

Z PRAXE

Jindřich Felcman

Boje na poli teplárenství: Povolování odpojení od soustavy centrálního zásobování teplem

Téma odpojování individuálních odběratelů tepla od systémů centrálního vytápění vyvolává spory již několik let. Individuální odběratelé frustrovaní z navyšování cen tepla hledají možnosti, jak se vymanit ze závislosti na provozovatelích tepláren. S nástupem nových technologií, jako jsou účinnější plynové kotle či tepelná čerpadla, se odběratelům otvírají alternativy, které by mohly vést ke snížení jejich výdajů za energie. Zástupci tepláren argumentují ochranou ovzduší ve městech a obecnou ekologickou výhodností centrálního zásobování teplem. Jejich dalším argumentem je, že pokud se část odběratelů odpojí, na ostatní odběratele zbudou větší fixní náklady za udržování celé soustavy centrálního zásobování teplem (CZT).

Vývoj teplárenství v posledních 20 letech

Než se začneme detailněji zabývat analýzou právních institutů v dané oblasti, je nutné celou problematiku zařadit do celospolečenského kontextu. Teplárny byly v 90. letech ve velké většině případů obcemi privatizovány a obce si často nechaly ve vlastnické struktuře pouze minoritní (pokud vůbec) podíly, takže jejich možnost ovlivňovat hospodaření tepláren a způsob zajišťování této strategické veřejné služby se staly velmi omezené. Noví provozovatelé soustav CZT se mnohdy začali chovat jako standardní tržní subjekty s motivací maximalizovat své zisky. Podmínky jejich podnikání se začaly ovšem výrazně měnit. Lidé si nechali zateplovat domy, velké průmyslové podniky jako největší odběratelé tepla byly v období transformace z velké části uzavřeny, odběry tepla tedy výrazně klesly. Teplárny ovšem musely pokrýt své fixní náklady, a tak, i když se lidé zateplením svých domů snažili ušetřit, dodávky tepla se zdražovaly. S již zmíněným rozvojem nových technologií tak začal stoupat tlak ze strany odběratelů tepla odpojit se od soustavy CZT. Aby zabránili dalšímu poklesu svých tržeb, provozovatelé tepláren se navzdory jejich původnímu tržnímu přístupu k věci začali odvolávat na nutnost koordinace a potřebu ochrany veřejných zájmů při zajišťování distribuce tepla. Tam, kde mají obce ještě své podíly v teplárenských společnostech, se

tak často začalo dít ve spolupráci s místní samosprávou. Začalo tak docházet ke zvýšení tlaku na místní úředníky, kteří měli všemožně zabránovat odběratelům tepla při jejich snaze o odpojení od soustavy CZT.

Spleť institutů stavebního zákona, energetického zákona, zákona o hospodaření energií a zákona o ochraně ovzduší vytváří několik cest, jak odpojování od CZT bránit. Bude záležet především na stavebních úřadech a úřadech územního plánování, aby tyto spory byly řešeny v souladu s právními předpisy. Věřím, že argumentace založená na důsledné znalosti dané legislativy může úředníkům při řešení sporů pomoci zvládnout mnohdy tísnivé tlaky především z té silnější strany, tedy ze strany obce a provozovatelů CZT. V následujících kapitolách si postupně rozebereme jednotlivé problémové okruhy vztahující se danému tématu. Prvním bude pořizování územní energetické koncepce, její obsah a význam. V další kapitole budou obecně rozebrány možnosti regulace způsobu vytápění v územních plánech, včetně možností zapracovat do nich závěry z územní energetické koncepce. Ve třetí části článku budou detailně řešeny všechny souvislosti dané problematiky s pravidly stavebního řízení týkajícího se odpojení od soustavy CZT.

Pořizování územní energetické koncepce

Územní energetická koncepce (ÚEK) představuje strategický dokument, který, jak vyplývá z § 4 odst. 2 zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, pořizují krajské úřady, Magistrát hlavního města Prahy a magistráty statutárních měst povinně. Ostatní obce se mohou dobrovolně rozhodnout, zda koncepci pořídit či nepořídit. Zásadní význam ÚEK pro naše téma určuje další věta stejného ustanovení, a totiž že ÚEK je neopomenutelným podkladem pro územní plánování s výjimkou technických řešení navrhuje umístění staveb a zařízení.

Trochu překvapivým se může zdát fakt, že pořizování ÚEK se děje v rámci výkonu přenesené působnosti, ze zákona nevyplývá povinnost schvalovat ÚEK zastupitelstvem či radou, stačí podpis vedoucího úřadu. Vzhledem k zákonem danému obsahu ÚEK¹⁾ ovšem vytváření tohoto dokumentu místní a regionální samosprávy zpravidla velice zajímá a koncepce je tak pořizována v úzké součinnosti se zástupci samosprávy. Koncepce jsou často dokonce schvalovány oficiálním usnesením zastupitelstva (obce nebo kraje). Na tom by samo o sobě

¹⁾ § 4 odst. 5 zákona o hospodaření energií zní: „Územní energetická koncepce obsahuje

- a) rozbor trendů vývoje poptávky po energii,
- b) rozbor možných zdrojů a způsobů nakládání s energií,
- c) hodnocení využitelnosti obnovitelných a druhotných energetických zdrojů a kombinované výroby elektřiny a tepla,
- d) hodnocení využitelnosti energetického potenciálu komunálních odpadů,
- e) hodnocení technicky a ekonomicky dosažitelných úspor z hospodárnějšího využití energie,
- f) řešení energetického hospodářství území včetně zdůvodnění a návrh opatření uplatnitelných pořizovatelem koncepce.“

Dopodrobna je obsah ÚEK dán nařízením vlády č. 195/2001 Sb., kterým se stanoví podrobnosti obsahu územní energetické koncepce.

nemuselo být nic špatného, dobrá spolupráce mezi státní správou a samosprávou je obecnou podmínkou kvalitního výkonu veřejné správy. Nicméně každá taková spolupráce má své hranice. Tím, že zákonodárce nepodmínil vznik platné ÚEK spoluprací (či dokonce schválením) samosprávy, jasně naznačil povahu tohoto dokumentu. Dokument by měl objektivně analyzovat poptávku po energiích, možnosti její výroby, jejích úspor apod. Jsem si vědom, že volání po objektivitě odborného dokumentu takového druhu je samozřejmě problematické. Otázky vhodnosti těch kterých energetických zdrojů a těch kterých strategií hospodaření s energií ve vztahu ke globálnímu oteplování a udržitelnému rozvoji jsou v dnešní době předmětem celospolečenských a vášnivých sporů. I přesto by se ovšem měl pořizovatel ÚEK snažit maximálně potlačit politické a ideologické vlivy na obsah dokumentu. O vlivu ze strany soukromých podnikatelů v energetice samozřejmě ani nemluvě.

Pokud je ÚEK pořizována pro „obyčejné“ obce nejmenované v § 4 odst. 2 zákona o hospodaření energií, tedy dobrovolně a na základě rozhodnutí samosprávy, mám za to, že na popsané povaze dokumentu to nic nemůže změnit. Obsah a význam ÚEK je dán zákonem a při zpracování ÚEK, kdy by byl zpracovatel přímo úkolován místními politiky, by mohl být zpochybněn samotný fakt, zda doopravdy o ÚEK dle zákona hospodaření energií jde a nejde pouze o politický dokument strategického charakteru. Takto překlasifikovaný dokument by tak ztrácel status neopomenutelného podkladu pro územní plánování.

Zpracování ÚEK do územního plánu

Jak již bylo naznačeno výše, ÚEK je dle ustanovení § 4 odst. 2 zákona o hospodaření energií neopomenutelným podkladem pro územní plánování. Termín „neopomenutelný podklad pro územní plánování“ není v žádném právním předpisu konkrétněji vymezen. Citované ustanovení odkazuje na již neplatnou vyhlášku č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci. Ani v ní není detailněji vymezen oficiální postup, jakým způsobem se technické podklady zpracovávají do závazných územně plánovacích dokumentací. Způsob zapracování výstupů ÚEK do územně plánovací dokumentace (ÚPD) se tedy bude řídit standardními pravidly tvorby územně plánovacích dokumentací.

Gramatickým výkladem termínu „neopomenutelný podklad“ dojdeme k závěru, že ÚEK by měla být při územně plánovací činnosti vždy zohledněna. Výstupy ÚEK s územním průmětem tak budou zapracovány do ÚPD, k čemuž pomůže pořizovateli i stanovisko od příslušného dotčeného orgánu. Dle § 94 odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), uplatňuje Státní energetická inspekce (SEI), jako dotčený správní orgán, stanovisko k územnímu plánu a regulačnímu plánu a závazná stanoviska v územním řízení a stavebním řízení. Pořizovatel územního plánu tedy do dokumentace zapracuje požadavky SEI. Zde je ovšem nutné si uvědomit, jaký je zákonem předepsaný obsah ÚPD a kdo za jeho dodržení nese odpovědnost.

Základní vymezení obsahu územního plánu nalezneme v § 43 odst. 1 stavebního zákona: „Územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen „urbanistická koncepce“), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území (dále jen „plocha přestavby“), pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.“ V případě požadavků vyplývajících z ÚEK a obsahujících návrh rozvoje soustavy CZT se v územním plánu tedy mohou objevit pouze takové záměry, které mají přímý průmět do uspořádání území. Může jít o vymezení koridorů pro teplovody, vymezení ploch pro bydlení tam, kde je to výhodné z hlediska napojení na teplovodní soustavu apod. V území ovšem bude pravděpodobně existovat i mnoho dalších zájmů, které budou s případným požadavkem na vymezování návrhových ploch pro bydlení pouze v dosahu soustavy CZT v rozporu. Je odpovědností pořizovatele ÚPD, aby jednotlivé zájmy v území koordinoval, stanoviska dotčených orgánů projednal, našel vhodná kompromisní řešení, popř. některé požadavky dotčených orgánů odůvodněně odmítl. Jelikož jsou k ÚPD uplatňovaná stanoviska (a nikoli závazná stanoviska, srov. § 4 odst. 2 stavebního zákona), těmito možnostmi pořizovatel disponuje.

Představa kvalitního projednání ÚEK, která následně obsahuje doporučení na návrhy nových rozvojových ploch a způsob jejich napojení na technickou infrastrukturu a tato doporučení jsou následně zapracována do územního plánu města, je představou ideální, nicméně uskutečnitelnou a funkční. Ovšem v současné době lze bohužel pozorovat negativní trend, kdy se zvyšuje tlak na to, aby se – kvůli jeho závaznosti – ošetřilo územním plánem mnohem více, než samotnou koncepcí územního rozvoje města. V reakci na nárůst počtu odpojení od soustavy CZT si města nechávají zpracovávat ÚEK, o jejichž objektivitě lze vážně pochybovat a které obsahují doporučení na zachování či rozvoj soustavy CZT. Existuje snaha tyto závěry zapracovat do územních plánů a zajistit si tak jejich závaznost. Nicméně uvedeným postupem se neřeší koncepční otázky rozvoje energetické soustavy města, pouze se hasí požár zvyšujícího se počtu odpojení od soustavy CZT. Do územních plánů se poté dostávají instrukce stavebním úřadům, aby na územích, kde je vybudována soustava CZT, nepovolovaly soukromým vlastníkům nemovitostí odpojování od CZT. V jiných případech může docházet k vymezení oblastí, kde není možné vystavět objekt s jiným vytápěním, než s napojením na CZT. Takové instrukce jsou ovšem v přímém konfliktu s ustanoveními Listiny základních práv a svobod a Ústavy ČR, která stanoví, že povinnosti mohou být ukládány jen na základě zákona.²⁾

K pokusu zakázat odpojování od CZT se již vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze

²⁾ Čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod – Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny – Nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.

dne 18. 3. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 37/96, kterým zrušil obecně závaznou vyhlášku města Mladá Boleslav. Tato vyhláška přímo zakazovala přechod na individuální výrobu tepla v objektech, které byly napojeny na CZT. Ustanovení § 14 tehdy platného zákona o obcích (zák. č. 367/1990 Sb.) řadilo do samostatné působnosti obce mimo jiné činnosti směřující k zajištění zdravého životního prostředí. Na toto ovšem Ústavní soud reagoval výkladem, že demonstrativní dikci tohoto zmocnění, jakož i všeobecnost vymezení samosprávné působnosti obce obsaženou v § 14 odst. 2 zákona o obcích³⁾ je nutno vztáhnout toliko na tu samosprávnou působnost obce, ve které obec nevystupuje jako subjekt, určující pro občana povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy.⁴⁾ Jinými slovy, obec se dle výkladu Ústavního soudu mohla v rámci výkonu samostatné působnosti zabývat zajišťováním zdravého životního prostředí v obci, avšak mohla to činit např. prostřednictvím různých strategií, politik a dotací, nikoli právními předpisy ukládajícími občanům povinnosti nad rámec zákona.

Jsem si vědom posunu v právním nazírání na možnosti obcí určovat občanům obecně závaznými vyhláškami povinnosti, jež nastal schválením nového zákona o obcích a především vynesením přelomového nálezu Ústavního soudu v kauze obecně závazné vyhlášky obce Jirkov.⁵⁾ V tomto nálezu Ústavní soud značně ustoupil od své dosavadní argumentace, která umožňovala obecně závaznou vyhláškou vydávat jednostranné povinnosti jen na základě zákonného zmocnění. Odkloňme se trochu od tématu této kapitoly, která má řešit prosazení povinností v územně plánovací dokumentaci vydávané nyní formou opatření obecné povahy a nikoli formou obecně závazné vyhlášky, a posuďme, zda by tedy dnes už mohla obecně závazná vyhláška obce zakazující např. odpojování od CZT projít.

V zákoně o obcích (zák. č. 128/2000 Sb.) nalezneme zmocnění k ukládání povinností obecně závaznou vyhláškou v § 10. To tematicky nejbližší, od čeho by se povinnost být připojen k soustavě CZT mohla odvozovat, je ukládání povinností k zajištění ochrany životního prostředí [písm. c)]. Nicméně stále bude nutné trvat na tom, aby se vyhláška nedostala do rozporu s normou vyšší právní síly. Když se podíváme do zákona o ochraně ovzduší (zák. č. 86/2002 Sb.), možnosti obce k ukládání povinností na ochranu ovzduší jsou vymezeny v § 50 odst. 3. Dle písm. b) může obec zakázat některé druhy paliv pro malé spalovací zdroje znečišťování. Seznam takových paliv je uveden v příloze č. 11 a při pohledu do této přílohy zjistíme, že v případě zmíněného ustanovení jde pouze o zmocnění zamezit spalování těch nejméně kvalitních a ovzduší nejvíce znečišťujících paliv.⁶⁾

³⁾ Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích; § 14 odst. 2: Obec v samostatné působnosti dále zajišťuje ve svém územním obvodu hospodářský, sociální a kulturní rozvoj, ochranu a tvorbu zdravého životního prostředí, s výjimkou těch činností, které jsou zvláštními zákony svěřeny jiným orgánům jako výkon státní správy. Zákon pozbyl účinnosti 12. 11. 2000.

⁴⁾ Nález ÚS ze dne 18. 3. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 37/96.

⁵⁾ Nález ÚS ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

⁶⁾ Seznam v příloze č. 11 čítá pouze čtyři druhy paliv – hnědé uhlí energetické, lignit, uhelné kaly, proplásky: Jedná se o méně kvalitní paliva s vyšším obsahem síry a příměsí dalších látek, které mají při jejich spalování nepříznivý vliv na kvalitu ovzduší.

Zákaz odpojení (či příkaz k připojení) na CZT by však vystoupil i proti těm individuálním výrobcům tepla, kteří by měli v plánu používat zdroje ekologicky méně problematické. Pokud by tedy obec vydala zákaz odpojovat se od CZT ve jménu zajišťování příznivého životního prostředí, předpoklad identifikace předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé by musel být zhodnocen pozitivně a i z argumentace zmíněného „jirkovského“ nálezu by vyplynulo, že vydáním takové vyhlášky obec překročila meze své zákonné působnosti.⁷⁾

Argumenty typu „nutnost koordinace tepelné soustavy“ a „čím více lidí se odpojí, tím nevýhodnější bude centrální vytápění pro ostatní“ by snad (v případě opravdu upřímného přístupu politiků k zajišťování věcí veřejných, nikoli v případě pomáhání spřáteleným podnikatelům) mohly být podraženy pod již zmíněný § 2 odst. 2 zákona o obcích (Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.). Tomuto obecnému vymezení působnosti obce však nebyla zákonem přiřazena pravomoc ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou. Obec tedy může při snaze podpořit využívání CZT rozdělovat dotace, vypracovávat si strategie výstavby soustavy CZT apod., ukládat povinnosti občanům však možné není.

Vrátíme-li se zpět k našemu tématu, a to zapracování ÚEK do územně plánovací dokumentace, přidává se na stranu odmítnutí direktivního prikazování využívání CZT ze strany orgánů veřejné moci další argument. Územně plánovací dokumentace se od doby účinnosti nového stavebního zákona vydává formou opatření obecné povahy (OOP). Pilotní judikát Nejvyššího správního soudu vymezující povahu OOP, který se týkal úpravy přenositelnosti čísel vydané Českým telekomunikačním úřadem, stanovil možnost ukládat prostřednictvím OOP povinnosti jasně: „Z článku 2 odst. 3 Ústavy, z článku 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, z § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. a do budoucna i z § 173 odst. 3 správního řádu č. 500/2004 Sb. vyplývá, že opatření obecné povahy nemůže nad rámec zákona ukládat svým adresátům povinnosti. Z ústavních kautel, jakož i z charakteru opatření obecné povahy – především z jeho konkrétně vymezeného předmětu – vyplývá požadavek, podle něhož opatření obecné povahy může pouze konkretizovat podle potřeb skutkové podstaty, k níž se vztahuje (tedy konkrétní situace, která je jeho předmětem), povinnosti již vyplývající ze zákona. Opatření obecné povahy tedy slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.“⁸⁾ Jestliže tedy došlo k posunu při posuzování možnosti stanovit obecně závaznou vyhláškou povinnosti, i když k tomu obec nemá konkrétní zákonné zmocnění, v případě povinností vtělených do OOP bude svázanost jejich obsahu zákonnými ustanoveními stále velice těsná.

Na závěr této části tedy shrneme, že v územním plánu lze koordinaci výstavby zajistit možností připojení se na soustavu CZT, ovšem nelze do něj vkládat zákazy

⁷⁾ Klíčový předpoklad pro zamítnutí možnosti uložit obecně závaznou vyhláškou povinnosti, formulovaný v nálezu ÚS ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06 – uložení povinnosti v dané oblasti regulace je již provedeno zákonem, jejich rozšíření vyhláškou není přípustné.

⁸⁾ Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005 – 98.

či příkazy týkající se faktického připojení. Pokud takové zákazy obsahuje ÚEK, není možné je doslovně do ÚPD přijmout, neboť by se tak obsah ÚPD dostal do rozporu s ústavními principy. Dá se s velkou určitostí předpokládat, že by byla taková ÚPD zrušena Nejvyšším správním soudem.

Odpojení od CZT jako předmět správního řízení

V poslední části textu se dostáváme již k tématu konkrétních správních řízení, která vedou stavební úřady v režimu přenesené působnosti. Klíčovým ustanovením, které do celé problematiky vneslo dynamiku, je § 77 odst. 5 energetického zákona: *„Změna způsobu dodávky nebo změna způsobu vytápění může být provedena pouze na základě stavebního řízení se souhlasem orgánů ochrany životního prostředí a v souladu s územní energetickou koncepcí.“* Podmínku stavebního řízení při změně způsobu vytápění potvrzuje i § 103 odst. 1 písm. b) bod 5. stavebního zákona, který stanoví, že stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu nevyžadují stavební úpravy kotelen, pokud se při nich podstatně nemění jejich parametry, topné médium nebo způsob odvodu spalin. Argumentem opaku docházíme k závěru, že změna vytápění bude posouzena v rámci stavebního řízení.

Dalším bodem citovaného ustanovení energetického zákona je posouzení souladu s energetickou koncepcí. SEI má v tomto případě kompetenci uplatnit stanovisko závazné, tedy takové, který je dle § 149 správního řádu povinen stavební úřad plně respektovat. Ovšem je z pohledu ústavního pořádku ČR představitelné, aby bylo na základě závěrů ÚEK uplatněno negativní stanovisko SEI a v návaznosti na to zamítnuto stavební povolení na výměnu zdroje tepla? Jak již bylo výše řečeno, ÚEK představuje pouze odborný podklad, který je pořizován v přenesené působnosti a který ani nemusí být schvalován demokraticky zvolenými zástupci. Je možné považovat obecnou kompetenci ke stanovisku z pohledu souladu s ÚEK za dostatečné zákonné zmocnění k ukládání nikde jinde blíže nedefinovaných povinností (např. povinnost zůstat připojen k soustavě CZT)?

Takový výklad je nutné odmítnout. Když znovu detailně prozkoumáme obsah ÚEK, který je dán zákonem o hospodaření energií a prováděcím nařízením č. 195/2001 Sb., čteme výrazy jako „hodnocení“, „rozbor“, v páté části obsahu ÚEK „řešení“ spočívající v „zabezpečení energetických potřeb“, „formulaci variant“ apod. O ukládání povinností soukromým subjektům není v předmětných předpisech samozřejmě žádná zmínka. Není možné na základě vyhodnocení v odborném podkladu formulovat stanovisko obsahující povinnost jinde v zákoně nepředvídanou.

Dalším významným impulsem k této diskuzi je ustanovení § 3 odst. 8 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší. Toto další ne úplně koncepčně promyšlené ustanovení zní, že *„právníkové a fyzické osoby jsou povinny, je-li to pro ně technicky možné a ekonomicky přijatelné, u nových staveb nebo při změnách stávajících staveb využít centrálních zdrojů tepla, popřípadě alternativních zdrojů, pokud je jejich provozování v souladu s tímto zákonem a předpisy vydanými k jeho provedení.“* Během vypjatých sporů u stavebních řízení se samozřejmě mnohokrát narazilo na problém, co je ona technická možnost a ekonomická přijatelnost.

K uvedenému ustanovení poskytuje Ministerstvo životního prostředí výklad, který se snaží oba termíny blíže definovat.⁹⁾ MŽP vykládá předmětné ustanovení tak, že je třeba při jeho aplikaci zvážit kvalitu ovzduší a emisní situaci v daném místě, možnost napojení na soustavu CZT v horizontu 5 let a provést finanční analýzu prokazující výhodnost či nevýhodnost odpojení od CZT. Zde je nutné konstatovat, že takový výklad předmětného ustanovení balancuje na hraně zákonnosti. První, co je třeba si uvědomit, je, že k aplikaci uvedeného ustanovení budou u standardních bytových domů příslušné přímo stavební úřady. Z jednoho z nejdůležitějších rozsudků Nejvyššího správního soudu v dané problematice vyplývá, že u tzv. malých zdrojů není stanovisko orgánu ochrany ovzduší závazným podkladem.¹⁰⁾ V § 17 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ovzduší je kompetence k vydání povolení vymezena jen pro velké a střední zdroje znečištění.¹¹⁾ A i když jsou v ustanovení § 50 odst. 1 písm. a) stejného zákona vymezeny základní kompetence obecního úřadu na úseku ochrany ovzduší a mezi nimi i dotčenost tohoto orgánu ve stavebním řízení u malých zdrojů znečištění, jde za prvé pouze o stanovisko (nikoli závazné stanovisko) a za druhé není nikde v předmětném zákoně opora pro možnost formulovat striktně nesouhlasné stanovisko. Budeme-li citovat z výše zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu, „je možno uzavřít, že v řízení o vydání stavebního povolení na zřízení malého stacionárního zdroje znečišťování ovzduší není podle § 17 odst. 1 písm. c) a odst. 3 zákona o ochraně ovzduší stanovisko dotčeného orgánu státní správy povinným podkladem pro vydání rozhodnutí a stavební úřad nemůže zamítnout žádost o vydání stavebního povolení s poukazem na to, že musel respektovat stanoviska dotčených orgánů ochrany ovzduší, která si vyžádal nad rámec zákona, aniž by se sám vypořádal s otázkou, zda stěžovatel splnil povinnosti podle ustanovení § 3 odst. 8 zákona o ochraně ovzduší.“ Proto je třeba kategoricky odmít-

⁹⁾ Stanovisko bohužel nemá MŽP nikde zveřejněné, zasílá ho pouze individuálním tazatelům. Jeho znění je:

„Při aplikaci tohoto ustanovení je tedy nutno vzít v úvahu následující skutečnosti:

- 1) ochrana ovzduší v místě realizace (kvalita ovzduší a emisní situace);
- 2) technická proveditelnost (vazba na územní plán a dostupnost síťově vázaných energií);
- 3) ekonomická přijatelnost (posouzení projektu nástroji finanční analýzy - metodou čisté současné hodnoty a vnitřního výnosového procenta).

Zjednodušeně řečeno, odpojení od CZT (nevyužití CZT) je možné pouze za těchto předpokladů (postupně musí být všechny tyto body splněny):

ad 1) není a nebude v místě realizace překračován žádný platný imisní limit, který by nově navrhovaným řešením mohl být ovlivněn;

ad 2) v místě realizace zanikne (nebo nově vznikne) v horizontu zhruba do 5 let (dobu nutno zvažovat v kontextu s finanční analýzou, případně zjednodušeně s životností předpokládané investice) možnost využití CZT;

ad 3) finanční analýza prokáže ekonomickou nepřijatelnost zásobování z CZT při porovnání s jiným nově navrhovaným řešením.“

¹⁰⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, čj. 1 As 16/2006 – 54.

¹¹⁾ Dle § 4 odst. 4 písm. d) zákona o ochraně ovzduší jsou malé spalovací zdroje znečišťování o jmenovitém tepelném výkonu nižším než 0,2 MW. Obecně se počítá tepelný výkon nutný pro jeden byt 3 až 5 kW, zákonný limit tedy řadí mezi střední zdroje znečištění domy od min. 40 bytů jedné jednotky.

nout praxi, kdy jsou povolení odpojení od CZT zamítána s odkazem na nesouhlas obecního úřadu chránící zájmy na úseku ochrany ovzduší, jak je popsáno např. v článku J. Skuhry na serveru TZB-info.¹²⁾

A jakým způsobem se tedy má stavební úřad s požadavky vyplývajícími z § 3 odst. 8 zákona o ochraně ovzduší utkat? Rozhodně by bylo nad rámec zákonem daných povinností, pokud by zkoumal kvalitu ovzduší a emisní situaci na místě. Zkoumání takových kritérií u malých zdrojů nemá v zákoně oporu, a je proto třeba tuto část metodického stanoviska MŽP odmítnout. Tento závěr lze opřít i o zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu, kde je konstatováno, že „předmětem schvalování ze strany dotčených orgánů ochrany ovzduší nikdy nebyly tzv. „malé zdroje“. Z toho je zřejmý úmysl zákonodárce tuto kategorii zdrojů ze schvalovacího procesu, v němž je nutný souhlas dotčeného orgánu, vynechat a podřídít tyto zdroje méně přísnému režimu s ohledem na jejich menší tepelný výkon a tedy i předpokládanou menší míru znečišťování ovzduší. (...) Jednak je správní řízení vzhledem k počtu těchto menších subjektů rychlejší a hospodárnější, navíc těmito „malým znečišťovateli ovzduší“, pokud splní povinnosti stanovené zákonem, zůstává v přiměřené míře zachována svoboda volby systému vytápění.“

Co se kritérií technické proveditelnosti a ekonomické přijatelnosti týká, i zde je nutné nepřekračovat v požadavcích na investora zákonem dané mantinely. Technická proveditelnost je ve většině případů zřejmá, konflikty vznikají tam, kde byly domy k soustavě CZT připojené a tudíž je technická možnost k připojení jasně dána. Avšak aby vznikla povinnost připojit se k soustavě CZT, musí být splněny podmínky technické proveditelnosti a ekonomické přijatelnosti kumulativně. Spory tak vznikají kolem řádného odůvodnění ekonomické výhodnosti. Citovaný rozsudek NSS jednoznačně deklaroval, že ekonomickou přijatelnost využití centrálního zdroje tepla ve srovnání s navrhovaným záměrem zřízení vlastní plynové kotelny je nutno posuzovat z hlediska možností odběratele tepla, nikoli z hlediska provozovatele CZT, u kterého není pochyb o ekonomické výhodnosti, pokud udrží co největší počet odběratelů tepla. Otázkou je, jak moc do hloubky by měl stavební úřad prověřovat ekonomickou výhodnost odpojení od CZT. Stavebník patrně doloží propočty, na základě kterých se sám rozhodl, že je to pro něj výhodné. I když je samozřejmě možné, že je ovlivněn soukromým distributorem nezávislých topných systémů a jeho reklamními materiály, je nutná ze strany správních úřadů zdrženlivost. Zbytečný paternalismus státu, kdy by se státní orgány pokoušely chránit soukromé subjekty před jejich vlastními ekonomickými rozhodnutími, není za současných socioekonomických podmínek na místě. Sám stavebník má na správnosti svých propočtů ten nejvyšší zájem. „Objektivně“ odhadnout ceny fosilních a jiných zdrojů energie na několik let dopředu a provádět ekonomické analýzy je jednoznačně nad možností, i zákonem stanovené úkoly, stavebního úřadu. Z toho lze vyvodit, že odkaz na materiály dodané stavebníkem lze považovat jako dostatečné odůvodnění řešení dané otázky.

¹²⁾ SKUHRA, J. 2010. Jakou metodou posoudit přijatelnost změny CZT na dodávku tepla z vlastní domovní kotelny? Dostupné na: <http://www.tzb-info.cz/>. Staženo 9. 2. 2011.

Specifická situace nastane, pokud je napojení na CZT nahrazeno instalací tzv. tepelných čerpadel, popř. kogeneračních kotlů (zařízení vyrábějící zároveň teplo i elektřinu). Již citované ustanovení § 3 odst. 8 zákona o ochraně ovzduší stanoví povinnost (v případě technické možnosti a ekonomické přijatelnosti) připojit se k centrálnímu zdroji tepla, popřípadě využít alternativních zdrojů. Zákonná definice alternativního zdroje tepla neexistuje, nicméně tepelná čerpadla bývají mezi alternativní zdroje řazena. Využívají sice „konvenční“ elektrickou energii, avšak k ní přidávají obnovitelné teplo z okolí a výstupem je tak více energie, než je množství spotřebovávané hnací, elektrické energie. Zákon nabízí definici pouze tzv. alternativních systémů vytápění, kterými jsou dle jeho znění decentralizované systémy dodávky energie založené na energii z obnovitelných zdrojů, kombinovaná výroba elektřiny a tepla, dálkové nebo blokové ústřední vytápění, v případě potřeby chlazení a tepelná čerpadla.¹³⁾ Je tedy možné si představit, že posuzování ekonomické přijatelnosti a technické možnosti nebude v případě instalace zmíněných specifických zařízení, které nyní zažívají velký boom, vůbec nutné. Nicméně tuto interpretaci by musel ještě potvrdit soud.

Na závěr této kapitoly je na místě zmínit se ještě o jedné potenciálně konfliktní otázce v případě žádosti o odpojení podané společenstvím vlastníků bytových jednotek. Jde o to, kdo je aktivně legitimovaným subjektem k podání příslušné žádosti o povolení stavby. Může totiž vzniknout spor, kdy se vlastníci jednotek pro úpravu stavby nevysloví stoprocentně, mezi nimi se najde někdo, kdo s předmětnou úpravou nesouhlasí. Ustanovení § 2 odst. 5 stavebního zákona definuje tři druhy změny dokončené stavby, a to nástavbu, přístavbu a stavební úpravu. Dle ustanovení § 11 odst. 5 zákona č. 72/1994 Sb.¹⁴⁾, je k přijetí usnesení o změně účelu užívání stavby a o změně stavby zapotřebí souhlasu všech vlastníků jednotek. Jde-li o modernizaci, rekonstrukci, stavební úpravy a opravy společných částí domu, jimiž se nemění vnitřní uspořádání domu a zároveň velikost spoluvlastnických podílů na společných částech domu, postačuje souhlas tříčtvrtinové většiny všech vlastníků jednotek. Zákon č. 72/1994 Sb. je ve svých ustanoveních upravujících nutné kvórum při hlasování vlastníků jednotek vůči stavebnímu zákonu zákonem speciálním a danou otázku také řeší konkrétněji – definuje různé podmínky pro změnu stavby obecně a úpravu stavby, jimiž se nemění vnitřní uspořádání domu atd. Usnesení o provedení změny systému vytápění je možné podložit tedy podpisy ¾ většiny vlastníků bytů. Tento výklad lze opřít i o novelu předmětného zákona č. 171/2005 Sb., která právě klíčové ustanovení § 11 odst. 5 zákona č. 72/1994 Sb. změnila v tom smyslu, že vydělila od změny stavby právě stavební úpravu a zavedla pro ní nutné kvórum ¾ hlasů všech vlastníků jednotek.

¹³⁾ § 6a odst. 4 zákona č. 406/200 Sb., o hospodaření energií.

¹⁴⁾ Zákon č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů).

Co už do správního řízení nepatří

V závěru tohoto článku je na místě stručně doplnit pohled na danou problematiku i z úhlu civilních právních vztahů. Ve sporech na stavebních úřadech jde ze strany provozovatelů CZT totiž spíše než o otázky veřejného stavebního práva o otázky boje o udržení odběratele a boje za zachování ekonomicky výhodného provozu soustavy CZT. Tyto otázky však není stavební úřad příslušný řešit. Z čerstvé judikatury krajských soudů lze odvodit, že účastenství provozovatele CZT ve stavebních řízení o odpojení od soustavy CZT a instalaci jiných systémů vytápění se musí omezit na práva účastníka dle § 114 odst. 1 stavebního zákona. Dle tohoto ustanovení může účastník uplatňovat námitky v mezích dotčenosti jeho práv. V případě provozovatele CZT půjde ve většině případů o právo odpovídající věcnému břemenu ke stavbě, které mu vzniká ze zákona, a to konkrétně z ustanovení § 76 odst. 5 energetického zákona. Jak se vyslovil Krajský soud v Ústí nad Labem, „*smyslem jeho účastenství v takovém řízení má být ochrana jeho věcných práv k nemovitosti v důsledku umístění jeho rozvodného tepelného zařízení, nikoli ochrana jeho podnikatelských záměrů a ekonomických zájmů a dosavadních investic.*“¹⁵⁾

Je tedy nutné udržet vzpínající se provozovatele CZT při příslušných řízení v mezích a nenechat se zbytečně zatahovat do komplikovaných diskuzí. Je především na provozovatelích CZT, aby si řádně se svými odběrateli ošetřili smluvní vztahy. Co se týče nákladů na odpojení, zde je zákonem jasně dáno, že je nese ten, kdo potřebu odpojení vyvolal.¹⁶⁾ Často však vznikaly spory o tom, zda by si mohl provozovatel CZT do těchto nákladů zahrnout veškeré ekonomické ztráty vzniklé poklesem efektivnosti provozu jeho teplovodní soustavy aj. To však vyvrací ve svém stanovisku samotný Energetický regulační úřad, který tyto náklady specifikuje. Dle tohoto stanoviska se jedná o jednorázové náklady, které nejsou součástí kalkulace ceny tepelné energie dodavatele. Za náklady související s odpojením od rozvodného tepelného zařízení lze považovat zejména technický návrh odpojení, nutné výkopové a zemní práce, demontáž tepelné přípojky a zaslepení potrubí, vyregulování soustavy po odpojení apod. Naopak nelze do těchto nákladů zahrnout například změnu ekonomické situace dodavatele vlivem snížení odběru tepelné energie, po odběrateli nelze požadovat, aby se po odpojení od rozvodného tepelného zařízení podílel na nákladech spojených s případným nevyužitím kapacit dodavatele. Odpojící se odběratel tedy nehradí náklady spojené s případnou demontáží rozvodného tepelného zařízení (např. jeho zůstatkovou cenu), ale pouze náklady spojené se samotným odpojením od rozvodného tepelného zařízení.¹⁷⁾

¹⁵⁾ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 19. 10. 2010, sp. zn. 59A 7/2010 – 36.

¹⁶⁾ § 77 odst. 5 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon).

¹⁷⁾ Energetický regulační úřad. FAQ - Často kladené dotazy v teplárenství. Dostupné na: <http://www.eru.cz/>. Staženo 11. 2. 2011.

O kapitalismu na přání...

Na úplný závěr bych chtěl čtenáře upozornit, že nepatřím mezi fanatické obhájce zavádění liberálně tržních principů v energetice. Uvědomuji si, že teplárenství, stejně jako ostatní energetická odvětví, představují strategickou službu ve veřejném zájmu. Je více než vhodné jejich zajišťování a distribuci v celospolečenských souvislostech koordinovat. Bohužel právě zavedení tržních prvků do teplárenství v 90. letech považuji v mnoha případech za počátek úpadku některých teplárenských zařízení. Docházelo k podcenění rozvoje soustavy, investic do technických zařízení, nedostatečně se reagovalo na měnící se podmínky na trhu odběratelů, dominantní pozice byla zneužívána ke generování vysokých zisků. Veřejné zájmy byly výrazně potlačeny. Nyní, když se odběratelé v duchu tržně kapitalistických pravidel brání, poskytovatelé tepla volají po ochraně celospolečenských zájmů a nutnosti veřejnoprávní ochrany jejich byznysu. Kapitalismus ovšem nelze vypínat a zapínat zrovna podle toho, jak se to silným hráčů na trhu hodí.

Shrnutí:

Článek se zabývá analýzou institutů regulujících volbu systému vytápění ve vztahu k existující možnosti využít soustavu centrálního zásobování teplem. Analýza postupuje hierarchicky od rozboru možností regulace ve strategických dokumentech – územně energetické koncepce, přes koncepční dokumenty – územní plány obcí, až se dostává k pravidlům regulujícím samotné správní řízení o odpojení od soustavy centrálního zásobování teplem.

Fights in the field of heating industry. Permitting procedure to disconnect from the central heating system

Summary:

The article deals with analysis of institutions regulating the choice of heating system in relation to the possible use of existing central/district system on supply of heat (central heating system). The analysis proceeds hierarchically, from analysis of regulatory options in strategic documents – the spatial energy policies, through conceptual documents – land use plans of municipalities, and gets itself to the rules regulating the administrative procedure of disconnecting from the central heating system.