



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci žalobce: **Veolia Energie Mariánské Lázně, s.r.o.**, se sídlem Nádražní nám. 294, Mariánské Lázně, zastoupeného JUDr. Martinem Šebkem, advokátem se sídlem Moravská 52, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I. Léčebné lázně Mariánské Lázně a.s.**, se sídlem Masarykova 22/5, Mariánské Lázně, zastoupené JUDr. Ladislavem Jiráskem, advokátem se sídlem Klíčová 199/2, Mariánské Lázně, a **II. město Mariánské Lázně**, se sídlem Ruská 155, Mariánské Lázně, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 3. 2017, č.j. 53/SÚ/17-8,

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žádná z osob zúčastněných na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

Společnosti Léčebné lázně Mariánské Lázně a.s. bylo podle § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a § 18c vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního

rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění vyhlášky č. 63/2013 Sb. (dále jen „*vyhláška č. 503/2006 Sb.*“), vydáno stavební povolení na stavbu: **PACIFIK – změna způsobu vytápění, oprava a úprava rozvodů ÚT, TV, odpojení od CZT, Mariánské Lázně č.p. 84, Mírové nám. 1**, na pozemku st. p. 134/1, 190/1 v k. ú. Mariánské Lázně, a byly stanoveny podmínky pro provedení této stavby [rozhodnutí Městského úřadu Mariánské Lázně ze dne 20. 12. 2016, č.j. STAV/16/4172/SU, ve spojení s rozhodnutím Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 14. 3. 2017, č.j. 53/SÚ/17-8].

Jedná se o změnu způsobu vytápění LD PACIFIK (PACIFIK, ASTORIA, BRUSEL). Objekt bude napojen na nový zdroj tepla - plynovou kotelnu, která je umístěna v sousedním komplexu budov Imperiál. Rozvod primárního potrubí z kotelny do objektu PACIFIK byl proveden v suterénu objektů komplexu Imperiál. Jedná se o přívodní potrubí DN 150. V rámci stavby bude toto potrubí pokračovat teplovodním izolovaným potrubím 2 x DN 125iz umístěným v dutině pod šikmou betonovou rampou v atriu (mezi objekty COLUMBUS č.p. 192 a PACIFIK č.p. 84) a světlíkem pod strop 1. PP objektu PACIFIK. Tato přípojka délky 3 m byla umístěna územním souhlasem ze dne 26. 10. 2016 pod sp. zn. STAV/16/2967/SU a č.j. STAV/16/3612/SU. Napojení bude provedeno jako tlakově nezávislé. Na vstupu do objektu PACIFIK bude osazen deskový výměník. Ze sekundárního rozvodu potrubí pak budou napojeny jednotlivé odběry objektu PACIFIK. Jedná se o topnou větev pro vytápění objektu, topnou větev VZT, topnou větev pro ohřev TV, ohřev minerálního pramene a balneo provozu. Celkový požadovaný výkon ze stávající plynové kotelny hotelového komplexu Imperiál pro venkovní výpočtovou teplotu -15°C činí 549 kW. Po dokončení stavby dojde k odpojení topné soustavy od soustavy SZTE [= soustava zásobování tepelnou energií], tzn. uzavření armatur na vstupu do objektu. Jedná se o uzavření hlavního přívodu páry a uzávěru na kondenzátním potrubí.

Společnost Veolia Energie Mariánské Lázně, s.r.o., je / byla stávajícím dodavatelem tepelné energie do LD Pacifik.

Podmínky podnikání a výkon státní správy v tepleárnství jsou upraveny v zákoně č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*energetický zákon*“).

II. Řízení před správními orgány

Dne 28. 5. 2015 podaly společnosti Léčebné lázně Mariánské Lázně a.s. a NAGAMA company s.r.o. u Městského úřadu Mariánské Lázně, stavebního úřadu, žádost o vydání stavebního povolení na stavbu: Pacifik – změna způsobu vytápění, oprava a úprava rozvodů ÚT, TV, odpojení od CZT, Mariánské Lázně č.p. 84, Mírové nám. 1, na pozemku st. p. 134/1, 190/1 v k. ú. Mariánské Lázně.

Dne 11. 6. 2015 Městský úřad Mariánské Lázně, stavební úřad (dále též jen „*stavební úřad*“), oznámil zahájení stavebního řízení, nařídil k projednání žádosti ústní jednání spojené s ohledáním na místě a poučil účastníky řízení mimo jiné podle § 114 odst. 1 stavebního zákona. K žádosti stavebníků se společnost Veolia Energie Mariánské Lázně, s.r.o., vyjádřila podáním datovaným a došlým stavebnímu úřadu dne 8. 7. 2015. Své námitky společnost Veolia Energie Mariánské Lázně, s.r.o., doplnila při ústním jednání konaném na místě budoucí stavby dne 9. 7. 2015.

Dne 1. 12. 2015 pod č.j. STAV/15/4158/SU Městský úřad Mariánské Lázně, stavební úřad, vydal podle § 115 stavebního zákona a § 18c vyhlášky č. 503/2006 Sb. stavební povolení na stavbu: *PACIFIK – změna způsobu vytápění, oprava a úprava rozvodů ÚT, TV, odpojení od CZT, Mariánské Lázně č.p. 84, Mírové nám. 1*, na pozemku st. p. 134/1, 190/1 v k. ú. Mariánské Lázně, a stanovil podmínky pro provedení této stavby.

Proti tomuto rozhodnutí stavebního úřadu podala společnost Veolia Energie Mariánské Lázně, s.r.o., odvolání (datované a došlé stavebnímu úřadu dne 21. 12. 2015).

Rozhodnutím ze dne 12. 5. 2016, č.j. 69/SU/16-20, Krajský úřad Karlovarského kraje, odbor stavební úřad (dále též jen „*odvolací správní orgán*“), rozhodnutí Městského úřadu Mariánské Lázně, stavebního úřadu, ze dne 1. 12. 2015, č.j. STAV/15/4158/SU, zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání. V odůvodnění tohoto svého rozhodnutí odvolací správní orgán uvedl, že napadené rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání nikoli z důvodů uvedených v podaných odvoláních, nýbrž z důvodu procesních pochybení stavebního úřadu, která odvolací správní orgán zkoumal z úřední povinnosti.

Po vrácení věci k novému projednání stavební úřad dne 10. 6. 2016 vyzval společnost Léčebné lázně Mariánské Lázně a.s. k doplnění žádosti o vydání stavebního povolení o stanovené údaje a podklady. Podáním datovaným a došlým stavebnímu úřadu dne 26. 10. 2016 společnost Léčebné lázně Mariánské Lázně a.s. doplnila žádost o vydání stavebního povolení na výše uvedenou stavbu o stanovené údaje a podklady. K doplněné žádosti o vydání stavebního povolení se společnost Veolia Energie Mariánské Lázně, s.r.o., vyjádřila podáním datovaným dne 23. 11. 2016 a došlým stavebnímu úřadu dne 25. 11. 2016.

Dne 20. 12. 2016 pod č.j. STAV/16/4172/SU Městský úřad Mariánské Lázně, stavební úřad, vydal podle § 115 stavebního zákona a § 18c vyhlášky č. 503/2006 Sb. stavební povolení na stavbu: *PACIFIK – změna způsobu vytápění, oprava a úprava rozvodů ÚT, TV, odpojení od CZT, Mariánské Lázně č.p. 84, Mírové nám. 1*, na pozemku st. p. 134/1, 190/1 v k. ú. Mariánské Lázně, a stanovil podmínky pro provedení této stavby.

Proti tomuto rozhodnutí stavebního úřadu podala společnost Veolia Energie Mariánské Lázně, s.r.o., odvolání (datované dne 22. 12. 2016 a došlé stavebnímu úřadu dne 28. 12. 2016).

Rozhodnutím ze dne 14. 3. 2017, č.j. 53/SÚ/17-8, Krajský úřad Karlovarského kraje, odbor stavební úřad, odvolání zamítl a rozhodnutí Městského úřadu Mariánské Lázně, stavebního úřadu, ze dne 20. 12. 2016, č.j. STAV/16/4172/SU, potvrdil.

III. Žalobní body

V části I. žaloby [„*K existenci původního rozhodnutí správního orgánu zrušujícího původní rozhodnutí správního orgánu I. stupně*“] žalobce namítá, že správní orgán v dalším průběhu řízení svým postupem nejen že řádně nepřezkoumal a neodstranil pochybení správního orgánu I. stupně, na něž žalobce upozorňoval např. ve svém odvolání ze dne 21. 12. 2015, ale ani se s nimi v rámci napadeného rozhodnutí nevypořádal v souladu s právními předpisy či se s nimi nevypořádal vůbec.

V části II. žaloby [„*K řízení před správním orgánem I. stupně po zrušení původního rozhodnutí správního orgánu zrušujícího původní rozhodnutí správního orgánu I. stupně*“] se

uvádí, že poté, co došlo k vrácení věci správnímu orgánu I. stupně, žalobce v rámci svého podání ze dne 23. 11. 2016 vyjádřil své námitky, přičemž s některými z nich se správní orgán I. stupně nijak nevypořádal nebo vypořádal nedostatečně. Správní orgán I. stupně i nadále nepostupoval v řízení v souladu s právními předpisy a soustavně ignoroval jednak (i) konzistentně prezentované námitky žalobce, ale zejména (ii) platné právní předpisy, jimiž by se měl při svém rozhodování řídit. Uvedené nedostatky vyvrcholily vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně č.j. STAV/15/4172/SU [?]. Odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně neobsahuje fakticky žádnou právní argumentaci, kterou by se tento správní orgán vypořádal s námitkami žalobce v řízení uplatněnými obecně jinak než tak, že k nim nepřihlédl (jak ostatně sám uvádí v odůvodnění svého rozhodnutí hned několikrát), podle názoru žalobce ovšem bez řádného a přezkoumatelného odůvodnění svých úvah, které by bylo možné považovat za odpovídající průběhu řízení před tímto správním orgánem provedenému a hlavně za neodporující platným právním předpisům (srov. zejména str. 5 až 8 citovaného rozhodnutí správního orgánu I. stupně). Současně se správní orgán I. stupně svým přístupem v řízení před ním vedeným dopouští faktické trvalé ignorace existence Statutu lázeňského místa Mariánských Lázní, což nelze hodnotit jinak, než jako postup v rozporu s platnými právními předpisy a tedy jako postup nezákonný. Žalobce podal dne 22. 12. 2016 do rozhodnutí správního orgánu I. stupně č.j. STAV/15/4172/SU [?] odvolání, v němž kontinuálně navázal na svá tvrzení či námitky uplatňované jím v průběhu celého řízení. Současně žalobce navrhl zrušení svým odvoláním napadeného rozhodnutí správního orgánu I. stupně v celém jeho rozsahu.

V části *III.* žaloby [„*K obsahu napadeného rozhodnutí a jeho vadám*“] žalobce namítá, že žalovaný v odvolacím řízení předcházejícím vydání napadeného rozhodnutí nedostatečně přezkoumal řízení před správním orgánem I. stupně a nezabýval se odvoláním žalobce do shora uvedeného rozhodnutí správního orgánu I. stupně v rozsahu, kterým bylo odvoláním žalobce toto rozhodnutí napadeno.

Správní orgán I. stupně ani žalovaný v napadaném rozhodnutí se nevypořádaly s významem a dopady povolované stavby, přičemž není z textu touto žalobou napadeného rozhodnutí a ani z textu rozhodnutí správního orgánu I. stupně postaveno najisto (někdy však ani patrně), jakými úvahami se správní orgán řídil při posuzování podané žádosti, při posuzování podmínek a stanovisek dotčených orgánů a správců veřejné technické vybavenosti, které důkazy vzal za prokázané a jak tento orgán hodnotil příslušné právní předpisy vztahující se k věci. Vzhledem k tomu, že žalovaný ve značné části odůvodnění napadeného rozhodnutí buďto odkázal, anebo rozvedl závěry správního orgánu I. stupně, touto žalobou napadané rozhodnutí je minimálně z těchto důvodů rozhodnutím vydaným v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu, neboť je rozhodnutím celkově nepřezkoumatelným.

V řízení o vydání stavebního povolení naplnění všech taxativně uvedených požadavků a doložení podkladů pro vydání stavebního povolení tak, jak jsou předpokládány právními předpisy, prokazuje stavebník a nikoliv žalobce (anebo správní orgán prvního stupně). V tomto směru se žalovaný s průběhem řízení před správním orgánem I. stupně a s eventuálním odvolacím důvodem nevypořádal.

Žalovaný ve svém rozhodnutí zcela pominul svou povinnost přezkoumat rozhodnutí správního orgánu I. stupně v tom směru, zda tento zkoumal a ověřil účinky budoucího užívání stavby tak, jak to má na mysli ust. § 111 odst. 2 stavebního zákona, když z napadeného rozhodnutí a současně z rozhodnutí správního orgánu I. stupně není patrné, jakým způsobem

vyhodnotil žalovaný tyto námitky tak, aby byly jím uváděné závěry a odůvodnění žalobci srozumitelné. To platí totožně i o odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Žalovaný se dostatečně nezabýval přezkumem postupu správního orgánu I. stupně a jeho posouzením souboru otázek, majících zcela zásadní význam pro dané řízení. Konkrétně ze spisové dokumentace a ani z této žalobou napadaného rozhodnutí žalovaného není patrné, zda správnímu orgánu vlastník stavby prokázal to, že stavba není umístěna v rozporu se záměry územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území. Nezabýval se anebo ignoroval otázku, zda stavba není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje a zda není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.

Žalovaný se nezabýval posouzením rozhodnutí správního orgánu I. stupně, který dle žalobce nestanovil podmínky pro užívání stavby tak, jak je má na mysli ust. § 115 odst. 1 stavebního zákona a tyto ani nevyplynou z jeho rozhodnutí. Nezabýval se ani absencí zhodnocení energetické náročnosti budov ve smyslu příslušných ustanovení zákona č. 406/2000 Sb. v rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Žalobce zásadně nesouhlasí s tvrzeními žalovaného a s právní argumentací vypořádávající se snad s původní námitkou žalobce, uplatněnou v řízení před správním orgánem I. stupně ohledně nedostatečného posouzení ekonomické důvodnosti (či přijatelnosti), které je nezbytné pro výstavbu dalšího zdroje znečištění ovzduší. Tuto je nutno považovat za nedostatečnou, zavádějící a tedy takovou, která znamená, že nedošlo k vypořádání se žalovaného s předmětným odvolacím argumentem žalobce. Je zde naopak zřejmé, že tato ekonomická přijatelnost či výhodnost posouzena žalovaným v žádném případě relevantním způsobem nebyla, přičemž obdobný závěr o posouzení této zásadní otázky platí i závěry učiněné správním orgánem I. stupně v řízení před ním vedeným.

Žalobce vytýká žalovanému, že plně nerespektoval Státní energetickou koncepci a dále usnesení č. ZK 223/09/10 ze dne 16. 9. 2010 Krajského úřadu Karlovarského kraje (dále i jen „usnesení Karlovarského úřadu“) vydané ve věci zásad územního rozvoje dle § 7 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, ve kterém se zavazuje zvyšovat podíl obnovitelných zdrojů a kombinované výroby tepla a elektrické energie a se záměrem snižovat závislost na surovinách dovážejících mimo ČR tak, aby nedošlo k nepříznivému vychýlení energetického mixu ČR ve prospěch plynu, což snižuje konkurenceschopnost české ekonomiky. Pokud toto nerespektuje stavebník, musí toto respektovat orgány vyjadřující se k záměru stavebníka a pokud dávají kladná povolení k odpojení od již zřízeného obnovitelného kombinovaného zdroje tepla a elektrické energie (OZE z lokální biomasy) a povolují vyrábět teplo (pouze teplo) z neobnovitelného a importovaného paliva, tj. zemního plynu, jednají tak v rozporu s přijatým usnesením Karlovarského kraje a státní energetickou koncepcí. Stavebník je v souladu se zákonem č. 406/2000 Sb. povinen předložit při stavebním řízení posouzení technické, ekonomické a ekologické proveditelnosti alternativních systémů dodávek energie podle prováděcího právního předpisu. Zákon určuje, co jsou alternativní dodávky: tj. místní systém dodávky energie využívající energii z obnovitelných zdrojů, kombinované výroby elektřiny a tepla, soustavy zásobování tepelnou energií a tepelného čerpadla. Stavebník se naplnění této povinnosti vyhýbá, aniž by se jakkoliv vypořádal s tím, že se odpojuje od soustavy zásobování tepelnou energií využívající energii z obnovitelných zdrojů a vyrábějící energii v cyklu kombinované výroby elektřiny a tepla a nahrazuje to prostou výrobou tepla z plynu, což je v rozporu s prosazovanými principy na území států Evropské unie, Státní energetickou

koncepti a výše uvedeným usnesením Karlovarského kraje. Jedná se zde o prosazení nelogického zájmu jednotlivce od logického zájmu společnosti chránit přírodní zdroje.

Žalobce rovněž tvrdí, že žalovaný při svém rozhodování zcela ignoroval skutečnost, že umístění stavby je v přímém rozporu s platným Statutem lázeňského místa Mariánských Lázní (dále i jen jako „Statut lázeňského místa“), který byl schválen usnesením vlády Československé republiky dne 18. ledna 1956 na základě § 10 odst. 1 zákona č. 43/1955 Sb., o československých lázních a vřídlech. Žalobce upozorňuje, že Statut lázeňského místa Mariánských Lázní v čl. III. odst. 8 výslovně stanoví, že v obci Mariánské Lázně mohou být povoleny pouze takové stavby, provozovny a zařízení, které neporušují lázeňské klima, vegetaci, hydrologické podmínky, klid a estetický vzhled lázeňského místa. Všechny dosavadní zdroje takových závad musí být postupně odstraněny. Je mimo jakoukoliv pochybnost, že stávající lázeňské klima bude v případě realizace předmětné stavby porušeno, o čemž ostatně svědčí nejen žalovanému v rámci jiných správních řízení nepochybně známá Rozptylová studie znečištění ovzduší na území města Mariánské Lázně, ale též historicky z rozhodovací praxe správního orgánu tomuto známý znalecký posudek záměru zřídit v Mariánských Lázních decentralizované plynové kotelny, zpracovaný znalcem Ing. Dr. J. V., DrSc., ve znění doplnění o posudek prof. Ing. J. D. Dle žalobce je takto nutno posoudit každý nový zdroj znečištění v daném území, kterým je území města Mariánské Lázně, lhostejno, zda jde o zdroj střední či malý. Je to dáno specifikem dané lokality a toto musí žalovaný ve svém rozhodování zohlednit vždy.

Právní argumentaci žalovaného ohledně charakteru a působnosti právní úpravy vážící se k závaznosti statutu lázeňského místa pro stavební řízení nelze v žádném případě brát za relevantní, když z obsahu rozhodnutí správního orgánu „čiší“ snaha bagatelizovat její závaznost způsobem, kterým tak činí správní orgán v rámci odůvodnění napadaného rozhodnutí (srov. zejména str. 9 napadaného rozhodnutí).

Žalobce nesouhlasí s právní a faktickou argumentací žalovaného, týkající se problematiky odpojování od SZTE (původně CZT) komplexně a s jeho názorem na danou problematiku prezentovaným v napadaném rozhodnutí a považuje jej za nesprávný a v rozporu s platnými právními předpisy. Shodně tak nesouhlasí žalobce se závěry žalovaného (a správního orgánu I. stupně) ohledně prokázání ekonomické výhodnosti stavby pro stavebníka, k čemuž podle žalobce nikdy v řízení nedošlo.

Žalobce se zcela ztotožňuje s právním názorem zahraniční judikatury v otázce posuzování ekonomické výhodnosti ve stavebním řízení, a to s judikaturou Slovenské republiky např. v rozhodnutí Krajského soudu v Prešově ze dne 20. 10. 2016, sp. zn. KSPO 4Sp/45/2015, která na hledisko ekonomické výhodnosti, které by mělo být jedním ze zásadních kritérií přezkoumávaných v řízení před správním orgánem prvního stupně, tak v rámci přezkumu napadeného rozhodnutí, nahlíží komplexněji, tedy ne pouze z úhlu pohledu práv stavebníka, ale rovněž z úhlu pohledu práv ostatních osob, která budou v konečném důsledku dotčena, tedy i práv ostatních odběratelů napojených na SZTE.

Žalobce dále vytýká žalovanému, že se spokojil s výkladem, kterého se dopustil dotčený orgán - Orgán životního prostředí Krajského úřadu Karlovarského kraje ve svém sdělení č. 53/SÚ/17-6 ze dne 1. 3. 2017 (str. 10 napadeného rozhodnutí). Dotčený orgán ve svém stanovisku uvádí pouze to, že kotelna komplexu Imperial byla povolena pro provoz, který již byl posuzován s výpočtem maximálního možného zdroje znečištění ovzduší. Tímto stanoviskem a jeho zohledněním však nebyl řádně prozkoumán faktický vliv na nárůst emisí

v dané lokalitě. Je rozdílné, zda zdroj znečištění ovzduší má stavební povolení na provoz v jeho objektu v souladu s potřebami tohoto objektu a vlivem méně náročného provozu, oprav a rekonstrukcí dojde ke snížení energetické ztráty a tedy snížení výsledného znečištění ovzduší a případem, kdy vytvořením výkonové rezervy stacionárního zdroje znečišťování ovzduší dojde k záměru stavebníka využít zdroj stacionárního znečišťování ovzduší k provozu i v původně nezamýšlených objektech dle schválení provozu kotelny. To vše bez odpovídajícího a relevantního přezkumu správních orgánů, ovšem za jejich následného souhlasu. Správní orgán se tak nezabýval odpojením objektů od zásobování tepelnou energií využívající energii z obnovitelných zdrojů a vyrábějící energii v cyklu kombinované výroby elektriny a tepla a jejich nahrazením prostou výrobou tepla z plynu, což je v rozporu s prosazovanými principy na území států Evropské unie, Státní energetickou koncepcí, výše uvedeným usnesením Karlovarského kraje i Statutem lázeňského místa.

Žalobce považuje v daných souvislostech za nezbytné poukázat na nesprávnost výkladu vyhlášky č. 78/2013 Sb. tak, jak jej aplikuje žalovaný, jakož i v důsledku tohoto výkladu na nesprávně přijaté závěry žalovaného obsažené v napadaném rozhodnutí (srov. zejména str. 7 napadaného rozhodnutí). Současně pak žalobce též odkazuje na vyhlášku č. 240/2015 Sb., s níž je napadané rozhodnutí podle jeho názoru v rozporu a jejíž existenci žalovaný zcela pomíjí.

Názor žalovaného v předmětném rozhodnutí uváděný se dotýká dané materie předmětného řízení toliko z pohledu zákona o ochraně ovzduší, energetického zákona a zákona o hospodaření energií. Zcela pak pomíjí skutečnost, že v dané lokalitě, která je navýsost specifická, existují ještě další závazné regulativy, kterými jsou Státní energetická koncepce, usnesení č. ZK 223/09/10 ze dne 16. 9. 2010 Krajského úřadu Karlovarského kraje a Statut lázeňského místa, které všechny rozšiřují zdroje znečištění, a jejich posouzením se žalovaný v daném kontextu nezabývá. A to je zásadní vadou touto žalobou napadaného rozhodnutí. Žalovaný tak nedostal povinností správního orgánu při rozhodování v předmětném řízení, nezjistil řádně skutkový stav a z něj nevyvodil správné závěry právní.

Žalobce má za to, že postup žalovaného, který se podává z odůvodnění touto žalobou napadaného rozhodnutí, je v rozporu s právními předpisy.

Žalobce má rovněž za to, že jak správní orgán I. stupně, tak hlavně žalovaný se v zásadě nikterak relevantně nevypořádali s významem a dopady promítnutí ust. § 77 odst. 4 a 5 energetického zákona do stavebního řízení, tedy i v předmětné věci, a fakticky svým postupem či výkladem spíše umožnili jeho obcházení. Podle žalobce by měl žalovaný, a to s ohledem na skutečnost, že předmětem řízení před správním orgánem I. stupně je mimo jiné změna způsobu dodávky tepla a změna způsobu vytápění, postupovat zcela opačně.

V této souvislosti žalobce zdůrazňuje, že s účinností od 1. 1. 2016 došlo ke zcela zásadní změně ust. § 77 odst. 4 energetického zákona. Žalobce má za to, že zákonodárce úpravou znění předmětného ustanovení reflektoval minimálně na skutečnost, že výkladově, a to právě ve stavebním řízení, docházelo ke zneužívání původně relativně, když novelizací byla zdůrazněna důvodnost dopadu na funkčnost zbytku soustavy SZTE. Skutečnost, že předmětné ustanovení bylo novelizováno, a též důvody, které k tomuto kroku zákonodárce vedly, musela být známa správním orgánům obou stupňů v rámci předmětného řízení a stejně tak jim muselo být známo i to, že tyto aspekty by měly být přezkoumávány v rámci jejich rozhodovací činnosti v předmětném řízení. Žalobce je i při vědomí toho, že platná právní úprava v době zahájení řízení před správním orgánem I. stupně (a správním orgánem

odvolacím) není totožná s právní úpravou platnou od 1. 1. 2016, ovšem za stavu, kdy v rámci předmětného řízení stavebník učinil tolik změn ve svých úkonech v řízení, že by mělo být řízení zastaveno a zahájeno řízení nové. Důvodů je podle žalobce hned několik, které žalobce alespoň ve stručnosti rozvádí níže. To vše za stavu, kdy příslušné správní orgány v rámci celého řízení nedodaly nová vyjádření ke změně, jak je v žalobě popsáno výše, a správní orgán (a současně správní orgán I. stupně) tyto skutečnosti v rámci svého postupu v řízení ignoroval.

Žalobce závěrem musí zdůraznit, že žalovaný (a rovněž tak správní orgán I. stupně) způsobem svého rozhodování upřednostňuje ekonomické zájmy nad zájmy ekologickými, které shora žalobcem zmiňované zákony a vyhlášky jasně definují tak, že jsou zájmy preferovanými a že ochrana přírody a zdrojů musí být vždy nad zájmy jedince a jeho osobního prospěchu. Veškerá činnost jedince musí minimalizovat jeho dopady na přírodní zdroje a jejich čerpání je touto legislativou fakticky „hlídáno“, aby bylo co nejefektivnější. Všechny tyto skutečnosti (a též právní předpisy) žalovaný (a správní orgán I. stupně též) v rámci svého rozhodování v předmětné věci zcela opominul a ignoroval a držel se pouze svého výkladu správního řádu a příslušných právních předpisů upravujících pouze oblast stavebnictví a ostatní legislativu, včetně jejího logického smyslu, přes opakovaná upozornění ze strany žalobce, nebral nikterak v potaz.

Shora uvedené žalobce stručněji zopakoval i v písemné replice k vyjádření žalovaného správního orgánu k žalobě.

IV. Vyjádření žalovaného správního orgánu

Krajský úřad Karlovarského kraje se k žalobě písemně vyjádřil tak, že napříč celou žalobou je patrna snaha žalobce domoci se toho, aby nebyla povolena předmětná stavba z toho důvodu, že by žalobce přišel o dalšího zákazníka, který od něho odebírá tepelnou energii. Obranou proti povolení předmětné stavby se žalobce staví do role univerzálního dohlížitele nad zákonností procesních úkonů vedených stavebním úřadem, potažmo žalovaným, což mu nepřísluší. Na tuto skutečnost byl žalobce opakovaně upozorňován s odkazem na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (nejnověji rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2017, č.j. 5 As 93/2016-30).

Daný případ žádosti o změnu vytápění s následným odpojením se od současného dodavatele SZTE je specifický v tom, že se nejedná o výstavbu vlastního zdroje vytápění, ale o návrh na přepojení se vytápění komplexu Pacifik ze současného dodavatele SZTE, kterým je žalobce, na jiný stávající zdroj vytápění (plynovou kotelnou sousedního komplexu Imperiál), která již byla povolena a zkolaudována. Klíčovou otázkou v daném případě tedy bylo posouzení, zda na požadovaný záměr odpojení se od stávající SZTE a přepojení se na stávající plynovou kotelnou jiného dodavatele, dopadá ust. § 77 odst. 5 energetického zákona, tzn. zda se jedná o změnu způsobu dodávky nebo změnu způsobu vytápění. Plynová kotelná, na kterou se bude odpojovaná stavba připojovat, může totiž dodávat tepelnou energii pouze na základě licencí pro výrobu a rozvod tepelné energie, které jí byly vydány Energetickým regulačním úřadem, z čehož bylo možno usuzovat, že i v případě připojované plynové kotelny se jedná o SZTE ve smyslu § 2 odst. 2 písm. c) bod 14. energetického zákona. Pro možnost řádného posouzení dané otázky si žalovaný vyžádal stanoviska od příslušných správních orgánů. K dané otázce vyslovilo Ministerstvo průmyslu a obchodu názor, že na danou problematiku ust. § 77 odst. 5 energetického zákona dopadá, tzn. že *odpojení od stávající SZTE a napojení na teplovodní rozvody z kotelny ve vlastnictví společnosti NAGAMA company s.r.o. představuje změnu způsobu dodávky, která musí být provedena na základě*

kladného výsledku stavebního řízení se souhlasem orgánů ochrany životního prostředí, a to i přesto, že vlastník dané kotelny je držitelem shora uvedených licencí.

Dotčené orgány ochrany životního prostředí všech stupňů se k dané problematice postavily zjednodušeně řečeno tak, že se jich to netýká vzhledem k tomu, že se v předmětném případě nejedná o výstavbu nového zdroje znečištění ovzduší a že stávající plynová kotelna, na kterou se navrhuje připojení, je již zkolaudována (viz vyjádření Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 16. 6. 2016, zn. 2006/ZZ/16, a sdělení Ministerstva životního prostředí ze dne 8. 11. 2016, č.j. 50139/ENV/16).

Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je podle § 77 odst. 5 energetického zákona nezbytné projednat změnu vytápění stavby ve stavebním řízení. To znamená, že energetický zákon ve své první podmínce - provedení stavebního řízení - nedává žalobci více práv, než má ve stavebním řízení podle § 114 odst. 1 stavebního zákona v závislosti na důvodech svého účastenství. O podmínkách pro uplatňování námitek byli účastníci předmětného řízení poučeni stavebním úřadem v oznámení o zahájení stavebního řízení.

Žalobce dále nemůže dosáhnout uplatnění svých námitek nad zákonný rozsah daný přímým dotčením na právech ani z hlediska druhé podmínky energetického zákona, již je souhlas orgánů ochrany životního prostředí. Ani v intencích otázek životního prostředí není žalobce v pozici ochránce veřejného zájmu, neboť ten hájí příslušné orgány státní správy. Žalobce není v kvalifikovaném postavení subjektu, jemuž je ochrana veřejného zájmu za určitých podmínek svěřena přímo zákonem, jako je tomu u občanských sdružení chránících přírodu a krajinu. Ochrana životního prostředí, garantovaná jednotlivými zvláštními právními předpisy, byla v předmětném řízení o povolení dané stavby zajištěna ve spolupráci s dotčenými orgány prostřednictvím kladného stanoviska Agentury ochrany životního prostředí a krajiny České republiky ze dne 8. 12. 2016, č.j. SR/0490/SL/2016-2, sdělení Ministerstva životního prostředí ze dne 8. 11. 2016, č.j. 50139/ENV/16, a vyjádření Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 16. 6. 2016, zn. 2006/ZZ/16, s odkazem na předchozí vyjádření ze dne 24. 10. 2014, zn. 3080/ZZ/14, s tím, že zamýšlený záměr není předmětem posuzování dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Ani otázka souladu povolované stavby se Státní energetickou koncepcí nemůže být předmětem námitek žalobce ve stavebním řízení, neboť i zde platí, že nikterak nesouvisí s důvodem, pro který byl žalobce účastníkem stavebního řízení a od něhož je nutno odvozovat jeho žalobní legitimaci ve správním soudnictví (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2014, č.j. 5 As 82/2013-56). Nicméně ust. § 77 odst. 5 energetického zákona stanoví, že *změna způsobu dodávky nebo změna způsobu vytápění může být provedena pouze na základě stavebního řízení se souhlasem orgánů ochrany životního prostředí a v souladu s územní energetickou koncepcí* a nikoliv se Státní energetickou koncepcí. K uplatňování námitek rozporu s územně energetickou koncepcí se vyslovil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 13. 11. 2014, č.j. 7 As 57/2014-38; tam vyslovený právní názor Nejvyššího správního soudu lze vztáhnout i na otázku žalobou namítaného nesouladu navrhované stavby se Státní energetickou koncepcí.

I u námitek nedostatečného posouzení ekonomické důvodnosti (či přijatelnosti) zásobování teplem ze SZTE žalobce opětovně ignoruje skutečnost, že v daném případě se

nejedná o výstavbu dalšího zdroje znečištění ovzduší, ale o návrh na přepojení se vytápění komplexu Pacifik ze současného dodavatele SZTE na jiný stávající zdroj vytápění, který již byl povolen a zkolaudován. Ekonomickou přijatelnost změny způsobu vytápění je ovšem třeba posuzovat z hlediska práv stavebníka, neboť vůči jeho osobě zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, v ust. § 16 odst. 7 stanoví benevolenci přechodu na jiný zdroj vytápění slovy „*je-li to pro ni (rozumí se právnickou a fyzickou osobu měnící způsob vytápění) technicky možné a ekonomicky přijatelné*“. Energetický zákon neukládá ekonomické posouzení přijatelnosti zásobování teplem ze SZTE nebo ze stacionárního zdroje provozovateli SZTE, a proto mu ani z důvodu neexistujícího práva nemůže zakládat procesní právo účastníka řízení uplatňovat námitky proti tomu, jakým způsobem ekonomicky přijatelnější řešení zásobování teplem prokazuje stavebník (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, č.j. 10 As 84/2014-59). Ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu, nemohly-li být ekonomické zájmy žalobce v řízení zohledněny, nemůže žalobce namítat nedostatečné posouzení ekonomické důvodnosti (či přijatelnosti) vytápění z jiného zdroje. V daném případě se stavební úřad otázkou ekonomické (ne)přijatelnosti dosavadního zásobování teplem ze SZTE v porovnání s ekonomicky výhodnějším zásobování teplem ze stávajícího plynové kotelny komplexu Imperiál dostatečně zabýval, přičemž vycházel ze stavebníkem předloženého ekonomického posouzení a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, č.j. 1 As 16/2006-54, a žalovaný se s tímto bezvýtku ztotožnil.

Po zhodnocení obsahu podané žaloby, ve které žalobce neuvedl žádnou novou skutečnost, se kterou by se byl již dříve žalovaný, na základě žalobcem podaných odvolání, nezabýval (pouze v ní nastínil vývoj správního řízení o povolení předmětné stavby, a to výčtem - dle jeho názoru - formálních nedostatků při vedení předmětného správního řízení), dospěl žalovaný k závěru, že se žalobce v daném případě staví opětovně jako i v souvisejících odvolacích řízeních do role univerzálního dohlázele nad zákonností procesních úkonů vedených stavebním úřadem (potažmo žalovaným) vzhledem k tomu, že v žalobě (opětovně jako v odvolání) neuplatnil žalobce ani jednu z námitek v rozsahu uvedeném v § 114 stavebního zákona, resp. námitek týkajících se především technické stránky odpojení daného objektu od zásobování tohoto objektu teplem a teplou vodou z SZTE. Žalovaný se i přesto v rámci proběhlých odvolacích řízení podrobně námitkami žalobce zabýval, a to z úřední povinnosti.

V. Jednání před soudem

Při jednání před soudem dne 31. 5. 2018 účastníci řízení setrvali na svých dříve vyjádřených argumentacích. Předseda senátu prezentoval podstatné dokumenty týkající se průběhu a výsledků dosavadního řízení před správními orgány. Jelikož zde nebylo konkrétních tvrzení, která by byla pro rozhodnutí věci zásadní a která by současně nadále zůstávala sporná, soud neprovedl další důkazní návrhy.

VI. Posouzení věci krajským soudem

Soud přezkoumal napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).

Žaloba není důvodná.

Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, protože byla-li by tato vada shledána, mohla by

představovat překážku posouzení důvodnosti ostatních žalobních námitek. Má-li rozhodnutí správního orgánu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se jednalo o rozhodnutí srozumitelné a opřené o dostatek důvodů. U těchto jednotlivých atributů přezkoumatelnosti je možno vycházet z ustálené praxe správních soudů (ať už jde o přímo použitelné závěry týkající se rozhodnutí správních orgánů nebo analogicky použitelné závěry vztahující se k rozhodnutím krajských soudů). Pokud jde o námitku nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, kterou má žalobce patrně na mysli, lze poukázat např. na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č.j. 1 Afs 135/2004-73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, a ze dne 14. 7. 2005, č.j. 2 Afs 24/2005-44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS. Ve smyslu těchto rozsudků je nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nedostatek důvodů dána zejména tehdy, jestliže z jeho odůvodnění není zřejmé, proč správní orgán nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené. Zdejší soud však v tomto případě žádnou takovou vadu rozhodnutí správních orgánů jako celku neshledal. Soudní praxe považuje rozhodnutí odvolacího správního orgánu, jímž se odvolání zamítá a odvoláním napadené rozhodnutí potvrzuje, a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které bylo odvoláním napadené, za jeden celek. V přezkoumávané věci s ohledem na její výše uvedená specifika představuje jeden celek rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 14. 3. 2017, č.j. 53/SÚ/17-8, a rozhodnutí Městského úřadu Mariánské Lázně ze dne 20. 12. 2016, č.j. STAV/16/4172/SU, ve spojení s rozhodnutím Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 12. 5. 2016, č.j. 69/SU/16-20, a rozhodnutím Městského úřadu Mariánské Lázně ze dne 1. 12. 2015, č.j. STAV/15/4158/SU. Soud tu nemá pochybnosti o důvodech, proč žalovaný správní orgán rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí; z žaloby ostatně vyplývá, že tyto pochybnosti nemá ani žalobce, neboť s právními názory a závěry správních orgánů polemizuje a namítá jejich nesprávnost.

Dále je třeba se věnovat požadavkům na obsah žalobních bodů. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu musí – kromě jiného – obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. K obsahovým náležitostem žalobních bodů existuje ustálená judikatura.

V roce 2005 došel rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k těmto závěrům: „*Ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žalobci ukládá povinnost uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (srov. k tomu obdobné závěry, vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č.j. 4 Azs 149/2004-52, zveřejněném pod číslem 488/2005 Sb. NSS; z klasické starší judikatury viz např. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 1. 1993, č.j. 6 A 85/92-5). Ličení skutkových okolností nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. Konkretizace faktů dostatečně substancovanými žalobními body je důležitá nejen z hlediska soudu, tj. pro stanovení programu sporu a vytýčení mezí, v nichž se soud může v souladu s dispoziční zásadou pohybovat, ale má význam i pro žalovaného. Stěžejní procesní zásadou je rovnost účastníků před soudem vyjadřovaná někdy jako rovnost zbraní. Každá procesní strana by měla mít přiměřenou možnost uplatnit své argumenty za podmínek, které ji citelně neznevýhodňují v porovnání s protistranou. Provedením této zásady je potom též požadavek náležité substanciace přednesů stran: jediné*

tím, že strana svůj přednes dostatečně konkretizuje, umožní druhé straně k tomuto přednesu učinit vyjádření. Pokud je tvrzení jedné procesní strany jen povšechné a nekonkrétní, neví druhá strana, k čemu se má vlastně vyjádřit; tím se přirozeně snižuje i její možnost náležité procesní obrany. Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti. ... Nelze se ztotožnit s názorem, že při obecném výčtu porušených ustanovení správního řádu soud žalobu může projednat v takto obecných mezích, tedy z hlediska, zda nebyla porušena označená ustanovení správního řádu. Takový přezkum by nemohl být přezkumem omezeným, naopak, pokud by soud takovou žalobu považoval za projednatelnou, musel by vymezit všechny povinnosti, které jsou označenými ustanoveními správnímu orgánu uloženy, podřadit jim veškeré jeho úkony a posoudit zda ustanovením zákona odpovídají či nikoliv, stejně jako by z těchto hledisek musel úplně zkoumat vydané rozhodnutí. K žalobě postrádající skutkové výtky by se tak mnohdy dostalo žalobci podrobnějšího přezkumu, než pokud by jimi byl rozsah přezkumu vymezen. Ve vztahu k porušení předpisu hmotněprávního by nedostatek skutkového vymezení žalobních bodů a pouhý odkaz na ustanovení právního předpisu znamenal rozbor všech v úvahu přicházejících podmínek jeho naplnění, což je nereálné. Nakonec pak by akceptace podobných nedostatků žalobních bodů vedla k popření povinnosti žalobní body označit.“ (rozsudek ze dne 20. 12. 2005, č.j. 2 Azs 92/2005-58, publ. pod č. 835/2006 Sb. NSS).

V roce 2010 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedené závěry doplnil: „Zásada volného přístupu k soudu není ale neomezená a bezbřehá, protože její ničím neomezené uplatňování může vést k újmě na týchž právech jiných osob či obecného zájmu. Proto je třeba současně zdůraznit, že správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační; od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tedy oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nahrazovat jeho projev vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního aktu. Proto také, jak výše uvedeno, musí vymezení žalobního bodu - a setrvání na těchto mezích i v dalších fázích řízení - garantovat zásadu rovnosti účastníků řízení; stanoví tak i žalovanému meze jeho obrany, tedy to, k čemu se má vyjádřit a k čemu má předložit protiargumenty. Jestliže žalobní bod těmto požadavkům vyhovuje, je projednání způsobilý v té míře obecnosti, v níž je formulován, a případně - v mezích této formulace - v průběhu řízení dále doplněn. K tomu je ale třeba dodat, že míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.“ (rozsudek ze dne 24. 8. 2010, č.j. 4 As 3/2008-78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS).

V souladu s uvedeným není racionálního důvodu vypořádávat výtky, které jsou tak obecné, že by na ně bylo možno reagovat také jen zcela obecně. Sotvakdo totiž může důvodně

očekávat, že bude prováděn seriózní soudní přezkum vágních námitek typu: „Žalobce zůstává i nadále přesvědčen, že v řízení o vydání stavebního povolení naplnění všech taxativně uvedených požadavků a doložení podkladů pro vydání stavebního povolení tak, jak jsou předpokládány právními předpisy, prokazuje stavebník a nikoliv žalobce (anebo správní orgán prvního stupně). V tomto směru se žalovaný s průběhem řízení před správním orgánem I. stupně a s eventuálním odvolacím důvodem nevypořádal.“.

U žalobních bodů mají ovšem zásadní význam nejen obsahové náležitosti, ale i jejich přípustnost. V řízeních podle soudního řádu správního se navrhovatelé zpravidla nedostávají do pozice jakýchsi supervizorů veřejné správy.

Podle § 2 s. ř. s. ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.

V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je třeba žalobní legitimaci rozlišovat na aktivní a pasivní, na procesní a hmotněprávní (věcnou) a na obecnou a zvláštní.

K rozdílu mezi aktivní legitimací procesní a věcnou se Nejvyšší správní soud vyjádřil takto: „Otázku aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Přípustný je ten návrh, který obsahuje zákonem stanovená (tedy mj. myslitelná a logicky konsekventní) tvrzení; není však nutné, aby tato tvrzení byla pravdivá. Pravdivost tvrzení je však naopak zásadní pro posouzení důvodnosti návrhu – to se však již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování přípustnosti.“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS).

Obecná žalobní legitimace je upravena v § 65 s. ř. s., zvláštní žalobní legitimace v § 66 s. ř. s. Ti, kdož jsou vymezeni v § 66 s. ř. s. (nejvyšší státní zástupce, veřejný ochránce práv), mohou podávat žalobu k ochraně (závažného) veřejného zájmu, kdežto ti, kdož jsou vymezeni v § 65 s. ř. s. („běžní“ žalobci), mohou podávat žalobu toliko k ochraně svých práv (kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení rozhodnutím správního orgánu).

Doktrína zpravidla rozlišuje právo objektivní a subjektivní. *Objektivním* právem se rozumí specifický společenský normativní systém, tj. systém norem (pravidel) společenského chování lidí, jehož dodržování je zabezpečeno státem (státní mocí). Od objektivního práva je odvozeno právo subjektivní. *Subjektivním* právem se rozumí míra a způsob možného chování jeho subjektu, které objektivní právo dovoluje, zaručuje a chrání. Subjektivní právo se nazývá též oprávnění.

V předmětné věci je zásadní, jaký je rozsah subjektivních – objektivním právem založených – práv, která žalobci jako účastníku správního řízení a posléze jako účastníku soudního řízení přísluší.

V přezkoumávané věci společnost Léčebné lázně Mariánské Lázně a.s. usilovala o změnu způsobu vytápění LD Pacifik. Podle § 77 odst. 5 věty první energetického zákona změna způsobu vytápění může být provedena pouze na základě stavebního řízení se souhlasem orgánů ochrany životního prostředí a v souladu s územní energetickou koncepcí.

Stavební řízení je upraveno zejména v § 108 až § 116 stavebního zákona. Změna způsobu vytápění v daném případě spočívá v odpojení od rozvodného tepelného zařízení dodavatele Veolia Energie Mariánské Lázně, s.r.o., a v napojení na jiný stávající zdroj vytápění (plynovou kotelnou sousedního komplexu Imperiál), která již byla povolena a zkolaudována.

Společnost Veolia Energie Mariánské Lázně, s.r.o., byla účastníkem stavebního řízení podle § 109 písm. d) stavebního zákona („*vlastník stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu, mohou-li být jejich práva prováděním stavby přímo dotčena*“).

Podle § 114 odst. 1 věty první stavebního zákona účastník 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. Podle § 114 odst. 1 věty třetí tohoto zákona 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, se nepřihlíží. Podle § 114 odst. 3 věty první uvedeného zákona námitku, o které nedošlo k dohodě mezi účastníky řízení, stavební úřad posoudí na základě obecných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů nebo technických norem, pokud taková námitka nepřesahuje rozsah jeho působnosti.

Ke změně způsobu dodávky nebo způsobu vytápění se vytvořila ustálená judikatura správních soudů.

Východiskem k řešení těchto otázek se stal zejména tento názor Nejvyššího správního soudu: „*Soudní řád správní je svojí povahou „obránnou“ normou. Není normou „kontrolní“, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoliv úkonu veřejné správy. Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je právě tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv. Nikoliv 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.*“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č.j. 8 As 47/2005-86, publ. pod č. 1764/2009 Sb. NSS).

K povaze námitek ve stavebním řízení se vyjádřil Nejvyšší správní soud takto: „*Námitky uplatněné účastníky v řízeních dle stavebního zákona (§ 114 stavebního zákona z roku 2006) mají dvojí povahu, jednak se v nich tvrdí skutečnosti, které zakládají dané osobě postavení účastníka řízení, jednak představují věcné výtky směřované proti záměru. Stavební úřad je povinen posoudit uplatněné námitky nejprve z toho pohledu, zda zakládají účastenství v řízení (§ 192 téhož zákona a § 27 odst. 2 správního řádu z roku 2004). Teprve pokud je odpověď na tuto otázku kladná, projedná věcné námitky proti záměru. Oba okruhy námitek přitom mohou být po obsahové stránce shodné.*“ (rozsudek ze dne 17. 12. 2008, č.j. 1 As 80/2008-68, publ. pod č. 1787/2009 Sb. NSS).

K postavení dodavatele tepelné energie a povaze jeho námitek zaujal Nejvyšší správní soud v návaznosti na výše uvedené a na Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, tento zakladatelský názor: „*Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel měl v předmětném bytovém domě umístěno rozvodné tepelné zařízení a také předávací stanici k předání,*

regulaci a měření tepelné energie. Jeho účastenství ve stavebním řízení tedy bylo odvozeno z práva odpovídajícího věcnému břemenu k nemovitosti, již se stavební úpravy týkaly, resp. od možnosti dotčení těchto práv. Takový účastník je pak ve stavebním řízení oprávněn uplatnit pouze námitky, které se k takto vymezeným právům vztahují. Stěžovatel jak v průběhu stavebního řízení, tak i následně v žalobě namítal pouze taková porušení zákona, která se, i kdyby bylo prokázáno, že k nim skutečně došlo, jeho právní sféry nijak dotknout nemohla. Žádná z námitek se totiž nevztahovala k technologickým zařízením v jeho vlastnictví, která byla v předmětném bytovém domě umístěna a jež mohla být povolovanou stavbou dotčena. Totéž platí i pro námitky obsažené v kasační stížnosti, tj. námitky, že osoba zúčastněná na řízení neprokázala ekonomickou přijatelnost nového způsobu vytápění, že se krajský úřad nezabýval tím, zda byly splněny podmínky vyplývající z ust. § 3 odst. 1 a 8 zákona o ochraně ovzduší, a že stěžovatel byl zkrácen na právu na ochranu investic. Žádný z těchto stížních bodů nijak nesouvisí s důvodem, pro který byl stěžovatel účastníkem stavebního řízení a od něž je také nutno dovozovat jeho žalobní legitimaci v řízení před správními soudy. ... Pokud by krajský, případně Nejvyšší správní soud, přiznal stěžovatelem uplatněným námitkám relevanci a věcně se jimi zabýval, dostal by se stěžovatel z pozice žalobce namítajícího zkrácení svých veřejných subjektivních práv do pozice univerzálního dohlázele na zákonnost postupu a rozhodnutí správních orgánů. Takové postavení mu však nepřisluší. Je nutno zdůraznit, že stěžovatel jako podnikatelský subjekt není garantem zákonnosti rozhodování správních orgánů a není ani subjektem, který by byl oprávněn podat žalobu ve veřejném zájmu (viz § 66 s. ř. s.). ... V daném případě sice Nejvyšší správní soud nemá pochybnosti o aktivní legitimaci stěžovatele k podání žaloby, nicméně rozsah toho, co byl oprávněn v žalobě proti rozhodnutí krajského úřadu namítat, byl determinován jeho postavením ve správním řízení, tj. důvodem jeho účastenství ve stavebním řízení, resp. tím, jaká jeho veřejná subjektivní práva mohla být vydáním napadeného správního rozhodnutí dotčena. Na to ostatně správně poukázal i krajský soud v napadeném rozsudku. Pokud tedy stěžovatel namítal, že má právo podávat všechny námitky uvedené v žalobě a že se krajský soud měl s těmito námitkami věcně vypořádat, je tento stížní bod nedůvodný.“ (rozsudek ze dne 3. 3. 2011, č.j. 7 As 108/2010-71).

Nejvyšší správní soud tu tedy dospěl ke zcela jednoznačnému závěru, že ten, jehož účastenství ve stavebním řízení je odvozeno z vlastnického práva ke stavbě na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, nebo z práva odpovídajícího věcnému břemenu k tomuto pozemku nebo stavbě, resp. od možnosti přímého dotčení těchto práv, je jak v průběhu stavebního řízení, tak i následně v žalobě oprávněn uplatnit pouze takové námitky, které se k takto vymezeným právům vztahují.

Na uvedený rozsudek navazuje a jej rozvíjí a doplňuje další judikatura krajských soudů a Nejvyššího správního soudu: „Účastenství stěžovatelky bylo založeno z titulu jejího vlastnického práva k již existujícímu podzemnímu zařízení, které může být dotčeno ochranným pásmem nového plynovodního zařízení. Její účastenství je tak odvozováno z ustanovení § 85 odst. 2 písm. b) a ustanovení § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona. Od toho se odvíjí i rozsah veřejných subjektivních práv, která mohla být vydáním napadeného rozhodnutí dotčena. Účastenství stěžovatelky v tomto řízení, a ostatně ani v řízení o změně způsobu vytápění ... nelze dovodit z titulu držitele licence k provozování soustavy CZT. Nejvyšší správní soud, stejně jako krajský soud, konstatuje, že takový výklad nemá oporu v příslušných právních předpisech, a to ani při užití teleologického či jiného výkladu energetického zákona.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č.j. 9 As 34/2011-102), „Aby se jednalo o námitku ve smyslu ustanovení § 114 odst. 1 stavebního zákona, je nutné kumulativní splnění dvou podmínek: 1. musí se jednat o námitku, která směřuje proti

projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů (věcný rozsah) a 2. účastník musí tvrdit přímé dotčení na svém vlastnickém právu nebo právu založeném smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právu odpovídajícímu věcnému břemenu k stavbě nebo pozemku (osobní rozsah). Není-li některá z podmínek splněna, nejedná se o námitku, o níž by byl stavební úřad povinen rozhodnout.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2014, č.j. 5 As 82/2013-56), „Totéž pak platí i pro námitky uvedené v kasační stížnosti, tj. námitky, že nebyla prokázána ekonomická přijatelnost nového způsobu vytápění, že se správní orgány nezabývaly tím, zda byly splněny podmínky vyplývající z ust. § 3 odst. 8 (resp. současného § 16 odst. 7) zákona o ochraně ovzduší, a že změna způsobu vytápění bytového domu není v souladu s energetickou koncepcí města Liberec. Žádný z těchto stížních bodů nijak nesouvisí s důvodem, pro který byl stěžovatel účastníkem stavebního řízení a od něž je nutno odvozovat jeho žalobní legitimaci ve správním soudnictví.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2014, č.j. 5 As 91/2013-50), „Podle ust. § 77 odst. 5 energetického zákona je nezbytné projednat změnu vytápění stavby ve stavebním řízení. To znamená, že energetický zákon ve své první podmínce, tj. provedení stavebního řízení, nedává stěžovatelce více práv, než má ve stavebním řízení podle ust. § 114 odst. 1 stavebního zákona. Stěžovatelka nemůže dosáhnout uplatnění svých námitek nad zákonný rozsah daný přímým dotčením na právech ani z hlediska druhé podmínky energetického zákona, již je souhlas orgánů ochrany životního prostředí. Ani v intencích otázek životního prostředí není stěžovatelka v pozici ochránce veřejného zájmu, který hájí příslušné orgány státní správy. Stěžovatelka není v postavení subjektu, jemuž je ochrana veřejného zájmu za určitých podmínek založena přímo zákonem, jako je tomu u občanských sdružení chránících přírodu a krajinu. Ochrana životního prostředí garantovaná jednotlivými zvláštními právními předpisy byla v řízení zajištěna ve spolupráci s dotčenými správními orgány.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2014, č.j. 7 As 57/2014-38), „Ve stavebním řízení o změně způsobu vytápění vedeném podle § 77 odst. 5 zákona č. 458/200 Sb. o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích, ve spojení s § 16 odst. 7 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, není provozovatel soustavy zásobování tepelnou energií účastníkem řízení na základě posuzování ekonomické přijatelnosti změny způsobu vytápění pro stavebníka.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, č.j. 10 As 84/2014-59), „Stěžovatelka namítá dotčení svého práva z věcného břemene nevyužitím přípojky a její nadbytečnosti, tato námitka však nesouvisí s jejím věcným právem přístupu k přípojce a obhospodařování této přípojky nic nebrání. Nejvyšší správní soud nepřisvědčuje kasační námitce, že ve stavebním řízení lze vedle fyzických zásahů do soustavy projednávat i dopady na SZTE jako celek v příslušné lokalitě. Ve stavebním řízení nejsou předmětem posuzování žádosti o stavební povolení otázky ekonomické výhodnosti či nevýhodnosti stavby pro stavebníka nebo jiné účastníky řízení. Námitky stěžovatelky poukazující na dotčení SZTE jako celku, na případné (jen odhadované) zhoršení provozuschopnosti a ekonomiky provozu SZTE z důvodů měrných teplotních a tlakových ztrát, vyvolávajících nutnost přestavby SZTE svědčí o dopadu do ekonomické sféry stěžovatele jako dodavatele v důsledku ztráty jednoho z odběratelů tepelné energie. Ale i v případě, že by se dopady způsobené ztrátou části odběratelského řetězce promítly i do cen ostatních odběratelů tepelné energie ze SZTE, nešlo by o situaci vytvářející veřejný zájem, který by měl být chráněn ve stavebním řízení, nadto stěžovatelkou jako podnikatelským subjektem, neboť ve stavebním řízení nejsou předmětem posouzení ekonomické zájmy účastníků řízení. Stěžovatelkou uplatněné námitky o veřejném zájmu na provozuschopnosti soustavy SZTE a udržení dosavadních nákladů nelze podřadit pod námitky proti projektové dokumentaci stavebních úprav, neboť se týkají zcela jiné roviny zájmů. Je třeba rozlišovat na jedné straně změnu způsobu vytápění z pohledu energetického a stavebního zákona projednávanou ve stavebním řízení, a na straně druhé soukromoprávní vztah, z něhož

vyplývají důsledky spočívající v omezení dodávek tepelné energie do předmětného bytového domu a případně i v omezení provozu SZTE. Je zřejmé, že změna způsobu vytápění není v zájmu stěžovatele, neboť sníží jeho dosavadní odbyt tepelné energie, nicméně tento jeho zájem jako soukromého subjektu není v daném řízení relevantní a neurčuje postavení stěžovatele jako účastníka veřejnoprávního řízení. Skutečnost, že stěžovatelka provozuje SZTE dle energetického zákona ve veřejném zájmu [§ 2 odst. 2 písm. c) bod 14], a že SZTE je šetrným systémem dodávek tepelné energie v širší oblasti a pro více odběratelů, jí nedává právo jako soukromé osobě a podnikateli s tepelnou energií osobovat si oproti jiným subjektům ochranu veřejných zájmů a oponovat stavebnímu záměru jiných soukromých osob z pozice ochránce veřejných zájmů, která jí nepřísluší.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2016, č.j. 1 As 258/2015-37), „Ochrana „veřejného zájmu“ tak, jak se jí domáhá stěžovatelka v kasační stížnosti, není uložena soukromé osobě – vlastníku části SZTE, ani osobě mající právo odpovídající věcnému břemeni k dotčené nemovitosti, ale je záležitostí příslušných orgánů státní správy, které do řízení formou závazných stanovisek tuto ochranu zájmů veřejnosti promítají. Výjimkou z výše uvedeného je oprávnění nejvyššího státního zástupce, veřejného ochránce práv a správního orgánu, o němž to stanoví zákon. Další výjimkou je pak z titulu ochrany veřejného zájmu účastenství konkrétního subjektu výslovně založené zákonem, ovšem pouze za účelem hájení těchto zájmů v řízení před správními orgány a následně i soudy (např. účast občanských sdružení chránících přírodu a krajinu za splnění zákonných podmínek). Stěžovatelka nepochybně takovým subjektem není. ... Obdobná situace je i v případě námitky rozporu napadeného rozhodnutí s územní energetickou koncepcí. Jak rozsah práv účastníků stavebního řízení, tak zejména celá koncepce správního soudnictví, je zákonodárcem založena na ochraně subjektivních práv dotčených osob. V tomto směru krajský soud dospěl ke správnému závěru, že namítaný rozpor s energetickou koncepcí nemá spojitost s právy, kterých se může stěžovatelka jako účastník řízení dovolávat.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2016, č.j. 9 As 238/2015-38), „Stěžovatel v průběhu řízení před správními orgány a krajským soudem namítal, že je dotčen na svých právech tím, že ve stavebním řízení a projektové dokumentaci není řešeno odstranění tepelné přípojky v jeho vlastnictví, která vede do bytového domu. V tomto ohledu je však podstatný předmět stavebního řízení. Tepelná přípojka vedoucí do bytového domu nemohla být předmětnou stavbou v rozsahu, v jakém byla povolována ve stavebním řízení, dotčena. Odpojení od SZTE se uskutečňuje nikoliv pouze faktickým odstraněním přípojky do SZTE, jak tvrdí stěžovatel. K odpojení od SZTE a ke změně způsobu vytápění může zcela zřejmě dojít, aniž by byla odstraněna tepelná přípojka; realizace povolené stavby bude spočívat v instalaci nového zařízení sloužícího k vytápění a zaslepení stávající tepelné přípojky z SZTE, jak tomu je v nyní projednávané věci. Faktická další existence tepelné přípojky nemusí být (a v tomto konkrétním případě není) pro účely stavebního řízení ve věci stavby spočívající ve změně způsobu vytápění relevantní. Námitky stěžovatele, že má dojít k zabezpečení či odstranění tepelné přípojky v jeho vlastnictví, nemohou být řešeny správními orgány v tomto stavebním řízení, neboť se jedná o otázku týkající se soukromoprávního vztahu mezi stěžovatelem a stavebníkem, jdoucí nad rámec předmětu stavebního řízení.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2017, č.j. 5 As 93/2016-30), „Stěžovatelka jako vlastník a provozovatel soustavy zásobování tepelnou energií není oprávněným subjektem k podání námitek proti postupu správních orgánů v rozporu s § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší. Ochrana ovzduší je součástí práva na příznivé životní prostředí. Aktivně legitimovanými k ochraně tohoto práva jsou pouze fyzické osoby a ekologické spolky (srov. náleze ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, N 111/73 SbNU 757). Stěžovatelka jako soukromá právnická osoba nemůže být dotčena na právu na příznivé životní prostředí a nepřísluší jí ani vznášet námitky na ochranu veřejného zájmu. ... Zdejší soud uzavírá, že stěžovatelka nemohla být případným porušením § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší přímo dotčena na svých právech

souvisejících s účastenstvím ve stavebním řízení, tj. na vlastnickém právu k tepelnému zařízení. Posouzením ekonomické přijatelnosti se má na mysli ekonomicky přijatelné řešení pro stavebníka, nikoliv pro stěžovatelku.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2017, č.j. 10 As 299/2016-29), a „Z rozhodnutí žalovaného plyne, že se odmítl zabývat stěžovatelčinou námitkou veřejného zájmu ve vztahu k udržení provozuschopnosti SZTE. To však neznamená, že žalovaný rezignoval na posouzení veřejného zájmu jako takového. Žalovaný výslovně posoudil dopady stavby na okolí, včetně dopadu na SZTE, a to i za pomoci hlediska veřejného zájmu. Otázku ochrany veřejného zájmu na zachování provozuschopnosti SZTE přitom žalovanému podle stavebního zákona nepřísluší posuzovat.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2017, č.j. 4 As 124/2017-30),

V přezkoumávané věci je patrné, že správní orgány závěry soudní praxe znají a opakovaně a správně na ně odkazují.

V rozhodnutí ze dne 1. 12. 2015, č.j. STAV/15/4158/SU [„stavební povolení č. 1“, se Městský úřad Mariánské Lázně, stavební úřad, vypořádal s 11 námitkami společnosti Veolia Energie Mariánské Lázně, s.r.o. Žádné z nich nevyhověl, neboť shledal námitky č. 1 až 5, 7 až 9 a 11 nepřipustnými, námitku č. 6 nedůvodnou a námitku č. 10 pouhým upřesněním podkladů.

K námitce č. 1, *zda je plynová kotelna v objektu Imperiál dostačující pro trvalé připojení tak velkého dalšího odběru*, stavební úřad uvedl, že z judikatury soudů lze odvodit, že účastenství provozovatele SZTE ve stavebních řízeních o odpojení od SZTE a instalaci jiných systémů vytápění se musí omezit na práva účastníka stavebního řízení dle § 114 odst. 1 stavebního zákona. V případě provozovatele SZTE jde o právo odpovídající věcnému břemenu ke stavbě, a to konkrétně z § 76 odst. 5 energetického zákona. Smyslem účastenství má být ochrana jeho věcných práv k nemovitostem v důsledku umístění rozvodného tepelného zařízení, nikoli ochrana jeho podnikatelských záměrů a ekonomických zájmů a dosavadních investic. V této souvislosti stavební úřad upozornil na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, č.j. 10 As 84/2014-59, kde je specifikováno, v jakém rozsahu může odvolatel [účastník řízení podle § 109 písm. d) stavebního zákona] podávat námitky ve stavebním řízení.

K námitce č. 2, *že i pro tento případ přepojení odběrného místa platí ust. § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší*, se stavební úřad vyjádřil tak, že stavební zákon ekonomické posouzení neukládá, toto posouzení vyžaduje speciální zákon o ochraně ovzduší č. 86/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, ale ani ten nespecifikuje, co je ekonomická přijatelnost a jak se počítá. Dotčeným orgánem státní správy na úseku ochrany ovzduší, který v tomto případě ekonomické posouzení vyžaduje, je Krajský úřad Karlovarského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství, který vydal dne 24. 10. 2014 pod č.j. 3080/ZZ/14 vyjádření bez připomínek.

K námitce č. 3, *že v projektové dokumentaci chybí část projektu na odstranění po odpojení již nefunkční části rozvodného tepelného zařízení*, stavební úřad konstatoval, že je nutné především vycházet z toho, jaké otázky je stavební úřad v rámci stavebního řízení příslušný řešit. Přitom je třeba vycházet z té skutečnosti, že stavební úřad rozhoduje ve sféře veřejného práva a není příslušný řešit otázky soukromoprávní, které vyplývají ze smluvního vztahu mezi dodavatelem a odběratelem energie ze soustavy centrálního zásobování teplem (dále jen CZT).

Pravidlo obsažené v druhé větě § 77 odst. 5 energetického zákona sice stanoví, jakým způsobem mají být řešeny náklady vznikající v souvislosti s aktem odpojení od soustavy zásobování tepelnou energií. To ovšem neznamená, že toto pravidlo má být aplikováno v rámci čistě veřejnoprávního procesu vedeného stavebním úřadem. Rozsah a obsah projektové dokumentace k žádosti o stavební povolení je stanoven v příloze č. 5 vyhlášky č. 499/2006 Sb. Podle této vyhlášky musí projektová dokumentace k žádosti o stavební povolení vždy obsahovat části A až E (A Průvodní zpráva, B Souhrnná technická zpráva, C Situační výkresy, D Dokumentace objektů a technických a technologických zařízení, E Dokladová část) s tím, že rozsah a obsah jednotlivých částí bude přizpůsoben druhu a významu stavby, jejímu umístění, stavebně technickému vybavení, účelu využití, vlivu na životní prostředí a době trvání stavby. Stavební zákon, ani jeho prováděcí vyhlášky rozhodně nepředpokládají, že by se v rámci správních řízení provádělo přezkoumávání otázek soukromoprávní povahy. Je zřejmé, že jejich vypořádání tedy nemůže být ani součástí projektové dokumentace předkládané k takovému správnímu řízení.

Oddělení otázek soukromoprávních od veřejnoprávních potvrdila i judikatura správních soudů. Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, ve svém rozsudku ze dne 5. 12. 2012, č.j. 59 A 65/2011-68, odpověděl jednoznačně negativně na otázku, zda je stavební úřad povinen posuzovat režim setrvání zařízení ve vlastnictví provozovatele CZT v domě žadatele o odpojení. V kauzách zabývajících se odpojováním od soustavy CZT se k otázce předmětu řízení u stavebního úřadu Nejvyšší správní soud vyslovil již např. v rozsudku ze dne 11. 4. 2014, č.j. 5 As 91/2013-50. V rozsudku ze dne 14. 7. 2011, č.j. 9 As 34/2011-102, se Nejvyšší právní soud vyjádřil obecně k postavení provozovatele CZT v rámci správních řízení, přičemž zdůraznil, že tato řízení nelze využívat k řešení soukromých obchodních zájmů provozovatele CZT.

Z analýzy judikatury správních soudů lze konstatovat následující: 1) Stavebník, který se odpojuje od SZTE, je povinen v projektové dokumentaci doložit pouze úkony bezprostředně související se samotným odpojením. 2) Odstranění původních technologických zařízení, popř. jejich konzervace, je záležitostí, která vyplývá ze soukromoprávního vztahu provozovatele SZTE a dosavadního odběratele energie. Stavební úřad se nemůže těmito otázkami zabývat. 3) Stejně tak vyregulování SZTE po odpojení odběrného místa představuje technologickou operaci nestavební povahy, která je navíc prováděna na zařízení, které není ve vlastnictví stavebníka. Zcela jednoznačně tak nemůže být součástí projektové dokumentace řešící pouze změnu vytápění jednoho objektu. 4) Stavební úřad nemůže po stavebníkovi požadovat, aby v projektové dokumentaci doložil řešení soukromoprávních otázek mezi stavebníkem a provozovatelem soustavy CZT.

K námitce č. 4, že *uvedená stavba je v rozporu s § 27 odst. 1 zákona č. 165/2012 Sb.*, stavební úřad uvedl, že společnost Veolia Energie Mariánské Lázně s.r.o. není tzv. výrobcem tepla pouze z obnovitelných zdrojů, na kterého se vztahuje § 27 odst. 1 zákona č. 165/2012 Sb. Nejedná se o námitku podle § 114 odst. 1 stavebního zákona, kterou může společnost Veolia Energie Mariánské Lázně s.r.o. uplatňovat.

K námitce č. 5, že *navrženou stavbou je porušeno ust. čl. III. odst. 8 Lázeňského statutu města Mariánské Lázně*, se stavební úřad vyslovil tak, že Statut lázeňského místa Mariánské Lázně v čl. III odst. 8 uvádí: „V lázeňském místě mohou být povoleny pouze takové stavby, provozovny a zařízení, které neporušují lázeňské klima, vegetaci, hydrologické podmínky, klid a estetický vzhled lázeňského místa. Všechny dosavadní zdroje takových závad musí být postupně odstraněny“. Vezmeme-li v úvahu, že pojem klima zahrnuje soubor

meteorologických jevů, které charakterizují průměrný stav atmosféry v nějakém místě na zemském povrchu, tak je zřejmé, že nelze s tímto pojmem argumentovat. Všechny dotčené orgány, zejména dotčený orgán chránící životní prostředí, vydal kladné stanovisko nebo neměl k návrhu připomínek. Technologie, na kterou se stavebník připojuje, již byla povolena a zkolaudovaná a má dostatečný výkon. Stavební úřad nevidí rozpor navrhované stavby s lázeňským statutem.

K námitce č. 7, že *potřebný výkon cca 1 GJ pro objekt Pacifik je de facto skrytým zbudováním dalšího středního zdroje znečištění*, stavební úřad konstatoval, že v rámci tohoto stavebního řízení nedochází k budování nového zdroje znečištění. Vlastník sousedních objektů vybudoval kotelnu, která umožňuje napojení dalších objektů souseda. Aby bylo možné tento prodej uskutečnit, získal od Energetického regulačního úřadu licenci na výrobu tepelné energie a licenci na rozvod tepelné energie.

K námitce č. 8, že *není doloženo posouzení technické, ekonomické a ekologické proveditelnosti alternativních systémů dodávek energie*, stavební úřad uvedl, že řešení uvedené otázky jednoznačně vyplývá ze zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, v platném znění. Dle § 7 odst. 2 tohoto zákona se povinnost dokládat energetický průkaz budovy vztahuje pouze na tzv. „větší změny“ dokončené budovy. Tento pojem je definován v § 2 odst. 1 písm. s) tohoto zákona jako „změna dokončené stavby na více než 25% celkové plochy obálky budovy“. V souladu s metodikou Ministerstva pro místní rozvoj v případě stavebních úprav souvisejících se změnou způsobu vytápění stavby nebo její části se nejedná ani o výstavbu nové budovy, ani o větší změnu dokončené budovy ve smyslu zákona o hospodaření energií, a proto není průkaz energetické náročnosti budovy součástí projektové dokumentace.

V dalším soud odkazuje na plné znění rozhodnutí Městského úřadu Mariánské Lázně, stavebního úřadu, ze dne 1. 12. 2015, č.j. STAV/15/4158/SU [„stavební povolení č. 1“].

V rozhodnutí ze dne 12. 5. 2016, č.j. 69/SU/16-20 [„rozhodnutí o odvolání č. 1“], Krajský úřad Karlovarského kraje, odbor stavební úřad, konstatoval, že stavební úřad v dané věci postupoval v souladu s tím, v jakém rozsahu stavební zákon umožňuje kvalifikovaně (odvozeně od hmotných práv) uplatňovat námitky ve stavebním řízení. Odvolací správní orgán při přezkoumávání napadeného rozhodnutí postupoval mimo jiné i v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, který se opakovaně vyslovil negativně k možnosti vznášet námitky, které přesahují stavebním zákonem vymezený rámec. Jakkoliv je tedy motivace stavebníka patrná a prováděná změna stavby má vést k ukončení smluvního vztahu o dodávce tepelné energie, jsou tyto skutečnosti na sobě zcela nezávislé. Odvolateli uváděné důsledky (dopady odpojení objektu od SZTE) zjevně nastanou i v případě, že by byl smluvní vztah ukončen, aniž by byl daný stavební záměr realizován. Mezi realizací stavebního záměru a problémy, které odvolatel uvádí, tedy není přímý kauzální vztah. Domnívá-li se odvolatel, že by snad právní úprava měla při ukončování smluvního vztahu více pamatovat na dopady na SZTE, není to otázka, kterou by se měly zabývat stavební úřady (popř. následně správní soudy) při posuzování stavebního záměru.

K odvolacímu důvodu 1), že *upozornění na nutnost respektovat platnou legislativu a stav věci k datu rozhodování ve věci samé musí stavební úřad přezkoumat z moci úřední i bez ohledu na to, zda to bylo současně obsaženo v námitce účastníka řízení*, odvolací správní orgán uvedl, že nejprve je nutno připomenout, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je smyslem účastnictví vlastníka či provozovatele SZTE v řízení podle § 77

odst. 5 energetického zákona ochrana jeho věcných práv k nemovitosti, nikoliv ochrana jeho podnikatelských záměrů, ekonomických zájmů a dosavadních investic do SZTE, včetně případných investic do rekonstrukce či modernizace části rozvodného tepelného zařízení.

Jak vyplývá z rozhodnutí napadeného odvoláním i z dokumentace stavby, předmětem řízení je změna dosavadní stavby komplexu Pacifik (objektů Pacifik, Astorie a Brusel), resp. stavební úpravy jeho části spočívající v odpojení se komplexu od stávající SZTE a přepojení se na již zkolaudovanou kotelnu sousedního komplexu Imperiál, kdy dojde ke změně dodávané teploty látky z páry na horkou vodu. Na tento způsob změny vytápění dopadá ust. § 77 odst. 5 energetického zákona, který obsahuje speciální úpravu podmínek pro povolení stavby spočívající ve změně vytápění, resp. v daném případě spočívající ve změně dodávky teploty látky (z páry na horkou vodu) a změně zdroje vytápění. Na základě tohoto ustanovení 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“*. Podle první z uvedených podmínek citovaného ustanovení energetického zákona je stavebník oprávněn provést změnu stavby, resp. stavební úpravu spočívající ve změně způsobu dodávky nebo změně způsobu vytápění jen na základě stavebního povolení vydaného ve stavebním řízení. To znamená, že žádost o změnu stavby bylo třeba projednat postupem podle § 111 až § 115 stavebního zákona, v rámci kterého odvolatel mohl podle § 114 odst. 1 tohoto zákona uplatňovat svá práva účastníka řízení vyplývající mu z § 109 odst. 1 písm. d) stavebního zákona. Osoba v postavení účastníka řízení podle § 109 odst. 1 stavebního zákona není oprávněna k podání jakýchkoliv námitek, ale jen takových, které jsou spojeny s přímým dotčením na právech zakládajících její účastenství.

Odvolatel tedy mohl být v daném řízení dotčen jedině na právech k tepelnému zařízení umístěnému v předmětném komplexu Pacifik, pokud by na tomto jeho zařízení či technologii byly činy nějaké zásahy. Odvolatel ve svém odvolání neuvádí žádné „konkrétní“ námitky proti PD, které by se týkaly zásahu do jeho tepelného zařízení či dotčení tohoto zařízení - přípojky ze SZTE do předmětného objektu. Stavební úřad se se všemi námitkami vznesenými odvolatelem v odůvodnění rozhodnutí napadeného odvoláním řádně vypořádal.

K odvolacímu důvodu 2), *že uvedenou stavbou a řešením zásobování teplem napojeného objektu není respektována vyhláška č. 78/2013 Sb. vydaná na základě směrnice Evropské unie, jejímž cílem je snížení energetické náročnosti a uhlíkové stopy*, zaujal odvolací správní orgán ten názor, že v daném případě PD nedává k této otázce přezkoumatelnou odpověď, odůvodnění stavebního úřadu k této problematice rovněž neobsahuje posouzení stavebním úřadem a stavební úřad tento nedostatek napraví v pokračování řízení.

K odvolacímu důvodu 3), *že vydané rozhodnutí je v rozporu s lázeňským statutem*, se odvolací správní orgán vyslovil tak, že v tomto případě rozpor navrhované stavby s lázeňským statutem nespátřuje vzhledem k tomu, že technologie plynové kotelny, na kterou je navrženo přepojení komplexu Pacifik, je jednou z nejšetrnějších k životnímu prostředí. Sám žadatel 1 provozuje lázeňskou péči a je tedy i v jeho zájmu neporušovat lázeňské klima.

K odvolacímu důvodu 4), *aby byla projektová dokumentace doplněna o technické řešení odpojením vyvolané nadbytečnosti slepé části tepelného vedení - odstranění části rozvodného tepelného zařízení z pozemků ve vlastnictví města Mariánské Lázně*, zaujal odvolací správní orgán ten názor, že námitkou týkající se neúplné dokumentace se obšírně

zabýval stavební úřad v odůvodnění napadeného rozhodnutí a odvolací správní orgán se s tímto odůvodněním plně ztotožňuje.

S čím se však odvolací správní orgán neztotožňuje, je tento názor odvolatele: „*V rozhodnutí citované judikáty pak s touto otázkou nesouvisejí a týkají se jiné oblasti posuzování a jejich uvedení je zavádějící, nicméně dokladující úmysl stavebního úřadu cíleně ignorovat námitky účastníka řízení a upozorňování na legislativní souvislosti.*“ Odvolací správní orgán se s předmětnými rozsudky seznámil a musí konstatovat, že se nejedná o judikáty s touto otázkou nesouvisející a že jejich uvedení je zavádějící. Dále je nutno konstatovat, že pro správní orgány je jediným vykladatelem zákonů soud a že rozhodnutí soudů jsou pro správní orgány závazná. Z uvedeného vyplývá, že stavební úřad nemohl ani vyvodit jiné závěry, než takové, jaké stanovil soud. Je pravdou, že odpojení od SZTE vyvolá pro provozovatele další činnosti a možná i stavební, ale tyto činnosti nejsou předmětem daného stavebního řízení. Vyčíslení nákladů spojených s odpojením od SZTE je plně v pravomoci držitele licence na výrobu tepelné energie a je tedy čistě na něm, jak vyčíslí tyto náklady a také odůvodní. Případné spory ohledně vyčíslení předmětných nákladů, které jsou soukromoprávní, bude řešit soud a nikoli stavební úřad či jiný správní úřad. Z uvedeného vyplývá, že stavebnímu úřadu nepřísluší (není kompetentní) řešit tuto otázku.

Odvolací správní orgán dospěl k závěru, že v případě požadavku, *aby byla projektová dokumentace doplněna o technické řešení odpojením vyvolané nadbytečnosti slepé části tepelného vedení - odstranění části rozvodného tepelného zařízení z pozemků ve vlastnictví města Mariánské Lázně*, se jedná o rozvodné tepelné zařízení, které není ve vlastnictví žadatele, a proto žadatel sám nemůže navrhopvat jeho odstranění a ani nemůže nechat zpracovat dokumentaci bouracích prací. Je nutno také konstatovat, že stavební řízení v konkrétním případě o povolení stavebních úprav pro přepojení se na stávající plynovou kotelnu nemusí projednávat odstranění nepotřebného rozvodného tepelného zařízení, popř. přípojky, ale musí obsahovat způsob odpojení od tohoto rozvodného zařízení. Předložená PD obsahuje způsob odpojení od rozvodného tepelného zařízení a k tomuto způsobu se mohl odvolatel vyjádřit, popř. vznést námitky. Odvolatel však požaduje řešení odpojení nad rámec platných právních předpisů. Nicméně i v případě, že by došlo ke smluvní dohodě mezi žadatelem 1 a odvolateli ohledně odstranění rozvodného tepelného zařízení, nebylo by toto odstranění součástí stavebního povolení na předmětnou stavbu, ale vlastník tohoto rozvodného tepelného zařízení by v souladu s § 128 stavebního zákona ohlásil odstranění této stavby, neboť stavebním povolením nelze vydat souhlas s ohlášením odstranění stavby (v daném případě by se vedlo řízení o povolení odstranění stavby, protože stavba se nachází v památkové zóně). Z hlediska stavebního zákona se tedy jedná o dvě různá řízení. K otázce ekonomické přijatelnosti změny způsobu vytápění se vyjádřil Nejvyšší správní soud mimo jiné ve svém rozsudku ze dne 25. 9. 2014, č.j. 10 As 84/2014-59.

K odvolacímu důvodu 5), *aby se stavební úřad zabýval z úřední povinnosti tím, zda je vůbec tento tepelný zdroj způsobilý pro zásobování všech napojených budov po přepojení LD Pacifik*, odvolací správní orgán konstatoval, že odvolatel se opětovně staví do role univerzálního dohlázeatele nad zákonností procesních úkonů vedených stavebním úřadem vzhledem k tomu, že v odvolání neuplatnil ani jednu z námitek v rozsahu uvedeném v § 114 stavebního zákona. K žádosti o stavební povolení připojí stavebník PD dle § 110 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Zpracování PD pro vydání stavebního povolení je vybranou činností ve výstavbě, kterou mohou vykonávat pouze fyzické osoby, které získaly oprávnění k jejich výkonu podle zvláštního právního předpisu. Zda je stávající zdroj plynové kotelny komplexu Imperiál dostatečný k zásobování komplexu Pacifik tepelnou energií, je tedy plně

v kompetenci zpracovatele PD. Vzhledem k nejednoznačnému posouzení potřebné kapacity navrhovaného způsobu vytápění komplexu Pacifik ve vztahu ke kapacitě zdroje vytápění komplexu Imperiál, na který je navrženo přepojení, lze z části souhlasit s tímto bodem odvolání. Tato vada bude napravena stavebním úřadem v pokračování řízení.

V dalším soud odkazuje na plné znění rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru stavební úřad, ze dne 12. 5. 2016, č.j. 69/SU/16-20 [„rozhodnutí o odvolání č. 1“].

V rozhodnutí ze dne 20. 12. 2016, č.j. STAV/16/4172/SU [„stavební povolení č. 2“], Městský úřad Mariánské Lázně, stavební úřad, zdůraznil, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je smyslem účastenství vlastníka či provozovatele soustavy zásobování tepelnou energií v řízení podle § 77 odst. 5 energetického zákona ochrana jeho věcných práv k nemovitosti, nikoliv ochrana jeho podnikatelských záměrů, ekonomických zájmů a dosavadních investic do SZTE, včetně případných investic do rekonstrukce či modernizace části rozvodného tepelného zařízení. Dále z judikatury soudů lze odvodit, že účastenství provozovatele SZTE ve stavebních řízeních o odpojení od SZTE a instalaci jiných systémů vytápění se musí omezit na práva účastníka stavebního řízení dle § 114 odst. 1 stavebního zákona. Osoba v postavení účastníka řízení podle § 109 písm. d) stavebního zákona není oprávněna k podání jakýchkoliv námitek, ale jen takových, které jsou spojeny s přímým dotčením na právech zakládajících její účastenství. Společnost Veolia Energie Mariánské Lázně s.r.o. tedy může být v daném řízení dotčena jedině na právech k tepelnému zařízení umístěnému v předmětném objektu nebo mimo objekt, pokud by na tomto jeho zařízení či technologii byly činěny nějaké zásahy. Odvolatel ve svém odvolání neuvádí žádné „konkrétní“ námitky proti projektové dokumentaci, které by se týkaly zásahu do jeho tepelného zařízení či dotčení tohoto zařízení – přípojky ze SZTE do předmětného objektu. V této souvislosti stavební úřad upozorňuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, č.j. 10 As 84/2014-59, kde je specifikováno, v jakém rozsahu může odvolatel [účastník řízení podle § 109 písm. d) stavebního zákona] podávat námitky ve stavebním řízení. Vznesené námitky jsou z pohledu správního orgánu na základě výše uvedeného vzneseny v obecné rovině a stavební úřad k nim nepřihlíží. Přesto se stavební úřad obecně vyjádřil k ekonomické přijatelnosti, přičemž konstatoval, že se stavebník zabýval posouzením ekonomické stránky věci a v průběhu řízení doložil ekonomickou výhodnost návrhu doplněným dokumentem „Srovnání ekonomické výhodnosti dodávky SZTE Veolia s vlastními plynovými kotelny LLML a.s. s jiným dodavatelem tepla“. Protože zákon o ochraně ovzduší posuzování výše zmíněných kritérií technické proveditelnosti a ekonomické přijatelnosti blíže nespecifikuje, je na stavebníkovi, aby jednoznačně a přesvědčivě prokázal, že je pro něj využití SZTE ve srovnání s navrženým způsobem vytápění ekonomicky nepřijatelné. Stavebník v doloženém dokumentu porovnává náklad na topení ze SZTE v roce 2016 a 2017 s výpočtem celkové roční platby za tepla a ohřev TUV při dodávce tepla z plynové kotelny společnosti NAGAMA company s.r.o. Podle názoru správního orgánu je předložené posouzení akceptovatelné.

V dalším soud odkazuje na plné znění rozhodnutí Městského úřadu Mariánské Lázně, stavebního úřadu, ze dne 20. 12. 2016, č.j. STAV/16/4172/SU [„stavební povolení č. 2“].

V rozhodnutí ze dne 14. 3. 2017, č.j. 53/SÚ/17-8 [„rozhodnutí o odvolání č. 2“], Krajský úřad Karlovarského kraje, odbor stavební úřad, opětovně zdůraznil, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je smyslem účastenství vlastníka či provozovatele SZTE v řízení podle § 77 odst. 5 energetického zákona ochrana jeho věcných práv

k nemovitosti, nikoliv ochrana jeho podnikatelských záměrů, ekonomických zájmů a dosavadních investic do SZTE, včetně případných investic do rekonstrukce či modernizace části rozvodného tepelného zařízení.

K odvolacímu důvodu, *že uvedenou stavbou a řešením zásobování teplem napojeného objektu není respektována vyhláška č. 78/2013 Sb.*, odvolací správní orgán uvedl, že se na tomto místě bude opětovně (jako již ve svých předchozích rozhodnutích o odvolání) opakovat. Žádost o změnu stavby spočívající ve změně způsobu vytápění bylo třeba projednat postupem podle § 111 až § 115 stavebního zákona, v rámci kterého odvolatel mohl podle § 114 odst. 1 tohoto zákona uplatňovat svá práva účastníka řízení vyplývající mu z § 109 odst. 1 písm. d) stavebního zákona. Osoba v postavení účastníka řízení podle § 109 odst. 1 stavebního zákona není oprávněna k podání jakýchkoliv námitek, ale jen takových, které jsou spojeny s přímým dotčením na právech zakládajících její účastenství.

Odvolatel tedy mohl být v daném řízení dotčen jedině na právech k tepelnému zařízení umístěnému v předmětném komplexu Pacifik, pokud by na tomto jeho zařízení či technologii byly činěny nějaké zásahy. Odvolatel opětovně ve svém odvolání neuvádí žádné „konkrétní“ námitky proti projektové dokumentaci (dále jen „PD“), které by se týkaly zásahu do jeho tepelného zařízení či dotčení tohoto zařízení - přípojky ze SZTE do předmětného objektu. Takto podanou námitkou se odvolatel staví do role univerzálního dohlázele nad zákonností procesních úkonů vedených stavebním úřadem, což mu na základě výše podrobně uvedeného nepřísluší. Dále pak odvolací správní orgán upozorňuje na skutečnost, že naprosto shodnou námitku uplatnil odvolatel ve svém předchozím odvolání ve věci samé a také v odvolání, o kterém rozhodl odvolací správní orgán rozhodnutím ze dne 22. 4. 2016, č.j. 238/SÚ/16-3. V současně přezkoumávaném rozhodnutí napadeném odvoláním se pak stavební úřad dostatečně zabýval skutečností, zda předmětná vyhláška má či nemá dopad na projednávanou věc a odvolací správní orgán nemá důvod s tímto odůvodněním nesouhlasit.

K odvolacímu důvodu, *aby byla projektová dokumentace doplněna o technické řešení odpojením vyvolané nadbytečnosti slepé části tepelného vedení - odstranění části rozvodného tepelného zařízení z pozemků ve vlastnictví města Mariánské Lázně*, odvolací správní orgán odkázal na své předešlé obšírné vypořádání se s tímto odvolacím bodem a opětovně poukázal na to, že se Nejvyšší správní soud zatím neodchýlil od svého názoru vysloveného v rozsudku ze dne 11. 4. 2014, č.j. 5 As 92/2013-51. Co se týče posouzení ekonomické nepřijatelnosti či přijatelnosti vyplývající z § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší, je nutno připomenout, že v tomto konkrétním řízení o povolení předmětné stavby, které bylo zahájené před účinností novely zákona o ochraně ovzduší (č. 369/2016 Sb.) dne 28. 5. 2015 a doposud (v době účinnosti novely zákona o ochraně ovzduší nebylo dosud pravomocně nedokončeno), je třeba vycházet z právních předpisů platných před účinností této novely. V té době v žádném prováděcím předpise (vyhlášce) Ministerstva životního prostředí nebylo určeno, co vše má být zahrnuto do výpočtu ekonomické přijatelnosti. V současné době v řízeních zahájených od účinnosti novely zákona o ochraně ovzduší (ode dne 1. 1. 2017) je již třeba ekonomickou přijatelnost prokazovat ve smyslu věty druhé ust. 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší, tj. energetickým posudkem. Stavební úřad se z pohledu odvolacího správního orgánu dostatečně podrobně zabýval touto otázkou a na základě předložených podkladů žadatelem pak správně vyhodnotil, že „Z předložených údajů je zřejmé, že dosavadní způsob vytápění objektu Pacifik je pro vlastníka ekonomicky nepřijatelný, proto nelze trvat na tom, aby i nadále byl objekt Pacifik vytápěn prostřednictvím SZTE.“. Tomuto právnímu názoru odvolacího správního orgánu nasvědčuje i ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 25. 5. 2016, č.j. 3 As 208/2014-36).

K odvolacímu důvodu, *aby byl znovu posouzen v odvolacím řízení faktický vliv přepojení na nárůst emisí v dané lokalitě*, odvolací správní orgán konstatoval, že i námitku rozporu s lázeňským statutem vznesl odvolatel již ve svém předešlém odvolání a odvolací správní orgán se s ní vypořádal v rozhodnutí ze dne 12. 5. 2016, č.j. 69/SÚ/16-20. K námitce nárůstu emisí se pak vyjádřil Krajský úřad Karlovarského kraje, odbor životního prostředí, z hlediska ochrany ovzduší ve svém sdělení ze dne 1. 3. 2017, č.j. 53/SÚ/17-6, takto: *„Kotelna komplexu Imperiál Mariánské lázně byla povolena právní osobě NAGAMA company s.r.o. rozhodnutím č. j. 3316/ZZ/13 ze dne 12. 11. 2013. V této kotelně jsou umístěny 3 kotle spalující plynná paliva o celkovém jmenovitém tepelném příkonu 3,474 MW, které jsou stacionárními zdroji znečišťování ovzduší uvedenými v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší pod kódem 1.1. Spalování paliv v kotlích o celkovém jmenovitém tepelném příkonu od 0,3 do 5 MW včetně. Při posuzování a následném rozhodování o tomto zdroji znečišťování ovzduší vychází správní orgán z maximálního jmenovitého tepelného příkonu (3 x 1158 kW) a maximálního tepelného výkonu (3 x 1100 kW) vč. patřičné emisní zátěže. Je tedy počítáno s emisemi, které tato kotelna vyprodukuje při maximálním využití a které tedy zahrnuje i objekty LD Pacifik, neboť příkon ani výkon zdroje se po připojení těchto objektů nezmění.“*

Závěrem odvolací správní orgán konstatoval, že stavební úřad v dané věci postupoval v souladu s tím, v jakém rozsahu stavební zákon umožňuje kvalifikovaně (odvozeně od hmotných práv) uplatňovat námitky ve stavebním řízení. Odvolací správní orgán při přezkoumávání rozhodnutí napadeného odvoláními postupoval mimo jiné i v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, který se opakovaně vyslovil negativně k možnosti vznášet námitky, které přesahují stavebním zákonem vymezený rámec. Jakkoliv je tedy motivace stavebníka patrná a prováděná změna stavby má vést k ukončení smluvního vztahu o dodávce tepelné energie, jsou tyto skutečnosti na sobě zcela nezávislé. Odvolatelem uváděné důsledky (dopady odpojení objektu od SZTE) zjevně nastanou i v případě, že by byl smluvní vztah ukončen, aniž by byl daný stavební záměr realizován. Mezi realizací stavebního záměru a problémy, které odvolatel uvádí, tedy není přímý kauzální vztah. Domnívá-li se odvolatel, že by snad právní úprava měla při ukončování smluvního vztahu více pamatovat na dopady na SZTE, není to otázka, kterou by se měly zabývat stavební úřady (popř. následně správní soudy) při posuzování stavebního záměru.

V dalším soud odkazuje na plné znění rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru stavební úřad, ze dne 14. 3. 2017, č.j. 53/SÚ/17-8 [„rozhodnutí o odvolání č. 2“].

V daném případě řadu námitek vypořádávaly správní orgány v odůvodnění stavebního povolení a v odůvodnění rozhodnutí o odvoláních a řadu často stejných nebo obdobných námitek má soud přezkoumávat v rámci rozhodování o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. K požadavkům na odůvodnění rozhodnutí soudů v takových případech došel Nejvyšší správní soud zejména k těmto závěrům: *„Přestože je třeba na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí z hlediska ústavních principů důsledně trvat, nemůže být chápána zcela dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován ve světle okolností každého jednotlivého případu. Zároveň tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka (srovnej např. rozsudek ve věci Van de Hurk v. The Netherlands, ze dne 19. 4. 1994, Series No. A 288). To by mohlo vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním a kontraproduktivním důsledkům jstoucím v rozporu se zásadou efektivity a hospodárnosti řízení.“* (rozsudek ze dne 30. 4. 2009, č.j. 9 Afs 70/2008-

130) a „*Soud, který se vypořádává s argumentací účastníka řízení, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS). Na druhou stranu podle ustálené judikatury nelze povinnost soudu řádně odůvodnit rozhodnutí chápat tak, že musí být na každý argument strany podrobně reagováno (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2008, sp. zn. IV. ÚS 1903/07, náleží Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2007, sp. zn. IV. ÚS 493/06, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 4. 1994, Van de Hurk v. Nizozemí, stížnost č. 16034/90, bod 61, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. 12. 1994, Ruiz Torija v. Španělsko, stížnost č. 18390/91, bod 29).“ (rozsudek ze dne 25. 3. 2010, čj. 5 Afs 25/2009-98, publikovaný pod č. 2070/2010 Sb. NSS). V intencích citované judikatury tak soudy nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vypořádávat; úkolem soudu je vypořádat *ratio decidendi* žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, čj. 7 As 126/2013-19). Podstatné tedy je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, čj. 7 Afs 85/2013-33).*

Správní orgány, jak je patrné z provedené rekapitulace, opakovaně objasňovaly žalobci, že většinu svých námitek není oprávněn podat, protože překračují rozsah uvedený v § 114 stavebního zákona. Žalobce to zřejmě nechtěl ani vidět, ani slyšet. Vzal to tak, že odůvodnění rozhodnutí správních orgánů neobsahuje fakticky žádnou právní argumentaci, kterou by se tyto správní orgány vypořádaly s námitkami žalobce v řízení uplatněnými obecně jinak než tak, že k nim nepřihlédl; podle názoru žalobce ovšem bez řádného a přezkoumatelného odůvodnění úvah správního orgánu, které by bylo možné považovat za odpovídající průběhu řízení před správním orgánem provedeného a hlavně za neodporující platným právním předpisům. To však sotva lze mít za vhodnou procesní strategii. U námitek, odvolacích důvodů a posléze žalobních bodů je třeba trvat na alespoň určité míře konkrétnosti. Avšak ani náležitě konkrétní námitka, odvolací důvod či žalobní bod nemusí být vypořádán věcně. Je tomu tak proto, že nemusí být přípustný. Dojde-li správní orgán nebo soud k tomu, že námitka, odvolací důvod či žalobní bod není přípustný, je povinen vyjevit, v čem spatřuje jejich nepřipustnost, ale není povinen rozebírat, jak by je, kdyby byly přípustné, posuzoval věcně. V přezkoumávané věci správní orgány opakovaně žalobci vysvětlily, že a proč považují většinu jeho námitek a odvolacích důvodů za nepřipustné. Učinily tak na základě ustálené praxe správních soudů. U soudu by žalobce mohl mít naději na úspěch jenom tehdy, kdyby snesl argumenty ve prospěch toho, že jeho námitky a odvolací důvody byly přípustné. Kdyby se soud s žalobcovou argumentací ztotožnil, napadené rozhodnutí by zrušil a správní orgán by zavázal, že v dalším řízení nemůže žalobcovy námitky a odvolací důvody pokládat za nepřipustné a musí se s nimi vyrovnat věcně, tj. posoudit, zda jsou důvodné nebo nedůvodné. Žalobce však v žalobě více méně jen zopakoval a doplnil předcházející námitky a odvolací důvody. To ovšem nemůže stačit. Věcnému posouzení žalobních bodů brání jejich tvrzená nepřipustnost. Nepřipustnost by možná bylo možno překonat, kdyby byly předloženy argumenty ve prospěch přípustnosti. Soud přitom přezkoumává napadené rozhodnutí v zásadě toliko v mezích žalobních bodů. Potřebné argumenty – až snad na dvě výjimky – však žalobce nedodal. Svou nesprávnou procesní strategii se žalobce ostatně nepokusil korigovat ani v replice k vyjádření žalovaného a ani při jednání před soudem. Při těchto příležitostech by se to ovšem zřejmě dostalo do rozporu se zásadou koncentrace řízení. Soudu tedy nezbyvá než konstatovat, že žalobce neprokázal, že byl oprávněn své námitky a odvolací důvody uplatnit a že tudíž byly správní orgány povinny se jimi věcně zabývat. U soudu tudíž žalobce unesl svou procesní legitimaci (ve smyslu

přístupu k soudu), neunesl však svou legitimaci věcnou (ve smyslu důvodnosti žaloby). S ohledem na výše prezentovaná specifika tohoto případu soud především odkazuje na shora citovanou judikaturu správních soudů. Současně s tím ovšem soud odkazuje i výše uvedená rozhodnutí správních orgánů, která zohlednila relevantní závěry soudní praxe. Soud se tu ztotožňuje se správními orgány. Jedná se přitom o námitky a odvolací důvody opakovaně vznášené a opakovaně – a správně – posouzené jako nepřípustné. Jelikož se tím správní orgány přiléhavou a fundovanou právní argumentací obsaženou v odůvodnění rozhodnutí vypořádaly i s posléze uplatněnými žalobními body, nemusí se soud již k věci duplicitně vyjadřovat, stačí odkázat na příslušné pasáže v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného a jemu předcházejícího rozhodnutí stavebního úřadu, což se tímto činí. Uvedený přístup krajského soudu se opírá o tento názor Nejvyššího správního soudu: „*Je-li rozhodnutí žalovaného správního orgánu řádně odůvodněno, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, je přípustné, aby si krajský soud správné závěry se souhlasnou poznámkou osvojil.*“ (rozsudek ze dne 27. 7. 2007, č.j. 8 Afs 75/2005-130, publ. pod č. 1350/2007 Sb. NSS).

Pro úplnost je třeba vyjádřit se ještě ke dvěma žalobcovým argumentům, s nimiž se dosud nevyrovnávaly ani správní orgány a ani soudy, a to k žalobcově odkazu na judikát slovenského soudu a na novelu energetického zákona.

Žalobce poukázal na to, že k otázce posuzování ekonomické výhodnosti zaujal Krajský soud v Prešově tento názor: „*Pokiaľ ide o ekonomickú výhodosť, táto sa neskúma len z pohľadu odpájaného objektu tepla, t.j. jednostranne, ale je nevyhnutné ju skúmať aj vo vzťahu k tomu, ako sa zvýšia náklady za teplo ostatným odberateľom, ktorým sa dodáva teplo z CZT(t.j. navrhovateľom), a to v dôsledku zníženia odberu tepla z CZT.*“ (bod 38 rozsudku ze dne 20. 10. 2016, sp. zn. KSPO 4Sp/45/2015, ECLI: SK:KSPO:2016:8015201001.2). K tomu zdejší soud konstatuje, že uvedený právní názor je v rozporu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Zde je na místě otázka, zda by se krajský soud mohl odchýlit od právního názoru Nejvyššího správního soudu. Podle § 110 odst. 4 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí. Tu je však třeba rozlišovat věc, rozhodnutí o níž bylo Nejvyšším správním soudem zrušeno a která byla krajskému soudu vrácena k dalšímu řízení, a (jinou) obdobnou věc. K možnosti výjimečného odchýlení se od právního názoru Nejvyššího správního soudu zaujala stanovisko soudní praxe i odborná literatura. Sám Nejvyšší správní soud se k této záležitosti vyjádřil takto: „*Krajský soud se může odchýlit od dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu k určité otázce, jestliže není v dané věci přímo zavázán právním názorem kasačního soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.) [nyní: § 110 odst. 4 s. ř. s.] a jestliže svůj odlišný právní názor podepře komplexní, racionální a transparentní konkurující argumentací. Jsou-li tyto podmínky splněny, pak krajský soud zaujetím odlišného právního názoru neporuší § 12 s. ř. s.*“ (rozsudek ze dne 1. 6. 2011, č.j. 1 As 6/2011-347, publ. pod č. 2368/2011 Sb. NSS). Ve shodě s tím se k uvedené záležitosti vyslovila také odborná literatura: „*Skrze mechanismus závaznosti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu in concreto se realizuje také do praxe z hlediska působení konkrétních rozhodnutí funkce Nejvyššího správního soudu coby sjednocovatele judikatury správních soudů. Zatímco předmětné ustanovení je důvodem bezesporne konkrétní (individuální) závaznosti instančního typu pro konečné (resp. jakékoliv další) soudní rozhodnutí ve věci, § 12 SŘS je zdrojem široce diskutované kvaziprecedenční závaznosti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. V tomto ohledu je nepochybně § 110 odst.*

4 ... *SŘS nutnou podmínkou kvaziprecedenčního působení judikatury largo sensu, tedy jejího sjednocování cestou rozhodování o kasačních stížnostech, příp. s využitím řešení rozporů v judikatuře cestou rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. V rovině závaznosti (a to nejen kasačního) rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pro obdobné kauzy řešené krajskými soudy lze hovořit o tzv. argumentační (či materiální) závaznosti, která je do značné míry odvislá od analogického úsudku krajského soudu stran aplikovatelnosti právního názoru na rozhodovaný případ, jakož transparentnosti, přesvědčivosti a srozumitelnosti odůvodnění takového právního názoru Nejvyšším správním soudem. Pokud se ale chce krajský soud odchýlit od takto vyjádřeného právního názoru v jiné obdobné věci, musí své odlišné rozhodnutí založit na konkurenční právní argumentaci, která se od právního názoru Nejvyššího správního soudu v obdobné věci vědomě odchyluje na základě ústavně-konformních, racionálních a přesvědčivých důvodů.*“ (Lukáš Potěšil a kol.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd. Praha 2014, str. 1074). Za přísně stanovených podmínek se tudíž možnost výjimečného odchýlení se od právního názoru Nejvyššího správního soudu připouští. To však není právě projednávaný a rozhodovaný případ. Obecně je zdejší soud přesvědčen o inspirativnosti slovenské právní úpravy správního soudnictví a rozhodnutí soudů Slovenské republiky v něm. V daném případě ovšem citovaný názor Krajského soudu v Prešově, ať už sám o sobě nebo doplněný, podle názoru zdejšího soudu nepředstavuje onu komplexní, racionální a transparentní konkurující argumentaci k eventuální změně ustálené soudní praxe garantované Nejvyšším správním soudem.

Žalobce namítal i „zcela zásadní změnu“ ust. § 77 odst. 4 energetického zákona. Měl tím na mysli změnu energetického zákona provedenou zákonem č. 131/2015 Sb. Do 31. 12. 2015 ust. § 77 odst. 4 energetického zákona znělo: *„Odběratel může provozovat vlastní náhradní či jiný zdroj, který je propojen s rozvodným zařízením, jakož i dodávat do tohoto zařízení tepelnou energii, pouze po písemné dohodě s držitelem licence na rozvod tepelné energie.“* Od 1. 1. 2016 toto ustanovení zní: *„Odběratel tepelné energie může zřídit a provozovat náhradní nebo jiný zdroj tepelné energie, který je propojen s rozvodným tepelným zařízením nebo může ovlivnit jeho provoz, teplonosnou látku v rozvodném tepelném zařízení nebo její parametry, pouze po písemné dohodě s držitelem licence na rozvod tepelné energie.“* K tomu soud uvádí, že ust. § 77 odst. 4 energetického zákona upravuje zřízení a provozování náhradního nebo jiného zdroje tepelné energie. Změna způsobu dodávky nebo změna způsobu vytápění je upravena až v § 77 odst. 5 energetického zákona. Jelikož v přezkoumávané věci se jedná ne o zřízení a provozování dalšího zdroje, nýbrž o změnu stávajícího způsobu vytápění, má soud za to, že novela ust. § 77 odst. 4 energetického zákona (ať už by se na její význam hledělo jakkoliv) nemá vliv na posouzení právě projednávaného a rozhodovaného případu. Žádné žalobcem naznačované důsledky nejsou ostatně patrné ani z příslušné důvodové zprávy [viz Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2013 – 2017, sněmovní tisk 351/0, část č. 1/6].

VII. Celkový závěr a náklady řízení

Soud přezkoumal napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Jelikož na základě výše uvedené argumentace neshledal žalobu důvodnou, podle § 78 odst. 7 s. ř. s. ji rozsudkem zamítl.

Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti

žalobci, který ve věci úspěch neměl. V přezkoumávané věci však žalovanému žádné náklady řízení před soudem, které by nebyly součástí nákladů běžné úřední činnosti orgánů veřejné správy hrazených z veřejných rozpočtů, nevznikly, a proto soud rozhodl, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě soud osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil, jen jim umožnil realizaci jejich práv. Současně nebyly žádnou z osob zúčastněných na řízení tvrzeny, ani soudem z povinnosti úřední shledány žádné důvody hodné zvláštního zřetele. Vzhledem k tomu bylo rozhodnuto, že žádná z těchto osob nemá na náhradu nákladů řízení právo.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V Plzni dne 31. května 2018

JUDr. PhDr. Petr KUCHYNKA, Ph.D. v.r.
předseda senátu