



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců JUDr. Jany Daňkové a Mgr. Miroslavy Kašpírkové, v právní věci žalobce **Krušnohorské kapitálové spol. s r.o.**, IČ 18227295, se sídlem Merklín 8, zastoupeného Mgr. Michalem Burešem, advokátem se sídlem Karlovy Vary, Bělehradská 14, proti žalovanému **Krajskému úřadu Karlovarského kraje**, se sídlem Karlovy Vary, Závodní 353/88, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30.8.2011, č.j. 789/SÚ/11-3,

t a k t o:

- I. Žaloba se z a m í t á.
- II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

### O d ů v o d n ě n í

Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 30.8.2011, č.j. 789/SÚ/11-3 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Obecního úřadu Pernink (dále jen „prvoinstanční orgán“) ze dne 27.5.2011, č.j. 378/154/11/Pa (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), a toto rozhodnutí bylo potvrzeno.

Prvoinstančním rozhodnutím bylo Společenství vlastníků bytových a nebytových jednotek domu č.p. 81 a 90 vydáno stavební povolení na stavbu „Stavební úpravy bytového panelového domu Merklín č.p. 81 a 90, úprava způsobu zásobování objektu teplem pro vytápění a ohřev TUV v k.ú. Merklín“ na pozemcích st.p.č. 117, č.p. 81 a 90 v katastrálním území Merklín. Stavba obsahovala „*vybudování nové lokální plynové kotelny napojené na současnou domovní přípojku plynu, s určením pro vytápění a ohřev TUV*“.

Žalobce žalobu odůvodnil tím, že se ztotožňuje s částí textu napadeného rozhodnutí, ve kterém je uvedeno, že rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením do vlastních rukou dne 30.5.2011 a lhůta pro odvolání začala běžet následující den a skončila dnem 14.6.2011. Žalobce ale nesouhlasí s údaji o tom, kdy jím bylo podáno odvolání a jeho doplnění. Žalobce podal odvolání dne 13.6.2011 elektronické podatelně prvoinstančního orgánu. Podání bylo podepsáno zaručeným elektronickým podpisem. Žalovaný tedy ve svém rozhodnutí nesprávně uvádí, že odvolání bylo podáno dne 14.6.2011. Dne 14.6.2011 podal právní zástupce žalobce k poštovní přepravě u České pošty, s.p. „Doplnění odůvodnění odvolání ze dne 13.6.2011“, které bylo adresováno prvoinstančnímu orgánu. Podle ustanovení § 83 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, odvolací lhůta činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Podle ustanovení § 40 odst. 1 písm. a) se do běhu lhůty nezapočítává den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty. Odvolací lhůta je zachována, je-li posledního dne lhůty učiněno odvolání u věcně a místně příslušného správního orgánu anebo je-li v tento den podána poštovní zásilka adresována tomuto správnímu orgánu, která obsahuje odvolání, držiteli poštovní licence nebo zvláštní poštovní licence anebo osobě, která má obdobné postavení v jiném státě. Žalovaný tedy v napadeném rozhodnutí nesprávně uvádí, že doplnění odůvodnění odvolání bylo podáno až dne 15.6.2011, tedy den po lhůtě stanovené zákonem. Žalobce je proto toho názoru, že došlo k zásahu do jeho práv tím, že žalovaný se podaným doplněním odvolání odmítl zabývat jako odvoláním takovým (v rozhodnutí se k němu pouze vyjádřil). Odvolací řízení vedené žalovaným má vady, které způsobují nezákonnost tohoto řízení. Žalovaný tak odvolání žalobce řádně neprojednal. Žalobce dále namítl, že k doplnění odůvodnění odvolání zaslal žalovanému v příloze i nový znalecký posudek z května roku 2011 vypracovaný Ing. Jiřím Cikhartem, znalcem z oboru energetika, s tím, že jej obdržel až po doručení prvoinstančního orgánu. V tomto znaleckém posudku je podrobně přezkoumán dokument vypracovaný Ing. Jaroslavem Hrbkem ze dne 4.3.2011 nazvaný „Odůvodnění, proč je pro SVB a NJD čp. 81 a 90 v Merklíně ekonomicky nepřijatelné odebírat teplo pro vytápění a teplou vodu z blokové, resp. Centrální kotelny v Merklíně, kterou vlastní a provozuje Krušnohorská kapitálová, s.r.o. „, o který je opřeno prvoinstanční rozhodnutí. Žalobce uvedl, že považuje nově navržený důkaz (znalecký posudek Ing. Cikharta) za přípustný v rámci odvolacího řízení ve smyslu ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu, neboť je jím zpochybněn důkaz (zpráva), o který opřel prvoinstanční orgán svůj závěr o ekonomické přijatelnosti a proveditelnosti navrhované stavby. Ze znaleckého posudku Ing. Cikharta vyplývají mimo jiné nesrovnalosti a nepřesnosti údajů uvedených Ing. Hrbkem v jeho zprávě ohledně kondenzačního provozu kotlů, mylného tvrzení o neexistenci regulačního zařízení v kotelně, nestejná časová období, ve kterých jsou ve zprávě porovnávány náklady a spotřeba zemního plynu kotelny a samostatného jednotkového zdroje tepla, dále do kalkulace nákladů jednotkového zdroje tepla nebyl zahrnut podíl stálých nákladů vyplývajících z odpisu investičních nákladů na kotelnu a nákladů na rekonstrukci části spojovacího potrubí. Ing. Cikhart též zmiňuje ustanovení § 77 odst. 5 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon), které stanoví povinnost uhradit náklady na provedení změny odpojením od rozvodného tepelného zařízení tomu, kdo tyto změny požaduje. Posouzení těchto nákladů přitom zpráva neobsahuje. Znalecký posudek se dále zabývá především otázkou ekonomické výhodnosti změny odběru tepla a TUV. Nutné investice týkající se zúžení průměru potrubí po odpojení domů čp. 81 a 90 od kotelny či finanční kompenzace za tepelné ztráty způsobené předimenzovaným potrubím je pak nutné započítat na vrub těchto

domů, s čímž nebylo ve zprávě počítáno. Vzhledem k uvedenému je zřejmé, že zpráva je jako podklad pro prvoinstanční rozhodnutí nedostatečná a že správní orgán si měl opatřit fundovanou finanční analýzu od energetického auditora, jak je uvedeno v předchozím rozhodnutí žalovaného. Žalovaný se k uvedenému v napadeném rozhodnutí vyjádřil tak, že k dodatečně předloženému znaleckému posudku zpracovanému Ing. Cikhartem se odvolací správní orgán nebude vyjadřovat a už vůbec nebude posuzovat, zda je ten či onen dokument kvalitnější. Jednak byl předložen pozdě a nelze ho použít jako podklad pro rozhodování a za druhé má odvolací správní orgán za to, že dokument zpracovaný Ing. Hrbkem byl dostatečným podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu. Odvolací orgán přezkoumává napadené rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání. Jak vyplývá ze shora uvedeného, znalecký posudek zpracovaný Ing. Cikhartem, který byl přílohou doplnění odvolání, byl žalobcem žalovanému dodán včas. Ten se jím tak měl zabývat. K nedostatkům, které žalobce vytknul zprávě vypracované Ing. Hrbkem, se žalovaný nijak nevyjádřil, pouze konstatoval, že tato zpráva byla dostatečným podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu. Žalobce je toho názoru, že žalovaný tak nepostupoval v souladu s ustanovením § 3 správního řádu, tedy nepostupoval tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Žalobce dále namítl, že v rámci řízení opakovaně poukazoval na to, že realizací nového topného zdroje dojde kvůli geografické poloze obce Merklín ke zhoršení kvality ovzduší v obci. Žalovaný se k námitkám uvedeným v doplnění odvolání žalobce ze dne 14.6.2011 vyjadřuje na straně 6 napadeného rozhodnutí. K námitce týkající se zhoršení kvality ovzduší uvedené v tomto doplnění ze dne 14.6.2011 pod bodem IV. se však žalovaný ve svém rozhodnutí nikterak nevyjadřuje. Na předchozích stranách napadeného rozhodnutí pouze konstatuje, jak se k této námitce vyjádřil stavební úřad. Žalobce považuje doplnění odvolání ze dne 14.6.2011 za řádně podané odvolání obsahující odvolací důvody a žalovaný se k těmto důvodům ve svém rozhodnutí měl vyjádřit. Napadené rozhodnutí je proto v tomto bodě nepřezkoumatelné.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že v napadeném rozhodnutí na str. 2 je omylem uvedeno, že odvolání bylo podáno dne 14.6.2011, tedy ve lhůtě stanovené zákonem. Ze spisového materiálu je zřejmé, že odvolání bylo podáno dne 13.6.2011 v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem elektronické podatelny prvoinstančního orgánu. Tímto zjištěním však v žádném případě nejsou dotčena práva žalobce, neboť i původně uvedené pozdější datum podání odvolání dne 14.6.2011 bylo shledáno odvolacím orgánem jako ve lhůtě stanovené zákonem, tzn. včasné. Ohledně doplnění odvolání vycházel žalovaný z obsahu písemností a údajů doložených prvoinstančním orgánem ve spisovém materiálu k předmětnému odvolání. Písemnost žalobce zn. 286/001 ze dne 14.6.2011 ve věci doplnění odůvodnění odvolání ze dne 13.6.2011 je opatřena razítkem podatelny Obecního úřadu Pernink, z jehož obsahu je zřejmé, že písemnost došla na úřad dne 15.6.2011. U písemnosti nebyla doložena žádná obálka či jiný doklad o tom, že by byla písemnost dne 14.6.2011 předána k poštovní přepravě. Na dotaz směrem k pracovníkovi prvoinstančního orgánu ohledně chybějící obálky bylo žalovanému sděleno, že prvoinstanční orgán žádnou takovou obálkou nedisponuje. Na základě uvedeného dospěl žalovaný k závěru, že odvolání bylo podáno přímo správnímu orgánu až dne 15.6.2011, tzn. po zákonem stanovené lhůtě k podání odvolání. Toto doplnění sice žalovaný nepovažoval za odvolání řádně podané v odvolací lhůtě, ale k jeho obsahu se přesto vyjádřil. V současné době

je žalovaný ohledně doplnění odvolání po zákonem stanovené lhůtě jiného názoru, než který vyslovil v napadeném rozhodnutí. Vychází především z názoru Krajského soudu v Plzni k této záležitosti, který byl mezitím vysloven v souvislosti s přezkoumáváním jiného napadeného rozhodnutí žalovaného, a to, že odvolání lze doplňovat i po 15-ti denní lhůtě pro podání odvolání. Ani správní řád, ani stavební zákon výslovně nestanovuje, že není možné rozšiřovat důvody, které jsou v určité dané zákonné lhůtě vyjevitelné. Interpretací § 82 odst. 4 správního řádu lze dospět k závěru, že i v průběhu odvolacího řízení lze odvolací důvody doplňovat, pochopitelně s výhradou nejistého výsledku, protože účastník řízení neví, kdy správní orgán rozhodne a je zde riziko, že takový podnět již přijde pozdě. Ať už tedy bylo doplnění odvolání podáno správnímu orgánu poslední den odvolací lhůty dne 14.6.2011, jak tvrdí žalobce, nebo po odvolací lhůtě dne 15.6.2011, jak tvrdí žalovaný, je třeba na něj hledět jako na oprávněné doplnění řádně podaného odvolání v zákonné lhůtě. Přestože na něj žalovaný v napadeném rozhodnutí takto nepohlížel, je přesvědčen o tom, že při posouzení jeho obsahu nepochybil. Svůj názor opírá zejména o tyto skutečnosti. Zprvce, účastníci řízení by měli svá podání náležitě konkretizovat. Námitka, má-li být kvalifikovaná, by měla být konkrétní, protože na obecnou námitku těžko žádat jinou odpověď, než opět relativně obecnou. Toto kritérium jistě dopadá na námítky odvolací, jakož i na nejrůznější vyjádření účastníků řízení či obsah podkladů pro vydání rozhodnutí. V posuzovaném případě bylo žalovanému doručeno žalobcovo podání datované dne 14.6.2011 označené jako „Ke spis.zn. 387/154/11/Pa — doplnění odůvodnění odvolání ze dne 13.6.2011“, v jehož textu žalobce zejména napadá dokument vypracovaný Ing. Jaroslavem Hrbkem ze dne 4.3.2011 nazvaný „Odůvodnění, proč je pro SVB a NJD čp. 81 a 90 v Merklíně ekonomicky nepříjemné odebírat teplo pro vytápění a teplou vodu z blokové, resp. centrální kotelny v Merklíně, kterou vlastní a provozuje Krušnohorská kapitálová s.r.o.“, přičemž pouze obecně uvádí, že ho nelze v žádném případě považovat za finanční analýzu, která měla být dle rozhodnutí odvolacího orgánu vypracována. Na podporu svých tvrzení předložil v doplnění odvolání znalecký posudek vypracovaný Ing. Jiřím Cikhartem, kterým je podle názoru žalobce zpochybněn důkaz (dokument vypracovaný Ing. Hrbkem), o který opřel stavební úřad svůj závěr o ekonomické přijatelnosti a proveditelnosti navrhované stavby. Pouze v obecné rovině pak uvádí, jaké nesrovnalosti a nepřesnosti údajů uvedených Ing. Hrbkem vyplývají ze znaleckého posudku Ing. Cikharta a namítá, že si správní orgán měl opatřit fundovanou finanční analýzu od energetického auditora. Dále napadá záměr realizace stavby z hlediska dalšího možného stacionárního zdroje znečištění, přičemž pouze obecně uvádí, že dojde ke zhoršení kvality ovzduší v obci Merklín a napadá, že stavební úřad nezohlednil nesouhlasné stanovisko obce Merklín. Dále pak napadá postup stavebního úřadu ve smyslu zohlednění právního názoru odvolacího orgánu a námitek účastníka řízení, přičemž pouze obecně uvádí, že tímto postupem nebyl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a správní orgán tak porušil ustanovení § 3 správního řádu. Dále obecně namítá, že řízení je zatíženo vadami, neboť stavební úřad si pro své rozhodnutí neopatřil dostatečné podklady osvědčující spolehlivě závěry, k nimž dospěl. Z uvedeného je zřejmé, že žalobce v doplnění odvolání neuvádí žádná konkrétní tvrzení o tom, co se uplatňuje. Líčení skutkových okolností v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu nemůže být pouze 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. Odvolatel je též povinen vyličit, 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 odvolatel 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 odvolatel za základ jím tvrzené nezákonnosti. Ve věci předloženého znaleckého posudku Ing. Cikharta je nutné uvést, jaké konkrétní závěry znalce obsažené v jím vyhotovené listině se předkládají jako argumentace s uvedením toho, k jakému zásahu do práv tím dochází. Žalobce takto jistě argumentovat mohl, ale neučinil tak. Není možné požadovat po správním orgánu, aby z předložené listiny sám, pouze na základě obecně uvedených pojmů v doplnění odvolání, jako „nesrovnalosti a nepřesnosti údajů ohledně kondenzačního provozu kotlů, mylného tvrzení o neexistenci regulačního zařízení v kotelně, nestejná časová období, ve kterých jsou v dokumentu Ing. Hrbka porovnávány náklady a spotřeba zemního plynu kotelny a samostatného jednotkového zdroje tepla, nezahrnutí podílu stálých nákladů vyplývajících z odpisu investičních nákladů na kotelnu a nákladů na rekonstrukci části spojovacího potrubí do kalkulace nákladů jednotkového zdroje tepla“ bez čehokoliv jiného, vyjímал jednotlivou argumentaci Ing. Cikharta a zkoumal, v čí prospěch či neprospěch hovoří. Stejně tak v námitce ohledně zhoršení kvality ovzduší nemůže správní orgán bez konkrétní argumentace žalobce sám vyvozovat v této věci závěry. Zde musí být určitá velmi konkrétní tvrzení. Jak již bylo uvedeno, lze v průběhu odvolacího řízení uvádět nové skutečnosti a návrhy na provedení nových důkazů. Žalobce však dle názoru žalovaného v doplnění odvolání žádné relevantní konkrétní tvrzení neuplatnil, a proto je žalovaný toho názoru, že při posouzení obsahu doplnění odvolání se s touto problematikou vypořádal správně. Žalovaný dále uvedl, že v posuzovaném případě ze spisového materiálu vyplývá, že žalobce má v předmětném bytovém domě umístěno rozvodné tepelné zařízení. Jeho účastenství ve stavebním řízení tedy bylo odvozeno z práva odpovídajícího věcnému břemenu k nemovitosti, jíž 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. Z žádného právního předpisu nelze dovodit, že by žalobce byl účastníkem stavebního řízení z důvodu držení licence na rozvod tepla a obchodního vztahu s odběratelem na dodávku a odběr tepelné energie. Stěžovatel jak v průběhu stavebního řízení u stavebního úřadu, tak i následně v odvolacím řízení 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 technologickému zařízení v jeho vlastnictví, které bylo v předmětném domě umístěno a jež mohlo být povolovanou stavbou dotčeno. Platí to zejména pro námitky ohledně prokázání ekonomické přijatelnosti nového způsobu vytápění (§ 3 odst. 8 zákona o ochraně ovzduší), zhoršení kvality ovzduší (§ 3 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší) a práva na ochranu investic (§ 77 odst. 5 energetického zákona). Je sice evidentní, že změna způsobu vytápění v předmětném bytovém domě není v zájmu žalobce jako dosavadního dodavatele tepla, nicméně jeho obchodní zájmy jsou v řízení o povolení stavby zcela irelevantní a dle názoru žalovaného stavební úřad ani sám žalovaný nepochybili, pokud je ve stavebním řízení nezohlednili. Stavební řízení, v němž se rozhoduje ve smyslu ustanovení § 77 odst. 5 energetického zákona o změně způsobu vytápění, není a

nemá být pro žalobce nástrojem obstrukcí a nástrojem udržení zákazníků, odběratelů tepelné energie. Smyslem jeho účastenství v takovém řízení má být ochrana jeho věcných práv k nemovitosti v důsledku umístění tepelného zařízení, nikoliv ochrana jeho podnikatelských záměrů a ekonomických zájmů. Podle názoru žalovaného žalobce v průběhu stavebního řízení i v odvolání uplatnil pouze námitky, které se nevztahují k jeho vymezeným právům, a proto je žalovaný toho názoru, že při posouzení obsahu doplnění odvolání se s touto problematikou vypořádal správně. Žalovaný dále konstatoval, že nástroje finanční analýzy ve smyslu pojmu „Ekonomická přijatelnost využití CZT dle § 3 odst. 8 zákona o ovzduší“ nejsou nikde přesně specifikovány. Žalovaný ve svém rozhodnutí sice uvedl, že v ideálním případě by tuto činnost měl provést energetický auditor, avšak toto není v žádném případě podmínkou. Podle žalovaného je na stavebníkovi, aby jednoznačně a přesvědčivě prokázal, že je pro něj využití CZT ve srovnání s navrhovaným způsobem vytápění ekonomicky nepřijatelné. Způsob, jakým byla v posuzovaném případě zpracována finanční analýza a jak se s ní vypořádal stavební úřad, považuje žalovaný za dostačující a správný. K samotné formě předmětného znaleckého posudku žalovaný doplňuje, že v širším jazykovém výkladu lze tuto listinu takto nazývat, ale z pohledu soudního řízení to není přesné a není to správné. Dle názoru žalovaného je znaleckým posudkem pouze takový úkon soudního znalce, kdy soudní znalec byl pro konkrétní řízení státním orgánem jako znalec ustanoven. Jestliže účastník řízení požádá soudního znalce nebo i jinou osobu, aby se vyjádřil k odborným otázkám, nemá takové vyjádření hodnotu znaleckého posudku, tak jak je předpokládán ustanovením § 56 správního řádu, ale jde o důkaz listinou, a to listinou soukromou. Žalovaný dále uvedl, že energetický zákon v ustanovení § 77 odst. 5 mj. stanoví, že změna způsobu dodávky nebo změna způsobu vytápění může být provedena pouze na základě stavebního řízení. Kromě toho stanoví další dvě podmínky, a to, že navrhovaná změna může být provedena pouze se souhlasem orgánů ochrany životního prostředí a v souladu s územní energetickou koncepcí. Pokud jde o souhlas orgánů ochrany životního prostředí, nespecifikuje uvedený zákon, jaké konkrétní orgány mají souhlas vydat ani neodkazuje na žádný právní předpis. V případě změny způsobu dodávky tepelné energie nebo změny způsobu vytápění lze dovodit, že jde o ochranu ovzduší a příslušným právním předpisem je zákon o ochraně ovzduší. Orgány ochrany ovzduší však nevydávají souhlasy, ale podle § 17 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší vydává příslušný orgán ochrany ovzduší stanoviska a povolení k řízením podle zvláštního právního předpisu (stavební zákon), s výjimkou malých zdrojů znečišťování ovzduší (§ 4 odst. 4 písm. a), odst. 5 písm. d) zákona o ochraně ovzduší), které nejsou předmětem posuzování. V takovém případě, kdy nejsou stanoviska ani povolení dotčených orgánů ochrany ovzduší povinným podkladem pro vydání rozhodnutí, musí stavební úřad posoudit sám, zda byly splněny povinnosti podle § 3 zákona o ochraně ovzduší. Zároveň ale musí postupovat ve smyslu ustanovení § 50 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně ovzduší, který stanovuje, že obecní úřad je dotčeným správním orgánem v územním, stavebním a jiném řízení podle stavebního zákona a vydává stanovisko pro účely kolaudačního souhlasu z hlediska ochrany ovzduší u malých stacionárních zdrojů. V posuzovaném případě ze spisového materiálu vyplývá, že se jedná o malý zdroj znečišťování ovzduší, a proto si stavební úřad obstaral stanovisko dotčeného orgánu ochrany ovzduší Obecního úřadu v Merklíně. Vzhledem k výše uvedenému je však zřejmé, že toto stanovisko není pro stavební úřad závazným podkladem, a proto se s posouzením problematiky ochrany ovzduší vypořádal sám tak, jak je uvedeno v jeho rozhodnutí. Žalovaný ve svém rozhodnutí tento postup posoudil jako správný a na tomto závěru si i nadále trvá. Námitky uvedené v žalobě

neprokazují nezákonnost napadeného rozhodnutí či takové vady v řízení, které by odůvodňovaly zrušení napadeného rozhodnutí. Navíc se jedná o námitky, které svým obsahem nijak nesouvisejí s důvodem, pro který byl žalobce účastníkem stavebního řízení a od nějž je také nutno dovozovat jeho žalobní legitimaci v řízení před správním soudem.

Vzhledem k tomu, že žalobce i žalovaný souhlasili s rozhodnutím o věci samé bez jednání, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen s.r.s.), o věci samé bez jednání.

V souladu s § 75 odst. 1, 2 s.r.s. vycházel soud při přezkoumání napadených rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadená rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

Pro posouzení důvodnosti žaloby je určující stávající judikatura Nejvyššího správního soudu týkající se případů obdobných případu nyní souzenému.

V rozsudku ze dne 3.3.2011, č.j. 7 As 108/2010-71 (rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), uvedl, že v jím souzené věci „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 námitok 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 nějž je také nutno dovozovat jeho žalobní legitimaci v řízení před správními soudy. S výjimkou obecných tvrzení o porušení zásady zákonnosti, zásady vyhledávací a dalších zásad stěžovatel ostatně ani v kasační stížnosti neuvedl, jaké jeho veřejné subjektivní právo bylo předmětným správním rozhodnutím dotčeno. 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 nepřísluší. 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 této souvislosti lze poukázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86 (publikované pod č. 1764/2009 Sb. NSS), ve kterém bylo mimo jiné vysloveno, že „[s]oudní 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.“ 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. Stěžovatel rovněž argumentoval tím, že provedl modernizaci výtopné technologie, že odpojení domu v Přeperské ulici sníží účinnost dodávek tepelné energie a povede k prodloužení odpisů za ekonomickou hranici návratnosti a že dojde ke zvýšení jednotkové ceny pro ostatní odběratele. Je evidentní, že změna způsobu vytápění v předmětném bytovém domě není v zájmu stěžovatele jako dosavadního dodavatele tepla, nicméně jeho obchodní zájmy jsou v řízení o povolení stavby zcela irelevantní a správní orgány nepochybily, pokud je ve stavebním řízení nezohlednily. Také krajský soud posoudil postavení stěžovatele i povahu jeho žalobních námitek v souladu se zákonem. Vzhledem k výše uvedeným závěrům se již Nejvyšší správní soud nezabýval tím, zda k pochybením namítaným stěžovatelem v kasační stížnosti ve správním řízení skutečně došlo“.*

V rozsudku ze dne 14.7.2011, č.j. 9 As 34/2011-102, Nejvyšší správní soud uvedl, že *vlastník stávající soustavy CZT je účastníkem takového řízení (pozn. soudu: řízení podle § 77 odst. 5 energetického zákona) z titulu vlastnického práva k této soustavě (§ 109 odst. 1 písm. b) stavebního zákona), neboť odpojením dochází k zásahu do jeho stavby. Náklady spojené s odpojením od rozvodného teleného zařízení uhradí pak ten, kdo tuto změnu iniciuje. „Změnu ekonomické situace dodavatele snížením odbytu tepelné energie a náklady s tím související nelze přitom do těchto nákladů zahrnout, neboť žádný právní předpis nemůže ani nepřímou žádného odběratele nutit k trvalému odběru zboží od jednoho dodavatele, ani se podílet na nákladech spojených s eventuálním nevyužitím jeho dodavatelských kapacit a popírat tak principy podnikání v tržním prostředí. Je však třeba dodržet smluví podmínky vyplývající z uzavřené smlouvy o dodávce tepelné energie“ (JUDr. Ivanka Boušová, Ing. Josef Fiřt, Ing. Ladislav Havel, Ing. Petr Holoubek, Ing. Tomáš Klíma, Ing. Jaroslav Neužil, Ing. František Plecháč, Ing. Jan Pokorný, Ing. Roman Portužák, Ing. Pavel Prouza, Ing. Jan Zaplatílek: Energetická legislativa v kostce 3. Dne, s.r.o., Praha, 2009, str. 153). Osoba vlastníka či provozovatele 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 jejich 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“.*

Soud se se závěry Nejvyššího správního soudu zcela ztotožňuje.

Jak vyplývá ze žaloby, žalobce brojí proti procesním pochybením žalovaného spočívajících v jím tvrzeném nevypořádání se, nedostatečném vypořádání se či nesprávnému vypořádání se s námitkami žalobce zpochybňujícími správnost závěrů prvoinstančního orgánu o „*ekonomické přijatelnosti a proveditelnosti navrhované stavby, resp. ekonomické výhodnosti změny odběru tepla a TUV*“ a „*nezhoršení kvality ovzduší v obci*“.

Podle § 114 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) 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.

Kdo je účastníkem řízení upravuje ustanovení § 109 odst. 1 stavebního zákona. Účastníky stavebního zákona jsou a) stavebník, b), vlastník stavby, na níž má být provedena změna či udržovací práce, není-li stavebníkem, nejde-li o případ uvedený v písmenu g), c) vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem, d) 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 navrhovanou stavbou přímo dotčena, e) vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno, f) ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno, g) společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu ve stavebním řízení, které se týká domu nebo společných částí domu anebo pozemku; v případě, že společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu nemá právní subjektivitu, vlastník, jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu.

Ať již by bylo úcastenství žalobce, jako provozovatele centrálního zdroje tepla a dosavadního dodavatele tepla a teplé vody do předmětného objektu odvozováno od ustanovení § 109 odst. 1 písm. d), e) nebo f) stavebního zákona, je všem těmto ustanovením společné, že účastníkem je ten, jehož právo může být stavbou přímo dotčeno.

Skutečnost, že žalobce mohl být s ohledem na souvislost navrhované stavby se zařízením v jeho vlastnictví stavbou přímo dotčen, nebylo možné v úvodu správního řízení jednoznačně vyloučit, a proto prvoinstanční správní orgán, stejně tak jako žalovaný, se žalobcem správně jednali jako s účastníkem správního řízení.

To, že se žalobcem mělo a bylo jednáno s jako s účastníkem řízení, však neznamená, že žalobce byl oprávněn ve stavebním řízení a následně v žalobě důvodně vznášet jakékoli námitky zpochybňující zákonnost prvoinstančního a nápadného rozhodnutí. Odkazem na ustanovení § 114 odst. 1 stavebního zákona byl totiž oprávněn důvodně vznášet toliko takové námitky, kterými by prokázal, že vydáním stavebního povolení, resp. povolenou stavbou, dojde k přímému dotčení jeho vlastnického práva k zařízením na dodávku tepla a teplé vody, které bylo propojeno s vnitřními rozvody uvnitř předmětného objektu, či přímému dotčení

jeho práva odpovídajícího věcnému břemenu. Teprve v případě prokázání přímého dotčení na těchto právech by ve vztahu k žalobci nemohlo být stavební povolení vydáno. V odvolacím řízení nebo v řízení o žalobě by pak žalobce mohl být úspěšný konečně tehdy, pokud by se mu podařilo prokázat, že v průběhu správního řízení došlo k takovému procesnímu pochybení, pro něž nemohla být některá z jeho námitek namítajících jeho přímé dotčení posouzena správně.

Skutečnost, zda je „*navrhovaná stavba ekonomicky přijatelná a proveditelná, resp. ekonomicky výhodná změna odběru tepla a TUV*“ a zda provedením stavby nedojde „*ke zhoršení kvality ovzduší v obci*“, nijak nedokládá, že žalobce bude a jakým způsobem přímo zkrácen na svém vlastnickém eventuelně právu odpovídajícímu věcnému břemenu. Jedná se tudíž o námitky, které vzhledem ke svému postavení ve stavebním řízení, nebyl žalobce oprávněn důvodně vznášet a správní orgány se nebyly s nimi povinny věcně zabývat. Totéž platí pro soud v řízení o žalobě proti napadenému rozhodnutí.

Nevypořádání se, nedostatečné vypořádání se či nesprávné vypořádání se s námitkami žalobce zpochybňujícími správnost závěrů prvoinstančního orgánu o „*ekonomické přijatelnosti a proveditelnosti navrhované stavby, resp. ekonomické výhodnosti změny odběru tepla a TUV*“ a „*nezhoršení kvality ovzduší v obci*“, tak nemůže být považováno za pochybení, které mohlo mít ve vztahu k žalobci vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

Žalobce v žalobě vznesl toliko takové námitky, které nebyly způsobilé prokázat, že byl napadeným rozhodnutím přímo zkrácen na svých právech nebo porušením svých procesních práv, které mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, a proto žaloba nemohla být shledána důvodnou.

Nad rámec uvedeného soud doplňuje, že žalovaný vycházel z nesprávného právního názoru, že dojde-li po uplynutí lhůty pro podání odvolání k jeho doplnění, není oprávněn se skutečnostmi v doplnění odvolání uvedenými zabývat. Odvolací řízení není ovládáno zásadou koncentrace, a proto je žalovaný povinen zabývat se věcně všemi námitkami vznesenými po podání včasného odvolání do doby vydání napadeného rozhodnutí. Ve vyjádření k žalobě nesprávnost tohoto právního názoru doznal i žalovaný. Nesprávným je i ve vyjádření žalovaného prezentovaný názor, že při ztrátě poštovní obálky, ve kterém bylo doplnění odvolání doručeno správnímu orgánu, je nutné vycházet z data jeho fyzického doručení správnímu orgánu, aniž by dal odvolateli možnost datum podání zásilky správnímu orgánu doložit a ke skutečnému datu podání se vyjádřit. Obě zmíněná pochybení však, jak bylo vyloženo shora, nemohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

Soud neshledal žádný ze žalobcem uvedených žalobních bodů důvodným, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl, neboť není důvodná.

Soud neprovedl žalobcem navržený důkaz prvoinstančním rozhodnutím, napadeným rozhodnutím, odvoláním žalobce, doplněním odvolání a podacím lístkem ze dne 14.6.2011, neboť provedení těchto důkazů nebylo potřebné k posouzení důvodnosti žaloby.

Podle § 60 odst. 1 s.ř.s. by měl právo na náhradu nákladů řízení žalovaný, když měl ve věci plný úspěch. Jelikož se žalovaný vzdal práva na náhradu nákladů řízení, rozhodl soud, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud (§ 12 odst. 1, § 102, § 106 odst. 2 a 4 s.ř.s.).

V Plzni dne 29. června 2012

**Mgr. Alexandr Krysl, v.r.**  
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:  
Helena Kovářiková