



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného 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, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 9. 2013, čj. OÚPSŘ 279/2013-330-rozh., v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 8. 9. 2014, čj. 59 A 111/2013-77,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků 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 2. 7. 2013 rozhodnutí pod čj. SURR/7130/075692/13-Hv, CJ MML 100599/13, kterým udělil stavební povolení stavebníkovi Stavební bytové družstvo Pozemní stavby Liberec (dále jen „stavebník“) na stavbu „Stavební úpravy pro změnu vytápění – plynové odběrné zařízení v domě č. p. 770 v Liberci VI, ul. Gagarinova“ (dále jen „stavební povolení“). Stavební úpravy spočívaly v osazení dvou plynových kondenzačních kotlů s výkonem celkem 98 kW v samostatném

prostoru v suterénu objektu č. p. 786, Liberec VI, ul. Gagarinova, a jejich účelem bylo nahrazení vytápění ze soustavy zásobování tepelnou energií (dále jen „SZTE“) vytápěním z lokálního zdroje.

[2] Proti stavebnímu povolení podala odvolání žalobkyně – Teplárna Liberec, a. s., která je vlastníkem SZTE v Liberci. V odvolání zejména namítala, 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. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), a dále se souladem stavby s veřejným zájmem.

[3] Žalovaný odvolání žalobkyně v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu, jež Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci (dále jen „krajský soud“) zamítl rozsudkem ze dne 8. 9. 2014, čj. 59A 111/2013-77 (dále jen „napadený rozsudek“), pro nedůvodnost. 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 a 1 As 16/2006. Ztotožnil se s názorem žalovaného, že žalobkyně mohla jako účastnice 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.

[4] Pokud se žalobkyně domáhala ochrany svého vlastnického práva k SZTE, a to i ve veřejném zájmu, činila tak podle krajského soudu obecně; zmiňovala pouze snížení účinnosti a provozuschopnosti SZTE, technické problémy a případnou změnu hydraulických poměrů. V řízení před stavebním úřadem a žalovaným však tyto skutečnosti nespecifikovala a jednotlivé námitky nespojovala s konkrétním ohrožením SZTE. Z obsahu správního spisu přitom nevyplývá, že by právo žalobkyně odpovídající zákonnému věcnému břemeni přístupu mělo být omezeno a také žalobkyni nic nebrání ve výkonu vlastnických práv k jejímu zařízení. Z žádného právního předpisu neplyne povinnost správních orgánů ve stavebním řízení zjišťovat, jak se změna způsobu vytápění dotkne provozování její SZTE jako celku, a řešit, zda v důsledku povolované změny způsobu vytápění dojde k tomu, že provozování SZTE již nebude pro žalobkyni možné či ekonomické, neboť její soustava byla dimenzována na jiný počet odběratelů tepelné energie. Otázka zhoršení provozuschopnosti či ekonomičnosti provozu SZTE nemohla být za daného legislativního rámce řešena v probíhajícím řízení a nemohla by být sama o sobě ani důvodem pro odepření vydání povolení na změnu způsobu vytápění při splnění zákonných podmínek. Žalobkyně se tak ani před krajským soudem nemůže s úspěchem dovolávat ochrany těchto práv, byť se tak snaží činit, dovolávajíc se ochrany veřejného zájmu. Změna způsobu vytápění spočívající v odpojení bytového domu od SZTE žalobkyně a jeho připojení na nový zdroj tepelné energie má svůj soukromoprávní aspekt. Z toho důvodu také krajský soud neprovedl dokazování posudkem týkajícím se dopadů odpojení objektů v lokalitě Liberec - Františkov.

pokračování

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

[6] Nedůvodné jsou dle krajského soudu také žalobní námitky týkající se rozporu napadeného rozhodnutí s § 2 odst. 2 písm. c) bod 3 odst. 2 a § 77 odst. 5 energetického zákona. Krajský 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 centrálního zdroje tepla, 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 jdou nad rámec oprávnění žalobkyně vznášet připomínky k povolované stavbě dle § 114 odst. 1 stavebního zákona. Vzhledem k tomu, že je žalobkyně právnickou osobou, nemohla být zkrácena na právu na příznivé životní prostředí. Ustanovení § 3 odst. 8 zákona o ochraně ovzduší navíc není koncipováno k ochraně SZTE žalobkyně a nezakládá jí žádné veřejné právo zásobovat fyzické a právnické osoby tepelnou energií, ani právo, aby jako vlastník SZTE vystupovala k ochraně veřejných zájmů na úseku ochrany ovzduší. Žalobkyně nemůže namítat ani nesprávný způsob doložení nákladů na vytápění jiným způsobem než ze SZTE. Proto krajský soud nevyhověl ani návrhu žalobkyně a nedoplnil dokazování jí označenou listinou, neboť se vztahovala ke způsobu, jakým mají být porovnávány ceny vytápění.

[8] K námitce absence územního řízení krajský soud konstatoval, že ji žalobkyně nespojila s konkrétním tvrzením o tom, jak se tento postup ze strany správních orgánů negativně dotkl jejího právního postavení; žalobkyně v této souvislosti nenamítala v žalobě ani nemožnost uplatnit nějaká svá procesní práva, včetně uplatnění účastnických námitek k ochraně jejich práv hmotných, která by mohla uplatnit pouze v rámci územního řízení.

[9] Krajský 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 žalobkyně týkající se závazných stanovisek dotčených orgánů státní správy nesměřují k ochraně jejich věcných práv, nebyl povinen v odvolacím řízení postupovat podle § 149 odst. 4 správního řádu. Nezákonosti rozhodnutí žalovaného v tomto směru se tudíž žalobkyně nemůže úspěšně dovolávat ani ve své žalobě. Obdobně lze dle krajského soudu argumentovat ve vztahu k žalobní námitce absence stanoviska Krajské hygienické stanice. Dle krajského soudu navíc z rozhodnutí žalovaného plyne, že žalovaný se souladem stavby z hlediska hygienických požadavků vypořádal sám, neboť v obdobných případech Krajská hygienická stanice sdělila, že není dotčeným orgánem státní správy; dle žalovaného navíc námitka žalobkyně není vztažena k zásahu do jejich práv.

II.

Stručné shrnutí námitek v kasační stížnosti

[10] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[11] Nezákonnost napadeného rozsudku měla spočívat v nesprávném právním posouzení otázky přípustnosti námitek vznášených stěžovatelkou jako účastnicí stavebního řízení a povinností správních orgánů se s těmito námitkami řádně vypořádat. Stěžovatelka námitkami poukazovala zejména na rozpor stavby s právními předpisy. Takové námitky lze nepochybně podřadit pod „námitky proti projektové dokumentaci“ dle § 114 odst. 1 stavebního zákona. I kdyby stěžovatelka připustila správnost výkladu 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 jimi bylo poukazováno na zásadní porušení zákona v souvislosti s danou změnou způsobu vytápění.

[12] Dále stěžovatelka namítla, že stavbou byla přímo dotčena na vlastnickém právu k SZTE, neboť odpojením vytápěného objektu od SZTE vzniká v tomto systému řada problémů technického rázu, 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, publikovaného 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 posudkem neprovedl, zatížil tak před ním vedené řízení závažnou procesní vadou, která způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[13] Stěžovatelka poznamenala, že mezi povolením stavby lokální plynové kotelny a odpojením domu od SZTE existuje přímý kauzální vztah. Neobstojí proto argument krajského soudu, že příčinou odpojení je ukončení soukromoprávní smlouvy mezi stěžovatelkou a stavebníkem, neboť to je pouze formálním aktem podmíněným povolením stavby lokální plynové kotelny. Práva stěžovatelky 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 stěžovatelky, jímž je třeba rozumět 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 stěžovatelčina procesní práva, zejména pokud se správní orgány nevypořádaly s jejími námitkami s odkazem na jejich údajnou nepřípustnost. Nesprávné je i hodnocení krajského soudu, že povolením lokálního plynového kotle je nedotčeno její právo odpovídající věcnému břemenu k umístění příslušné přípojky. Přípojka se totiž po přepojení topného systému stavebníka na lokální kotel stane naprosto nadbytečnou. Krajský soud podle stěžovatelky nesprávně přistupuje k otázce dotčenosti SZTE v rovině čistě

pokračování

soukromoprávní a zcela přehlíží, že SZTE je 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 (stěžovatelky) ve vztahu k odběrateli tepelné energie.

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

[16] Nezákonnost napadeného rozsudku dále stěžovatelka spatřovala 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 – kalkulace v technické zprávě. S ohledem na okolnosti bylo dle stěžovatelky na místě, aby byl stavebník vyzván k doplnění chybějících údajů 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. a krajský soud pochybil, pokud správnost takového postupu potvrdil.

[17] Správní orgány dovodily, že stěžovatelka není oprávněna namítat nesplnění podmínky ekonomické nepřijatelnosti zásobování ze SZTE a těmito námitkami se věcně nezabývaly. Tím došlo k upření přístupu stěžovatelky ke spravedlnosti a k porušení jejího základního práva dle čl. 36 odst. 2 Listiny. Ustanovení stavebního zákona je nutno vykládat ústavně konformně tak, aby byl naplněn jejich smysl (poukázala zde na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 35/11).

[18] Podle stěžovatelky 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 okrajovou oblast, kde se nachází i dotčený bytový dům, platí, že „*v těchto lokalitách jsou přípustné formy energetického zásobování na bázi dodávkového tepla (v dosahu soustavy CZT), zemního plynu (mimo dosah soustavy CZT), biomasy (mimo dosah CZT a zemního plynu)*“. Stavba, kterou má být změněn způsob vytápění předmětného bytového domu tak v žádném případě nemůže být v souladu s územní energetickou koncepcí Statutárního města Liberce, neboť dům je již na SZTE napojen a je tak v jejím bezprostředním dosahu. Krajský soud pochybil, pokud měl za to, že územní energetická koncepce (s ohledem na formulace v části 3.1.1) obsahuje pouze určitá doporučení z hlediska nakládání s energiemi a nezakládá přímo povinnosti využití tepelné energie ze SZTE; závaznost vyplývá přímo z § 77 odst. 5 energetického zákona. Podle stěžovatelky

měly navíc správní orgány z úřední povinnosti posoudit a náležitě odůvodnit, zda a na základě jakých úvah a důkazů považují provedení předmětné stavby za souladné s územní energetickou koncepcí.

[19] Nesprávně a nepřezkoumatelně byla dle stěžovatelky posouzena také povinnost stavebního úřadu provést územní řízení podle stavebního zákona. Stěžovatelka nesouhlasila s argumentací krajského soudu, že v žalobě neuvedla v této souvislosti žádná konkrétní tvrzení o dotčení svých práv; stěžovatelka v žalobě poukazovala na dopad stavby na okolí, na SZTE a na životní prostředí. Dle stěžovatelky tyto dopady mohou být komplexně a kvalifikovaně posouzeny právě v územním řízení; jeho neprovedení představuje závažné procesní pochybení správního orgánu.

[20] Nezákonnost rozsudku tkví dle stěžovatelky také v nesprávném posouzení povinnosti žalovaného dbát na dodržení procesních práv stěžovatelky ve správním řízení a dodržování základních zásad činnosti správních orgánů. Podle stěžovatelky byla porušena její procesní práva stanovená v § 89 odst. 2, § 149 odst. 4, § 2 odst. 1 a odst. 4, § 3 a § 4 odst. 4 správního řádu. I přes upozornění stěžovatelkou 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 stěžovatelka nesouhlasí.

III.

Vyjádření žalovaného

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

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[22] 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.).

[23] Nejprve se Nejvyšší správní 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 důvodná. Inspiroval se přitom srovnatelnými případy, které zdejší soud řešil v rozsudcích ze dne 19. 11. 2014, čj. 1 As 134/2014-34, a ze dne 14. 1. 2015, čj. 10 As 208/2014-43.

pokračování

IV.A Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[24] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřovala stěžovatelka prvně 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 stěžovatelky, které měla požadovaná listina dokazovat, je totiž vyvoláno jinou skutečností, a sice ukončením soukromoprávního vztahu mezi stěžovatelkou a stavebníkem (jako odběratelem) 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 [33] a [34] níže). Krajský soud se tedy nedopustil ani jiného pochybení tím, že dokazování navrženou listinou neprovedl.

[25] Za další důvod nepřezkoumatelnosti rozsudku považuje stěžovatelka nevypořádání se s žalobními námitkami, kterými poukazovala na zjevnou nesrozumitelnost rozhodnutí žalovaného a rozporů v jeho argumentaci, týkající se souladu stavby s veřejným zájmem a posouzení dopadů stavby na SZTE. Nejvyšší správní 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 napadeného rozsudku totiž jasně vyplývá, že otázku souladu stavby s veřejným zájmem a stejně tak její dopady na okolí nemůže stavební úřad řešit k námitce stěžovatelky, 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.

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

IV.B Námitka nezákonnosti napadeného rozsudku

[27] Stěžovatelka namítala nesprávné posouzení přípustnosti námitek, které vznášela jako účastnice stavebního řízení dle § 108 a násl. stavebního zákona.

[28] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí následující. Jak vyplývá ze stavebního povolení i z dokumentace stavby, předmětem řízení byla změna dosavadní stavby bytového domu č. p. 770 v Liberci na ul. Gagarinova, 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.

[29] 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 tohoto postupu stěžovatelka mohla podle § 114 odst. 1 tohoto zákona uplatňovat svá práva účastníka řízení, vyplývající jí z § 109 odst. 1 písm. d) stavebního zákona (Účastníkem stavebního řízení je „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“).

[30] 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.).

[31] Stěžovatelka tedy mohla být dotčena jedině na právech k tepelnému zařízení umístěnému v bytovém domě, pokud by na tomto jejím zařízení či technologii byly činy nějaké zásahy. Ze stavebního povolení a z přiložené dokumentace vyplývá, že změna způsobu vytápění spočívala v instalaci plynových kotlů v samostatném prostoru v suterénu objektu č. p. 786 a technická zpráva uvádí toliko provedení doprovodného odpojení od SZTE uzavřením (a zaslepením) armatur na přívodech do budovy. Stěžovatelka v odvolání ani v žalobě neuváděla žádné námitky proti projektové dokumentaci, které by se týkaly zásahu do jejího tepelného zařízení či dotčení tohoto zařízení – přípojky ze SZTE do bytového domu. Podle Nejvyššího správního soudu se nejedná o důsledky provedení stavebního záměru, nýbrž o důsledky ukončení soukromoprávního vztahu mezi provozovatelem SZTE a odběratelem. Jakkoliv byla motivace stavebníka patrná a prováděná změna stavby zřejmě měla vést k ukončení tohoto smluvního vztahu, jsou tyto skutečnosti na sobě zcela nezávislé. Stěžovatelkou uváděné důsledky zjevně by nastaly i v případě, že by byl smluvní vztah ukončen, aniž by byl daný stavební záměr realizován. Mezi realizací stavebního záměru a problémy, které stěžovatelka uváděla, tedy není přímý kauzální vztah. Domnívá-li se stěžovatelka,

pokračování

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.

[32] 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 stěžovatelkou uváděné technické obtíže, které podle ní povedou ke zvýšení nákladů na dodávku tepla.

[33] Krajský soud proto nepochybil, pokud ohledně tvrzených důsledků odpojení bytového domu od SZTE neprováděl další dokazování stěžovatelkou předloženými listinami.

[34] Stěžovatelka až v kasační stížnosti namítla dotčení svého práva z věcného břemene nevyužitím přípojky a její nadbytečností, tato námitka však nesouvisí s jejím věcným právem přístupu k přípojce a obhospodařování této přípojky nic nebrání. Nejvyšší správní soud nepřisvědčuje kasační námitce, dle níž ve stavebním řízení lze vedle fyzických zásahů do soustavy projednávat i dopady na SZTE jako celek v příslušné lokalitě. Ve stavebním řízení nejsou předmětem posuzování žádosti o stavební povolení otázky ekonomické výhodnosti či nevýhodnosti stavby pro stavebníka nebo jiné účastníky řízení. Námitky stěžovatelky poukazující na dotčení SZTE jako celku, na případné (jen odhadované) zhoršení provozuschopnosti a ekonomičnosti provozu SZTE z důvodů měrných teplotních a tlakových ztrát vyvolávajících nutnost přestavby SZTE svědčí o dopadu do ekonomické sféry stěžovatelky jako dodavatele v důsledku ztráty jednoho z odběratelů tepelné energie. Ale i v případě, že by se dopady způsobené ztrátou části odběratelského řetězce promítly i do cen ostatních odběratelů tepelné energie ze SZTE, nešlo by o situaci vytvářející veřejný zájem, který by měl být chráněn ve stavebním řízení, nadto stěžovatelkou jako podnikatelským subjektem, neboť ve stavebním řízení nejsou předmětem posouzení ekonomické zájmy účastníků řízení.

[35] Stěžovatelkou uplatněné námitky o veřejném zájmu na provozuschopnosti soustavy SZTE a udržení dosavadních nákladů nelze podřadit pod námitky proti projektové dokumentaci stavebních úprav, neboť se týkají zcela jiné roviny zájmů. Je třeba rozlišovat na jedné straně změnu způsobu vytápění z pohledu energetického a stavebního zákona projednávanou ve stavebním řízení, a na straně druhé soukromoprávní vztah, z něhož vyplývají důsledky spočívající v omezení dodávek tepelné energie do předmětného bytového domu a případně i v omezení provozu SZTE. Je zřejmé, že změna způsobu vytápění není v zájmu stěžovatelky, neboť sníží její dosavadní odbyt tepelné energie,

nicméně tento její zájem jako soukromého subjektu není v daném řízení relevantní a neurčuje postavení stěžovatelky jako účastnice veřejnoprávního řízení. Skutečnost, že stěžovatelka provozuje SZTE dle energetického zákona ve veřejném zájmu [§ 2 odst. 2 písm. c) bod 14], a že SZTE je šetrným systémem dodávek tepelné energie v širší oblasti a pro více odběratelů, nedává stěžovateli právo jako soukromé osobě a podnikatelce s tepelnou energií osobovat si oproti jiným subjektům ochranu veřejných zájmů a oponovat stavebnímu záměru jiných soukromých osob z pozice ochránce veřejných zájmů, která jí nepřísluší.

[36] 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 (srov. např. rozsudky 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 zdejšího soudu 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 stěžovatelky. V těchto rozsudcích zdejší soud opětovně a konkrétně konstatoval, že smyslem účastenství stěžovatelky v řízení podle ustanovení § 77 odst. 5 energetického zákona má být ochrana jejích věcných práv k nemovitosti, nikoliv ochrana jejích podnikatelských záměrů, ekonomických zájmů a dosavadních investic do SZTE, včetně případných investic do rekonstrukce či modernizace části rozvodného tepelného zařízení. Stěžovatelka je přesvědčena, že svými námitkami nepřesáhla zákonem vymezený rámec, avšak takový názor nemá oporu v zákoně.

[37] Právo uplatňovat jiné námitky stěžovatelce nepřiznává ani energetický zákon. Podle § 77 odst. 5 tohoto zákona je nezbytné projednat změnu vytápění stavby ve stavebním řízení. To znamená, že energetický zákon v této své 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. Stěžovatelka 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 stěžovatelka v pozici ochránce veřejného zájmu, neboť ten hájí příslušné orgány státní správy. Stěžovatelka 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 (je zde odkazováno i na závazné stanovisko téhož orgánu ze dne 5. 4. 2013).

[38] Konkrétními kasačními námitkami směřujícími proti postupu správních orgánů v rozporu s ustanoveními energetického zákona, zákona o ochraně ovzduší či stavebního

pokračování

zákona ve vztahu k absenci předcházejícího územního řízení se proto Nejvyšší správní soud nezabýval. Jak již bylo výše vysvětleno, stěžovatelka v těchto otázkách nemůže být dotčena na svých hmotných právech, proto uvedené námitky nemohou být důvodné.

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

IV.C *Namítané vady předcházejícího řízení*

[40] Výše uvedené hodnocení kasačních námitek stěžovatelky ve svém výsledku neodůvodňuje opodstatněnost ani její další kasační námitky o porušení procesních předpisů a práv stěžovatelky, které jí 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 nebyla-li stěžovatelka oprávněna hájit veřejné zájmy a nesměřují-li její odvolací námitky týkající se nezbytnosti přezkumu uvedených stanovisek nadřízeným správním orgánem k ochraně jejích věcných práv, nestíhala žalovaného povinnost iniciovat přezkumné řízení uvedených stanovisek.

[41] Stěžovatelka namítala 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 stěžovatelky.

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

V.

Závěr a náklady řízení

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

[44] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti nevznikly, proto mu zdejší soud náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně dne 19. března 2015

Zdeněk Kühn
předseda senátu