



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **Teplárna Liberec, a. s.**, se sídlem tř. Dr. Milady Horákové 641/34a, 460 01 Liberec 4, zastoupená Mgr. Martinem Pecklem, advokátem se sídlem Italská 27, 120 00 Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, 461 80 Liberec 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 10. 2013, sp. zn. OÚPSŘ 308/2013-330-rozh., o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 28. 8. 2014, č. j. 59 A 110/2013 – 78,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Žalobkyně je vlastníkem přípojky a části soustavy zásobování tepelnou energií v Liberci (dále jen „SZTE“) v okolí bytových domů č. p. 1415 a 1416 v Liberci XXX, ul. Vnitřní. Dne 24. 7. 2013 vydal Magistrát města Liberec, odbor stavební úřad (dále jen „stavební úřad“), na žádost Bytového družstva Vnitřní 1415 a 1416 pod č. j. SURR/7130/080620/13-So, stavební povolení na stavbu „*Stavební úpravy pro změnu vytápění a obřev bytových domů č. p. 1415 a 1416, ulice Vnitřní, Liberec XXX*“. Uvedená stavba spočívá v osazení dvou plynových kondenzačních kotlů v samostatném prostoru v suterénu bytového domu č. p. 1415, s nasáváním spalovacího vzduchu na fasádě a s odtažením spalin fasádním komínem, který má být vyveden svisle nad střechu a ukončen minimálně 0,5 metru nad úroveň atiky. Součástí stavby jsou dále stavební úpravy spočívající ve zhotovení prostupů ve svislé konstrukci objektu pro instalaci komínu a sání vzduchu, zhotovení nutných potrubních rozvodů apod. Realizací stavby má dojít ke změně

způsobu vytápění bytových domů, a to nahrazení vytápění ze SZTE vytápěním z lokálního zdroje.

[2] Proti rozhodnutí o vydání stavebního povolení podala žalobkyně odvolání, v němž zejména namítala, že se stavební úřad nevypořádal se splněním podmínek stanovených v zákoně č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), v zákoně č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, a v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a dále souladem stavby s veřejným zájmem.

[3] Žalovaný odvolání žalobkyně v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl. Uvedl, že byl zjištěn stav, o kterém nejsou důvodné pochybnosti, a že do vlastnictví žalobkyně předmětnou stavbou nebude zasahováno. Zákonné podmínky pro vydání stavebního povolení byly podle žalovaného naplněny.

## II. Shrnutí rozsudku krajského soudu

[4] Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně u Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočky v Liberci. Ten rozsudkem ze dne 28. 8. 2014, č. j. 59 A 110/2013 – 78, žalobu zamítl.

[5] Krajský soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že žalobkyně mohla jako účastník řízení úspěšně vznášet podle § 114 odst. 1 stavebního zákona jen ty námitky, kterými poukáže na přímé dotčení svých práv, tj. práv odpovídajících věcnému břemeni za účelem přístupu ke svému rozvodovému zařízení v předmětných bytových domech, resp. vlastnických práv. Soud odkázal také na rozsudky Nejvyššího správního soudu, které tento závěr potvrzují.

[6] Pokud se žalobkyně domáhala ochrany svého vlastnického práva k SZTE, činila tak podle soudu obecně. Z obsahu správního spisu přitom podle krajského soudu nevyplývá, že by právo žalobkyně odpovídající zákonnému věcnému břemeni přístupu mělo být omezeno; žalobkyni ve výkonu vlastnických práv k jejímu zařízení nic nebrání. Z žádného právního předpisu neplyne povinnost správních orgánů ve stavebním řízení zjišťovat, jak se změna způsobu vytápění dotkne provozování SZTE žalobkyně jako celku. Otázka zhoršení provozuschopnosti či dokonce ekonomiky provozu SZTE tak nemohla být řešena v probíhajícím stavebním řízení a nemohla být sama o sobě důvodem pro odepření vydání povolení na změnu způsobu vytápění. Žalobkyně se proto ani před správním soudem nemůže s úspěchem dovolávat ochrany těchto práv s odkazem na ochranu veřejného zájmu. Změna způsobu vytápění spočívající v odpojení bytových domů od SZTE žalobkyně a připojení na nový zdroj tepelné energie má svůj soukromoprávní aspekt; nesouvisí s umístěním nového zdroje vytápění, ale až s ukončením odběru tepelné energie ze SZTE. Z uvedeného důvodu soud neprovedl dokazování posudkem týkajícím se dopadů odpojení objektů v lokalitě Liberec - Františkov, který žalobkyně předložila.

[7] Soud nevyhověl ani námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného z důvodu nedostatečného odůvodnění. Žalobkyně nespécifikovala, jakými námitkami se žalovaný nezabýval. Soud proto jen v obecné rovině konstatoval, že rozhodnutí správních orgánů za nepřezkoumatelná nepovažuje.

[8] Nedůvodné jsou dle soudu také námitky týkající se rozporu napadeného rozhodnutí s § 77 odst. 5 energetického zákona. Soud se ztotožnil se závěrem žalovaného, že z Územní energetické koncepce města Liberec ani z Krajské územní koncepce Libereckého kraje nelze dovodit povinnost využívat v dosahu centrální zdroj tepla (CZT), resp. SZTE jedině tohoto

zdroje. Uvedený výklad odpovídá přiměřené svobodě volby systému vytápění i závěrům obsaženým ve Stanovisku a metodice k odpojování od centralizovaného zásobování teplem Ministerstva pro místní rozvoj z listopadu 2011.

[9] Krajský soud neshledal ani namítaný nesoulad se zákonem o ochraně ovzduší, neboť námitky týkající se porušení zájmů chráněných tímto zákonem jsou nad rámec oprávnění žalobkyně vznášet připomínky k povolované stavbě dle § 114 odst. 1 stavebního zákona. Vzhledem k tomu, že je žalobkyně právnickou osobou, nemohla být zkrácena na právu na příznivé životní prostředí. Ustanovení § 3 odst. 8 zákona o ochraně ovzduší navíc není koncipováno k ochraně SZTE žalobkyně a nezakládá jí žádné veřejné právo zásobovat fyzické a právnické osoby tepelnou energií, ani právo, aby jako vlastník SZTE vystupovala k ochraně veřejných zájmů na úseku ochrany ovzduší. Žalobkyně nemůže namítat ani nesprávný způsob doložení nákladů na vytápění jiným způsobem než ze SZTE. Proto soud nevyhověl návrhu žalobkyně na doplnění dokazování listinou, která se vztahovala ke způsobu, jakým mají být porovnávány ceny vytápění.

[10] K námitce absence územního řízení soud konstatoval, že ji žalobkyně nespojila s konkrétním tvrzením o tom, jak se tento postup ze strany správních orgánů negativně dotkl jejího právního postavení. Námitka tak nemůže být důvodná.

[11] Soud dále nesouhlasil s tím, že by postup odvolacího orgánu dle § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, nebyl podmíněn odvolacími námitkami a odvolací orgán by musel dle tohoto ustanovení postupovat vždy, přezkoumává-li dle § 89 odst. 2 správního řádu soulad prvostupňového rozhodnutí a řízení, které jeho rozhodnutí předcházelo, se zákonem. Pokud si žalovaný vyhodnotil, že námitky žalobkyně týkající se závazných stanovisek dotčených orgánů státní správy nesměřují k ochraně jejich věcných práv, nebyl povinen v odvolacím řízení postupovat podle § 149 odst. 4 správního řádu. Nezákonosti napadeného rozhodnutí v tomto směru se tudíž žalobkyně nemůže úspěšně dovolávat ani ve své žalobě.

### III. Kasační stížnost

[12] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tj. pro nesprávné posouzení právní otázky soudem, pro vady řízení předcházejícího správního řízení, pro něž měl krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušit, a pro nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[13] Nesprávné posouzení právní otázky spočívá podle stěžovatelky v hodnocení otázky přípustnosti námitek vznášených ve stavebním řízení krajským soudem. Stěžovatelka námitkami poukazovala zejména na rozpor stavby – tj. předmětné změny způsobu vytápění – s právními předpisy. Její námitky lze nepochybně podřadit pod námitky proti projektové dokumentaci dle § 114 odst. 1 stavebního zákona. I kdyby tyto námitky byly nad rámec stanovený stavebním zákonem, jak konstatoval krajský soud, měly správní orgány povinnost se jimi zabývat a vypořádat se s nimi. Námitky totiž poukazovaly na zásadní porušení zákona v souvislosti s předmětnou změnou způsobu vytápění.

[14] Dále stěžovatelka namítla, že stavbou byla přímo dotčena její vlastnická práva k SZTE, neboť odpojením vytápěného objektu od SZTE vzniká v systému řada problémů rázu technického, zejména dochází ke snížení jeho provozuschopnosti z důvodu změny hydraulických parametrů. Tento závěr vyplývá i např. ze stanoviska odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 4. 3. 2009, č. j. 36919/09 - 82, publikovaného ve Stavebně správní praxi,

příloze časopisu Urbanismus a územní rozvoj, ročník XII, č. 4/2009, a dále i z posudku vypracovaného pro objekty v lokalitě Liberec - Františkov, kde se nachází další objekty odpojované od SZTE. Tím, že krajský soud navržený důkaz neprovedl, zatížil řízení před ním závažnou procesní vadou, která způsobuje nepřezkoumatelnost rozsudku.

[15] Stěžovatelka poznamenala, že mezi povolením výstavby lokální plynové kotelny a odpojením bytového domu od SZTE existuje přímý kauzální vztah. Neobstojí proto argument soudu, že příčinou odpojení je ukončení soukromoprávní smlouvy mezi žalobkyní a stavebníkem, neboť to je pouze formálním aktem podmíněným povolením výstavby lokální plynové kotelny. Práva stěžovatelky nemají pouze soukromoprávní charakter i z toho důvodu, že SZTE je podle příslušných ustanovení energetického zákona zřizována a provozována ve veřejném zájmu. K podání žaloby za účelem ochrany veřejného zájmu přitom nejsou oprávněna jenom občanská sdružení, jak uvádí krajský soud. Takový závěr nemá oporu v právních předpisech, konkrétně ani v § 65 odst. 2 s. ř. s.

[16] Změna způsobu vytápění má za následek zkrácení hmotných práv stěžovatelky. Jedná se nejen o fyzický zásah do konkrétního potrubí, nýbrž i o dopady na SZTE či její část v příslušné lokalitě jako celek. Ve stavebním řízení byla současně zkrácena i procesní práva stěžovatelky, neboť správní orgány se nevypořádaly s námitkami stěžovatelky s odkazem na jejich údajnou nepřipustnost. Nesprávné je dále hodnocení krajského soudu, že povolením lokálního plynového kotle zůstane nedotčeno věcné břemeno stěžovatelky k umístění příslušné přípojky. Po přepojení topného systému na lokální kotel se přípojka stane naprosto nadbytečnou. Krajský soud podle stěžovatelky nesprávně přistupuje k otázce dotčení SZTE v rovině čistě soukromoprávní a zcela přehlíží, že SZTE je soustavou zřizovanou a provozovanou ve veřejném zájmu, což se projevuje například v kontraktační povinnosti držitele licence na výrobu nebo rozvod tepelné energie ve vztahu k odběrateli tepelné energie.

[17] Krajský soud se nijak nevyjádřil ani k argumentaci stěžovatelky týkající se zcela zjevných rozporů v odůvodnění rozhodnutí a jeho nesrozumitelnosti, pokud jde o posouzení vlivu změny způsobu vytápění na provozuschopnost SZTE. Rozsudek je proto nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[18] Nezákonnost rozsudku dále stěžovatelka spatřovala v nesprávném posouzení splnění podmínek pro odpojení od centrálního vytápění podle § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší. Změna způsobu vytápění může být povolena pouze tehdy, jestliže je zásobování teplem ze SZTE pro stavebníka ekonomicky nepřijatelné. Tento závěr je potvrzen i rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, č. j. 1 As 16/2006 – 54, a také stanoviskem Ministerstva pro místní rozvoj („Změna způsobu vytápění v souvislosti s odpojením soustavy zásobování tepelnou energií – metodická pomůcka odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj“). Ekonomickou nepřijatelnost zásobování teplem ze SZTE v žádném případě neprokazuje stavebníkem předložená technická zpráva. Nejistění skutkového stavu v řízení před správními orgány tak představuje podstatnou vadu řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Pokud krajský soud takový postup potvrdil, dopustil se nesprávného právního posouzení věci. Došlo tak k upření přístupu stěžovatelky ke spravedlnosti a tím porušení jejího základního práva dle čl. 36 odst. 2 Listiny.

[19] Podle stěžovatelky dále krajský soud nezákonně posoudil otázku splnění podmínky souladu předmětné změny způsobu vytápění s územní energetickou koncepcí ve smyslu § 77 odst. 5 energetického zákona. Podle územní energetické koncepce Statutárního města Liberce pro mimocentrální oblast, kde se nachází i předmětné bytové domy, platí, že „*dodávkové teplo je třeba upřednostňovat všude v dosahu vybudované soustavy CZT. Zemní plyn lze preferovat při splnění*

*podmínek ekonomické a ekologické přijatelnosti v lokalitách nedostupných ze systému CZT.*“ Územní energetická koncepce tedy jednoznačně preferuje zásobování teplem ze SZTE a zásobování na bázi zemního plynu podmiňuje nedostupností systému CZT, resp. SZTE. Krajský soud pochybil, pokud měl za to, že územní energetická koncepce (část 3.1.1) obsahuje pouze určitá doporučení z hlediska nakládání s energiemi a nezakládá přímo povinnost využití tepelné energie ze SZTE. Podle stěžovatelky tak měly správní orgány posoudit a náležitě odůvodnit, kdy a na základě jakých úvah a důkazů považují provedení předmětné stavby za souladné s územní energetickou koncepcí.

[20] Nesprávně byla posouzena také povinnost stavebního úřadu provést územní řízení podle stavebního zákona. Dopady stavby na soustavu zásobování tepelnou energií totiž mohou být komplexně a kvalifikovaně posouzeny právě v územním řízení, ve kterém mohou jeho účastníci předkládat návrhy, vyjádření, účastnit se jednání a podobně.

[21] Nezákonnost rozsudku tkví dle stěžovatelky dále v nesprávném posouzení povinnosti žalovaného dbát na dodržení procesních práv stěžovatelky ve správním řízení a na dodržování základních zásad činnosti správních orgánů. Ve stavebním řízení byla porušena procesní práva stěžovatelky stanovená v § 89 odst. 2, § 149 odst. 4 a § 2 odst. 1 a odst. 4, § 3 a § 4 odst. 4 správního řádu. I přes upozornění na porušení většiny uvedených ustanovení správního řádu se krajský soud s námitkami uplatněnými v žalobě nevypořádal, s výjimkou argumentace k § 149 odst. 4 správního řádu, se kterou ovšem stěžovatelka nesouhlasí.

[22] Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil jak rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci, tak rozhodnutí správních orgánů obou stupňů.

#### **IV. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti**

[23] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že on i příslušný stavební úřad postupovali při vydání předmětných rozhodnutí v souladu se zákonem a soud zcela správně žalobu zamítl. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### **V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem**

[24] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas, osobou oprávněnou a je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[25] Kasační stížnost není důvodná.

[26] Nejprve se kasační soud zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku krajského soudu (V. A), dále nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právních otázek krajským soudem (V. B) a závěrem hodnotil namítané vady předcházejícího správního řízení (V. C).

##### *V. A) Namítaná nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu*

[27] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřovala stěžovatelka jednak v tom, že krajský soud neprovedl navrhovaný důkaz – posudek k dopadům odpojení objektů v lokalitě

Liberec-Františkov, včetně jeho přílohy. V této souvislosti Nejvyšší správní soud poznamenává, že za nepřezkoumatelný by bylo možné rozsudek považovat pouze v případě, že by neprovedení důkazů nebylo zdůvodněno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2008, č. j. 9 Azs 15/2008 - 108). V posuzovaném případě však krajský soud zcela jasně vysvětlil, že nedoplnil dokazování z toho důvodu, že otázka zhoršení provozuschopnosti či dokonce ekonomiky provozu SZTE (což byla skutečnost, kterou měl navrhovaný důkaz prokazovat) nemohla být za daného legislativního rámce řešena v probíhajícím řízení a nemohla být sama o sobě důvodem pro odeření vydání stavebního povolení na změnu způsobu vytápění při splnění zákonných podmínek. Dotčení práv stěžovatelky, které měl důkaz prokazovat, bylo totiž podle krajského soudu vyvoláno jinou skutečností, a sice ukončením soukromoprávního vztahu mezi stěžovatelkou a stavebníkem a následným zastavením dodávky tepelné energie do předmětných bytových domů. Kromě toho, že závěr krajského soudu o neprovedení předmětného důkazu je řádně odůvodněn, Nejvyšší správní soud jej také pokládá za věcně správný (viz níže body [37] až [39]). Krajský soud se tedy nedopustil ani jiného pochybení tím, že dokazování navrženou listinou neprovedl.

[28] Za další důvod nepřezkoumatelnosti rozsudku považuje stěžovatelka nevypořádání se s žalobními námitkami, kterými poukazovala na zjevnou nesrozumitelnost rozhodnutí a na rozpory v argumentaci žalovaného týkající se souladu stavby s veřejným zájmem a posouzení dopadů stavby na SZTE. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že s touto námitkou se sice krajský soud nevypořádal výslovně, nicméně z odůvodnění napadeného rozsudku je jednoznačně seznatelné, že krajský soud nepovažoval rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelné a naopak se se závěry žalovaného k těmto otázkám ztotožnil (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS). Z rozsudku krajského soudu jasně vyplývá, že otázku souladu stavby s veřejným zájmem a stejně tak její dopady na okolí nemůže stavební úřad řešit k námitce stěžovatelky, neboť taková námitka přesahuje rámec stanovený § 114 odst. 1 stavebního zákona. Danou otázku stavební úřad hodnotil na základě závazných stanovisek dotčených orgánů, která byla předložena spolu s žádostí o vydání stavebního povolení.

[29] Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu nezpůsobuje ani skutečnost, že krajský soud výslovně nereagoval na tvrzené porušení základních zásad předcházejícího správního řízení. Žalobkyně v podané žalobě namítala porušení § 2 odst. 1 a 4, § 3 a § 4 odst. 4 správního řádu pouze v obecné rovině. Svá tvrzení o porušení procesních práv konkretizovala výlučně ve vztahu k namítanému porušení § 89 a § 149 odst. 4 správního řádu; těmito řádně uplatněnými žalobními body se krajský soud v rozsudku náležitě vypořádal. Neměl však povinnost vyjadřovat se k porušení základních zásad správního řízení a dohledávat za žalobkyní, zda citovaná ustanovení nebyla porušena, neboť pouhé odkazy na právní předpis bez uvedení skutkových, na daný případ individualizovaných výtek, nelze považovat za žalobní námitky (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, publikované pod č. 2162/2011 Sb. NSS).

[30] Námitky stěžovatelky týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku tak v intencích citované judikatury Nejvyššího správního soudu nejsou důvodné.

#### *V. B) Námitka nesprávného právního posouzení přípustnosti námitek ve stavebním řízení*

[31] Nejvyšší správní soud se dále věnoval námitce brojící proti posouzení přípustnosti námitek vznášených stěžovatelkou jako účastníkem stavebního řízení dle § 108 a násl. stavebního zákona.

[32] Jak vyplývá ze stavebního povolení i z dokumentace stavby, předmětem řízení byla změna dosavadní stavby bytových domů, resp. stavební úpravy jejich části spočívající v instalaci jiného zdroje vytápění. Na tento způsob změny vytápění dopadá § 77 odst. 5 energetického zákona, který obsahuje speciální úpravu podmínek pro povolení stavby spočívající ve změně vytápění. Podle tohoto ustanovení může být změna způsobu vytápění „provedena pouze na základě stavebního řízení se souhlasem orgánů ochrany životního prostředí a v souladu s územní energetickou koncepcí“.

[33] Nejvyšší správní soud v této věci vyšel z uvedené speciální úpravy pro změnu způsobu vytápění stanovené energetickým zákonem, dle kterého lze změnu způsobu vytápění povolit pouze za podmínek, že:

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

[34] Podle první z uvedených podmínek citovaného ustanovení energetického zákona je stavebník oprávněn provést změnu stavby, resp. stavební úpravu spočívající ve změně vytápění jen na základě stavebního povolení vydaného ve stavebním řízení. To znamená, že žádost o změnu stavby bylo třeba projednat postupem podle ustanovení § 111 až § 115 stavebního zákona, v rámci kterého stěžovatelka mohla podle § 114 odst. 1 zákona uplatňovat svá práva účastníka řízení, která jí plynula z § 109 odst. 1 písm. d) stavebního zákona (podle tohoto ustanovení je účastníkem stavebního řízení „*vlastník stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu, mohou-li být jejich práva prováděním stavby přímo dotčena*“).

[35] Podle § 114 odst. 1 stavebního zákona „[ú]častník řízení může uplatnit námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku 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 nepřiblíží.“ Citované ustanovení tedy neopravňuje osobu v postavení účastníka řízení podle § 109 odst. 1 stavebního zákona k podání jakýchkoliv námitek, ale jen takových, které jsou spojeny s přímým dotčením na právech zakládajících účastenství.

[36] Stěžovatelka tedy mohla být dotčena jedině na právech k tepelnému zařízení umístěnému v bytových domech, pokud by na tomto jejím zařízení či technologii byly činěny nějaké zásahy. Ze stavebního povolení a z příložené dokumentace vyplývá, že změna způsobu vytápění spočívala v instalaci plynových kotlů v samostatné místnosti a technická zpráva uvádí toliko provedení doprovodného odpojení od SZTE uzavřením armatur na přívodech do budovy. Stěžovatelka v odvolání ani v žalobě neuváděla žádné námitky proti projektové dokumentaci, které by se týkaly zásahu do jejího tepelného zařízení či dotčení tohoto zařízení – přípojky ze SZTE do bytového objektu. Námitky porušení svých vlastnických práv činila pouze v obecné rovině poukazem na problémy technického rázu mající vliv na provozuschopnost a funkčnost celé soustavy SZTE. Podle Nejvyššího správního soudu se však nejedná o důsledky provedení stavebního záměru, nýbrž o důsledky ukončení soukromoprávního vztahu mezi provozovatelem SZTE a odběratelem. Jakkoliv je motivace stavebníka patrná a prováděná změna stavby má zřejmě vést k ukončení smluvního vztahu, jsou tyto skutečnosti na sobě zcela nezávislé. Stěžovatelkou uváděné důsledky zjevně nastanou i v případě, že by byl smluvní vztah ukončen, aniž by byl daný stavební záměr realizován. Mezi realizací stavebního záměru a problémy, které stěžovatelka uváděla, tedy není přímý kauzální vztah. Domnívá-li se stěžovatelka, že by snad právní úprava měla při ukončování smluvního vztahu více pamatovat na dopady na SZTE, není

to otázka, kterou by se měly zabývat stavební úřady (popř. následně správní soudy) při posuzování povolení stavby.

[37] V této souvislosti lze poukázat také na obdobné závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2014, č. j. 5 As 92/2013 - 51: „*Namítá-li stěžovatel, že předmětná přípojka k SZTE ztratí svým neužíváním způsobilost sloužit k vytápění, jedná se dle názoru soudu o otázku týkající se soukromoprávního vztahu mezi stěžovatelem a stavebníkem. V této souvislosti je vhodné upozornit na úpravu obsaženou v § 77 odst. 5 věta druhá energetického zákona, dle které „veškeré vyvolané jednorázové náklady na provedení těchto změn a rovněž takové náklady spojené s odpojením od rozvodného tepelného zařízení uhradí ten, kdo změnu nebo odpojení od rozvodného tepelného zařízení požaduje. V žádném případě pak nelze pouze s odkazem na možné znehodnocení části SZTE požadovat, aby stavebník již navždy setrval ve smluvním vztahu se stěžovatelem (dodavatelem tepelné energie).“* Podobný charakter mají také další stěžovatelkou uváděné technické obtíže, které podle ní povedou ke zvýšení nákladů na dodávku tepla.

[38] Krajský soud proto nepochybil, pokud ohledně tvrzených důsledků odpojení bytového domu od SZTE neprováděl další dokazování listinami předloženými stěžovatelkou. Stěžovatelka pro podporu svých tvrzení o problémech technického rázu předložila posudek k dopadům odpojení objektů v lokalitě Liberec - Františkov, včetně přílohy – stanoviska k environmentálním dopadům. Z jeho obsahu vyplývá vyčíslení ekonomických dopadů na provoz tepelné soustavy a míra znečištění ovzduší odpojením domů skupiny 1+2+3+4. Uvedené však nesouvisí s účastí stěžovatelky ve stavebním řízení.

[39] Stěžovatelka dále namítá dotčení svého práva z věcného břemene nevyužitím přípojky a její nadbytečností, nicméně tato námitka nesouvisí s jejím věcným právem přístupu k přípojce. Obhospodařování této přípojky nic nebrání. Nejvyšší správní soud nepřisvědčuje kasační námitce, že ve stavebním řízení lze vedle fyzických zásahů do soustavy projednávat i dopady na SZTE jako celek v příslušné lokalitě. Ve stavebním řízení nejsou předmětem posuzování žádosti o stavební povolení otázky ekonomické výhodnosti či nevýhodnosti stavby pro stavebníka nebo jiné účastníky řízení. Námitky stěžovatelky poukazující na dotčení SZTE jako celku, na případné (jen odhadované) zhoršení provozuschopnosti a ekonomiky provozu SZTE z důvodů měrných teplotních a tlakových ztrát, které vyvolá nutnost přestavby SZTE, svědčí o dopadu do ekonomické sféry stěžovatelky jako dodavatele v důsledku ztráty jednoho z odběratelů tepelné energie. Ani v případě, že by se dopady způsobené ztrátou části odběratelského řetězce promítly do cen ostatních odběratelů tepelné energie ze SZTE, nešlo by o situaci vytvářející veřejný zájem, který by měl být chráněn ve stavebním řízení, nadto stěžovatelkou jako podnikatelským subjektem. Ekonomické zájmy účastníků řízení nemohou být předmětem posouzení ve stavebním řízení.

[40] Stěžovatelkou uplatněné námitky o veřejném zájmu na provozuschopnosti soustavy SZTE a udržení dosavadních nákladů nelze podřadit pod námitky proti projektové dokumentaci stavebních úprav, neboť se týkají zcela jiné roviny zájmu. Je třeba rozlišovat na jedné straně změnu způsobu vytápění z pohledu energetického a stavebního zákona projednávanou ve stavebním řízení a na straně druhé soukromoprávní vztah, z něhož vyplývají důsledky spočívající v omezení dodávek tepelné energie do předmětných bytových domů 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 soukromého subjektu není ovšem ve stavebním řízení relevantní a neurčuje postavení stěžovatelky jako účastníka veřejnoprávního řízení. Skutečnost, že stěžovatelka provozuje SZTE dle energetického zákona ve veřejném zájmu [§ 2 odst. 2 písm. c) bod 14] a že SZTE je šetrným systémem dodávek tepelné energie v širší oblasti 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.

[41] Žalovaný i krajský soud v dané věci postupovali nejen v souladu s tím, v jakém rozsahu stavební zákon umožňuje kvalifikovaně (odvozeně od hmotných práv) uplatňovat námitky ve stavebním řízení, ale řídili se i judikaturou Nejvyššího správního soudu. Ten se již v několika svých rozsudcích (např. ze dne 3. 3. 2011, č. j. 7 As 108/2010 - 71 a ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 52/2011 - 159), které se týkaly povolení stavby jiného zdroje tepla a jeho využití oproti soustavě centrálního vytápění, vyslovil negativně k možnosti vznášet námitky, které přesahují stavebním zákonem vymezený rámec. Na tuto judikaturu navázaly i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2014, č. j. 5 As 82/2013 - 56 a č. j. 5 As 89/2013 - 50, jež se týkají obdobného případu změny vytápění z vlastního plynového zdroje v jiných bytových domech a ukončení využívání SZTE ve vlastnictví stěžovatelky. V těchto rozsudcích Nejvyšší správní soud opětovně konstatoval, že smyslem účastenství stěžovatelky v řízení podle ustanovení § 77 odst. 5 energetického zákona má být ochrana jejích věcných práv k nemovitosti, nikoliv ochrana jejích podnikatelských záměrů, ekonomických zájmů a dosavadních investic do SZTE, včetně případných investic do rekonstrukce či modernizace části rozvodného tepelného zařízení.

[42] Z kasační stížnosti vyplývá, že stěžovatelka si je uvedených právních náhledů na její postavení vědoma, nicméně má za to, že svými námitkami nepřesáhla zákonem vymezený rámec, neboť své oprávnění dovozuje ze speciálních zákonů - z energetického zákona a ze zákona o ochraně ovzduší. Nejvyšší správní soud se proto zabýval i tím, zda tyto zákony nepřiznávají stěžovatelce práva uplatňovat jiné námitky, než které jí přísluší dle stavebního zákona.

[43] Podle ustanovení § 77 odst. 5 energetického zákona je nezbytné projednat změnu vytápění stavby ve stavebním řízení. To znamená, že energetický zákon ve své první podmínce - provedení stavebního řízení - nedává stěžovatelce více práv, než má ve stavebním řízení dle § 114 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s důvodem svého účastenství. Stěžovatelka dále nemůže dosáhnout uplatnění svých námitek nad zákonný rozsah daný přímým dotčením na právech ani z hlediska druhé podmínky energetického zákona, jíž je souhlas orgánů ochrany životního prostředí. Ani v intencích otázek životního prostředí není stěžovatelka v pozici ochránce veřejného zájmu, neboť ten hájí příslušné orgány státní správy. Stěžovatelka není v kvalifikovaném postavení subjektu, jemuž je ochrana veřejného zájmu za určitých podmínek založena přímo zákonem, jako je tomu u občanských sdružení chránících přírodu a krajinu. Ochrana životního prostředí garantovaná jednotlivými zvláštními právními předpisy byla v řízení zajištěna ve spolupráci s dotčenými správními orgány prostřednictvím souhrnného vyjádření (stanoviska) Magistrátu města Liberec, odboru životního prostředí, ze dne 30. 4. 2013 z hlediska ochrany jednotlivých složek životního prostředí, včetně ochrany ovzduší.

[44] Konkrétními kasačními námitkami směřujícími do postupu správních orgánů v rozporu s ustanoveními energetického zákona, zákona o ochraně ovzduší či stavebního zákona ve vztahu k absenci předcházejícího územního řízení se proto Nejvyšší správní soud nezabýval. Jak již bylo výše vysvětleno, stěžovatelka v těchto otázkách nemůže být dotčena na svých hmotných právech, proto uvedené námitky nemohou být důvodné.

[45] Na základě závěrů shora uvedených lze konstatovat, že krajský soud správně posoudil otázku přípustnosti námitky stěžovatelky ve stavebním řízení. Námitka nesprávného posouzení je tak nedůvodná.

*V. C) Namítané vady předcházejícího správního řízení*

[46] Výše uvedené hodnocení kasačních námitek stěžovatelky ve svém výsledku zakládá neoprávněnost její další námitky o porušení procesních předpisů a práv, která pro ni vyplývají z § 89 odst. 2 správního řádu (právo na odvolací přezkum v souladu s právními předpisy) a § 149 odst. 4 správního řádu (povinnost přezkumu závazných stanovisek nadřízeným správním orgánem). Krajský soud ve vztahu k namítanému porušení § 149 odst. 4 správního řádu správně dovodil, že nebyla-li stěžovatelka oprávněna hájit veřejné zájmy a nesměřují-li její odvolací námitky týkající se nezbytnosti přezkumu uvedených stanovisek nadřízeným správním orgánem k ochraně jejích věcných práv, nestíhala žalovaného povinnost iniciovat přezkumné řízení uvedených stanovisek. K namítanému porušení základních zásad správního řízení (§ 2 a § 3 správního řádu), pak lze plně odkázat na bod [29] shora. V něm bylo vysvětleno, že pouhé odkazy na právní předpis bez uvedení skutkových, na daný případ individualizovaných výtek, nelze považovat za řádně uplatněné kasační námitky (usnesení rozšířeného senátu č. j. 4 As 3/2008 - 78). Nejvyšší správní soud proto nebyl povinen zabývat se těmito otázkami.

[47] Stěžovatelka namítala rovněž vadu správního řízení spočívající v nedostatečném vypořádání splnění podmínky ekonomické nepřijatelnosti zásobování teplem ze SZTE dle § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší. Žalovaný se touto námitkou v napadeném rozhodnutí zabýval a odkázal na závazné stanovisko orgánu ochrany ovzduší. Námitka nedostatečného vypořádání dané otázky ve správním řízení tak neobstojí.

[48] Ani tato námitka proto není důvodná.

**VI. Závěr a náklady řízení**

[49] Krajský soud i žalovaný se s námitkami stěžovatelky vypořádali dostatečně. Přezkoumatelným způsobem odůvodnili, na jakém skutkovém a právním posouzení věci založili svá rozhodnutí. Zabývali se především přípustným rozsahem námitek, který vyvodili z postavení stěžovatelky podle konkrétní právní úpravy.

[50] Nejvyšší správní soud ze všech výše uvedených důvodů podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou.

[51] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 26. listopadu 2014

JUDr. Marie Žiškova  
předsedkyně senátu