

Informace k řešení změn způsobu vytápění

22. 02. 2011 10:30

Předmět žádosti o informace:

1. Je změna způsobu vytápění spočívající v odpojení od soustavy CZT a nahrazení tohoto způsobu lokálním zdrojem předmětem územního a stavebního řízení? Nebo pouze stavebního řízení? Jakou úvahou se odpověď na předešlou otázku řídí?
2. Je hodnocen pouze každý individuální případ, nebo celkový součtový dopad zahájené změny zejména v situacích, kdy probíhá více změn zároveň, nebo v režii společného subjektu?
3. Je provozovatel nebo vlastník soustavy CZT vždy účastníkem řízení? Jaké jsou důvody proč ano nebo proč ne?
4. Jak je postupováno, není-li vlastník soustavy CZT totožný s jejím provozovatelem (provozovatel má soustavu CZT v pronájmu)?
5. Je okruh případných námitek vlastníka, respektive provozovatele soustavy CZT, omezen pouze na konkrétní fyzické ovlivnění konkrétní části rozvodu CZT nebo jsou připouštěny i námítka týkající se funkčnosti soustavy CZT jako celku v souladu s územní energetickou koncepcí, případně vyplývající z nedodržení par. 3 odst. 8 zákona o ochraně ovzduší?
6. Je ve správním řízení řešen pouze nový zdroj vytápění nebo celá změna, tedy včetně odstanění dotčených částí soustavy CZT?
7. Kdo a v jaké fázi řízení se vyjadřuje k souladu nového způsobu vytápění územní energetickou koncepcí, a to jak obecní, tak krajskou?
8. Kým a jakým způsobem je zkoumáno naplnění podmínky pro odpojení od CZT podle ustanovení par. 3 odst. 8 zákona o ochraně ovzduší?

Odpověď:

Krajský úřad Libereckého kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu obdržel Vaši žádost o poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím týkající se postupu stavebních úřadů v případě změny způsobu vytápění staveb. K Vámi uvedeným jednotlivým otázkám Vám sdělujeme následující:

- a) Je změna způsobu vytápění spočívající v odpojení od soustavy CZT a nahrazení tohoto způsobu lokálním zdrojem předmětem územního a stavebního řízení? Nebo pouze stavebního řízení? Jakou úvahou se odpověď na předešlou otázku řídí?

Pokud se týče vlastního odpojení od CZT jde o smluvní záležitost mezi dodavatelem a odběratelem tepla, do níž nepřísluší stavebnímu úřadu jakkoliv zasahovat. Pokud by součástí odpojení mělo být odstranění zařízení CZT nebo jeho části, odkazujeme na § 128 zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který stanoví postup při odstraňování staveb, přičemž obecně platí, že k odstranění stavby nebo její části postačí

ohlášení vlastníka stavebnímu úřadu, pokud stavební úřad ohlašovatelé nesdělí, že k odstranění stavby je třeba povolení, (s výjimkou staveb uvedených v § 103 stavebního zákona, jejichž odstranění nevyžaduje povolení ani ohlášení).

K vlastní realizaci jiného způsobu vytápění je třeba uvést, že každý zásah do stávající stavby je nutno posuzovat samostatně, ovšem obecně se dá říci, že pokud jde o pouhou instalaci nového technického zařízení budovy do vnitřních částí budovy, bude taková stavba klasifikována jako tzv. stavební úprava definovaná v § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona. Dle § 81 odst. 3 písm. a) stavebního zákona stavební úpravy nevyžadují rozhodnutí o změně stavby ani územní souhlas. V souladu s ustanovením § 77 odst. 5 zákona č. 458/2000 Sb., (energetický zákon) tak docházíme k závěru, že stavební úpravy, jejichž účelem je provedení nového zdroje tepla ve stávající budově bude třeba posoudit v rámci stavebního řízení.

- b) Je hodnocen pouze každý individuální případ, nebo celkový součtový dopad zahájené změny zejména v situacích, kdy probíhá více změn zároveň, nebo v režii společného subjektu?

Stavební řízení je řízením návrhovým a stavební úřad je vázán žádostí stavebníka. Ve stavebním řízení stavební úřad přezkoumává podanou žádost a připojené podklady z hlediska splnění požadavků § 111 stavebního zákona. V obecných intencích těchto ustanovení a konkrétních pravidel daných stavebním zákonem stavební úřady postupují i při zajišťování ochrany veřejných zájmů chráněných zvláštními zákony. V případě změny stavby spočívající ve změně způsobu vytápění lze o synergických efektech uvažovat především v případě zvláštními zákony chráněných veřejných zájmů na úseku hygieny a veřejného zdraví a ochrany ovzduší. Z pohledu hygieny a veřejného zdraví je dotčeným orgánem uplatňujícím závazné stanovisko soustava krajských hygienických stanic, které postupují dle vlastních zvláštních předpisů. V případě ochrany ovzduší je dotčeným orgánem obecní či krajský úřad uplatňující stanovisko či závazné stanovisko. To je rozlišeno na základě velikosti povolovaného zdroje znečištění. Pravidla pro toto rozlišení jsou dána v § 4 odst. 4 a 5 zákona č. 86/2002 Sb. o ochraně ovzduší a neobsahují možnost posouvat jednotlivé zdroje do vyšších kategorií z důvodu synergických efektů. K tomu je nutné doplnit, že základní ústavní zásada, spočívající v tom, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 2 Listiny ZPaS), nepřipouští, aby stavební úřad v jím vedeném řízení stanovil nad rámec platných právních předpisů další kritéria, podle kterých bude žádost stavebníka posuzovat.

- c) Je provozovatel nebo vlastník soustavy CZT vždy účastníkem řízení? Jaké jsou důvody proč ano nebo proč ne?

Obecně platí, že účastenství konkrétních subjektů ve stavebním řízení je stanoveno speciální právní úpravou oproti správnímu řádu a sice ust. § 109 stavebního zákona. Skutečnost, kdo je či není účastníkem stavebního řízení tedy vyplývá z citovaného ustanovení stavebního zákona a stavební úřad v každém konkrétním řízení zkoumá, které subjekty splňují výše uvedené zákonem stanovené podmínky pro postavení účastníka řízení, přičemž u každého, koho bude za účastníka řízení považovat, musí uvést konkrétní důvody, které zakládají jeho postavení jako účastníka řízení. K tomu je nutné zdůraznit, že stavební úřad musí dbát, aby v řízení neopomněl nikoho, kdo splňuje podmínky účastenství v řízení, na druhou stranu stavební úřad nesmí postavení účastníka řízení přiznat osobě, která podmínky zákona nespĺňuje, neboť by jí

tím přiznal více práv, než jí ze zákona náleží a tím by porušil princip rovnosti účastníků řízení. Pokud dojde k tomu, že některý další subjekt bude tvrdit, že je v daném konkrétním případě účastníkem řízení, postupuje se podle ust. § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. správního řádu, podle kterého za účastníka řízení bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. Pouhé tvrzení někoho o tom, že je účastníkem řízení nestačí, ale musí být opřeno o konkrétní uvedené důvody. O tom, zda takový subjekt je či není účastníkem řízení, vydá stavební úřad usnesení, které oznámí pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno.

- d) Jak je postupováno, není-li vlastník soustavy CZT totožný s jejím provozovatelem (provozovatel má soustavu CZT v pronájmu)?

Při posuzování otázky, zda určitý konkrétní subjekt je či není účastníkem konkrétního stavebního řízení je postupováno stejným způsobem, jak je uvedeno v odpovědi na otázku c).

- e) Je okruh případných námitek vlastníka, respektive provozovatele soustavy CZT omezen pouze na konkrétní fyzické ovlivnění konkrétní části rozvodu CZT nebo jsou připouštěny i námitky týkající se funkčnosti soustavy CZT jako celku a souladu s územní energetickou koncepcí, případně vyplývající z nedodržení § 3 odst. 8 zákona o ochraně ovzduší?

Pokud se týče obsahu námitek účastníka stavebního řízení, které je účastník oprávněn vznášet, stanoví jej ust. § 114 odst. 1 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení může účastník řízení uplatnit námitky proti projektové dokumentaci, proti způsobu provádění a užívání stavby nebo proti požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě. Nemůže tedy vznášet jakékoliv námitky proti stavbě ale námitky mohou být pouze takového charakteru, že mají vztah k předmětu řízení, přičemž musí být splněna i druhá podmínka cit. ustanovení zákona a to, že námitkou je přímo dotčeno vlastnické nebo jiné věcné právo namítajícího účastníka řízení k pozemku nebo stavbě. Jen takové námitky, které mají, popřípadě alespoň ve vztahu k předmětu řízení mohou mít reálnou souvislost k právům účastníka řízení k jeho majetku, popřípadě k věcnému břemenu váznoucímu na nemovitostech, jsou kvalifikovanými námitkami, o kterých lze v daném řízení rozhodovat. Tolik pokud se týče vlastního stavebního řízení. Pokud se týče širší problematiky zásobování teplem soustavou CZT, jde o záležitost, která je mimo konkrétní stavební řízení, a je zde prostor pro jednání dodavatele tepla se samosprávnými orgány města i s konkrétními odběrateli.

- f) Je ve správním řízení řešen pouze nový zdroj vytápění nebo celá změna, tedy včetně odstranění dotčených částí CZT?

Jak již je výše uvedeno v odpovědích na otázky a) a b) k odstranění stavby nebo její části postačí ohlášení vlastníka stavby stavebnímu úřadu, pokud stavební úřad ohlašovatelé nesdělí, že k odstranění stavby je třeba povolení, (s výjimkou staveb uvedených v § 103 stavebního zákona, jejichž odstranění nevyžaduje povolení ani ohlášení) a pokud se týče stavebního řízení, stavební řízení je řízením návrhovým a stavební úřad je vázán žádostí stavebníka.

- g) Kdo a v jaké fázi řízení se vyjadřuje k souladu nového způsobu vytápění s územní

energetickou koncepcí, a to jak obecní, tak krajskou?

Obecně, pokud se týče územní energetické koncepce, z ust. § 4 odst.3 zákona č. 406/2000 Sb. o hospodaření s energií vyplývá, že územně energetická koncepce je neopomenutelným podkladem pro územní plánování. Po zpracování územní energetické koncepce do územního plánu obce a po jeho vydání se takto vydaný územní plán stává závazným pro rozhodování stavebního úřadu v území z hlediska umístování veřejné infrastruktury pro zásobování území energiemi. Ani územní plán však nemůže stanovit, že určitá část území bude zásobována tepelnou energií výhradně z jediného zdroje ale pouze stanovit podmínky k zabezpečení zásobování území energiemi, přičemž vždy, pokud je to z hlediska kapacity jednotlivých zdrojů možné, by toto zásobování mělo být řešeno jako vícezdrojové. Základním znakem územně plánovací dokumentace, která je nyní vydávána ve formě opatření obecné povahy je, že z ní nemohou vyplývat konkrétní práva a povinnosti nad rámec platné legislativy. Konkrétní práva a povinnosti mohou být stavebníkovi ukládána teprve rozhodnutím stavebního úřadu vydaným po provedeném řízení o konkrétní žádosti stavebníka. Dle hlavy čtvrté zákona č. 458/2000 Sb. energetického zákona a § 13 odst. 2 zákona č. 406/2000 Sb. o hospodaření energií vykonává státní správu a je dotčeným orgánem na úseku energetiky Státní energetická inspekce ČR. Ta také uplatňuje stanoviska k územně plánovací dokumentaci a závazná stanoviska k územním a stavebním řízením dle § 94 odst. 2 energetického zákona. K otázce, z jakých hledisek Státní energetická inspekce projektovou dokumentaci stavby posuzuje a na základě jakých skutečností pak vydá souhlasné nebo nesouhlasné závazné stanovisko, případně jaké podmínky stanoví, se nemůže krajský úřad vyjadřovat, neboť k tomu není z žádného zákona příslušný, a v tomto smyslu se musíte s dotazem obrátit přímo na Státní energetickou inspekci. Pro stavební úřad však platí ust. § 149 odst. 1 správního řádu, podle něhož je obsah závazného stanoviska závazný pro výrokovou část jím vydaného rozhodnutí (jde o rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem) a stavební úřad je tedy povinen závazná stanoviska dotčených orgánů plně respektovat.

h) Kým a jakým způsobem je zkoumáno naplnění podmínky pro odpojení od CZT podle ust. § 3 odst. 8 zákona o ochraně ovzduší?

Výkon státní správy a ochranu veřejných zájmů na úseku ochrany ovzduší a tedy i posuzování zdrojů znečišťování ovzduší zajišťují správní orgány uvedené v ust. § 42 zákona č. 86/2002 Sb. o ochraně ovzduší. Podle ust. § 3 odst. 8 zákona č. 86/2002 Sb. o ochraně ovzduší jsou právnické a fyzické osoby 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. Zdroje znečišťování ovzduší, u nichž je nutné v řízení o povolení stavby předložit stanovisko příslušného dotčeného orgánu ochrany ovzduší jsou uvedeny v ust. § 17 odst. 1 písm.c) zákona o ochraně ovzduší. Souhlasné stanovisko je ze zákona povinné v řízeních o povolení staveb zvláště velkých, velkých a středních zdrojů a jejich změn. Dle § 48 odst. 1 písm. u) zajišťuje ochranu veřejných zájmů na úseku ochrany ovzduší v řízeních dle stavebního zákona s výjimkou řízení týkajících se malých stacionárních zdrojů krajský úřad. U malých zdrojů je dotčeným orgánem na úseku ochrany ovzduší obecní úřad (§ 50 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně ovzduší). Z § 17 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší vyplývá, že o závazná stanoviska jde v případě velkých a středních zdrojů znečištění, u malých zdrojů uplatňuje obecní úřad pouze stanovisko. Při vydávání konečného rozhodnutí v rámci stavebního řízení je tak za vyhodnocení souladu stavby s požadavky § 3 odst. 8 zákona o ochraně ovzduší

odpovědný stavební úřad. Ten se může (ale i nemusí) opřít o stanovisko dotčeného obecního úřadu. Konkrétní způsob vyhodnocení souladu s požadavky předmětného ustanovení není v zákoně ani v prováděcích předpisech dán. Z gramatického výkladu ustanovení vyplývá, že povinnost připojit se k soustavě CZT je dána v případě kumulativního splnění dvou podmínek – technické možnosti a ekonomické přijatelnosti. V případě, kdy se nejedná o novou stavbu ale o stavbu stávající, která byla dosud napojena na CZT a po odstoupení od smlouvy na dodávku tepla byla dodavatelem CZT odpojena, je zkoumání technické možnosti napojení na CZT irelevantní. U posouzení ekonomické výhodnosti se lze opřít o některé teze z rozsudku Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 1 As 16/2006 – 54. Ten zdůrazňuje, že ekonomickou přijatelnost je třeba zkoumat ve vztahu k odběrateli, nikoli k provozovateli soustavy CZT, u kterého je přirozeně dána motivace k udržení co největšího počtu odběratelů. Při aplikaci předmětného ustanovení je třeba si také uvědomit, že posouzení zmíněných dvou kritérií není třeba provádět v případě instalace zařízení využívajících alternativní zdroje energie.