



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **ENERGY Ústí nad Labem, a. s.**, se sídlem Žukovova 100/27, Ústí nad Labem, zast. JUDr. et Mgr. Tomášem Sequensem, advokátem se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Tepelné hospodářství města Ústí nad Labem s.r.o.**, se sídlem Malátova 2437/11, Ústí nad Labem, zast. JUDr. Šárkou Kincelovou, advokátkou se sídlem Trojická 1904/14, Praha 2, **II) Cetin a.s.**, se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, **III) Statutární město Ústí nad Labem**, se sídlem Velká Hradební 2336/8, Ústí nad Labem, **IV) Městský obvod Ústí nad Labem – Střekov**, se sídlem Národního odboje 794/15, Ústí nad Labem, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 3. 2024, č. j. 15 A 39/2023-73,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Krajský úřad Ústeckého kraje (dále jen „krajský úřad“) rozhodnutím ze dne 19. 7. 2023, č. j. KUUK/108895/2023, zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Ústí nad Labem (dále jen „stavební úřad“) ze dne 7. 11. 2022, č. j. MMUL/OÚPSŘ/S/376443/2022/Val, jímž stavební úřad podle § 94p odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a § 13a vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů, schválil stavební záměr „Ústí n. L., Střekov – Plynová kotelna, D4 – lokalita PK Purkyňova“ na pozemcích p. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH, XCH, XI v katastrálním území X. Tímto rozhodnutím správní orgány schválily v uvedené lokalitě odpojení od soustavy zásobování tepelnou energií (dále jen „SZTE“) ve vlastnictví žalobkyně.

[2] Krajský soud v Ústí nad Labem následně rozsudkem uvedeným v záhlaví žalobu žalobkyně zamítl. Nejprve neshledal tvrzenou nepřezkoumatelnost napadených správních rozhodnutí. Dále zdůraznil, že žalobkyně ve svých námitkách uplatňuje svoje ekonomické a jiné soukromé zájmy, které jsou v rámci správního soudnictví chráněny pouze v případě, že mají dopad do veřejných subjektivních práv. K tomu však v projednávané věci nedošlo. Žalobkyně se stala účastnicí správního řízení na základě § 94k písm. e) stavebního zákona. Takový účastník může podle § 94n odst. 3 stavebního zákona podávat námitky proti projednávanému stavebnímu záměru, dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavebního záměru nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud jimi může být přímo dotčeno jeho vlastnické nebo jiné věcné právo k pozemku nebo stavbě. Právě toto postavení žalobkyně v daném správním řízení vymezovalo okruh námitek, které byla oprávněna vznášet, přičemž přímo dotčena mohla být jedině na právech k SZTE – tj. pokud by na tomto jejím zařízení byly činěny nějaké zásahy. Žalobkyně však namítala pouze zásahy, ke kterým dojde v důsledku zaslepení a odpojení tepelné přípojky ze SZTE. Takové zásahy jsou podle judikatury Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) důsledkem ukončení soukromoprávního vztahu mezi provozovatelem SZTE a odběratelem, a nejsou tedy přímo předmětem správního řízení.

[3] Žalobkyně vznesla mnoho dalších námitek týkajících se ochrany životního prostředí. Poukázala nejprve na nedostatečnost energetického posudku, který navíc nebyl založen do správního spisu, a dále na porušení pravidel v oblasti ochrany ovzduší. Krajský soud v napadeném rozsudku shledal tyto námitky nepřijatelnými. Poukázal na to, že žalobkyně nemůže uplatňovat námitky na ochranu veřejného zájmu, které nemají vliv na její hmotněprávní postavení. Žalobkyně jako vlastník a provozovatel SZTE není subjektem oprávněným k podání námitek vůči postupu správních orgánů rozpornému s § 16 odst. 7 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“), neboť nemůže být jeho případným porušením přímo dotčena na právech souvisejících s účastenstvím ve společném územním a stavebním řízení, tj. na právech vážících se k existenci jí vlastněné a provozované SZTE. Jedná se proto o námitky jdoucí nad rámec § 94n odst. 3 stavebního zákona.

[4] Není zároveň pravdou, že by správní orgány v posuzované věci rezignovaly na posouzení žádosti o vydání společného povolení z hlediska ochrany veřejných zájmů. Ochrana veřejných zájmů, jež jsou chráněny jednotlivými zvláštními právními předpisy, totiž byla zajištěna ve spolupráci s dotčenými správními orgány. V řešeném případě bylo mj. vydáno koordinované závazné stanovisko Magistrátu města Ústí nad Labem ze dne 21. 10. 2019, souhlasné závazné stanovisko Krajské hygienické stanice Ústeckého kraje ze dne 30. 7. 2019 a souhlasné závazné stanovisko Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 8. 8. 2020.

[5] Jako nedůvodnou shledal krajský soud rovněž námitku, že v dané věci nebyly dány předpoklady pro upuštění od ústního jednání či ohledání na místě dle § 94m odst. 3 stavebního zákona. Stavební úřad ve svém rozhodnutí jasně popsal, že upustil od ohledání na místě, jelikož mu jsou poměry v území známy z úřední činnosti, a dále také vzhledem k charakteru stavebního záměru. Žalobkyně nadto ani netvrdila, jak měla být v důsledku neprovedení ohledání na místě či ústního jednání přímo dotčena na svých veřejných subjektivních právech.

pokračování

[6] Pochybení neshledal krajský soud ani v tom, že stavební úřad nespojil toto řízení s dalšími řízeními o odpojení od SZTE žalobkyně. Zdůraznil, že spojení věcí není obligatorní, a nadto by v projednávané věci nebylo ani účelné.

II. Obsah kasační stížnosti žalobkyně a vyjádření k ní

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podřazených pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatelka v první řadě zdůraznila, že je vlastníkem SZTE a že odpojením dojde k přímému dotčení jejího vlastnického práva.

[9] K odpojení by mělo dojít pouze při splnění podmínek stanovených v § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší, podle kterého by měl subjekt, který neplánuje využít pro vytápění teplo ze SZTE, prokázat energetickým posudkem, že využití tepla ze soustavy zásobování tepelnou energií nebo zdroje energie, který není stacionárním zdrojem, pro něj není ekonomicky přijatelné. Stěžovatelka od začátku poukazuje na to, že doložený energetický posudek trpěl mnoha nedostatky, např. vůbec nedokládá splnění podmínky ekonomické nepřijatelnosti, byl zpracován dle již zrušené vyhlášky, vycházel z historických dat a existovaly zde pochybnosti o nestrannosti zpracovatele posudku. Z těchto důvodů proto nemůže energetický posudek představovat způsobilý podklad k prokázání podmínky dle § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší. Stavební úřad přitom splnění této podmínky vůbec neposuzoval, pouze odkázal na energetický posudek, který však nebyl součástí spisové dokumentace. Žalovaný sice konstatoval, že ověřil splnění uvedené podmínky, avšak žádné konkrétnější úvahy neuvedl. Rozhodnutí žalovaného se s výše uvedenými nedostatky energetického posudku vůbec nevypořádává.

[10] Krajský soud tyto námitky neposoudil a uvedl, že stěžovatelka není oprávněna vznášet námitky na ochranu veřejného zájmu. Ve výsledku proto v probíhajícím správním a soudním řízení nebyl žádný orgán, který by její námitky vypořádal. Tato skutečnost je podle stěžovatelky natolik závažná, že by měla mít možnost uplatnit tyto námitky v soudním řízení. Pokud je odpojení od SZTE možné pouze za podmínky stanovené v § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší, je stěžovatelka přesvědčena, že jako vlastnice a provozovatelka SZTE je oprávněna vznášet námitky o nenaplnění této podmínky pro závažné vady energetického posudku.

[11] Kromě toho stěžovatelka nesouhlasí ani s názorem krajského soudu, že nedošlo k zásahu do jejích veřejných subjektivních práv. Projektová dokumentace počítá s odpojením parovodní větve vedoucí do objektu osoby zúčastněné na řízení, čímž dojde k zásadním změnám ve fungování zbylé části rozvodného tepelného zařízení SZTE. Část této parovodní větve se přitom nachází na stěžovatelčině pozemku. V důsledku realizace stavby však tato část pozbude reálného využití a bude nutné ji odstranit, čímž dojde k zásadnímu zásahu do vlastnického práva stěžovatelky. Není tudíž pravda, jak uzavírá krajský soud, že by do jejího zařízení či technologie nebyly činěny žádné faktické zásahy. Po odpojení bude nezbytné „vyregulovat“ celou SZTE, aby bylo vůbec možné nadále ve veřejném zájmu dodávat tepelnou energii třetím osobám.

[12] Stěžovatelka poukázala rovněž na § 77 odst. 4 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „energetický zákon“), podle kterého může odběratel tepelné energie zřídit a provozovat náhradní nebo jiný zdroj tepelné energie, který je propojen s rozvodným tepelným zařízením nebo může ovlivnit jeho provoz, teplonosnou látku v rozvodném tepelném zařízení nebo její parametry, pouze po písemné dohodě s držitelem licence na rozvod tepelné energie. Krajský soud se doložením souhlasu stěžovatelky vůbec nezabýval.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na to, že stěžovatelka nemůže vznášet námitky na ochranu veřejného zájmu, pod který spadá i ochrana ovzduší. Energetický posudek žalovaný doplnil do spisu a posoudil jej z moci úřední. Ostatní stěžovatelčiny námitky směřují na ochranu jejích obchodních zájmů, a nemohou být tedy přezkoumány ve správním řízení. Stěžovatelčin názor, že měl být předložen souhlas podle § 77 odst. 4 energetického zákona, je chybný. Toto ustanovení se v řízení o povolení stavby nepoužije, neboť nyní posuzovaná stavba nepředstavuje zřízení „náhradního nebo jiného zdroje tepelné energie“ podle uvedeného ustanovení.

[14] Osoba zúčastněná na řízení (dále jen „OZNŘ“) III) se ve svém vyjádření ztotožnila s rozsudkem krajského soudu. Podle jejího názoru jsou stěžovatelčiny námitky o zásahu do jejích vlastnických práv obecné. Stěžovatelka nevysvětlila, jak by mělo „vyregulování“ sítě zasáhnout do jejích vlastnických práv, naopak z kasační stížnosti i ze žaloby je zřejmé, že se stěžovatelka snaží chránit svá soukromá práva a obchodní zájmy.

[15] OZNŘ I), II) a IV) se k podané kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] NSS se nejprve zabýval tím, že stěžovatelčina námitka týkající se nesplnění podmínek podle § 77 odst. 4 energetického zákona byla zmíněna poprvé až v kasační stížnosti. Kasační stížnost je mimořádný opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Aby byla kasační argumentace přípustná, musí stěžovatel na rozhodnutí krajského soudu reagovat a konkrétně a kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě jeho závěry. Míjí-li se kasační argumentace s rozhodovacími důvody krajského soudu, nebo jde-li o námitky nové, které stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, přestože tak učinit mohl, je kasační argumentace nepřípustná dle § 104 odst. 4 s. ř. s. (aktuálně viz např. rozsudek NSS z 15. 2. 2024, č. j. 8 As 224/2023-64, bod 25 a násl.). Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s., nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Stěžovatelka byla v řízení před krajským soudem žalobkyní, uvedenou námitku tedy mohla vznést již v řízení před krajským soudem, ale neučinila tak ani v žalobě ze dne 8. 9. 2023, ani v jejím doplnění ze dne 3. 11. 2023. V bodě 51. žaloby poukazovala toliko na § 77 odst. 5 energetického zákona, a to žalobní námitkou týkající se zásahu do jejího vlastnického práva,

pokračování

tedy zcela odlišnou od nynější kasační námitky. Zároveň se nejedná o reakci na argumentaci krajského soudu, ale jde o zcela novou námitku. Stěžovatelčina námitka týkající se chybějícího souhlasu podle § 77 odst. 4 energetického zákona je proto nepřipustná.

[18] NSS dále přistoupil k přezkumu ostatních kasačních námitek a shledal, že kasační stížnost není důvodná.

[19] V prvé řadě NSS odkazuje na pečlivě zpracovaný rozsudek krajského soudu opírající se o hojnou judikaturu NSS. V tomto rozsudku krajský soud zevrubně vypořádal všechny stěžovatelčiny námitky a NSS se s jeho vypořádáním ztotožňuje. Stěžovatelka v kasační stížnosti nevznesla žádné námitky, který by byly způsobily argumentaci krajského soudu zpochybnit.

[20] Krajský soud stěžovatelce přehledně vysvětlil, z jakých důvodů není legitimována vznášet námitky ve veřejném zájmu. Rozsah stěžovatelčiných námitek ve stavebním řízení je omezen § 94n odst. 3 stavebního zákona. Podle něj osoba, která je účastníkem řízení podle § 94k písm. c) až e), může uplatňovat námitky proti projednávanému stavebnímu záměru, dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavebního záměru nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud jimi může být přímo dotčeno její vlastnické nebo jiné věcné právo k pozemku nebo stavbě.

[21] Závěr, že provozovatel, resp. vlastník SZTE, může vznášet námitky jen z důvodu dotčení vlastnického práva či jiného věcného práva, nicméně nepřísluší mu námitky na ochranu veřejného zájmu, a to bez ohledu na skutečnost, že provozuje zásobovací soustavu podle energetického zákona ve veřejném zájmu, byl mnohokrát konstatován v judikatuře NSS (srov. např. rozsudky NSS ze dne 11. 4. 2014, č. j. 5 As 91/2013-50, body 39 a 45, ze dne 25. 9. 2014, č. j. 10 As 84/2014-59, body 43 až 48, ze dne 19. 11. 2014, č. j. 1 As 134/2014-34, ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 As 68/2015-35, ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 50/2015-36, ze dne 17. 12. 2015, č. j. 4 As 174/2015-39). Tato judikatura nebyla dotčena ani usnesením rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS (srov. bod 46 tohoto usnesení). Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 26. 11. 2014, č. j. 1 As 129/2014-35, vyslovil, že „skutečnost, že stěžovatelka provozuje SZTE dle energetického zákona ve veřejném zájmu a že SZTE je šetrným systémem dodávek tepelné energie v širší oblasti pro více odběratelů, nedává stěžovatelce (jako soukromé osobě a podnikateli s tepelnou energií) právo osobovat si oproti jiným subjektům ochranu veřejných zájmů a oponovat stavebnímu záměru jiných soukromých osob z pozice ochránce veřejných zájmů.“ Rovněž v rozsudku ze dne 10. 4. 2019, č. j. 6 As 304/2018-37, NSS v obdobné situaci uvedl, 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 vyvážit se ze smluvních obchodních vztahů, nejsou-li pro odběratele ekonomicky přijatelné.“

[22] Z vlastnického práva stěžovatelky k SZTE tudíž nelze dovozovat, že má oprávnění vznášet námitky na ochranu veřejného zájmu. Závěr krajského soudu, že veřejný zájem na ochraně SZTE, kterého se stěžovatelka dovolává, se přímo netýká jejího vlastnického práva k SZTE a není třeba se jejími námitkami v tomto směru zabývat, jelikož přesahují rámec, který pro námitky účastníků stavebního řízení vymezuje § 114 stavebního zákona, je tudíž správný.

[23] Rovněž námitka týkající se zásahu do soustavy vlastněné stěžovatelkou, v jehož důsledku bude muset stěžovatelka „vyregulovat“ soustavu či odstranit již nefunkční přípojku, není důvodná. NSS v rozsudku ze dne 24. 5. 2023, č. j. 4 As 36/2023-38, nerozporoval, že spolu s odpojením bude třeba provést úkony jako uzavření armatur, vypuštění teplotnosné látky či „vyregulování“ soustavy: *„Tyto činnosti nicméně nesouvisejí s vlastní realizací stavebního záměru, nýbrž jsou důsledkem ukončení soukromoprávního vztahu mezi provozovatelem SZTE a odběratelem.“* V rozsudku ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 52/2011-159, pak NSS vyslovil: *„Fakticky obsahuje změna způsobu vytápění dvě součásti. První z nich je 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 k dodávkám tepelné energie do daného objektu. Tvrdí-li stěžovatelka, že se v dotčených nemovitostech stále nacházejí části jejího zařízení, a tedy by mělo či má dojít k jejich zabezpečení, ztotožňuje se kasační soud s názorem krajského soudu, že se jedná o otázku týkající se soukromoprávního vztahu mezi stěžovatelkou a stavebníkem.“* Rovněž v rozsudku č. j. 6 As 304/2018-37 NSS shodně uvedl, že *„otázky související s odpojením a zaslepením stávající tepelné přípojky ze SZTE (či s její další nadbytečností) nemohly být řešeny v daném stavebním řízení [rozuměj v řízení o změně způsobu vytápění], neboť se jedná o otázky týkající se soukromoprávního vztahu mezi stěžovatelkou a stavebníkem.“* Stěžovatelčiny námitky týkající se „vyregulování“ soustavy a následné nadbytečnosti přípojky tedy směřují do druhé, soukromoprávní, části změny způsobu vytápění, a nemohou být proto přezkoumány v rámci nyní probíhajícího řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek krajského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[25] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[26] Osoby zúčastněné na řízení mají právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jim soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Jelikož soud osobám zúčastněným na řízení v této věci žádné povinnosti neuložil, nemají na náhradu nákladů tohoto řízení právo.

pokračování

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

V Brně dne 5. září 2024

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu