



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **Teplárna Liberec, a. s.**, se sídlem tř. Dr. Milady Horákové 641/34a, Liberec 4, zastoupená Mgr. Martinem Pecklem, advokátem se sídlem Italská 27, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Statutární město Liberec**, se sídlem Dr. E. Beneše 1, Liberec 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 27. 3. 2014, č. j. 59 A 78/2013 – 66,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

### O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozsudkem ze dne 27. 3. 2014, č. j. 59 A 78/2013 – 66, zamítl žalobu podanou žalobkyní (dále jen „stěžovatelka“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 15. 7. 2013, č. j. OÚPSŘ 183/2013 – 330 – rozh., kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Liberec (dále jen „stavební úřad“) ze dne 20. 3. 2013, č. j. SURR/7130/116545/12 - Ja, jímž bylo vydáno stavební povolení na stavební úpravy bytového domu v ul. Na Perštýně č. p. 592, Liberec IV. – Perštýn, za účelem „*instalace plynových kotlů pro ohřev ÚT a TV*“.

Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že při posuzování postavení stěžovatelky ve stavebním řízení a jejích námitek vycházel z judikatury Nejvyššího správního soudu, např. z rozsudků ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 52/2011 - 159 a ze dne 3. 3. 2011, č. j. 7 As 108/2010 - 71, v nichž byla řešena otázka možnosti dodavatele tepelné energie uplatňovat námitky ve stavebním řízení týkajícím se změny způsobu vytápění a odpojení



bytových domů od soustavy zásobování tepelnou energií (dále jen „SZTE“). Krajský soud konstatoval, že postavení stěžovatelky jako držitelky licence na rozvod tepla a dodavatelky tepelné energie do budov v rámci obchodních vztahů determinuje možnost vznášet jen některé námitky. S odkazem na další rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2004, č. j. 7 A 139/2001 - 67, a ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007 - 83, dospěl k závěru, že stěžovatelka nebyla oprávněna uplatňovat žalobní námitky k ochraně veřejných subjektivních práv jiné osoby či k ochraně veřejného zájmu, když podle ust. § 114 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), mohla vznášet jen ty námitky, kterými by poukázala na přímé dotčení svých práv odpovídajících zákonnému věcnému břemeni za účelem přístupu ke svému rozvodnému tepelnému zařízení v bytovém domě. V dané věci se však stěžovatelka dovolávala ochrany vlastnického práva k SZTE ve veřejném zájmu a jen obecně. Nespecifikovala, jak se povolené stavební úpravy konkrétně dotknou jejích práv k SZTE a pouze zmínila snížení účinnosti a provozuschopnosti SZTE a možnost vzniku technických problémů. Podle krajského soudu ze žádného ustanovení zákona č. 458/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „energetický zákon“) ani z jiného právního předpisu nevyplývá povinnost správních orgánů ve stavebním řízení zjišťovat, jak se případná změna způsobu vytápění dotkne provozování SZTE jako celku, a řešit, zda v důsledku povolované změny způsobu vytápění dojde k tomu, že provozování SZTE již nebude pro dodavatele možné či ekonomické. Ust. § 77 odst. 5 energetického zákona, a rovněž ust. § 3 odst. 8 zákona č. 86/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, jež bylo s účinností od 1. 9. 2012 nahrazeno ust. § 16 odst. 7 zákona č. 201/2012 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“), se změnou způsobu vytápění počítá, a to právě i ve formě odpojení od stávající SZTE a zřízení vlastního zdroje vytápění, neboť odběrateli se v takovém případě ukládá povinnost hradit náklady spojené s odpojením od rozvodného tepelného zařízení, a i případně náklady na přeložku rozvodných tepelných zařízení ve smyslu ust. § 86 odst. 2 energetického zákona. Zhoršení provozuschopnosti či ekonomiky provozu SZTE nemohlo být za daného legislativního rámce řešeno ve stavebním řízení, a nemohlo tedy být důvodem pro odepření vydání povolení na změnu způsobu vytápění při splnění zákonných podmínek. Ani stoupající cena tepelné energie pro ostatní odběratele ze stěžovatelčiny SZTE není důvodem pro nevydání stavebního povolení na změnu způsobu vytápění. Proto se stěžovatelka nemůže s úspěchem dovolávat ochrany těchto práv s odkazem na ochranu veřejného zájmu. Dále se krajský soud zabýval žalobní námitkou týkající se rozporu stavebního záměru s územní energetickou koncepcí města Liberec a uvedl, že podle ust. § 4 zákona č. 406/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a dle prováděcího nařízení č. 195/2001 Sb., územní energetická koncepce pro statutární město, resp. na úrovni kraje, obsahuje cíle a principy řešení. Obsahuje tedy určitou koncepci a doporučení z hlediska nakládání s energiemi, avšak nezakládá přímo povinnost využití tepelné energie z centrálního zásobování teplem, resp. SZTE. Z územní energetické koncepce statutárního města Liberec, ale ani z Krajské územní koncepce Libereckého kraje, v níž je obsaženo pouze doporučení městům a obcím při vytváření územních energetických koncepcí, nelze dovodit povinnost využívat v dosahu centrálního zásobování teplem, resp. SZTE, jediné tohoto zdroje a právo stěžovatelky jako vlastníka soustavy dodávat do předmětného bytového domu tepelnou energii. Tento výklad pak odpovídá přiměřené svobodě volby systému vytápění, kterou zmiňuje Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 3. 2007, č. j. 1 As 16/2006 - 54, a již se týkal i nález Ústavního soudu ze dne 18. 3. 1997, sp.zn. Pl. ÚS 37/96. Uvedený žalobní bod pak neměl spojitost s možným dotčením stěžovatelčiných věcných práv. Ke stěžovatelkou tvrzenému rozporu se zákonem o ochraně ovzduší krajský soud konstatoval, že jde také o námitku jdoucí nad rámec oprávnění podle ust. § 114 odst. 1 stavebního zákona. Stěžovatelka nemohla být zkrácena na právu na příznivé životní prostředí, neboť takové právo jí jako právnické osobě z povahy věci nenáleží. Ustanovení zákona o ochraně ovzduší zakotvující povinnost fyzickým a právnickým osobám využít pro vytápění teplo ze SZTE či jiného zdroje, který není stacionární, při naplnění zákonem stanovených podmínek, není koncipováno



pokračování

k ochraně SZTE a nezakládá vlastníku SZTE žádné veřejné právo zásobovat fyzické či právnické osoby tepelnou energií ani právo, aby vlastník SZTE vystupoval k ochraně veřejných zájmů na úseku ochrany ovzduší. Krajský soud poukázal také na to, že v citovaných rozsudcích Nejvyššího správního soudu je zdůrazněna nutnost posoudit změnu způsobu vytápění stavby z hlediska ekonomické přijatelnosti pro stavebníka, kdy ekonomické zájmy stěžovatelky nemohly být ve stavebním řízení zohledněny. Stěžovatelka tak nemohla namítat nesprávný způsob doložení nákladů na vytápění z jiného zdroje. Krajský soud proto nevyhověl ani návrhu stěžovatelky a nedoplnil dokazování o jí označenou listinou, která se vztahovala ke způsobu, jakým mají být porovnávány ceny vytápění. Současně však nepopřel závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, č. j. 1 As 16/2006, kdy se jednalo o případ opačný, ve kterém se soudní ochrany domáhal stavebník, jemuž nebylo vydáno stavební povolení k výstavbě vlastní plynové kotelny. Krajský soud neshledal ani rozpor napadeného rozhodnutí se stavebním zákonem z důvodu absence územního řízení, neboť v žalobě nenalezl konkrétní tvrzení, jak se neprovedení územního řízení negativně dotklo právního postavení stěžovatelky. Za důvodné nepovažoval také její námitky týkající se porušení jejích procesních práv ve smyslu ust. § 114 odst. 1 stavebního zákona a ust. § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) ohledně závazných stanovisek, neboť vytýkané postupy správních orgánů nemohly mít žádný dopad do právní sféry stěžovatelky. Krajský úřad odvolací řízení vadami nezatížil, pokud si nevyžádal potvrzení či změnu stanoviska Magistrátu města Liberce, odboru životního prostředí ze dne 22. 2. 2013, závazné stanovisko Hasičského záchranného sboru Libereckého kraje ze dne 1. 8. 2012 a vyjádření Krajské hygienické stanice Libereckého kraje ze dne 25. 7. 2012, neboť stěžovatelka v tomto směru svoje výhrady nespojila s dotčením svých věcných práv, k jejichž ochraně byla podle ust. § 114 odst. 1 stavebního zákona oprávněna. K námitce absence stanoviska SEI krajský soud uvedl, že správní orgány nebyly povinny si takové stanovisko vyžádat, neboť podle ust. § 2 odst. 4 písm. b) bod 2 vyhlášky č. 195/2007 Sb., se závazné stanovisko nevydává u zdrojů tepla do výkonu 1 MW, tj. ani v daném případě, kdy se jednalo o stavební řízení, ve kterém byla povolována změna způsobu vytápění spočívající ve vybudování nového zdroje tepla. Námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí krajský soud nevyhověl, neboť byla uplatněna zcela obecně. Krajský soud rovněž v obecné rovině považoval rozhodnutí správních orgánů za přezkoumatelná, tvořící jeden celek a obsahující jasné posouzení projednávané věci. Závěrem krajský soud zdůraznil, že k odpojení předmětného bytového domu od stěžovatelčiny SZTE nedošlo přímo a jedině rozhodnutím správních orgánů, neboť vztah stěžovatelky a stavebníka k dodávce tepelné energie byl vztahem soukromoprávním, který byl ukončen.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. V kasační stížnosti namítala nesprávné právní posouzení přípustnosti jejích námitek ve stavebním řízení, které spatřovala v tom, že ačkoliv krajský soud uznal důvody jejího účastenství ve stavebním řízení, omezil její možnost úspěšně vznášet žalobní námitky k ochraně veřejného zájmu s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Stěžovatelka však uplatnila námitky ve stavebním řízení zcela v souladu se stavebním zákonem. Krajský soud nesprávně posoudil námitky, týkající se dotčení stěžovatelčiny SZTE jako celku a případného zhoršení provozuschopnosti a ekonomiky provozu SZTE, jako nepřipustné. Za nesprávné právní posouzení označila stěžovatelka i hodnocení krajského soudu, který žalobní námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí a nedostatečného zjištění stavu věci, považoval za námitky zcela obecné. Stěžovatelka je toho názoru, že jako účastník řízení z titulu vlastnictví SZTE (včetně přípojky do předmětného bytového domu), a jako oprávněná z věcného břemene měla právo uplatňovat námitky proti projektové dokumentaci ve smyslu ust. § 114 stavebního zákona. Podmínky pro změnu způsobu vytápění nejsou upraveny ve stavebním zákoně, ale v zákoně energetickém a v zákoně o ochraně ovzduší, a tudíž vyloučení námitek stěžovatelky z projednání krajským soudem bylo nesprávné.



Stěžovatelka také namítala, že předmětnou stavbou jsou dotčena její vlastnická práva k SZTE, neboť odpojením vytápěného objektu od SZTE dochází ke snížení provozuschopnosti soustavy z důvodu změny hydraulických parametrů, konkrétně ke zvýšení měrných teplotních a tlakových ztrát, kdy na dopravu 1 GJ tepla ke koncovému uživateli bude nutné vynaložit větší energii, a tím vzrostou i náklady vyvolávající nutnost přestavby SZTE. Stavební úřad neměl k dispozici stanovisko ministerstva pro místní rozvoj ze dne 4. 3. 2009, č. j. 36919/09-82, ani posudek vypracovaný pro lokalitu Liberec - Františkov, ve které se nachází další objekty odpojované od SZTE. Stěžovatelka neměla tento posudek k dispozici v době podání žaloby, a proto jej přeložila spolu s kasační stížností. Dále namítala, že její práva nemají jen soukromoprávní aspekt, neboť SZTE je zřizována a provozována podle energetického zákona ve veřejném zájmu. Ten je vyjádřen v příslušné územní energetické koncepci statutárního města Liberec, která vytápění SZTE jednoznačně preferuje a přechod na vytápění z lokálního zdroje podmiňuje nedostupností SZTE. Výše uvedené potvrzuje stěžovatelčinu aktivní legitimaci v řízení o žalobě, neboť změna způsobu vytápění má za následek zkrácení jejích hmotných práv, kdy nejde jen o fyzický zásah do materiálu, ale o dopady na SZTE provozovanou jako celek ve veřejném zájmu. Za nesprávné považuje stěžovatelka hodnocení krajského soudu, že povolením lokálního plynového kotle není dotčeno její věcné břemeno k umístění příslušné přípojky, neboť je zřejmé, že přípojka se stane naprosto nadbytečná, když ztratí způsobilost být užívána k účelu vytápění. Krajský soud přistupuje k otázce dotčenosti SZTE pouze v rovině soukromoprávní a nezohledňuje veřejný zájem na dodávku tepla podle energetického zákona. Právní předpisy přitom 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. Stěžovatelka vyjádřila také nesouhlas s tím, že by v žalobě nerozvedla, jaké skutkové okolnosti jsou pro posouzení věci relevantní. V žalobě uvedla, jaké náklady by měly být zvažovány při posuzování podmínky ekonomické nepřijatelnosti dodávek ze SZTE vyplývající ze zákona o ochraně ovzduší. Také namítala nesprávné právní posouzení podmínky ekonomické nepřijatelnosti zásobování ze SZTE podle ust. § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší. Nesouhlasí s tím, že by nemohla namítat nesprávný způsob doložení nákladů na vytápění z jiného zdroje tepelné energie, přičemž za nesprávné považuje i odmítnutí provedení důkazu listinou, která obsahovala způsob výpočtu nákladů na vytápění z domovní kotelny pro účely porovnání cen vytápění. Jestliže ze zákona o ochraně ovzduší vyplývá, že změnu vytápění lze povolit jedinečně tehdy, je-li zásobování teplem ze SZTE pro stavebníka ekonomicky nepřijatelné, je na stavebním úřadu, aby se splněním této zákonné podmínky zabýval a zkoumal ji. K tomuto názoru ostatně dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 4. 2013, č. j. 7 As 71/2012, když uvedl, že nelze vycházet z ekonomického propočtu stavebníka, aniž by bylo ověřeno, zda jím uváděné údaje odpovídají skutečnosti. Tomu odpovídá i stanovisko ministerstva pro místní rozvoj („Změna způsobu vytápění v souvislosti s odpojením od soustavy zásobování tepelnou energií - metodická pomůcka odboru stavebního řádu“), podle kterého stavebník musí jednoznačně a přesvědčivě prokázat, že je pro něj využití SZTE ve srovnání s navrhovaným způsobem vytápění ekonomicky nepřijatelné. Ekonomickou nepřijatelnost zásobování ze SZTE neprokazuje stavebníkem předložená kalkulace, která je zjevně neúplná a nepodložená, přičemž stavebník k doplnění chybějících údajů nebyl vyzván. Stěžovatelka namítala i nesprávné právní posouzení závaznosti územní energetické koncepce a územního plánu. Poukázala na to, že tato koncepce jednoznačně preferuje zásobování teplem ze SZTE, zatímco zásobování na bázi zemního plynu podmiňuje nedostupností systému centrálního zásobování teplem. Ačkoliv podle ust. § 77 odst. 5 energetického zákona je soulad změny způsobu vytápění s územní energetickou koncepcí jednou z neopominutelných podmínek pro povolení změny způsobu vytápění ve stavebním řízení, správní orgány soulad stavebního záměru s územní energetickou koncepcí nehodnotily. Krajský soud tento postup správním orgánům nevytkl, přičemž vyslovil závěr, že územní energetická koncepce obsahuje pouze určitá doporučení a nezakládá přímo povinnost využití tepelné energie ze SZTE. Správní orgány,



pokračování

jakož i krajský soud, rovněž pochybily, když soulad předmětné stavby s územně plánovací dokumentací buď vůbec neposuzovaly, nebo jej posoudily nesprávně. Stěžovatelka nesouhlasila ani s tím, že ve věci nebylo vedeno územní řízení a nebylo vydáno územní rozhodnutí. Za nesprávný označila závěr krajského soudu, že při uplatnění námitky absence územního řízení nijak neodůvodnila, jak se tento postup správních orgánů negativně dotkl jejích práv. S odkazem na ust. § 81 odst. 1 stavebního zákona dovozovala závažnost procesního pochybení spočívajícího v neprovedení územního řízení s tím, že právě v tomto řízení by bylo možné zkoumat dopady odpojení bytového domu na fungování SZTE, jakož i na životní prostředí. S odkazem na nezbytnost územních řízení při výstavbě nových budov i v případě odpojení musí být podle stěžovatelky zkoumána proveditelnost a účinky odpojení na provozovanou síť. Možné důsledky takového zásahu jsou uvedeny v posudku připojeném ke kasační stížnosti. V rámci stížní námitky nezákonnosti rozsudku krajského soudu stěžovatelka tvrdila porušení svých práv, která jí garantují ust. § 89 odst. 2, § 149 odst. 4, § 2 odst. 1 a 4, § 3 a § 4 odst. 4 správního řádu s tím, že porušení těchto ustanovení způsobilo nesprávné právní posouzení věci. Krajský soud se rovněž nevypořádal se žalobními námitkami ohledně porušení citovaných ustanovení správního řádu, s výjimkou argumentace k ust. § 149 odst. 4 správního řádu, s níž však stěžovatelka nesouhlasí. Stěžovatelka také namítala vady řízení spočívající v nepřezkoumání splnění podmínky ekonomické nepřijatelnosti zásobování teplem ze SZTE a podmínky souladu předmětné stavby s územním plánem. Z výše uvedených důvodů navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správních orgánů obou stupňů.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

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 pro ohřev ÚT a TV, resp. na vybudování vlastní plynové kotelny. Stavební povolení bylo stavebníku (Společenství vlastníků domu 592, se sídlem Na Perštýně 592, Liberec) vydáno podle ust. § 115 stavebního zákona, přičemž stavební úřad konstatoval, že žádost o povolení stavby přezkoumal z hledisek podle ust. § 111 stavebního zákona, projednal ji s účastníky řízení a dotčenými orgány a zjistil, že uskutečněním nebo užíváním stavby nejsou ohroženy zájmy chráněné stavebním zákonem. Správní orgány rovněž shledaly, že stěžovatelka je vlastníkem tepelného zařízení v předmětném bytovém domě a svědčí jí tedy právo z titulu věcného břemene podle ust. § 76 odst. 5 energetického zákona.

Protože předmětem řízení byla změna dosavadní stavby bytového domu, resp. 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 ust. § 77 odst. 5 energetického zákona, které obsahuje speciální úpravu podmínek pro povolení stavby spočívající ve změně vytápění.

Podle ust. § 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.

Podle první z podmínek citovaného ustanovení 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



v řízení podle ust. § 108 a násl. stavebního zákona, v němž mohla stěžovatelka ve smyslu ust. § 114 odst. 1 stavebního zákona uplatňovat práva účastníka řízení. Podle citovaného 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 jakýchkoliv námitek, ale jen takových, které jsou spojeny s přímým dotčením na právech zakládajících její účastenství.

Správní orgány i krajský soud tedy postupovaly v souladu se zákonem, jestliže zvažovaly rozsah, v jakém stěžovatelka může uplatnit námitky vůči stavebnímu povolení. Rozsah a povaha námitek byly determinovány důvodem jejího účastenství. Stěžovatelka tak mohla být dotčena jedinečně na právech k tepelnému zařízení umístěnému v předmětném bytovém domě, pokud by na tomto zařízení či technologii byly číněny nějaké zásahy. Ze stavebního povolení a z přiložené projektové dokumentace vyplývá, že změna způsobu vytápění spočívala v instalaci plynových kotlů pro ohřev ÚT a TV, přičemž v technické zprávě je uvedeno pouze provedení doprovodného odpojení od SZTE uzavřením armatur na přívodech do budovy. Stěžovatelka v podaném odvolání, a následně ani v žalobě, neuvedla žádné námitky proti projektové dokumentaci, které by se týkaly zásahu či dotčení jejího tepelného zařízení. Námitky týkající se porušení jejích vlastnických práv uplatnila pouze v obecné rovině poukazem na problémy technického rázu mající vliv na provozuschopnost a funkčnost celé soustavy SZTE. Neuvedla však žádné relevantní důkazy, které by tato její tvrzení podpořily. Až ke kasační stížnosti připojila posudek ze srpna 2013, který obsahuje vyčíslení ekonomických dopadů na provoz tepelné soustavy a míru znečištění ovzduší způsobenou odpojením domů skupiny 1+2+3+4 v lokalitě Františkov, které však nesouvisí s důvodem, pro který byla účastníkem stavebního řízení. Skutečnosti uváděné v tomto posudku stěžovatelka neuplatnila v řízení před správními orgány ani v řízení před krajským soudem, a proto je tento listinný důkaz nejen nepřijatelný pro nesouvislost s důvodem účastenství stěžovatelky v řízení, ale je i procesně nepřipustný. Stěžovatelka v průběhu správního řízení, a ani v žalobě, neuvedla žádné konkrétní námitky ve smyslu ust. § 114 odst. 1 stavebního zákona proti způsobu provádění a užívání stavby ani vůči takovým požadavkům dotčených orgánů ve stavebním řízení, jimiž by bylo dotčeno její vlastnické právo nebo právo vyplývající jí z věcného břemene. Neuváděla, že by při provádění změny stavby neměla zajištěnu ochranu stávajícího zařízení nebo přístup k tomuto zařízení. Až v kasační stížnosti namítala dotčení svého práva z věcného břemene nevyužitím přípojky, a tedy její nadbytečnosti. Tato námitka však nesouvisí s jejím právem přístupu k přípojce, protože obhospodařování této přípojky nic nebrání. Podle Nejvyššího správního soudu je nedůvodné tvrzení stěžovatelky, že ve stavebním řízení lze vedle fyzických zásahů do tepelné soustavy projednávat i dopady na SZTE jako celek v příslušné lokalitě. Ve stavebním řízení o žádosti o stavební povolení nejsou předmětem posuzování otázky ekonomické výhodnosti či nevýhodnosti stavby pro účastníky řízení. Námitky stěžovatelky poukazující na dotčení SZTE jako celku a na případné zhoršení provozuschopnosti a ekonomiky provozu SZTE z důvodů měrných teplotních a tlakových ztrát vyvolávajících nutnost přestavby SZTE svědčí pouze o dopadu do ekonomické sféry stěžovatelky jako dodavatele tepelné energie v důsledku ztráty jednoho z jejích odběratelů. Ale i v případě, že by se dopady způsobené ztrátou části odběratelského řetězce promítly do ceny ostatních odběratelů tepelné energie ze SZTE, nešlo by o situaci vytvářející veřejný zájem, který by měl být chráněn ve stavebním řízení, jelikož ve stavebním řízení nejsou předmětem posouzení ekonomické zájmy účastníků řízení. Stěžovatelkou uplatněné námitky o veřejném zájmu na provozuschopnosti soustavy SZTE a udržení dosavadních nákladů nelze podřadit pod námitky proti projektové dokumentaci



pokračování

stavebních úprav, neboť se týkají zcela jiné roviny zájmů. Je třeba rozlišovat na jedné straně změnu způsobu vytápění z pohledu energetického a stavebního zákona projednávanou ve stavebním řízení, a na druhé straně soukromoprávní vztah, z něhož vyplývají důsledky spočívající v omezení dodávek tepelné energie do předmětného bytového domu a případně i v omezení provozu SZTE. Je zřejmé, že změna způsobu vytápění není v zájmu stěžovatelky, neboť sníží její dosavadní odbyt tepelné energie. Tento její zájem, jako soukromoprávního subjektu, však není v daném řízení relevantní a neurčuje její postavení, jako účastníka veřejnoprávního řízení. Skutečnost, že stěžovatelka provozuje SZTE podle energetického zákona ve veřejném zájmu (ust. § 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 podnikateli s tepelnou energií přivlastňovat si oproti jiným subjektům ochranu veřejných zájmů a oponovat stavebnímu záměru jiných soukromých osob z pozice ochránce veřejných zájmů, která jí nepřísluší.

Správní orgány i krajský soud tak v dané věci postupovaly nejen v souladu s tím, v jakém rozsahu stavební zákon umožňuje kvalifikovaně uplatňovat námitky ve stavebním řízení, ale řídily se i judikaturou Nejvyššího správního soudu, který se již ve svých rozsudcích 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, vyslovil negativně k možnosti uplatňovat námitky, které přesahují rámec vymezený stavebním zákonem. 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, které se týkají rovněž změny vytápění z vlastního plynového zdroje v jiných bytových domech a ukončení využívání SZTE ve vlastnictví stěžovatelky. V těchto rozsudcích Nejvyšší správní soud opětovně vyslovil, že smyslem účastenství stěžovatelky v řízení podle ust. § 77 odst. 5 energetického zákona má být ochrana jejich věcných práv k nemovitosti, nikoliv ochrana podnikatelských záměrů, ekonomických zájmů a dosavadních investic do SZTE včetně případných investic do rekonstrukce či modernizace části jejího rozvodného tepelného zařízení.

Stěžovatelka však v kasační stížnosti zastává názor, že svými námitkami nepřesáhla zákonem vymezený rámec, přičemž své oprávnění dovozuje z ustanovení speciálních zákonů, tj. z energetického zákona a ze zákona o ochraně ovzduší. Bylo tedy třeba zabývat se i tím, zda tyto zákony nepřiznávají stěžovateli práva uplatňovat jiné námitky, než které jí přísluší dle stavebního zákona.

Podle ust. § 77 odst. 5 energetického zákona je nezbytné projednat změnu vytápění stavby ve stavebním řízení. To znamená, že energetický zákon ve své první podmínce, tj. provedení stavebního řízení, nedává stěžovateli více práv, než má ve stavebním řízení podle ust. § 114 odst. 1 stavebního zákona. Stěžovatelka 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, který hájí příslušné orgány státní správy. Stěžovatelka není v 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, konkrétně vydáním souhrnného vyjádření Magistrátu města Liberec, odboru životního prostředí ze dne 14. 8. 2012, z hlediska ochrany jednotlivých složek životního prostředí, a také závazným stanoviskem Magistrátu města Liberec, odboru životního prostředí ze dne 22. 2. 2013, ve vztahu k ochraně ovzduší. Protože stěžovatelka uplatňovala veřejný zájem na ochraně životního prostředí z hlediska ochrany ovzduší jako jedné ze složek životního prostředí, Nejvyšší správní soud vycházel z právní úpravy obsažené v zákoně o ochraně ovzduší, který v ust. § 16 odst. 7 (dříve v ust. § 3 odst. 8 zákona č. 86/2002 Sb.,



o ochraně ovzduší) stanoví, že právnická a fyzická osoba je povinna, je-li to pro ni technicky možné a ekonomicky přijatelné, u nových staveb nebo při změnách stávajících staveb využít pro vytápění teplo ze soustavy zásobování tepelnou energií nebo zdroje, který není stacionárním zdrojem. Posouzení ekonomické přijatelnosti jiného způsobu vytápění z hlediska zákona o ochraně ovzduší je třeba odlišit od posuzování vlivů změny tepelného zdroje na kvalitu ovzduší. Vliv změny stavby na kvalitu ovzduší primárně posuzuje příslušný dotčený orgán státní správy a své posouzení promítá do svého stanoviska předkládaného ve stavebním řízení. Příslušný správní orgán zajišťující ochranu ovzduší však není povolán k tomu, aby posuzoval ekonomickou přijatelnost navrhované změny. O splnění podmínky ekonomické nepřijatelnosti dosavadního zásobování teplem ze SZTE a ekonomicky výhodnějším zásobování teplem z vlastního zdroje stavebníka je povinen si učinit úsudek stavební úřad. Ekonomickou přijatelnost změny způsobu vytápění je přitom nutné posuzovat z hlediska práv stavebníka, neboť vůči jeho osobě zákon o ochraně ovzduší v ust. § 16 odst. 7 stanoví benevolenci přechodu na jiný zdroj vytápění. Energetický zákon tedy neukládá ekonomické posouzení přijatelnosti zásobování teplem ze SZTE nebo ze stacionárního zdroje provozovateli SZTE, a proto mu ani nemůže zakládat procesní právo účastníka řízení uplatňovat námitky proti tomu, jakým způsobem ekonomicky přijatelnější řešení zásobování teplem prokazuje stavebník. Krajský soud tak správně vyhodnotil, že pokud nemohly být ekonomické zájmy stěžovatelky v řízení zohledněny, nemůže namítat ani nesprávný způsob doložení nákladů na vytápění z jiného zdroje. Stěžovatelka své tvrzení o oprávněnosti hájit své zájmy jako zájmy veřejné uplatnila i ve stížní námitce týkající se závaznosti územní energetické koncepce a územního plánu jako třetí podmínky ust. § 77 odst. 5 energetického zákona. Rovněž zájmy v území z hlediska územní energetické koncepce a územního plánu nepřísluší hájit stěžovateli, ale náleží k posouzení stavebnímu úřadu. V tomto směru krajský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, č. j. 1 As 16/2006 - 54, a na nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 3. 1997, sp.zn. Pl. ÚS 37/96, které se týkaly otázky svobodné volby vytápění, správně vyhodnotil, že územní energetická koncepce, ani územní plán nezakládají absolutní povinnost využití tepelné energie ze SZTE. Opatřením obecné povahy totiž nelze ukládat práva a povinnosti nad rámec zákona, jak vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98.

Důvodnou neshledal Nejvyšší správní soud ani stížní námitku absence vedení územního řízení podle ust. § 81 stavebního zákona. Změna způsobu vytápění představuje změnu dokončené stavby, neboť vytápění stavby je její nedílnou součástí a spolu s další technickou vybaveností zajišťuje využití stavby tak, jak byla realizována a kolaudována. Z důvodu povahy změny stavby nebylo územní řízení podmínkou pro povolení změny způsobu vytápění. Ochrana životního prostředí přitom byla hájena prostřednictvím dotčených orgánů ve stavebním řízení.

Možné dopady na SZTE odpojením bytového domu a úvahy o potřebě repase SZTE se předmětné změny stavby rovněž nijak netýkají.

Výše uvedené hodnocení stížných námitek ve svém důsledku odůvodňuje neoprávněnost dalšího stěžovatelčina tvrzení o porušení procesních předpisů a zkrácení jejích práv, která jí zaručují ust. § 2, § 3 a § 4 správního řádu obsahující základní zásady činnosti správních orgánů, dále ust. § 89 odst. 2 správního řádu o právu na odvolací přezkum v souladu s právními předpisy a povinnost přezkumu závazných stanovisek nadřízeným správním orgánem podle ust. § 149 odst. 4 správního řádu. Krajský soud, jakož i správní orgány, se s námitkami stěžovatelky vypořádaly dostatečně a v souladu se zákonem. Náležitě a přezkoumatelným způsobem odůvodnily, na jakém skutkovém a právním posouzení věci založily svá rozhodnutí. Zabývaly se především přípustným rozsahem námitek stěžovatelky, který vycházel z jejího postavení podle právní úpravy a požadavků daných energetickým zákonem, zákonem o ochraně ovzduší a stavebním zákonem. Krajský soud se dostatečně vypořádal s jednotlivými žalobními



pokračování

námitkami a učinil správný závěr o jejich nepřipustnosti. Krajský soud také správně dovodil, že nebyla-li stěžovatelka oprávněna hájit veřejné zájmy a její odvolací námitky týkající se nezbytnosti přezkumu závazných stanovisek Hasičského záchranného sboru Libereckého kraje ze dne 1. 8. 2012, a Magistrátu města Liberec, odboru životního prostředí, oddělení odpadů a ovzduší ze dne 22. 2. 2013, nadřízeným správním orgánem podle ust. § 149 odst. 4 správního řádu, nesměřují k ochraně jejích věcných práv, nebyl krajský úřad, k odvolání stěžovatelky povinen iniciovat přezkumné řízení uvedených stanovisek.

Ve stížní námitce ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. stěžovatelka namítala vadu řízení spočívající v nedostatečném vypořádání splnění podmínky ekonomické nepřijatelnosti zásobování teplem ze SZTE a podmínky souladu předmětné stavby s územním plánem. Ani tato námitka však není důvodná vzhledem k výše uvedenému závěru o mezích účastnických práv stěžovatelky.

S ohledem na výše uvedené hodnocení stížních námitek není rozsudek krajského soudu nezákonný z důvodů uplatněných v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud proto podle ust. § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. kasační stížnost zamítl. Učinil tak postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta 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. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatelka v řízení úspěch neměla a krajskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

Osoba zúčastněná na řízení nemá podle ust. § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jí vznikly náklady a není dán ani důvod zvláštního zřetele hodný pro přiznání jiných nákladů řízení.

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

V Brně dne 13. listopadu 2014

JUDr. Eliška Cihlářová  
předsedkyně senátu