



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Langáška a soudců JUDr. Viktora Kučery (soudce zpravodaj) a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: **Veolia Energie Mariánské Lázně, s.r.o.**, se sídlem Nádražní náměstí 294, Mariánské Lázně, zast. JUDr. Martinem Šebkem, advokátem se sídlem Moravská 52, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, odbor stavební úřad, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I)** Léčebné lázně Mariánské Lázně a. s., se sídlem Masarykova 22/5, Mariánské Lázně, zast. JUDr. Ladislavem Jiráskem, advokátem se sídlem Klíčová 199/2, Mariánské Lázně, a **II)** město Mariánské Lázně, se sídlem Ruská 155, Mariánské Lázně, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 3. 2017, č. j. 53/SÚ/17-8, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2018, č. j. 30 A 79/2017 – 182,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.
- III. Žádná z osob zúčastněných na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 3. 2017, č. j. 53/SÚ/17-8. Tímto

rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatelky, jakož i osoby zúčastněné na řízení II), a současně jím potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Mariánské Lázně, stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“) ze dne 20. 12. 2016, č. j. STAV/16/4172/SU, kterým bylo na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení I) vydáno stavební povolení na stavbu označenou jako „*PACIFIK – změna způsobu vytápění, oprava a úprava rozvodů ÚT, TV, odpojení od CZT Mariánské Lázně č.p. 84, Mírové náměstí 1.*“

[2] Jedná se o změnu dokončené stavby – lázeňského hotelového komplexu Pacifik, který bude napojen na nový zdroj tepla, a sice plynovou kotelnu umístěnou v sousedním hotelovém komplexu Imperiál. Po dokončení stavby dojde k odpojení od soustavy zásobování tepelnou energií (dále jen „SZTE“), z níž dosud dodávala tepelnou energii do hotelového komplexu Pacifik stěžovatelka; ta byla účastníkem stavebního řízení a s předmětným záměrem nesouhlasila. Ve vyjádření ze dne 23. 11. 2016 stěžovatelka rozporovala především předloženou dokumentaci z hlediska posouzení ekonomické nepřijatelnosti zachování SZTE, a dále poukazovala na nutnost nového posouzení faktického vlivu přepojení na nárůst emisí v dané lokalitě a na rozpor s vyhláškou č. 78/2013 Sb., o energetické náročnosti budov.

[3] Stavební úřad primárně vyšel z toho, že smyslem účastenství vlastníka či provozovatele SZTE v řízení dle § 77 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, je ochrana jeho věcných práv k nemovitosti – tedy k tepelnému zařízení, pokud by na něm nebo na jeho technologii byly činy nějaké zásahy. Žádné takové zásahy však předmětem námitek stěžovatelky nebyly, a proto k nim stavební úřad nepřihlížel a vydal stavební povolení. V odvolání proti stavebnímu povolení stěžovatelka opět namítla rozpor s výše citovanou vyhláškou č. 78/2013 Sb. a nadále se dovolávala nového posouzení věci orgánem na úseku životního prostředí z důvodu zhoršení kvality ovzduší. Současně namítla nutnost doplnění projektové dokumentace o technické řešení v souvislosti s odpojením od SZTE (nadbytečnost zaslepené části soustavy či vliv na provozuschopnost a funkčnost celé soustavy).

[4] Žalovaný – ve shodě se stavebním úřadem – zopakoval, že námitky stěžovatelky se nijak nedotýkají věcných práv k nemovitosti, ale ochrany jejích ekonomických zájmů a dále zájmů veřejných, zejm. na ochraně ovzduší. Stěžovatelka se tak vlastně nepřipustně staví do role dohlázele nad zákonností celého procesu vydání stavebního povolení, což jí nepřísluší, jak opakovaně potvrdila judikatura Nejvyššího správního soudu s odkazem na meze účastnických práv, které jsou v daném případě určovány důvodem účastenství dle § 109 písm. d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Proto žalovaný zamítl podané odvolání stěžovatelky a potvrdil vydané stavební povolení. Proti rozhodnutí žalovaného se stěžovatelka bránila žalobou; v ní víceméně zopakovala a doplnila své předcházející námitky, resp. odvolací důvody.

[5] Krajský soud se obsáhle zabýval především postavením stěžovatelky a rozsahem námitek, které je oprávněna uplatnit v rámci stavebního řízení. Konstatoval přitom, že stěžovatelkou byly opakovaně vznášeny námitky, resp. odvolací důvody, které byly

pokračování

správně posouzeny jako nepřipustné. Poukázal na přesvědčivé závěry obou správních orgánů, které vycházejí z relevantní judikatury stojící setrvale na tom, že osoba v postavení účastníka řízení podle § 109 písm. d) stavebního zákona není oprávněna k podání jakýchkoliv námitek, nýbrž jen takových, které jsou spojeny s přímým dotčením na právech zakládajících její účastenství. Stěžovatelka tak mohla být ve stavebním řízení dotčena jedině na právech k tepelnému zařízení umístěnému v předmětném objektu nebo mimo objekt, pokud by na tomto jejím zařízení či technologii byly činěny nějaké zásahy. Ve svém odvolání ovšem neuvedla žádné konkrétní námitky proti projektové dokumentaci, které by se týkaly zásahu do jejího tepelného zařízení či dotčení tohoto zařízení – přípojky ze SZTE do předmětného objektu. Z tohoto pohledu vlastně neměl žalovaný co posuzovat, přičemž podle krajského soudu správně a v souladu se zákonem zamítl stěžovatelčino odvolání, jehož důvody se týkaly jednak soukromoprávního vztahu mezi ní a stavebníkem, jednak veřejného zájmu na ochraně ovzduší jako jedné ze složek životního prostředí.

[6] S ohledem na to krajský soud podanou žalobu jako nedůvodnou zamítl dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „S. ř. s.“).

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[7] Proti rozsudku krajského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost, v níž nejprve připomněla, že byla původním dodavatelem tepelné energie prostřednictvím SZTE mj. i do objektu lázeňského domu Pacifik. S jeho odpojením od stávajícího způsobu dodávky tepelné energie a napojením na kotelnu komplexu Imperial (provozovanou společností NAGAMA company s.r.o.) stěžovatelka nesouhlasila a z pozice účastníka stavebního řízení uplatnila námitky proti změně způsobu vytápění v případě předmětného lázeňského domu. Tyto námitky byly vyhodnoceny jako námitky, jimiž stěžovatelka překročila přípustný rozsah námitek, daný dotčením jejího vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemeni.

[8] S uvedeným závěrem správních orgánů, který byl aprobevován krajským soudem, stěžovatelka zásadně nesouhlasí a tvrdí, že je dotčena na vlastnickém právu a právu odpovídajícímu věcnému břemeni k teplovodním rozvodům a instalacím na SZTE ať už na pozemku stavebníka či na pozemku sousedním. Své dotčení stěžovatelka dovozuje zejména z toho, že SZTE bezprostředně ústí do objektu lázeňského domu Pacifik se zřejmým účelem, který je povolením stavby zcela zmařen. Dochází k zásahu na SZTE ze strany třetí osoby v souvislosti s napojením na novou soustavu dodávek tepla, neboť toto je přímo závislé na odpojení od zařízení stěžovatelky, k němuž je nutné splnit zákonné předpoklady podle § 77 odst. 5 energetického zákona. Stěžovatelka se vůči jejich splnění opakovaně vymezila a uplatnila námitky, které však nebyly věcně posouzeny – a to přesto, že stavebním záměrem zjevně dochází k zásahu do jejích vlastnických práv; tento zásah stěžovatelka spatřuje hned v několika rovinách: (i) neoprávněném zásahu do SZTE, (ii) změně, resp. pozbytí účelu SZTE a (iii) snížení hodnoty SZTE. Závěrem stěžovatelka doplnila úvahu v tom smyslu, že součástí posouzení v rámci stavebního řízení by mělo být zhodnocení skutečných dopadů na provozování SZTE anebo alespoň bezprostředních

dopadů souvisejících s technickým provedením odpojení od stávajících dodávek ze SZTE, vč. (jednorázových) nákladů.

[9] Na základě shora uvedeného stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil zpět k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti stručně zrekapituloval průběh celého stavebního řízení a konstatoval, že trvá na závěrech vyslovených ve svém rozhodnutí a současně se ztotožňuje s napadeným rozsudkem. Kasační stížnost tedy považoval za nedůvodnou a navrhl její zamítnutí.

[11] Žádná z osob zúčastněných na řízení se k předložené kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Jádrem sporu projednávané věci tkví v tom, zda správní orgány potažmo krajský soud správně posoudil rozsah námitek, které mohla stěžovatelka uplatnit jako účastník stavebního řízení, jehož předmětem byla změna dosavadní stavby – lázeňského hotelového komplexu Pacifik, resp. jeho stavební úprava spočívající v zavedení jiného zdroje vytápění.

[15] Na změnu způsobu vytápění dopadá speciální ustanovení, § 77 odst. 5 energetického zákona, podle jehož věty první platí, že: *„změna způsobu dodávky nebo změna způsobu vytápění může být provedena pouze na základě stavebního řízení se souhlasem orgánů ochrany životního prostředí a v souladu s územní energetickou koncepcí.* Stavebník je tak oprávněn provést změnu způsobu vytápění pouze za podmínek, že:

- 1) stavba bude povolena ve stavebním řízení;
- 2) ke změně bude udělen souhlas orgánů ochrany životního prostředí;
- 3) změna stavby bude v souladu s územní energetickou koncepcí.

[16] Podle první z uvedených podmínek podle § 77 odst. 5 věty první 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 § 111 až § 115 stavebního zákona, v rámci kterého stěžovatelka mohla uplatňovat svá práva účastníka řízení podle § 114 odst. 1 tohoto zákona, dle kterého: *„Účastník řízení může uplatnit námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku*

pokračování

nebo stavbě. Osoba, která je účastníkem řízení podle § 109 písm. g), může ve stavebním řízení uplatňovat námitky pouze v rozsahu, v jakém je projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývá. 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 a druhé, se nepřihlíží.“

[17] Z citovaného ustanovení stavebního zákona vyplývá, že účastník stavebního řízení dle § 109 stavebního zákona není oprávněn vznášet jakékoliv námitky, ale jen takové, které jsou spojeny s přímým dotčením na právech zakládajících jeho účastenství ve stavebním řízení. Úcastenství stěžovatelky v daném stavebním řízení bylo založeno na vlastnickém právu a právu odpovídajícímu věcnému břemenu k teplovodním rozvodům a instalacím na SZTE na pozemku stavebníka – tedy dle § 109 písm. d) stavebního zákona. To znamená, že důvodem účastenství dle citovaného ustanovení stavebního zákona byl determinován rozsah a povaha námitek, které byla stěžovatelka oprávněna vznášet. Správní orgány potažmo krajský soud tak postupoval správně a v souladu se zákonem, pokud zvažoval rozsah a povahu námitek stěžovatelky, která mohla být dotčena jedině na věcných právech k tepelným zařízením umístěným v lázeňském komplexu Pacifik – a to za situace, kdy by na zařízení či technologii SZTE byly činěny nějaké zásahy. Stěžovatelka však ve svých námitkách, ani v odvolání a ostatně ani v podané žalobě neuváděla žádné konkrétní námitky proti projektové dokumentaci, které by se týkaly zásahu do jejího tepelného zařízení či dotčení tohoto zařízení – přípojky ze SZTE do objektu Pacifik. Námitky porušení svých věcných práv činila stěžovatelka pouze v obecné rovině poukazem na problémy související s odpojením od SZTE – nadbytečnost zaslepené části soustavy či vliv na její celkovou provozuschopnost a funkčnost.

[18] K tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že uvedené námitky nijak nesouvisí s věcným právem přístupu k přípojce a jejímu obhospodařování ze strany stěžovatelky nic nebrání. Navíc nelze nepřipomenout, že je nutné rozlišovat na jedné straně změnu způsobu vytápění z pohledu energetického a stavebního zákona projednávanou ve stavebním řízení, a na druhé straně soukromoprávní smluvní vztah mezi odběratelem tepelné energie – nyní stavebníkem, tj. osobou zúčastněnou na řízení I), a dodavatelem tepelné energie, tj. stěžovatelkou. Jak již dovodila judikatura, „fakticky obsahuje změna způsobu vytápění dvě součásti. První z nich je shora uvedené stavební řízení, kterým je příslušným správním orgánem za předpokladu splnění zákonem stanovených kritérií povolována změna stavby. Druhým aspektem je pak soukromoprávní vztah mezi odběratelem tepelné energie a jeho dodavatelem, kdy na základě smluvních ujednání mezi nimi dochází či nedochází k dodávkám tepelné energie do daného objektu“; v podrobnostech viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 52/2011 – 159, jehož závěry jsou *mutatis mutandis* přenositelné též na nyní souzenou věc.

[19] Namítá-li stěžovatelka, že v předmětné stavbě zůstane jako nadbytečná zaslepená část soustavy SZTE, nezbyvá než konstatovat, že jde o nutný důsledek vyplývající přímo ze stavebního povolení; v jeho výrokové části je totiž vedle popsané změny způsobu vytápění obsaženo i to, že po dokončení stavby dojde k provedení odpojení topné soustavy od SZTE, tzn. uzavření armatur na vstupu do objektu (uzavření hlavního přívodu páry a uzavěru na kondenzátním potrubí). Otázky související se odpojením a zaslepením stávající

tepelné přípojky ze SZTE či s její další nadbytečností ovšem nemohly být řešeny v daném stavebním řízení, neboť se jedná o otázky týkající se právě soukromoprávního vztahu mezi stěžovatelkou a stavebníkem. V této souvislosti je rovněž vhodné upozornit na právní úpravu obsaženou v § 77 odst. 5 věty druhé 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“*. Náklady spojené s provedením stavebních změn dle ustanovení § 77 odst. 5 energetického zákona je tedy povinen hradit ten, kdo tuto změnu iniciuje.

[20] Smyslem účastenství stěžovatelky v řízení podle § 77 odst. 5 energetického zákona má být ochrana jejích věcných práv k teplovodním rozvodům a instalacím na SZTE před neoprávněným zásahem do nich. Takovým zásahem přitom není a nemůže být prosté odpojení od SZTE, jak naznačuje stěžovatelka v kasační stížnosti. Jak již bylo řečeno, jde o logický důsledek povolení změny způsobu vytápění dotčeného objektu, a nic na tom nemění ani stěžovatelkou namítaná skutečnost, že se sníží hodnota SZTE či pozbyde účelu. Opět jde o zřejmý důsledek, který přinese realizace stavebního záměru, u něhož je z povahy věci jasné, že negativně zasáhne do ekonomické sféry stěžovatelky, jelikož jí sníží odbyt tepelné energie dodávané v rámci SZTE. To ovšem neznamená, že by měly být tyto ekonomické zájmy stěžovatelky zohledněny ve stavebním řízení vedeném ve smyslu § 77 odst. 5 energetického zákona, a to ani v případě, že by se snad dopady způsobené ztrátou odběratele promítly 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; k tomu shodně srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, č. j. 10 As 84/2014 – 59, či ze dne 17. 12. 2015, č. j. 4 As 174/2015 – 39.

[21] Dlužno dodat, že stěžovatelka není ani v postavení privilegovaného subjektu, jemuž by příslušelo hájit další veřejné zájmy – zde: zejm. zájem na ochraně ovzduší. K tomu je povolán stavební úřad, který je zodpovědný za splnění podmínek daných § 77 odst. 5 energetického zákona a ve spolupráci s orgány ochrany životního prostředí posuzuje změnu způsobu vytápění, která je mj. podmíněna (podle § 16 odst. 7 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů) též zjištěním, že pro odběratele již není ekonomicky přijatelné využívat dodávky tepla ze SZTE a je pro něj ekonomicky výhodnější (přijatelnější) přejít na vlastní způsob vytápění; tím je zachována rovnováha zájmu na ochraně ovzduší a práva na svobodnou volbu způsobu vytápění a možnosti vyvázat se ze smluvních obchodních vztahů, nejsou-li pro odběratele ekonomicky přijatelné. Podobné je to rovněž se zájmy v území z hlediska územní energetické koncepce – ani tyto zájmy nepřislouží hájit stěžovateli, nýbrž náleží k posouzení stavebnímu úřadu; v podrobnostech viz výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu pod č. j. 10 As 84/2014 – 59.

[22] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že v případě napadeného rozsudku neshledal žádné pochybení ze strany krajského soudu, který aproboval postup žalovaného vycházející zjevně ze shora uvedené judikatury, která je jednotná, ustálená a poskytuje jasnou a dostatečnou odpověď na námítky stěžovatelky. Její účastenství ve stavebním řízení

pokračování

bylo odvozováno od jejích věcných práv souvisejících s topnou soustavou SZTE, od níž bylo stavebníkovi povoleno odpojení, a to bez jakéhokoli dalšího zásahu, který by bylo nezbytné řešit ve stavebním řízení v návaznosti na námitky stěžovatelky. Námitky stěžovatelky mířily poněkud jiným směrem – vztahovaly se buď k otázkám veřejného zájmu, anebo soukromoprávního charakteru, tj. otázkám zjevně překračujícím rozsah jejího účastenství ve stavebním řízení, a proto k nim nebylo v souladu se zákonem přihlíženo [§ 114 odst. 1 ve spojení s § 109 písm. d) stavebního zákona].

IV. Závěr a náklady řízení

[23] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud závěrem konstatuje, že podanou kasační stížnost shledal nedůvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[25] Výrok o náhradě nákladů řízení v případě osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Protože zdejší soud v dané věci osobám zúčastněným na řízení I) a II) žádné povinnosti neuložil, rozhodl tak, že tyto osoby nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 10. dubna 2019

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu