ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **Teplárna Liberec, a.s.,** se sídlem tř. Dr. Milady Horákové 641/34a, Liberec 1, zast. Mgr. Martinem Pecklem, advokátem se sídlem AK Italská 27, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje,** se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 1. 8. 2017, č. j. 59 A 36/2017 – 42,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku krajského soudu, kterým byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 2. 2017, č. j. OÚPSŘ 40/2017-330-rozh.,ve věci stavebního povolení – rozhodnutí Magistrátu města Liberec, odboru stavebního úřadu ze dne 7. 12. 2016, č. j. SURR/7130/166879/16-Po, CJ MML 240087/16. Tímto rozhodnutím stavební úřad povolil na základě žádosti stavebníka – Společenství vlastníků pro dům Na Cvičišti 739 Liberec, IČO 28670795, Na Cvičišti č. p. 739/9, Liberec XIV-Ruprechtice, stavbu: „*Stavební úpravy pro změnu vytápění – odběrné zařízení v objektu Na Cvičišti č. p. 739, Liberec XIV*“; stěžovatel napadl stavební povolení odvoláním, které žalovaný zamítl a stavební povolení potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal stěžovatel žalobu, kterou krajský soud zamítl; rozhodnutí žalovaného shledal přezkoumatelné, srozumitelné a v souladu se zákonem. Krajský soud především předeslal, že problematikou změny způsobu vytápění a „odpojování“ bytových domů od stěžovatelovy soustavy zásobování tepelnou energií (dále „SZTE“) se již opakovaně zabýval a nevidí důvod odchýlit se od svých dřívějších závěrů obsažených např. v rozsudku ze dne 26. 1. 2011, č. j. 59 A 68/2010 - 104,

přezkoumaném Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 52/2011 - 159, či rozsudku ze dne 19. 10. 2010, č. j. 59 A 7/2010-36, přezkoumaném Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 3. 3. 2011, č. j. 7 As 108/2010 - 7; konstatoval, že v minulosti rozhodoval i o žalobách stěžovatele v podstatě shodného obsahu, kasační stížnosti proti zamítavým rozhodnutím krajského soudu byly Nejvyšším správním soudem zamítány; odkázal příkladmo na rozsudky NSS ze dne 11. 4. 2014, č. j. 5 As 91/2013 - 50, ze dne 22. 1. 2015, č. j. 9 As 67/2014 - 48, nebo ze dne 29. 9. 2016, č. j. 9 As 238/2015 - 38. Krajský soud proto shodně jako ve svých předchozích rozsudcích přistoupil i v projednávaném případu k posouzení žalobních námitek s ohledem na specifické postavení stěžovatele v řízení před správními orgány. Uvedl, že pokud se stěžovatel dovolával ochrany svého vlastnického práva k SZTE, a to i ve veřejném zájmu, činil tak opakovaně obecně a mířil především na dotčení vlastnického práva k SZTE jako celku v důsledku nemožnosti (zde nadto budoucí, neboť nový zdroj vytápění byl navrhován jako alternativní) požívat užitky ve formě odměn za dodanou energii; nespecifikoval přesně, jak se povolená stavba – stavební úpravy a umístění nového zdroje vytápění za účelem změny způsobu vytápění bytového domu - konkrétně dotknou jeho možnosti SZTE či části rozvodného tepelného zařízení užívat, opětovně zmiňoval pouze snížení účinnosti a provozuschopnosti SZTE, technické problémy, případnou změnu hydraulických poměrů. Krajský soud uvedl, že ve stavebním řízení, v němž je změna způsobu vytápění 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), povolována, musí správní orgány chránit veřejné zájmy chráněné zvláštním zákonem, tj. nejen zkoumat soulad s příslušnými ustaveními stavebního zákona, ale také energetického zákona a soulad s územní energetickou koncepcí a se zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, který s účinností od 1. 9. 2012 nahradil zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší; dotčená ustanovení nelze vykládat tak, že by stavebník, případně stavební úřady museli přinést důkaz o tom, že se povolovaná stavba nedotkne stěžovatelovy SZTE. Energetický zákon v § 77 odst. 5 (a rovněž dříve ustanovení § 3 odst. 8 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, a s účinností od 1. 9. 2012 ustanovení § 16 odst. 7 zákona č. 201/2012 Sb., o ochranu ovzduší) se změnou způsobu dodávky nebo změnou způsobu vytápění počítá (a to právě i ve formě odpojení od stávající SZTE a zřízení vlastního zdroje vytápění), odběrateli se v takovém případě ukládá povinnost hradit náklady spojené s odpojením od rozvodného tepelného zařízení, a případně náklady na přeložku rozvodných tepelných zařízení dle § 86 odst. 2 energetického zákona. Krajský soud uvedl, že stavební úřad ani žalovaný nejsou jako orgány státní správy zákonem povolány ve stavebním řízení řešit otázky týkající se vlivu změny způsobu vytápění v bytovém domě na snížení účinnosti stěžovatelovy SZTE, ekonomiky jejího provozu a ochrany investic stěžovatele do jeho rozvodných tepelných zařízení a zdrojů tepelné energie (viz rozsudek NSS ze dne 14. 1. 2015, č. j. 10 As 208/2014 - 47, bod [34], nebo rozsudek ze dne 29. 9. 2016, č. j. 9 As 238/2015 - 38, bod [39]). Krajský soud konstatoval, že posouzení změny způsobu vytápění z hledisek zákona o ochraně ovzduší a energetického zákona slouží k zajištění práva na ochranu ovzduší před znečištěním a nepříznivým účinkem látek na život, zdraví a životní prostředí. Pokud stěžovatel vznášel námitky (a potažmo dovozuje nezákonnost napadeného rozhodnutí) z důvodů porušení povinnosti plynoucí stavebníku z § 77 odst. 5 energetického zákona, krajský soud uvedl, že se jednalo o námitky jdoucí nad rámec oprávnění stěžovatele vznášet v řízení připomínky k povolované stavbě dle § 114 odst. 1 stavebního zákona.

pokračování

[3] K námitce absence územního řízení, krajský soud uvedl, že tato námitka nesprávného procesního postupu nebyla ze strany stěžovatele spojena s konkrétním tvrzením o tom, jak se tento postup ze strany správních orgánů negativně dotkl jeho právního postavení; v žalobě neuváděl, že by snad v důsledku postupu správních orgánů nemohl uplatnit nějaká svá procesní práva, včetně uplatnění konkrétních účastnických námitek ve vztahu k ochraně svých hmotných práv, které by býval mohl s úspěchem vznést toliko v územním řízení a správní orgány se takovými námitkami odmítly zabývat v řízení stavebním. Krajský soud poukázal na to, že žalovaný se opakovaně vyjádřil v tom směru, že předmětem stavebního řízení, které je návrhové, není samotné odpojení bytového domu od SZTE, neboť to následuje až po ukončení soukromoprávního vztahu mezi odběratelem a stěžovatelem s tím, že případné odstranění stěžovatelova zařízení z bytového domu je v kompetenci stěžovatele a vyžaduje ohlášení.

[4] Krajský soud nepřisvědčil stěžovateli ani v námitce, že by postup odvolacího orgánu podle § 149 odst. 4 správního řádu, podle něhož *jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska,* nebyl podmíněn odvolacími námitkami a odvolací orgán by musel dle cit. ustanovení postupovat vždy, přezkoumává-li dle § 89 odst. 2 správního řádu soulad prvostupňového rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, se zákonem. Dovodil-li žalovaný, že odvolací námitky týkající se závazných stanovisek dotčených orgánů státní správy nesměřují k ochraně věcných práv stěžovatele, neboť s jejich namítanou nezákonností a neúplností stěžovatel nijak nespojil zásah do svých práv, s čímž se soud plně ztotožnil, nebyl žalovaný povinen v odvolacím řízení postupovat dle § 149 odst. 4 správního řádu a nestíhala ho povinnost vyžádat si potvrzení nebo změnu těchto stanovisek ani iniciovat přezkumné řízení.

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, ve které de facto opětovně uplatňuje tytéž námitky, které vznesl v odvolání a potažmo v žalobě; tvrdí, že krajský soud je posoudil nesprávně, ignoroval vady řízení, pro které měl rozhodnutí žalovaného zrušit; rozsudek krajského soudu považuje za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů [odkazuje na důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b), a d) s. ř. s.].

[6] Stěžovatel především tvrdí, že je účastníkem územního i stavebního řízení nejen z důvodu svého práva odpovídajícího věcnému břemenu ve smyslu energetického zákona, nýbrž – a to především – z důvodu svého vlastnického práva k příslušné části SZTE v Liberci, která zahrnuje i rozvod vedoucí k bytovému domu. Jako účastník stavebního řízení v něm řádně a kvalifikovaně uplatňoval své námitky, kterými poukazoval zejména na rozpor stavby - změny způsobu vytápění - s právními předpisy; tyto námitky nepochybně lze podřadit pod „námitky proti projektové dokumentaci“ ve smyslu § 114 odst. 1 stavebního zákona, neboť projektová dokumentace předložená stavebníkem ve stavebním řízení soulad s příslušnými pro povolovanou stavbu aplikovatelnými předpisy neřešila buď vůbec, nebo jen nedostatečně. Stěžovatel proto uplatnil své námitky ve stavebním řízení zcela v souladu se stavebním zákonem a v rámci mantinelů jím

stanovených. Dle stěžovatele, i kdyby však – zcela hypoteticky – bylo připuštěno, že obstojí výklad krajského soudu, že námitky stěžovatele uplatněné ve stavebním řízení byly nad rámec námitek ve smyslu § 114 odst. 1 stavebního zákona, byly správní orgány i tak povinny se jimi zabývat a vypořádat se s nimi. Poukazovaly totiž na zásadní porušení zákona v souvislosti se změnou způsobu vytápění. Lze přitom připomenout, že podmínky pro změnu způsobu vytápění nejsou v první řadě upraveny ve stavebním zákoně, nýbrž v právních předpisech vůči stavebnímu zákonu speciálních – v energetickém zákoně a v zákoně o ochraně ovzduší. Neobstojí proto argumentace správních orgánů, že nebyly povinny přihlédnout k námitce nezákonnosti svého postupu, na kterou stěžovatel kvalifikovaně (v rámci námitek i odvolání) poukazoval. Právní posouzení krajského soudu je tak nesprávné; tato nesprávnost je o to zřejmější, že stěžovatelem namítané žalobní body přímo souvisí s důvodem, pro který byl stěžovatel účastníkem stavebního řízení, tj. s jeho vlastnictvím příslušné části SZTE, kterou navíc podle příslušných právních předpisů ve veřejném zájmu provozuje. Stěžovatel konstatuje, že nepodal žalobu k ochraně veřejných subjektivních práv jiné osoby či pouze k ochraně veřejného zájmu (a nestaví se tedy ani do pozice dohlížitele zákonnosti postupu a rozhodnutí správních orgánů), nýbrž k ochraně práv vlastních. Stavbou jsou přímo dotčena vlastnická práva stěžovatele k SZTE, kdy odpojením vytápěného objektu od SZTE vzniká v tomto systému řada problémů, které konkrétně v žalobě popsal.

[7] Stěžovatel rovněž namítá, že krajský soud neprovedl navržený důkaz (předložený posudek) čímž zatížil řízení závažnou procesní vadou. Stěžovatel chtěl předložením posudku prokázat, že povolení změny způsobu vytápění má za následek negativní dopady na technický stav jím vlastněné SZTE (jakož i na životní prostředí), a povolením změny způsobu vytápění je tak přímo dotčeno i jeho vlastnické právo. Krajský soud neprovedení důkazu odůvodnil zejména tím, že „*předpokládané negativní dopady na SZTE, které žalobce popisuje, nebudou způsobeny umístěním nového zdroje vytápění a vlivem nově vybudované plynové kotelny, ale ukončením odběru tepelné energie ze SZTE v důsledku ukončení soukromoprávního vztahu mezi stavebníkem jako odběratelem a žalobcem jako dodavatelem tepelné energie*“. Takové odůvodnění nemůže obstát již z toho důvodu, že mezi povolením výstavby lokální plynové kotelny a odpojením bytového domu od SZTE existuje přímý kauzální vztah; jinými slovy, povolení stavby, tj. výstavby lokální plynové kotelny, vede k odpojení bytového domu od SZTE a je tak jeho příčinou. Neobstojí argument, že příčinou odpojení bytového domu od SZTE je ukončení (soukromoprávní) smlouvy mezi stěžovatelem a stavebníkem, neboť to je pouze formálním aktem (rovněž) podmíněným povolením výstavby lokální plynové kotelny. Práva stěžovatele nemají (jen) soukromoprávní aspekt i z toho důvodu, že SZTE je podle příslušných ustanovení energetického zákona *zřizována a provozována ve veřejném zájmu*. Veřejný zájem na provozování SZTE je vyjádřen i v příslušné územní energetické koncepci Statutárního města Liberce. V této souvislosti stěžovatel poukazuje i na § 2 odst. 4 správního řádu, podle kterého „*správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem*“, jakož i na § 81 stavebního zákona, který stavebnímu úřadu umožňuje, či přesněji – přikazuje – aby v územním řízení zkoumal dopady stavby na technickou infrastrukturu, tj. i na SZTE. Platné právní předpisy tak poskytují správním orgánům dostatečný právní základ pro to, aby zkoumaly, jak se předmětná změna způsobu vytápění dotkne SZTE, a zda neohrozí její provozování ve veřejném zájmu. I přesto správní orgány na takové zkoumání rezignovaly a krajský soud jejich postup aproboval.

pokračování

[8] Stěžovatel dále podrobně argumentuje ohledně podmínky ekonomické nepřijatelnosti zásobování ze SZTE; poukazuje na ustanovení zákona o ochraně ovzduší, z něhož plyne, že změna způsobu vytápění může být povolena pouze, jestliže je zásobování teplem ze SZTE pro stavebníka ekonomicky nepřijatelné (nebo technicky nemožné; technická možnost připojení k SZTE však není předmětem sporu). Bez splnění této podmínky nelze změnu způsobu vytápění povolit; je na stavebníkovi, aby splnění podmínky ekonomické nepřijatelnosti připojení k SZTE prokázal, a na příslušných orgánech veřejné správy v oblasti regulace výstavby, tj. konkrétně na příslušném stavebním úřadě, aby správnost stavebníkem za tím účelem prezentovaných údajů ověřily; uvedené závěry jsou potvrzeny i stanoviskem Ministerstva pro místní rozvoj („Změna způsobu vytápění v souvislosti s odpojením od soustavy zásobování tepelnou energií – metodická pomůcka odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj“); podle tohoto stanoviska (str. 6 a násl.) „*Žadatel (stavebník) proto musí jednoznačně a přesvědčivě prokázat, že je pro něj využití SZTE ve srovnání s navrhovaným způsobem vytápění ekonomicky nepřijatelné*“.

[9] Stěžovatel tvrdí, že nezjištění skutkového stavu v řízení před stavebním úřadem a žalovaným představuje podstatnou vadu řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.; jestliže za těchto okolností krajský soud potvrdil postup a rozhodnutí stavebního úřadu i žalovaného, učinil tak na základě nesprávného právního posouzení věci a pochybil. Jestliže totiž správní orgány posoudily situaci tak, že stěžovatel není oprávněn nesplnění zákonných podmínek pro povolení stavby (zejména podmínky ekonomické nepřijatelnosti zásobování ze SZTE) namítat, a těmito námitkami se věcně nezabývaly, došlo k upření přístupu ke spravedlnosti.

[10] Další námitky směřuje stěžovatel k posouzení splnění podmínky souladu stavby s územní energetickou koncepcí. Konstatuje, že příkaz, aby změna způsobu vytápění byla s touto koncepcí (v daném případě jsou relevantní územní energetická koncepce Libereckého kraje a územní energetická koncepce Statutárního města Liberec) v souladu, vyplývá přímo ze zákona. Soulad změny způsobu vytápění s územní energetickou koncepcí je tak jednou z neopominutelných podmínek pro povolení změny způsobu vytápění ve stavebním řízení. Stavba, kterou má být změněn způsob dodávky resp. způsob vytápění bytového domu, v žádném případě nemůže být v souladu s územní energetickou koncepcí města Liberce, a to již z toho důvodu, že bytový dům, kterého se stavba týká, je v současné době na SZTE napojen a je tak v jejím bezprostředním dosahu. Správní orgány byly povinny z úřední povinnosti (nehledě na námitky stěžovatele) tento soulad posoudit a svůj závěr měly náležitě odůvodnit. To neučinily, byť v obecné rovině sice hodnotily územní plán, územní energetickou koncepci však nechaly bez povšimnutí; stejně tak i krajský soud. Stěžovatel přitom uvedl v žalobě skutkové důvody i právní argumentaci pro to, že v daném případě mělo být územní řízení vedeno, a že mělo být vydáno územní rozhodnutí ve smyslu § 81 stavebního zákona. Tyto důvody resp. argumentaci lze shrnout tak, že stavba (a tedy i změna v užívání stavbou dotčených prostor v bytovém domě) bude mít významné dopady na své okolí, včetně technických a ekonomických dopadů na SZTE, která je součástí infrastruktury v místě, a včetně dopadů na životní prostředí. Tyto dopady mohly, resp. mohou být komplexně a kvalifikovaně posouzeny právě v řízení

územním. Vzhledem k tomu neměl žalovaný (resp. stavební úřad) provedení stavby, aniž by proběhlo územní řízení a bylo případně vydáno příslušné územní rozhodnutí (zahrnující podle okolností i další objekty odpojující se od SZTE), povolit. Postup správních orgánů, kterým se krajský soud v podstatě odmítl zabývat, je v rozporu i s obvyklou praxí resp. postupem těchto orgánů v územních řízeních při výstavbě nových budov. V těchto případech jsou vlastníci příslušných přípojek či sítí vyzýváni k podání vyjádření k proveditelnosti připojení budov k nim; neexistuje tedy důvod pro to, aby v případě, kdy má naopak dojít k odpojení od těchto přípojek (sítí), s jejich vlastníky jako s účastníky řízení jednáno nebylo (resp. dokonce aby územní řízení vůbec nebylo vedeno) a aby nebyla zkoumána proveditelnost odpojení, resp. účinky odpojení na jimi vlastněnou a ve veřejném zájmu provozovanou síť (soustavu). Rozhodnutí žalovaného stran posouzení veřejného zájmu považuje stěžovatel za vnitřně rozporné.

[11] Dle stěžovatele žalovaný postupoval rovněž v rozporu s § 149 odst. 4 správního řádu, když si nevyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od příslušného nadřízeného správního orgánu i přesto, že stěžovatel příslušná závazná stanoviska výslovně odvoláním nenapadl.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že soud při vydání kasační stížností napadeného rozsudku postupoval v souladu se zákonem, výrok rozsudku má oporu ve skutečnostech uvedených v odůvodnění tohoto rozsudku, a proto se žalovaný jak s jeho výrokem, tak rovněž s jeho odůvodněním, plně ztotožňuje. Žalovaný na rozdíl od stěžovatele je toho názoru, že soud správně posoudil právní otázky v předcházejícím řízení; žalovaný rozhodoval na základě skutkového stavu, o kterém nebyly žádné pochybnosti, a který má oporu v listinách založených ve spise jak stavebního úřadu, tak ve spise žalovaného. Dle žalovaného se ani stavební úřad ani žalovaný při vydání svých rozhodnutí nedopustili nezákonnosti, neporušili zásady správního řízení ani příslušná ustanovení stavebního zákona. Rovněž ani soud při vydání svého rozsudku nepostupoval v rozporu se zákonem; navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[13] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a z důvodů stěžovatelem uplatněných, neshledal přitom vady, k nimž by byl povinen přihlížet nad rámec těchto námitek z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Ze spisu zjistil Nejvyšší správní soud následující skutečnosti. Dne 22. 8. 2016 podal stavebník, Společenství vlastníků pro dům Na Cvičišti 739 Liberec, žádost o vydání stavebního povolení na stavbu „Stavební úpravy pro změnu vytápění – odběrné plynové zařízení v objektu Na Cvičišti č. p. 739, Liberec XIV“, na pozemku parc. č. 1384 v k. ú. Ruprechtice. Dne 7. 12. 2016 vydal stavební úřad dle § 115 stavebního zákona stavební povolení. Jedná se o stavbu nového zdroje tepla, dvou plynových závěsných kondenzačních kotlů o výkonu 32 kW, které budou umístěny v suterénním uzavřeném prostoru v bývalé prádelně a napojeny na stávající rozvod topení a TV v domě mimo zařízení stěžovatele s tím, že vývody z jeho výměníkové stanice budou uzavřeny a zaslepeny. Mezi podmínkami pro provedení stavby bylo stavebním úřadem stanoveno, že

pokračování

při provádění stavby nesmí dojít k poškození ani dotčení stávajícího tepelného zařízení, že stavebník umožní stěžovateli přístup ke všem rozvodným tepelným zařízením v domě a že napojení nových rozvodů topné vody od kondenzačních kotlů do stávajících rozvodů topné vody v objektu bude provedeno až po odpojení rozvodů od stěžovatelova rozvodného zařízení. Stavební úřad konstatoval, že stavbou nejsou ohroženy zájmy chráněné stavebním zákonem a projektová dokumentace splňuje technické požadavky na stavby; stavba je v souladu s § 77 odst. 5 energetického zákona, v souladu s územním plánem města Liberec a jeho územní energetickou koncepcí, která byla promítnuta do závazných regulativů funkčního a prostorového uspořádání území, což bylo podrobně zdůvodněno. Při ohledání na místě bylo stavebním úřadem zjištěno, že zařízení stěžovatele nebude uskutečněním stavby plynové kotelny dotčeno. Stavební úřad zajistil vzájemný soulad předložených závazných stanovisek dotčených orgánů vyžadovaných zvláštními předpisy, jež konkrétně konstatoval. K jednotlivým námitkám stěžovatele uvedl, že stavebník povinnost dle § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší splnil, z hlediska ochrany ovzduší bylo vydáno souhlasné závazné stanovisko Magistrátu města Liberec, odboru životního prostředí. Předložené zjednodušené ekonomické vyhodnocení změny způsobu vytápění, které bylo součástí projektové dokumentace, považoval stavební úřad za dostatečné. K námitce stěžovatele, že stavební úřad má věcně posoudit splnění podmínky ekonomické nepřijatelnosti zásobování SZTE, stavební úřad konstatoval, že vycházel z dokumentace, která byla zpracována oprávněnou osobou; k souladu s územně energetickou koncepcí stavební úřad poznamenal, že se bytový dům nachází v oblasti, kde je přípustnou formou vytápění energiemi za předpokladu ekonomické efektivnosti, ekologické přijatelnosti a přijatelnosti z hlediska ochrany zdraví. K námitce nesouladu stavby s veřejným zájmem stavební úřad konstatoval, že veřejný zájem je chráněn tím, že stavba je v souladu s územním plánem, jeho energetickou koncepcí a žádost byla doložena potřebnými stanovisky dotčených orgánů. Proti rozhodnutí stavebního úřadu podal stěžovatel odvolání, v němž své námitky fakticky zopakoval; žalovaný konstatoval, že účastník řízení může uplatnit jen námitky v souladu s § 114 odst. 1 stavebního zákona, proto námitky, které nesplňují kritéria tohoto ustanovení, byly přezkoumány jen z hlediska zákonnosti rozhodnutí, jak to stanoví § 89 odst. 2 správního řádu. Poukázal na to, že z dosavadní asi 5 leté praxe vyplynulo, že spornou otázkou, jak mají být zohledněna majetková práva stěžovatele je, zda dojde či nedojde, a kde k napojení nově instalovaného tepelného zdroje na vnitřní domovní rozvody za současného trvajícího napojení rozvodů na zařízení SZTE. V daném případě stanovenými podmínkami ve stavebním povolení č. 9, 10 a 11 byla ochrana práv stěžovatele dle žalovaného zajištěna. Žalovaný se dále podrobně zabýval splněním podmínek dle § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší, včetně prokázání naplnění podmínky ekonomické přijatelnosti nového způsobu vytápění, odkázal na zjednodušené ekonomické posouzení nového zdroje v projektové dokumentaci, které vycházelo z aktuálně platných a zveřejňovaných cen energie, na jehož základě bylo vydáno souhlasné stanovisko orgánu ochrany ovzduší. K námitkám týkajícím se energetických koncepcí žalovaný poznamenal, že s ohledem na § 4 odst. 2 zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, je třeba hodnotit územní energetickou koncepci jako odborný koncepční podklad. Dle platného územního plánu města Liberce se z hlediska zásobování energiemi jedná o mimocentrální oblast, kde je přípustná forma zásobování energiemi i zemním plynem. Podrobně se žalovaný věnoval tomu, proč ani z ustanovení energetického

zákona dotýkajících se veřejného zájmu nelze dovodit povinnost stavebního úřadu zabývat se záměrem stavebníka z hlediska dopadů na funkčnost SZTE. K případnému dopadu na SZTE může dojít až odpojením domu od SZTE, které je však soukromoprávní smluvní záležitostí mezi dodavatelem a odběratelem tepla s odkazem na § 76 odst. 2 energetického zákona. Dále žalovaný odůvodnil, proč nebylo třeba rozhodnout o umístění stavby v územním řízení. Pokud žalobce napadal souhlas HZS a Magistrátu města Liberce, odboru životního prostředí, nemá podle žalovaného námitka vztah k ochraně věcného práva žalobce. V závěru odůvodnění žalovaný uvedl, že ve stavebním povolení nebyla zjištěna taková pochybení, pro která by musel žalovaný toto rozhodnutí zrušit a věc vrátit stavebnímu úřadu k novému projednání, naopak byl zjištěn stav věci, o kterém nejsou pochybnosti, a žalovaný mohl stavební povolení potvrdit.

[16] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné předeslat, že případ, který stěžovatel předkládá k řešení, je další z dlouhé řady sporů, v nichž teplárenské společnosti brojí proti stavebním povolením, jež umožňují změnu způsobu vytápění stávajících budov, v jehož důsledku má pak dojít k odpojení těchto budov od centrální soustavy zásobování tepelnou energií. Řadu z těchto řízení vyvolal i sám stěžovatel a neuspěl v nich (viz např. rozsudky NSS sp. zn. 4 As 124/2017, sp. zn. 6 As 419/2017, sp. zn. 6 As 418/2017, sp. zn. 9 As 140/2017).

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu; neshledal ji důvodnou. Krajský soud své závěry řádně odůvodnil, vypořádal všechny námitky stěžovatele věcně; pokud se krajský soud ztotožnil se závěry žalovaného, nelze bez dalšího jeho rozsudek považovat za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů jen proto, že se s rozhodnutím žalovaného stěžovatel neztotožňuje. Co se týče namítaného neprovedení důkazu posudkem, lze uvést, že důkaz je opomenutý jen tehdy, pokud soud nezdůvodní jeho neprovedení (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2001, sp. zn. IV. ÚS 67/2000, Sb. ÚS, sv. 21, str. 153). Krajský soud však přehledně odůvodnil, že nepovažoval provedení důkazu za potřebné, protože jím nemohly být prokázány skutečnosti, které by stěžovatel mohl úspěšně namítat.

[18] Nejvyšší správní soud neshledal ani vnitřně rozporné rozhodnutí žalovaného z hlediska hodnocení veřejného zájmu, v částech, které stěžovatel v kasační stížnosti cituje. Z rozhodnutí žalovaného plyne, že se odmítl zabývat námitkou veřejného zájmu ve vztahu k udržení provozuschopnosti SZTE. To však neznamená, že žalovaný rezignoval na posouzení veřejného zájmu jako takového. Žalovaný výslovně posoudil dopady stavby na okolí, včetně dopadu na SZTE, a to i za pomoci hlediska veřejného zájmu. Otázku ochrany veřejného zájmu na zachování provozuschopnosti SZTE přitom žalovanému podle stavebního zákona nepřísluší posuzovat.

[19] Nejvyšší správní soud dále ve vztahu k aplikaci § 84 odst. 3 správního řádu posoudil, zda námitky uplatňované stěžovatelem v odvolacím řízení byly zjevně nedůvodné. V této souvislosti je mezi stěžovatelem a krajským soudem sporná otázka, zda se námitky stěžovatele vymykaly mezím stanoveným v § 114 odst. 1 stavebního zákona, který omezuje námitky účastníka řízení podle § 109 písm. d) stavebního zákona na námitky týkající se dotčení vlastnického práva nebo práva z věcného břemene, a dále, zda mohl stěžovatel namítat nezákonnost rozhodnutí a nesoulad s veřejným zájmem. Nejvyšší

správní soud přitom podotýká, že se této otázce obsáhle a opakovaně věnoval, konkr. např. v rozsudcích ze dne 29. 9. 2016, č. j. 9 As 238/2015 - 38, ze dne 3. 8. 2016, č. j. 1 As 258/2015 - 37, ze dne 17. 12. 2015, č. j. 4 As 174/2015 - 39, či ze dne 28. 7. 2017, č. j. 4 As 124/2017 - 30, přičemž nevidí důvod se od závěrů v nich vyslovených odchylovat.

[20] Obecně je věcný rozsah námitek stěžovatele omezen zákonem jak při projednávání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu před soudem, tak ve stavebním řízení. V řízení podle § 65 s. ř. s. může stěžovatel namítat jen zásah do svých subjektivních práv. Dotčenými právy stěžovatele mají být jeho vlastnické právo k SZTE a právo odpovídající věcnému břemeni podle § 76 odst. 5 energetického zákona. Zásah podle stěžovatele má spočívat v potížích technického rázu, které mu vzniknou spolu s odpojením objektu od SZTE. Jak vyplývá např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2015, č. j. 4 As 70/2015 - 27, ekonomické ani provozní zájmy stěžovatele související s jeho podnikatelskou činností nemohou být chráněny v rámci stavebního řízení. Nic na tom nemění ani skutečnost, že provozování SZTE je ve veřejném zájmu. Jiné zásahy do věcných práv, např. na zařízení nebo technologii stěžovatele umístěné přímo v objektu, stěžovatel nenamítá.

[21] Nejvyšší správní soud již stěžovatele opakovaně upozornil, že tyto problémy nejsou z právního pohledu způsobeny stavbou samotnou, spočívající ve vybudování samostatného systému vytápění, ale až ukončením soukromoprávního odběratelského vztahu mezi stěžovatelem a stavebníkem. Jakkoli je zřejmé, že povolovaná stavba je praktickým předpokladem umožňujícím odpojení od SZTE, je tento soukromoprávní aspekt pro řízení podle stavebního zákona irelevantní (k tomu srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2016, č. j. 1 As 258/2015 - 37, a ze dne 30. 4. 2015, č. j. 4 As 70/2015 - 27).

[22] V souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu je také závěr krajského soudu, že námitky stěžovatele jsou ve stavebním řízení věcně omezené v § 114 odst. 1 stavebního zákona.

[23] Podle § 114 odst. 1 stavebního zákona 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 a druhé, se nepřihlíží.* Obecně také platí, že *„nikoliv veškerá činnost (případně veškeré pochybení) veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany fyzických a právnických osob, ale pouze ta, kdy činnost správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv“* (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. NSS, bod 34).

[24] Stěžovatel nebyl stavebníkem, jemuž by bylo stavební povolení přímo adresováno, účastníkem řízení byl ve smyslu § 109 písm. d), e) stavebního zákona z důvodu práva

odpovídajícího věcnému břemeni; stavební úřad současně zmiňoval i dotčenost jeho zařízení umístěného v bytovém domě. Omezená možnost ostatních účastníků stavebního řízení uplatňovat své výhrady proti povolované stavbě (v daném případě možnost stěžovatele uplatňovat námitky proti stavebním úpravám za účelem vybudování plynové kotelny v bytovém domě) dle § 114 odst. 1 stavebního zákona, navíc ještě omezená lhůtou stanovenou v duchu zásady koncentrace správního řízení, determinuje možnost stěžovatele vznášet úspěšně pouze některé žalobní námitky v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Z obsahu správního spisu ani nevyplývají skutečnosti svědčící o tom, že by stěžovatelovo právo odpovídající zákonnému věcnému břemeni přístupu mělo být omezeno, rovněž ve výkonu vlastnických práv k jeho zařízení stěžovateli nic nebrání, ostatně v tomto směru stěžovatel výtky (tak jako i v jiných obdobných věcech) nevznesl.

[25] Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že provozovatel, resp. vlastník soustavy zásobování tepelnou energií, 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 (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu – všechny vydané ve věci *Teplárna Liberec* – 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 26. 11. 2014, č. j. 1 As 129/2014 - 35, 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). Mezi námitky dotčení věcného práva nepatří takové, které poukazují na dotčení zásobovací soustavy jako celku, resp. na případné zhoršení provozuschopnosti a ekonomiky provozu zásobovací soustavy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2015, č. j. 4 As 70/2015 - 27). Obtíže technického rázu související s odpojením objektu od SZTE, byť i mohou vést ke zvýšení nákladů či k nutnosti repase soustavy, nejsou důsledkem provedení stavebního záměru povoleného ve stavebním řízení, nýbrž jde o důsledky ukončení soukromoprávního vztahu mezi provozovatelem SZTE a odběratelem (viz rozsudky NSS ze dne 3. 8. 2016, č. j. 1 As 258/2015 - 37, bod 36, či ze dne 29. 9. 2016, č. j. 9 As 238/2015 - 38, bod 39). Proto by také bylo zbytečné provádět důkaz předložený stěžovatelem v podobě odborného posudku o dopadech odpojení na jeho SZTE. Výše uvedené lze také vyjádřit tak, že stavební řízení, v němž se rozhoduje o změně způsobu vytápění, není a nemá být pro držitele licence na rozvod tepla a dosavadního dodavatele tepelné energie nástrojem k udržení svých zákazníků – odběratelů tepelné energie. Smyslem jeho účastenství v takovém řízení má být ochrana jeho věcných práv k nemovitosti v důsledku umístění rozvodného zařízení, nikoli ochrana jeho podnikatelských záměrů, ekonomických zájmů a dosavadních investic do zásobovací soustavy (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2011, č. j. 7 As 108/2010 - 71, ze dne 11. 4. 2014, č. j. 5 As 82/2013 - 56, či ze dne 21. 12. 2016, č. j. 6 As 97/2016 - 24). Ostatně, jak Nejvyšší správní soud upozornil již v rozsudku ze dne 23. 3. 2017, č. j. 10 As 299/2016 - 29, pokud vzniknou vlastníku SZTE náklady spojené s odpojením, včetně nákladů na odstranění tepelné přípojky a předávací stanice, je stavebník dle věty druhé § 77 odst. 5 energetického zákona povinen tyto náklady uhradit (srov. též rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 3. 2014, sp. zn. 33 Cdo 4273/2013).

pokračování

[26] Stěžovatel byl ve stavebním řízení účastníkem na základě jednak svého vlastnického práva k SZTE na pozemku, kde měla proběhnout dotčená stavba, a rovněž i práva odpovídajícího věcnému břemeni, které mohly být stavbou dotčeny. Jeho účastenství mu tudíž neplyne přímo z § 77 odst. 5 energetického zákona, a proto se mu nepřiznávají žádná další práva ve stavebním řízení, právo vznášet námitky ve veřejném zájmu nevyjímaje. Tvrzení stěžovatele, že námitky jsou svojí povahou námitkami proti nezákonnosti projektové dokumentace, neobstojí, protože vznesené námitky nezákonnosti se týkají jiné roviny zájmů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2016, č. j. 1 As 258/2015 - 37). Zájem stěžovatele na posouzení vlivu stavby na SZTE v rámci stavebního řízení proto nemůže mít za následek vznik povinnosti správních orgánů tuto otázku projednat a zohlednit ve svém rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s postupem žalovaného i krajského soudu. K námitkám týkajícím se nezákonnosti rozhodnutí pro rozpor s energetickým zákonem, zákonem na ochranu ovzduší a územní energetickou koncepcí města Liberec nemůže Nejvyšší správní soud přihlížet, neboť jim neodpovídá žádné dotčené subjektivní právo stěžovatele. Oprávnění hájit veřejný zájem mají v daném řízení dotčené správní orgány, jejichž názor byl před vydáním stavebního povolení zjištěn, takže v tomto smyslu se stavební úřad zabýval souladem stavby s veřejným zájmem. Stejným způsobem je nutné vypořádat rovněž námitku stěžovatele ohledně nesprávně provedeného ověření ekonomické nepřijatelnosti vytápění pomocí SZTE, neboť stěžovateli zde opět nesvědčí žádné dotčené subjektivní právo.

[27] Nejvyšší správní soud neshledal ani pochybení v tom, že žalovaný nepostupoval podle § 149 odst. 4 správního řádu a nevyžádal si potvrzení nebo změnu stanovisek dotčených orgánů. V rozsudku ze dne 29. 9. 2016, č. j. 9 As 238/2015 - 38, Nejvyšší správní soud uvedl, že „*nebyla-li* [stěžovatelka] *oprávněna hájit veřejné zájmy a nesměřují-li její odvolací námitky týkající se nezbytnosti přezkumu uvedených stanovisek nadřízeným správním orgánem k ochraně jejích věcných práv, nestíhala žalovaného povinnost iniciovat přezkumné řízení uvedených stanovisek.*“ Tamtéž také uvedl, že „*pokud stěžovatelka v kasační stížnosti namítala porušení základních zásad správního řízení (§ 2 odst. 1, § 3, § 4 odst. 4 s. ř.) pouze v obecné rovině, je nutné uvést, že není povinností soudu vyjadřovat k porušení těchto zásad a dohledávat za ni, zda citovaná ustanovení nebyla porušena, neboť pouhé odkazy na právní předpisy bez uvedení skutkových, na daný případ individualizovaných výtek, nelze považovat za kasační námitky.*“

[28] Nejvyšší správní soud konstatuje, že již opakovaně stěžovateli vysvětlil, že změna způsobu vytápění představuje zpravidla změnu stavby, která má charakter pouhé stavební úpravy a nemá vliv na životní prostředí ani neklade nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, tudíž u ní není vyžadováno územní rozhodnutí ani územní souhlas (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. září 2016, č. j. 9 As 238/2015 - 38).

[29] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud zhodnotil věc správně, jeho závěry vycházejí z dostatečně zjištěného skutkového stavu a v právních úvahách krajský soud nikterak nevybočil z platné právní úpravy ani z judikatury správních soudů. Z výše

popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti napadenému rozsudku v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

[30] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 20 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti mu proto nenáleží. Žalovanému žádné náklady přesahující jeho běžnou správní činnost nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 15. srpna 2018

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu