



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **Teplárna Liberec, a.s.**, se sídlem tř. Dr. Milady Horákové 641/34a, Liberec 1, 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 6. 3. 2014, č. j. OÚPSŘ 15/2014-330-rozh., v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 10. 2. 2015, č. j. 59 A 38/2014 – 60,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Magistrát města Liberec, odbor stavební úřad (dále jen „stavební úřad“), vydal na základě žádosti Společenství vlastníků Králův Háj 351-354, Slovenského národního povstání č. p. 352/9, Liberec (dále jen „stavebník“), stavební povolení na stavební úpravy pro změnu způsobu vytápění a ohřev TUV bytového domu č. p. 351-354 v Liberci V – Kristiánov, instalaci plynových kotlů, a to rozhodnutím ze dne 14. 11. 2013, č. j. SURR/7130/122809/13-Ka.

[2] Žalobkyně, se kterou stavební úřad jednal jako s účastnicí řízení podle § 109 písm. d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), podala proti uvedenému rozhodnutí odvolání. Žalovaný jej zamítl rozhodnutím citovaným v záhlaví tohoto rozsudku.

[3] Toto rozhodnutí žalobkyně napadla u Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci (dále jen „krajský soud“), který její žalobu zamítl rozsudkem uvedeným v záhlaví. Předdeslal, že problematikou změny způsobu vytápění a „odpojování“ bytových domů od soustavy zásobování tepelnou energií (dále jen „SZTE“) se on i Nejvyšší správní soud opakovaně zabývaly a nevidí důvod se od dřívějších závěrů odchýlit.

[4] Vlastní posouzení uvedl konstatováním, že možnost žalobkyně uplatňovat výhrady proti povolované stavbě je omezená podle § 114 odst. 1 stavebního zákona a koncentrací správního řízení. Tím je také determinován úspěch jejích námitek v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Krajský soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že žalobkyně mohla úspěšně vznášet jen ty námitky, kterými poukazovala na přímé dotčení svých práv odpovídajících věcnému břemeni za účelem přístupu ke svému rozvodnému tepelnému zařízení v domě, respektive svých vlastnických práv, respektive hmotných práv plynoucích ze 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“). Ochrany svého vlastnického práva k SZTE se však dovolávala pouze obecně a konkrétně nespecifikovala, jak se stavební úpravy dotknou její možnosti užívat SZTE či část rozvodového zařízení. Ze správního spisu dle krajského soudu nevyplývají skutečnosti svědčící o omezení práv žalobkyně odpovídající zákonnému věcnému břemeni přístupu, nic také nebrání výkonu jejích vlastnických práv. Dále krajský soud upozornil, že případné negativní vlivy na SZTE, které žalobkyně popisuje, nebudou způsobeny vybudováním plynové kotelny, ale ukončením soukromoprávního vztahu mezi stavebníkem jako odběratelem a žalobkyní jako dodavatelem tepelné energie.

[5] Poté zdůvodnil, proč nepřisvědčil obecné námitce žalobkyně o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, a přistoupil k jednotlivým konkrétním námitkám. V první řadě se zabýval tvrzeným rozporům stavby s energetickou koncepcí předvídanou § 77 odst. 5 energetického zákona. Zdůraznil, že správní orgány na zodpovězení této otázky nerezignovaly, a s jejich hodnocením se ztotožnil. Z energetické koncepce města Liberec ani územní koncepce Libereckého kraje totiž nelze dovodit povinnost připojení domu na SZTE žalobkyně a odběr jí vyráběné a rozváděné tepelné energie. Krajský soud uzavřel, že z tohoto pohledu žalobní bod neměl spojitost s možným dotčením práv žalobkyně, jejichž ochrany se může dovolávat v projednávané věci. S ohledem na to nepovažoval za potřebné provést důkaz stanoviskem Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 4. 3. 2009; nejednalo se o sporné skutkové otázky, ale o výklad právních norem.

[6] Ani námitku rozporu rozhodnutí se zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“), neshledal důvodnou. Žalobkyni totiž nesvědčí právo na příznivé životní prostředí a tvrzená nezákonnost proto nemůže mít dopad do její právní sféry. K tomu krajský soud doplnil, že § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší sice při naplnění tam uvedených podmínek zakotvuje povinnost využít pro vytápění teplo ze SZTE či jiného zdroje, který není stacionární, nezakládá však žalobkyni veřejné právo zásobovat fyzické či právnické osoby tepelnou energií, ani právo, aby jako vlastník SZTE vystupovala k ochraně veřejných zájmů na úseku ochrany ovzduší. Ekonomické zájmy žalobkyně nemohly být ve stavebním řízení zohledněny a žalobkyně nemohla namítat nesprávný způsob doložení nákladů, respektive ekonomické přijatelnosti

pokračování

stavby ve smyslu shora uvedeného ustanovení. Proto krajský soud neprovedl k tomu navržený důkaz listinou.

[7] K námitce absence územního řízení uvedl, že ji žalobkyně nespojila s konkrétním tvrzením o dotčení jejího právního postavení. Zdůraznil také, že žalovaný opakovaně uváděl, že předmětem stavebního řízení nebylo odpojení domu od SZTE, neboť to následuje až po ukončení soukromoprávního vztahu mezi stavebníkem a žalobkyní.

[8] Neshledal ani porušení procesních práv žalobkyně. Odvolací námitky byly odmítnuty proto, že je žalobkyně uplatnila nad rámec § 114 odst. 1 stavebního zákona. Žalovaný neporušil ani § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád“), jelikož podle tohoto ustanovení nemusel postupovat. Související námitky žalobkyně totiž nesměřovaly k ochraně jejích věcných práv. Krajský soud shrnul, že tvrzená nezákonnost nemůže mít dopad do právní sféry žalobkyně, proto se jí ani v řízení o žalobě nemůže úspěšně dovolávat. Zdůraznil, že žaloba proti správnímu rozhodnutí podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), je prostředkem k ochraně vlastních veřejných práv, nikoli nástrojem obecné kontroly zákonnosti napadeného správního rozhodnutí ze strany soudu. Obdobně argumentoval ve vztahu k absenci závazných stanovisek krajské hygienické stanice, inspekce práce a státní energetické inspekce. Rekapituloval také související pasáže odůvodnění napadeného rozhodnutí.

[9] Závěrem krajský soud zopakoval, že žalobkyně nemůže vznášet námitky ve veřejném zájmu a její právní vztah se stavebníkem je vztahem soukromoprávním založeným na smlouvě o dodávce tepelné energie. Ochrana veřejného zájmu byla zajištěna ve spolupráci s dotčenými správními orgány a po posouzení stavby z hlediska územní energetické koncepce a zákona o ochraně ovzduší. Krajský soud neshledal ani porušení zásad správního řízení.

[10] Proti rozsudku krajského soudu nyní žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojí kasační stížností.

II. Obsah kasační stížnosti

[11] Stěžovatelka důvody kasační stížnosti podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[12] Ve vlastní argumentaci nejprve popsala, z jakého důvodu byly její námitky přípustné a správní orgány měly povinnost se s nimi vypořádat. Zdůraznila, že byla účastníkem stavebního řízení nejen z důvodu svého práva odpovídajícího věcnému břemenu ve smyslu energetického zákona, ale také proto, že je vlastníci příslušné části SZTE, která zahrnuje rozvod vedoucí k předmětnému bytovému domu. Námitky byly uplatněny v souladu s § 114 odst. 1 stavebního zákona, neboť směřovaly proti projektové dokumentaci, a stěžovatelka současně tvrdila dotčenost svých práv. Dodala, že i kdyby tomu tak nebylo, správní orgány byly povinny se námitkami zabývat, neboť se týkaly zásadních porušení zákona. Opačným postupem porušily základní zásady činnosti správních orgánů, krajský soud otázku posoudil nesprávně a znemožnil tak nápravu správních rozhodnutí soudní cestou.

[13] Stěžovatelka spatřovala dotčení svých práv mj. v technických problémech způsobených odpojením objektu od SZTE, zejména ve snížení její provozuschopnosti z důvodu změny hydraulických parametrů. Na podporu svého tvrzení odkázala na stanovisko odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj a posudek vypracovaný pro lokalitu Liberec - Františkov, kde se nachází další objekty odpojované od SZTE. Krajský soud však důkaz posudkem neprovedl, proto dle stěžovatelky zatížil řízení závažnou procesní vadou. Odůvodnění, že předpokládané negativní vlivy nebudou způsobeny umístěním nového zdroje vytápění, přitom nemůže obstát, protože mezi povolením výstavby lokální plynové kotelny a odpojením bytového domu od SZTE existuje přímý kauzální vztah.

[14] Stěžovatelka pokračovala, že správní orgány ji zkrátily na procesních právech, jelikož nevypořádaly její námitky. Také hodnocení krajského soudu, že její věcné břemeno nebude dotčeno, je nesprávné. Je totiž zřejmé, že přepojením topného systému stavebníka na lokální kotel se přípojka stěžovatelky stane nadbytečnou.

[15] Dále upozornila, že její práva nemají jen soukromoprávní charakter, protože SZTE je podle energetického zákona zřizována a provozována ve veřejném zájmu. V této souvislosti polemizovala s argumentací krajského soudu vztahující se k aktivní legitimaci občanských sdružení a dovozovala povinnost správních orgánů zabývat se dopady stavby na SZTE. Správní orgány totiž mají podle § 2 odst. 4 správního řádu dbát na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem. Na základě § 81 stavebního zákona měly zkoumat dopady stavby na technickou infrastrukturu. Své povinnosti nesplnily, odůvodnění rozhodnutí žalovaného bylo rozporuplné a nesrozumitelné, krajský soud tento postup aproboval a k vytýkaným rozporům se nevyjádřil.

[16] Stěžovatelka dodala, že již uvedla konkrétní skutkové okolnosti, které byly pro posouzení věci relevantní, neboť konkrétně specifikovala náklady, které měly být vzaty v potaz při posuzování splnění podmínky ekonomické nepřijatelnosti zásobování ze SZTE. Na to navázala argumentací vztahující se právě ke splnění této podmínky a přezkumu rozhodnutí správních orgánů.

[17] Především zdůraznila, že na základě § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší může být změna způsobu vytápění povolena pouze tehdy, jestliže zásobování teplem ze SZTE je pro stavebníka ekonomicky nepřijatelné. Je přitom na něm, aby splnění této podmínky prokázal, a na správních orgánech, aby její splnění ověřily; v této souvislosti poukázala na stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj a judikaturu Nejvyššího správního soudu. Stavebník nicméně předložil pouze obecné údaje, které nezohledňovaly veškeré náklady, a správní orgány je nepodrobily přezkumu, pouze na ně odkázaly. Dle stěžovatelky tedy nezjistily skutkový stav, což představuje vadu řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[18] Dodala, že správní orgány měly povinnost se s její související argumentací vypořádat. Jelikož tak neučinily, upřely jí přístup ke spravedlnosti a porušily její základní právo podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Ustanovení § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší stanoví určité podmínky k nevyužití centrálního zásobování teplem, tj. (fakticky) k odpojení od SZTE, procesní předpisy proto musí být dle stěžovatelky vykládány tak, aby se vlastník a provozovatel SZTE mohl dovolat věcného posouzení (a odůvodnění) naplnění těchto podmínek.

pokračování

[19] V další části kasační stížnosti zpochybnila splnění podmínek územní energetické koncepce. Zejména poukázala na to, že příkaz, aby změna způsobu vytápění byla v souladu s koncepcí, vyplývá přímo z § 77 odst. 5 energetického zákona. Rozpor s energetickou koncepcí Statutárního města Liberec a územní energetickou koncepcí Libereckého kraje spatřovala v tom, že bytový dům se nachází v urbanistickém obvodu č. 33 města Liberec, ve kterém lze zemní plyn preferovat pouze při splnění podmínek, mezi které patří nedostupnost ze systému CZT. Stavba je však v bezprostředním dosahu SZTE (v současné době je na ni napojena). Správní orgány se touto otázkou měly zabývat z úřední povinnosti.

[20] Poté stěžovatelka namítala absenci územního rozhodnutí, respektive řízení. Zopakovala svoji žalobní argumentaci a uvedla, že územní řízení mělo být vedeno proto, že stavba bude mít významné dopady na své okolí, včetně technických a ekonomických dopadů na SZTE a životní prostředí. Pouze v územním řízení mohly být tyto vlivy komplexně posouzeny a bez jeho provedení nebylo možné vydat stavební povolení. Odkázala na § 81 odst. 1 stavebního zákona a zdůraznila, že postup správních orgánů je v rozporu s obvyklou praxí, respektive postupem správních orgánů v územních řízeních při výstavbě nových budov. V těchto řízeních jsou totiž vlastníci přípojek vyzýváni k podání vyjádření k proveditelnosti připojení, v případě odpojení by dle stěžovatelky mělo být postupováno stejně. Odpojení přitom pravděpodobně vyvolá potřebu repase SZTE, která může spočívat i ve stavebních zásazích do příslušných teplovodů a výměňkových stanic.

[21] Následovala námitka porušení procesních předpisů, které stěžovatelka spatřovala v porušení § 89 odst. 2 správního řádu, § 149 odst. 4 téhož zákona a zásad uvedených v § 2, odst. 1, § 2 odst. 4, § 3 a § 4 odst. 4 správního řádu. Tato porušení byla uvedena v předchozích částech kasační stížnosti, stěžovatelka k nim doplnila odkaz na judikaturu Nejvyššího správního soudu vztahující se k § 89 odst. 2 správního řádu a konkrétně vyjmenovala stanoviska, jejichž potvrzení nebo změnu si měl žalovaný vyžádat. Dodala, že krajský soud se s její argumentací nevypořádal (kromě porušení § 149 odst. 4 správního řádu).

[22] Závěrem správním orgánům i krajskému soudu vytkla formalistický přístup a poukázala na to, že zákonodárce měl zájem na tom, aby stát reguloval vytápění budov a územní samosprávné celky mohly ovlivňovat emise a imise vznikající v jejich oblasti působnosti. Zdůraznila, že ani v jedné z námitek neakcentovala své ekonomické zájmy, které nicméně nejsou irelevantní. V této souvislosti také zmínila možné porušení mezinárodních závazků České republiky, konkrétně čl. 10 odst. 1 Dohody o energetické chartě vyhlášené v České republice sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 372/1999 Sb. Ze všech uvedených důvodů navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek, rozhodnutí žalovaného i stavebního úřadu.

III. Vyjádření žalovaného, replika stěžovatelky

[23] Žalovaný uvedl, že on i stavební úřad postupovaly v souladu se zákony a svá rozhodnutí odůvodnily. Ztotožnil se s napadeným rozsudkem a odůvodněním krajského soudu, proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

[24] Stěžovatelka v replice upozornila, že vyjádření ke kasační stížnosti neobsahuje argumenty vyvracející její námitky, odkázala na kasační stížnost a rekapitulovala svou argumentaci k § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[25] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[26] Nejprve je třeba poukázat na to, že Nejvyšší správní soud se obdobnými kasačními stížnostmi týkajícími se odpojení stěžovatelčiny SZTE v různých bytových domech v Liberci již několikrát zabýval, a to např. v rozsudku ze dne 19. 11. 2014, č. j. 1 As 134/2014 – 34, ze dne 25. 9. 2014, č. j. 10 As 84/2014 – 59, ze dne 30. 4. 2015, č. j. 1 As 46/2015 – 34, či ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 As 68/2015 – 35 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Z odůvodnění těchto rozsudků proto vycházel i nyní, neboť neměl důvodu se od závěrů v nich uvedených odchýlit.

[27] Kasační stížnost není důvodná.

IV. a) Námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[28] Stěžovatelka spatřovala nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku jednak v tom, že krajský soud neprovedl navrhovaný důkaz – posudek k dopadům odpojení objektů v lokalitě Liberec-Františkov. K tomu je třeba uvést, že stěžovatelka v žalobě nepožadovala, aby soud tento důkaz provedl, nýbrž brojila proti tomu, že se žalovaný a stavební úřad tímto posudkem nijak nezabývaly. Krajskému soudu proto nelze vytýkat, že tento důkaz neprovedl, a Nejvyšší správní soud nepovažuje jeho rozsudek za nepřezkoumatelný. Krajský soud navíc jednoznačně zdůraznil, že otázka zhoršení provozuschopnosti či dokonce ekonomiky provozu SZTE (což byla skutečnost, kterou měla předložená listina prokazovat) nemohla být za daného legislativního rámce řešena v probíhajícím řízení a nemohla být sama o sobě důvodem pro odeprání vydání stavebního povolení na změnu způsobu vytápění při splnění zákonných podmínek. Dotčení práv stěžovatelky je totiž vyvoláno jinou skutečností, a sice ukončením soukromoprávního vztahu mezi stěžovatelkou a stavebníkem a následným zastavením dodávky tepelné energie do předmětného bytového domu. Tento názor považuje Nejvyšší správní soud za věcně správný (viz níže).

[29] Za další důvod nepřezkoumatelnosti rozsudku stěžovatelka považuje nevypořádání se se žalobními námitkami, kterými poukazovala na zjevnou nesrozumitelnost rozhodnutí a rozpory v argumentaci žalovaného, 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 nepovažoval rozhodnutí žalovaného za

pokračování

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 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 se žádostí o vydání stavebního povolení.

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

IV. b) Námitky nezákonnosti napadeného rozsudku

[31] K námitkám týkajícím se věci samé Nejvyšší správní soud předesílá, že pro posouzení zákonnosti postupu správních orgánů a rozhodování krajského soudu je podstatné, že předmětem přezkumu bylo rozhodnutí, jímž bylo vydáno stavební povolení na stavební úpravy bytového domu za účelem instalace plynových kotlů, respektive na vybudování vlastní plynové kotelny. Stavební povolení bylo stavebníku vydáno podle § 115 stavebního zákona, přičemž stavební úřad konstatoval, že žádost o povolení stavby přezkoumal z hledisek podle § 111 stavebního zákona, projednal ji s účastníky řízení a dotčenými orgány a zjistil, že uskutečněním nebo užíváním stavby nejsou ohroženy zájmy chráněné stavebním zákonem. Žalovaný doplnil, že stavební úřad sice v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně neuvedl, že žádost přezkoumal také z hlediska § 77 odst. 5 energetického zákona, ale žalovaný dospěl k závěru, že stavba jeho podmínky splňuje. Správní orgány rovněž shledaly, že stěžovatelka je vlastníkem tepelného zařízení v předmětném bytovém domě, proto s ní jednaly jako s účastníkem řízení podle § 109 písm. d) stavebního zákona. Na základě předložených podkladů (mimo jiné závazných stanovisek dotčených orgánů) dospěly k závěru, že provedení stavebních úprav je technicky možné, proveditelné a nezasahuje do zařízení stěžovatelky. Ochranu jejího zařízení stavební úřad zajistil podmínkami č. 9 až 11 stavebního povolení.

[32] Protože předmětem řízení byla změna dosavadní stavby bytového domu, respektive stavební úprava jeho části spočívající v instalaci jiného zdroje vytápění domu za současného odpojení stávajících rozvodů SZTE uzavřením armatur na přívodech do budovy, je třeba aplikovat § 77 odst. 5 energetického zákona, který obsahuje speciální úpravu podmínek pro povolení stavby spočívající ve změně vytápění.

[33] Podle § 77 odst. 5 energetického zákona může být změna způsobu vytápění provedena pouze na základě stavebního řízení se souhlasem orgánů ochrany životního prostředí a v souladu s územní energetickou koncepcí.

[34] Podle první z podmínek citovaného ustanovení je stavebník oprávněn provést změnu stavby, respektive 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 v řízení podle § 108 a násl. stavebního zákona, v němž mohla stěžovatelka ve smyslu § 114 odst. 1 stavebního zákona uplatňovat práva účastníka řízení.

[35] Podle uvedeného ustanovení může účastník řízení 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 účastníka řízení k podání jakýchkoli námitek, ale jen takových, které jsou spojeny s přímým dotčením na právech zakládajících jeho účastenství.

[36] Správní orgány i krajský soud tedy postupovaly v souladu se zákonem a správně zvažovaly rozsah, v jakém stěžovatelka může uplatnit námitky vůči stavebnímu povolení. Rozsah a povaha námitek byly determinovány důvodem jejího účastenství. Stěžovatelka mohla být dotčena jedině na právech k tepelnému zařízení umístěnému v předmětném bytovém domě, pokud by na tomto zařízení či technologii byly činěny nějaké zásahy.

[37] Ze stavebního povolení vyplývá, že změna způsobu vytápění spočívala v instalaci plynových kotlů, stavební úřad lokalizoval zařízení stěžovatelky a konstatoval, že stavebními úpravami nebude dotčeno. Stěžovatelka však v odvolání ani v žalobě neuvedla žádné námitky proti projektové dokumentaci, které by se týkaly zásahu či dotčení jejího tepelného zařízení. Námitky týkající se porušení vlastnických práv uplatnila pouze v obecné rovině poukazem na problémy technického rázu mající vliv na provozuschopnost a funkčnost celé soustavy SZTE.

Podle Nejvyššího správního soudu se však nejedná o důsledky provedení stavebního záměru, nýbrž o důsledky ukončení soukromoprávního vztahu mezi provozovatelem SZTE a odběratelem. Jakkoli je motivace stavebníka patrná a prováděná změna stavby má zřejmě vést k ukončení tohoto smluvního vztahu, jsou tyto skutečnosti na sobě zcela nezávislé. Stěžovatelkou 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 stěžovatelka uváděla, tedy není přímý kauzální vztah. Domnívali se stěžovatelka, 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.

[38] V této souvislosti lze poukázat také na obdobné závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2014, č. j. 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.

[39] Stěžovatelka až v kasační stížnosti namítá dotčení svého práva z věcného břemene nevyužitím přípojky a její nadbytečnosti, tato námitka však nesouvisí s jejím věcným

pokračování

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 stěžovatelky 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 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.

[40] Stěžovatelkou uplatněné námitky o veřejném zájmu na provozuschopnosti soustavy SZTE a udržení dosavadních nákladů nelze podřadit pod námitky proti projektové dokumentaci stavebních úprav ve smyslu § 114 odst. 1 stavebního zákona, neboť se týkají zcela jiné roviny zájmů. Je třeba rozlišovat změnu způsobu vytápění z pohledu energetického a stavebního zákona projednávanou ve stavebním řízení na jedné straně a soukromoprávní vztah, z něhož vyplývají důsledky spočívající v omezení dodávek tepelné energie do předmětného bytového domu a případně i v omezení provozu SZTE na straně druhé. 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 účastníka 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 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.

[41] Žalovaný i krajský soud v dané věci postupovaly nejen v souladu s tím, v jakém rozsahu stavební zákon umožňuje kvalifikovaně (odvozeně od hmotných práv) uplatňovat námitky ve stavebním řízení, ale řídily se i judikaturou Nejvyššího správního soudu. Ten se již v několika svých rozsudcích (např. ze dne 3. 3. 2011, č. j. 7 As 108/2010 – 71, a ze dne 9. 11. 2011, č. j. 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2014, č. j. 5 As 82/2013 – 56, a č. j. 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 Nejvyšší správní soud opětovně a konkrétně konstatoval, že smyslem účastenství stěžovatelky v řízení podle § 77 odst. 5 energetického zákona má být ochrana věcných práv k nemovitosti, nikoli ochrana podnikatelských záměrů, ekonomických zájmů a dosavadních investic do SZTE, včetně případných investic do rekonstrukce či modernizace části rozvodného tepelného zařízení.

[42] Z kasační stížnosti vyplývá, že stěžovatelka si je uvedených právních náhledů na své postavení vědoma, nicméně má za to, že svými námitkami nepřesáhla zákonem vymezený rámec.

[43] 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 ve své první podmínce - provedení stavebního řízení - nedává stěžovatelce 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, jíž 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.

[44] 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, stěžovatelka v těchto otázkách nemůže být dotčena na svých hmotných právech, proto uvedené námitky nemohou být důvodné.

[45] 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

[46] Výše uvedené hodnocení kasačních námitek stěžovatelky ve svém výsledku odůvodňuje i neoprávněnost její další kasační námitky o porušení procesních předpisů a práv, která 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 jejich věcných práv, nestíhala žalovaného povinnost iniciovat přezkumné řízení uvedených stanovisek.

[47] 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

pokračování

nedostatečného vypořádání dané otázky ve správním řízení tak neobstojí. Tato námitka zároveň není namístě vzhledem k výše uvedenému závěru o mezích účastnických práv stěžovatelky. Nejvyšší správní soud proto neshledal tuto námitku důvodnou.

V. Závěr a náklady řízení

[48] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

[49] O nákladech řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. srpna 2015

JUDr. Radan Malík
předseda senátu