuje už v súčasnosti na možné problémy systémov CZT vyrábajúcich teplo z tohto alternatívneho zdroja. V blízkej budúcnosti môže totiž bez úpravy pravidiel dôjsť k nedostatku tejto suroviny, a tak k postupnému zvyšovaniu jej ceny, čo môže mať negatívny vplyv aj na konečné ceny tepla v dotknutých lokalitách. (ÚRSO, Výročná správa 2011 a Sibyla, P.: Biomasaker po slovensky, Trend, č. 12/2013, str. 20)

dokumentu, na mestá boli v danej oblasti presunuté určité kompetencie a je na ich rozhodnutí, akú štruktúru má tepelné hospodárstvo v danej lokalite, aby bola zabezpečená dodávka tepla všetkým odberateľom. V oblasti tepelnej energetiky tak dochádza k prelínaniu viacerých legislatívnych opatrení a k presadzovaniu rôznych záujmov. Rozsiahlosť problematiky je možné vypožorovať aj zo znenia jednotlivých podnetov zasielaných na úrad, ktoré sú väčšinou písané všeobecne, netýkajú sa len súťažných problémov.

Je tiež potrebné dodať, že situácia v každom jednom prípade je z procesného aj vecného hľadiska rozdielna a aj samotné podnety prichádzajú na úrad v rôznej fáze rozhodovacích procesov na úrovni miestnej samosprávy. Cieľ konania mesta či prevádzkovateľa dotknutého tepelného hospodárstva je však spoločný, a to zabrániť odpojeniu. Úrad preto väčšinou posudzuje konanie oboch subjektov – mesta a podnikateľa – vo vzájomných súvislostiach.

Podľa § 39 zákona o ochrane hospodárskej súťaže

*„Orgány štátnej správy pri výkone miestnej samosprávy, orgány územnej samosprávy pri výkone samosprávy a pri prenesenom výkone štátnej správy a orgány záujmovej samosprávy pri prenesenom výkone štátnej správy nesmú zjavnou podporou zvyhodňujúcou určitého podnikateľa alebo iným spôsobom obmedzovať súťaž.“*

Na základe znenia uvedeného § 39 zákona o ochrane hospodárskej súťaže teda sťažovatelia v podnetoch namietajú, že mesto svojim konaním podporuje miestny systém CZT, ktorého je často vlastníkom alebo spoluvlastníkom a zamietavým stanoviskom k výstavbe malých zdrojov na výrobu tepla zvyhodňuje pôvodného dodávateľa pred možnosťou dodávok tepla z vlastnej domovej kotolne obyvateľov určitého bytového domu. Centrálny dodávateľ tepla má tak zabezpečenú odberateľskú základňu a zisk, nie je nútený prevádzkovať tepelné zariadenia efektívne a snažiť sa poskytovať svoje služby kvalitne, za primerané ceny. Podľa predkladateľov podnetov je tak popreté právo jednotlivca slobodne si vybrať dodávateľa tepla a zároveň je negatívne ovplyvnená hospodárska súťaž na trhu tepelnej energetiky v danej lokalite.

Úrad sa pri svojej činnosti zo strany rôznych účastníkov trhu stretáva s názorom podporujúcim tvrdenie, že mesto by nemalo plošným zákazom odmietat individuálne odpájanie od centrálnych systémov. Výsledkom by mohlo byť naozaj neefektívne a neekonomické správanie sa podniku, ktorý má umelo, dlhodobo zabezpečený odber tepla v danej lokalite. Podnikateľ by mal byť schopný ziskovať odberateľov na základe dosiahnutých výsledkov. **Tlak na prevádzkovateľov zariadení CZT vyplývajúci z potenciálnej výstavby alternatívnych výrobných zdrojov je nevyhnutný. Zároveň je však potrebné vyhodnotiť, za akých podmienok môže existujúci miestny systém CZT efektívne fungovať. S východiskami je nutné oboznámiť všetky zainteresované subjekty tak, aby z ich strany nedochádzalo k nesystémovým krokom.**

Čiastočne pri činnosti úradu dochádza v súvislosti s oblasťou tepelného hospodárstva zo strany sťažovateľov k nedorozumeniam pri pohľade na aplikáciu § 39 zákona o ochrane hospodárskej súťaže. Úrad sa vždy snaží zúčastneným stranám objasniť, čo môže v rámci danej problematiky z hľadiska svojich kompetencií



posúdiť. Je potrebné si uvedomiť, že v rámci stavebného konania v oblasti budovania tepelných zdrojov, sa môže PMÚ vo svojom prešetrovaní zaoberať len takými súvislosťami, ktoré sa potenciálne týkajú súťažných problémov, resp. posudzovanie ktorých spadá do jeho kompetencie. Ako už však bolo spomenuté, odvetvie tepelného hospodárstva, kde subjekty CZT fungujú na väčšine území vo forme regulovaného prirodzeného monopolu, je v porovnaní s inými odvetviami zložité posudzovať čisto z hľadiska ochrany hospodárskej súťaže.

Prípady je niekedy zložité posúdiť aj z dôvodu, že mestá sa nesprávajú ako podnikatelia, nemajú mnohokrát jasné stratégie, venujú sa viacerým čiastkovým oblastiam, v ktorých sa prelínajú opäť rôzne predpisy a záujmy. Často existujú protichodné čiastkové stanoviská a je na meste a jeho orgánoch, aby napriek tomu rozhodlo. Na prípadné prešetrovanie majú vplyv aj zmeny v prístupe mesta a jeho zástupcov k odpájaniu a vydávaniu stavebných povolení v rôznych volebných obdobiach, čo komplikuje preskúmateľnosť konania mesta v čase. Niektoré skupiny obyvateľov si na druhej strane často neuvedomujú, resp. nie sú dostatočne oboznámení s nutnosťou krokov zástupcov mesta, hoci sú tieto nastavené systémovo a majú primárne za cieľ zlepšiť situáciu pre všetkých obyvateľov.

Na mestá bola prenesená kompetencia na príslušnom území vyhodnotiť, čo je pre danú oblasť najlepšie a akým spôsobom je možné presadzovať jednotlivé záujmy prostredníctvom miestnej legislatívy. Nie je napr. úlohou PMÚ substituovať úlohu „mestských kontrolórov“ pri vyhodnocovaní kvality a efektívnosti hospodárenia mesta s vlastným majetkom. Nie je tiež úlohou úradu analyzovať pozitíva a negatíva krokov uskutočnených mestským zastupiteľstvom v určitej oblasti, pokiaľ sa nejedná o porušovanie pravidiel hospodárskej súťaže. Napriek uvedenému je mnohokrát zjavné, že každá z dotknutých strán považuje rozhodnutie PMÚ v prípade sťažnosti vo veci odpájania od CZT za kľúčové. Spotrebiteľia alebo podnikatelia sa na úrad obracajú ako na poslednú možnosť obhájiť svoje stanoviská, na základe svojich argumentov žiadajú od úradu rozhodnutie v ich prospech.

Podľa reakcií subjektov pôsobiacich v danej oblasti majú rozhodnutia úradu, ako aj jeho postoj k problematickým skutočnostiam, veľký vplyv na následné rozhodovanie miest a obcí a na ďalšie pôsobenie podnikateľských subjektov na trhu. Stáva sa tiež, že z dôvodu predchádzania prešetrovania na úrade a možného správneho konania ukončeného udelením pokuty, hľadajú zástupcovia miest pomoc pri riešení problémov v tepelnej energetike na pôde PMÚ. Úrad však napriek zložitosti situácie musí postupovať tak, aby posudzoval len tie oblasti, v ktorých má kompetenciu rozhodovať, a aby zároveň situáciu svojím postupom ešte viac nekomplikoval.

Vo vzťahu k verejnosti je dôležitá aj skutočnosť, že tak, ako sa vyvíja trhové prostredie a správanie subjektov v ňom, vyvíja sa aj prístup úradu ako súťažnej autority k posudzovaným praktikám v oblasti ochrany hospodárskej súťaže. V súčasnosti je prioritou všetkých európskych súťažných autorít, vrátane PMÚ SR, posunúť sa pri svojom rozhodovaní k viac ekonomickému prístupu. Jedným zo základných princípov ekonomického posudzovania prípadov je pritom vyhodnotenie dopadov určitého konania zo strany mesta, resp. podnikateľa na konečného spotrebiteľa. Postup úradu a jeho závery v porovnaní so staršími rozhodnutiami v danej oblasti, v ktorých úrad pokutoval určité konanie vychádzajúc z prístupu formálneho, tak dnes už nemusí byť postačujúci.

Z postupného prechodu posudzovania prípadov na ekonomickejšom princípe vyplynulo, že v súčasnosti už nie je možné vydať v oblasti lokálneho tepelného hospodárstva formálne rozhodnutie bez hlbšieho preskúmania všetkých relevantných ekonomických súvislostí. Totiž, samotná skutočnosť, že mesto plošne robí obštrukcie pri vydávaní stavebných povolení bez individuálneho vyhodnotenia každého prípadu, nemusí mať vždy v skutočnosti negatívny dopad na tepelné hospodárstvo a odberateľov tepla v danej lokalite. Na druhej strane, nie je tiež možné bez detailného posúdenia zo strany úradu rozhodnúť, že uvedeným postupom mesta nedochádza k narušeniu súťaže na trhu a k negatívnym dopadom v neprospech odberateľov. Umelá podpora CZT a plošné odmietanie odpájania môže totiž ochraňovať zdroj, ktorý by bolo vhodnejšie plánovane zrušiť a finančné prostriedky nasmerovať k investíciám do individuálnych vykurovacích zariadení v prospech všetkých spotrebiteľov tepla.

Problémom teda podľa úradu nemusí byť zamietavé stanovisko mesta pri každej žiadosti o stavebné konanie. Hodnotenie jednotlivých prípadov však musí vychádzať z posúdenia celkovej situácie na konkrétnom lokálnom trhu, z postavenia a možností jednotlivých jeho účastníkov, a to z dlhodobého hľadiska. Navyše, mestá akoby namiesto objektívneho posúdenia a podrobného odôvodnenia svojho negatívneho stanoviska vo veci budovania malého tepelného zdroja hľadali skôr rôzne procesné možnosti, ako žiadosť o jeho výstavbu oddialiť, resp. úplne zamietnuť. Podstatnou skutočnosťou však ostáva, že pri rozhodovaní miest nestačí odvolávať sa všeobecne na mnohokrát neaktuálnu koncepciu v oblasti tepelnej energetiky.

Otázkou je, kto má mestám poradiť, akým spôsobom individuálne odpájanie vo vzťahu k fungovaniu mestského systému CZT po technickej, ekonomickej a ekologickej stránke vyhodnotiť. Oficiálne totiž neexistuje komplexný materiál, jednotný pre všetky mestá, ktorý by im dal návod na to, ako sa so žiadosťami o odpojenie, napriek maximálnemu úsiliu tepelné hospodárstvo obnoviť a zefektívňovať, vysporiadať. Vyjadrenia miest a dodávateľov tepla naznačujú, že takýto nástroj pre transparentné, objektívne a nediskriminačné rozhodovanie v podmienkach SR chýba.

Na základe vyššie uvedených skutočností sa úrad v posledných prípadoch pokúsil vyčíslieť a vyhodnotiť možné dopady nesúhlasného stanoviska mesta, resp. pôvodného dodávateľa tepla v súvislosti s konkrétnymi žiadosťami o vybudovanie domových kotolní. Na to, aby úrad rozhodol, že v konkrétnom prípade došlo k porušeniu zákona, je potrebné vykonať dôkladné prešetrovanie a zvážiť všetky okolnosti prípadu. Zákon o ochrane hospodárskej súťaže postihuje pritom len také konanie, ktoré sa negatívne prejaví u spotrebiteľov, nakoľko úlohou úradu je ochrana hospodárskej súťaže v prospech spotrebiteľov, ako vyplýva z účelu zákona.

Podľa skúseností úradu odberateľa, ktorí sa chcú od CZT odpojiť a sú ochotní investovať do realizácie vlastnej kotolne, považujú za svoje vlastné právo rozhodnúť sa, akým spôsobom si budú teplo a TV zabezpečovať. Následky ich odpojenia na ostatných odberateľov, ktorí ostávajú na CZT naďalej pripojení, nevnímajú ako problém.<sup>28</sup> Dôvodom takéhoto všeobecného postoja odberateľov tepla môže byť

<sup>28</sup> Nie každý konečný spotrebiteľ tepla bude mať v prípade rozpadu systému CZT z dôvodu nesystémových odpájaní možnosť finančne prispievať na výstavbu nového tepelného zdroja, resp. znášať platby súvisiace s výstavbou nového zdroja v danom objekte. Aj po investícii, ktorá v konečnom dôsledku môže znamenať zvýšenie platieb za teplo (najmä kvôli nestabilným cenám za

skutočnosť, že títo nie sú o situácii v oblasti miestneho tepelného hospodárstva dostatočne informovaní, nie je im vhodne prezentovaný postoj mesta, resp. postoj miestneho prevádzkovateľa CZT.

Je teda potrebné zdôrazniť, že každé odpojenie sa od CZT má vždy dopad na dve skupiny spotrebiteľov. Prvou skupinou sú odpájajúci sa obyvatelia, ktorí od odpojenia očakávajú najmä zníženie nákladov na teplo a TUV. Odpojenie však ovplyvňuje aj druhú skupinu spotrebiteľov, a to tých, ktorí naďalej ostávajú napojení na centrálnu tepelnú sústavu. Pre týchto odberateľov sa ekonomické dopady prejavujú zmenou ceny tepla na vykurovanie a TUV, a to najmä v jej fixnej časti.

Pri prešetrovaní konkrétneho prípadu tak z pohľadu úradu nie je postačujúce zamerať sa len na prípadné pozitíva vyplývajúce z odpojenia pre obmedzený počet obyvateľov individuálneho bytového domu, ktorého zástupcovia podali podnet na PMÚ. Celkový dopad na spotrebiteľov je vyhodnocovaný cez prípadné individuálne prínosy skúmaného odpojenia porovnané so stratami ostatných odberateľov tepla z CZT v danej lokalite. Z uvedeného vyplýva, že rozhodovanie úradu v súvislosti s konaním mesta, resp. podnikateľa v prípade zamedzenia konkrétneho odpojenia vychádza v súčasnosti z preskúmania celkových možných dopadov tohto odpojenia na fungovanie tepelného hospodárstva v meste a na všetkých spotrebiteľov/ odberateľov tepla v danej lokalite.

Úrad teda po komplexnom prešetrovaní situácie na trhu s teplom v určitej lokalite analyzoval, čo by spôsobilo odpojenie konkrétneho bytového domu, resp. bytových domov od CZT v danej lokalite a akú zmenu nákladov by individuálne odpojenie znamenalo pre dotknutých odberateľov tepla. Po takomto vyhodnotení podnetov bolo doposiaľ každé z prešetrovaní ukončené bez začatia správneho konania a bez uloženia pokuty. Pre lepšie pochopenie postupu úradu v danej veci uvádzame v nasledujúcej časti tohto materiálu konkrétne kroky a interpretáciu výsledkov analýzy úradu na príklade, spolu s uvedením konkrétnych číselných údajov.

#### **5.1.3.1 Konkrétny postup PMÚ SR a vyhodnocovanie prípadov na základe uplatňovania ekonomického prístupu v oblasti odpájania od CZT**

Analýza PMÚ SR v oblasti posudzovania prípadov odpájania bola rozdelená do dvoch častí. Úrad pri stanovení postupu pritom vychádzal z odhadov, podkladov a informácií predložených v rámci prešetrovania od subjektov, ktoré sa plánovali od CZT odpojiť, od pôvodných dodávateľov tepla ako aj od agentúry SIEA, ktorá sa procesom odpájania vo svojej činnosti pravidelne zaoberá.

V prvej fáze posudzovania sa úrad zameril na porovnanie nákladov na výrobu a dodávku tepla a TUV dotknutého subjektu v prípade vybudovania vlastnej kotolne s nákladmi na teplo v prípade, ak by bytový dom naďalej odoberal teplo od pôvodného dodávateľa. Do výpočtov nákladov na teplo z domovej kotolne boli pritom zahrnuté všetky predpokladané investície odpájajúceho sa subjektu, ktoré majú vplyv na výšku variabilnej a fixnej zložky ceny

---

vstupné suroviny) môže následne dochádzať k vyhroteniu sociálnej situácie najmä u niektorých rizikových skupín obyvateľstva (napr. starší ľudia).

za teplo, a tieto boli rozpočítané na predpokladanú dobu životnosti kotlov. Výsledné hodnoty preto určujú predpokladané priemerné ročné náklady na výrobu, resp. dodávku tepla v domovej kotolni. Príklad porovnania nákladov na výrobu tepla z vlastnej bytovej kotolne s nákladmi na dodávku tepla z CZT, podrobný výpočet týchto nákladov, ako aj detailný popis jednotlivých položiek, ktoré úrad bral pri svojich analýzach do úvahy, sa nachádza v Prílohe č. 1 tohto dokumentu.

V súvislosti s jednotlivými položkami, ktoré boli súčasťou výpočtov, je potrebné uviesť, že vybudovanie vlastnej kotolne v bytovom dome prináša celý rad rizík, ktoré v konečnom dôsledku môžu cenu vykurovania oproti súčasnej jednotkovej cene za teplo zo systému CZT predraziť. Medzi podstatné položky zahrnuté v cene tepla totiž nepatrí len samotná výška vlozenej investície (napr. nákup kotlov a stavebné úpravy budúcej kotolne). Dôležité je zobrať do úvahy aj povinnosti spojené s prevádzkou, bezpečnosťou a pravidelnou údržbou domovej kotolne či poplatky za energiu (voda, elektrina). V kalkuláciách úspor predkladaných úradu sťažovateľmi nebývajú bežne zahrnuté ani rôzne administratívne poplatky súvisiace so získaním stavebného povolenia, bankové poplatky a úrokové sadzby, či náklady spojené s úhradou ekonomicky oprávnených nákladov pôvodnému dodávateľovi tepla. Opomenutý býva aj fakt, že po ukončení životnosti zakúpených kotlov bude potrebné investíciu do nových kotlov a zariadení zo strany odberateľov tepla zopakovať a opätovne požiadať o úver.

Často je proces odpájania spojený s revitalizačnými opatreniami na strane odberateľov (tzn. zatepľovanie bytových domov, individuálna regulácia v jednotlivých objektoch/bytoch, výmena okien a pod.). Práve úspora vyplývajúca zo samotnej revitalizácie môže do veľkej miery ovplyvniť náklady na teplo. Ak sa však revitalizačné opatrenia spoja s rozhodnutím odpojiť sa od centrálného zdroja, je ťažšie vyhodnotiť, do akej miery prispeje k úsporám samotné vybudovanie kotolne. Celkový pohľad odberateľa na výhodnosť či nevýhodnosť investícií do odpojenia sa tak skresľuje. Už investíciami do obnovy budovy samotnej (čím sa v konečnom dôsledku zvyšuje aj jej celková hodnota) môže totiž dôjsť k významným úsporám bez toho, aby sa objekty museli od miestneho CZT odpojiť.

Celkovo je možné zhrnúť, že na základe neúplných a skreslených podkladov je odberateľom tepla zo strany investorov nových domových kotolní (t.j. realizátorov stavby, resp. projektantov novej bytovej kotolne) často deklarovaná až 40% či 50% - ná úspora nákladov na dodávku tepla ročne, či rýchla návratnosť vložených prostriedkov, čo môže byť v bežných podmienkach, po zohľadnení všetkých relevantných nákladov málokedy reálne dosiahnuteľné.

Z uvedeného je možné vyvodit' nedostatočnú informovanosť a povedomie odberateľov tepla najmä v kategórii domácností v oblasti tepelnej energetiky a možností dosahovania úspor pri dodávke a odbere tepla. Rozhodovanie o odpojení od CZT by nemalo byť postavené len na všeobecne deklarovanom vyjadrení percentuálnej úspory nákladov zo strany potenciálneho investora. Každý bytový dom by mal mať svoje rozhodnutie podložené podrobnou analýzou spracovanou subjektom nezávislým od investora, spolu s uvedením všetkých súvisiacich nákladov na prevádzku domovej kotolne počas celej jej predpokladanej životnosti.

Úrad sa teda na základe všetkých zistených skutočností pokúsil o objektívne posúdenie celého procesu odpájania a zbral do úvahy faktory, ktoré reálne

ovplyvňujú cenu tepla v prípade individuálneho vykurovania v porovnaní s odberom tepla zo systému CZT.

**V druhej fáze sa úrad následne pokúsil vyhodnotiť celkový dopad predmetného odpojenia, t.j. vrátane dopadu na odberateľov tepla, ktorí ostanú naďalej napojení na sústavu CZT v danej lokalite.** Príklad podrobného postupu a spôsob výpočtov týchto dopadov na CZT, spolu s popisom jednotlivých jeho položiek a uvedením konkrétnych číselných hodnôt sa nachádza v Prílohe č. 2 tohto dokumentu. Pre zrozumiteľnosť konečného posúdenia určitého prípadu odpojenia uvádzame v nasledujúcej časti interpretáciu možných výsledkov na základe konkrétnych číselných hodnôt vyplývajúcich z výpočtov v Prílohe č. 1 a v Prílohe č. 2.

Tabuľka 1 obsahuje príklad výsledných hodnôt v prvej fáze analýzy, t.j. hodnôt pre porovnanie priemerných ročných nákladov na výrobu a dodávku tepla z individuálneho a centrálného zdroja.

**Tabuľka 1: Porovnanie priemerných ročných nákladov na výrobu tepla**

Priemerné ročné náklady s vlastným kotlom			Priemerné ročné náklady na teplo dodané z CZT		
Variabilná zložka s DPH - celkovo	14 222	€	Variabilná zložka s DPH - celkovo	9 830	€
Fixná zložka s DPH - celkovo	6 448	€	Fixná zložka s DPH - celkovo	10 455	€
<b>Celkové náklady na teplo s DPH</b>	<b>20 670</b>	<b>€</b>	<b>Celkové náklady na teplo s DPH</b>	<b>20 285</b>	<b>€</b>
<b>Celková jednotková cena tepla s DPH</b>	<b>0.0961</b>	<b>€/kWh</b>	<b>Celková jednotková cena tepla s DPH</b>	<b>0.0943</b>	<b>€/kWh</b>

**Rozdiel v ročných nákladoch na teplo z CZT a teplo z vlastnej kotolne -385 €**

Z výsledkov analýzy odpojenia konkrétneho bytového domu v uvedenej tabuľke vyplýva, že v danom prípade sú priemerné ročné náklady na teplo z domovej kotolne vyššie ako náklady na dodávku tepla zo systému CZT o 385 eur. Odpojenie daného bytového domu by bolo teda v tomto prípade v neprospech dotknutých odberateľov tepla a za daných okolností by sa im v budúcnosti oplátilo naďalej odoberať teplo od pôvodného dodávateľa tepla.

Napriek tomu, že už porovnanie nákladov jednotlivých vyššie uvedených alternatív odberu tepla vychádza v danom prípade v prospech CZT, úrad sa následne v druhej fáze analýzy pokúsil vyčíslieť, aký by malo odpojenie bytového domu celkový dopad na sústavu CZT v danom meste, teda aj na jej zostávajúcich odberateľov. Pre objektívne posúdenie danej problematiky úrad pri výpočtoch použil v konkrétnych prípadoch odhady dôsledkov odpojenia dvoch subjektov, a to odhad štátnej agentúry SIEA a odhad pôvodného dodávateľa tepla. Uvedené subjekty uviedli konkrétne predpoklady zmien ceny tepla vyrobeného v systéme CZT po odpojení dotknutého bytového domu. Tabuľka 2 obsahuje príklad výsledných hodnôt.

**Tabuľka 2: Dopad na sústavu CZT po odpojení bytového domu**

Pôvodná regulovaná cena za teplo stanovená na posudzovaný rok			
Variabilná zložka bez DPH		0.0381 €/kWh	
Fixná zložka bez DPH		191.6865 €/kW	
Dopad na systém CZT po odpojení			
Odhad SIEA		Odhad pôvodného dodávateľa tepla	
Variabilná zložka bez DPH	0.0381 €/kWh	Variabilná zložka bez DPH	0.0381 €/kWh
Fixná zložka bez DPH	192.0140 €/kW	Fixná zložka bez DPH	192.2841 €/kW
<b>Celkové zvýšenie platieb s DPH</b>	<b>9 313 €</b>	<b>Celkové zvýšenie platieb s DPH</b>	<b>16 994 €</b>

Z oboch odhadov v danom prípade vyplynulo, že po odpojení konkrétneho bytového domu sa pre ostatných odberateľov tepla v systéme CZT zvýši fixná zložka regulovanej ceny tepla. Napriek tomu, že nárast v tejto zložke na jednotku odobratého tepla v porovnaní s pôvodnou regulovanou cenou nebol výrazný (zvýšenie o 0,3275 €/kW podľa SIEA, resp. 0,5976 €/kW podľa pôvodného dodávateľa), je možné vyššie uvedené výsledné hodnoty interpretovať tak, že po zohľadnení zostatkovej spotreby ostatných odberateľov tepla z CZT, zaplatia títo po realizácii odpojenia konkrétneho bytového domu ročne odhadom o 9 313 €, resp. o 16 994 € viac, ako v prípade neodpojenia sa tohto bytového domu.

Uvedené hodnoty v našom prípade teda ukazujú, že pri odpojení konkrétneho bytového domu naozaj dochádza k zmenám v nákladoch na výrobu tepla tak pre daný bytový dom, ako aj pre odberateľov tepla naďalej pripojených na sústavu CZT.

Následné vyhodnotenie celkového dopadu odpojenia na všetkých odberateľov tepla/ spotrebiteľov v meste je uvedené v poslednom riadku Tabuľka 3. Celkový dopad vyčíslil úrad ako súhrnnú hodnotu úspor, resp. zvýšených nákladov na výrobu tepla pre subjekt, ktorý sa plánuje odpojiť, a úspor, resp. zvýšených nákladov na teplo pre odberateľov naďalej napojených na systém CZT. Ak je v danom prípade výsledná hodnota negatívna, odpojenie bude znamenať zvýšenie ročných nákladov na výrobu tepla pre všetkých odberateľov tepla z CZT, a z pohľadu úradu by teda došlo k celkovému negatívnemu dopadu na spotrebiteľov. Ak by bola na základe výpočtov konečná hodnota pozitívna, znamenalo by to, že odpojením subjektu by boli celkovo dosiahnuté úspory v ročných platbách za teplo, čo by predpokladalo celkový pozitívny dopad na spotrebiteľov.

**Tabuľka 3: Celkový dopad na spotrebiteľov pod odpojení bytového domu**

Celkový dopad na spotrebiteľov pod odpojení			
Dopad na bytový dom	-385 €	Dopad na bytový dom	-385 €
Dopad na spotrebiteľov naďalej pripojených na CZT (podľa odhadu SIEA)	-9 313 €	Dopad na spotrebiteľov naďalej pripojených na CZT (podľa odhadu pôvodného dodávateľa)	-16 994 €
<b>Celkový dopad na spotrebiteľov</b>	<b>-9 698 €</b>	<b>Celkový dopad na spotrebiteľov</b>	<b>-17 378 €</b>

Výsledné hodnoty v záverečnej tabuľke činia -9 698 €, resp. -17 378 €. Záporné číslo teda znamená, že celkový dopad na spotrebiteľov tepla v danom meste je vo všeobecnosti negatívny. Tu je potrebné zdôrazniť, že celkový dopad by bol negatívny aj v prípade dosiahnutia pozitívneho výsledku

u odpájajúceho sa subjektu, pokiaľ by táto pozitívna hodnota neprevýšila zvýšenie platieb za teplo pre neodpojených/ zostávajúcich spotrebiteľov tepla.

Z pohľadu posudzovania možnosti porušenia § 39, resp. § 8 zákona o ochrane hospodárskej súťaže na základe vyššie uvedených záverov teda platí, že ak z výsledkov analýzy vyplýva, že celkový dopad určitého odpojenia konkrétneho subjektu od CZT na všetkých spotrebiteľov tepla v meste by bol negatívny, nie je možné zo strany úradu preukázať, že konanie mesta, resp. centrálného dodávateľa tepla vo forme zamietavého stanoviska k výstavbe malého tepelného zdroja malo negatívny dopad na spotrebiteľa (ako bolo už uvedené, účelom zákona o ochrane hospodárskej súťaže je podľa § 1 tohto zákona ochrana súťaže v prospech spotrebiteľov). Úrad nemôže vyhodnotiť, že mesto nesúhlasným stanoviskom k odpojeniu určitého bytového domu zvýhodnilo pôvodného dodávateľa tepla v neprospech spotrebiteľov ani v prípade, ak by odpojením síce došlo k pozitívnemu dopadu a zníženiu nákladov na teplo pre individuálne posudzované odberné miesto, no negatívny dopad na odberateľov, ktorí ostávajú pripojení na CZT, by bol hodnotovo vyšší.

**V súvislosti s uvedeným postupom je záverom dôležité pripomenúť, že zo strany úradu nejde o presadzovanie definitívneho spôsobu vyhodnocovania celkových dopadov odpájania jednotlivcov.** Úrad sa pokúsil na základe získaných podkladov a informácií v rámci svojho prešetrovania a v rámci svojich možností stanoviť objektívne kritériá pre svoje rozhodovanie a najmä poukázať a upozorniť sťažovateľov na skutočnosť, že bežne sa v pripravovaných projektoch na výstavbu malých tepelných zdrojov neberú do úvahy všetky náklady, ktoré so zmenou výrobného zdroja súvisia a ktoré bude musieť odpájajúci sa odberateľ skôr či neskôr vynaložiť a znášať.

Napriek pokusu vnieť do posudzovania uvedených prípadov ekonomickejší prístup a vyhodnotiť konkrétne dopady odpájania, **je tiež záverom nevyhnutné konštatovať, že zo strany PMÚ ide vždy o posúdenie individuálneho prípadu v určitom období existencie konkrétneho systému CZT, a to vždy len z pohľadu PMÚ SR ako súťažnej authority.** To znamená, že prípadné rozhodnutie úradu je spôsobilé privodiť nápravu len v danom konkrétnom prípade. V rámci prešetrovania sa však úrad nezaobrá detailne vyhodnotením technického stavu zariadení, ani smerovaním či perspektívou miestneho tepelného hospodárstva z dlhodobého hľadiska, čo by zahŕňalo podrobnú analýzu zdrojovej základne pre výrobu tepla, štruktúru a kapacitu tepelných zariadení či potrebu finančných zdrojov na revitalizáciu systému a ich výšku. Na posúdenie týchto aspektov úrad nemá dostatočné odborné znalosti ani kapacity. Úlohou PMÚ ani nie je stanoviť, aký je ideálny spôsob efektívneho zásobovania teplom na území konkrétnych miest a obcí.

Celková stratégia týkajúca sa vývoja v oblasti zásobovania teplom tak ostáva na strane mesta a kompetentných prierezových orgánov. Všetky uvedené skutočnosti by mali byť zohľadnené a vyhodnotenú práve v už spomínaných tepelných koncepciách jednotlivých miest a obcí. Ak dosiahnutie týchto cieľov bolo zámerom MH SR pri zavedení povinností miest a obcí vypracovať a schváliť koncepcie pre oblasť tepelného hospodárstva a prax ukazuje, že problémy v systéme zostávajú, je nevyhnutné prehodnotiť, aký prínos toto opatrenie malo a čo je potrebné zmeniť, ak zavedené kroky nepriniesli očakávané výsledky.

## 5.1.4 Zhrnutie

Z uvedeného popisu postupov účastníkov trhu a miest a obcí, ako aj na základe skúseností PMU SR v rámci posudzovania prípadov odpájania od systémov CZT sa dá vyhodnotiť, že nespokojnosť odberateľov tepla a problémy v oblasti tepelného hospodárstva v súvislosti s fungovaním lokálnych systémov CZT načrtnuté v tomto dokumente napriek sektorovej regulácii dlhodobo pretrvávajú. Okrem problémov popísaných v časti 4.3, je možné problémové skutočnosti z pohľadu úradu zhrnúť nasledovne:

- i) jednotlivé prípady nie je možné posudzovať plošne, situácia popísaná v podnetoch sa zakaždým procesne aj vecne líši (úrad väčšinou dostáva podnety vždy v inej fáze rozhodovania orgánov miestnej samosprávy, z rôznych dôvodov), hoci popísaný cieľ konania miest a prevádzkovateľov tepelných zariadení je ten istý – zabrániť odpájaniu,
- ii) z procesného hľadiska dochádza k prelínaniu a nejasnostiam v rámci kompetencií viacerých orgánov štátnej správy a miestnej samosprávy, pričom úrad môže postupovať len v súlade s jeho kompetenciami v rámci súťažných pravidiel,
- iii) ceny za teplo dodávané zo systémov CZT sa v mnohých lokalitách každoročne napriek sektorovej regulácii zvyšujú a odberatelia hľadajú riešenia často aj v podobe nesystémových krokov,
- iv) nesprávne rozhodovanie a mnohokrát neefektívne odpojenie od sústavy CZT môže vyplývať z nedostatočnej informovanosti a povedomia odberateľov tepla najmä v kategórii domácností,
- v) rozhodovanie miest a obcí je často plošné, bez individuálneho posudzovania a vyhodnocovania konkrétnych žiadostí o vybudovanie malých zdrojov na výrobu tepla a bez dostatočného, detailného odôvodnenia vo vzťahu k dlhodobým cieľom v oblasti miestneho tepelného hospodárstva (niektoré prípady odpojenia by pritom byť mohli efektívne tak z pohľadu odpájajúceho sa subjektu, ako aj z pohľadu celého systému CZT),
- vi) rozhodovanie miest a obcí je často zamerané na plošné odvolávanie sa na koncepcie, ktoré sú často neaktuálne a ktorých záverečné odporúčania na zlepšenie situácie v oblasti miestneho tepelného hospodárstva nie sú mnohokrát aplikované v praxi,
- vii) problém vyhodnocovania čisto z pohľadu ochrany hospodárskej súťaže – malé zdroje na výrobu tepla a možnosť odpojenia sítě vytvárajú tlak na zvyšovanie efektívnosti systémov CZT, avšak v prípade, ak má konkrétny systém CZT predpoklady na optimálne fungovanie vo forme prirodzeného monopolu, môže nesystémové, hromadné odpájanie priniesť negatívne dopady pre všetkých odberateľov tepla v danej lokalite – zásobovanie teplom v danom meste sa tak stáva celkovo neefektívne z pohľadu všetkých účastníkov trhu,



- viii) problémy sektora, zdá sa, nevyplývajú primárne z porušovania pravidiel hospodárskej súťaže, sú skôr štrukturálneho charakteru, spôsobené najmä nejasným nastavením spoločnej politiky a cieľov zo strany štátu v oblasti tepelného hospodárstva a systémov CZT, ale aj zo strany konkrétnych miest a obcí či nedostatočnou úpravou pravidiel príslušnej legislatívy, regulácie a usmernení pre konkrétne postupy miest a obcí.

Záverom vo všeobecnosti naďalej vyvstáva otázka, či je PMÚ SR tým správnym orgánom štátnej správy na riešenie systémových problémov v oblasti tepelného hospodárstva. Na základe vyššie uvedených bodov je málo pravdepodobné, že posudzovanie konkrétnych prípadov úradom dokáže samo osebe komplikovanú situáciu na trhu zásobovania teplom v mestách a obciach v SR plošne vyriešiť. Širšia diskusia kompetentných/ zainteresovaných orgánov štátnej správy by mala prispieť k vytvoreniu nového rámca, na základe ktorého bude možné optimálne nastaviť predpoklady pre fungovanie tých systémov CZT, ktoré majú potenciál dodávať teplo svojim odberateľom efektívne, za primeranú cenu. Nevyhnutné bude zaviesť také opatrenia, ktoré v konečnom dôsledku povedú k zvýšeniu spokojnosti spotrebiteľov tepla a k znižovaniu motivácie odpájať sa z ekonomicky perspektívnych centrálnych systémov.

## **6. Návrh opatrení na zlepšenie situácie na trhu s teplom v rámci systémov CZT v SR**

Návrhy nevyhnutných riešení na zlepšenie podmienok v oblasti tepelného hospodárstva odzneli opakovane zo strany zástupcov rôznych orgánov štátnej správy či zástupcov podnikateľov na mnohých energetických fórach. Opatrenia uvedené v tejto časti správy vychádzajú z poznatkov PMÚ SR o situácii v sektore tepelnej energetiky a systémov CZT v SR. Medzi najdôležitejšie z pohľadu úradu patrí:

- Jasnú a konkrétne stanovenie systémových opatrení na dosiahnutie krátkodobých a dlhodobých cieľov v oblasti fungovania odvetvia tepelného hospodárstva ako takého a konkretizovanie systémových krokov najmä v oblasti existujúcich sústav CZT prostredníctvom aktualizácie štátnej Energetickej politiky SR, na ktorú by mali efektívne nadväzovať ďalšie legislatívne normy ako aj regulačná politika SR.
- Vzhľadom na súčasnú situáciu tepelného hospodárstva v niektorých lokalitách SR zvážiť možnosti štrukturálnych zmien, to zn. „zoštíhlenie“, resp. zrušenie niektorých ekonomicky neefektívnych systémov CZT alebo ich častí, čím by sa predchádzalo prehĺbovaniu problémov, nespokojnosti dotknutých spotrebiteľov tepla s vysokými cenami a nekvalitnými službami, ako aj možnému riziku rozpadu celého systému zásobovania teplom. V prípade nevyhnutnosti decentralizácie výroby tepla bude potrebné premyslieť a zabezpečiť aj systém podpory dotknutým odberným miestam, pôvodne napojeným na CZT. V tejto súvislosti by však bolo nevyhnutné podrobne zmapovať každý systém CZT a nezávislými odborníkmi posúdiť efektívnosť jeho fungovania. Z pripomienok k navrhovaným opatreniam tiež vzišla požiadavka zákonného vymedzenia hraničných parametrov efektívnosti

CZT pre jednoduchšie rozhodovanie o ďalšej podpore a fungovaní CZT v konkrétnej lokalite.

- Nevyhnutnosť intenzívnejšej komunikácie a spolupráce miest a obcí so zodpovednými orgánmi štátnej správy, ako aj potreba vzájomnej komunikácie napr. na úrovni Združenia miest a obcí Slovenska, s cieľom zosúladiť procesné postupy v rámci územného a stavebného konania v oblasti tepelného hospodárstva.
- Základným predpokladom fungovania miestneho CZT by malo byť kvalitné prepracovanie a pravidelná aktualizácia súčasných koncepcií rozvoja obcí v oblasti tepelnej energetiky a dôkladné dodržiavanie v nich prijatých záverov a odporúčaní podľa Metodického pokynu MH SR (najmä čo sa týka postupnosti krokov realizácie navrhovaných opatrení, ako aj spôsobu a zdrojov financovania).
- Zo strany mesta nevyhnutné individuálne, detailné a komplexné posudzovanie každej žiadosti o vybudovanie nových zariadení na výrobu tepla. Okrem súladu s cieľmi dlhodobého vývoja v danej oblasti by malo rozhodovanie vychádzať z podrobných ekonomických analýz, porovnaní možných alternatív a vyhodnotenia dopadov uskutočnených krokov na dotknutých odberateľov tepla. V tejto súvislosti je však nevyhnutné, aby samotný CZT fungoval efektívne, aby existovali mechanizmy na kontrolu a vyhodnocovanie jeho prevádzkovania a aby zákazky budovania nových tepelných zariadení v rámci procesu odpájania nevychádzali účelovo čisto len zo skutočnosti, že má to-ktoré mesto schválenú koncepciu v oblasti tepelnej energetiky.
- Zvážiť vypracovanie usmernenia na úrovni MH SR, ktoré by v spolupráci s odborníkmi stanovilo jednotný postup pre mestá a obce pri vyhodnocovaní žiadostí o individuálne odpojenie od existujúcej sústavy CZT. Materiál by mal okrem iného zahŕňať najmä detailný postup ekonomického posúdenia dopadov odpojenia jednak na odpájajúci sa subjekt, jednak na odberateľov, ktorí naďalej ostanú napojení na centrálnu sústavu tepelných zariadení.
- Zvyšovať informovanosť miestnych spotrebiteľov tepla o situácii v tepelnom hospodárstve obce a podľa potreby priebežne aktualizovať informácie prostredníctvom oznamov a publikácií obce.
- Zo strany mesta v spolupráci s kompetentnými orgánmi a odborníkmi zvážiť vypracovanie a zverejnenie materiálu s informáciami pre spotrebiteľov tepla o tom, ako postupovať v prípade, ak sa plánujú odpojiť od miestnej sústavy CZT. V tejto súvislosti je nevyhnutné upozorniť odberateľov na všetky výhody a nevýhody, či riziká, ktoré sú s vybudovaním vlastného tepelného zdroja spojené.
- V rámci ustanovení zákona o TE zvážiť úpravy možností vypovedania zmluvy o dodávke a odbere tepla. Súčasná úprava vyznieva výrazne v prospech pôvodných centrálnych dodávateľov tepla, v určitých prípadoch de facto znemožňuje odpojenie, niektoré ustanovenia sú zároveň nejasné a spôsobujú rôznu interpretáciu zo strany účastníkov trhu.
- Zvážiť tiež možnosti legislatívnej úpravy kontrolného mechanizmu, resp. vymedzenia kompetencií existujúceho nadriadeného orgánu štátnej správy, ktorý

by vykonával dohľad nad spracovaním koncepcií v oblasti tepelného hospodárstva a realizáciou konkrétnych krokov vyplývajúcich z ich odsúhlasených záverov a odporúčaní.

V rámci odbornej diskusie, ktorá sa k danému dokumentu po jeho vypracovaní uskutočnila, sa účastníci s opatreniami navrhovanými Protimonopolným úradom stotožnili. Viacerí však zdôraznili, že potreba konkrétnych riešení je akútna a všetky prijímané opatrenia v danej oblasti by mali byť preto časovo definované s určením zodpovednosti jednotlivých inštitúcií a ostatných účastníkov trhu.

## Záver

Cieľom vypracovania tohto dokumentu zo strany PMÚ SR bolo nie len popísať súčasné fungovanie tepelného hospodárstva a systémov CZT v SR, ale aj priblížiť pozíciu súťažnej autority a detailnejšie popísať problémy úradu pri posudzovaní prípadov z tejto oblasti. Nebolo ambíciou úradu vyhodnocovať problematiku všetkých sektorov, ktorých opatrenia fungovanie tepelného hospodárstva ovplyvňujú a na posudzovanie ktorých úrad nie je odborne spôsobilý (ide napr. o otázky nastavenia podmienok a legislatívy v oblasti životného prostredia). Na základe uvedených skutočností bolo však dôležitým cieľom materiálu položiť základ pre širšiu diskusiu o možnostiach riešenia aktuálnych problémov v danej oblasti, a to aj v súvislosti s kompetenciami jednotlivých orgánov štátnej správy a územnej samosprávy.

Správne nastavené pravidlá v oblasti legislatívy a regulácie môžu pri rešpektovaní vonkajších podmienok, v ktorých tepelné hospodárstvo funguje, v určitých lokalitách ťažiť z výhod konceptu CZT a viesť ku spokojnosti miest a obcí, prevádzkovateľov tepelných sústav, ale najmä konečných spotrebiteľov. V súvislosti s budúcou činnosťou PMÚ SR bude však nevyhnutné jasne stanoviť kompetencie dotknutých orgánov štátnej správy a územnej samosprávy. Dôležité bude tiež nové nastavenie podmienok fungovania tepelného hospodárstva s existujúcimi sústavami CZT tak, aby sa predchádzalo nesystémovým krokom zo strany všetkých účastníkov trhu s teplom a degradácii systémov, ktoré majú potenciál fungovať efektívne aj v budúcnosti.