



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudkyň Mgr. Jitky Zavřelové a JUDr. Elišky Cihlářové v právní věci žalobkyně: **Teplárna Liberec, a. s.**, se sídlem tř. Dr. Milady Horákové 641/34a, Liberec 1, zastoupena Mgr. Martinem Pecklem, advokátem se sídlem Italská 27, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 27. 2. 2015, č. j. 59 A 81/2014 - 57,

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.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozsudkem ze dne 27. 2. 2015, č. j. 59 A 81/2014 – 57, zamítl žalobu podanou žalobkyní (dále jen „stěžovatelka“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 7. 7. 2014, č. j. OÚPSŘ 198/2014-330-rozh., kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Liberec (dále jen „stavební úřad“) ze dne 1. 4. 2013, č. j. SURR/7130/143449/13-Ka, CJ MML 066104/14, jímž bylo Společenství vlastníků Franklinova 571, Franklinova 571, Liberec 15 (dále jen „stavebník“), vydáno stavební povolení na stavební úpravy pro změnu způsobu vytápění a ohřevu TUV (instalace plynových kotlů) pro předmětný bytový dům.

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 3. 3. 2011, č. j. 7 As 108/2010 – 71, ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 52/2011 - 159 a ze dne 11. 4. 2014, č. j. 5 As 91/2013 - 50, 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., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), mohla vznášet jen ty námitky, kterými by poukázala na přímé dotčení svých práv odpovídajících zákonnému věcnému břemenu 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. K posudku M. V., který se zabýval dopady odpojení objektů na provoz soustavy v lokalitě Františkov a který byl stěžovatelkou předložen ve stavebním řízení, krajský soud uvedl, že správní orgány nepochybily, pokud provedení tohoto posudku jako důkazu považovaly za irelevantní.

Podle krajského soudu ze žádného ustanovení zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), 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 povolené 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., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů, jež bylo s účinností od 1. 9. 2012 nahrazeno ust. § 16 odst. 7 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, 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 také správní orgány nepochybily, pokud nepřihlédly k žalobcem předkládanému odbornému posudku, přičemž obdobně se již vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 1. 2015, č. j. 10 As 208/2014 – 47.

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 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 - 54, kdy se jednalo o případ opačný, ve kterém se soudní ochrany domáhal stavebník, jemuž nebylo vydáno stavební povolení k výstavbě vlastní plynové kotelny.

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., o hospodaření energií, 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, jedině 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 nálezu 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.

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 11. 9. 2013 a závazného stanoviska Hasičského záchranného sboru Libereckého kraje ze dne 2. 9. 2013, 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. Obdobně krajský soud argumentoval i k námitce týkající se absence závazného stanoviska krajské hygienické stanice jako dotčeného orgánu na úseku ochrany veřejného zdraví před hlukem a vibracemi. 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), b) a d) s. ř. s.

V kasační stížnosti předně 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 námítky. Stěžovatelka námítkami poukazovala zejména na rozpor stavby – tj. předmětné změny způsobu vytápění – s právními předpisy. Takové námítky lze nepochybně podřadit pod námítky proti projektové dokumentaci dle § 114 odst. 1 stavebního zákona, přičemž i kdy by tomu tak nebylo, bylo povinností stavebního úřadu i krajského úřadu se jimi zabývat, neboť poukazovaly na zásadní porušení zákona.

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. Tento závěr plyne i ze stanoviska 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 z posudku vypracovaného pro lokalitu Liberec - Františkov, ve které se nachází další objekty odpojované od SZTE. Ačkoli tento posudek byl krajskému soudu předložen spolu se žalobou, tento jej jako navržený důkaz neprovedl, čímž zatížil před ním vedené řízení závažnou procesní vadou, která způsobuje nepřezkoumatelnost rozsudku. K tomu stěžovatelka dodává, 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 stěžovatelkou 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.

Stěžovatelka tvrdí, že změna způsobu vytápění má za následek zkrácení jejích hmotných práv, představuje nejen fyzický zásah do konkrétního potrubí, nýbrž má dopad i na SZTE či její část v příslušné lokalitě jako celek. Zároveň byla ve stavebním řízení zkrácena i stěžovatelčina procesní práva, pokud se správní orgány zejména nevypořádaly s námítkami stěžovatelky s odkazem na jejich údajnou nepřípustnost. Nesprávné je i hodnocení krajského soudu, že povolením lokálního plynového kotle je nedotčeno její věcné břemeno k umístění příslušné přípojky. Přípojka se totiž po přepojení topného systému stavebníka na lokální kotel stane naprosto nadbytečnou. Krajský soud podle stěžovatelky nesprávně přistupuje k otázce dotčenosti SZTE v rovině čistě soukromoprávní a zcela přehlíží, že SZTE je soustavou zřizovanou a provozovanou ve veřejném zájmu, což se na druhé straně projevuje například v kontraktační povinnosti držitele licence na výrobu nebo rozvod tepelné energie ve vztahu k odběrateli tepelné energie.

Stěžovatelka též namítá, že se krajský soud nijak nevyjádřil ani k její argumentaci týkající se zcela zjevných rozporů v odůvodnění rozhodnutí krajského úřadu a jeho nesrozumitelnosti, pokud jde o posouzení vlivu změny způsobu vytápění na provozuschopnost SZTE. Rozsudek je proto nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Nezákonnost rozsudku dále stěžovatelka spatřuje v nesprávném posouzení splnění podmínek pro odpojení od centrálního vytápění podle § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší, ze kterého plyne, že změna způsobu vytápění může být povolena pouze, jestliže je zásobování teplem ze SZTE pro stavebníka ekonomicky nepřijatelné. Nesouhlasí s tím, že by nemohla namítat nesprávný způsob doložení nákladů na vytápění z jiného zdroje tepelné energie. Jestliže ze zákona o ochraně ovzduší vyplývá, že změnu vytápění lze povolit jedině 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 - 39, 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. Nezjištění 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 a pochybil. Došlo tak k upření přístupu stěžovatelky ke spravedlnosti.

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, jakož i krajský soud, rovněž pochybily, když soulad předmětné stavby s územně plánovací dokumentací buď vůbec neposuzovaly, nebo jej posoudily nesprávně.

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

Nezákonnost rozsudku tkví dle stěžovatelky také v nesprávném posouzení povinnosti krajského úřadu dbát na dodržení procesních práv stěžovatelky ve správním řízení a dodržování základních zásad činnosti správních orgánů. Podle stěžovatelky byla porušena její procesní práva 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 stěžovatelkou 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.

Z těchto všech důvodů stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správních orgánů obou stupňů.

Krajský úřad ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že správní orgány při vydání svých rozhodnutí postupovaly v souladu stavebním zákonem i správním řádem a krajský soud

zcela správně žalobu zamítl. Krajský úřad se s výrokem i odůvodněním rozsudku krajského soudu zcela ztotožňuje, a proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

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

Nejprve se zabýval námitkami brojícími proti nepřezkoumatelnosti kasační stížností napadeného rozsudku, kterou stěžovatelka spatřovala v tom, že krajský soud neprovedl navrhovaný důkaz – posudek k dopadům odpojení objektů v lokalitě Liberec - Františkov. K tomu je třeba uvést, že stěžovatelka v žalobě nepožadovala, aby soud tento posudek provedl, a ani jej jako přílohu žaloby nepředložila, nýbrž vytýkala krajskému a stavebnímu úřadu, že se tímto posudkem nijak nezabývaly. Krajskému soudu proto nelze vytýkat, že tento důkaz neprovedl a jeho rozsudek tak Nejvyšší správní soud v tomto ohledu nepovažuje za nepřezkoumatelný. K tomu je třeba dodat, že uvedený posudek je součástí správního spisu, přičemž obsahem správního spisu se důkaz ani neprovádí. Krajský soud navíc jednoznačně zdůraznil, že otázka zhoršení provozuschopnosti či dokonce ekonomiky provozu SZTE (což byla skutečnost, kterou uvedený posudek prokazovat) nemohla být za daného legislativního rámce řešena v probíhajícím řízení a nemohla být sama o sobě důvodem pro odepření vydání stavebního povolení na změnu způsobu vytápění při splnění zákonných podmínek. Dotčení práv stěžovatelky je totiž vyvoláno jinou skutečností, a sice ukončením soukromoprávního vztahu mezi stěžovatelkou a stavebníkem a následným zastavením dodávky tepelné energie do předmětného bytového domu. Tento názor považuje Nejvyšší správní soud za věcně správný (viz níže).

Za další důvod nepřezkoumatelnosti rozsudku považuje stěžovatelka nevypořádání se s žalobními námitkami, kterými poukazovala na zjevnou nesrozumitelnost rozhodnutí a rozpory v argumentaci krajského úřadu, 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 krajského úřadu za nepřezkoumatelné a naopak se s jeho posouzením věci ztotožnil. Z přezkoumávaného rozsudku totiž 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. Tuto otázku však stavební úřad hodnotí na základě závazných stanovisek dotčených orgánů, která jsou předkládána spolu s žádostí o vydání stavebního povolení.

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

K námitkám týkajícím se věci samé, Nejvyšší správní soud předesílá, že 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 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 jedině na právech k tepelnému zařízení umístěnému v předmětném bytovém domě, pokud by na tomto zařízení či technologii byly činy nějaké zásahy. Ze stavebního povolení 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 jejich vlastnických práv uplatnila 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 tohoto 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 stavebního záměru.

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 ubradí 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.

Stěžovatelka až v kasační stížnosti namítá dotčení svého práva z věcného břemene nevyužitím přípojky a její nadbytečností, tato námitka však nesouvisí s jejím věcným právem přístupu k přípojce a 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, vyvolávajících nutnost přestavby SZTE, svědčí o dopadu do ekonomické sféry stěžovatelky jako dodavatele v důsledku ztráty jednoho z odběratelů tepelné energie. Ale i v případě, že by se dopady způsobené ztrátou části odběratelského řetězce promítly i 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, neboť 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 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 straně druhé 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 jeho dosavadní odbyt tepelné energie, nicméně tento jeho zájem jako soukromého subjektu není v daném 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 a pro více odběratelů, nedává stěžovatelce právo jako soukromé osobě a podnikateli s tepelnou energií osobovat si oproti jiným subjektům ochranu veřejných zájmů a oponovat stavebnímu záměru jiných soukromých osob z pozice ochránce veřejných zájmů, která mu nepřísluší.

Krajský úřad i krajský soud v dané věci postupovaly 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 a konkrétně konstatoval, že smyslem účastenství stěžovatelky v řízení podle ustanovení § 77 odst. 5 energetického zákona má být ochrana jeho věcných práv k nemovitosti, nikoliv ochrana jeho podnikatelských záměrů, ekonomických zájmů a dosavadních investic do SZTE, včetně případných investic do rekonstrukce či modernizace části rozvodného tepelného zařízení.

Z kasační stížnosti vyplývá, že stěžovatelka si je uvedených právních náhledů na jeho postavení vědoma, nicméně má za to, že svými námitkami nepřesáhla zákonem vymezený rámec.

Právo uplatňovat jiné námitky stěžovatelce nepřiznává ani energetický zákon. Podle ust. § 77 odst. 5 tohoto 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, již 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 11. 9. 2013 z hlediska ochrany jednotlivých složek životního prostředí, včetně ochrany ovzduší.

Konkrétními kasačními námitkami směřujícími proti 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.

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

Výše uvedené hodnocení kasačních námitek stěžovatelky ve svém výsledku neodůvodňuje ani oprávněnost její další kasační námitky o porušení procesních předpisů a práv stěžovatelky, které jí zaručují § 2 a § 3 správního řádu, obsahující základní zásady činnosti správních orgánů, ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu o právu na odvolací přezkum v souladu s právními předpisy a povinnost přezkumu závazných stanovisek nadřízeným správním orgánem dle ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu. Krajský soud ve vztahu k namítanému porušení § 149 odst. 4 správního řádu opodstatněně 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 krajský úřad povinnost iniciovat přezkumné řízení uvedených stanovisek.

Stěžovatelka namítala rovněž vadu správního řízení spočívající v nedostatečném vypořádání splnění podmínky ekonomické nepřijatelnosti zásobování teplem ze SZTE dle ust. § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší. Krajský úřad se touto námitkou v napadeném rozhodnutí zabýval a odkázal na závazné stanovisko orgánu ochrany ovzduší (Magistrátu města Liberec, odboru životního prostředí, ze dne 11. 9. 2013). Námitka nedostatečného vypořádání

dané otázky ve správním řízení tak neobstojí. Tato námitka zároveň není namístě vzhledem k výše uvedenému závěru o mezích účastnických práv stěžovatelky. Nejvyšší správní soud proto neshledal ani tyto námitky jako důvodné.

S ohledem na výše uvedené hodnocení kasačních 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.

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

V Brně dne 21. května 2015

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu