



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Petra Mikeše v právní věci žalobkyně: **Teplárna Liberec, a. s.**, se sídlem třída Dr. Milady Horákové 641/34a, Liberec 4, zast. Mgr. Martinem Pecklem, advokátem se sídlem Italská 27, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **ENERGIE holding a. s.**, se sídlem Kutvirtova 339/5, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 9. 2013, čj. OÚPSŘ 272/2013-330 - rozh., v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci ze dne 28. 8. 2014, čj. 59 A 108/2013-87,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Magistrát města Liberec (dále jen „stavební úřad“) vydal dne 4. 6. 2013 rozhodnutí čj. SURR/7130/033479/13-Ka, CJ MML 076983/13, kterým udělil stavební povolení stavebníkovi Společenství vlastníků jednotek domu Na Výšinách 437-442 (dále jen

„stavebník“) na stavební úpravy stavby „Plynový zdroj pro bytový dům Na Výšinách 437-442, Liberec 5“. Stavební úpravy spočívaly v osazení čtyř plynových kondenzačních kotlů s výkonem celkem 198 kW v samostatných místnostech v suterénu bytového domu a jejich účelem bylo nahrazení vytápění ze soustavy zásobování tepelnou energií (dále jen „SZTE“) vytápěním z lokálního zdroje. Vlastníkem a provozovatelem SZTE v Liberci je žalobce a s vydaným stavebním povolením nesouhlasil.

[2] V rozsáhlém odvolání proti rozhodnutí o vydání stavebního povolení žalobce zejména namítal, že se stavební úřad nevypořádal se splněním podmínek stanovených v zákoně č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (dále jen „energetický zákon“), v zákoně č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (dále jen „zákon o ovzduší“), v zákoně č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), a dále se souladem stavby s veřejným zájmem.

[3] Žalovaný odvolání žalobce v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl. Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke krajskému soudu. Krajský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou. Vycházel přitom z dosavadní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, zejména z rozsudků vydaných ve věcech sp. zn. 9 As 52/2011, 7 As 108/2010, 5 As 91/2013, 2 As 10/2007 či 1 As 16/2006. Ztotožnil se s názorem žalovaného, že žalobce mohl jako účastník řízení úspěšně vznášet podle § 114 odst. 1 stavebního zákona pouze ty námitky, kterými poukáže na přímé dotčení svých práv, tj. práv odpovídajících věcnému břemeni za účelem přístupu ke svému rozvodovému zařízení v domě, resp. vlastnických práv. Soud odkázal také na rozsudky Nejvyššího správního soudu, které tento závěr potvrzují.

[4] Pokud se žalobce domáhal ochrany svého vlastnického práva k SZTE, a to i ve veřejném zájmu, činil tak podle soudu obecně. Zmiňoval pouze snížení účinnosti a provozuschopnosti SZTE, technické problémy a případnou změnu hydraulických poměrů. V řízení před stavebním úřadem a žalovaným však tyto skutečnosti nespecifikoval a jednotlivé námitky nespojoval s konkrétním ohrožením SZTE. Z obsahu správního spisu přitom nevyplývá, že by žalobcovy právo odpovídající zákonnému věcnému břemeni přístupu mělo být omezeno, žalobci ve výkonu vlastnických práv k jeho zařízení také nic nebrání. Z žádného právního předpisu neplyne povinnost správních orgánů ve stavebním řízení zjišťovat, jak se změna způsobu vytápění dotkne provozování žalobcovy SZTE jako celku, a řešit, zda v důsledku povolované změny způsobu vytápění dojde k tomu, že provozování SZTE již nebude pro žalobce možné či ekonomické, neboť jeho soustava byla dimenzována na jiný počet odběratelů tepelné energie. Otázka zhoršení provozuschopnosti či dokonce ekonomiky provozu SZTE nemohla být za daného legislativního rámce řešena v probíhajícím řízení a nemohla by být sama o sobě důvodem pro odepření vydání povolení na změnu způsobu vytápění při splnění zákonných podmínek. Žalobce se tak ani před správním soudem nemůže s úspěchem dovolávat ochrany těchto práv, byť se tak snaží činit, dovoláváje se ochrany veřejného zájmu. Změna způsobu vytápění spočívající v odpojení bytového domu od žalobcovy SZTE a připojení na nový zdroj tepelné energie má svůj soukromoprávní aspekt, jak zdůraznil správně žalovaný. Z toho důvodu také soud

pokračování

neprovedl dokazování posudkem týkajícím se dopadů odpojení objektů v lokalitě Liberec - Františkov.

[5] Soud nevyhověl ani námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného pro nedostatečnost odůvodnění, neboť žalobce nespécifikoval, jakými námitkami se žalovaný nezabýval. Proto jen v obecné rovině konstatoval, že rozhodnutí správních orgánů za nepřezkoumatelná nepovažuje.

[6] Nedůvodné jsou dle soudu také námitky týkající se rozporu napadeného rozhodnutí s § 2 odst. 2 písm. c) bod 3 odst. 2 a § 77 odst. 5 energetického zákona. Soud se naopak ztotožnil se závěrem žalovaného, že nelze hovořit o rozporu s územní energetickou koncepcí města Liberec, neboť z ní ani z Krajské územní koncepce Libereckého kraje nelze dovodit povinnost využívat v dosahu CZT, resp. SZTE jediné tohoto zdroje. Tento výklad odpovídá přiměřené svobodě volby systému vytápění i závěrům obsaženým ve Stanovisku a metodice k odpojování od centralizovaného zásobování teplem Ministerstva pro místní rozvoj z listopadu 2011.

[7] Krajský soud neshledal ani namítaný nesoulad se zákonem o ochraně ovzduší, neboť námitky týkající se porušení zájmů chráněných tímto zákonem jsou nad rámec oprávnění žalobce vznášet připomínky k povolované stavbě dle § 114 odst. 1 stavebního zákona. Vzhledem k tomu, že je žalobce právnickou osobou, nemohl být zkrácen na právu na příznivé životní prostředí. Ustanovení § 3 odst. 8 zákona o ochraně ovzduší navíc není koncipováno k ochraně žalobcovy SZTE a nezakládá žalobci žádné veřejné právo zásobovat fyzické a právnické osoby tepelnou energií, ani právo, aby jako vlastník SZTE vystupoval k ochraně veřejných zájmů na úseku ochrany ovzduší. Žalobce nemůže namítat ani nesprávný způsob doložení nákladů na vytápění jiným způsobem než ze SZTE. Proto soud nevyhověl návrhu žalobce a nedoplnil dokazování jím označenou listinou, neboť se vztahovala ke způsobu, jakým mají být porovnávány ceny vytápění.

[8] K námitce absence územního řízení soud konstatoval, že ji žalobce nespojil s konkrétním tvrzením o tom, jak se tento postup ze strany správních orgánů negativně dotkl jeho právního postavení.

[9] Soud dále nesouhlasil s tím, že by postup odvolacího orgánu dle § 149 odst. 4 správního řádu nebyl podmíněn odvolacími námitkami a odvolací orgán by musel dle tohoto ustanovení postupovat vždy, přezkoumává-li dle § 89 odst. 2 správního řádu soulad prvostupňového rozhodnutí a řízení, které jeho rozhodnutí předcházelo, se zákonem. Pokud si žalovaný vyhodnotil, že námitky žalobce týkající se závazných stanovisek dotčených orgánů státní správy nesměřují k ochraně jeho věcných práv, nebyl povinen v odvolacím řízení postupovat podle § 149 odst. 4 správního řádu. Nezákonosti napadeného rozhodnutí v tomto směru se tudíž žalobce nemůže úspěšně dovolávat ani ve své žalobě. Obdobně lze dle krajského soudu argumentovat ve vztahu k žalobní námitce absence stanoviska Krajské hygienické stanice (dále jen „KHS“). Navíc, ze správního spisu vyplývá, že stavební úřad stanovisko KHS k dispozici měl; ve vyjádření ze dne 14. 2. 2013 KHS sdělila, že není dotčeným orgánem státní správy, neboť v daném případě nebudou dotčeny zájmy chráněné orgány ochrany veřejného zdraví.

II.

Stručné shrnutí námitek v kasační stížnosti

[10] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[11] Nezákonnost rozsudku měla spočívat jednak v nesprávném právním posouzení otázky přípustnosti námitek vznášených stěžovatelem jako účastníkem řízení a povinností správních orgánů se s těmito námitkami řádně vypořádat. Stěžovatel námitkami poukazoval zejména na rozpor stavby – tj. změny způsobu vytápění – s právními předpisy. Takové námitky lze nepochybně podřadit pod námitky proti projektové dokumentaci dle § 114 odst. 1 stavebního zákona. I kdyby stěžovatel připustil výklad krajského soudu, že tyto námitky byly nad rámec stanovený stavebním zákonem, byly správní orgány i tak povinny se jimi zabývat a vypořádat se s nimi, protože poukazovaly na zásadní porušení zákona v souvislosti s danou změnou způsobu vytápění.

[12] Dále stěžovatel namítl, že stavbou byla přímo dotčena jeho vlastnická práva k SZTE, neboť odpojením vytápěného objektu od SZTE vzniká v tomto systému řada problémů rázu technického, zejména dochází ke snížení jeho provozuschopnosti z důvodu změny hydraulických parametrů. Tento závěr vyplývá i např. ze stanoviska odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj České republiky ze dne 4. 3. 2009, čj. 36919/09-82, publikované ve Stavebně správní praxi, příloze časopisu Urbanismus a územní rozvoj, ročník XII, č. 4/2009, a dále i z posudku vypracovaného pro objekty v lokalitě Liberec - Františkov, kde se nachází další objekty odpojované od SZTE. Tím, že krajský soud navržený důkaz neprovedl, zatížil tak před ním vedené řízení závažnou procesní vadou, která způsobuje nepřezkoumatelnost rozsudku.

[13] Stěžovatel poznamenal, že mezi povolením výstavby lokální plynové kotelny a odpojením bytového domu od SZTE existuje přímý kauzální vztah. Neobstojí proto argument soudu, že příčinou odpojení je ukončení soukromoprávní smlouvy mezi žalobcem a stavebníkem, neboť to je pouze formálním aktem podmíněným povolením výstavby lokální plynové kotelny. Práva stěžovatele nemají pouze soukromoprávní charakter i z toho důvodu, že SZTE je podle příslušných ustanovení energetického zákona zřizována a provozována ve veřejném zájmu. K podání žaloby za účelem ochrany veřejného zájmu přitom nejsou oprávněna jenom občanská sdružení, jak uvádí krajský soud. Takový závěr nemá oporu v právních předpisech, konkrétně ani v § 65 odst. 2 s. ř. s.

[14] Změna způsobu vytápění má za následek zkrácení hmotných práv stěžovatele, a to nejen fyzický zásah do konkrétního potrubí, nýbrž i dopady na SZTE či její část v příslušné lokalitě jako celek. Zároveň byla ve stavebním řízení zkrácena i stěžovatelova procesní práva, pokud se správní orgány zejména nevypořádaly s námitkami stěžovatele s odkazem na jejich údajnou nepřípustnost. Nesprávné je i hodnocení krajského soudu, že povolením lokálního plynového kotle je nedotčeno jeho věcné břemeno k umístění příslušné přípojky. Přípojka se totiž po přepojení topného systému stavebníka na lokální kotel stane naprosto nadbytečnou. Krajský soud podle stěžovatele nesprávně přistupuje k otázce dotčenosti SZTE v rovině čistě soukromoprávní a zcela přehlíží, že SZTE je

pokračování

soustavou zřizovanou a provozovanou ve veřejném zájmu, což se na druhé straně projevuje například v kontraktační povinnosti držitele licence na výrobu nebo rozvod tepelné energie ve vztahu k odběrateli tepelné energie.

[15] Krajský soud se nijak nevyjádřil ani k argumentaci stěžovatele týkající se zcela zjevných rozporů v odůvodnění rozhodnutí a jeho nesrozumitelnosti, pokud jde o posouzení vlivu změny způsobu vytápění na provozuschopnost SZTE. Rozsudek je proto nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[16] Nezákonnost rozsudku dále stěžovatel spatřoval v nesprávném posouzení splnění podmínek pro odpojení od centrálního vytápění podle § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší, ze kterého plyne, že změna způsobu vytápění může být povolena pouze, jestliže je zásobování teplem ze SZTE pro stavebníka ekonomicky nepřijatelné. Tento závěr je potvrzen i rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, čj. 1 As 16/2006-54, a také stanoviskem Ministerstva pro místní rozvoj („Změna způsobu vytápění v souvislosti s odpojením soustavy zásobování tepelnou energií – metodická pomůcka odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj“). Ekonomickou nepřijatelnost zásobování teplem ze SZTE v žádném případě neprokazuje stavebníkem předložený dokument (tabulku) „Porovnání nákladů na vytápění podle druhu paliva“. S ohledem na okolnosti bylo dle stěžovatele na místě, aby byl stavebník vyzván k doplnění chybějících údajů. Zejména nákladů na odpojení a investičních nákladů na zřízení nového zdroje, i k doložení listin prokazujících správnost tvrzených částek. Nejistění skutkového stavu v řízení před správními orgány tak představuje podstatnou vadu řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Krajský soud pochybil, pokud takový postup potvrdil.

[17] Správní orgány dovodily, že stěžovatel není oprávněn namítat podmínku ekonomické nepřijatelnosti zásobování ze SZTE a těmito námitkami se věcně nezabývaly. Tím došlo k upření přístupu stěžovatele ke spravedlnosti a k porušení jeho základního práva dle čl. 36 odst. 2 Listiny. Ustanovení stavebního zákona je nutno vykládat ústavně konformně tak, aby byl naplněn jejich smysl (Pl. ÚS 35/11).

[18] Podle stěžovatele dále krajský soud nezákonně posoudil otázku splnění podmínky souladu předmětné změny způsobu vytápění s územní energetickou koncepcí ve smyslu § 77 odst. 5 energetického zákona. Podle územní energetické koncepce Statutárního města Liberce pro mimocentrální oblast, kde se nachází i dotčený bytový dům, platí, že *„dodávkové teplo je třeba upřednostňovat všude v dosahu vybudované soustavy CZT. Zemní plyn lze preferovat při splnění podmínek ekonomické a ekologické přijatelnosti v lokalitách nedostupných ze systému CZT.“* Územní energetická koncepce tedy jednoznačně preferuje zásobování teplem ze SZTE, zatímco zásobování na bázi zemního plynu podmiňuje nedostupností systému centrálního zásobování teplem, resp. SZTE. Krajský soud pochybil, pokud měl za to, že územní energetická koncepce (část 3.1.1) obsahuje pouze určitá doporučení z hlediska nakládání s energiemi a nezakládá přímo povinnosti využití tepelné energie ze SZTE. Podle stěžovatele i tak měly správní orgány posoudit a náležitě odůvodnit, kdy a na základě jakých úvah a důkazů považují provedení předmětné stavby za souladné s územní energetickou koncepcí.

[19] Nesprávně a nepřezkoumatelně byla posouzena také povinnost stavebního úřadu provést územní řízení podle stavebního zákona, vzhledem k dopadům stavby na SZTE. Dopady stavby totiž mohou být komplexně a kvalifikovaně posouzeny právě v územním řízení, ve kterém mohou jeho účastníci předkládat návrhy, vyjádření, účastnit se jednání a podobně.

[20] Nezákonnost rozsudku tkví dle stěžovatele také v nesprávném posouzení povinnosti žalovaného dbát na dodržení procesních práv žalobce ve správním řízení a dodržování základních zásad činnosti správních orgánů. Podle stěžovatele byly porušeny procesní práva stěžovatele stanovená v § 89 odst. 2, § 149 odst. 4 a § 2 odst. 1 a odst. 4, § 3 a § 4 odst. 4 správního řádu. I přes upozornění stěžovatelem na porušení většiny uvedených ustanovení správního řádu se krajský soud námitkami uplatněnými v žalobě nevypořádal, s výjimkou argumentace k § 149 odst. 4 správního řádu, se kterou ovšem stěžovatel nesouhlasí.

III.

Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

[21] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 29. 9. 2014 uvedl, že on i příslušný stavební úřad postupovali při vydání předmětných rozhodnutí v souladu se zákonem a soud zcela správně žalobu zamítl. Z toho důvodu navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[22] Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 22. 9. 2014 uvedla, že ve stavebním řízení ani v navazujícím odvolacím řízení nebylo prokázáno splnění podmínek pro změnu způsobu vytápění vyplývajících z příslušných právních předpisů, zejména ekonomické přijatelnosti zásobování ze SZTE ve smyslu § 16 odst. 7 zákona o ovzduší, a souladu změny způsobu vytápění s příslušnou územní energetickou koncepcí ve smyslu § 77 odst. 5 energetického zákona. Z uvedených důvodů navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu, jakož i rozhodnutí správních orgánů zrušil.

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; námitka nepřezkoumatelnosti, kterou je soud povinen zabývat se i bez návrhu, byla součástí kasačních námitek (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[24] Nejprve se kasační soud zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., IV.A.], dále nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právních otázek soudem [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., IV.B.] a nakonec namítanými vadami správního řízení [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., IV.C.]. Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost není

pokračování

důvodná. Inspiroval se přitom srovnatelným případem, který zdejší soud řešil v rozsudku ze dne 19. 11. 2014, čj. 1 As 134/2014 – 34.

IV.A.

Námítka nepřezkoumatelnosti rozsudku

[25] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřoval stěžovatel jednak v tom, že krajský soud neprovedl navrhovaný důkaz – posudek k dopadům odpojení objektů v dané lokalitě Liberec - Františkov, včetně jeho přílohy. V této souvislosti Nejvyšší správní soud poznamenává, že za nepřezkoumatelný by bylo možné rozsudek považovat pouze v případě, že by neprovedení důkazů nebylo zdůvodněno. V posuzovaném případě však krajský soud zcela jasně vysvětlil, že nedoplnil dokazování z toho důvodu, že otázka zhoršení provozuschopnosti či dokonce ekonomiky provozu SZTE (což byla skutečnost, kterou měly předložené listiny prokazovat) nemohla být za daného legislativního rámce řešena v probíhajícím řízení a nemohla být sama o sobě důvodem pro odepření vydání stavebního povolení na změnu způsobu vytápění při splnění zákonných podmínek. Dotčení práv stěžovatele, které měla požadovaná listina dokazovat, je totiž vyvoláno jinou skutečností, a sice ukončením soukromoprávního vztahu mezi stěžovatelem a osobou zúčastněnou na řízení a následným zastavením dodávky tepelné energie do předmětného bytového domu. Kromě toho, že závěr krajského soudu je řádně odůvodněn, Nejvyšší správní soud jej také pokládá za věcně správný (viz body [34] a [35] níže). Krajský soud se tedy nedopustil ani jiného pochybení tím, že dokazování navrženou listinou neprovedl.

[26] Za další důvod nepřezkoumatelnosti rozsudku považuje stěžovatel nevypořádání se s žalobními námitkami, kterými poukazoval na zjevnou nesrozumitelnost rozhodnutí a rozpory v argumentaci žalovaného, týkající se souladu stavby s veřejným zájmem a posouzení dopadů stavby na SZTE. Kasační soud k tomu uvádí, že s touto námitkou se sice krajský soud nevypořádal výslovně, nicméně z odůvodnění napadeného rozsudku je jednoznačně seznatelné, že krajský soud nepovažoval rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelné a naopak se s jeho posouzením věci ztotožnil. Z přezkoumávaného rozsudku totiž jasně vyplývá, že otázku souladu stavby s veřejným zájmem a stejně tak její dopady na okolí nemůže stavební úřad řešit k námitce stěžovatele, neboť taková námitka přesahuje rámec stanovený § 114 odst. 1 stavebního zákona. Tuto otázku však stavební úřad hodnotí na základě závazných stanovisek dotčených orgánů, která jsou předkládána spolu s žádostí o vydání stavebního povolení.

[27] Vzhledem k výše uvedenému považuje Nejvyšší správní soud námitky stěžovatele týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku za nedůvodné.

IV.B.

Námítka nezákonnosti rozsudku

[28] Stěžovatel namítal nesprávné posouzení přípustnosti námitek, které vznášel jako účastník stavebního řízení dle § 108 a násl. stavebního zákona.

[29] K tomu zdejší soud uvádí následující. Jak vyplývá ze stavebního povolení i z dokumentace stavby, předmětem řízení byla změna dosavadní stavby bytového domu, resp. stavební úpravy jeho části spočívající v instalaci jiných zdrojů vytápění domu. Na tento způsob změny vytápění dopadá § 77 odst. 5 energetického zákona, který obsahuje speciální úpravu podmínek pro povolení stavby spočívající ve změně vytápění. Podle tohoto ustanovení může být změna způsobu vytápění „provedena pouze na základě stavebního řízení se souhlasem orgánů ochrany životního prostředí a v souladu s územní energetickou koncepcí“. Nejvyšší správní soud v této věci vyšel z uvedené speciální úpravy pro změnu způsobu vytápění stanovené energetickým zákonem, dle kterého lze změnu způsobu vytápění povolit pouze za podmínek, že:

- (i) stavba bude povolena ve stavebním řízení;
- (ii) ke změně bude udělen souhlas orgánů ochrany životního prostředí;
- (iii) změna stavby je v souladu s územní energetickou koncepcí.

[30] Podle první z uvedených podmínek citovaného ustanovení energetického zákona je stavebník oprávněn provést změnu stavby, resp. stavební úpravu spočívající ve změně vytápění jen na základě stavebního povolení vydaného ve stavebním řízení. To znamená, že žádost o změnu stavby bylo třeba projednat postupem podle ustanovení § 111 až § 115 stavebního zákona, v rámci kterého stěžovatel mohl podle § 114 odst. 1 tohoto zákona uplatňovat svá práva účastníka řízení, vyplývající mu z § 109 odst. 1 písm. d) stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení je účastníkem stavebního řízení *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*.

[31] Podle § 114 odst. 1 stavebního zákona *[ú]častník řízení může uplatnit námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě. 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*. Citované ustanovení tedy neopravňuje osobu v postavení účastníka řízení podle § 109 odst. 1 stavebního zákona k podání jakýchkoliv námitek, ale jen takových, které jsou spojeny s přímým dotčením na právech zakládajících její účastenství (k tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 80/2008-68, č. 1787/2009 Sb. NSS.).

[32] Stěžovatel tedy mohl být dotčen jedině na právech k tepelnému zařízení umístěnému v bytovém domě, pokud by na tomto jeho zařízení či technologii byly činěny nějaké zásahy. Ze stavebního povolení a z přiložené dokumentace vyplývá, že změna způsobu vytápění spočívala v instalaci plynových kotlů v samostatných místnostech a technická zpráva uvádí toliko provedení doprovodného odpojení od SZTE uzavřením armatur na přívodech do budovy. Stěžovatel v odvolání ani v žalobě neuváděl žádné námitky proti projektové dokumentaci, které by se týkaly zásahu do jeho tepelného zařízení či dotčení tohoto zařízení – přípojky ze SZTE do bytového objektu. Podle Nejvyššího správního soudu se nejedná o důsledky provedení stavebního záměru, nýbrž o důsledky ukončení soukromoprávního vztahu mezi provozovatelem SZTE a

pokračování

odběratelem. Jakkoliv je motivace stavebníka patrná a prováděná změna stavby má zřejmě vést k ukončení tohoto smluvního vztahu, jsou tyto skutečnosti na sobě zcela nezávislé. Stěžovatelem uváděné důsledky 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 stěžovatel uváděl, tedy není přímý kauzální vztah. Domnívá-li se stěžovatel, 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.

[33] V této souvislosti lze poukázat také na obdobné závěry vyslovené v rozsudku zdejšího soudu ze dne 11. 4. 2014, čj. 5 As 92/2013-51: „*Namítá-li stěžovatel, že předmětná přípojka k SZTE ztratí svým neužíváním způsobilost sloužit k vytápění, jedná se dle názoru soudu o otázku týkající se soukromoprávního vztahu mezi stěžovatelem a stavebníkem. V této souvislosti je vhodné upozornit na úpravu obsaženou v § 77 odst. 5 věta druhá energetického zákona, dle které „veškeré vyvolané jednorázové náklady na provedení těchto změn a rovněž takové náklady spojené s odpojením od rozvodného tepelného zařízení uhradí ten, kdo změnu nebo odpojení od rozvodného tepelného zařízení požaduje“. V žádném případě pak nelze pouze s odkazem na možné znehodnocení části SZTE požadovat, aby stavebník již navždy setrval ve smluvním vztahu se stěžovatelem (dodavatelem tepelné energie).*“ Podobný charakter mají také další stěžovatelem uváděné technické obtíže, které podle něj povedou ke zvýšení nákladů na dodávku tepla.

[34] Krajský soud proto nepochybil, pokud ohledně tvrzených důsledků odpojení bytového domu od SZTE neprováděl další dokazování stěžovatelem předloženými listinami. Stěžovatel pro podporu svých tvrzení prokazujících problémy technického rázu předložil posudek k dopadům odpojení objektů v lokalitě Liberec - Františkov, včetně přílohy - stanoviska k environmentálním dopadům. Z jeho obsahu vyplývá vyčíslení ekonomických dopadů na provoz tepelné soustavy a míra znečištění ovzduší odpojením domů skupiny 1+2+3+4, které však nesouvisí s důvodem, pro který byl účastníkem stavebního řízení.

[35] Stěžovatel až v kasační stížnosti namítá dotčení svého práva z věcného břemene nevyužitím přípojky a její nadbytečnosti, tato námitka však nesouvisí s jeho 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 stěžovatele 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 stěžovatelem jako

podnikatelským subjektem, neboť ve stavebním řízení nejsou předmětem posouzení ekonomické zájmy účastníků řízení.

[36] Stěžovatelem 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 stěžovatel 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, nedává stěžovateli 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 mu nepřísluší.

[37] Žalovaný i krajský soud v dané věci postupovali nejen v souladu s tím, v jakém rozsahu stavební zákon umožňuje kvalifikovaně (odvozeně od hmotných práv) uplatňovat námitky ve stavebním řízení, ale řídili se i judikaturou Nejvyššího správního soudu. Ten se již v několika svých rozsudcích (např. ze dne 3. 3. 2011, čj. 7 As 108/2010-71 a ze dne 9. 11. 2011, čj. 9 As 52/2011-159), které se týkaly povolení stavby jiného zdroje tepla a jeho využití oproti soustavě centrálního vytápění, vyslovil negativně k možnosti vznášet námitky, které přesahují stavebním zákonem vymezený rámec. Na tuto judikaturu navázaly i rozsudky NSS ze dne 11. 4. 2014, čj. 5 As 82/2013-56 a čj. 5 As 89/2013-50, jež se týkají obdobného případu změny vytápění z vlastního plynového zdroje v jiných bytových domech a ukončení využívání SZTE ve vlastnictví stěžovatele. V těchto rozsudcích zdejší soud opětovně a konkrétně konstatoval, že smyslem účastenství stěžovatele v řízení podle ustanovení § 77 odst. 5 energetického zákona má být 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. Dle tvrzení v kasační stížnosti si je stěžovatel uvedených právních náhledů na své postavení vědom, přesto je přesvědčen, že svými námitkami nepřesáhl zákonem vymezený rámec. Toto jeho přesvědčení však nemá oporu v zákoně.

[38] Právo uplatňovat jiné námitky stěžovateli nepřiznává ani energetický zákon. Podle § 77 odst. 5 tohoto zákona je nezbytné projednat změnu vytápění stavby ve stavebním řízení. To znamená, že energetický zákon ve své prvé podmínce - provedení stavebního řízení - nedává stěžovateli více práv, než má ve stavebním řízení dle § 114 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s důvodem svého účastenství. Stěžovatel 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 stěžovatel

pokračování

v pozici ochránce veřejného zájmu, neboť ten hájí příslušné orgány státní správy. Stěžovatel není v kvalifikovaném 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 prostřednictvím souhrnného vyjádření (stanoviska) Magistrátu města Liberec, odboru životního prostředí ze dne 17. 6. 2013 z hlediska ochrany jednotlivých složek životního prostředí, včetně ochrany ovzduší.

[39] Konkrétními kasačními námitkami směřujícími proti postupu správních orgánů v rozporu s ustanoveními energetického zákona, zákona o ochraně ovzduší či stavebního zákona ve vztahu k absenci předcházejícího územního řízení se proto Nejvyšší správní soud nezabýval. Jak již bylo výše vysvětleno, stěžovatel v těchto otázkách nemůže být dotčen na svých hmotných právech, proto uvedené námitky nemohou být důvodné.

[40] Na základě závěrů shora uvedených lze konstatovat, že krajský soud správně posoudil otázku přípustnosti námitek stěžovatele ve stavebním řízení. Námitka nesprávného posouzení je tak nedůvodná.

IV.C.

Namítané vady předcházejícího řízení

[41] Výše uvedené hodnocení kasačních námitek stěžovatele ve svém výsledku neodůvodňuje ani oprávněnost jeho další kasační námitky o porušení procesních předpisů a práv stěžovatele, které mu zaručují § 2 a § 3 správního řádu, obsahující základní zásady činnosti správních orgánů, ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu o právu na odvolací přezkum v souladu s právními předpisy a povinnost přezkumu závazných stanovisek nadřízeným správním orgánem dle ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu. Krajský soud ve vztahu k namítanému porušení § 149 odst. 4 správního řádu správně dovodil, že nebyl-li stěžovatel oprávněn hájit veřejné zájmy a nesměřují-li jeho odvolací námitky týkající se nezbytnosti přezkumu uvedených stanovisek nadřízeným správním orgánem k ochraně jeho věcných práv, nestíhala žalovaného povinnost iniciovat přezkumné řízení uvedených stanovisek.

[42] Stěžovatel namítal rovněž vadu správního řízení spočívající v nedostatečném vypořádání splnění podmínky ekonomické nepřijatelnosti zásobování teplem ze SZTE dle § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší. Žalovaný se touto námitkou v napadeném rozhodnutí zabýval a odkázal na závazné stanovisko orgánu ochrany ovzduší. Námitka nedostatečného vypořádání dané otázky ve správním řízení tak neobstojí. Tato námitka zároveň není namístě vzhledem k výše uvedenému závěru o mezích účastnických práv stěžovatele.

[43] Nejvyšší správní soud proto neshledal tuto námitku jako důvodnou.

VI.

Závěr a náklady řízení

[44] Nejvyšší správní soud ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou.

[45] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalobkyni v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, proto jí zdejší soud náhradu nákladů nepřiznal.

[46] Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. osoba zúčastněná na řízení má 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 posuzované věci soud osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neukládal ani neshledal důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by bylo spravedlivé jí náhradu nákladů řízení přiznat. Proto osobě zúčastněné na řízení náhradu nákladů řízení zdejší soud nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. ledna 2015

Zdeněk Kühn
předseda senátu