



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Jana Jiráska, Ph.D., a Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D., v právní věci

žalobce: **Společenství vlastníků Konradova 2, Brno**
sídlem Konradova 2206/2, Brno
zastoupený advokátem JUDr. Zdeňkem Hrouzkem
sídlem Pražákova 1008/69, Brno

žalovanému: **Magistrát města Brna**
sídlem Malinovského nám. 3, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 3. 2019, č. j. MMN/0095881/2019, sp. zn. OUSR/MMB/0486903/2018,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 3. 2019, č. j. MMN/0095881/2019, sp. zn. OUSR/MMB/0486903/2018, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Zdeňka Hrouzka, sídlem Pražákova 1008/69, Brno.

Odůvodnění:**I. Vymezení věci**

1. Úřad městské části města Brna Brno – Líšeň (dále jen „stavební úřad“) vydal dne 29. 10. 2018 rozhodnutí pod č. j. MCLISEN 09666/2018/2700/FAU, sp. zn. STP/08063/2018/FAU, kterým zamítl žádost žalobce o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení na změnu dokončené stavby „změna způsobu vytápění a přípravy teplé vody bytového domu“ na ulici Konradova č. p. 2206/2 na pozemku parc. č. 6055 v k. ú. Líšeň. Konkrétně se jednalo o odpojení objektu bytového domu od soustavy zásobování tepelnou energií (dále jen „SZTE“) a instalaci vlastního zdroje tepla – dvou nástěnných plynových kondenzačních kotlů, každý o jmenovitém výkonu 48 kW, a jednoho případně více tepelných čerpadel v provedení vzduch/voda a dvou nepřímotopných zásobníků.
2. Důvodem zamítnutí žádosti žalobce byla skutečnost, že pro navrhovaný stavební záměr bylo doloženo nesouhlasné závazné stanovisko Magistrátu města Brna ze dne 12. 4. 2018, č. j. MMB/0105511/2018/MIDA, jako dotčeného orgánu na úseku ochrany ovzduší (dále jen „orgán ochrany ovzduší“). Stanovisko odkázalo na Program zlepšování kvality ovzduší statutárního města Brna a Energetickou koncepci města Brna, z nichž dovodilo preferenci SZTE nebo bezemisních zdrojů tepla. Ekologické emisní vyhodnocení obsažené v energetickém posudku předloženém žalobcem orgán ochrany ovzduší nezohlednil s odůvodněním, že mu není známo, na základě jakých zdrojů a faktorů bylo toto vyhodnocení provedeno. Dále uvedl, že zákonem stanovené imisní limity nejsou v místě stavby překračovány. Upřednostňování spalovacích zdrojů tepla (včetně plynových kotlů) před bezemisními zdroji a SZTE by však zcela nepochybně přispělo ke zhoršení imisní situace v dotčené oblasti, neboť spalováním zemního plynu je do vnějšího ovzduší ve zvýšené míře uvolňován především oxid dusičitý. V okolí se dále nachází zatěžující dopravní komunikace Novolíšeňská s intenzitou dopravy 10 000 vozidel denně, která také přispívá ke koncentraci škodlivin v okolí. Orgán ochrany ovzduší též uvedl, že z hlediska čistě provozních nákladů projektovaných na 20 let je kotelna oproti výchozímu stavu dosti neekonomická a že odpojení objektu by mohlo vést k rozpadu fungující sítě rozvodu soustavy centrálního zásobování tepelnou energií v dané lokalitě. Orgán ochrany ovzduší uzavřel, že pro vytápění objektu není z hlediska ochrany ovzduší přijatelné upřednostnit spalovací zdroje tepla před fungujícím systémem centrálního zásobování teplem nebo před využitím tepelných zdrojů, které jsou v místě provozu bezemisní.
3. Na základě odvolání žalobce proti rozhodnutí stavebního úřadu žalovaný postupem podle § 149 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, požádal Krajský úřad Jihomoravského kraje jako nadřízený orgán orgánu ochrany ovzduší (dále jen „nadřízený orgán“) o potvrzení či změnu závazného stanoviska. Nadřízený orgán dne 4. 2. 2019 pod č. j. JMK 12791/2019, sp. zn. S-JMK 169062/2019 OŽP/Opl, závazné stanovisko potvrdil. Žalovaný poté odvolání žalobce zamítl a napadené rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

4. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného včasnou žalobou, v níž brojil zejména proti závaznému stanovisku. Namítl, že orgán ochrany ovzduší v závazném stanovisku hodnotil ekonomickou přijatelnost změny vytápění, ačkoliv tato úvaha mu nepřísluší a má ji

provádět stavební úřad. K tomu odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, č. j. 10 As 84/2014 – 59, a ze dne 23. 3. 2017, č. j. 10 As 299/2016 – 29.

5. Stejně tak žalobce s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu namítl, že orgánu ochranu ovzduší nepřísluší hodnotit vliv odpojení bytového domu na SZTE. Změnou vytápění by nedošlo k ohrožení fungující SZTE – k tomu by došlo pouze ukončením soukromoprávního vztahu mezi provozovatelem SZTE a odběratelem, což by nastalo i tehdy, pokud by byl smluvní vztah ukončen, aniž by byl stavební záměr realizován.
6. Závěr orgánu ochrany přírody, že upřednostňování spalovacích zdrojů tepla (včetně plynových kotlů) před bezemisními zdroji a SZTE by zcela nepochybně přispělo ke zhoršení imisní situace v dotčené oblasti, neboť spalováním zemního plynu je do vnějšího ovzduší ve zvýšené míře uvolňován především oxid dusičitý, není ničím podložen. Ačkoliv orgán ochrany ovzduší nezohlednil ekologické vyhodnocení z energetického posudku, zveřejnil z něj ve svém závazném stanovisku tabulku s chybným údajem o produkci CO₂ v neprospěch stavebního záměru. Pokud orgán ochrany ovzduší tvrdí, že při spalování zemního plynu je do ovzduší uvolňován především oxid dusičitý, pak dle energetického posudku by došlo k významnému snížení emisí NO_x. Jestliže i podle nadřízeného orgánu je ekologické vyhodnocení dle energetického posudku nepoužitelné, pak ale nadřízený orgán nenabízí žádné vlastní ekologické hodnocení a neuvádí žádné prokazatelné hodnoty, z nichž by vyplývalo, že varianta plynových kotlů v kombinaci s tepelnými čerpadly není ekologicky přijatelnější než SZTE. Závěr o ekologické nepřijatelnosti stavební úpravy je tak bez jakéhokoliv věcného odůvodnění. Moderní plynové kotle běží dle žalobce v režimu téměř dokonalého spalování zemního plynu. Neprodukují žádné emise benzo(a)pyrenu, žádné prachové částice PM₁₀ a PM_{2,5}, oxid siřičitý je ve spalinách obsažen v zanedbatelném množství a emise oxidu uhelnatého, uhlovodíků a oxidů dusíku jsou ve srovnání s ostatními palivy výrazně nižší. K závěrům orgánu ochrany ovzduší z Programu zlepšování kvality ovzduší statutárního města Brna žalobce namítl, že nelze ukládat práva a povinnosti nad rámce zákona.
7. Žalobce tedy z uvedených důvodů navrhl napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení. Na tomto procesním postoji žalobce setrval po celou dobu řízení před soudem.

III. Shrnutí vyjádření žalovaného

8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě zopakoval průběh správního řízení s tím, že záporné závazné stanovisko orgánu ochrany ovzduší bylo v odvolacím řízení potvrzeno nadřízeným orgánem, a proto žalovanému nezbylo, než odvolání bez dalšího zamítnout. Žalovaný si k námitkám týkajícím se závazného stanoviska vyžádal vyjádření nadřízeného orgánu, která učinil za součást svého stanoviska k žalobě. Nadřízený orgán v něm uvádí, že smyslem závazného stanoviska orgánu ochrany ovzduší podle § 11 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, je ochrana veřejného zájmu definovaného v § 1 odst. 1 tohoto zákona a posuzování navrhovaných stacionárních zdrojů a stanovování podmínek, za jakých lze tyto stacionární zdroje umístit či provést jejich stavbu. Energetické posudky zpracované podle zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, nejsou povinným podkladem pro vydávání těchto závazných stanovisek a nezakládají orgánu ochrany ovzduší povinnost rozhodovat podle jejich výsledku. Žalobce předložil v řízení dvě obsahově různé verze energetického posudku, obě z února 2018; správní orgány vycházely z verze doručené později. Jelikož v energetickém posudku byly pro ekologické hodnocení použity velmi

významně odlišné emisní faktory, než jaké měly být dle příslušných právních předpisů použity, je správnost výsledků (a tedy i číselně vyjádřený příznivější dopad na ochranu ovzduší) jen velmi málo pravděpodobný. Nadto dle názoru nadřízeného orgánu nemá žalobce jako právnická osoba právo domáhat se zrušení předmětných správních rozhodnutí a závazných stanovisek argumentem příznivějšího dopadu na životní prostředí, neboť k ochraně veřejného zájmu je nezbytná zvláštní žalobní legitimace dle § 66 s. ř. s.

9. Energetický posudek byl žalobcem předložen orgánu ochrany ovzduší jako součást žádosti o závazné stanovisko, a proto bylo na místě, aby se k němu tento orgán vyjádřil. Dle nadřízeného orgánu nic nenasvědčuje tomu, že by orgán ochrany ovzduší prováděl vlastní ekonomické vyhodnocení.
10. Dle nadřízeného orgánu je prokazování a poskytování důkazů, které látky vznikají při spalování zemního plynu, a jak tyto látky dále působí ve vnějším ovzduší, ze strany orgánu ochrany ovzduší za hranicí rozsahu běžného závazného stanoviska. Tyto informace jsou obecně známé a lze je dohledat v odborné literatuře. Předložený energetický posudek neposuzuje konkrétní imisní situaci v konkrétním dotčeném území a vztahy s dalšími zdroji, a proto z něj nemůže být zjevné, zda v dotčené lokalitě dojde ke zhoršení či zlepšení imisní situace. Preference SZTE dle zákona o ochraně ovzduší vychází z toho, že k emisím znečišťujících látek nedochází v místě spotřeby tepelné energie k vytápění a že potřebná tepelná či elektrická energie je vyráběna centrálně. V případě provozování nových spalovacích stacionárních zdrojů na místě, kde doposud žádné provozovány nebyly, jako je tomu v návrhu žalobce, vždy dojde ke zhoršení imisní situace. Jelikož hodnoty ekologického hodnocení uvedené v energetickém posudku nemohou být brány v potaz, neboť k jejich výpočtu není použita metoda stanovená legislativou, pak případná chyba v hodnotě CO₂ nemohla mít vliv na závaznou část závazného stanoviska. Nadřízený orgán doplnil, že tepelná energie v SZTE v Brně pochází rovněž ze spalování zemního plynu. Z porovnání lokálních zdrojů na spalování zemního plynu a centrálních zdrojů na spalování zemního plynu však vychází vzhledem k ochraně ovzduší z mnohých prokazatelných důvodů příznivěji centrální zdroje, na které jsou kladeny výrazně větší nároky.
11. Žalovaný závěrem navrhl, aby soud podanou žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci

12. Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Žaloba je přípustná (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).
13. Zdejší soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), bez jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.), vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
14. Ačkoliv je žalobou napadené rozhodnutí žalovaného, žalobce svou argumentaci směřuje v podstatě výlučně proti závaznému stanovisku orgánu ochrany ovzduší (a jeho následnému potvrzení). Podle § 75 odst. 2 s. ř. s. soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou

žalobou ve správním soudnictví. Jelikož závazné stanovisko orgánu ochrany ovzduší a jeho potvrzení vydané nadřízeným orgánem podle § 149 správního řádu nejsou samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, soud je k námitce žalobce přezkoumal v tomto řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009 – 113, publ. pod č. 2434/2011 Sb. NSS).

15. Podle § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány. Podle odst. 2 závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. Podle odst. 4 Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne. Konečně podle odst. 5 věta první téhož ustanovení platí, že jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska.
16. Druhý odstavec právě citovaného ustanovení, zakotvující náležitosti závazného stanoviska, byl do § 149 správního řádu vložen zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Jak vyplývá z důvodové zprávy k tomuto zákonu (tisk 927/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu, 7. volební období, digitální repozitář, www.psp.cz), „[n]avrhané doplnění reaguje na současnou neutěšenou praxi s velmi závažnými důsledky, kdy se značná část dotčených orgánů ve svých závazných stanoviscích a stanoviscích k opatřením obecné povahy často odchyluje od zmocnění, které je obsaženo ve zvláštních právních předpisech, požadavky formuluje po zcela volné úvaze a neodůvodňuje je. Vydávaná závazná stanoviska nezohledňují judikaturu, která dovodila, že při vydávání závazného stanoviska podle § 149 správního řádu, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je třeba na základě § 154 správního řádu přiměřeně použít ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a § 68 správního řádu)“. Zákonodárce tak reagoval na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž „[o]bsah závazného stanoviska, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, by tedy měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Jedině tak bude možné přezkoumat ve správním soudnictví zákonnost závazného stanoviska jakožto úkonu správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu ust. § 75 odst. 2 s. ř. s.“ (rozsudek ze dne 22. 10. 2009, čj. 9 As 21/2009 – 150, publ. pod č. 2381/2011 Sb. NSS).
17. V projednávané věci šlo žalobci o změnu způsobu vytápění a přípravy teplé vody bytového domu z centrální SZTE na dva kondenzační plynové kotle v kombinaci s tepelnými čerpadly. Podle § 77 odst. 5 věta první zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), může být změna způsobu dodávky nebo změna způsobu vytápění

provedena pouze na základě stavebního řízení se souhlasem orgánů ochrany životního prostředí a v souladu s územní energetickou koncepcí. Žalobce za účelem realizace svého záměru požádal o společné povolení ve společném územním a stavebním řízení podle § 94j zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Rovněž se obrátil na orgán ochrany životního prostředí – konkrétně na orgán ochrany ovzduší – který je k tomu příslušný podle § 11 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší (jedná se o umístění, provedení a užívání stavby stacionárního zdroje, který není uveden v příloze č. 2 zákona, tj. jde o spalování paliv v kotlích o celkovém jmenovitém tepelném příkonu do 300 kW) s žádostí o vydání závazného stanoviska.

18. Zákon o ochraně ovzduší v § 1 odst. 1 uvádí, že ochranou ovzduší se rozumí předcházení znečišťování ovzduší a snižování úrovně znečišťování tak, aby byla omezena rizika pro lidské zdraví způsobená znečištěním ovzduší, snížení zátěže životního prostředí látkami vnášenými do ovzduší a poškozujícími ekosystémy a vytvoření předpokladů pro regeneraci složek životního prostředí postižených v důsledku znečištění ovzduší. Podle § 3 odst. 1 téhož zákona jsou imisní limity a přípustné četnosti jejich překročení uvedeny v příloze č. 1 k tomuto zákonu. Imisní limity jsou závazné pro orgány ochrany ovzduší při výkonu jejich působnosti podle tohoto zákona a pro obce a kraje při výkonu jejich samostatné působnosti s dopadem na ovzduší. Podle § 9 odst. 1 téhož zákona v případě, že je v zóně nebo aglomeraci překročen imisní limit stanovený v bodech 1 až 3 v příloze č. 1 k tomuto zákonu, nebo v případě, že je v zóně nebo aglomeraci imisní limit stanovený v této příloze v bodu 1 překročen vícekrát, než je zde stanovený maximální počet překročení, zpracuje ministerstvo ve spolupráci s příslušným krajským úřadem nebo obecním úřadem a s příslušným krajem nebo obcí v samostatné působnosti do 18 měsíců od konce kalendářního roku, ve kterém došlo k překročení imisního limitu, pro danou zónu nebo aglomeraci program zlepšování kvality ovzduší. Program zlepšování kvality ovzduší schvaluje ministerstvo a vyhlašuje ho ve Věstníku Ministerstva životního prostředí. Podle § 12 odst. 1 téhož zákona při vydání stanoviska, závazného stanoviska a povolení provozu podle § 11 odst. 1 až 3 vychází ministerstvo, krajský úřad a obecní úřad obce s rozšířenou působností z programů zlepšování kvality ovzduší a z úrovně znečištění znečišťujícími látkami, které mají stanoven imisní limit v bodech 1 a 2 přílohy č. 1 k tomuto zákonu. V případě znečišťujících látek, které mají stanoven imisní limit v bodech 3 a 4 přílohy č. 1 k tomuto zákonu, k úrovním znečištění přihlíží.
19. V § 16 zákona o ochraně ovzduší jsou specifikovány zákonné povinnosti právnických a fyzických osob. Podle § 16 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší je osoba uvádějící na trh v České republice spalovací stacionární zdroj o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším povinna prokázat certifikátem podle jiného právního předpisu, že spalovací stacionární zdroj splňuje emisní požadavky pro tento stacionární zdroj podle přílohy č. 10 k tomuto zákonu. Konečně podle § 16 odst. 7 téhož zákona platí, že právnická a fyzická osoba je povinna, je-li to technicky možné, u nových staveb nebo při změnách stávajících staveb využít pro vytápění teplo ze soustavy zásobování tepelnou energií nebo zdroje, který není stacionárním zdrojem. Tato povinnost se nevztahuje na rodinné domy a stavby pro rodinnou rekreaci a na případy, kdy energetický posudek prokáže, že využití tepla ze soustavy zásobování tepelnou energií nebo zdroje energie, který není stacionárním zdrojem, není pro povinnou osobu ekonomicky přijatelné.
20. Orgán ochrany ovzduší v závazném stanovisku nepochybně hájí veřejný zájem na zdravém životním prostředí, a to konkrétně zájem na snižování znečištění ovzduší. Tento obecný

zájem a účel zákona specifikovaný ve výše citovaném § 1 odst. 1 je nicméně konkretizován v navazujících ustanoveních, z nichž především musí orgán ochrany ovzduší vycházet tehdy, rozhoduje-li o právech a povinnostech osob.

21. Z citované úpravy konkrétně vyplývá, že úkolem orgánu ochrany ovzduší není zabývat se ekonomickou přijatelností využití tepla ze SZTE. Ekonomická (ne)přijatelnost ve smyslu § 16 odst. 7 je jednou z podmínek (byť stanovenou zákonem o ochraně ovzduší), kterou posuzuje výhradně stavební úřad. Stejně tak pro závazné stanovisko orgánu ochrany ovzduší není nijak určující, zda by mohlo dojít k rozpadu fungující sítě rozvodu soustavy centrálního zásobování tepelnou energií v dané lokalitě (srov. k tomu i žalobcem zmiňovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu zejm. rozsudky ze dne 25. 9. 2014, č. j. 10 As 84/2014 – 59, a ze dne 11. 4. 2014, č. j. 5 As 89/2013 – 50). Úvahy orgánu ochrany ovzduší, které v těchto směrech uváděl v odůvodnění svého závazného stanoviska, mají pro závěr uvedený ve výroku závazného stanoviska nulový význam. Sama nadbytečnost těchto úvah ovšem nemůže vést k závěru o nezákonnosti závazného stanoviska – tak by tomu bylo pouze v případě, pokud by závazné stanovisko žádné další úvahy neobsahovalo.
22. Ustanovení § 12 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší ukládá orgánu ochrany ovzduší povinnost posoudit záměr, který je předmětem závazného stanoviska, pouze ze dvou hledisek, jimiž jsou:
 - a) program zlepšování kvality ovzduší ve smyslu § 9 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší;
 - b) úroveň znečištění znečišťujícími látkami, které mají stanoven imisní limit v příloze č. 1 zákona o ochraně ovzduší.
23. Pokud jde o hledisko pod písm. a), pak orgán ochrany ovzduší musí zjistit, zda byl pro dotčenou oblast takový program vydán, a případně, zda obsahuje nějaká pro záměr relevantní opatření. Soud zdůrazňuje, že tento program byl do 31. 8. 2018 vydáván ve formě opatření obecné povahy; s účinností od 1. 9. 2018 byla tato forma odstraněna. Stále se nicméně jedná o podzákonný právní předpis vydávaný Ministerstvem životního prostředí, který nemůže ukládat žádné povinnosti nad rámec zákona.
24. Pokud jde o hledisko pod písm. b), pak musí orgán ochrany ovzduší zjistit, zda v místě realizace záměru jsou či nejsou překračovány zákonem stanovené imisní limity a zda navrhovaný záměr může úroveň znečištění nějak ovlivnit. Tato zjištění orgánu ochrany ovzduší přitom musí být z povahy věci co nejkonkrétnější. Soud podotýká, že i v případě překročení imisních limitů v dané oblasti se nemusí automaticky jednat o důvod pro vydání nesouhlasného závazného stanoviska (srov. § 11 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší, který umožňuje vydat souhlasné stanovisko za určitých podmínek i v těchto případech, a to dokonce u velkých stacionárních zdrojů).
25. Při posuzování záměru na změnu způsobu vytápění ve smyslu § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší pak musí orgán ochrany ovzduší vycházet též z toho, že toto ustanovení sice upřednostňuje vytápění ze SZTE (či nestacionárního zdroje), nicméně jiný způsob vytápění umožňuje za podmínky technické nemožnosti či ekonomické nepřijatelnosti zásobování teplem ze SZTE (či nestacionárního zdroje) prokázané energetickým posudkem. Orgán ochrany ovzduší tak musí vycházet z toho, že vytápění teplem ze stacionárních zdrojů (včetně plynových kotlů, které chce použít žalobce) zákonodárce nezakázal. Negativní závazné stanovisko orgánu ochrany ovzduší proto musí být v tomto případě odůvodněno výlučně prokázaným silným veřejným zájmem vyplývajícím z hledisek a) a b) citovaných výše.

26. Orgán ochrany ovzduší v projednávané věci v odůvodnění závazného stanoviska odkázal na Program zlepšování kvality ovzduší města Brna, který je pravidelně aktualizován. Konkrétně pak k tomu uvedl, že *„Základním cílem Programu je stanovit taková opatření, jejichž realizace povede ke zlepšení kvality ovzduší a dosažení přípustné úrovně znečištění. Tam, kde jsou tyto úrovně splněny, je třeba realizovat opatření uvedená v Programu v přiměřeném rozsahu tak, aby hodnoty přípustné úrovně znečištění nebyly překročeny. Jedním z opatření, které vede ke zlepšení kvality ovzduší, je preference SZTE nebo bezemisních zdrojů tepla.“* K tomu soud uvádí, že závazné stanovisko blíže nekonkretizuje, o jaký program zlepšování kvality ovzduší se má jednat (kdy byl přijat), případně o jakou jeho aktualizaci, ani kde jsou v něm citované závěry obsaženy. Tento program či jeho aktualizace (případně jejich pro věc určující část) nejsou součástí správního spisu orgánu ochrany ovzduší, ani nadřízeného orgánu, a závěry uvedené v závazném stanovisku tak není možné ze strany soudu přezkoumat. Nadto soud podotýká, že i kdyby program ochrany ovzduší preferoval SZTE nebo bezemisní zdroje tepla, nemůže (jako podzákonný předpis) vylučovat využití jiných zdrojů tepla, které za určitých podmínek připouští § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší. Jinými slovy jen na základě v programu (údajně) uvedené preference, nelze vydat nesouhlasné závazné stanovisko orgánu ochrany ovzduší v případě použití jiných než preferovaných zdrojů tepla.
27. Orgán ochrany ovzduší dále odkázal na kapitoly 5.4.1.1 až 5.4.1.4 Energetické koncepce statutárního města Brna, z nichž má vyplývat požadavek na primární prověření možnosti napojení objektu na rozvody SZTE. Až v případě nemožnosti této varianty se připouští alternativní řešení zásobování tepelnou energií, např. elektrickou energií, tepelným čerpadlem apod. Citovaná energetická koncepce rovněž není součástí správního spisu orgánu ochrany ovzduší, a proto uvedené závěry soud nemůže přezkoumat. Kromě toho není úkolem orgánu ochrany ovzduší zabývat se záměrem žalobce z hlediska územní energetické koncepce, neboť soulad záměru s touto koncepcí posuzuje výlučně stavební úřad (viz výše citovaný § 77 odst. 5 energetického zákona). I v případě územní energetické koncepce pak platí, že nemůže namísto zákonodárce zakázat realizaci záměrů, které připouští § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší. Závěry orgánu ochrany ovzduší založené na energetické koncepci jsou tedy nejen nepřezkoumatelné, ale pro vydání závazného stanoviska též nepoužitelné, resp. nadbytečné.
28. V další části závazného stanoviska orgán ochrany ovzduší citoval ekologické vyhodnocení emisí škodlivých látek obsažené v energetickém posudku předloženém žalobcem a konstatoval, že jej nemůže ve věci zohlednit, neboť mu není známo, na základě jakých zdrojů a faktorů bylo toto vyhodnocení provedeno. Energetický posudek je povinným důkazem pro stavební řízení ve smyslu § 77 odst. 5 energetického zákona ve spojení s § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší k prokázání energetické nepřijatelnosti využití tepla ze SZTE nebo zdroje energie, který není stacionárním zdrojem. Součástí energetického posudku je též hodnocení ekologické proveditelnosti, kterou se rozumí instalace nebo připojení alternativního systému dodávky energie bez zvýšení množství primární energie z neobnovitelných zdrojů energie oproti stávajícímu nebo navrhovanému stavu. (§ 9a odst. 2 písm. a) zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření s energií, ve spojení s § 7 odst. 3 písm. c) a s přílohou č. 6 vyhlášky č. 480/2012 Sb., o energetickém auditu a energetickém posudku, jež v tomto ohledu dokazuje na § 7 odst. 3 vyhlášky č. 264/2020 Sb., o energetické náročnosti budov). Soud souhlasí s nadřízeným orgánem v tom, že orgán ochrany ovzduší může hodnocení ekologické proveditelnosti obsažené v energetickém posudku posuzovat jako jakýkoliv jiný podklad pro své závazné stanovisko (§ 50 správního řádu), byť není

určeno pro jeho rozhodování. Tato skutečnost ovšem nezabavuje orgán ochrany ovzduší povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a který je nezbytný pro jeho rozhodnutí (§ 3 správního řádu). Orgán ochrany ovzduší tedy nepochybil, pokud se tímto hodnocením zabýval a vyslovil se k jeho nepoužitelnosti jako podkladu závazného stanoviska. V takovém případě ale bylo na místě zjistit potřebný stav věci jinak (viz dále).

29. V závěrečné části závazného stanoviska se orgán ochrany ovzduší věnoval situaci v daném území a stavu znečištění. Uvedl pětileté průměry stavu znečišťujících látek za období let 2012 – 2016 z údajů Českého hydrometeorologického ústavu (tyto údaje opět nejsou součástí správního spisu, v závazném stanovisku je uveden pouze internetový odkaz) a konstatoval, že v místě stavby nejsou překračovány zákonné imisní limity. Tento příznivý stav je dle orgánu ochrany ovzduší, kromě příznivých rozptylových podmínek v posledních letech, způsoben využíváním v místě provozu bezemisních zdrojů tepla a především využíváním SZTE. Upřednostňování spalovacích zdrojů tepla (včetně plynových kotlů) před bezemisními zdroji a SZTE by však zcela nepochybně přispělo ke zhoršení imisní situace v dotčené oblasti, neboť spalováním zemního plynu je do vnějšího ovzduší ve zvýšené míře uvolňován především oxid dusičitý. V okolí se dále nachází zatěžující dopravní komunikace Novolíšeňská s intenzitou dopravy 10 000 vozidel denně, která také přispívá ke koncentraci škodlivin v okolí.
30. Takové odůvodnění je zcela nedostatečné a ani jedno z uvedených tvrzení není ničím podloženo. Jestliže orgán ochrany ovzduší dospěl k závěru, že v daném místě nejsou překračovány imisní limity, měl se dále zabývat tím, jaký vliv na znečištění by mohla mít realizace žalobcova záměru. To však orgán ochrany ovzduší vůbec neučinil – hodnocení ekologické proveditelnosti předložené žalobcem odmítl, avšak sám si žádné relevantní vyhodnocení situace neobstaral a své závěry založil na obecných tezích. Důvody příznivého stavu, vliv záměru žalobce ani vliv přilehlé silnice není ničím dokumentován (správní spis v tomto ohledu neobsahuje žádné podklady). Soud nemůže akceptovat argumentaci nadřízeného orgánu obsaženou v potvrzení závazného stanoviska a ve vyjádření k žalobě, že jde o skutečnosti obecně známé, které lze dohledat v odborné literatuře. Takový přístup je v právním státě nepřijatelný: je úkolem dotčeného orgánu jako odborného garanta v dané oblasti, aby shromáždil dostatek podkladů pro posouzení vlivu konkrétního záměru na ovzduší, tyto vyhodnotil a svůj následně učiněný závěr přezkoumatelně odůvodnil. Odůvodnění závazného stanoviska přitom musí být podrobné a přesvědčivé zejména v případech, kdy je vydáváno závazné stanovisko nesouhlasné, jehož přímým následkem je zamítnutí žádosti účastníka správního řízení.
31. Lze tak shrnout, že případná preference určitého způsobu vytápění v programu zlepšování kvality ovzduší nemůže sama o sobě vést k vydání negativního závazného stanoviska orgánu ochrany ovzduší v řízení dle § 77 odst. 5 energetického zákona. Jestliže orgán ochrany ovzduší při posuzování takového záměru zjistí, že v dané oblasti nejsou překračovány zákonné imisní limity, musí se dále zabývat konkrétním vlivem záměru na stav znečištění ovzduší. Za tím účelem si opatří podklady od účastníka řízení nebo ve své režii, a to včetně případných odborných vyjádření či znaleckých posudků. Jako podklad v projednávané věci může sloužit též certifikát o splnění emisních požadavků u žalobcem požadovaných kotlů ve smyslu § 16 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší. V případě, že rozsah znečištění nebude přesně zjistitelný nebo se bude pohybovat v určitých mezích, může orgán ochrany ovzduší vycházet z nejhorší možné varianty, jak mu umožňuje princip předběžné opatrnosti zakotvený v § 13 odst. 1 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

Na základě takto učiněných zjištění pak může teprve orgán ochrany ovzduší uzavřít, zda žalobcův záměr bude mít za následek natolik výrazné zhoršení úrovně znečištění, že jej již z pohledu ochrany ovzduší nelze povolit.

32. Soud tedy uzavírá, že odůvodnění obsažené v závazném stanovisku je v rozporu s § 149 odst. 2 správního řádu neúplné, obecné, nemá podklad ve správním spisu a jeho závěry jsou nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Nadřízený orgán tyto nedostatky závazného stanoviska neodstranil, a nelze tudíž přezkoumat ani jeho závěry. V důsledku nepřezkoumatelnosti závazného stanoviska a jeho potvrzení je pak nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů též žalobou napadené rozhodnutí žalovaného.

V. Závěr a náklady řízení

33. S ohledem na konstatovanou nezákonnost závazného stanoviska zdejší soud rozhodnutí žalovaného zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž je žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 4 a 5 s. ř. s.).
34. Zákonná úprava neumožňuje soudu, aby v případě nezákonnosti závazného stanoviska jako podkladového úkonu ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. zrušil též toto stanovisko. V důsledku vysloveného závazného právního názoru soudu se však závazné stanovisko a jeho potvrzení stávají právně neúčinné, byť nedošlo k jejich formálnímu zrušení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017, čj. 9 As 269/2016 – 44, publ. pod č. 3680/2018 Sb. NSS). V novém řízení je tak třeba podle aktuálních okolností případně obstarat nové závazné stanovisko, které bude respektovat závazný právní názor soudu.
35. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
36. Žalovaný neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce naopak dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce jsou tvořeny odměnou jeho zástupce za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a podání žaloby) podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), přičemž mimosmluvní odměna za jeden úkon právní služby činí částku 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Dále žalobci náleží náhrada hotových výdajů jeho zástupce v paušální výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). K tomu soud připočetl náhradu za daň z přidané hodnoty, kterou je zástupce žalobce povinen odvést z odměny a náhrad ve výši 1 428 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.) a zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Celkem tedy žalobci na náhradě nákladů řízení náleží částka ve výši 11 228 Kč. Zdejší soud uložil žalovanému zaplatit náhradu nákladů řízení k rukám zástupce žalobce v přiměřené lhůtě.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 18. února 2021

Mgr. Petr Šebek
předseda senátu