



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Miroslava Makajeva a Mgr. Josefa Straky ve věci

žalobkyně:

E. P., s.r.o., IČO: X,
se sídlem X,

zastoupená advokátem Mgr. Ing. Ondřejem Kolářem,
se sídlem Perucká 9, Praha,

proti

žalovanému:

Krajský úřad Středočeského kraje,
se sídlem Zborovská 11, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 4. 2018, č. j. 049264/2018/KUSK,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobkyně je procesním nástupcem původního žalobce JUDr. T. P., jenž se v postavení správce konkurzní podstaty úpadce P. T. a.s., IČO: X, sídlem X (dále jen „úpadce“), žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí

Městského úřadu P. (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 16. 8. 2017, č. j. MeUPB 74565/2017 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla stavebníkům povolena stavba „Plynová kotelna a solární systém – X č. p. X“.

2. Předně původní žalobce namítl, že se žalovaný nedostatečně vypořádal s jeho námitkou, že není zřejmé, zda stavebníkem jsou jednotlivé fyzické osoby označené v prvostupňovém rozhodnutí jako „stavebníci“, či Společenství vlastníků domu č. p. X, IČO: X, sídlem X [patrně míněno S. V. D. č.p. X v P. (dále jen „SVJ“) – pozn. soudu], které jako stavebník označeno nebylo. Na mnoha předložených dokladech (včetně závazných stanovisek a energetického posudku) je přitom jako stavebník uvedeno. Původní žalobce též namítl, že touto vadou řízení se správní orgány měly zabývat i bez námítky, a proto považuje napadené rozhodnutí za nezákonné.
3. Původní žalobce též namítl, že se žalovaný nevypořádal s jeho námitkou, že nebylo doloženo, že vlastníci bytů (spoluvlastníci společných prostor) souhlasili s odpojením od centrálního vytápění a s konkrétní stavbou. Společenství vlastníků jednotek může zajišťovat správu domu a v souladu s § 1196 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“) zastupovat vlastníky jednotek. Nemůže však bez řádného pověření jednat samostatně a zasahovat do vlastnických práv vlastníků stavby. Správní orgán I. stupně zatížil správní řízení vadou, pokud po stavebníkovi a jeho zmocněnci nepožadoval prokázání aktivní legitimace k vyřízení stavebního povolení, zejména s ohledem na to, že ne všichni vlastníci se stavbou souhlasili.
4. Původní žalobce též vytýkal žalovanému nevypořádání námítky, že nebylo doloženo, že všechny osoby označené jako stavebníci požádaly o stavební povolení nebo souhlasily, aby je ve stavebním řízení zastupovala společnost T. S. s.r.o. (dále jen „T. S.“). Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že ve správním spise nechybí zmocnění potřebné většiny vlastníků bytových jednotek z února 2017, nevypořádal se však s tím, že nešlo o zmocnění všech vlastníků, přičemž nebylo doloženo, že všichni vlastníci jednotek označení jako stavebníci požádali o stavební povolení.
5. Dále původní žalobce namítl, že se žalovaný dostatečně nevypořádal s jeho odvolací námitkou, dle které správní orgán I. stupně nepřezkoumal žádost stavebníka z hlediska ochrany ovzduší s ohledem na § 16 odst. 7 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“). Původní žalobce v odvolání poukázal na to, že stavba předpokládá trvalé odpojení od centrálního zdroje tepelné energie a přechod na vytápění z lokální plynové kotelny, a namítl, že stavebník nedoložil ekonomickou nepřijatelnost stávajícího způsobu vytápění ze soustavy zásobování tepelnou energií. Správní orgán I. stupně ani žalovaný ekonomickou nepřijatelnost neposuzovali. Energetický posudek vypracovaný Ing. M. D., Ph.D., předložený stavebníkem je nesprávný, nekonkrétní a nepřezkoumatelný. Žalovaný se vůbec nezabýval energetickým posudkem č. 111896.0 Ing. D. B. (dále jen „Energetický posudek“) předloženým původním žalobcem, jímž dokládal, že stávající způsob vytápění není ekonomicky nepřijatelný. Původní žalobce též namítl, že žalovaný vyšel ze stanoviska odboru životního prostředí správního orgánu I. stupně ze dne 23. 1. 2017, sp. zn. MěÚPB 07581/2017 OŽP/Mize (dále též „stanovisko orgánu ochrany ovzduší“), jež bylo potvrzeno odborem životního prostředí a zemědělství žalovaného. Potvrzení vycházelo z výpočtu prostřednictvím metodické pomůcky Ministerstva životního prostředí v podobě

excelového programu, ze stanoviska však není zřejmý způsob práce s metodickou pomůckou, vstupní data ani hodnocení kritérií, a výstup je tedy nepřezkoumatelný. Metodická pomůcka je nadto pouze interní pomůckou bez právní relevance. Správní orgány dle původního žalobce nepostupovaly dle § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

6. Žalovaný s žalobou nesouhlasil a navrhl její zamítnutí. Poukázal na to, že původní žalobce neuvedl důvod zpochybňující označení stavebníka, jenž byl označen shodně v prvostupňovém i napadeném rozhodnutí, a netvrdil, jak označení stavebníka zasahuje do jeho práv. V řízení byl doložen souhlas potřebné většiny vlastníků v souladu se změnou stanov schválenou dne 3. 2. 2016 shromážděním vlastníků SVJ. Vlastníci, kteří se stavbou souhlasili a nemohli se shromáždění zúčastnit, udělili předem plnou moc k zastupování. Ve vztahu k ochraně ovzduší konstatoval, že odvolací námitku směřující proti stanovisku orgánu ochrany ovzduší předložil příslušnému nadřízenému správnímu orgánu, který závazné stanovisko potvrdil. Žalovaný má za to, že původnímu žalobci nepřísluší zpochybňovat závazné stanovisko, použitou metodiku a právní názor nadřízeného správního orgánu, který závazné stanovisko potvrdil.
7. Původní žalobce v replice uvedl, že z předloženého zápisu ze shromáždění vlastníků ze dne 3. 2. 2016 vyplývá pouze schválení záměru vybudování plynové kotelny a pověření výboru k zahájení realizace. Usnesení shromáždění vlastníků ze dne 3. 2. 2016 dle původního žalobce nemůže být dostatečným podkladem k žádosti o stavební povolení, neboť nebyla schválena realizace konkrétního projektu kotelny se všemi parametry. Ze zápisu ze shromáždění naopak vyplývá, že projekt kotelny vlastníkům nebyl vůbec předložen, a nemohl tedy být jimi ani schválen. Shromáždění vlastníků neschválilo ani trvalé odpojení stavby od centrálního zdroje tepla, které je klíčovou součástí žádosti o stavební povolení. Z žádného podkladu pro rozhodnutí není zřejmé, že by s ním vlastníci souhlasili. Původní žalobce uvedl, že množství stavebníků (vlastníků bytů) skutečně plnou moc k zastupování udělilo, avšak SVJ, nikoli T. S.. Dále poukázal na to, že více než deset vlastníků plnou moc neudělilo a ve správním spisu není žádný doklad o tom, že by tito vlastníci osobně či v zastoupení žádali o vydání stavebního povolení. V takovém případě nemohli být žadateli ani stavebníky, správní orgán I. stupně je tak však evidoval. Původní žalobce trval na tom, že nebylo doloženo, že všichni, kteří byli správními orgány označeni jako stavebníci, a tedy žadatelé, o vydání stavebního povolení požádali.
8. Usnesením ze dne 29. 7. 2020, č. j. 43 A 78/2018-50, soud rozhodl dle § 107a odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“) užitého na základě § 64 s. ř. s. tak, že v řízení bude na straně žalující pokračováno namísto původního žalobce s žalobkyní.
9. Při jednání soudu účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích. Žalobkyně poukázala na to, že správní orgány v rozporu s § 3 správního řádu řádně nezjistily úplný stav věci. Přestože původní žalobce poukázal na řadu procesních vad, správní orgány je odmítly řešit.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

10. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků, a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud

vycházel při přezkumu napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

11. SVJ prostřednictvím zmocněnce T. S. podalo dne 19. 7. 2017 žádost o vydání stavebního povolení na stavbu plynové kotelny a solárního systému na pozemku p. č. st. X v k. ú. B. H.. Spolu s žádostí předložilo projektovou dokumentaci. Dle souhrnné technické zprávy projekt řeší instalaci technologie pro plynovou kotelnu a solární systém v nebytových prostorech 1. podzemního podlaží a na střeše objektu, napojení na novou plynovou přípojku, instalace nového NTL plynovodu k plynovým spotřebičům, napojení na přípojku studené vody, umístění solárního systému na střechu objektu a připojení nového systému ÚT a TV novými rozvody. Současný zdroj vytápění a dodávky teplé vody centrálním zásobováním teplem bude nahrazen systémem vytápění a ohřevu teplé vody pomocí kondenzační plynové kotelny. Výstavbou plynové kotelny dojde k trvalému odpojení od centrálního zásobování teplem. SVJ připojilo k žádosti energetický posudek ze dne 12. 1. 2017 ev. č. 49563.0 vypracovaný Ing. M. D., Ph.D., podle něhož je přechod od vytápění ze soustavy zásobování tepelnou energií k vytápění zemním plynem ekonomicky vhodný.
12. Správní spis obsahuje zápis č. 7 ze shromáždění SVJ konaného dne 3. 2. 2016, podle něhož byli přítomni vlastníci s podílem 90,71 %. Na shromáždění byla schválena změna čl. IV stanov, podle které společenství zajišťuje změny stavby, nástavby, přístavby, změny v užívání stavby, rekonstrukci a modernizaci se souhlasem alespoň dvou třetin všech členů společenství. Realizace plynové kotelny se solárními panely byla schválena vlastníky s podílem na hlasech 85,19 %. Součástí správního spisu jsou též stanovy SVJ ze dne 3. 2. 2016.
13. Správní spis dále obsahuje výpověď smluvního vztahu na dodávku a odběr tepla a vody pro přípravu teplé užitkové vody mezi stavebníkem a úpadcem ke dni 30. 9. 2017 datovaná 13. 9. 2016 z důvodu plánované změny vytápění, v níž SVJ prohlásilo, že je připraveno uhradit náklady dle § 77 odst. 5 energetického zákona; souhlas se změnou stavby a plnou moc udělenou SVJ k zastupování před stavebním úřadem ve věci výstavby plynové přípojky a plynové kotelny se solárními panely paní N. A., E. B., J. C., J. Č., J. D., M. D., L. G., Z. H., K. H., O. H., O. H., H. H., I. H., H. H., R. H., V. H., M. H., J. H., K. H., L. J., I. K., M. K., RR. K., M. K., V. K., J. K., Z. K., A. L., V. M., M. M., M. M. N., M. M., V. P., G. P., S. P., P. P., ErvíE. R., S. R., D. S., A. S., S. Š., O. Š., P. Š., J. Š., J. Š., M. Š., M. V., O. W., M. W. A V. Z.. Dle plné moci bylo SVJ oprávněno za sebe ustanovit zástupce. Ve správním spise je dále obsažena plná moc, kterou dne 6. 12. 2016 udělilo SVJ společnosti T. S. k zastupování ve věci výstavby plynové kotelny a solárního systému pro vytápění a ohřev vody.
14. Součástí správního spisu jsou též souhlasné závazné stanovisko Městského úřadu P., odboru životního prostředí, jako orgánu ochrany ovzduší dle § 11 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší ze dne 23. 1. 2017, souhlasné závazné stanovisko Hasičského záchranného sboru Středočeského kraje ze dne 21. 2. 2017, souhlasné závazné stanovisko Krajské hygienické stanice Středočeského kraje ze dne 22. 12. 2016, souhlasné stanovisko společnosti G., s.r.o. ze dne 16. 12. 2016, vyjádření 1. SČV, a.s., ze dne 12. 1. 2017 a vyjádření úpadce ze dne 11. 1. 2017. Úpadce v tomto vyjádření poukázal na § 77 odst. 4 až

6 energetického zákona. Uvedl, že se v budově č. p. 288 nachází rozvodné zařízení v jeho vlastnictví. Odpojením od soustavy dodávek ÚT a TUV vznikne potřeba přeregulování celé soustavy topného okruhu VS OT; tato změna bude hrazena stavebníkem dle § 86 odst. 2 energetického zákona. Realizací stavby dojde k odpojení od stávajícího zdroje vytápění z CZT úpadce, přičemž smluvně sjednaná podmínka odpojení od zdroje vytápění je 1 rok od doručení výpovědi. Doplnil, že připravovanou stavbou je porušován § 16 odst. 7 a 8 zákona o ochraně ovzduší a žádal o doložení znaleckého posudku k úspoře stavby.

15. Správní orgán I. stupně oznámením ze dne 28. 6. 2017 oznámil zahájení stavebního řízení, ve kterém dle § 112 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „stavební zákon“) upustil od ohledání na místě a ústního jednání, a poučil účastníky o právu uplatnit námitky ve lhůtě 10 dnů od doručení oznámení. Uvedl, že dne 19. 7. 2017 podalo SVJ a 50 fyzických osob specifikovaných v bodě 13 tohoto rozsudku, které společně zastupuje T. S., dalších 16 fyzických osob a společnost J. spol. s r.o. žádost o vydání stavebního povolení.
16. Dne 14. 8. 2017 uplatnil původní žalobce námitky, v nichž namítl, že stavebníkem navrhované řešení nesplňuje podmínky ochrany ovzduší dle § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší; ekonomická nepřijatelnost stávajících poměrů nebyla stavebníkem objektivním způsobem doložena; stavebník nedoložil soulad s energetickou koncepcí; stanovisko orgánu ochrany ovzduší je v rozporu se zákonem; nebylo doloženo zmocnění SVJ k jednání jménem všech vlastníků společných prostor, kteří jsou uvedeni jako stavebníci; SVJ zmocnilo T. S., aby zastupovala SVJ, nikoli spoluvlastníky společných prostor, kteří udělili plnou moc SVJ.
17. Správní orgán I. stupně vydal dne 16. 8. 2017 stavební povolení na stavbu plynové kotelny a solárního systému X č. p. X na pozemku p. č. st. X v k. ú. B. H., která obsahuje trvalé odpojení od CZT, nové ležaté rozvody ÚT a TV za současného zachování stávajících svislých rozvodů, napojení na nově zbudovanou plynovou přípojku, osazení nového zdroje – plynové kotelny – pro vytápění a ohřev TV do suterénu domu v prostorách bývalé prádelny, instalaci nového vedení NTL plynu v 1. PP bytového domu, osazení plynových spotřebičů tepla vč. dohřívacího zásobníku ohřevu TV pro zajištění nezávislého vytápění domu a dodávky teplé vody (3x plynový kotel o celkovém výkonu max. 253,5 kW, oběhové čerpadlo, deskový výměník, 3x dohřívací zásobník o objemu 500 l), vyvedení kouřových spalin od plynových kotlů společnou „spalinovou kaskádou“ vedenou ve schodišťovém prostoru a průrazem ven 1 m nad přístřešek na střeše objektu. Kondenzát bude odváděn neutralizačním zařízením, odvětrání kotelny bude zajištěno dvěma neuzavíratelnými otvory 400 x 400 mm a 420 x 400 mm. Osazení termického solárního systému bude složeno z 22 solárních kolektorů na střeše domu. V rámci podmínek bylo stanoveno, že stavba bude provedena podle projektové dokumentace vypracované A. N.. Podle bodu 14 není možné provést odpojení od stávajícího zdroje tepla, dokud nedojde k vypořádání z kupní smlouvy na dodávku a odběr tepla a vody pro přípravu teplé užitkové vody uzavřené mezi původním žalobcem a SVJ. Jako žadatele a stavebníky označil správní orgán I. stupně 50 osob, které zastupuje SVJ, zastoupené T. S., a dalších 16 fyzických osob a společnost J. spol. s r.o.
18. K námitkám původního žalobce správní orgán I. stupně uvedl, že stavebník doložil kladné závazné stanovisko orgánu ochrany ovzduší dle § 11 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší a energetický posudek, podle něhož je navrhované řešení ekonomicky vhodné. Město P. nemá zpracovanou územní energetickou koncepci. Požadavkům v § 77 odst. 5

energetického zákona tedy bylo vyhověno. Ekologické důsledky stavby byly vyhodnoceny závazným stanoviskem. Ve stavebním řízení nelze projednávat dopady na CZT jako celek. Jelikož z předložených podkladů nebyl jasně zřejmý rozsah zastupování, správní orgán I. stupně zahrnul mezi účastníky všechny vlastníky bytových jednotek a nebytových prostor v domě. SVJ může být stavebníkem, spoluvlastníci společných prostor jsou účastníky řízení.

19. Původní žalobce podal dne 1. 9. 2017 blanketní odvolání, které doplnil dne 27. 9. 2017. Namítl, že není zřejmé, zda jsou stavebníkem vyjmenované osoby, nebo SVJ, které v prvostupňovém rozhodnutí jako stavebník označeno není. Dále namítl, že nebyla doložena a posouzena ekonomická nepřijatelnost stávajících poměrů; stavebník neprokázal a správní orgán I. stupně nepřezkoumal, zda je plánovaná stavba v souladu s krajskou energetickou koncepcí. Namítl také rozpor stanoviska orgánu ochrany ovzduší se zákonem o ochraně ovzduší. K odvolání připojil Energetický posudek.
20. Žalovaný požádal příslušný nadřízený správní orgán o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska a doplnil odvolací řízení písemným potvrzením závazného stanoviska ze dne 5. 2. 2018. S potvrzením žalovaný seznámil účastníky řízení.
21. Původní žalobce ve vyjádření ze dne 20. 3. 2018 namítl, že ve spise chybí doklad prokazující, že vlastníci bytů souhlasili s odpojením stavby od centrálního vytápění, s konkrétním provedením stavby a s tím, aby je nebo SVJ v řízení zastupovala T. S.. Dále uvedl, že správní spis neobsahuje doklad o provedení místního šetření dle § 129 odst. 2 stavebního zákona.
22. Žalovaný rozhodl o odvolání původního žalobce napadeným rozhodnutím. Konstatoval, že nezjistil v postupu správního orgánu I. stupně ani v prvostupňovém rozhodnutí vady, které by odůvodňovaly jeho zrušení či změnu. Uvedl, že v určení stavebníka neshledal žádný rozpor a původní žalobce nebyl oprávněn vznášet námitky, které se nedotýkají jeho práv. Souhlasné závazné stanovisko bylo potvrzeno nadřízeným správním orgánem. Účastníkem řízení ve věci vydání závazného stanoviska v oblasti ochrany ovzduší je pouze žadatel a účastník ve stavebním řízení může uplatňovat jen námitky v rozsahu, v němž je dotčeno jeho právo, a nepřísluší mu postavení kontrolora správních postupů. Dále uvedl, že město Příbram nemá územní energetickou koncepci a v krajské energetické koncepci není striktní nařízení připojení na SZTE. K námitkám v podání ze dne 20. 3. 2018 žalovaný konstatoval, že ve spise nechybí zmocnění většiny vlastníků bytových jednotek z února 2017. V projednávané věci nebylo vedeno řízení o odstranění stavby, v němž je místní šetření dle § 129 odst. 2 stavebního zákona povinné.

Posouzení žaloby soudem

23. Soud předesílá, že ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům. Jak konstatoval rozšířený senát NSS v bodu 34 usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, č. [1764/2009 Sb. NSS](#), „[n]ikoliv veškerá činnost (případně veškeré pochybení) veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany fyzických a právnických osob, ale pouze ta, kdy činnost správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv.“ Rozsah skutečností, které je žalobce v řízení před správními orgány a v řízení před správním soudem oprávněn namítat, se odvíjí primárně od důvodu jeho účastenství v řízení před správním orgánem (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007-83, a dále např. ze dne 29. 9. 2016, č. j. 9 As 238/2015-38).

24. Na změnu způsobu vytápění dopadá § 77 odst. 5 energetického zákona, podle něhož *„[z]měna způsobu dodávky nebo změna způsobu vytápění může být provedena pouze na základě stavebního řízení se souhlasem orgánů ochrany životního prostředí a v souladu s územní energetickou koncepcí. Veškeré vyvolané jednorázové náklady na provedení těchto změn a rovněž takové náklady spojené s odpojením od rozvodného tepelného zařízení včetně odstranění tepelné přípojky nebo předávací stanice uhradí ten, kdo změnu nebo odpojení od rozvodného tepelného zařízení požaduje.“*
25. V rámci stavebního řízení byl původní žalobce oprávněn uplatňovat svá práva účastníka řízení dle § 114 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož *„[ú]častník řízení může uplatnit námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě. Osoba, která je účastníkem řízení podle § 109 písm. g), může ve stavebním řízení uplatňovat námitky pouze v rozsahu, v jakém je projednáváním záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývá. Účastník řízení ve svých námitkách uvede skutečnosti, které zakládají jeho postavení jako účastníka řízení, a důvody podání námitek; k námitkám, které překračují rozsah uvedený ve větě první a druhé, se nepřihlíží.“*
26. Ustanovení § 114 odst. 1 stavebního zákona neopravňuje osobu v postavení účastníka řízení podle § 109 písm. b) až f) stavebního zákona k podání jakýchkoliv námitek, ale jen takových, které jsou spojeny s přímým dotčením jejího věcného práva k nemovitým věcem zakládajícím účastenství ve stavebním řízení. Postavení žalobce ve stavebním řízení, od něhož se odvíjí rozsah námitek, jež je oprávněn vznášet, má vliv také na navazující soudní řízení, v němž soud může přezkoumávat toliko vypořádání těch námitek správními orgány, k jejichž vznesení byl žalobce oprávněn (viz rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2018, č. j. 4 As 209/2018-34, bod 25, či ze dne 27. 1. 2020, č. j. 4 As 340/2019-56, bod 28).
27. Problematikou změny způsobu vytápění stávajících budov, v jejímž důsledku mají být tyto budovy odpojeny od centrální soustavy zásobování tepelnou energií, včetně postavení dodavatele tepelné energie ve stavebním řízení a přípustným rozsahem námitek, se správní soudy již opakovaně zabývaly. Soud nespatřuje důvod odchýlit se od dřívějších závěrů obsažených v rozsudcích NSS ze dne 14. 1. 2015, č. j. 10 As 208/2014-43, ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 52/2011-159, ze dne 3. 3. 2011, č. j. 7 As 108/2010-71, ze dne 11. 4. 2014, č. j. 5 As 91/2013-50, ze dne 25. 9. 2014, č. j. 10 As 84/2014-59, ze dne 30. 4. 2015, č. j. 4 As 70/2015-27, ze dne 23. 3. 2017, č. j. 10 As 299/2016-29, ze dne 26. 11. 2014, č. j. 1 As 129/2014-35, ze dne 7. 3. 2018, č. j. 6 As 418/2017-23, ze dne 15. 8. 2018, č. j. 5 As 232/2017-27, ze dne 17. 1. 2019, č. j. 5 As 233/2017-30, či ze dne 10. 4. 2019, č. j. 6 As 304/2018-37. Tato judikatura nebyla dotčena ani usnesením rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS (srov. bod 46 tohoto usnesení a rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2020, č. j. 4 As 340/2019-52; ústavní stížnost proti tomuto rozsudku byla odmítnuta jako zjevně neopodstatněná usnesením ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 919/20).
28. Z ustálené judikatury NSS vyplývá, že provozovatel, resp. vlastník soustavy zásobování tepelnou energií, který není stavebníkem, může jako účastník stavebního řízení vedeného dle § 77 odst. 5 energetického zákona dle § 114 odst. 1 stavebního zákona vznášet námitky pouze z důvodu dotčení svého vlastnického práva či jiného věcného práva (práva odpovídajícího věcnému břemenu), nepřisluší mu však námitky na ochranu veřejného

zájmu, a to bez ohledu na skutečnost, že provozuje zásobovací soustavu podle energetického zákona ve veřejném zájmu [§ 2 odst. 2 písm. c) bod 14 a § 3 odst. 2 energetického zákona].

29. Jak bylo výše uvedeno, toto postavení původního žalobce ve stavebním řízení, které determinuje okruh námitek, jež je oprávněn vznášet, má vliv také na navazující soudní řízení, v němž soud může přezkoumávat toliko vypořádání těch námitek správními orgány, k jejichž vznesení byl původní žalobce oprávněn.
30. Mezi námitky dotčení věcného práva přitom nepatří takové, které poukazují na dotčení zásobovací soustavy jako celku, resp. na případné zhoršení provozuschopnosti a ekonomiky provozu zásobovací soustavy (viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2015, č. j. 4 As 70/2015-27). NSS opakovaně konstatoval, že zásahem do věcných práv dodavatele tepelné energie prostřednictvím centrální soustavy zásobování tepelnou energií není a nemůže být prosté odpojení od této soustavy, byť z povahy věci negativně zasáhne do ekonomické sféry původního dodavatele snížením odbytu tepelné energie dodávané v rámci soustavy zásobování tepelnou energií, neboť předmětem posouzení ve stavebním řízení nejsou ekonomické zájmy účastníků řízení (viz např. rozsudek NSS ze dne 10. 4. 2019, č. j. 6 As 304/2018-37, bod 20). Je třeba též rozlišovat změnu způsobu vytápění z pohledu energetického a stavebního zákona projednávanou ve stavebním řízení a soukromoprávní smluvní vztah mezi stavebníkem jako odběratelem tepelné energie a jejím dodavatelem. Obtíže technického rázu související s odpojením objektu od soustavy zásobování tepelnou energií, byť i mohou vést ke zvýšení nákladů či k nutnosti repase soustavy, nejsou přímým důsledkem provedení stavebního záměru povoleného ve stavebním řízení, nýbrž ukončení soukromoprávního vztahu mezi provozovatelem soustavy zásobování tepelnou energií a odběratelem (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 9. 2016, č. j. 9 As 238/2015-38, bod 39). Stavební řízení, v němž se rozhoduje o změně způsobu vytápění, není a nemá být pro držitele licence na rozvod tepla a dosavadního dodavatele tepelné energie nástrojem k udržení svých zákazníků – odběratelů tepelné energie (srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci, ze dne 19. 10. 2010, č. j. 59 A 7/2010-36, a navazující rozsudky NSS ze dne 3. 3. 2011, č. j. 7 As 108/2010-71, ze dne 21. 12. 2016, č. j. 6 As 97/2016-24, bod 15, ze dne 17. 1. 2019, č. j. 5 As 233/2017-30, bod 25, či ze dne 7. 3. 2018, č. j. 6 As 418/2017-23, bod 11). Smyslem jeho účastenství ve stavebním řízení dle § 77 odst. 5 energetického zákona je ochrana jeho věcných práv k nemovitým věcem před případným neoprávněným zásahem v důsledku umístění rozvodného zařízení, nikoli ochrana jeho podnikatelských záměrů, ekonomických zájmů a dosavadních investic do zásobovací soustavy. Je třeba též připomenout, že pokud vzniknou vlastníku soustavy zásobování tepelnou energií náklady spojené s odpojením, je stavebník dle věty druhé § 77 odst. 5 energetického zákona povinen tyto náklady uhradit (srov. např. rozsudky NSS ze dne 7. 3. 2018, č. j. 6 As 418/2017-23, bod 11, ze dne 15. 8. 2018, č. j. 5 As 232/2017-27, bod 25).
31. K námitce, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí dostatečně nevypořádal s námitkami původního žalobce, jež se týkaly nedostatečného přezkoumání žádosti z hlediska § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší, resp. nedostatečně zjištěného stavu věci pro takové posouzení, soud uvádí, že žalovaný nebyl povinen se těmito námitkami věcně zabývat.
32. Jak opakovaně vysvětlil NSS, smyslem § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší je ochrana ovzduší. Vlastník a provozovatel soustavy zásobování tepelnou energií není oprávněným subjektem k podání námitek proti postupu správních orgánů v rozporu s § 16 odst. 7

zákonu o ochraně ovzduší, neboť nemůže být jeho případným porušením přímo dotčen na svých právech souvisejících s účastenstvím ve stavebním řízení, tj. na věcném právu k tepelnému zařízení (srov. např. body 38 až 41 rozsudku NSS ze dne 23. 3. 2017, č. j. 10 As 299/2016-29). Původní žalobce ostatně ani žádný konkrétní zásah do vlastnického práva úpadce k rozvodům či zařízením či do jeho jiného věcného práva ve správním řízení ani v žalobě netvrdil. Ustanovení § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší nezakládá žádné veřejné subjektivní právo zásobovat fyzické či právnické osoby tepelnou energií (proti jejich vůli), ani právo, aby vlastník soustavy zásobování tepelnou energií vystupoval k ochraně veřejných zájmů na úseku ochrany ovzduší (viz rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2018, č. j. 4 As 209/2018-34, bod 23, shodně též např. body 32 a 34 rozsudku NSS ze dne 27. 1. 2020, č. j. 4 As 340/2019-52, nebo bod 22 rozsudku NSS ze dne 25. 6. 2020, č. j. 9 As 74/2020-40). Jak zdůraznil NSS v bodě 34 rozsudku ze dne 27. 1. 2020, č. j. 4 As 340/2019-56, „otázka ověření ekonomické nepřijatelnosti vytápění pomocí SZTE se nijak nedotýká právní sféry stěžovatelky, a není proto na místě k této námitce přiblížit. Krajský soud ani žalovaný se tudíž vůbec nemusely věcně zabývat námitkou stěžovatelky, že nebyla splněna podmínka stanovená v § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší spočívající v předložení energetického posudku k prokázání ekonomické nepřijatelnosti využívání SZTE. Jak již bylo zmíněno, § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší vskutku nezakládá stěžovatelce veřejné subjektivní právo zásobovat fyzické či právnické osoby tepelnou energií (proti jejich vůli), ani právo, aby jako vlastník SZTE vystupovala k ochraně veřejných zájmů na úseku ochrany ovzduší.“ Posouzením ekonomické přijatelnosti ve smyslu citovaného ustanovení se má na mysli ekonomicky přijatelné řešení pro stavebníka, nikoli pro provozovatele soustavy zásobování tepelnou energií. Nemohou-li být ekonomické zájmy provozovatele soustavy zásobování tepelnou energií dle uvedeného ustanovení ve stavebním řízení zohledněny, nemůže provozovatel namítat ani nedostatečné posouzení ekonomické přijatelnosti (srov. např. rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2014, č. j. 10 As 84/2014-59, bod 48). Z žádného ustanovení energetického zákona ani zákona o ochraně ovzduší nelze dovodit právo vlastníka či provozovatele soustavy zásobování tepelnou energií uplatňovat námitky na ochranu veřejného zájmu, resp. uplatňovat námitky nad rozsah dotčení věcných práv k nemovitým věcem (teplovodním rozvodům a instalacím na soustavě zásobování tepelnou energií), jejichž ochrana před případným neoprávněným zásahem je důvodem účastenství ve stavebním řízení [§ 109 písm. d), e) a f) stavebního zákona]. Žalobkyně, resp. původní žalobce, nejsou v postavení privilegovaného subjektu, jemuž by příslušelo hájit veřejné zájmy – zde zejména zájem na ochraně ovzduší. K tomu je povolán stavební úřad, který je zodpovědný za splnění podmínek daných § 77 odst. 5 energetického zákona a ve spolupráci s orgány ochrany životního prostředí posuzuje změnu způsobu vytápění, která je mj. podmíněna dle § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší též zjištěním, že pro odběratele již není ekonomicky přijatelné využívat dodávky tepla ze soustavy zásobování tepelnou energií a je pro něj ekonomicky výhodnější (přijatelnější) přejít na vlastní způsob vytápění. Tím je zachována rovnováha zájmu na ochraně ovzduší a práva na svobodnou volbu způsobu vytápění a možnost vyvážit se ze smluvních vztahů, které nejsou ekonomicky přijatelné.

33. Původnímu žalobci ani úpadci tedy nepříslušelo ve stavebním řízení vznášet námitky, které se týkaly rozporu povolované stavby s § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší, neboť tyto námitky přesahují rámec stanovený § 114 odst. 1 stavebního zákona. Pokud byly takové námitky ve stavebním řízení uplatněny, nebylo povinností správních orgánů je věcně vyřadit, a nemůže tak učinit ani soud v soudním řízení správním, neboť jim neodpovídá

žádné dotčené subjektivní právo. Pokud by soud přiznal uplatněným žalobním námitkám relevanci, přiznal by původnímu žalobci – nyní žalobkyni – postavení univerzálního garanta zákonnosti postupu a rozhodnutí správních orgánů, které jim nepřísluší (srov. např. rozsudek NSS ze dne 3. 3. 2011, č. j. 7 As 108/2010-71). Tento náhled na postavení původního žalobce ve stavebním řízení přitom žalovaný vyjádřil v napadeném rozhodnutí, a jeho rozhodnutí nelze považovat za nepřezkoumatelné.

34. Vzhledem k tomu, že žalobkyně není oprávněna uplatňovat námitky jdoucí mimo rozsah jejích subjektivních práv, nelze již z tohoto důvodu jejím námitkám týkajícím se nedostatečného posouzení souladu se zákonem o ochraně ovzduší vyhovět, neboť jim neodpovídá žádné dotčené subjektivní právo žalobkyně.
35. Jestliže žalovaný nebyl povinen se věcně zabývat původním žalobcem uplatněnou námitkou rozporu s § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší, resp. tvrzeným neprokázáním ekonomické nepřijatelnosti stávajícího způsobu vytápění, nemohl být původní žalobce dotčen ve své právní sféře ani tím, že správní orgány dle původního žalobce nezohlednily Energetický posudek, který předložil k prokázání tvrzení, že podmínky plynoucí z § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší nebyly splněny, ani tvrzenou nepřezkoumatelností stanoviska příslušného dotčeného orgánu ochrany ovzduší a jeho přezkoumání nadřízeným správním orgánem, pokud jde o posouzení ekonomické (ne)přijatelnosti. V této souvislosti soud poznamenává, že žalovaný nebyl na základě odvolací námitky původního žalobce povinen postupovat dle § 149 odst. 4 správního řádu a vyžádat si potvrzení nebo změnu stanoviska dotčeného orgánu, neboť odvolací námitky původního žalobce nesměřovaly k ochraně věcných práv úpadce, jejichž konkrétní dotčení povolovanou změnou způsobu vytápění původní žalobce ve správním řízení ani v žalobě netvrdil (srov. např. rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2014, č. j. 10 As 84/2014-59, bod 56). Úpadce ve vyjádření k projektové dokumentaci zmínil pouze potřebu přeregulovat na náklady stavebníka topný okruh. Žádný fyzický zásah do soustavy zásobování tepelnou energií ani jiné konkrétní dotčení věcného práva stavbou původní žalobce (ani úpadce) netvrdil a neplyne ani z obsahu spisu. Jak bylo výše uvedeno, odpojení, jehož náklady hradí stavebník, samo o sobě nepředstavuje zásah do věcných práv dodavatele tepelné energie.
36. S ohledem na výše uvedené soud neshledal žalobní námitky nedostatečného vypořádání námitek ohledně nepřezkoumání žádosti z hlediska ochrany ovzduší (§ 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší) důvodnými.
37. Pro úplnost soud dodává, že žalovaný se posouzením žádosti z hlediska ochrany ovzduší a otázkou ekonomické nepřijatelnosti stávajícího způsobu vytápění zabýval. Ve věci bylo vydáno souhlasné stanovisko orgánu ochrany ovzduší, které bylo potvrzeno nadřízeným orgánem. Stanovisko ani jeho potvrzení přitom nejsou založeny na výpočtu prostřednictvím metodické pomůcky Ministerstva životního prostředí, proti němuž původní žalobce brojil pod bodem V žaloby, ale primárně na závěrech energetického posudku Ing. M. D., Ph.D. Potvrzení závazného stanoviska se vyjadřuje též k existenci odlišných energetických posudků dvou zpracovatelů - Ing. M. D., Ph.D., a Ing. D. B.. Orgán ochrany ovzduší žalovaného vyšel z posouzení energetických posudků těchto zpracovatelů Státní energetickou koncepcí v předchozích řízeních, která v obdobných věcech nenašla v energetických posudcích Ing. D., Ph.D., závažnější pochybení, která by měla vliv na jejich závěry, zatímco k energetickým posudkům Ing. B. byly uvedeny výtky.

Energetické posudky obou zpracovatelů v této věci byly dle orgánu ochrany ovzduší žalovaného vypracovány ve shodném duchu.

38. K námitkám původního žalobce, že se žalovaný nevypořádal s jeho námitkami týkajícími se nejasnosti, zda stavebníky jsou jednotliví bytoví spoluvlastníci, nebo SVJ, soud opakuje, že správní soudy v řízení o žalobě proti rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s. poskytují ochranu před zásahem do veřejných subjektivních práv. Zákon (až na výjimky, o které zde nejde – srov. § 66 s. ř. s.) nepřipouští *actio popularis* ve prospěch třetích osob. Původní žalobce netvrdil, že by byl postupem správních orgánů jakkoli dotčen na svých subjektivních právech (své vlastní právní sféře). Již z tohoto důvodu nemohou být tyto žalobní námitky úspěšné. Soud dodává, že žalovaný v napadeném rozhodnutí dostatečně reagoval na odvolací námitku týkající se určení stavebníka konstatováním, že původní žalobce je oprávněn uplatňovat námitky jen v rozsahu dotýkajícím se jeho práv, s čímž se soud ztotožňuje. Žalobkyně (původní žalobce) nemohla být dotčena na svých právech tím, že správní orgány v prvostupňovém a napadeném rozhodnutí označily za žadatele o stavební povolení jednotlivé bytové spoluvlastníky na místo SVJ, jehož jménem byla žádost dne 31. 5. 2017 podána. Žalobkyně (původní žalobce) netvrdila přímé dotčení na svých právech, ani pokud jde o namítané nedostatečné vypořádání námitek týkajících se nedoložení souhlasu (všech) vlastníků jednotek s odpojením od centrálního vytápění a konkrétní stavbou a nedoložení, že by všichni požádali o stavební povolení nebo souhlasili se zastoupením společností T. S.. Ani tyto žalobní body proto nejsou důvodné.
39. Závěrem považuje soud za nezbytné zdůraznit, že původní žalobce byl oprávněn ve správním řízení uplatňovat pouze námitky vycházející z § 114 odst. 1 stavebního zákona. To však neznamená, že by se správní orgány neměly vypořádat i s dalšími aspekty dané věci, na které původní žalobce poukázal a které musí posuzovat *ex officio*. Taková povinnost odvolacího správního orgánu pak jednoznačně plyne z § 89 odst. 2 správního řádu, podle něhož je odvolací správní orgán povinen posoudit soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy v plném rozsahu, pouze při přezkumu správnosti rozhodnutí je zpravidla vázán odvolacími námitkami (viz rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2016, č. j. 6 As 24/2015-24). Soudní ochrana poskytovaná jednotlivcům je naproti tomu vybudována striktně na principu ochrany veřejných subjektivních práv žalobce. Třebaže by některý z žalobních bodů byl důvodný, nemůže soud napadené správní rozhodnutí zrušit, jestliže tím nemohlo být zasaženo do práv žalobce. Původní žalobce (žalobkyně) v dané věci konkrétně neuvedl, jak napadené rozhodnutí zasáhlo do jeho právní sféry. Z povahy věci se může jednat toliko o zásah do věcného práva, konkrétně do práva vlastnického k součástíem topné soustavy. Z postoje původního žalobce (žalobkyně) zřetelně plyne pouze to, že napadené rozhodnutí zasáhlo do jeho ekonomické sféry, kterou ovšem nelze ztotožňovat se sférou právní. Tím, že si žalobce v soudním řízení osobuje námitky k ochraně práv SVJ a jeho členů a námitky k ochraně veřejných zájmů, k čemuž pochopitelně, jak bylo opakovaně uvedeno výše, není oprávněn, jen zvýrazňuje nedostatek vlastní aktivní věcné legitimace. I kdyby tedy bylo možné přisvědčit tvrzení žalobkyně, že správní orgány porušily § 3 správního řádu a nezabývaly se vadami, na něž původní žalobce důvodně poukázal, nebylo by možné z tohoto důvodu zrušit napadené rozhodnutí pro vady řízení (nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, nedostatečně zjištěný skutkový stav), neboť původní žalobce (žalobkyně) netvrdil, jak mu napadené rozhodnutí zasáhlo do jeho právní sféry, natož aby to prokázal. V tomto směru je třeba rozumět závěrům soudu učiněným výše ve vztahu k jednotlivým žalobním bodům.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

40. Vzhledem k tomu, že soud neshledal žalobní body důvodnými a nezjistil ani žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, byla žaloba zamítnuta jako nedůvodná (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
41. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla v řízení úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady na běžnou administrativní činnost.

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 je 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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 25. září 2020

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu