



Územní energetická koncepce
hl. m. Prahy (2003 – 2022)

PŘÍLOHA 5

**Regulační nástroje pro realizaci
územní energetické koncepce**

Číslo publikace:
2003/041/40/c



SEVEn, Středisko pro efektivní využívání energie, o.p.s.

Americká 17, 120 00 Praha 2

Česká republika

☎ +420-224 252 115 fax: +420-224 247 597

e-mail: seven@svn.cz

www.svn.cz

Říjen 2003

Obsah:

1	Cíle a priority	2
2	Regulační nástroje a legislativa.....	4
2.1	Zákon o hospodaření energií.....	4
2.2	Zákon o ochraně ovzduší	5
2.3	Zákon o územním plánování a stavebním řádu	8
2.4	Zákon o integrované prevenci	8
2.5	Energetický zákon.....	8
3	Nástroje regulace	9
3.1	Strategie a nástroje	9
3.2	Programy ke snížení emisí a ke zlepšování kvality ovzduší.....	10
3.3	Regulační řád pro případ smogové situace	11
3.4	Poplatky za znečišťování ovzduší	11
3.5	Povolování středních a větších zdrojů znečišťování ovzduší v rámci ochrany ovzduší, územního plánování a stavebního řádu	13
3.6	Regulace v rámci územního plánování a stavebního řádu.....	15
3.7	Systém integrované prevence a omezování znečištění	17
4	Návrh možného způsobu regulace energetiky	19
4.1	Návrh regulace energetiky v rámci krajského programu ke snižování emisí	19
4.2	Návrh Nařízení o administrativních opatřeních Programu ke snižování emisí.....	21
4.3	Návrh znění nařízení o administrativních opatřeních Programu snižování emisí	23
4.4	Nařízení obce o zákazu některých paliv pro malé zdroje znečištění	28

1 Cíle a priority

Cílem energetické koncepce je v oblasti ochrany ovzduší dosáhnout zlepšení kvality ovzduší nejméně na úroveň požadovanou českou a evropskou legislativou, a to s nejnižšími možnými náklady. Nejde přitom jen o přípravu jednorázového programu, ale také o vytvoření určitého modelového systému, který umožní průběžné vylepšování a aktualizaci politiky v oblasti ochrany ovzduší.

Zpracování ÚEK je v souladu se zákonem č. 406/2000 Sb. dáno obsahově nařízením vlády 195/2001 a má úzkou vazbu i na požadavky Zákona č. 86/2002 Sb. o ochraně ovzduší. V koncepci se vychází z platné legislativy a přijatých koncepčních dokumentů ČR a EU, mezinárodních závazků ČR v oblasti ochrany ovzduší a klimatu.

Z nové legislativy (zákon č. 86/2002 Sb. o ochraně ovzduší a Zákon č. 76/2002 Sb. o integrované prevenci) vyplývají pro kraje zcela nové, zásadní povinnosti v oblasti ochrany životního prostředí. Mezi tyto povinnosti patří především:

- Příprava Programu ke zlepšení kvality ovzduší pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší a Programu snižování emisí
- Vydávání integrovaných povolení pro nové zdroje
- Kraje odpovědné za plnění doporučených krajských stropů pro vybrané emise v návaznosti na emisní stropy stanovené na národní úrovni.

Zákon o hospodaření energií (č. 406/2000 Sb.) a nařízení vlády č. 195/2001 Sb. zakotvují povinnost kraje zpracovat energetickou koncepci a specifikují její obsah podobně jako pro městské energetické koncepce. Podle našich zkušeností, získaných při pracích na přípravě státní energetické politiky, při zpracování komunálních energetických koncepcí i prvních regionálních energetických koncepcí se však zásadně liší možnosti a způsob reálného, praktického využití koncepcí na všech těchto třech úrovních.

Aby byla energetická koncepce prakticky využitelná, musí vycházet ze znalosti energetického hospodářství a jeho možností rozvoje, ale nesmí se omezit pouze na odborné, technicko-ekonomické řešení. Územní energetická koncepce musí být vskutku *koncepční materiál*, v pravém slova smyslu energetická politika, věc veřejná, založená vedle odborných podkladů i na subjektivních zájmech a prioritách, a možnosti dosáhnout určité dohody zainteresovaných stran. Z toho vyplývá, že i po formální stránce se musí územní energetická koncepce blížit „politice“ (ve smyslu „policy“), tak jak ji známe z celostátní i nadnárodní úrovně (například tzv. Green & White Policy Papers v praxi Evropské unie).

Územní energetická koncepce, její priority, cíle a způsob a nástroje na dosažení cílů by měla být projednána se zainteresovanými stranami města a zástupci veřejnosti (politickou reprezentací, podnikatelskými subjekty, dodavateli energie, městskými částmi, nevládními organizacemi). Účelem projednání s veřejností je:

- nalezení shody a přijatelného kompromisu v prioritách a konkrétních cílech územní energetické koncepce,
- vytvoření dohody o možnostech a způsobu jejího využití, nástrojích implementace a realizace cílů koncepce v praxi,
- vyváženého posouzení vlivů koncepce na životní prostředí.

Zavádění regulace bude mít bezprostřední dopad na podnikatelské aktivity, a to především u velkých zdrojů znečišťování. Konkrétní způsob regulace a způsob jeho implementace rozhodujícím způsobem ovlivní:

- míru naplnění cílů ochrany životního prostředí,
- ekonomickou náročnost programu na dosažení specifikovaných cílů,
- možnost získání financování pro realizaci programu z externích domácích i zahraničních zdrojů, včetně strukturálních fondů EU,
- kvalitu ekonomického prostředí a specifické podmínky pro podnikání

Zcela zákonitě budou zájmy ochrany životního prostředí, alespoň zčásti, působit protichůdně k ekonomickým a dalším zájmům podnikatelských subjektů na území města. Aby nedocházelo k nadměrným konfliktům mezi těmito zájmy, bude rozhodující, jak účinné budou navržené nástroje a programy z hlediska dosažení cílů v oblasti ochrany životního prostředí a zároveň jak budou ekonomicky efektivní.

2 Regulační nástroje a legislativa

Základem pro ovlivňování energetiky kraje a měst je současná platná legislativa České republiky.

Kraj i obec nemůže v samostatné působnosti uplatňovat vůči občanům jednostranné zákazy a příkazy, a vydává-li obecně závazné vyhlášky (nařízení), jejichž obsahem jsou právní povinnosti, může tak činit jenom v případě výslovného a specifického zákonného zmocnění. Takové zmocnění poskytují obcím v oblasti energetiky následující tři hlavní zákony a ně navazující vyhlášky a nařízení:

- Zákon o hospodaření energií č. 406/2000 Sb.
- Zákon o ochraně ovzduší č. 86/2002 Sb.
- Zákon o územním plánování a stavebním řádu č. 197/1998 Sb. v platném znění
- Zákon o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně energetických zákonů č. 458/2000 Sb. (energetický zákon)

2.1 Zákon o hospodaření energií

Zákon o hospodaření energií č. 406/2000 Sb. stanoví práva a povinnosti fyzických a právnických osob při nakládání s energií, zejména elektrickou a tepelnou, a dále s plynem a dalšími palivy. Přispívá k šetrnému využívání přírodních zdrojů a ochraně životního prostředí, ke zvyšování hospodárnosti užití energie, konkurenceschopnosti, spolehlivosti při zásobování energií a k trvale udržitelnému rozvoji společnosti.

Zákon o hospodaření energií zakotvuje povinnost krajů a statutárních měst zpracovat územní energetickou koncepci. Postup a obsah zpracování energetické koncepce je předepsán samostatným nařízením vlády ČR. Kromě analýzy stávajícího stavu a alternativ budoucího vývoje je vyžadována také pasáž navrhuje možnosti využívání obnovitelných energetických zdrojů (OZE).

Na první pohled se může zdát, že po vyřešení vhodné alternativy energetické koncepce je již relativně snadné docílit její realizace. Tvůrci zákona dokonce měli takový záměr a pokusili se zajistit nástroje k realizaci energetických koncepcí přímo tímto zákonem. Doslova se v zákoně uvádí, že územní energetická koncepce „je závazným podkladem pro územní plánování“. Mnoho energetických expertů včetně pracovníků SEI se domnívá, že toto obecné konstatování zákona opravňuje k vydávání vyhlášek nařizujících spotřebitelům, jaké konkrétní palivo a energii musí v tom kterém území spotřebovávat. Tento postup však není z právního hlediska tak jednoduchý.

Žádná vyhláška, byť podložená jedním zákonem, nesmí být v rozporu s ostatními zákony, s Ústavou České republiky a s Listinou základních práv a svobod. Zákon o ochraně hospodářské soutěže¹ mj. zakazuje dohody mezi *soutěžiteli*, které mohou narušit hospodářskou soutěž, proto že obsahují ujednání o rozdělení trhu, tzn. nesmí jednoznačně vymezit jednu formu energie či energetický nosič pro danou oblast a tím omezit hospodářskou soutěž v energetickém zásobování. Navíc přinucení odběratele ke spotřebě jednoho energetického média znamená zakázat mu přístup k ostatním médiím a pro takový postup není konkrétní opora ani v zákoně 406/2000Sb.

V zákoně 406 jsou však další pasáže, které snižování emisí nepochybně napomohou. Jde o §6, který předepisuje standardy minimální účinnosti a limitů spotřeb v budovách, a dále §9,

¹ Zákon č. 143/2001 Sb. ze dne 4. dubna 2001, o ochraně hospodářské soutěže

který stanovuje povinnost zpracovat energetické audity. Energetickým auditům se musí podrobit všechny fyzické a právnické osoby, jejichž spotřeba energie převyšuje úroveň 35 000 GJ za rok. Pro organizační složky státu, krajů a obcí a pro příspěvkové organizace je hraniční hodnota povinnosti auditu snížena na 1 500 GJ za rok.

Povinnost dodržovat výše zmíněné standardy pro minimální účinnost užití energie v budovách sice platí od r. 2001, avšak mnohé orgány (např. stavební úřady) dodržování těchto zákonných požadavků stále ještě nesledují. Dále zmíněné energetické audity mohou být skutečným přínosem pouze v případě, že v nich obsažená doporučená opatření budou realizována. Proto jeden z níže navrhovaných programů se realizací opatření zabývá.

2.2 Zákon o ochraně ovzduší

Jedním ze základních právních nástrojů, který umožňuje ovlivňovat vývoj struktury energetického zásobování území, je nový **Zákon o ochraně ovzduší č. 86/2002 Sb.** Krajům a obcím stanovuje zákon povinnosti a pravomoce v přenesené a samostatné působnosti.

Orgán kraje v přenesené působnosti:

- rozhoduje o vyměření poplatku, odkladu nebo prominutí části poplatku za znečišťování ovzduší zvláště velkých a velkých stacionárních zdrojů podle § 19 odst. 4, § 21 odst. 1 a § 22 odst. 3 a 5,
- kontroluje a hodnotí dodržování imisních limitů a emisních stropů na základě údajů z informačního systému kvality ovzduší,
- provádí dozor na úseku ochrany ovzduší ve své územní působnosti,
- ukládá plnění plánu snížení emisí nebo zásad správné zemědělské praxe u stacionárního zdroje podle § 5 odst. 6 a 8,
- vypracovává krajský program snižování emisí podle § 6 odst. 5,
- vypracovává programy zlepšování kvality ovzduší podle § 7 odst. 6 v oblastech s jeho zhoršenou kvalitou, které se nacházejí v jeho územní působnosti,
- podílí se na tvorbě národních programů snižování emisí jednotlivých znečišťujících látek,
- schvaluje návrhy opatření pro případy havárií u zvláště velkých a velkých stacionárních zdrojů a návrhy na jejich změny,
- schvaluje plány snížení emisí u stacionárního zdroje podle § 5 odst. 7,
- vypracovává integrovaný program zlepšení kvality ovzduší podle § 7 odst. 8,
- může vypracovat programy zlepšení kvality ovzduší za podmínek uvedených v § 7 odst. 10,
- schvaluje plány zásad správné zemědělské praxe u stacionárního zdroje podle § 5 odst. 9,

- stanovuje pro zvláště velké, velké a střední stacionární zdroje znečišťující látky nebo jejich stanovené skupiny, pro které budou uplatněny obecné emisní limity podle § 9 odst. 4,
- vyhlašuje regulační opatření k omezení emisí ze stacionárních zdrojů, které nepodléhají regulaci podle § 8 odst. 3, a plní úkoly podle 8 odst. 7; kontroluje dodržování těchto opatření a za jejich porušení ukládá provozovatelům pokuty,
- zpřístupňuje informace na základě tohoto zákona a zvláštních právních předpisů,
- vypracovává krajský regulační řád podle § 8 odst. 5,
- ode dne 1. ledna 2003 vydává povolení uvedená v § 17, s výjimkou stanoviska podle odstavce 1 písm. a) a povolení podle odstavce 2 písm. h),
- ukládá pokuty podle § 40,
- vede evidenci oznámení pro zvláště velké a velké stacionární zdroje podle § 54 odst. 9 a údaje z této evidence poskytuje ministerstvu od 1. ledna 2003,
- je dotčeným orgánem státní správy v územním, stavebním a kolaudačním řízení z hlediska ochrany ovzduší,
- stanovuje v pochybnostech způsob zjišťování emisí znečišťujících látek podle § 9 odst. 1.

Kraj v samostatné působnosti

- zaujímá stanoviska k návrhu krajského a místního programu snižování emisí a programu ke zlepšení kvality ovzduší (§ 6 a 7),
- se vyjadřuje k záměrům, které mohou výrazně ovlivnit čistotu ovzduší, k rozvojovým koncepcím a k programům rozvoje jednotlivých oborů a odvětví ve své územní působnosti. (Zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

Kompetence obce při regulaci zdrojů znečišťování vymezuje Zákon o ochraně ovzduší v §50:

Obcím zákon o ochraně ovzduší umožňuje na svém území, nebo jeho části, zakázat některé vyjmenované druhy paliv pro malé spalovací zdroje znečišťování, t.j. *pouze hnědé uhlí energetické, lignit, uhelné kaly a proplásky* (požadavky na kvalitu paliv jsou nově definovány vyhláškou MŽP č.357/2002).

Mezi kompetence obce patří dále zpoplatňování malých zdrojů znečišťování, a od 1. ledna 2003 vykonávají obecní úřady s rozšířenou přenesenou působností správní činnost i u středních zdrojů znečišťování.

Obec jakožto dotčený správní orgán v územním, stavebním a kolaudačním řízení má pak právo ovlivňovat dodržování některých ustanovení Zákona o ochraně ovzduší a návazných předpisů, z nichž významné jsou následující:

- Dle v § 3 odst. 8) Zákona vyplývá pro právnické a fyzické osoby povinnost, je-li to pro ně technicky možné a ekonomicky přijatelné, u nových staveb nebo při změnách staveb stávajících využít centrálních zdrojů tepla, popřípadě alternativních zdrojů, pokud je jejich provozování v souladu se Zákonem a předpisy vydanými k jeho provedení. Současně jsou povinny ověřit technickou a ekonomickou proveditelnost kombinované výroby tepla a energie.
- Dalším důležitým ustanovením je pak § 17 odst. 1 až 3, který stanovuje, že povolování zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů, příp. pokračování v jejich provozu po uplynutí lhůty platnosti stávajícího povolení, je podmíněno *souhlasným stanoviskem příslušného orgánu ochrany ovzduší*. Bez souhlasného stanoviska tohoto úřadu nemůže stavební úřad vydat kladné územní rozhodnutí.

Dále pak Zákon o ochraně ovzduší obce rovněž zmocňuje k dobrovolnému vydání místního *programu snižování emisí*² ve formě nařízení³ (dříve nazývaného vyhláška v přenesené působnosti), a obce v oblastech se zhoršenou kvalitou ovzduší jsou povinny zpracovat *program ke zlepšení kvality ovzduší*, a rovněž jej vydat jako nařízení. Tato nařízení jsou závazná pro všechny orgány a správní úřady konající v řízeních podle zákona o územním plánování a stavebním řádu⁴, která se týkají zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů. Z programů snižování emisí se „*vychází*“ zejména při územním plánování, územním rozhodování a povolování staveb nebo jejich změn.⁵

Mezi významné nástroje obcí v oblastech se zhoršenou kvalitou ovzduší pak ještě patří možnost vyhlášovat regulační opatření k omezení emisí ze stacionárních a mobilních zdrojů, které nepodléhají regulaci vyhlášené MŽP (§ 50, odst. (1) i)) v případě smogové situace.

Již neplatný zákon č. 389/1991 Sb., ve znění zákona č.211/1993 Sb.⁶ upravující problematiku ochrany ovzduší, zmocňoval obce mimo jiné k vyhlášení městských zón s omezením provozu zdrojů znečišťování (§5, odstavec 2). Tento zákon byl zrušen novým Zákonem o ochraně ovzduší č.86/2002 Sb.⁷, z kterého byla tato pravomoc obcí vypuštěna a nový zákon výše uvedené zmocnění obcí již neobsahuje. Vyhlášky obcí vyhlášené na základě zrušeného zákona tudíž ztrácejí právní oporu a jsou neúčinné, a při ovlivňování energetiky města je nutno vycházet z toho, co svěřuje do působnosti obce platná legislativa.

² Zákon o ochraně ovzduší č. 86/2002 Sb., §6 odst. (5): Orgán obce může zpracovat pro své území místní program snižování emisí znečišťujících látek nebo jejich skupin, s cílem zlepšení kvality ovzduší zejména dosažením imisních limitů jednotlivých znečišťujících látek nebo jejich stanovených skupin.

³ Dle Zákona o obcích (obecní zřízení) 128/200 Sb.: Na základě zmocnění v zákoně a v jeho mezích může rada obce vydávat právní předpisy ve věcech patřících do přenesené působnosti. Tyto právní předpisy se nazývají nařízení obce.

⁴ Zákon o ochraně ovzduší č. 86/2002 Sb. §6 odst. (6): Místní programy snižování emisí vydávají orgány obcí ve svých nařízeních, která jsou závazná pro všechny orgány a správní úřady konající v řízeních podle §17 ods.9 (podle zákona o územním plánování a stavebním řádu).

⁵ Zákon o ochraně ovzduší č. 86/2002 Sb. §6 odst. 7: Z programů snižování emisí se vychází při výkonu správy na místní úrovni zejména při územním plánování, územním rozhodování a povolování staveb nebo jejich změn a při posuzování záměrů, které mohou výrazně ovlivnit čistotu ovzduší, nebo rozvojových koncepcí a programů rozvoje jednotlivých oborů a odvětví (SEA).

⁶ Zákon č. 389/1991 ve znění zákona č.211/1993 o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování

⁷ Dále jen “zákon č.86/2002 Sb.”, “Zákon o ochraně ovzduší” nebo pouze “Zákon”.

Všechny nástroje omezování zdrojů znečišťování ovzduší musí však být použity s cílem zlepšení kvality ovzduší zejména dosažením imisních limitů jednotlivých znečišťujících látek, a s vědomím všech potřebných podkladů, tj. zejména výsledků monitoringu a imisních výpočtů sledovaných složek znečištění ovzduší.

2.3 Zákon o územním plánování a stavebním řádu

Dalším nástrojem, kterým lze do jisté míry ovlivňovat vývoj struktury energetického zásobování území, je **územní plán**. Územní plán však není realizační dokument, jedná se o dokumentaci plánovací, která stanovuje budoucí *funkční využití ploch*. Územní plán může např. vytvořit podmínky pro využití určité formy energie tím, že navrhne dostatečné plochy pro kapacitní zařízení a sítě pro dodávku těchto forem energie či paliv, o připojení však rozhodují jednotliví zákazníci sami. Dle Stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj⁸ nepatří stanovování druhu topného média či upravování provozu zdrojů znečišťování mezi cíle a úkoly územního plánování, jak vyplývají z paragrafů 1 a 2 zákona o územním plánování a stavebním řádu č. 197/1998 Sb.

Současná praxe územního a stavebního řízení v českých městech mnohdy výše uvedené skutečnosti nerespektuje. Nepodložená zamítavá stanoviska mohou následně vyústit v soudní spor investora s dotyčným správním úřadem a současné právo stojí v těchto případech na straně investora.

2.4 Zákon o integrované prevenci

Nejvýznamnější zdroje znečištění spadají pod systém integrované prevence a kontroly znečištění definovaném zákonem 76/2002 Sb. o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci)

V rámci systému integrované prevence rozhoduje krajský úřad o žádosti o vydání integrovaného povolení, provádí kontrolu integrovaného povolení anebo provozu zařízení a hodnotí aplikaci nejlepších dostupných technik. V této oblasti bude důležité vytvořit pro kraj jednotnou koncepci k vydávání integrovaných povolení a vyřešit otázku návaznosti na legislativní úpravy na celostátní úrovni. Ze způsobu aplikace Směrnice EU o velkých spalovacích zdrojích národním redukčním plánem musí také vycházet postup v rámci systému integrované prevence, tak aby docházelo k efektivnímu spolupůsobení obou nástrojů.

2.5 Energetický zákon

Zákon 458/2000 Sb. o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů upravuje podmínky podnikání, výkon státní správy a regulaci v energetických odvětvích, kterými jsou elektroenergetika, plynárenství a teplárenství, jakož i práva a povinnosti fyzických a právnických osob s tím spojené. Při tvorbě strategie a zejména při navrhování direktivních nástrojů, je nutné dbát na to, aby ve smyslu tohoto zákona nebyla narušená konkurence na trhu síťově vázaných energetických médií (elektřina, zemní plyn).

⁸ Věstník Ministerstva pro místní rozvoj 4 – 99: Stanovisko MMR ČR ke Stanovení způsobu zásobování tepelnou energií v územně plánovací dokumentaci

3 Nástroje regulace

3.1 Strategie a nástroje

Hlavní město Praha stojí v oblasti snižování negativních vlivů energetických procesů na ovzduší před dvěma hlavními úkoly:

- snížit emise produkované na daném území a přispět tak k plnění doporučených emisních stropů stanovených na daném území
- snížit imisní zatížení na svém území, a to zejména v oblastech se zhoršenou kvalitou ovzduší

Nástroje, které lze využít, většinou směřují k oběma těmto cílům:

- programy ke snižování emisí a zlepšování kvality ovzduší, regulační řády, emisní poplatky, zákaz využití určitých paliv (vyjmenovaných zákonem),
- k regulaci zvláště velkých zdrojů lze navíc využít proces vydávání integrovaných povolení
- dotační programy, programy podpory úspor energie, dobrovolné a informační nástroje

S ohledem na kompetence, které krajům v přenesené působnosti dává současná platná legislativa, může hl. m. Praha využít k regulaci energetiky zejména zmocnění vycházející z nového Zákona na ochranu ovzduší a ze Zákona o integrované prevenci.

Zákon o ochraně ovzduší dává krajům a obcím možnost, či v některých případech přímo nařizuje, zpracovat a ve formě nařízení vydat několik následujících regulativů. Jedná se o :

- Krajský a místní Program snižování emisí,
- Krajský a místní Program ke zlepšení kvality ovzduší pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší
- Vydání regulační řádu upravujícím vyhlášení a odvolávání regulačních opatření v případě vyhlášení vzniku smogové situace a omezení nebo zastavení provozu zdrojů znečišťování dle (§8 zákona o ochraně ovzduší 86/2002 Sb.).
- Správní řízení o povolení (umístění, výstavby nebo uvedení do provozu) zdrojů emisí znečišťujících látek, v rámci kterých musí být zohledněny požadavky Zákona o ochraně ovzduší a příslušných prováděcích právních předpisů.
- Poplatky za znečišťování ovzduší
- Zákaz vybraných paliv (uhelné kaly, proplátky, hnědé uhlí energetické, lignit) obcemi

Navíc uplatňuje kraj rozhodovací pravomoci v oblasti vydávaných integrovaných povolení, u kterých může požadovat plnění přísnějších požadavků na ochranu životního prostředí než stanovuje Zákon o ochraně ovzduší a příslušné prováděcí předpisy. Integrovaná povolení umožňují regulaci významných zdrojů znečištění, zatímco pro malé, střední a velké spalovací zdroje je nutné uplatnit jiné nástroje.

Kraje a obce mají dále možnost uplatnit dotační, dobrovolné a informační nástroje:

- Podpora hromadné přepravy, regulace dopravy včetně možnosti využití poplatkových systémů ve vybraných oblastech k zefektivnění využívání dopravní infrastruktury a omezení provozu v místech s vysokými koncentracemi znečišťujících látek.
- Vyhlašování programů finanční podpory pro realizaci opatření ke snižování emisí znečišťujících látek.
- Informování veřejnosti o výhodách přijímání opatření ke snižování emisí, a to například co se týče uplatňování energeticky úsporných opatření, využití obnovitelných zdrojů, omezení emisí z rozpouštědel, využívání ekologických způsobů přepravy apod.

3.2 Programy ke snížení emisí a ke zlepšování kvality ovzduší

Orgán kraje je povinen zpracovat pro své území krajský program snižování emisí znečišťujících látek nebo jejich stanovených skupin. Krajské programy snižování emisí musí být v souladu s národními programy a místní programy snižování emisí musí být v souladu s národními programy i s krajskými programy snižování emisí. Krajské a místní programy snižování emisí vydávají orgány kraje a obcí ve svých nařízeních, která jsou závazná pro všechny orgány a správní úřady konající v řízeních podle § 17 odst. 9. Plnění těchto programů orgány krajů a orgány obcí průběžně kontrolují a vyhodnocují.

Pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší jsou orgány kraje a orgány obce povinny vypracovat programy ke zlepšení kvality ovzduší pro znečišťující látky, u kterých jsou překračovány imisní limity a meze tolerance, v případě troposférického ozonu cílové imisní limity, a to za účelem plnění limitních hodnot ve lhůtách uvedených v prováděcím právním předpisu. Tato povinnost se vztahuje také na případy, kdy hodnoty úrovně znečištění ovzduší troposférickým ozonem nepřesahují hodnoty cílových imisních limitů, přesahují však hodnoty dlouhodobých imisních cílů.

V případě, že jsou imisní limity a meze tolerance překračovány u více než jedné znečišťující látky, musí být pro dotčenou oblast zpracován příslušným orgánem kraje nebo orgánem obce integrováný program ke zlepšení kvality ovzduší.

Programy ke snížení emisí a programy ke zlepšování kvality ovzduší mohou představovat východisko pro ovlivňování energetiky na území kraje a obce, podložené snahou o zlepšení kvality ovzduší v dané oblasti. Lze k tomu využít požadavky Zákona o ochraně ovzduší, aby se z výše uvedených programů vycházelo v stavebním a územním řízení.

Obsah krajských a místních programů ke snížení emisí stanovuje příloha č.2 k Zákonu o ochraně ovzduší. Mezi jiným vyjmenovává základní nástroje, které program obsahuje, a to:

- technická a technologická opatření
- technickoorganizační opatření
- administrativní opatření
- evidence zdrojů
- inventarizace emisí
- zásady spolupráce s orgány veřejné správy
- dohody orgánu obce s provozovateli zdrojů znečišťování ovzduší a dalšími subjekty

- práce s veřejností

3.3 Regulační řád pro případ smogové situace

Vedle programu ke zlepšení kvality ovzduší jsou kraje a obce zařazené mezi oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší povinny vydat v podobě nařízení **regulační řád pro případ smogové situace** (§8 odst.5 Zákona o ochraně ovzduší).

Regulační řád upravuje postup v případě mimořádně znečištěného ovzduší, kdy dojde k překročení zvláštních, tzv. varovných imisních limitů.

Vznik a ukončení smogové situace vyhláší Ministerstvo životního prostředí, respektive jim pověřená právnická osoba, jímž je Český hydrometeorologický ústav, a to neprodleně. Současně se vznikem smogové situace vyhlásí regulační opatření k omezování emisí ze stacionárních zdrojů, které se na znečišťování ovzduší rozhodujícím způsobem podílejí.

Tato opatření právě definuje regulační řád včetně seznamu stacionárních zdrojů podléhajících regulaci. Stanovuje postup a míru omezení nebo zastavení provozu stacionárních a mobilních zdrojů znečišťování na svém území, s výjimkou stacionárních zdrojů regulovaných prováděcím předpisem Ministerstva životního prostředí (t.j. zdrojů, jejichž seznam stanoví vyhláška MŽP).

Vydání regulačního řádu má dvojí funkci: krátkodobou funkci, která zamezí riziku překročení imisních limitů, a funkci dlouhodobou preventivní, neboť hrozba zastavení zdroje v případě smogové situace přispívá k přechodu zdrojů na méně znečišťující zdroje energie, které regulací nebudou dotčeny.

3.4 Poplatky za znečišťování ovzduší

Správa poplatků

Zákon o ovzduší uvádí, že orgán kraje rozhoduje o výši poplatku provozovatelů **zvláště velkých a velkých stacionárních zdrojů** a poplatky vybírá a případně vymáhá. Rozhodování o výši poplatku je přesně vymezeno zákonem a prakticky má kraj pouze možnost udělit odklad a odpuštění části poplatku v případě realizace opatření ke snížení emisí u zdroje. Poplatky ze zvláště velkých a velkých zdrojů jsou příjmem Státního fondu životního prostředí České republiky.

U **středně velkých zdrojů** je správcem poplatků obecní úřad s tzv. rozšířenou přenesenou působností, který má také možnost rozhodovat o udělení odkladu a odpuštění části poplatku v případě realizace opatření ke snížení emisí u zdroje. Tyto poplatky vybírají a vymáhají finanční úřady a jsou příjmem Státního fondu životního prostředí ČR.

U **malých zdrojů** je správcem poplatků obec, která má pravomoc rozhodnout o výši poplatků v rámci relativně úzkého rozmezí vymezeného zákonem (viz tabulka 2). Výnosy z poplatků malých zdrojů jsou příjmem obce a musí být použity k ochraně životního prostředí.

Odklad a prominutí placení poplatků

U zvláště velkých, velkých a středních zdrojů správce poplatku rozhodne o odkladu placení záloh na poplatky u znečišťující látky ve výši 60 % z celkové výše poplatku za znečišťování

ovzduší po dobu realizace prací za účelem snížení emisí této látky alespoň o 15%. Nutnými podmínkami (ne však postačujícími) pro přidělení odkladu provozovateli je:

- plnění emisních limitů stanovených u stacionárního zdroje
- žádost provozovatele o odložení části poplatků s podrobným popisem prací a jejich časového průběhu na snížení požadované výše emisí
- oznámení prokazatelného zahájení prací za účelem snižování emisí u stacionárního zdroje
- ukončení těchto prací nejdéle do 2 let od jejich započetí

Dokončí-li provozovatel práce na snížení emisí v souladu se stanovenými podmínkami v rozhodnutí o odkladu placení záloh na poplatky správce poplatku promine povinnost doplatit odloženou část poplatku.

Sazby poplatků

Poplatky za zvláště velké, velké a střední stacionární zdroje se platí za znečišťující látky nebo stanovené skupiny znečišťujících látek, pro které má zdroj znečišťování stanoven emisní limit. Roční výše sazeb poplatků a způsob jejich výpočtů jsou uvedeny v příloze č. 1 k tomuto zákonu o ochraně ovzduší (viz tabulka níže).

Sazby poplatků za znečišťující látky produkované zvláště velkými, velkými a středními stacionárními zdroji se stanovují takto:

tabulka 1 Roční výše sazeb poplatků pro hlavní zpoplatněné znečišťující látky

Znečišťující látka	Sazba (Kč/t)
Tuhé znečišťující látky	3 000
Oxid siřičitý	1 000
Oxidy dusíku	800
Těkavé organické látky	2 000
Těžké kovy a jejich sloučeniny	20 000
Oxid uhelnatý	600
Amoniak	1000
Methan	1000
Polycyklické aromatické uhlovodíky	20 000
Třída I	20 000

Třída II	10 000
----------	--------

Roční výši poplatku pro malé spalovací zdroje vyměří obec v rozmezí uváděném v následující tabulce. Výše poplatků není vysoká vzhledem k tomu, že více zpoplatněná paliva jsou levnější. Obce by měly stanovit poplatky na horní povolené hranici, aby tak zvýšily motivaci k využívání čistších paliv. Důsledné uplatňování poplatků v kompetenci obce může být jedním z faktorů při zvýhodňování určitých forem energie na jejím území a současně představovat určitý, byť ne významný, příjem obce.

tabulka 2 Rozmezí roční výše poplatků za znečištění ovzduší pro malé spalovací zdroje

Palivo	Rozmezí sazeb (Kč/rok)	
	Jmenovitý tepelný výkon	
	Nad 50 do 100kW včetně	nad 100 do 200 kW
Topné oleje s obsahem síry od 0,1 do 0,2%	1000 - 1500	1 500 - 2 000
Topné oleje s obsahem síry do 1%	1 500 - 2 500	2 500 - 3 000
Jiná kapalná paliva a látky, pokud zákon jejich spalování nezakazuje	6 000 - 8 000	8 000 - 12 000
Černé uhlí	1 500 - 2 000	2 000 - 3 000
Hnědé uhlí tříděné, palivo z hnědého uhlí	2 500 - 4 000	4 000 - 5 000
Hnědé uhlí energetické, lignit	4 000 - 6 000	6 000 - 10 000
Uhelné kaly, proplátky	10 000 - 20 000	20 000 - 40 000

Spalovací zdroj o jmenovitém tepelném výkonu do 50 kW není předmětem poplatku za znečištění ovzduší. U malých spalovacích zdrojů používajících jako paliva koks, dřevo, zemní plyn nebo topný olej s obsahem síry do 0,1% není sazba poplatku stanovena.

3.5 Povolování středních a větších zdrojů znečištění ovzduší v rámci ochrany ovzduší, územního plánování a stavebního řádu

Podle nového Zákona o ochraně ovzduší 86/2002 Sb. je umístění, výstavba a uvedení do provozu zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů, příp. pokračování v jejich

provozu po uplynutí lhůty platnosti stávajícího povolení, podmíněno souhlasem příslušného orgánu ochrany ovzduší, tj. krajského úřadu.

Bez souhlasného stanoviska tohoto úřadu nelze, aby příslušný správní úřad (tzn. stavební úřad) ve věci povolení stavby takového zdroje vydal kladné územní rozhodnutí (viz § 17 odst. 3).

Při povolení k výstavbě či uvedení do provozu plánovaného zdroje rozhoduje Krajský úřad na základě odborného posudku, jenž je žadatel povinen nechat si k projektu výstavby tohoto nového zdroje dát vypracovat k tomu autorizovanou osobou.

V případě vydávání povolení k umístění stavby středního a většího stacionárního zdroje v dané lokalitě, musí být tento odborný posudek navíc doplněn rozptylovou studií zpracovanou opět k tomu autorizovanou osobou, a to podle závazné metody stanovené prováděcím předpisem MŽP, se zdůvodněním nejvýhodnějšího řešení z hlediska ochrany ovzduší včetně uvedení emisí a předpokladů dodržování emisních limitů.

Připouští se předložení odborného posudku nebo rozptylové studie již dříve zpracované, pokud se předmět jejího zpracování neliší od údajů uvedených v žádosti a není starší než 2 roky.

Kraj jako příslušný orgán ochrany ovzduší vydává stanoviska a povolení k řízením podle stavebního zákona, která obsahují podmínky ochrany ovzduší. Jsou jimi stanoviska k územně plánovací dokumentaci v průběhu jejího pořizování a pro zvláště velké, velké a střední stacionární zdroje se jedná o následující povolení (podle § 17 odst. 1):

- k umístování staveb
- staveb zdrojů a k jejich změnám
- k uvedení zdrojů do zkušebního i trvalého provozu

Povolení kraje jako příslušného orgánu ochrany ovzduší, které obsahuje podmínky ochrany ovzduší, se dále mezi jiným vyžaduje (podle § 17 odst. 2):

- k záměrům na zavedení nových výrob s dopadem na ovzduší u zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů
- k záměrům na zavedení nových technologií s dopadem na ovzduší u zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů
- ke spalování nebo spoluspalování odpadu, včetně odpadních olejů podle § 18 odst. 1 nebo 2
- k výrobě zařízení, materiálů a výrobků, které znečišťují nebo mohou znečišťovat ovzduší, s výjimkou výrobků stanovených k posuzování shody podle zvláštního právního předpisu
- k výrobě nových technologií, výrobků a zařízení sloužících k ochraně ovzduší včetně technických podmínek provozu a návrhů provozních předpisů výrobce, s výjimkou výrobků stanovených k posuzování shody podle zvláštního právního předpisu
- ke změnám používaných paliv, surovin nebo druhů odpadů a ke změnám využívání technologických zařízení zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů; v rámci povolení k uvedeným změnám může orgán kraje stanovit s ohledem na charakter změny i takové emisní limity, které nejsou obsaženy pro daný stacionární zdroj v prováděcím právním předpisu, případně zpřísnit stanovené emisní limity pro tento zdroj,

- k vydání a změnám provozního řádu podle § 11 odst. 2,
- ke zvýšení obsahu síry v kapalných palivech pro stacionární zdroje,
- k pokračování provozu stacionárního zdroje po uplynutí lhůty platnosti stávajícího povolení.

Při vydávání výše uvedených stanovisek a povolení (podle § 17 odst. 1 a 2), která se dotýkají oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší, vychází příslušný orgán ochrany ovzduší (tj. krajský úřad) z programů ke zlepšení kvality ovzduší vypracovaných orgány kraje a/nebo obce.. Pro jiné oblasti se orgány ochrany ovzduší řídí národními, krajskými a místními programy snižování emisí.

Z programů snižování emisí se vychází při výkonu veřejné správy na krajské a místní úrovni, zejména při územním plánování, územním rozhodování a povolování staveb nebo jejich změn, a při posuzování záměrů, které mohou výrazně ovlivnit čistotu ovzduší, nebo rozvojových koncepcí a programů rozvoje jednotlivých oborů a odvětví.

Z programů ke zlepšení kvality ovzduší se vychází při výkonu veřejné správy na krajské a místní úrovni, zejména při územním plánování, územním rozhodování a povolování staveb nebo jejich změn a při posuzování vlivů staveb nebo technologií na životní prostředí podle zvláštního právního předpisu. (Zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)).

V případě stávajících zdrojů středního a většího tepelného výkonu pak může Krajský úřad rozhodnout o omezení nebo zastavení tohoto zdroje mj. v případě, kdy provozovatel provozuje stacionární zdroj, na který nebylo vydáno stanovisko nebo povolení podle § 17 odst. 1 nebo 2.

Případné odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek, tj. zdroj musí být ihned odstaven.

Mezi přechodná ustanovení nového Zákona o ochraně ovzduší však patří, že správní řízení na úseku ochrany ovzduší zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona (tj. 1. 6. 2002) se dokončí a sankce uloží podle dosavadních předpisů. Podle dosavadních předpisů se postupuje i v případech, kdy došlo k porušení zákona v době před nabytím účinnosti tohoto zákona.

3.6 Regulace v rámci územního plánování a stavebního řádu

U vybraných povolovacích řízení podle zákona o územním plánování a stavebním řádu je součástí žádosti odborný posudek, případně rozptylová studie se zdůvodněním nejvýhodnějšího řešení z hlediska ochrany ovzduší, včetně uvedení emisí a předpokladů dodržování emisních limitů. Tento požadavek se týká vydávání povolení pro stacionární zdroje střední (0,2 MW a výše), velké a zvláště velké v následujících případech:

- povolení k umístování staveb zdrojů,
- povolení staveb zdrojů a jejich změnám,
- povolení k záměrům na zavedení nových výrobních s dopadem na ovzduší,

- povolení k záměrům na zavedení nových technologií s dopadem na ovzduší.

V rámci územního a stavebního řízení má stavební úřad několik možností jak požadovat zpracování rozptylové studie:

- Neposkytne-li předložený návrh dostatečný podklad pro posouzení umístění navrhované stavby nebo jiného opatření v území, zejména vlivů na životní prostředí, vyzve stavební úřad navrhovatele, aby návrh v přiměřené lhůtě, maximálně však 12 měsíců, doplnil potřebnými údaji nebo podklady.
- V rozhodnutí o umístění stavby si stavební úřad může v odůvodněných případech vyhradit předložení podrobnějších podkladů.

Dále existují možnosti, jak může být chráněno plnění imisních limitů v rámci stavebních řízení:

- Dotýká-li se řízení podle stavebního zákona zájmů chráněných zákonem o ochraně ovzduší, rozhodne stavební úřad jen v dohodě, popřípadě se souhlasem orgánu státní správy, který chráněné zájmy hájí. Tento orgán státní správy může svůj souhlas vázat na splnění podmínek stanovených ve svém rozhodnutí v souladu se zákonem o ochraně ovzduší, na jehož podkladě je oprávněn zájem chránit.
- U středních, velkých a zvláště velkých zdrojů vydává orgán kraje stanovisko k povolení k umístění staveb, povolení staveb a k jejich změnám, a k uvedení zdrojů do provozu, k povolení k záměrům na zavedení nových výrobních a technologií (platí od 1.1.2003). Při vydávání tohoto stanoviska vychází orgán kraje z místního programu ke zlepšení kvality ovzduší a přihlíží k programům ke snížení emisí.
- V územním rozhodnutí vymezí stavební úřad území pro navrhovaný účel a stanoví podmínky k ochraně veřejných zájmů v území; jimi zabezpečí zejména soulad s cíli a záměry územního plánování a požadavky k ochraně zdraví a životního prostředí.
- Stavební úřad v územním řízení posoudí návrh především z hlediska péče o životní prostředí a potřeb požadovaného opatření v území a jeho důsledků.
- Ve stavebním řízení stavební úřad přezkoumá zejména, zda mimo jiné dokumentace splňuje podmínky územního rozhodnutí, požadavky týkající se veřejných zájmů, především ochrany životního prostředí, ochrany zdraví a života. Jestliže by uskutečněním nebo užíváním stavby mohly být ohroženy zájmy chráněné stavebním zákonem, předpisy vydanými k jeho provedení a zvláštními předpisy, stavební úřad žádost o stavební povolení zamítne.
- Vyžaduje-li to veřejný zájem z důvodů hygienických, bezpečnostních, požárních, provozních, ohrožení životního prostředí a estetických, nařídí stavební úřad provedení nezbytných úprav na stavbě vlastníku stavby nebo na stavebním pozemku vlastníku tohoto pozemku. Nařízené úpravy je vlastník stavby nebo pozemku povinen provést na svůj náklad.

Obec pořizuje územní plán obce, regulační plány a územně plánovací podklady. Územní plány obcí a regulační plány pro svá území schvaluje obec⁹. Závaznou část územně plánovací dokumentace a její změny, které schvaluje kraj nebo obec vyhlášují jejich orgány

⁹ Zákon č. 109/2001 § 13

obecně závaznou vyhláškou. Účastníkem každého územního řízení je obec a dále ten, komu zvláštní zákon toto postavení přiznává.

Stavební úřad oznámí zahájení stavebního řízení dotčeným orgánům státní správy a nařídí ústní jednání spojené s místním šetřením. Obec a dotčené orgány státní správy jsou povinny sdělit své stanovisko ve stejné lhůtě, ve které mohou uplatnit své námítky účastníci řízení. K připomínkám a námítkám, které byly nebo mohly být uplatněny v územním řízení nebo při projednávání regulačního plánu, jakož i územního plánu zóny nebo územního projektu zóny, se nepřihlíží.¹⁰

3.7 Systém integrované prevence a omezování znečištění

Dne 1. ledna 2003 vstoupil v účinnost zákon č. 76/2002 Sb. - Zákon o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci). Týká se kategorie spalovacích zařízení o jmenovitém tepelném příkonu větším než 50 MW, dále velkých průmyslových a zemědělských podniků, výrobců potravin a krmiv, provozovatelů skládek, spaloven atd., uvedených v Příloze 1 zákona. Pro dotčené podniky to znamená mnohem důkladnější a komplexnější přístup k minimalizaci a prevenci znečišťování životního prostředí. Vstoupením Zákona v účinnost vznikla pro provozovatele povinnost ve stanovených lhůtách získat tzv. integrované povolení pro provoz zařízení. Tato povolení jsou vydávána krajskými úřady nebo MŽP ČR a nahrazují řadu rozhodnutí dle složkové environmentální legislativy.

Přístup při hodnocení navrhovaných investic na výstavbu vycházející z aplikace nejlepších dostupných technik (BAT) má za cíl v dlouhodobém horizontu nejen zlepšení životního prostředí, ale především úsporu nákladů. V důsledku použití moderních technologií klesnou investice do surovin, materiálů a energie. Nemalé úspory vzniknou také recyklací odpadů, snížením poplatků za znečišťování životního prostředí atd.

Řízení o vydání integrovaného povolení trvá 4 – 6 měsíců. Závazné podmínky povolení vycházejí spíše z vyjednávání a dialogu mezi zúčastněnými stranami, než ze striktních nařízení úřadu. Předpokládá se zejména aktivní přístup ze strany podniku tj. vlastní návrhy např. na zavádění úspornějších a šetrnějších technologií, zlepšení hospodaření se surovinami, vodou a energií apod. Krajské úřady i Ministerstvo životního prostředí jsou připraveny k předběžnému projednání jak žádosti o integrované povolení, tak i veškerých s žádostí souvisejících problémů.

K zajištění odborného posouzení konkrétní žádosti v rámci správního řízení přispívá svým vyjádřením Agentura IP nebo tzv. odborně způsobilé osoby (právnícké osoby zapsané v Seznamu odborně způsobilých osob). Záleží na rozhodnutí pracovníků krajského úřadu, zda využijí odborné garance státu ve formě Agentury integrované prevence, nebo se obrátí na jinou odborně způsobilou osobu.

Ministerstvo životního prostředí zajišťuje odbornou podporu výkonu státní správy prostřednictvím Agentury integrované prevence. Jejím úkoly jsou:

- poskytování předběžných konzultací při přípravě žádosti jak pro provozovatele, tak pro státní správu
- bezplatné vyjádření k žádosti o vydání integrovaného povolení
- účast na pravidelných kontrolách

¹⁰ Zákon č. 109/2001 § 61

- spolupráce na výměně informací o nejlepších dostupných technikách (BAT)
- vedení Integrovaného registru znečišťování

Zákon o integrované prevenci a omezení znečištění a o integrovaném registru znečišťování upravuje:

- vydávání integrovaného povolení, které nahrazuje souhlasy, vyjádření, stanoviska a rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí, kterým se povoluje provoz zařízení uvedených v příloze zákona a kontrolu dodržování podmínek integrovaného povolení,
- vytváření a správu integrovaného registru znečišťování, stanovení ohlašovacích povinností provozovatelů a způsobu shromažďování dat o emisích a jejich zveřejňování.

Seznam zařízení, na která se bude vztahovat vydávání integrovaného povolení

O vydání integrovaného povolení pro stávající zdroje rozhodnuto správním úřadem do roku 2004 anebo 2007 v závislosti na datumu uvedení zdroje do provozu (pokud není stanoveno jinak). Od vstoupení zákona v platnost nebudou moci provozovatelé nových zdrojů provozovat svá zařízení bez integrovaného povolení.

Všechna zařízení, na něž se vztahuje povinnost mít integrované povolení k provozu lze rozdělit do tří typů:

- „stará“ zařízení (pro které byla podána žádost o stavební povolení do 30. října 1999 a které nebylo uvedeno do provozu do 30. října 2000) – povinnost mít povolení ke 30. říjnu 2007
- „novější“ zařízení (uvedené do provozu do 1.1.2003, ale nejsou „starými“ zařízeními anebo pro která bylo vydáno stavební povolení) - povinnost podat žádost o vydání integrovaného povolení do 31. 3. 2003.
- „nová“ zařízení (pro která nebylo vydáno stavební povolení před 1.1.2003) – povinnost mít pravomocné integrované povolení před stavebním povolením

Indikátory nejlepších dostupných technik (BAT) jsou uvedeny v referenčních dokumentech (BREF – BAT Reference Document), které vznikají na úrovni Evropské komise a jednotlivých členských států. Indikátory BAT jsou měrné veličiny, vztažené nejčastěji na jednotku produkce. Při stanovení indikátorů znečištění se vychází z parametrů samotné technologie, nikoliv z parametrů případně použité koncové technologie.

4 Návrh možného způsobu regulace energetiky

Program ke snižování emisí může podporovat takovou výstavbu nových zdrojů a rekonstrukci starých zdrojů emisí znečišťujících látek, které nezvyšují imisní zátěž v zónách s překročenými imisními limity a nepřekračují imisní limity v zónách, kde zatím nejsou překročeny. Následně lze v rámci územního a stavebního řízení požadovat, aby u středních, velkých a zvláště velkých zdrojů žadatelé o stavební povolení prokázali plnění tohoto požadavku doložením rozptylové studie. V praxi to může znamenat, že investor neobdrží pro nový zdroj stavební povolení, pokud nesníží emise na jiném místě, např. odstavením starého zdroje. U malých zdrojů lze požadovat, aby tyto nové zdroje nezvyšovaly emise, a to buď pouze v zónách s překročenými imisními limity, nebo i v jiných zónách, které ovlivňují svými emisemi zóny, kde se překračují imisní limity. Tuto povinnost bude možné plnit i v kompenzačními opatřeními, tzn. že se bude započítávat vliv nového/rekonstruovaného zdroje a současně provedení kompenzačního opatření (snížení emisí na jiném zdroji).

Zákon o ochraně ovzduší uvádí, že ze schválených programů snižování emisí se dále „vychází“ při výkonu veřejné správy na krajské a místní úrovni, zejména při územním plánování, územním rozhodování a povolování staveb nebo jejich změn, a při posuzování záměrů, které mohou výrazně ovlivnit čistotu ovzduší, nebo rozvojových koncepcí a programů rozvoje jednotlivých oborů a odvětví.

Programy snižování emisí jsou pak závazné pro všechny orgány a správní úřady konající v řízeních podle zákona o územním plánování a stavebním řádu.

4.1 Návrh regulace energetiky v rámci krajského programu ke snižování emisí

V této kapitole je uveden návrh regulace energetiky, který dle našeho názoru plně odpovídá platné legislativě. Uvádíme ho zde jako alternativu k dosavadní často právně pochybné praxi při vydávání městských vyhlášek a nařízení na realizaci energetické koncepce.

Po detailní analýze stávající legislativy jsme hledali právní nástroje obce na regulaci energetiky a případné vynucení opatření vyplývajících z územní energetické koncepce. Jedná se především o nástroje vyplývající z titulu ochrany životního prostředí. Navrhované řešení vychází z kritického pohledu na stávající stav, a to především na vyhlášené městské vyhlášky/nařízení na realizaci energetické koncepce.

Mezi stěžejní analyzované právní normy patří zákon o ochraně ovzduší č. 86/2002, zákon o hospodaření energií č. 406/2000, energetický zákon č. 458/2000, zákon o hospodářské soutěži č. 143/2001, Ústava ČR, Listina základních práv a svobod a rozhodnutí Ústavního soudu.

Východiskem při hledání takového právního postupu, který je v souladu se stávající legislativou je především:

- Ústava, článek 2, odstavec 4 a Listina základních práv a svobod, článek 2, odstavec 3, které říkají, že „nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“
- Listina základních práv a svobod, článek 4, odstavec 1 dále specifikuje, že: „povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích“
- Zákon o ochraně hospodářské soutěže 143/2001, §3, odstavec 2, písmeno c) zakazuje dohody mezi *soutěžiteli* zejména ty, „které vedou nebo mohou vést k narušení

hospodářské soutěže proto, že obsahují ujednání o *rozdělení trhu* nebo nákupních zdrojů.

S ohledem na výše uvedené a na již vynesena rozhodnutí Ústavního soudu v této věci zde uvádíme návrh na možný způsob regulace komunální energetiky, jež je podle našeho názoru v souladu s výše uvedenými platnými zákony. Tento návrh vychází z nového zákona o ochraně ovzduší 86/2002, který dává relativně nejsilnější nástroje na ovlivňování komunální energetiky.

Zde uvedený návrh neznamená nutně, že jej doporučujeme k uplatnění v hl. m. Praze. A to především z toho důvodu, že rozhodující vliv na znečištění a překračování imisních limitů u některých znečišťujících látek má především doprava, nikoliv již stacionární energetika. Návrh je zde uveden především jako dle našeho názoru právně průchozí alternativa k dosud rozšířeným městským vyhláškám, které překračují pravomoci dané zákonem.

4.2 Návrh Nařízení o administrativních opatřeních Programu ke snižování emisí

4.2.1 Důvodová zpráva

Zde je předkládán návrh Nařízení, kterým se definuje část Krajského Programu snižování emisí věnovaný administrativním opatřením. Administrativní opatření jsou položkou uvedenou v zákonem stanoveném obsahu programu.

Program snižování emisí znečišťujících látek nebo jejich stanovených skupin může orgán kraje dle zákona o ochraně ovzduší dobrovolně zpracovat pro své území a vydat jej jako nařízení, s cílem zlepšení kvality ovzduší zejména dosažením imisních limitů jednotlivých znečišťujících látek (zákon č. 86/2002 Sb. §6 odst. 5).

Zde navrhovaný Krajský program snižování emisí sám o sobě neukládá žádné nové povinnosti nad rámec zákona, aby nebyl v rozporu s Ústavou a Listinou základních práv a svobod, ale pouze uvádí, jaká opatření k ochraně ovzduší Kraj podporuje při výstavbě nových a změně stávajících stacionárních zdrojů znečištění. Prosazení tohoto zájmu pak vychází přímo ze zákona o ochraně ovzduší 86/2002 Sb.

Krajský program snižování emisí je závazný pro všechny orgány a správní úřady konající v řízeních podle zákona o územním plánování a stavebním řádu, která se týkají zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů (zákon č. 86/2002 Sb. §6 odst. 6). Z krajského programu se dále „vychází“ při výkonu veřejné správy na krajské a místní úrovni, zejména při územním plánování, územním rozhodování a povolování staveb nebo jejich změn, a při posuzování záměrů, které mohou výrazně ovlivnit čistotu ovzduší, nebo rozvojových koncepcí a programů rozvoje jednotlivých oborů a odvětví. Podle zákona o ochraně ovzduší (§ 17 odst. 9), při vydávání stanovisek a povolení podle § 17 odst. 1 a 2, která se dotýkají oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší, vychází příslušný orgán ochrany ovzduší (tj. orgán kraje) z programů ke zlepšení kvality ovzduší. Pro jiné oblasti se orgány ochrany ovzduší řídí národními, krajskými a místními programy snižování emisí podle § 6 odst. 2, 5 a 6.

4.2.2 Princip regulace v rámci Krajského programu snižování emisí

Krajský program snižování emisí je formulován tak, aby především zabránil překročení imisních limitů tam, kde zatím nejsou překročeny. Nicméně pokud již dojde k překročení imisních limitů v některé části území, pak program přijímá pouze taková opatření, aby se na tomto území dále imisní koncentrace nezvyšovaly.

Území kraje je rozděleno na několik zón dle kritéria dodržování imisních limitů. Protože míra plnění imisních limitů se u jednotlivých znečišťujících látek liší, pro každou znečišťující látku je kraj dělen na zóny následovným způsobem:

- Zónou B pro znečišťující látku X se rozumí vymezená část území, kde jsou překročeny imisní limity pro tuto znečišťující látku X.
- Zónou A pro znečišťující látku X se rozumí veškeré území, které není zónou B.

To znamená, že pokud nejsou imisní limity nikde na území kraje překročeny, celý kraj tvoří tzv. čistou zónu A pro všechny sledované znečišťující látky. Pokud ovšem dojde k překročení imisních limitů stanovených pro určitou znečišťující látku na části území, bude toto území dále nazýváno „znečištěnou zónou“ B pro tuto látku.

Dále program uvádí dvě různé možnosti posuzování vlivu zdroje na kvalitu ovzduší. Pro střední a větší zdroje se k posouzení vlivu zdroje na imisní koncentrace využívají rozptylové studie, které se zpracují dle zákona. Protože vypracování rozptylových studií by bylo neúměrně nákladné u malých zdrojů, posuzuje se u nich pouze příspěvek k emisím v rámci zón znečištěných anebo zón ovlivňujících kvalitu ovzduší v znečištěných zónách.

Střední, velké a zvláště velké zdroje

Program doporučuje, aby při umístování a změně středního, velkého anebo zvláště velkého stacionárního zdroje byla přijata taková opatření (včetně kompenzačních) pro každou znečišťující látku:

- aby nedošlo k překročení imisních limitů tam, kde nejsou překročeny, tj. v zóně A
- aby se nezvýšily imisní koncentrace látky, pro kterou jsou limity již překročeny, tj. v zóně B

Pro hodnocení efektu umístování anebo změny zdroje na imisní koncentrace je vhodné vycházet z rozptylové studie. Dle zákona o ochraně ovzduší je součástí žádostí k povolení o umístování staveb zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů rozptylová studie zpracovaná podle závazné metody rozptylových studií se zdůvodněním nejvýhodnějšího řešení z hlediska ochrany ovzduší včetně uvedení emisí a předpokladů dodržování emisních limitů.

Program požaduje, aby součástí rozptylové studie zpracované pro účely získání podpory v rámci Programu snížení emisí bylo jednoznačné prohlášení, zda dojde či nedojde na území obce vlivem zamýšlené akce (včetně kompenzačních opatření) k překročení imisních limitů. Dále obsahuje prohlášení o zvýšení, či nezvýšení imisních koncentrací látek, pro které jsou imisní limity překročeny. Rozptylová studie vychází z aktuálních podkladů poskytnutých krajem a obcí na jejíž území se zdroj nachází, a to zejména z rozptylové studie kraje a obce (imisního pozadí) a údajů o klimatických podmínkách včetně údajů o rychlosti a směru větru.

Malé zdroje

Pro malé zdroje zákon nevyžaduje přikládání rozptylové studie k žádosti o povolení. Jelikož náklady na vypracovávání rozptylových studií pro malý zdroj by mohly být neúměrné, pro tyto zdroje uplatňuje místní program alternativní schéma.

Schéma je postaveno na požadavku, aby ve znečištěné zóně B nový zdroj nezvýšil celkové emise dané látky produkované na území zóny. Navíc, pokud je zdroj umístěn v jiné zóně (C), která ovlivňuje ovzduší v znečištěné zóně B, zdroj nezvýší celkové emise znečišťující látky produkované v rámci zóny C.

Pro zavedení tohoto schématu je nutné definovat zóny C následovně:

- „Zónou C pro znečišťující látku“ se rozumí vymezená část území zóny A, ve které dodatečně produkované emise zvýší nezanedbatelně (nad stanovenou hranici) imisní koncentrace v zóně B.

Pak při výstavbě a změně malých stacionárních zdrojů program preferuje přijetí takových opatření (včetně kompenzačních), aby pro každou znečišťující látku:

- v zóně B se celkové emise produkované zdroji na tomto území nezvýšily
- v zóně C se celkové emise produkované zdroji na tomto území nezvýšily (a neměly tedy za následek zhoršení imisních koncentrací v již znečištěné zóně B)

Kompenzační opatření

Investoři do nových zdrojů či rekonstrukce stávajících zdrojů mohou zajistit realizaci kompenzačních opatření, která povedou ke snížení emisí u jiných stávajících zdrojů. V takovém případě se bude posuzovat efekt z výstavby nového zdroje či rekonstrukce stávajícího zdroje společně s kompenzačními opatřeními na stávajících zdrojích.

4.3 Návrh znění nařízení o administrativních opatřeních Programu snižování emisí

Nařízení hl. m. Prahy ...

ze dne ...

o administrativních opatřeních¹¹ Programu snižování emisí

Článek 1

Účel programu

- (1) Účelem Programu ke snížení emisí je udržení dobré kvality ovzduší na území hl. m. Prahy.
- (2) Podle zákona o ochraně ovzduší (zákon č. 86/2002 Sb. § 6 odst. 7) se z programů snižování emisí vychází při výkonu veřejné správy na krajské a místní úrovni, zejména při územním plánování, územním rozhodování a povolování staveb nebo jejich změn, a při posuzování záměrů, které mohou výrazně ovlivnit čistotu ovzduší, nebo rozvojových koncepcí a programů rozvoje jednotlivých oborů a odvětví.
- (3) Podle zákona o ochraně ovzduší (zákon č. 86/2002 Sb. § 17 odst. 9) při vydávání stanovisek a povolení podle § 17 odst. 1 a 2 zákona o ochraně ovzduší, která se dotýkají oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší, vychází příslušný orgán ochrany ovzduší z programů ke zlepšení kvality ovzduší. Pro jiné oblasti se orgány ochrany ovzduší řídí národními, krajskými a místními programy snižování emisí podle § 6 odst. 2, 5 a 6.

Článek 2

Základní pojmy

- (1) Pojmy uváděné v tomto nařízení jsou používány shodně s platným zněním Zákona o ochraně ovzduší (zákon č. 86/2002 Sb.) a stavebního zákona (zákon č. 109/2001 Sb.) a prováděcích právních předpisů k těmto zákonům.
- (2) „Sledovanou znečišťující látkou“ se v tomto nařízení rozumí znečišťující látka, pro kterou jsou stanoveny imisní limity a meze tolerance v nařízení vlády č. 350/ 2002 Sb. a jsou uvedeny v příloze č. 1 tohoto nařízení.
- (3) „Zónou B pro znečišťující látku“ se rozumí vymezená část území obce, kde je překročena hodnota jednoho nebo více imisních limitů nebo hodnota jednoho či více imisních limitů zvýšená o příslušné meze tolerance stanovené pro tuto znečišťující látku v příloze č. 1 k nařízení vlády 350/2002 Sb..
- (4) „Zónou A pro znečišťující látku“ se rozumí veškeré území obce, která není zónou B dle odst. (3).

¹¹ Dané obsahem Místního programu ke snižování emisí v odst. 3 písm. k bodu 3 v příloze č. 2 zákona č. 86/2002 Sb.

- (5) „Zónou C pro znečišťující látku“ se rozumí vymezená část území zóny A ve které dodatečné emise produkované na tomto území zvýší nezanedbatelně imisní znečištění ovzduší v zóně B (vyjádřené hmotnostní koncentrací této znečišťující látky).
- (6) „Zvýšením imisního znečištění ovzduší znečišťující látkou“ se v tomto nařízení rozumí zvýšení hmotnostních koncentrací této látky v ovzduší.
- (7) Pro každou sledovanou znečišťující látku jsou v příloze č. 2 tohoto nařízení vyjmenována území obce patřící do zóny A, B a C.
- (8) Kompenzačními opatřeními se rozumí opatření snižující emise znečišťujících látek na jednom nebo více stávajících zdrojů, které zabezpečí vlastník zdroje žádající o povolení k tomuto zdroji v rámci územního a stavebního řízení.

Článek 2

Střední, velké a zvláště velké zdroje znečišťování

- (1) Aby se udržela dobrá kvalita ovzduší v obci, je v rámci Krajského programu na snížení emisí cílem podporovat především takové střední, velké a zvláště velké zdroje, jejichž umístování a změna:
 - a. pro žádnou sledovanou znečišťující látku v zóně A nezpůsobí překročení imisních limitů a imisních limitů a mezí tolerance pro tuto znečišťující látku,
 - b. pro každou sledovanou znečišťující látku v zóně B nezpůsobí zvýšení imisního znečištění ovzduší touto znečišťující látkou.

Článek 3

Malé zdroje znečišťování

- (1) Aby se udržela dobrá kvalita ovzduší v obci, je v rámci Krajského programu na snížení emisí cílem podporovat především takové malé zdroje, jejichž umístování a změna:
 - a. pro žádnou sledovanou znečišťující látku v zóně B nezvýší celkové emise této znečišťující látky produkované zdroji umístěnými v této zóně,
 - b. pro žádnou sledovanou znečišťující látku v zóně C nezvýší celkové emise této znečišťující látky produkované zdroji umístěnými v této zóně.
- (2) V případě předložení rozptylové studie zpracované dle článku 5 budou předmětem podpory takové malé zdroje, které splňují požadavky Krajského programu na snížení emisí specifikované v článku 2.

Článek 4

Kompenzační opatření

- (1) Mezi podporované zdroje patří i takové zdroje, které požadavky článku 3 a 4 nesplní samostatně, ale společně s kompenzačními opatřeními, které snižují zároveň emise u jednoho nebo více jiných zdrojů znečišťování emisí.
- (2) Vlivy kompenzačních opatření na emise lze věrohodně prokázat především rozptylovou studií dle článku 5 a výši emisí znečišťujících látek lze věrohodně prokázat dle metodiky pro výpočet emisí z emisních faktorů stanovené v nařízení vlády č. 352/2002 Sb..
- (3) Údaje o kompenzačních opatřeních slouží k prokázání kvalifikace zdroje pro podporu i v rámci územního a stavebního řízení.

Článek 5

Rozptylové studie

- (1) Dle zákona o ochraně ovzduší (zákon č. 86/2002 Sb.) je součástí žádosti podle odst. §17 odst. (1) písm. b) a c) a odst. 2 písm. a), b), d) a e) zákona odborný posudek a v případech podle odst. 1 písm. b) rozptylová studie zpracovaná podle závazné metody rozptylových studií se zdůvodněním nejvýhodnějšího řešení z hlediska ochrany ovzduší včetně uvedení emisí a předpokladů dodržování emisních limitů.
- (2) Pro zdroje, které se ucházejí o podporu v rámci Krajského programu na snížení emisí a prokazují splnění požadavků daných článkem 3 a 4 předložením rozptylové studie, bude rozptylová studie zpracována dle odst. (1).
- (3) Součástí rozptylové studie zpracované pro účely získání podpory v rámci Krajského programu na snížení emisí je jednoznačné prohlášení, zda dojde či nedojde na území obce vlivem zamýšlené akce včetně kompenzačních opatření ke splnění požadavků článku 2 anebo článku 3.
- (4) Rozptylová studie vychází z aktuálních podkladů poskytnutých obcí, a to zejména z rozptylové studie obce (imisní pozadí) a údajů o klimatických podmínkách včetně údajů o rychlosti větru, jsou-li obcí zveřejněny.

Příloha č. 1 k nařízení č. ...

Seznam sledovaných znečišťujících látek

- oxid siřičitý
- suspendované částice
- oxidy dusíku

(Také je možné zařadit další znečišťující látky: olovo, amoniak, arsen, nikl, rtuť a polycyklické aromatické uhlovodíky vyjádřené jako benzo(a)pyren.)

Příloha č. 2 Krajského programu ke snížení emisí

Seznam a specifikace zón A, B a C pro každou sledovanou znečišťující látku

Zóny A, B a C jsou pro jednotlivé znečišťující látky definovány následovně:

1. Oxidy síry

a. Zóna A pro oxidy síry

- zónou A pro oxidy síry se rozumí veškeré území obce, které není součástí zóny B

b. Zóna B pro oxidy síry

- konkrétní seznam urbanistických obvodů, sídelních lokalit, ulic atd.

c. Zóna C pro oxidy síry

- konkrétní seznam urbanistických obvodů, sídelních lokalit, ulic atd.

2. Suspendované částice

a. Zóna A pro suspendované částice

- zónou A pro suspendované částice se rozumí veškeré území obce, které není součástí zóny B

b. Zóna B pro suspendované částice

- konkrétní seznam urbanistických obvodů, sídelních lokalit, ulic atd.

c. Zóna C pro suspendované částice

- konkrétní seznam urbanistických obvodů, sídelních lokalit, ulic atd.

3. Oxidy dusíku

a. Zóna A pro oxidy dusíku

- zónou A pro oxidy dusíku se rozumí veškeré území obce, které není součástí zóny B

b. Zóna B pro oxidy dusíku

- konkrétní seznam urbanistických obvodů, sídelních lokalit, ulic atd.

c. Zóna C pro oxidy dusíku

- konkrétní seznam urbanistických obvodů, sídelních lokalit, ulic atd.

4.4 Nařízení obce o zákazu některých paliv pro malé zdroje znečištění

Důvodová zpráva

Dle zákona č. 86/2002 § 50 odst. 1 písm. g) orgán obce v přenesené působnosti vydává nařízení, jímž může na svém území zakázat některé druhy paliv pro malé spalovací zdroje znečišťování; seznam těchto paliv pro obyvatelstvo je uveden v příloze č. 11 k tomuto zákonu.

Nařízení hl. m. Prahy

ze dne ...

o zákazu některých paliv pro malé zdroje znečištění

Článek 1

Základní pojmy

Pojmy uváděné v tomto nařízení jsou používány shodně s platným zněním Zákona o ochraně ovzduší (zákon č. 86/2002 Sb.) a prováděcích právních předpisů k tomuto zákonu.

Článek 2

Zákaz některých paliv

Na území hlavního města Prahy je pro obyvatelstvo zakázáno v malých stacionárních zdrojích znečišťování ovzduší, tj. zdrojích o jmenovitém tepelném výkonu nižším než 0,2 MW, zakázáno spalovat tato paliva:

- Hnědé uhlí energetické
- Lignit
- Uhelné kaly
- Proplásky

Článek 3

Sankce

Porušení tohoto nařízení se postihuje dle zákona 86/2002 Sb. v platném znění.

Článek 4

Účinnost

Toto nařízení nabývá účinnosti dnem....
