



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců JUDr. Magdaleny Ježkové a Mgr. Heleny Konečné ve věci žalobkyně: **Městská bytová správa Semily, s. r. o.**, se sídlem Komenského náměstí 113, Semily, zast. Alenou Tichou, advokátkou se sídlem ul. 28. října 14, Jablonec nad Nisou, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem v Liberci, U Jezů 642/2a, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. listopadu 2013, sp. zn. OÚPSŘ 322/2013-330-rozh., t a k t o :

- I. **Žaloba se zamítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět sporu

Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Semily ze dne 12. 8. 2013, sp. zn. SÚ 1268/13-D, č.j. SÚ/2168/13. Stavební úřad jím vydal stavební povolení na stavbu „Plynová kotelna – stavební úpravy spočívající ve zřízení plynové kotelny k vytápění v bytovém domě Semily, Podmoklice, Luční č. p. 461“ na pozemku p. č. 1169/1 v katastrálním území Semily (dále také jen „stavba“).

II. Obsah žaloby

Žalobkyně v úvodu žaloby konstatovala, že jejím důvodem je skutečnost, že se správní orgány řádně nevypořádaly s požadavky vyplývajícími z §

3 odst. 8 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů.

Podle výkladu Ministerstva životního prostředí je třeba při aplikaci tohoto ustanovení vzít v úvahu

- a) kvalitu ovzduší a emisní situaci v daném místě, tedy že není a nebude v místě realizace překračován žádný platný imisní limit, který by nově navrženým řešením mohl být ovlivněn. Město Semily je položeno v kotlině a další výstavba malých domovních kotelen povede k likvidaci již existující soustavy CZT a k celkovému zhoršení životního prostředí ve městě, neboť vznikne více kotelen s nízkými komíny, které svojí produkcí budou negativně ovlivňovat zdraví obyvatel města a okolí.
- b) technickou proveditelnost (vazba na územní plán a dostupnost síťově vázaných energií). V Semilech existuje funkční a bezporuchový systém centrálního zásobování teplem, technická možnost k připojení je jasně daná. Aby však vznikla povinnost připojit se (v tomto případě setrvat) k soustavě CZT, musí být splněny i podmínky ekonomické přijatelnosti, a to kumulativně.
- c) ekonomickou přijatelnost, tj. posouzení projektu nástroji finanční analýzy prokazující výhodnost či nevýhodnost odpojení od CZT. K tomu žalobkyně dodala, že ekonomický propočet doložený stavebníkem je nesrozumitelný, údaje v něm uvedené se nedají matematicky ověřit, výpočet předpokládané ceny tepla považuje žalobkyně pro absenci základních znaků kalkulace za chybný, jedná se spíše o ničím nepodložený odhad. Dle žalobkyně nelze rezignovat na požadavek, aby stavebník jednoznačně a přesvědčivě prokázal, že je pro něj využití CZT ve srovnání s navrhovaným řešením ekonomicky nepřijatelné. Pokud by totiž stavebník doložil skutečnou kalkulaci, nikoliv pouze odhad, byla by výsledná cena tepla pro konečného spotřebitele naprosto srovnatelná s cenou tepla z centrálního zdroje. Dle názoru žalobkyně vlastníkově budovy sice zůstává v přiměřené míře zachována svoboda volby systému vytápění, na druhé straně by s přihlédnutím k § 3 odst. 8 zákona č. 86/2002 Sb. o ochraně ovzduší měly být chráněny i oprávněné zájmy provozovatele centrálního zdroje. V daném případě správní orgány na povinnost pečlivě přezkoumat všechny aspekty citovaného zákonného ustanovení rezignovaly, včetně ekonomické přijatelnosti zásobování z CZT při porovnání s nově navrhovaným řešením. Tedy vyšly z nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci, z něhož vyvodily nesprávný právní závěr, čímž došlo k porušení zákona.

Žalobkyně proto navrhl, aby krajský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Obsah vyjádření žalovaného k žalobě

Ve vyjádření k žalobě polemizoval žalovaný podrobně a rozsáhle s jednotlivými žalobními námitkami.

Uvedl, že napadeným rozhodnutím bylo v předmětném objektu povoleno další zařízení na dodávku tepelné energie. Problematika odpojení ani odstranění zařízení ve vlastnictví žalobkyně nebyla předmětem posuzované stavby, kdy jde o návrhové řízení, tedy řízení vedené k žádosti, a předmětem této žádosti nebylo odstranění ani odpojení zařízení žalobkyně.

Stavba se v žádném případě zařízení žalobkyně nedotkne, a proto její provedení nevyvolává potřebu jeho odstranění ani potřebu jeho přeložení, a proto nebyl dán zákonný důvod ve stavebním řízení rozhodovat o osudu tohoto zařízení. S ohledem na uvedené je proto nutné dospět dle žalovaného k závěru, že předmětným stavebním povolením není ohroženo vlastnické právo žalobkyně ani jiného subjektu a nejsou ohroženy ani jiné veřejné zájmy.

Pokud jde o samotné odpojení od soustavy od CZT, toto nelze dle žalovaného považovat za záležitost veřejného stavebního práva, k jejímuž rozhodování je příslušný stavební úřad, neboť jde o záležitost čistě občanskoprávní, konkrétně o záležitost smluvní mezi dodavatelem a odběratelem tepla, k jejímuž rozhodování je v případě sporu příslušný pouze občanskoprávní soud a nikoliv stavební úřad.

Stejně tak, pokud jde o dodávku tepla prostřednictvím tohoto zařízení do předmětného objektu, pak tato problematika je čistě v soukromoprávní smluvní rovině o dodávce tepelné energie mezi žalobkyní a odběrateli předmětného objektu. V žádném případě se nejedná o právo vyplývající z věcného břemene, neboť tímto je pouze založeno právo na existenci zařízení žalobkyně v předmětném objektu, a rovněž tak se nejedná o veřejný zájem na dodávku tepelné energie ze zařízení žalobkyně.

Žalovaný považoval za nutné dále uvést, že stavební úřad při vydání odvoláním napadeného rozhodnutí v řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, posoudil podanou žádost o stavební povolení a připojené podklady ze všech hledisek vyžadovaných § 111 stavebního zákona, rozhodoval na základě souhlasných stanovisek dotčených orgánů, na základě projektové dokumentace zpracované autorizovanými osobami a tato dokumentace byla zpracovaná v rozsahu postačujícím k posouzení všech otázek spojených s povolením předmětné stavby z hledisek daných stavebním zákonem a prováděcími předpisy k němu, včetně posouzení ve smyslu zákona o ochraně ovzduší. Tato skutečnost pak znamená, že odvolací orgán se v rámci jím vedeného odvolacího řízení, k podané námitce žalobce, otázkou ekonomického posouzení řádně zabýval, čímž v řízení bylo splněno prokázání naplnění ustanovení § 16 odst. 7 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, a tedy i skutečnosti, kdy žalovaný v otázce ochrany veřejného zájmu na úseku zákona o ochraně ovzduší rozhodoval na základě zjištěného stavu, o kterém není žádná pochybnost.

Z předložených stanovisek dotčených orgánů pak vyplývá, že povolená stavba splňuje požadavky životního prostředí (zejména § 11 odst. 3 a § 16 odst. 7 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší), hygienické, požární ochrany a bezpečnosti a dále požadavky vyplývající z hledisek uvedených v § 77 odst. 5 energetického zákona, kdy toto ustanovení je ve vztahu ke stavebnímu zákonu speciálním právním předpisem. K tomu žalovaný uvedl, že jak stavební úřad, tak rovněž on při posuzování stavebních úprav za účelem změny vytápění toto posoudili jak z hlediska stavebního zákona, zvláštních právních předpisů, tak rovněž z hlediska energetického zákona. Žalovaný proto ve shodě se stavebním úřadem po posouzení záměru dospěl k závěru, že stavba a její účinky nebudou mít vliv na okolí, který by překračoval meze stanovené příslušnými předpisy.

Stavební úřad dále předmětnou stavbu posoudil na základě kladných stanovisek dotčených orgánů státní správy, které byly v řízení doloženy, a na základě vlastního zjištění, že povolení stavebních úprav, za účelem změny vytápění, není v rozporu se záměry a cíli územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací, a že není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu, nebo s veřejnými zájmy obsaženými ve zvláštních právních předpisech. Z těchto uvedených důvodů pak stavební úřad a rovněž žalovaný neměli oporu ve skutkových okolnostech věci a v právních předpisech pro zamítnutí žádosti o stavební povolení stavby, a proto předmětné úpravy pro změnu vytápění povolili.

S ohledem na uvedené, kdy výroky obou rozhodnutí správních orgánů mají oporu ve spisech, proto konstatoval, že stavebním povolením povolená stavba byla povolena v souladu, jak se stavebním zákonem, tak rovněž se správním řádem, včetně souladu s předpisy hájícími zájmy podle zvláštních předpisů.

Zařízení žalobkyně i nadále zůstává v předmětném objektu, neboť jeho umístění nebylo stavebním povolením v žádném rozsahu dotčeno, tj. nevyvolalo potřebu jeho odstranění. Existenci tohoto zařízení žalobkyně v předmětném objektu svědčí nadále právo odpovídající zákonnému věčnému břemenu z energetického zákona, které trvá po celou dobu až do jeho fyzického odstranění.

Je čistě v pravomoci žalobkyně, zda své zařízení v předmětném objektu ponechá i nadále, kdy stavebnímu úřadu a potažmo ani žalovanému nepřísluší tuto skutečnost jakkoliv posuzovat, neboť její řešení nebylo předmětem žádosti.

Na závěr svého vyjádření žalovaný konstatoval, že žalobkyně v žádné ze vznesených žalobních námitek konkrétně neuvádí, jak se jí tvrzené skutečnosti dotkly jejích práv, včetně práv vlastnických k zařízení v předmětném objektu, tj. neprokázala, že byla jakkoli omezena ve výkonu vlastnických práv k tomuto zařízení, tak rovněž neprokázala, že byla omezena v právech procesních, kdy v žádném případě nelze argumentovat ochranou jejích podnikatelských záměrů, ekonomických zájmů a dosavadních investic.

Žalovaný s ohledem na shora uvedené navrhl, aby krajský soud žalobu zamítl.

III. Skutkové a právní závěry krajského soudu

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "s. ř. s."). Učinil tak bez nařízení jednání dle § 51 odst. 1 s. ř. s., když k takovému postupu udělili oba účastníci řízení souhlas postupem dle § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s., o čemž byli ve výzvě předsedy senátu řádně poučeni. O věci usoudil následovně.

Nejprve krajský soud považuje za vhodné pozastavit se alespoň stručně u problematiky náležitostí žalobních námitek. Té se v minulosti opakovaně věnoval Nejvyšší správní soud, například jeho rozšířený senát v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78. Ten uzavřel, že důvodem uvedení žalobních bodů ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je jednoznačné ustavení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným – nicméně srozumitelným a jednoznačným – vymezením skutkových a právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věcí zabývat. V odůvodnění rozsudku uvedl Nejvyšší správní soud mimo jiné následující:

„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.“

Krajský soud považuje za vhodné upozornit na tyto závěry hned v počátku odůvodnění svého rozhodnutí zejména proto, že dle jeho názoru žalobkyně v přezkoumávané věci nárokům na specifikaci žalobních bodů dostála, neboť z obsahu jednotlivých žalobních námitek lze seznat, čeho se týkají a proti čemu prostřednictvím nich žalobkyně brojí. Zároveň však nutno konstatovat, že žalobní námitky byly vymezeny velmi stručně a nekonkrétně, v obecné rovině. Krajský soud

proto předesílá, že se každou ze žalobních námitek mohl zabývat pouze v míře obecnosti odpovídající míře obecnosti vznesené žalobní námitky.

Pokud jde o rozsah žalobních námitek, krajský soud konstatuje, že smyslem soudního přezkumu správních rozhodnutí je poskytnutí ochrany veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným v zákoně (viz § 2 s. ř. s.). Oprávněn vyvolat soudní přezkum tak není kdokoliv, ale pouze ten, kdo byl napadeným rozhodnutím na svých konkrétních právech zkrácen. Odrazem této zásady je jak znění čl. 36 odst. 2 Listiny, podle něhož obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost rozhodnutí orgánu veřejné správy, je oprávněn pouze ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech takovým rozhodnutím zkrácen, tak znění § 65 odst. 1 s. ř. s., dle něhož náleží aktivní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu pouze tomu, *„kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti“*.

Žalobní legitimace v řízení o přezkumu správního rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. se tak obecně vždy odvíjí od konkrétního poškození subjektivního veřejného práva žalobce. Opačný přístup by totiž vedl k tomu, že by každý mohl vystupovat jako univerzální dohlížitel na zákonnost postupu a rozhodnutí správních orgánů a z titulu tvrzeného poškození veřejného zájmu by tak mohl kdykoliv vyvolat soudní přezkum rozhodnutí, ani by takovým rozhodnutím bylo dotčeno jeho konkrétní veřejné subjektivní právo.

Skutečnost, jaká práva fyzické či právnické osoby mohou být přímo nebo v důsledku porušení jejich práv v předcházejícím řízení zkrácena, se odvíjí od toho, co bylo předmětem řízení před správním orgánem, a také od toho, co založilo účastenství fyzické či právnické osoby v takovém řízení.

V přezkoumávané věci vytýká žalobkyně žalovanému nesplnění povinnosti vymezené v § 3 odst. 8 zákona č. 86/2002 Sb., účinného do 31. 8. 2012, dle něhož *„právnícké a fyzické osoby jsou povinny, je-li to pro ně technicky možné a ekonomicky přijatelné, u nových staveb nebo při změnách stávajících staveb využít centrálních zdrojů tepla, popřípadě alternativních zdrojů, pokud je jejich provozování v souladu s tímto zákonem a předpisy vydávanými k jeho provedení.“*

Krajský soud v tuto chvíli ponechává stranou, že ve správním řízení argumentovala žalobkyně v souvislosti s porušením uvedené povinnosti zněním § 16 odst. 7 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, účinného od 1. 9. 2012, neboť to považuje pro posouzení důvodnosti žalobních námitek za irelevantní. Uvedená povinnost má totiž v zásadě stejný obsah, protože dle tohoto ustanovení *„právnícká a fyzická osoba je povinna, je-li to pro ni technicky možné a ekonomicky přijatelné, u nových staveb nebo při změnách stávajících staveb využít pro vytápění teplo ze soustavy zásobování tepelnou energií nebo zdroje, který není stacionárním zdrojem.“*

Podstatné je, žalobkyně namítá nezákonnost napadeného rozhodnutí z důvodů porušení povinnosti plynoucí stavebníkovi ze zákona o ochraně ovzduší, tedy namítaná nezákonnost má vztah k zájmům chráněným uvedeným zákonem. Žalobkyně je právnickou osobou, vlastníkem CZT a dodavatelem tepelné energie do předmětného domu. Účastníkem daného správního řízení byla z titulu vlastnického práva k dané soustavě. Proto pokud vznášela již ve správním řízení námitky vztahující se k ochraně ovzduší, jednalo se o námitky jdoucí nad rámec jejího oprávnění vznášet v řízení připomínky k povolované stavbě dle § 114 stavebního zákona.

Předně - žalobkyně nemohla být napadeným rozhodnutím zkrácena na právu na životní prostředí, neboť takové právo jí jako právnické osobě z povahy věci náležet nemůže (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 4. 2000, č. j. 5 A 98/1998-109., publ. SJS 888/2001). Obava žalobkyně, že v důsledku napadeného rozhodnutí dojde ve městě Semily ke zhoršení životního prostředí, což bude negativně ovlivňovat zdraví jeho obyvatel, tak představuje klasickou žalobní námitku vznesenou ve veřejném zájmu.

Ochrana veřejného zájmu tak, jak se jí žalobkyně domáhá v žalobě, není věcí soukromé osoby – vlastníka či provozovatele soustavy CZT, ale záležitostí příslušných orgánů státní správy, které do řízení zákonem stanovenou formou tuto ochranu zájmů veřejnosti promítají. Pro úplnost krajský soud dodává, že výjimkou z výše uvedeného je oprávnění nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv podat žalobu ve veřejném zájmu dle ustanovení § 66 s. ř. s. za podmínky, že k jejímu podání shledá (nejvyšší státní zástupce) či prokáže (veřejný ochránce práv) závažný veřejný zájem. Uvedená žalobní námitka (navíc zcela obecná a nepodložená žádnými důkazy) tak naději na úspěch mít nemohla.

Stejně tak pokud žalobkyně vytýká s ohledem na shora citovanou povinnost stanovenou zákonem na ochranu ovzduší správním orgánům, že se spokojily s podklady předloženými stavebníkem, které ona sama považuje za nesrozumitelné a nedostatečné, zejména s ohledem na porovnání ekonomické přijatelnosti obou předmětných variant vytápění domu, nespojuje tuto výtku s žádným tvrzením o porušení nějakého konkrétního z jejích veřejných subjektivních práv. Nespecifikuje jediné takové právo, které by mělo být napadeným rozhodnutím dotčeno.

V podtextu žaloby je cítit, že jejím motivem může být obava žalobkyně ze ztráty „klienta“, tedy dosavadního odběratele tepelné energie, který se rozhodl řešit vytápění svého domu jiným způsobem.

K této otázce se však již v minulosti velmi výstižně vyjádřil Nejvyšší správní soud, když uvedl, že *„osoba vlastníka či provozovatele CZT je soukromou osobou, která se rozhodla podnikat v této ekonomické oblasti a splnila podmínky dané právní úpravou. Ochrana podnikatelského rizika, které stěžovatelce z této její činnosti plyne, tj. snížení zisku v případě odpojení odběratelů od jejích dodávek, nepřísluší orgánům státní moci. Prostředkem k tomu, aby stěžovatelka zabránila odpojení stávajících odběratelů od své soustavy CZT, není žaloba podaná proti rozhodnutí orgánu*

veřejné správy, ale tržní chování stěžovatelky, která zvoleným způsobem, např. nižší cenou, může motivovat své stávající odběratele k dalšímu využívání jejích služeb.“ (srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č.j. 9 As 34/2011-102; dostupný na www.nssoud.cz).

Krajský soud tak žádné ze žalobních námitek nepřisvědčil, neshledal tedy žalobu důvodnou a nezbylo mu, než ji zamítnout v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s.

IV. Náklady řízení

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Dle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl úspěch žalovaný. Ten náhradu nákladů řízení nepožadoval, krajský soud ostatně z obsahu soudního spisu ani nezjistil, že by mu nějaké vznikly.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.)

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

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

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

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

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

V Hradci Králové dne 21. srpna 2014

JUDr. Jan Rutsch, v.r.
předseda senátu