



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **Teplárna Liberec, a. s.**, se sídlem Tř. Dr. Milady Horákové 641/34a, Liberec, zastoupené Mgr. Martinem Pecklem, advokátem se sídlem Italská 27, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 8. 2014, č. j. OÚPSŘ 260/2014-330-rozh., v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 20. 10. 2015, č. j. 59 A 97/2014 – 61,

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 n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V záhlaví specifikovaným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Liberce, odboru stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“) ze dne 9. 6. 2014, č. j. SURR/7130/060740/14-Ka, CJ MML 112278/14, kterým bylo k žádosti stavebníka – Společenství vlastníků Franklinova 579, IČ 28700376, Franklinova 579, 460 05 Liberec 15 (dále jen „stavebník“) – vydáno stavební povolení na stavební úpravy pro změnu způsobu vytápění – plynová kotelná Liberec XV – Starý Harcov, Franklinova 579 - na pozemku parc. č. 1747/55 v k. ú. Starý Harcov (dále jen „bytový dům“).

[2] Žalobkyně se u Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci (dále jen „krajský soud“) domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného i stavebního úřadu zejména z důvodu

nedostatečného přezkumu odvolacích námitek a rozporu se zákonem č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, a zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebním zákonem).

II. Právní názor krajského soudu

[3] Krajský soud žalobu zamítl. Ztotožnil se s názorem žalovaného, že žalobkyně jako účastník řízení mohla 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 rozvodnému zařízení v předmětném domě, resp. vlastnických práv. Domáhala-li se ochrany svého vlastnického práva k stavbě - soustavě zásobování tepelnou energií (dále jen „SZTE“), a to i ve veřejném zájmu, činila tak podle soudu obecně. Zmiňovala pouze snížení účinnosti a provozuschopnosti SZTE, technické problémy a případnou změnu hydraulických poměrů. Ve správním řízení však tyto skutečnosti nespécifikovala a jednotlivé námitky nespojovala s konkrétním ohrožením SZTE. Z obsahu správního spisu nevyplývá, že by právo žalobkyně odpovídající zákonnému věcnému břemeni přístupu mělo být omezeno, žalobkyni ve výkonu vlastnických práv k jejímu zařízení také nic nebrání.

[4] Z žádného právního předpisu neplyne povinnost správních orgánů ve stavebním řízení zjišťovat, jak se změna způsobu vytápění dotkne provozování žalobkyní vlastněné SZTE jako celku, a řešit, zda v důsledku povolené změny způsobu vytápění dojde k tomu, že provozování SZTE již nebude pro žalobkyni možné či ekonomické, neboť soustava byla dimenzována na jiný počet odběratelů tepelné energie. Otázka zhoršení provozuschopnosti či dokonce ekonomiky provozu SZTE nemohla být za daného legislativního rámce řešena v probíhajícím řízení a nemohla by být sama o sobě důvodem pro odepření vydání stavebního povolení na změnu způsobu vytápění při splnění zákonných podmínek. Žalobkyně se tak ani před soudem nemůže s úspěchem dovolávat ochrany těchto práv, byť se tak snaží činit, dovoláváje se ochrany veřejného zájmu. Změna způsobu vytápění spočívající v odpojení předmětného bytového domu od SZTE a připojení na nový zdroj tepelné energie má soukromoprávní aspekt.

[5] Soud nevyhověl ani námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného pro nedostatečnost odůvodnění, neboť žalobkyně nespécifikovala, jakými námitkami se žalovaný nezabýval. Proto jen v obecné rovině konstatoval, že rozhodnutí správních orgánů za nepřezkoumatelná nepovažuje.

[6] Námitky týkající se porušení zájmů chráněných zákonem o ochraně ovzduší jdou podle krajského soudu nad rámec oprávnění žalobkyně vznášet připomínky k povolené stavbě dle § 114 odst. 1 stavebního zákona. Žalobkyně je 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 a nezakládá žádné veřejné právo zásobovat fyzické a právnické osoby tepelnou energií, ani právo, aby vlastník SZTE vystupoval k ochraně veřejných zájmů na úseku ochrany ovzduší. Nemůže namítat ani nesprávný způsob doložení nákladů na vytápění jiným způsobem než ze SZTE.

[7] Za nedůvodné soud označil také námitky týkající se rozporu napadeného rozhodnutí s energetickým zákonem. Nelze hovořit o rozporu s územní energetickou koncepcí města Liberec, neboť z ní ani z Krajské územní koncepce Libereckého kraje nelze dovodit absolutní povinnost využívat tepelnou energii ze SZTE. Tento výklad odpovídá přiměřené svobodě volby systému vytápění.

[8] K námitce absence územního řízení soud konstatoval, že z ní není zřejmé, jak se tento postup ze strany správních orgánů negativně dotkl právního postavení žalobkyně.

[9] Dále se soud neztotožnil s námitkou, že postup odvolacího orgánu dle § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, není podmíněn odvolacími námitkami a odvolací orgán musí 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 žalovaný vyhodnotil, že námitky týkající se závazných stanovisek dotčených orgánů státní správy nesměřují k ochraně žalobcových věcných práv, nebyl povinen v odvolacím řízení postupovat podle § 149 odst. 4 správního řádu. Z týchž důvodů nemohou být úspěšné ani žalobní námitky žalobkyně při soudním přezkumu.

III. Obsah kasační stížnosti

[10] Proti rozhodnutí krajského soudu brojí žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížností. Opírá ji o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b), a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhuje zrušení rozhodnutí krajského soudu i žalovaného.

[11] Namítá nezákonnost rozsudku spočívající v nesprávném právním posouzení otázky přípustnosti námitek vznášených stěžovatelkou jako účastníkem řízení a povinnosti správních orgánů se s těmito námitkami řádně vypořádat. Stěžovatelka námitkami poukazovala zejména na rozpor stavby – předmětné změny způsobu vytápění – s právními předpisy. Takové námitky lze nepochybně podřadit pod námitky proti projektové dokumentaci dle § 114 odst. 1 stavebního zákona. I pokud by obstál výklad, že námitky byly nad rámec námitek ve smyslu § 114 odst. 1 stavebního zákona, byly správní orgány povinny se jimi zabývat a vypořádat se s nimi, neboť poukazovaly na zásadní porušení zákona v souvislosti s předmětnou změnou způsobu vytápění.

[12] Dále stěžovatelka namítá, že stavbou jsou přímo dotčena její vlastnická práva k SZTE, neboť odpojením vytápěného objektu od SZTE vzniká v tomto systému řada problémů technického rázu (zejm. snížení jeho provozuschopnosti z důvodu změny hydraulických parametrů). Tento závěr vyplývá i např. ze stanoviska odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj České republiky 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. Stěžovatelka navrhovala provést tento posudek jako důkaz. Tím, že jej soud neprovedl, zatížil tak řízení závažnou procesní vadou, která způsobuje nepřezkoumatelnost rozsudku.

[13] Podle stěžovatelky 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.

[14] Změna způsobu vytápění má za následek zkrácení hmotných práv stěžovatelky, a to nejen fyzický zásah do konkrétního potrubí, nýbrž i dopady na SZTE či její část v příslušné lokalitě jako celek. Zároveň byla ve stavebním řízení zkrácena i její procesní práva, zejména nevypořádaly-li se správní orgány s námitkami s odkazem na jejich údajnou nepřipustnost. Nesprávné je i hodnocení soudu, že povolením lokálního plynového kotle není dotčeno věcné břemeno k umístění příslušné přípojky. Přípojka se totiž po přepojení topného systému stavebníka na lokální kotel stane nadbytečnou. Soud nesprávně přistupuje k otázce dotčení SZTE v rovině čistě soukromoprávní a přehlíží, že jde o soustavu 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.

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

[16] Nezákonnost rozsudku dále 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. Ekonomickou nepřijatelnost zásobování teplem ze SZTE v žádném případě neprokazuje stavebníkem předložená technická zpráva. 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 odepření přístupu ke spravedlnosti a k porušení základního práva dle čl. 36 odst. 2 Listiny.

[17] Podle stěžovatelky dále 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 okrajovou oblast, kde se nachází i dotčený bytový dům, platí, že „*v těchto lokalitách jsou přípustné formy energetického zásobování na bázi dodávkového tepla (v dosahu soustavy CZT, zemního plynu (mimo dosah soustavy CZT), biomasy (mimo dosah CZT a zemního plynu)*“. Stavba, kterou má být změněn způsob vytápění bytového domu, proto nemůže být v souladu s územní energetickou koncepcí města Liberec již z toho důvodu, že dotčený bytový dům je na SZTE napojen a je tak v jejím bezprostředním dosahu. Krajský soud pochybil, pokud měl za to, že územní energetická koncepce obsahuje pouze určitá doporučení z hlediska nakládání s energiemi a nezakládá přímo povinnosti využití tepelné energie ze SZTE. Podle stěžovatelky i 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.

[18] 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.

[19] Nezákonnost rozsudku tkví dle stěžovatelky také v nesprávném posouzení povinnosti žalovaného dbát na dodržení procesních práv žalobce ve správním řízení a dodržování základních zásad činnosti správních orgánů. Podle stěžovatele byla porušena jeho 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 stěžovatelem 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 stěžovatel nesouhlasí.

[20] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že stavební úřad i žalovaný se námitkami stěžovatelky zabývali, avšak pouze v rozsahu, který jim umožňuje stavební zákon. Rozhodnutí jsou řádně odůvodněná a postup při jejich vydávání byl zcela v souladu se stavebním zákonem i správním řádem a soud zcela správně žalobu zamítl. Žalovaný se s výrokem i odůvodněním rozsudku krajského soudu zcela ztotožňuje, a proto navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[21] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil 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 a 4 s. ř. s.).

[22] Kasační stížnost není důvodná.

IV.A Námitky nepřezkoumatelnosti rozsudku

[23] Nejprve se musel soud zabývat námitkou tvrzené nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Nepřezkoumatelnost je vadou natolik závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat *ex officio*, tedy i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[24] Přezkoumatelné rozhodnutí je rozhodnutí srozumitelné, s dostatkem důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomněl vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 – 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74).

[25] Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS).

[26] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřuje stěžovatelka v neprovedení navrhovaného důkazu – posudku k dopadům odpojení objektů v lokalitě Liberec-Františkov.

[27] K tomu je třeba uvést, že stěžovatelka v žalobě nepožadovala, aby soud důkaz tímto posudkem provedl, nýbrž vyčítila žalovanému a stavebnímu úřadu, že se jím nijak nezabývali. Krajskému soudu proto nelze vytýkat, že tento důkaz neprovedl a jeho rozsudek tak Nejvyšší správní soud v tomto ohledu nepovažuje za nepřezkoumatelný. Krajský soud navíc jednoznačně zdůraznil, že otázka zhoršení provozuschopnosti či dokonce ekonomiky provozu SZTE (což byla skutečnost, kterou měla předložená listina prokazovat) nemohla být za dané právní úpravy řešena

v přezkoumávaném řízení a nemohla být sama o sobě důvodem pro odepření vydání stavebního povolení na změnu způsobu vytápění při splnění zákonných podmínek. Dotčení práv stěžovatele je totiž vyvoláno jinou skutečností, a sice ukončením soukromoprávního vztahu mezi stěžovatelem a osobou zúčastněnou na řízení a následným zastavením dodávky tepelné energie do předmětného bytového domu. Tento názor považuje Nejvyšší správní soud za věcně správný (viz níže).

[28] Za další důvod nepřezkoumatelnosti rozsudku považuje stěžovatelka nevypořádání se s žalobními námitkami, kterými poukazovala na zjevnou nesrozumitelnost rozhodnutí a rozpory v argumentaci žalovaného, týkající se souladu stavby s veřejným zájmem a posouzení dopadů stavby na SZTE.

[29] K této námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že ač se s touto námitkou krajský soud nevypořádal výslovně, z odůvodnění napadeného rozsudku je jednoznačně seznatelné, že krajský soud nepovažoval rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelné a naopak se s jeho posouzením věci ztotožnil. Z přezkoumávaného rozsudku totiž jasně vyplývá, že otázku souladu stavby s veřejným zájmem ani její dopady na okolí nemůže stavební úřad řešit k námitce stěžovatele, neboť taková námitka přesahuje rámec stanovený § 114 odst. 1 stavebního zákona. Tuto otázku navíc stavební úřad hodnotí na základě závazných stanovisek dotčených orgánů, která jsou předkládána spolu s žádostí o vydání stavebního povolení.

[30] Vzhledem k výše uvedenému považuje Nejvyšší správní soud námitky stěžovatelky týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku za nedůvodné. Ačkoliv se jedná již o několikátý obdobný případ a argumentace účastníků se do značné míry opakuje, krajský soud v rozsudku věcně, přehledně, srozumitelně a odůvodněně odpovídá na všechny žalobní námitky. Na tom nemůže nic změnit neochota stěžovatelky akceptovat závěry soudního přezkumu.

IV.B Námitky nezákonnosti rozsudku

[31] Nejvyšší správní soud se nejprve věnoval námitkám proti posouzení přípustnosti námitek vznášených stěžovatelkou jako účastníkem stavebního řízení dle § 114 a násl. stavebního zákona.

[32] Jak vyplývá ze stavebního povolení i z dokumentace stavby, předmětem řízení byla změna stavby bytového domu, resp. stavební úpravy jeho části spočívající v instalaci jiného zdroje vytápění domu. 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 je stavebník oprávněn provést změnu stavby, resp. stavební úpravu spočívající ve změně vytápění, jen na základě stavebního

povolení vydaného ve stavebním řízení. Žádost o změnu stavby bylo tedy třeba projednat postupem podle § 111 až § 115 stavebního zákona, v rámci kterého stěžovatelka mohla podle § 114 odst. 1 tohoto zákona uplatňovat práva účastníka řízení, jímž byla podle § 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 její účastenství (k tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 - 68, publ. pod č. 1787/2009 Sb. NSS.).

[36] Stěžovatelka tedy mohla být dotčena jedině na právech k tepelnému zařízení umístěnému v bytovém domě, pokud by na tomto jeho 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 samostatných místnostech 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 jeho 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. I 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 stěžovatel uváděl, 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.

[37] V této souvislosti soud pokazuje 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 stěžovatelem uváděné technické obtíže, které podle něj povedou ke zvýšení nákladů na dodávku tepla.

[38] Stěžovatelka 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

námítce, 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 stěžovatele 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.

[39] 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 stěžovatele, neboť sníží jeho dosavadní odbyt tepelné energie, nicméně tento jeho zájem jako soukromého subjektu není v daném řízení relevantní a neurčuje postavení stěžovatele 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, jí nedává 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 jí nepřísluší.

[40] 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 stěžovatele. V těchto rozsudcích Nejvyšší správní soud opětovně a konkrétně konstatoval, že smyslem účastenství v řízení podle ustanovení § 77 odst. 5 energetického zákona má být ochrana věcných práv k nemovitosti, nikoliv ochrana podnikatelských záměrů, ekonomických zájmů a dosavadních investic do SZTE, včetně případných investic do rekonstrukce či modernizace části rozvodného tepelného zařízení.

[41] 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.

[42] Právo uplatňovat jiné námitky stěžovatelce nepřiznává ani energetický zákon. Podle § 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

stěžovateli 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.

[43] 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.

[44] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud správně posoudil otázku přípustnosti námitek stěžovatelky ve stavebním řízení. Námitka nesprávného posouzení je tak nedůvodná.

IV.C Namítané vady předcházejícího řízení

[45] Výše uvedené hodnocení námitek stěžovatelky ve svém výsledku odůvodňuje i nedůvodnost další kasační námitky o porušení procesních předpisů a práv stěžovatelky, které jí zaručují § 2 a § 3 správního řádu, obsahující základní zásady činnosti správních orgánů, § 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 správně dovodil, že nebyla-li stěžovatelka oprávněna hájit veřejné zájmy a nesměřují-li odvolací námitky týkající se nezbytnosti přezkumu uvedených stanovisek nadřízeným správním orgánem k ochraně jejich věcných práv, nestíhala žalovaného povinnost iniciovat přezkum uvedených stanovisek.

[46] 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. Tato námitka zároveň není namístě vzhledem k výše uvedenému závěru o mezích účastnických práv stěžovatelky.

[47] Ani tuto námitku proto Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

V. Závěr a náklady řízení

[48] K věcné argumentaci stěžovatelky ohledně nutnosti respektování územní energetické koncepce a veřejného zájmu na upřednostňování centrálního zásobování teplem Nejvyšší správní soud dodává, že nevylučuje její oprávněnost. Jak rozsah práv účastníků stavebního řízení, tak zejména celá koncepce správního soudnictví je však zákonodárcem založena na ochraně subjektivních práv dotčených osob. Krajský soud proto nepochybil, jestliže se těmito žalobními námitkami věcně nezabýval; učinit tak nemůže ani Nejvyšší správní soud.

[49] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[50] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v tomto řízení žádné náklady převyšující náklady běžné administrativní činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 3. srpna 2016

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu