



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **Teplárna Liberec, a. s.**, se sídlem třída Dr. Milady Horákové 641/34a, Liberec 4, zast. Mgr. Martinem Pecklem, advokátem se sídlem Italská 27, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 8. 2013, sp. zn. OÚPSŘ 267/2013-330, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 25. 8. 2014, čj. 59 A 91/2013-40,

**t a k t o :**

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 25. 8. 2014, čj. 59 A 91/2013-40, a rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 8. 2013, sp. zn. OÚPSŘ 267/2013-330, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 28 570 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Martina Peckla, advokáta.

**O d ů v o d n ě n í :**

### I. Vymezení věci

[1] Autorizovaný inspektor Ing. arch. J.P. doručil dne 28. 5. 2013 Magistrátu města Liberec, stavebnímu úřadu (dále jen „stavební úřad“), oznámení stavebního záměru: „*Změna způsobu vytápění a ohřevu TUV bytového domu – instalace plynových kotlů Řádkého č. p. 227/2, 460 10 Liberec X – Františkov – změna dokončené stavby*“, ke kterému přiložil svůj certifikát. Stavebníkem předmětné stavby bylo Společenství pro dům 227 a 228 a 229 Řádkého Liberec. Žalobkyně podala u

stavebního úřadu námitky proti oznámení stavebního záměru; žalovaný je rozhodnutím ze dne 14. 8. 2013, sp. zn. OÚPSŘ 267/2013-330, zamítl jako nepřipustné.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci (dále jen „krajský soud“), který ji rozsudkem ze dne 25. 8. 2014, čj. 59A 91/2013-40, zamítl. Krajský soud dospěl k závěru, že žalobkyně nesplňuje podmínky účastníka stavebního řízení ve smyslu § 109 písm. b), d) a e) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (stavební zákon), a proto ani nemohl být vyžadován její souhlas s oznamovaným stavebním záměrem dle § 117 stavebního zákona. Uvedl, že žalobkyni nelze považovat za účastníka řízení ve smyslu § 109 písm. b) stavebního zákona, protože není vlastníkem dotčeného bytového domu. Nelze ji považovat za účastníka řízení ani dle § 109 písm. d) a e) stavebního zákona. Zdůraznil, s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu, že pouhá existence práva odpovídajícího věcnému břemeni [podle zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)] či právo vlastnické nevedou automaticky k účastenství, není-li na základě konkrétních skutkových okolností dána ani potencialita dotčení práv. Poukázal na skutečnost, že v daném případě budou stavební úpravy probíhat pouze uvnitř bytového domu, a to na jiném místě, než se nachází zařízení ve vlastnictví žalobkyně (to je uzavřeno v samostatné místnosti). S ohledem na to, že do zařízení jako součásti soustavy zásobování tepelnou energií (dále jen „SZTE“) nebude prováděnou změnou bytového domu zasahováno, je zřejmé, že přístup žalobkyně k jejímu zařízení nebude nijak omezen. Pokud žalobkyně míní zásah do její přípojky, pak dle krajského soudu taková okolnost z projektové dokumentace ani stavebního záměru nevyplývá. Vlastní odpojení technologického zařízení SZTE je zásadně prováděno přímo teplotárenským subjektem, na náklady stavebníka jako toho, kdo potřebu odpojení od SZTE vyvolal v souladu s § 76 odst. 5 energetického zákona. Posuzovaný stavební záměr může jen stěží představovat možné dotčení práva žalobkyně pramenícího z § 77 odst. 6 energetického zákona. Soud neshledal ani potenciální dotčení vlastnického práva žalobkyně k SZTE. Krajský soud nepřisvědčil ani námitkám žalobkyně technického rázu, týkajícím se změny hydraulických parametrů, snížení provozuschopnosti SZTE a v důsledku toho zvýšení měrných a tlakových ztrát a nárůstu nákladů na dopravu tepla ke konečnému uživateli. Dle krajského soudu dotčení SZTE není přímým důsledkem provádění stavby spočívající ve vybudování nového tepleného zdroje, ale popisované možné dopady na SZTE nastanou v souvislosti s poklesem počtu odběratelů, tedy po ukončení soukromoprávního vztahu odběru tepelné energie.

## II. Obsah kasační stížnosti

[3] Žalobkyně (dále též jen „stěžovatelka“) brojila proti citovanému rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Podle stěžovatelky krajský soud nesprávně posoudil otázku jejího účastenství ve stavebním řízení. V důsledku toho krajský soud nesprávně neuznal právo stěžovatelky podat proti stavebnímu záměru námitky podle § 117 odst. 4 stavebního zákona. Neopomenutelnou podmínkou pro uskutečnění stavebního záměru postupem podle § 117 stavebního zákona (byl-li by takový postup vůbec přípustný) měl být souhlas stěžovatelky.

[5] Účastenství ve stavebním řízení stěžovatelka dovozovala ze skutečnosti, že jí svědčí ve vztahu k bytovému domu č. p. 227/2 na ulici Řídkého v Liberci právo odpovídající věcnému břemeni podle zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon),

pokračování

ve znění pozdějších předpisů. Stěžovatelka provozuje SZTE a vlastní mimo jiné i přípojku zasahující do předmětného bytového domu. Pokud by došlo ke změně způsobu vytápění tohoto domu, muselo by být do přípojky zasaženo, a to minimálně jejím odpojením od potrubí v bytovém domě, včetně uzavření ventilů a zaslepení přípojky. Podle stěžovatelky nebylo rozhodné, že se zaslepením přípojky souvisí také soukromoprávní vztah mezi stěžovatelkou a stavebníkem. Ukončení tohoto soukromoprávního vztahu by bylo v případě povolení a provedení stavebního záměru prakticky nevyhnutelné. Mezi oběma skutečnostmi proto existuje příčinná souvislost. Stěžovatelka by proto měla být účastníkem řízení na základě § 109 písm. b) stavebního zákona.

[6] Pokud by stavebník přepojil svůj topný systém na lokální kotel, stala by se přípojka do předmětného bytového domu zcela nadbytečnou, čímž by bylo nevyhnutelně dotčeno věcné břemeno zřízené ve prospěch stěžovatelky. Z tohoto důvodu stěžovatelka splňuje také podmínku pro účastenství na základě § 109 písm. d) stavebního zákona. Krajský soud opomněl zohlednit znění příslušných ustanovení energetického zákona, z nichž je zřejmé, že mezi činnostmi provozovatele SZTE a rozsahem práva odpovídajícího věcnému břemenu existuje bezprostřední souvislost.

[7] Změnou způsobu vytápění, zahrnující odpojení od SZTE, vzniká v systému řada technických problémů, zejména dochází ke snížení provozuschopnosti z důvodu změny hydraulických parametrů. Tyto následky by se dotkly stěžovatelky nejen jako provozovatele SZTE, ale především jako vlastníka SZTE. Závěr o technických dopadech potvrzuje stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 4. 3. 2009, č. 36919/09-82, a posudek vypracovaný pro objekty v lokalitě Liberec-Františkov. Z těchto důvodů svědčí stěžovatelce účastenství v řízení na základě § 109 písm. d) a e) stavebního zákona.

[8] Stěžovatelka podotkla, že pro účastenství osoby ve stavebním řízení postačuje potenciální dotčení práv, přičemž toto dotčení je třeba vykládat spíše extenzivně. Krajský soud zaujal naopak restriktivní výklad a ignoroval zákonné podmínky. Nesprávně uzavřel, že dotčení SZTE není přímým důsledkem provedení stavby spočívající ve vybudování nového tepelného zdroje. Podle stěžovatelky je smyslem stavebního záměru nahradit stávající SZTE novým zdrojem, a to plynovými kotli. Uskutečnění záměru povede mimo jiné k poklesu počtu odběratelů energie ze SZTE, což s sebou nese dotčení vlastnického práva stěžovatelky i jejího práva odpovídajícího věcnému břemenu. Vlastnické právo přitom v sobě zahrnuje i právo užívat věc a požívat z ní užitky, které v posuzované věci tvoří cena dodané tepelné energie. Stěžovatelka proto považovala za legitimní mít možnost namítat ve správním řízení rozpor s právními předpisy, především se zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

[9] Dále stěžovatelka namítla nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Krajský soud dostatečně neodůvodnil odklon od své předchozí rozhodovací praxe a od judikatury Nejvyššího správního soudu, přestože oba soudy opakovaně potvrdily účastenství provozovatelů zásobování teplem (včetně stěžovatelky) ve stavebních řízeních, jejichž předmětem byla změna způsobu vytápění.

[10] Krajský soud se dostatečně nevypořádal s námitkami, dle nichž v posuzované věci mělo být vedeno stavební řízení, protože žalovaný nebyl oprávněn umožnit změnu způsobu vytápění prostřednictvím oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora dle § 117 stavebního zákona. Pokud nebylo stavební řízení vedeno, nebyl splněn požadavek § 77 odst. 5 energetického zákona.

[11] Stěžovatelka vytkla krajskému soudu neprovedení důkazu předloženými listinami, konkrétně stanoviskem Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 4. 3. 2009, čj. 36919/09-82, a posudkem dopadů odpojení objektů v lokalitě Liberec-Františkov, včetně přílohy tvořené stanoviskem k dopadům na životní prostředí.

[12] Závěrem stěžovatelka zdůraznila, že právní úprava zásobování tepelnou energií má významný veřejnoprávní rozměr.

### III. Vyjádření žalovaného, replika stěžovatelky

[13] Žalovaný ve vyjádření ze dne 29. 9. 2014 navrhl kasační stížnost zamítnout, neboť stavební úřad, žalovaný i krajský soud řádně zhodnotily zjištěné skutečnosti a postupovaly v souladu se stavebním zákonem i zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem (dále jen „správní řád“); své závěry dostatečně odůvodnily.

[14] V doplnění vyjádření ze dne 4. 12. 2014 žalovaný s poukazem na předchozí rozsudky Nejvyššího správního soudu v obdobných případech (sp. zn. 8 As 121/2014, 7 As 162/2014, 8 As 120/2014 a 1 As 130/2014), ve kterých bylo stěžovatelce vyhověno, apeloval na Nejvyšší správní soud, aby uvážil spíše zamítnutí kasační stížnosti stěžovatelky pro aktuální neproporcionalitu případného kasačního výroku Nejvyššího správního soudu či zastavení řízení o kasační stížnosti pro odpadnutí předmětu řízení (poukázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02 a na nálezy ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96); to by nebránilo Nejvyššímu správnímu soudu vyslovit jeho právní názor ve smyslu jeho předchozích kasačních rozsudků v odůvodnění rozhodnutí, přičemž takový názor by byl žalovaným v dalších případech respektován. Uvedl, že na základě pravomocného rozhodnutí (žalovaného a krajského soudu) ve věci již došlo k realizaci stavebního záměru a proběhla i kolaudace, došlo rovněž k ukončení smluvního vztahu stěžovatelky a stavebníka o dodávce tepla, tedy nejsou zde již žádná práva stěžovatelky, která by měla být Nejvyšším správním soudem chráněna; v případném navazujícím řízení o žádosti stavebníka o dodatečné povolení stavby (jež by bylo třeba v důsledku kasačního výroku Nejvyššího správního soudu očekávat) by stěžovatelka nikdy nemohla být účastnicí řízení pro již proběhnuvší odpojení jejího zařízení. Zrušení rozsudku krajského soudu by bylo ryze formálním řešením, jež by příliš neposílilo důvěru občanů v seriózní rozhodování orgánů veřejné moci.

[15] Stěžovatelka v replice uvedla, že žalovaný v současné době nerespektuje závěry vyslovené v předchozích kasačních rozsudcích Nejvyššího správního soudu. Stěžovatelka tvrdila nezákonnost a nesprávnost postupu žalovaného od počátku, proto odpovědnost za současný stav nese žalovaný. Ten dle stěžovatelky rovněž nedůvodně předjímá údajnou nemožnost stěžovatelky být účastníkem dalšího potenciálního řízení o dodatečném povolení stavby, jakož i výsledek takového řízení. Dle stěžovatelky by tato naopak účastníkem tohoto řízení byla, neboť v případě odstranění stavby by bylo třeba předmětný bytový dům znovu napojit na SZTE (§ 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona). Neexistuje jediný racionální důvod, ze kterého lze dovozovat, že okruh účastníků řízení o dodatečném povolení stavby by měl být odlišný od okruhu účastníků stavebního řízení; fakt, že stěžovatelka by byla účastníkem stavebního řízení, pokud by bylo vedeno (což potvrdil i Nejvyšší správní soud v předchozích kasačních rozsudcích v obdobných věcech), nelze obcházet vydáním nezákonných rozhodnutí (žalovaného) s tím, že jejich protiprávnost „zhojí“ skutečnost, že tato (pravomocná) rozhodnutí jsou v mezidobí realizována. Oproti argumentaci žalovaného má stěžovatelka za to, že důvěru občanů v rozhodování orgánů veřejné moci nepochybně neposilují nezákonná rozhodnutí žalovaného; deklarace právního názoru Nejvyššího správního soudu toliko v odůvodnění

pokračování

rozhodnutí, jež by se nepromítla do jeho výroku, by nevedla k nápravě nezákonného postupu žalovaného a krajského soudu. Dle stěžovatelky činí žalovaný poukaz na princip proporcionality pouze obecně bez hlubší analýzy jednotlivých dotčených zásad, což způsobuje nedostatečnost a irelevantnost takového argumentu; bylo by třeba se zabývat zejména principy upravenými v § 2 odst. 3 a 4 správního řádu, které by však „potvrzením“ rozhodnutí žalovaného byly popřeny.

#### IV. Právní posouzení Nejvyššího správního soudu

[16] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil zdejší soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; námitka nepřezkoumatelnosti, kterou je soud povinen zabývat se i bez návrhu, byla součástí kasačních námitek (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Nejvyšší správní soud konstatuje, že obdobnou problematikou se zabýval již ve věcech stěžovatelky vedených pod sp. zn. 2 As 170/2014 a 7 As 163/2014, v nichž rozsudky ze dne 22. 4. 2015 a ze dne 14. 5. 2015 kasačním stížnostem vyhověl zrušením napadených rozsudků krajského soudu i jim předcházejících rozhodnutí žalovaného.

##### *IV.A K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku*

[18] Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Stěžovatelka spatřovala nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu v tom, že se krajský soud odchýlil od ustálené praxe, dále v nevyřádkání se se všemi žalobními body a v neprovedení navržených důkazů.

[19] Odklonem od dosavadní rozhodovací praxe se krajský soud v napadeném rozsudku podrobně zabýval a dospěl k závěru, že zde k žádnému odchýlení nedochází (viz str. 5 a 6 napadeného rozsudku). Tento závěr zcela jasným a přezkoumatelným způsobem zdůvodnil tím, že v předchozích věcech soudy konstatovaly, že přichází v úvahu účastenství provozovatele SZTE dle § 109 stavebního zákona, nicméně nezabývaly se správností závěru o účastenství. Krajský soud se proto řídil jinými (jím citovanými) rozsudky Nejvyššího správního soudu, v nichž bylo účastenství věcně řešeno, a vycházel z jejich závěrů. V tomto směru je tedy rozhodnutí přezkoumatelné.

[20] Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku opřenu o tvrzení, že se nevyřádkává se žalobním bodem, podle kterého nebyl žalovaný oprávněn umožnit realizaci záměru postupem dle § 117 stavebního zákona (nýbrž mělo být vedeno stavební řízení). Na tento žalobní bod krajský soud reagoval tím, že nemůže takovou námitku posuzovat, neboť se jí nemohl zabývat ani žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí. Jeho předmětem totiž bylo pouze posouzení přípustnosti podaných námitek. S tímto názorem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Podle ustanovení § 117 odst. 4 stavebního zákona osoby, jež by jinak byly účastníky stavebního řízení, mohou „*podat proti oznámenému stavebnímu záměru námitky pouze z důvodu, že neodpovídá podkladům, na základě kterých udělily svůj souhlas, nebo z důvodu, že jejich souhlas nebyl opatřen; k jiným námitkám se nepřiblíží*“. Stavební zákon tedy okruh možných námitek explicitně omezuje, přičemž stěžovatelkou uplatňovaná námitka do tohoto výčtu nespadá. Je proto zřejmé, že žalovaný a následně ani krajský soud se nemohli touto námitkou

stěžovatelky zabývat, a to ani za předpokladu, že by dospěli k závěru, že se jedná o osobu, která by jinak byla účastníkem stavebního řízení podle § 109 stavebního zákona.

[21] Nepřezkoumatelnost rozsudku nelze spatřovat ani v neprovedení navržených důkazů. Za nepřezkoumatelný by bylo možné rozsudek považovat pouze v případě, že by neprovedení důkazů nebylo zdůvodněno. V posuzovaném případě však krajský soud zcela jasně vysvětlil (viz str. 8 napadeného rozsudku), proč dokazování nedoplnil. Navržené důkazy by podle krajského soudu nemohly nijak podpořit závěr o přímém dotčení práv stěžovatelky v důsledku oznámení stavebního záměru. Kromě toho, že závěr krajského soudu je řádně odůvodněn, jej Nejvyšší správní soud také pokládá za věcně správný (viz níže body [41] až [44]). Krajský soud se tedy tím, že dokazování navrženými listinami neprovedl, žádného pochybení nedopustil.

[22] Vzhledem k výše uvedenému považuje Nejvyšší správní soud námitky stěžovatelky týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku za nedůvodné.

#### ***IV.B Námitka nezákonného posouzení účastenství stěžovatelky***

[23] Nezákonost napadeného rozsudku spočívá podle stěžovatelky v tom, že krajský soud nesprávně posoudil otázku jejího účastenství dle § 109 stavebního zákona, a tudíž i to, zda měl být opatřen její souhlas s oznámeným stavebním záměrem a zda proto stěžovatelka mohla proti tomuto záměru podat námitky.

[24] Podle § 117 odst. 2 písm. f) stavebního zákona *[s]tavebník je oprávněn provést stavbu vyžadující jinak stavební povolení na základě oznámení stavebního záměru stavebnímu úřadu autorizovaným inspektorem, který posoudil projektovou dokumentaci stavby a k oznámení připojil souhlasy osob, které by byly jinak účastníky stavebního řízení podle § 109, s oznamovaným stavebním záměrem.*

[25] Podle § 117 odst. 4 stavebního zákona *[s]tavební úřad vyvěsí bez zbytečného odkladu na úřední desce oznámení stavebního záměru po dobu nejméně 30 dnů a osobám, které by jinak byly účastníky stavebního řízení, umožní nahlížet do podkladů připojených k oznámení stavebního záměru včetně certifikátu. Ve lhůtě 30 dnů ode dne vyvěšení oznámení stavebního záměru mohou tyto osoby podat proti oznámenému stavebnímu záměru námitky pouze z důvodu, že neodpovídá podkladům, na základě kterých udělily svůj souhlas, nebo z důvodu, že jejich souhlas nebyl opatřen; k jiným námitkám se nepřiblíží.*

[26] Podle § 117 odst. 5 stavebního zákona *[s]právní orgán [který by byl jinak příslušný k odvolání proti stavebnímu povolení] přezkoumá oznámení stavebního záměru z hlediska souladu s právními předpisy podle odstavce 4 a rozhodne*

*a) o tom, že oznámení nemá právní účinky, jestliže oznámený stavební záměr je v rozporu s právními předpisy, nebo*

*b) o zamítnutí námitek nebo výhrad pro nepřipustnost nebo pro nedůvodnost.*

[27] Podle § 109 stavebního zákona *[ú]častníkem stavebního řízení je pouze:*

*a) stavebník,*

*b) vlastník stavby, na níž má být provedena změna, není-li stavebníkem,*

*c) vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem, může-li být jeho vlastnické právo k pozemku prováděním stavby přímo dotčeno,*

*d) 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,*

*e) vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno,*

pokračování

*f) ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo prováděním stavby přímo dotčeno,*

*g) osoba, o které tak stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí.*

[28] Nutnost opatření stěžovatelčina souhlasu s oznámeným stavebním záměrem s certifikátem autorizovaného inspektora stejně jako oprávnění stěžovatelky podat námitky proti tomuto záměru tedy závisí na posouzení otázky, zda by byla stěžovatelka účastníkem stavebního řízení, pokud by bylo vedeno, v souladu s § 109 stavebního zákona. Stěžovatelka konkrétně tvrdila důvody svého účastenství dle písmen b), d) a e) citovaného ustanovení.

[29] Otázkou, zda by byla stěžovatelka účastníkem stavebního řízení podle § 109 stavebního zákona, v případě jeho vedení, se Nejvyšší správní soud již zabýval ve skutkově i právně obdobných věcech například v rozsudcích ze dne 18. 9. 2014, čj. 7 As 162/2014-34, a ze dne 5. 11. 2014, čj. 1 As 130/2014-29 a nejnověji pak i v rozsudcích zde citovaných v odst. [17].

[30] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že u stěžovatelky nepřichází v úvahu účastenství na základě § 109 písm. b) stavebního zákona. Stěžovatelka je sice vlastníkem stavby – SZTE, nicméně nejedná se o stavbu, na níž má být provedena změna. Touto stavbou je v případě změny způsobu vytápění a ohřevu TUV obecně dům, v němž má k této změně dojít (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2006, čj. 3 As 26/2005-55). Z oznámení stavebního záměru ani z certifikátu autorizovaného inspektora rozhodně neplyne, že by tomu v nyní posuzovaném případě mělo být jinak. Cílem stavebního záměru není změna samotné SZTE. Účastníkem stavebního řízení na základě citovaného ustanovení by tedy byl pouze vlastník předmětného bytového domu.

[31] Nejvyšší správní soud se však neztotožňuje s názorem krajského soudu, že by stěžovatelka nemohla být účastníkem případného stavebního řízení na základě § 109 písm. d) a e) stavebního zákona.

[32] SZTE je stavbou ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona. Jak vyplývá ze soudního a správního spisu, tato stavba se nachází jak na pozemku, na kterém má být změna stavby (změna způsobu vytápění a ohřevu TUV) prováděna, tak na pozemku sousedním. Kromě toho svědčí stěžovatelce na základě § 76 odst. 5 a § 77 odst. 6 energetického zákona práva odpovídající věcnému břemenu k předmětnému bytovému domu (tj. ke stavbě, na níž má být prováděna změna).

[33] S krajským soudem lze souhlasit v tom, že samotná existence vlastnického práva, respektive práva odpovídajícího věcnému břemenu, není postačující k učinění závěru o účastenství osoby z těchto práv oprávněné. V obou případech [§ 109 písm. d) i e) stavebního zákona] musí podle zákona přistoupit druhá podmínka, spočívající v tom, že práva těchto osob mohou být prováděním stavby přímo dotčena. Jak uvedl Nejvyšší správní soud například ve svém rozsudku ze dne 19. 6. 2009, čj. 5 As 67/2008-111, „[ú]častenství v územním i stavebním řízení má vždy dvě podmínky; existenci vlastnického nebo věcného práva jako podmínku základní a druhou podmínku, kterou je přímé dotčení existujícího práva. Klíčovým pojmem pro vymezení okruhu účastníků územního i stavebního řízení podle stavebního zákona je přitom pojem „přímé dotčení.““ Zároveň je však nutno podotknout, že k závěru o účastenství osoby postačí pouhá možnost dotčení práv. To, zda skutečně k dotčení dojde, či nikoliv, má být až předmětem meritorního posouzení

ve stavebním řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2006, čj. 2 As 44/2005-116).

[34] Krajský soud také správně uvedl, že při posuzování otázky přímého dotčení dle § 109 písm. d) a e) stavebního zákona je možné vycházet z úvah, které učinil Nejvyšší správní soud ve vztahu k účastenství provozovatele SZTE v řízení o dodatečném povolení stavby spočívající ve změně způsobu vytápění, a to v rozsudcích ze dne 27. 3. 2014, čj. 9 As 101/2013-27, a ze dne 3. 4. 2014, čj. 9 As 120/2013-19. Ačkoliv se v rámci řízení o dodatečném povolení stavby řídí účastenství § 27 správního řádu, klíčová otázka je zde shodná. Jak totiž vyplývá z odstavce druhého tohoto ustanovení, *[ú]častníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech*. I zde je tedy stěžejní posouzení přímého dotčení práv.

[35] Podobně jako v citovaných rozsudcích byly i v této věci autorizovaným inspektorem i žalovaným (a poté krajským soudem) konkretizovány některé skutkové okolnosti, které do určité míry v některých aspektech snižují možnost přímého dotčení stěžovatelky na jejích právech. Předně stavební úpravy mají probíhat pouze uvnitř bytového domu č.p. 227/2, na jiném místě společných prostor, než se nachází zařízení ve vlastnictví stěžovatelky (to je umístěno v suterénu sousedního domu č.p. 229/6). Zařízení je uzavřeno v samostatné místnosti, kam nebude přístup stěžovatelky prováděním stavby nijak omezen. Stavební úpravy nevyžadují přemístění či odstranění zařízení stěžovatelky.

[36] Nejvyšší správní soud však má za to, že krajský soud nezohlednil jednu zásadní skutkovou okolnost, kterou se nyní projednáváný případ liší od situací posuzovaných v obou citovaných rozsudcích. Zatímco ve výše zmiňovaných rozsudcích Nejvyššího správního soudu byla posuzována situace, kdy v průběhu správního řízení již bylo SZTE fyzicky odpojeno od rozvodů v domě, v nyní projednávané věci měla stavba probíhat při napojení SZTE na rozvody v domě. Součástí stavebního záměru je přitom napojení nových plynových kotlů na tytéž rozvody, jak vyplývá z oznámení stavebního záměru i certifikátu autorizovaného inspektora, v nichž je shodně uvedeno: *„Pro vnitřní zásobování objektu budou využity doplněné stávající potrubní rozvody vytápění, TUV.“* To, že se jedná o zásadní skutkovou okolnost, lze dovodit i ze slov, kterými vymezil Nejvyšší správní soud hlavní spornou otázku v jednom z uvedených rozsudků (čj. 9 As 120/2013-19): *„V projednávané věci představuje spornou otázku posouzení, zda žalobkyně měla či neměla být účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby i poté, kdy došlo k odpojení jejího zařízení.“*

[37] Právě v tom, že stavba měla zasáhnout do rozvodů, na které byla stále napojena SZTE, spatřuje Nejvyšší správní soud možnost přímého dotčení stěžovatelky na jejích právech k SZTE. Provozovatel SZTE by měl být informován o tom, jakým způsobem bude probíhat napojení na rozvody aktuálně napojené na SZTE. V tomto rozsahu by se tedy měl účastnit stavebního řízení, bylo-li by vedeno, a měl by mít také mimo jiné možnost uplatnit námitky dle § 114 stavebního zákona. Pro tyto závěry nebylo relevantní, že stěžovatelka uplatňuje rovněž mnohé výtky, které se přímo této oblasti dotčení jejích práv netýkají. V řízení o námitkách podle § 117 odst. 4 stavebního zákona se řeší právě pouze otázka potenciálního přímého dotčení práv, nikoliv samotná důvodnost výtek směřujících věcně proti danému záměru. Je-li patrné, že by určitá osoba mohla být stavebním záměrem přímo dotčena ve svých právech ve smyslu § 109 písm. d) či e) stavebního zákona, musí být opatřen její souhlas dle § 117 odst. 2 písm. f) stavebního zákona.



pokračování

[38] V této souvislosti je vhodné poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2014, čj. 5 As 91/2013-50, v němž měl být podle stěžovatelky vysloven právní názor, že provozovatel SZTE má být v podobných případech účastníkem řízení. Stejně jako krajský soud, i Nejvyšší správní soud má za to, že takto explicitně vyjádřený právní názor z tohoto rozsudku nevyplývá. A nevyplývá ani z jiných rozsudků (např. rozsudek ze dne 3. 3. 2011, čj. 7 As 108/2010-71), v nichž byly vysloveny podobné úvahy v tom smyslu, že soud nemá pochybnosti o aktivní legitimaci provozovatele SZTE k podání žaloby proti stavebnímu povolení (resp. odvolacímu rozhodnutí), popř. že jeho účastenství ve stavebním řízení bylo odvozováno od jeho vlastnického práva k SZTE či práva odpovídajícího věcnému břemeni. Otázka účastenství nebyla v těchto rozsudcích věcně posuzována, neboť v tomto směru nebyla uplatněna žádná žalobní či kasační námitka. To je ostatně pochopitelné vzhledem k tomu, že žalobcem a stěžovatelem byl právě provozovatel SZTE, jehož účastenství správní orgány nepochybněly. Úvahy o důvodech účastenství ve stavebním řízení byly v těchto rozsudcích pouze východiskem k vyhodnocení toho, jaký okruh námitek mohl být tímto účastníkem uplatněn v řízení před soudem.

[39] V každém případě však uvedené rozsudky, stejně jako například rozsudky ze dne 11. 4. 2014, čj. 5 As 82/2013-56 a čj. 5 As 89/2013-50, potvrzují praxi, že s provozovatelem SZTE je v řízení o povolení změny stavby spočívající ve změně způsobu vytápění (popř. ohřevu TUV) jednáno jako s účastníkem řízení, a to za předpokladu, že daný dům je stále napojen na SZTE. Zcela konkrétně to lze demonstrovat na již citovaném rozsudku čj. 9 As 120/2013-19 (viz zde odst. [34] a [36]). V tomto případě, dokud byl dům napojen na SZTE, jednal stavební úřad s provozovatelem SZTE jako s účastníkem řízení. Až ve chvíli, kdy bylo zjištěno, že dům byl od SZTE odpojen, bylo usnesením vysloveno, že tato osoba již není nadále účastníkem řízení. S ohledem na výše vyslovené úvahy považuje Nejvyšší správní soud tento postup správních úřadů za zcela správný.

[40] Nejvyšší správní soud tedy na základě výše uvedeného uzavírá, že stěžovatelka by byla v případě oznámeného stavebního záměru podle § 109 písm. d) a e) stavebního zákona účastníkem stavebního řízení, bylo-li by vedeno. Z tohoto důvodu měl být k oznámení stavebního záměru na základě § 117 odst. 2 písm. f) stavebního zákona opatřen její souhlas. Nestalo-li se tak, měly být její námitky posouzeny a podle § 117 odst. 5 věty třetí písm. a) stavebního zákona mělo být rozhodnuto o tom, že oznámení stavebního záměru nemá právní účinky.

[41] Pro úplnost Nejvyšší správní soud poznamenává, že v dalších tvrzeních stěžovatelky neshledává přímé dotčení jejích práv v příčinné souvislosti s oznamovaným stavebním záměrem. Jelikož to však nemá vliv na závěr o nutnosti opatřit souhlas stěžovatelky s oznámeným stavebním záměrem, Nejvyšší správní soud se k těmto dalším tvrzeným skutečnostem vyjadřuje pouze stručně.

[42] Stěžovatelka jako podnikatelský subjekt není garantem zákonnosti rozhodování správních orgánů. Dotčení jejích práv tudíž nemůže spočívat toliko v tvrzeném rozporu stavebního záměru s jakoukoliv právní normou, bez vztahu ke stěžovatelčinu vlastnickému právu, respektive jejímu právu odpovídajícímu věcnému břemeni. Nelze proto shledat důvod účastenství například pouze v tom, že stavba je údajně v rozporu se č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, popřípadě v rozporu s veřejným zájemem.

[43] Poukazované problémy technického rázu nejsou dle Nejvyššího správního soudu důsledkem provedení stavebního záměru, nýbrž důsledkem ukončení soukromoprávního vztahu

mezi provozovatelem SZTE a odběratelem. Přestože je motivace stavebníka patrná a prováděná změna stavby měla zřejmě vést k ukončení tohoto smluvního vztahu, jsou tyto skutečnosti na sobě zcela nezávislé. Stěžovatelkou uváděné důsledky zjevně by nastaly 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 stavebního záměru. Podobný charakter mají také další stěžovatelkou uváděné technické obtíže, které podle ní povedou ke zvýšení nákladů na dodávku tepla. Krajský soud proto nepochybil, pokud ohledně tvrzených důsledků odpojení bytového domu od SZTE neprováděl další dokazování stěžovatelkou předloženými listinami.

[44] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud poznamenává, že závěr žalovaného o tom, že souhlas stěžovatelky k oznámenému stavebnímu záměru nemusel být vyžadován, měl vést k zamítnutí námitek nikoliv pro nepřípustnost, nýbrž pro nedůvodnost. Nejde totiž o otázku, která by předcházela posouzení důvodnosti námitek, nýbrž prakticky o jedinou otázku, která mohla být v rámci meritorního rozhodování o námitkách posuzována. Jak plyne z § 117 odst. 4 věty druhé stavebního zákona, námitky proti oznámenému stavebnímu záměru lze podat „*pouze z důvodu, že neodpovídá podkladům, na základě kterých udělily svůj souhlas, nebo z důvodu, že jejich souhlas nebyl opatřen.*“ Jiné otázky tedy nelze v rámci posouzení důvodnosti hodnotit. Pro nepřípustnost by bylo možné námitky zamítnout například tehdy, byly-li by naopak namítány pouze jiné než zákonné důvody.

[45] Rozhodnutí v nyní projednávané věci (stejně jako rozhodnutí citovaná zde v odst. [17]) není v rozporu s rozsudky Nejvyššího správního soudu vydanými o kasačních stížnostech stěžovatelky v řízeních sp. zn. 10 As 84/2014, 10 As 208/2014 a 10 As 214/2014. Ve všech uvedených případech nebylo stěžovatelce, na rozdíl od právě projednávané věci, účastenství ve stavebním řízení odepřeno.

[46] Dodatečnou argumentaci žalovaného, podle níž by zrušení rozsudku krajského soudu bylo pouze formálním řešením, jež by pro bezpředmětnost bylo nepotřebné a neproporcionální Nejvyšší správní soud nemůže akceptovat; podrobněji se k této argumentaci vyjádřil již v (zde v odst. [17] citovaném) rozsudku čj. 7 As 163/2014-70, na jehož odůvodnění může být vzhledem ke shodnému okruhu účastníků jen odkázáno.

## V. Závěr a náklady řízení

[47] Ze shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost byla podána důvodně, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu. Jelikož již v řízení před krajským soudem byly dány předpoklady pro zrušení rozhodnutí žalovaného, zrušil Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. i napadené rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[48] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 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. Protože stěžovatelka měla v řízení o kasační stížnosti i v řízení o žalobě úspěch, má právo na náhradu nákladů těchto řízení.

pokračování

[49] V řízení o žalobě vznikly stěžovatelce náklady řízení zaplacením soudního poplatku ve výši 3000 Kč a odměny jejího zástupce. Odměna zástupce činí za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a repliky) celkem částku 9300 Kč [§ 1 odst. 1, § 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů] a náhrada hotových výdajů 3 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Zástupce stěžovatelky je plátcem daně z přidané hodnoty, proto se odměna a náhrada hotových výdajů podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvyšují o částku odpovídající této dani činící 21 % z částky 10 200 Kč, tj. 2142 Kč. Náklady stěžovatelky na řízení o žalobě tak činí celkem 15 342 Kč.

[50] V řízení o kasační stížnosti vznikly stěžovatelce náklady řízení zaplacením soudního poplatku ve výši 5000 Kč a odměny jejího zástupce. Odměna zástupce činí za dva úkony právní služby (podání kasační stížnosti a jedné repliky) celkem částku 6200 Kč [§ 1 odst. 1, § 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů 2 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Spolu se zvýšením o částku daně z přidané hodnoty ve výši 1428 Kč činí náklady stěžovatelky na řízení o kasační stížnosti celkem 13 228 Kč.

[51] Celková výše náhrady nákladů řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem tedy činí 28 570 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit stěžovatelce k rukám jejího právního zástupce Mgr. Martina Peckla, advokáta, ve lhůtě 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 24. června 2015

Daniela Zemanová  
předsedkyně senátu