



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **Teplárna Liberec, a.s.**, se sídlem Dr. Milady Horákové 641/34a, Liberec 4, zast. Mgr. Martinem Pecklem, advokátem se sídlem Italská 753/27, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 9. 2013, č. j. OÚPSŘ 300/2013-330, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 25. 8. 2014, č. j. 59 A 93/2013 – 41,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 25. 8. 2014, č. j. 59 A 93/2013 – 41, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 12. 9. 2013, č. j. OÚPSŘ 300/2013-330, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti v celkové výši 28 570 Kč, k rukám jejího zástupce Mgr. Martina Peckla, advokáta se sídlem Italská 753/27, Praha 2, do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci (dále jen „krajský soud“), který zamítl její žalobu proti v záhlaví uvedenému rozhodnutí žalovaného jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Tímto rozhodnutím byly podle § 117 odst. 5 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), zamítnuty jako nepřipustné její námitky proti oznámení stavebního záměru autorizovaného inspektora Ing. arch. J. P. s jeho certifikátem týkající se stavby „*Instalace plynových kotlů pro vytápění a ohřev TUV v bytovém domě Aloisina výšina 418-423, Liberec 5 – změna dokončené stavby*“, neboť byly podány osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Námitky totiž může podávat pouze subjekt, který by byl jinak účastníkem stavebního řízení dle § 109 stavebního zákona. Pro konstatování účastenství stěžovatelky, která o sobě uvádí, že je provozovatelem soustavy zásobování tepelnou energií (dále jen „SZTE“) v Liberci, ve stavebním řízení scházelo přímé dotčení jejích práv prováděním stavby.

[2] Krajský soud v napadeném rozsudku stěžovatelce nepřisvědčil, že by jí v případném stavebním řízení náleželo postavení účastníka podle § 109 písm. b), d) a e) stavebního zákona, a měl být proto vyžádán její souhlas se stavebním záměrem dle § 117 odst. 2 písm. f) stavebního zákona.

[3] Stěžovatelku nešlo považovat za účastníka ve smyslu § 109 písm. b) stavebního zákona, protože nebyla vlastníkem dotčeného bytového domu. Soud vyloučil také její účastenství dle § 109 písm. d) a e) stavebního zákona. Stavební úpravy měly probíhat pouze uvnitř bytového domu, na jiném místě než se nachází zařízení ve vlastnictví stěžovatelky, jež bylo uzavřeno v samostatné místnosti. Přístup k zařízení by nebyl nijak prováděním stavby omezen a do přípojky by nebylo zasahováno. Součástí stavebního záměru nebylo odpojení včetně uzavření kulových ventilů, neboť tento krok následuje až po ukončení soukromoprávního vztahu. Odpojení technologického zařízení SZTE je zásadně prováděno přímo teplotárenským subjektem na náklady stavebníka jako toho, kdo potřebu odpojení od SZTE vyvolal v souladu s § 76 odst. 5 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „energetický zákon“). Posuzovaný stavební záměr může jen stěží představovat možné dotčení práva pramenícího z § 77 odst. 6 energetického zákona.

[4] Stěžovatelka nespécifikovala, jak se stavební záměr dotkne možnosti SZTE či části rozvodného zařízení užívat, a to ani v námitkách proti záměru. Z obsahu správního spisu nevyplývalo, že by jí ve výkonu jejích vlastnických práv něco bránilo.

[5] Ve prospěch účastenství stěžovatelky nesvědčily ani argumenty týkající se problémů technického rázu, změny hydraulických parametrů, snížení provozuschopnosti SZTE a v důsledku toho zvýšení měrných a tlakových ztrát a nárůstů nákladů na dopravu tepla ke konečnému uživateli. Ve stavebním řízení není na místě řešit otázky týkající se vlivu změny způsobu vytápění na snížení účinnosti SZTE, ekonomiky jejího provozu a ochrany investic. Dotčení SZTE není přímým důsledkem provádění stavby spočívající ve vybudování nového tepelného zdroje, ale popisované možné dopady na SZTE nastanou

pokračování

v souvislosti s poklesem počtu odběratelů, tedy po ukončení soukromoprávního vztahu odběru tepelné energie.

[6] Soud nedoplnil dokazování reportem číslo: Františkov – 1 + 2 + 3 + 4, ze dne 9. 9. 2013, a ani stanoviskem Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 4. 3. 2009, č. j. 36919/09-82, s ohledem na skutečnost, že případný negativní dopad nelze přičítat vlivu oznámeného stavebního záměru, ale ukončení soukromoprávního vztahu mezi stěžovatelkou a stavebníkem a zastavení dodávky tepelné energie do bytového domu.

[7] Postoj správních orgánů k účastenství stěžovatelky v jiných stavebních řízeních nemohl sám o sobě vést k závěru, že musí být posuzován jako účastník ve všech stavebních řízeních týkajících se změny způsobu vytápění. Posouzení, zda je posuzovaná osoba účastníkem, závisí na konkrétních okolnostech a do značné míry na důvodech možného dotčení práv, které sama prezentuje. Stěžovatelka žádné relevantní okolnosti svědčící o potencialitě dotčení jejích věcných práv nepředestřela.

[8] Protože předmětem rozhodnutí žalovaného bylo jediné posouzení přípustnosti podaných námitek proti stavebnímu záměru a žalovaný nebyl oprávněn se zabývat jinými námitkami, nebylo na místě, aby se soud zabýval tím, zda bylo možné stavbu projednat postupem dle § 117 stavebního zákona, pokud dospěl k závěru, že stěžovatelka nebyla osobou oprávněnou námitky proti oznámenému stavebnímu záměru podávat.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[9] Stěžovatelka podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů, které podrazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[10] Nezákonnost rozsudku spatřuje v nesprávném posouzení otázky jejího účastenství ve stavebním řízení, bylo-li by o stavebním záměru vedeno, a tím i právo podat proti oznámenému stavebnímu záměru s certifikátem autorizovaného inspektora námitky dle § 117 odst. 4 stavebního zákona.

[11] Její účastenství na základě § 109 písm. b) stavebního zákona je dáno zejména tím, že do přípojky SZTE zasahující do bytového domu musí být v případě změny způsobu vytápění domu nevyhnutelně zasaženo, přinejmenším jejím odpojením od potrubí v bytovém domě, včetně uzavření ventilů a zaslepením přípojky, resp. potrubí. Argument soudu, že zaslepení přípojky není součástí stavebního záměru, neboť zaslepení provádí sama stěžovatelka, neobstojí, protože povolení a provedení tohoto stavebního záměru s sebou zaslepení přípojky nevyhnutelně nese. Je přitom nerozhodné, že se zaslepením souvisí ještě soukromoprávní vztah mezi stěžovatelkou a stavebníkem, neboť i jeho ukončení je v případě povolení a provedení stavebního záměru prakticky nevyhnutelné, a mezi oběma skutečnostmi tak existuje kauzální vztah.

[12] Účastenství dle § 109 písm. d) stavebního zákona je dáno tím, že pokud stavebník příslušnými úpravami přepojí svůj topný systém na lokální kotel, stane se přípojka zasahující do bytového domu zcela nadbytečnou. Nevyhnutelně tak bude dotčeno věcné břemeno zřízené ve prospěch stěžovatelky dle energetického zákona. Krajský soud totiž

opominul, že mezi její činností a rozsahem práva odpovídajícího věcnému břemenu zřízenému v její prospěch existuje bezprostřední souvislost. Nelze vyloučit, že v důsledku provedení změny vytápění bude dotčeno zejména její právo přístupu k jejímu rozvodnému zařízení umístěnému v bytovém domě (např. uzamčením příslušné místnosti apod.). Povinností správních orgánů proto bylo ochranu práv vyplývajících z ustanovení energetického zákona náležitě zajistit (např. zahrnutím příslušné povinnosti stavebníka do výroku rozhodnutí).

[13] Podle stěžovatelky je její účastenství dle § 109 písm. d) a e) stavebního zákona dáno tím, že změnou způsobu vytápění zahrnující odpojení vytápěného objektu od SZTE vzniká v tomto systému řada problémů technického rázu. Zejména dochází ke snížení jeho provozuschopnosti z důvodů změny hydraulických pramenů. Technické dopady odpojení SZTE jsou uvedeny v důkazech, které krajský soud odmítl provést a k jejichž obsahu se nijak nevyjádřil. Podle uvedených ustanovení stavebního zákona postačí potenciální dotčení práv; dotčenost je navíc podle judikatury nutno vykládat spíše extenzivně. Krajský soud naopak provedl výklad restriktivní.

[14] Nepřezkoumatelnost rozsudku spočívá jednak v tom, že krajský soud zcela nedostatečně odůvodnil odchýlení se od dosavadní vlastní rozhodovací praxe i praxe Nejvyššího správního soudu, která účastenství stěžovatelky ve stavebních řízeních, jejichž předmětem byla změna způsobů vytápění, opakovaně výslovně potvrzovala. V této souvislosti poukázala na rozsudky krajského soudu ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 59 A 68/2010, a ze dne 7. 10. 2013, č. j. 59 A 11/2013 - 59, a např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2014, č. j. 5 As 91/2013 - 50.

[15] Zdůraznila, že smyslem celého stavebního záměru je nahradit SZTE jako zdroj tepelné energie v domě jiným zdrojem, a to plynovými kotli. Mezi oběma okolnostmi (výstavbou plynových kotlů i odpojením od SZTE) je proto kauzální vztah. To, že v souvislosti s realizací stavebního záměru dojde k ukončení soukromoprávního vztahu mezi stěžovatelkou a stavebníkem, není bezprostřední příčinou zaslepení přípojky, nýbrž důsledek stavebního záměru. Jestliže je tedy důsledkem stavebního záměru odpojení od SZTE, je i příčinou poklesu odběratelů tepelné energie ze SZTE. Sám krajský soud připouští, že pokles počtu odběratelů s sebou nese možné dopady na SZTE, tj. potenciální dotčenost jejich práv, zejména vlastnického práva. Vlastnické právo v sobě zahrnuje také právo věc užívat a požívat užitky z ní. Stěžovatelka SZTE využívá k dodávce tepelné energie třetím osobám a bere z ní užitky v podobě odměny (ceny) za dodanou energii. Je tak splněna podmínka potenciální dotčenosti práv stavebním záměrem. Je legitimní, aby v příslušném správním řízení namítala nesplnění právními předpisy stanovených podmínek [především § 16 odst. 8 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ovzduší)] a aby příslušné správní orgány i soud tuto námitku věcně posoudily. Tím, že správní orgány i soud posoudily situaci tak, že není účastníkem stavebního řízení a jejími námitkami se věcně nezabývaly, došlo k upření přístupu ke spravedlnosti, a tím porušení jejího základního práva dle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[16] Druhý důvod nepřezkoumatelnosti spatřuje stěžovatelka v tom, že krajský soud se nevypořádal se žalobním bodem, podle něhož žalovaný nebyl oprávněn umožnit realizaci

pokračování

změny způsobu vytápění prostřednictvím oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora, tj. postupem podle § 117 stavebního zákona, nýbrž měl vést o změně způsobu vytápění stavební řízení podle § 108 a násl. stavebního zákona. Neprovedením stavebního řízení nebyl splněn požadavek dle § 77 odst. 5 energetického zákona.

[17] Třetím důvodem nepřezkoumatelnosti napadeného rozhrnutí je skutečnost, že soud neprovedl dokazování stěžovatelkou předloženými listinami, tj. posudkem k dopadům odpojení objektů v lokalitě Liberec – Františkov (reportem číslo: Františkov – 1 + 2 + 3 + 4, ze dne 9. 9. 2013), včetně přílohy – stanoviska k environmentálním dopadům, a ani stanoviskem Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 4. 3. 2009, č. j. 36919/09-82.

[18] V kasační stížnosti je dále poukazováno na veřejnoprávní rozměr zásobování tepelnou energií. Je nepřípustné, aby správní orgány umožňovaly jednání, které je v rozporu s právními předpisy, a aby bylo osobám, se kterými bylo doposud jako s účastníky jednáno, náhle účastenství upíráno.

[19] Stěžovatelka s ohledem na výše uvedené navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu a rozhodnutí žalovaného zrušil.

[20] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že on i příslušný stavební úřad postupovaly při vydání rozhodnutí v souladu se zákonem a soud zcela správně žalobu zamítl.

[21] Následně v doplnění vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v mezidobí byly vydány a jemu doručeny rozsudky Nejvyššího správního soudu v obdobných věcech, v nichž Nejvyšší správní soud zaujal opačné stanovisko než krajský soud i žalovaný. Žalovaný upozornil, že všechny stavby, které jsou napadeny kasačními stížnostmi, jsou již realizovány a zkolaudovány. Stěžovatelka v navazujících řízeních nemůže být jejich účastníkem, protože její zařízení je již odpojeno. Za dané situace je dle žalovaného nutné, aby Nejvyšší správní soud zvážil konkrétní způsob vyústění těchto případů s ohledem na jejich aktuální stav. Nejvyšší správní soud by neměl rozsudky krajského soudu a rozhodnutí žalovaného rušit, neboť to je objektivně neproporcionální a neposiluje to důvěru občanů v rozhodování orgánů veřejné moci. Podle názoru žalovaného nic nebrání Nejvyššímu správnímu soudu, aby kasační stížnosti zamítal, popř. řízení o nich zastavoval pro bezpředmětnost, protože v těchto případech již nejde o žádná práva stěžovatelky. Ta tato práva, popř. i jejich náznaky, definitivně ztratila řádnou občanskoprávní cestou (ukončení smluvního vztahu o dodávce tepla) bez právního nástupce (vlastníci konkrétního domu si teplo vyrábějí sami). Ustanovení § 117 stavebního zákona bylo zásadně novelizováno zákonem č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, proto je třeba odmítnout jakýkoliv poukaz na stabilitu stavebního zákona.

[22] Stěžovatelka v replice k doplnění vyjádření žalovaného setrvala na tom, že mělo být vedeno stavební řízení a že měla mít postavení účastníka řízení, bylo-li by vedeno. Její souhlas se stavebním záměrem je neopomenutelnou podmínkou postupu dle § 117 odst. 1

stavebního zákona. Při změně způsobu vytápění je mimo to třeba dbát i dalších předpisů, zejména zákona o ochraně ovzduší. Výslovně odkazuje na jeho § 16 odst. 7. K prokázání ekonomické (ne)příjatelnosti setrvání u SZTE jsou nedostatečné dokumenty vytištěné z internetu. Příčinou odpojení od SZTE je povolení stavby plynové kotelny. Není možné akceptovat, aby správní orgány svojí nečinností či činností umožňovaly realizaci jednání (povolení výstavby plynových kotelen), které je v rozporu s právními předpisy. Bezpodmínečně musí být splněny podmínky definované právními předpisy a mimo jiné žalovaný má dohlížet, aby byly splněny.

[23] Stěžovatelka posléze v další v replice k doplnění vyjádření žalovaného uvedla, že uvedené doplnění neobsahuje žádné relevantní argumenty, které by vyvracely argumentaci obsaženou v kasační stížnosti. Konstatovala, že žalovaný nadále vydává rozhodnutí, která jsou v rozporu s rozsudky Nejvyššího správního soudu v obdobných věcech. Není její povinností žádat o odkladný účinek jí podaných opravných prostředků. Odpovědnost za následky spojené se zrušením rozhodnutím žalovaného nese v plném rozsahu on, neboť ji odmítl brát za osobu, která by byla účastníkem řízení, a neumožnil jí v řízení uplatňovat její práva s tím spojená. Skutečnost, že by byla účastníkem stavebního řízení, pokud by bylo vedeno, nelze obcházet vydáváním nezákonných a nesprávných rozhodnutí s tím, že jejich protiprávnost „zhojí“ skutečnost, že jsou v mezidobí provedena. Důvěru občanů v rozhodnutí orgánů moci neposilují také jejich nesprávná a nezákonná rozhodnutí. Žalovaný pomíjí zcela podstatu věci, tedy že postupoval nezákonně, když ji nepokládal za osobu, která by měla postavení účastníka řízení, bylo-li by vedeno. Na závěr uvedla, že odkaz žalovaného na princip proporcionality je zcela vágní. Naopak konstatovala, že potvrzení jeho rozhodnutí by princip proporcionality a zásady uvedené v § 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), naprosto popřelo.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[24] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem. Zdejší soud proto mohl přezkoumat napadený rozsudek v mezích kasační stížnosti. Zároveň zkoumal, zda rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[25] Předně se zdejší soud zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.; III.A] a následně nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právních otázek soudem [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; III.B]. Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[26] O velmi obdobných kasačních stížnostech téže stěžovatelky Nejvyšší správní soud rozhodoval již dříve (např. rozsudek ze dne 18. 9. 2014, č. j. 7 As 162/2014 – 34, ze dne 5. 11. 2014, 1 As 130/2014 – 29, či ze dne 22. 4. 2015, č. j. 2 As 170/2014 – 55). Ze závěrů vyslovených v těchto rozhodnutích proto soud vycházel i v nyní posuzované věci.

III.A Namítaná nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu

pokračování

[27] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu. Pokud by totiž byla tato vada shledána, mohlo by to bránit přezkumu dalších stížních námitek. Jde o vadu natolik závažnou, že k ní soud přihlíží i z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřovala stěžovatelka jednak v tom, že krajský soud se odchýlil od ustálené praxe bez dostatečného odůvodnění, dále v nevypořádání se se žalobním bodem a konečně v neprovedení navržených důkazů.

[28] Co se týče odchýlení se od dosavadní rozhodovací praxe, touto otázkou se krajský soud v napadeném rozsudku zabýval a dospěl k závěru, že zde k žádnému odchýlení nedochází. Uvedl totiž, že pokud s Nejvyšším správním soudem dříve připustily, že připadá v úvahu účastenství vlastníka SZTE ve smyslu § 109 písm. d) a e) stavebního zákona z důvodu existence věcného břemene k nemovitosti, resp. jejího vlastnického práva k SZTE, je třeba zdůraznit, že v těchto věcech nebylo účastenství vlastníka zpochybňováno. Krajský soud tak jasným a přezkoumatelným způsobem zdůvodnil, že v předchozích věcech se soudy nezabývaly správností závěru o účastenství. Řídil se proto jinými rozsudky Nejvyššího správního soudu, v nichž bylo účastenství řešeno, a vycházel tedy z jejich závěrů.

[29] Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku z důvodu, že se nevypořádal se žalobním bodem, podle kterého nebyl žalovaný oprávněn umožnit realizaci záměru postupem dle § 117 stavebního zákona. Na tento žalobní bod krajský soud reagoval tím, že nemůže takovou námitku posuzovat, neboť se jí nemohl zabývat ani žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí. Jeho předmětem totiž bylo pouze posouzení přípustnosti podaných námitek. S tímto názorem se zdejší soud ztotožňuje. Ustanovení § 117 odst. 4 stavebního zákona totiž uvádí, že osoby, které by jinak byly účastníky stavebního řízení, mohou *podat proti oznámenému stavebnímu záměru námitky pouze z důvodu, že neodpovídá podkladům, na základě kterých udělily svůj souhlas, nebo z důvodu, že jejich souhlas nebyl opatřen; k jiným námitkám se nepřiblíží*. Zákon tedy okruh možných námitek explicitně omezuje; stěžovatelkou uplatňovaná námitka do tohoto výčtu nespadá. Je tak zřejmé, že žalovaný a následně ani krajský soud se nemohly touto námitkou zabývat, a to ani za předpokladu, že by dospěly k závěru, že se jedná o osobu, která by jinak byla účastníkem stavebního řízení podle § 109 stavebního zákona.

[30] Nepřezkoumatelnost rozsudku nelze spatřovat ani v neprovedení navržených důkazů, které měly prokazovat možnost přímého dotčení stěžovatelčiných práv odpojením objektu od SZTE. Za nepřezkoumatelný by bylo možné rozsudek považovat pouze v případě, že by neprovedení důkazů nebylo zdůvodněno (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 61/94, Sb. ÚS, sv. 3, s. 51, obdobně např. nález sp. zn. I. ÚS 549/2000, Sb. ÚS, sv. 22, s. 65, nález sp. zn. II. ÚS 663/2000, Sb. ÚS, sv. 22, s. 19, nález sp. zn. IV. ÚS 67/2000, Sb. ÚS, sv. 21, s. 153). V posuzovaném případě však krajský soud zcela jasně vysvětlil, že nedoplnil dokazování z toho důvodu, že případný negativní dopad odpojení objektu nelze přičítat vlivu oznámeného stavebního záměru, ale pouze ukončení soukromoprávního vztahu mezi stěžovatelkou a stavebníkem. Jinými slovy navržené důkazy by podle krajského soudu nemohly nijak podpořit závěr o přímém dotčení práv v důsledku oznámení stavebního záměru. Dotčení, které měly listiny dokazovat, je totiž vyvoláno jinou skutečností. Kromě toho, že závěr krajského soudu je řádně odůvodněn,

Nejvyšší správní soud jej také pokládá za věcně správný (viz níže). Krajský soud se tedy nedopustil ani jiného pochybení tím, že dokazování navrženými listinami neprovedl.

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

III.B Námitka nezákonnosti rozsudku

[32] Nezákonnost napadeného rozsudku spatřuje stěžovatelka v tom, že krajský soud nesprávně posoudil otázku jejího účastenství dle § 109 stavebního zákona, a tudíž i to, zda měl být opatřen její souhlas s oznámeným stavebním záměrem a jestli mohla proti tomuto záměru podat námitky.

[33] Podle § 117 odst. 2 písm. f) stavebního zákona je stavebník oprávněn provést stavbu vyžadující jinak stavební povolení na základě oznámení stavebního záměru stavebnímu úřadu autorizovaným inspektorem, který posoudil projektovou dokumentaci stavby a k oznámení připojil *souhlasy osob, které by byly jinak účastníky stavebního řízení podle § 109, s oznamovaným stavebním záměrem*. Stavební úřad dle § 117 odst. 4 stavebního zákona *vyvěsí bez zbytečného odkladu na úřední desce oznámení stavebního záměru po dobu nejméně 30 dnů a osobám, které by jinak byly účastníky stavebního řízení, umožní nahlížet do podkladů připojených k oznámení stavebního záměru včetně certifikátu. Ve lhůtě 30 dnů ode dne vyvěšení oznámení stavebního záměru mohou tyto osoby podat proti oznámenému stavebnímu záměru námitky pouze z důvodu, že neodpovídá podkladům, na základě kterých udělily svůj souhlas, nebo z důvodu, že jejich souhlas nebyl opatřen; k jiným námitkám se nepřihlíží*. Podle § 117 odst. 5 stavebního zákona správní orgán, který by byl jinak příslušný k odvolání proti stavebnímu povolení, *přezkoumá oznámení stavebního záměru z hlediska souladu s právními předpisy podle odstavce 4 a rozhodne a) o tom, že oznámení nemá právní účinky, jestliže oznámený stavební záměr je v rozporu s právními předpisy, nebo b) o zamítnutí námitek nebo výhrad pro nepřípustnost nebo pro nedůvodnost*.

[34] Nutnost opatření stěžovatelčina souhlasu s oznámeným stavebním záměrem s certifikátem autorizovaného inspektora, stejně jako její oprávnění podat námitky proti tomuto záměru, tedy závisí na posouzení otázky, zda by byla účastníkem stavebního řízení, bylo-li by vedeno.

[35] Podle § 109 stavebního zákona je účastníkem stavebního řízení pouze:

- a) stavebník,
- b) vlastník stavby, na níž má být provedena změna, není-li stavebníkem,
- c) vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem, může-li být jeho vlastnické právo k pozemku prováděním stavby přímo dotčeno,
- 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 prováděním stavby přímo dotčena,
- e) vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno,
- f) ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo prováděním stavby přímo dotčeno,

pokračování

g) osoba, o které tak stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí.

[36] Stěžovatelka konkrétně tvrdila důvody svého účastenství dle písmen b), d) a e) tohoto ustanovení.

[37] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že u stěžovatelky nepřichází v úvahu účastenství na základě § 109 písm. b) stavebního zákona. Ta je sice vlastníkem stavby – SZTE, nicméně nejedná se o stavbu, na níž má být provedena změna. Touto stavbou je v případě změny způsobu vytápění a ohřevu TUV obecně dům, v němž má k této změně dojít (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2006, č. j. 3 As 26/2005 - 55, publ. pod č. 1522/2008 Sb. NSS). Z oznámení stavebního záměru ani z certifikátu autorizovaného inspektora neplyne, že by tomu v nyní posuzovaném případě mělo být jinak. Cílem stavebního záměru není změna samotné SZTE. Účastníkem stavebního řízení na základě citovaného ustanovení by tedy byl pouze vlastník bytového domu.

[38] Krajskému soudu však nelze přisvědčit v tom, že by stěžovatelka nemohla být účastníkem případného stavebního řízení na základě § 109 písm. d) a e) stavebního zákona.

[39] SZTE je stavbou ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona. Jak vyplývá ze soudního a správního spisu, tato stavba se nachází jak na pozemku, na kterém má být změna stavby (změna způsobu vytápění a ohřevu TUV) prováděna, tak na pozemku sousedním. Kromě toho svědčí stěžovatelce na základě § 76 odst. 5 a § 77 odst. 6 energetického zákona práva odpovídající věcnému břemeni k bytovému domu (tj. ke stavbě, na níž má být prováděna změna).

[40] S krajským soudem se lze ztotožnit v tom, že samotná existence vlastnického práva, respektive práva odpovídajícího věcnému břemeni, není postačující k učinění závěru o účastenství osoby z těchto práv oprávněné. V obou případech [§ 109 písm. d) i e) stavebního zákona] musí podle zákona přistoupit druhá podmínka, spočívající v tom, že práva těchto osob mohou být prováděním stavby přímo dotčena. Jak uvedl Nejvyšší správní soud například ve svém rozsudku ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 67/2008 - 111, „[ú]častenství v územním i stavebním řízení má vždy dvě podmínky; existenci vlastnického nebo věcného práva jako podmínku základní a druhou podmínku, kterou je přímé dotčení existujícího práva. Klíčovým pojmem pro vymezení okruhu účastníků územního i stavebního řízení podle stavebního zákona je přitom pojem „přímé dotčení“.“ Zároveň je však nutno podotknout, že k závěru o účastenství osoby postačí pouhá možnost dotčení práv. To, zda skutečně k dotčení dojde, či nikoliv, má být až předmětem meritorního posouzení ve stavebním řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005 - 116, publ. pod č. 850/2006 Sb. NSS).

[41] Krajský soud také správně uvedl, že při posuzování otázky přímého dotčení dle § 109 písm. d) a e) stavebního zákona je možné vycházet z úvah, které učinil Nejvyšší správní soud ve vztahu k účastenství provozovatele SZTE v řízení o dodatečném povolení stavby spočívající ve změně způsobu vytápění, a to v rozsudcích ze dne 27. 3. 2014, č. j. 9

As 101/2013 - 27, a ze dne 3. 4. 2014, č. j. 9 As 120/2013 - 19. Ačkoliv se v rámci řízení o dodatečném povolení stavby řídí účastenství § 27 správního řádu, klíčová otázka je zde shodná. Jak totiž vyplývá z odstavce druhého tohoto ustanovení, *[ú]častníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech*. I zde je tedy stěžejní posouzení přímého dotčení práv.

[42] Podobně jako v citovaných rozsudcích, byly i v této věci autorizovaným inspektorem i žalovaným konkretizovány některé skutkové okolnosti, které do určité míry v některých aspektech snižují možnost přímého dotčení stěžovatelky na jejích právech. Předně stavební úpravy mají probíhat výhradně uvnitř bytového domu, na jiném místě než se nachází zařízení v jejím vlastnictví. Zařízení bude po dobu stavby stěžovatelce přístupné ke kontrole. Stavební úpravy nevyžadují jeho přemístění či odstranění.

[43] Nejvyšší správní soud však má za to, že krajský soud nezohlednil jednu zásadní skutkovou okolnost, kterou se nyní projednávaný případ liší od situací posuzovaných v obou citovaných rozsudcích. Zatímco ve výše zmiňovaných rozsudcích Nejvyššího správního soudu byla posuzována situace, kdy v průběhu správního řízení již bylo SZTE fyzicky odpojeno od rozvodů v domě, v nyní projednávané věci měla stavba probíhat při napojení SZTE na rozvody v domě. Součástí stavebního záměru je přitom napojení nových plynových kotlů na tytéž rozvody, jak vyplývá z oznámení stavebního záměru i certifikátu autorizovaného inspektora, v nichž je shodně uvedeno: *„Pro vnitřní zásobování objektu budou využity doplněné stávající potrubní rozvody vytápění, TUV“*. To, že se jedná o zásadní skutkovou okolnost, lze dovodit i ze slov, kterými vymezil Nejvyšší správní soud hlavní spornou otázku v jednom z uvedených rozsudků (rozsudek vydaný ve věci sp. zn. 9 As 120/2013): *„V projednávané věci představuje spornou otázku posouzení, zda žalobkyně měla či neměla být účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby i poté, kdy došlo k odpojení jejího zařízení.“*

[44] Právě v tom, že stavba měla zasáhnout do rozvodů, na které byla stále napojena SZTE, spatřuje Nejvyšší správní soud možnost přímého dotčení stěžovatelky na jejích právech k SZTE. Je zcela nepochybné, že provozovatel SZTE by měl být informován o tom, jakým způsobem bude probíhat napojení na rozvody aktuálně napojené na SZTE, neboť to může ovlivnit, respektive při chybném postupu i ohrozit fungování celé SZTE. Přinejmenším v tomto rozsahu by se tedy měla účastnit stavebního řízení, bylo-li by vedeno, a měla by mít také mimo jiné možnost uplatnit námitky dle § 114 stavebního zákona. Je zcela lhostejno, že stěžovatelka nyní uplatňuje rovněž mnohé výtky, které se přímo této oblasti dotčení jejích práv netýkají. V řízení o námitkách podle § 117 odst. 4 stavebního zákona se řeší právě pouze otázka potenciálního přímého dotčení práv, nikoliv samotná důvodnost výtek směřujících věcně proti danému záměru. Je-li patrné, že by určitá osoba mohla být stavebním záměrem přímo dotčena ve svých právech ve smyslu § 109 písm. d) či e) stavebního zákona, musí být opatřen její souhlas dle § 117 odst. 2 písm. f) stavebního zákona, bez ohledu na to, zda aktuálně něco vůči stavebnímu záměru namítá.

[45] Výše popsané přímé dotčení stěžovatelky na jejích právech také plně podporuje ustálená praxe správních orgánů, jak je patrné z řady rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

pokračování

[46] V první řadě je vhodné poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2014, č. j. 5 As 91/2013 - 50, v němž měl být podle stěžovatelky vysloven právní názor, že provozovatel SZTE má být v podobných případech účastníkem řízení. Stejně jako krajský soud, i Nejvyšší správní soud má za to, že takto explicitně vyjádřený právní názor z tohoto rozsudku nevyplývá. A nevyplývá ani z jiných rozsudků (např. rozsudku ze dne 3. 3. 2011, č. j. 7 As 108/2010 - 71), kde byly vysloveny podobné úvahy v tom smyslu, že soud nemá pochybnosti o aktivní legitimaci provozovatele SZTE k podání žaloby proti stavebnímu povolení (resp. odvolacímu rozhodnutí), popř. že její účastenství ve stavebním řízení bylo odvozováno od jejího vlastnického práva k SZTE či práva odpovídajícího věcnému břemeni. Otázka účastenství nebyla v těchto rozsudcích věcně posuzována, neboť v tomto směru nebyla uplatněna žádná žalobní či kasační námitka. To je ostatně pochopitelné vzhledem k tomu, že žalobcem a stěžovatelem byl právě provozovatel SZTE, jehož účastenství správní orgány nezpochybňovaly. Úvahy o důvodech účastenství ve stavebním řízení byly v těchto rozsudcích pouze východiskem k vyhodnocení toho, jaký okruh námitek mohl být tímto účastníkem uplatněn v řízení před soudem.

[47] V každém případě však uvedené rozsudky, stejně jako například rozsudky ze dne 11. 4. 2014, č. j. 5 As 82/2013 - 56 a č. j. 5 As 89/2013 - 50, a ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 52/2011 - 159, potvrzují praxi, že s provozovatelem SZTE je v řízení o povolení změny stavby spočívající ve změně způsobu vytápění (popř. ohřevu TUV) jednáno jako s účastníkem řízení, a to za předpokladu, že daný dům je stále napojen na SZTE. Zcela konkrétně to lze demonstrovat právě na již citovaném rozsudku vydaném ve věci sp. zn. 9 As 120/2013. V tomto případě, dokud byl dům napojen na SZTE, jednal stavební úřad s provozovatelem SZTE jako s účastníkem řízení. Až ve chvíli, kdy bylo zjištěno, že dům byl od SZTE odpojen, bylo usnesením vysloveno, že tato osoba již není nadále účastníkem řízení. S ohledem na výše vyslovené úvahy považuje Nejvyšší správní soud tuto správní praxi za zcela správnou.

[48] Kasační soud tedy na základě výše uvedeného uzavírá, že stěžovatelka by byla v případě oznámeného stavebního záměru podle § 109 písm. d) a e) stavebního zákona účastníkem stavebního řízení, bylo-li by vedeno. Z tohoto důvodu měl být k oznámení stavebního záměru na základě § 117 odst. 2 písm. f) stavebního zákona opatřen její souhlas. Nestalo-li se tak, měly být její námitky posouzeny jako důvodné a podle § 117 odst. 5, věty třetí, písm. a) stavebního zákona mělo být rozhodnuto o tom, že oznámení stavebního záměru nemá právní účinky.

[49] Pro úplnost Nejvyšší správní soud poznamenává, že v dalších tvrzeních stěžovatelky neshledává přímé dotčení jejích práv v příčinné souvislosti s oznamovaným stavebním záměrem. Jelikož to však nemá vliv na závěr o nutnosti opatřit její souhlas s oznámeným stavebním záměrem, Nejvyšší správní soud pouze ve stručnosti odkazuje např. na odůvodnění svých již zmíněných rozsudků vydaných ve věcech sp. zn. 7 As 162/2014 či sp. zn. 2 As 170/2014, ve kterých se shodnou argumentací stěžovatelky již zabýval.

[50] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud poznamenává, že závěr žalovaného o tom, že souhlas stěžovatelky k oznámenému stavebnímu záměru nemusel být

vyžadován, měl vést k zamítnutí námitek nikoliv pro nepřípustnost, nýbrž pro nedůvodnost. Nejde totiž o otázku, která by předcházela posouzení důvodnosti námitek, nýbrž prakticky o jedinou otázku, která mohla být v rámci meritorního rozhodování o námitkách posuzována. Jak plyne z § 117 odst. 4, věty druhé, stavebního zákona, námitky proti oznámenému stavebnímu záměru lze podat *pouze z důvodu, že neodpovídá podkladům, na základě kterých udělily svůj souhlas, nebo z důvodu, že jejich souhlas nebyl opatřen*. Jiné otázky tedy nelze v rámci posouzení důvodnosti hodnotit. Pro nepřípustnost by bylo možné námitky zamítnout například tehdy, byly-li by naopak namítány pouze jiné než zákonné důvody.

[51] Na výše uvedených závěrech nemohou nic změnit ani vyjádření žalovaného. Soud není toho názoru, že by zastávaný přístup upřednostňoval ryze formální řešení a neposiloval důvěru občanů v rozhodování orgánů veřejné moci. Je to žalovaný, který porušil výše uvedeným postupem zákon. Pokud správní orgán postupuje v rozporu se zákonem, resp. následně nerespektuje závazný právní názor soudu, jednoznačně neposiluje důvěru občanů v rozhodování orgánů veřejné moci.

[52] Poukazoval-li žalovaný na to, že změny staveb již byly dokončeny a zkolaudovány a z tohoto důvodu nemají být rozhodnutí správních orgánů rušena, je třeba předně uvést, že meze kasačního přezkumu zásadně určuje stěžovatel. Pokud by však sám stěžovatel vnesl v řízení před Nejvyšším správním soudem nová tvrzení o určitých skutečnostech, s nimiž nebyl krajský soud seznámen, nemohl by k nim dle § 109 odst. 5 s. ř. s. zdejší soud přihlížet. Nutno podotknout, že krajský soud dle § 75 odst. 1 s. ř. s. vychází ze skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud a Nejvyšší správní soud jsou tak zásadně vázány skutkovým stavem v době vydání správního rozhodnutí.

[53] Jestliže žalovaný ve vyjádření upozorňoval na změny právní úpravy k 1. 1. 2013, a tedy nutnost vykládat účastenství ve stavebním řízení podle § 109 stavebního zákona odlišně, je nutno odkázat na rozsudek ze dne 22. 4. 2015, č. j. 2 As 170/2014 - 55, ve kterém se touto otázkou Nejvyšší správní soud zabýval a uvedl, že novelizací skutečně došlo k formulační změně (původní formulace hovořící o dotčení *navrhovanou stavbou* byla nahrazena formulací o dotčení *prováděním stavby*). Avšak zároveň dovodil, že neexistuje žádný důvod, aby dotčení *prováděním stavby* bylo vnímáno obsahově jinak (úžeji či naopak šířeji) než dotčení *navrhovanou stavbou*. Soud ve stručnosti odkazuje na citovaný rozsudek.

IV. Závěr a náklady řízení

[54] Nejvyšší správní soud tedy shledal námitku nezákonnosti rozsudku opodstatněnou, a proto napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. S ohledem na důvody zrušení rozsudku krajského soudu přistoupil Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. také ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného. Podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení, neboť i jeho rozhodnutí bylo zatíženo shodnou vadou.

[55] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout

pokračování

kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[56] Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci. Žalovaný ve věci celkový úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Stěžovatelka měla ve věci plný úspěch, a proto jí zdejší soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., přiznal náhradu nákladů řízení proti žalovanému. Tyto náklady řízení jsou tvořeny jednak částkou 8 000 Kč za soudní poplatky (soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč a soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč). Dále jsou náklady řízení tvořeny níže uvedenou částkou 20 570 Kč.

[57] Zástupce stěžovatelky před krajským soudem učinil v řízení o žalobě celkem tři úkony právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení (§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), dvě písemná podání ve věci samé (1 x žaloba, 1x replika) ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. V řízení před Nejvyšším správním soudem učinil zástupce stěžovatelky tři úkony, kterými jsou písemná podání ve věci samé (1 x kasační stížnost, 2 x replika) ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, když soud repliky ze dne 15. 12. 2014 a 23. 3. 2015 k témuž doplnění vyjádření žalovaného posoudil jako jeden úkon právní služby. V první uvedené replice totiž zásadně nezazněla nová argumentace reagující na vyjádření žalovaného či jeho doplnění. Teprve ve druhé replice v návaznosti na podání žalovaného stěžovatel rozvedl novou, doposud nevznesenou argumentaci. Za každý úkon právní služby náleží zástupci stěžovatelky mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč (§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem tedy za jeden úkon právní služby náleží 3 400 Kč. Zástupce doložil osvědčení o registraci k dani z přidané hodnoty (dále jen „DPH“). K nákladům řízení o žalobě a o kasační stížnosti se tedy přičítá DPH ve výši 3 570 Kč. Celková částka za řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem činí 28 570 Kč.

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

V Brně dne 30. července 2015

JUDr. Radan Malík
předseda senátu