ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Petra Průchy a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobkyně: **Teplárna Liberec, a.s.**, IČ 62241672, se sídlem tř. Dr. Milady Horákové 641/34a, Liberec, právně zastoupené Mgr. Martinem Pecklem, advokátem se sídlem AK Italská 27, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje,** se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2017, č. j. OÚPSŘ 119/2017-rozh., v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci č. j. 59 A 68/2017 - 50 ze dne 13. prosince 2017,

takto:

I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá**.

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Magistrát města Liberec, odbor stavebního úřadu (dále též „stavební úřad“) vydal dne 1. března 2017 stavební povolení na stavbu „Rekonstrukce zdroje tepla bytového domu č. p. 499, Liberec V – Kristiánov, Boženy Němcové 4“, a to na žádost stavebníka Společenství vlastníků jednotek Boženy Němcové 499. Věcně se jednalo o změnu způsobu vytápění domu vybudováním tepelného čerpadla. Žalobkyně byla účastníkem tohoto řízení z důvodů svého práva odpovídajícího věcnému břemeni ve smyslu energického zákona a vlastnického práva k soustavě zásobování tepelnou energií v Liberci (dále též „SZTE“), která zahrnuje i rozvod vedoucí k předmětnému bytovému domu. Namítala, že povolení stavby bude v rozporu s požadavky zákona o ochraně ovzduší, energetického zákona i stavebního zákona a také s energetickou koncepcí kraje, neboť nejsou splněny podmínky pro změnu

způsobu vytápění. Tato změna se dotkne též jejích vlastnických práv, neboť změna způsobu vytápění bytového domu, zahrnující odpojení od SZTE, může mít za následek řadu technických problémů, jež se mohou projevit ve snížení účinnosti SZTE či v krajním případě v provozuschopnosti či poškození SZTE jako celku.

[2] S uvedenými námitkami neuspěla žalobkyně v odvolacím řízení před žalovaným ani u Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci (dále též „krajský soud"), který její žalobu zamítl rozsudkem označeným v záhlaví. Krajský soud naznal, že žalobkyně byla oprávněna ve stavebním řízení namítat pouze skutečnosti související s jejím vlastnickým či jiným věcným právem, a to s odkazem na § 114 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Pouze těmito námitkami se tedy žalovaný byl povinen věcně zabývat a vypořádat je, narozdíl od námitek směřujících k ochraně veřejného zájmu, v nichž žalobkyně brojila proti tomu, že nejsou podle ní splněny zákonem stanovené podmínky pro změnu způsobu vytápění, resp. že nebyl v souladu s energetickou koncepcí kraje upřednostněn centrální způsob vytápění. V rozsahu těchto námitek jí tak nepřísluší ani aktivní věcná legitimace k podání žaloby ve správním soudnictví a nemůže být tedy s takovou žalobou úspěšná.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Proti výše uvedenému rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka") včas kasační stížnost. V ní namítala, že krajský soud věc chybně právně posoudil tím, že se odmítl věcně zabývat většinou jejích námitek. Stěžovatelce tak v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod upřel právo na soudní ochranu před rozhodnutím orgánu veřejné správy, jímž byla zkrácena na svých právech. Toto zkrácení spatřuje stěžovatelka v tom, že bezprostředním důsledkem povolení tepelného čerpadla bude odpojení bytového domu od SZTE, kterou stěžovatelka vlastní a provozuje (a na základě svého vlastnického práva, nikoliv jen na základě práva odpovídajícího věcnému břemeni podle energetického zákona, se stala účastníkem stavebního řízení). Stěžovatelka tak přijde o užitky z předmětu svého vlastnictví a dokonce bude nucena vynaložit i náklady na potřebné technické úpravy související s odpojením, a to kvůli změně hydraulických parametrů a z toho vyplývajícího zvýšení dopravních ztrát v celém systému SZTE. Na podporu uvedených tvrzení předložila stěžovatelka krajskému soudu odborný posudek dokládající výše popsané dopady na SZTE v případě odpojení srovnatelných objektů, soud však tento důkaz neprovedl, čímž zatížil své řízení vadou. Krajský soud měl proto stěžovatelce umožnit, aby uplatnila své žalobní námitky v celém rozsahu, a to na základě § 65 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), neboť byla účastníkem stavebního řízení a správní orgány ji svým postupem zkrátily na právech takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci, jelikož se nevypořádaly s jejími námitkami. Stěžovatelka dále poukazuje na to, že její legitimní ekonomické zájmy směřují k tomu, aby stavební úřad řádně posoudil, zda byly splněny zákonodárcem stanovené podmínky pro odpojení odběratele od její SZTE. Pokud orgány veřejné moci na takové posouzení rezignují a stěžovatelce bude odepřena možnost domáhat se ho soudní cestou, může tu jít o porušení závazku hostitelské země naplnit legitimní očekávání investora ve smyslu čl. 10 odst. 1 Dohody o energetické chartě (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 372/1999 Sb.).

[4] Vedle toho je stěžovatelka přesvědčena, že jí do jisté míry přísluší hájit ve stavebním a následném soudním řízení i zájem veřejný, neboť právě ve veřejném zájmu svou SZTE podle energetického zákona provozuje. V této souvislosti upozorňuje, že výklad zákonné úpravy provedený krajským soudem je formalistický, neboť ze stavebního řízení na změnu způsobu vytápění činí zcela zbytečný proces, který neplní svůj účel. Zákonodárce tuto proceduru předepsal

zjevně proto, aby umožnil státu regulovat právními nástroji způsob vytápění budov na svém území. Dále nařídil brát zřetel na lokální energetickou koncepci, aby také územní samosprávné celky mohly reálně ovlivňovat množství emisí vznikajících na jejich území. Pokud však ve stavebním řízení nedochází k odpovědnému posouzení, zda jsou splněny spravedlivé podmínky pro zmenšení centrálně vytápěného prostoru, celá tato koncepce se vyprazdňuje.

[5] Dále stěžovatelka prohlašuje, že i kdyby jí soud nedal za pravdu v otázce jejího dotčení na právech, měly správní orgány povinnost posoudit *ex offo* podanou žádost o stavební povolení v souladu s právní úpravou a krajskou energetickou koncepcí a reagovat věcně na stěžovatelčino upozornění, že pro plánovanou změnu způsobu vytápění nejsou splněny zákonné podmínky. V odvolacím řízení měl žalovaný povinnost posoudit zákonnost vydaného rozhodnutí bez ohledu na rozsah odvolacích námitek. Dále se pak již stěžovatelka podrobně vyjadřuje k jednotlivým svým věcným námitkám proti stavbě a jejímu rozporu se zákonem, tuto část nicméně nepovažoval Nejvyšší správní soud za nutné rekapitulovat z důvodů, které osvětlí níže. Z judikatury, která podporuje její stanovisko, poukázala stěžovatelka zejména na případy zdejšího soudu vedené pod sp. zn. 1 As 16/2006 a 7 As 71/2012.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti jen stručně zmínil, že na veškeré námitky žalobkyně odpověděl on a stavební úřad ve vydaných rozhodnutích, a že rozhodnutí krajského soudu považuje za správné a souladné s dosavadní judikaturou, proto by Nejvyšší správní soud měl kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[8] Případ, který stěžovatelka předkládá Nejvyššímu správnímu soudu k řešení, je další z dlouhé řady kauz, v nichž teplárenské společnosti brojí proti stavebním povolením, jež umožňují změnu způsobu vytápění stávajících budov, v jehož důsledku má pak dojít k odpojení těchto budov od centrální soustavy zásobování tepelnou energií. Řadu z těchto řízení vyvolala sama stěžovatelka a neuspěla v nich. Jelikož stěžovatelka se nijak nepokusila odlišit svou věc skutkově od dříve posuzovaných kauz a jelikož nyní rozhodující šestý senát neshledal důvod se od dosavadní judikatury odchýlit, považuje nyní za zbytečné opakovat znovu tytéž argumenty, které již mnohokrát předtím Nejvyšší správní soud formuloval, a které nutně musí být stěžovatelce známy. Připojuje proto jen stručné odůvodnění a v podrobnostech odkazuje na níže citovanou předchozí judikaturu.

[9] Podle § 114 odst. 1 stavebního zákona 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 a druhé, se nepřihlíží.* Obecně také platí, že „*nikoliv veškerá činnost (případně veškeré pochybení) veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany fyzických a právnických osob, ale pouze ta, kdy činnost správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv*“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. NSS, bod 34).

[10] Z navazující soudní praxe Nejvyššího správního soudu vyplývá, že provozovatel, resp. vlastník soustavy zásobování tepelnou energií, může vznášet námitky jen z důvodu dotčení

vlastnického práva či jiného věcného práva, nicméně nepřísluší mu námitky na ochranu veřejného zájmu, a to bez ohledu na skutečnost, že provozuje zásobovací soustavu podle energetického zákona ve veřejném zájmu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu – všechny vydané ve věci *Teplárna Liberec* – ze dne 11. dubna 2014, č. j. 5 As 91/2013 - 50, body 39 a 45, ze dne 25. září 2014, č. j. 10 As 84/2014 - 59, body 43 až 48, ze dne 19. listopadu 2014, č. j. 1 As 134/2014 - 34, ze dne 26. listopadu 2014, č. j. 1 As 129/2014 - 35, ze dne 21. května 2015, č. j. 7 As 68/2015 - 35, ze dne 20. srpna 2015, č. j. 9 As 50/2015 - 36, ze dne 17. prosince 2015, č. j. 4 As 174/2015 - 39). Mezi námitky dotčení věcného práva nepatří takové, které poukazují na dotčení zásobovací soustavy jako celku, resp. na případné zhoršení provozuschopnosti a ekonomiky provozu zásobovací soustavy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. dubna 2015, č. j. 4 As 70/2015 - 27). Obtíže technického rázu související s odpojením objektu od SZTE, byť i mohou vést ke zvýšení nákladů či k nutnosti repase soustavy, nejsou důsledkem provedení stavebního záměru povoleného ve stavebním řízení, nýbrž jde o důsledky ukončení soukromoprávního vztahu mezi provozovatelem SZTE a odběratelem (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. srpna 2016, č. j. 1 As 258/2015 - 37, bod 36, či ze dne 29. září 2016, č. j. 9 As 238/2015 - 38, bod 39). Proto by také bylo zbytečné provádět důkaz předložený stěžovatelkou v podobě odborného posudku o dopadech odpojení na její SZTE.

[11] Výše uvedené lze také vyjádřit tak, že stavební řízení, v němž se rozhoduje o změně způsobu vytápění, není a nemá být pro držitele licence na rozvod tepla a dosavadního dodavatele tepelné energie nástrojem k udržení svých zákazníků – odběratelů tepelné energie. Smyslem jeho účastenství v takovém řízení má být ochrana jeho věcných práv k nemovitosti v důsledku umístění rozvodného zařízení, nikoli ochrana jeho podnikatelských záměrů, ekonomických zájmů a dosavadních investic do zásobovací soustavy (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. března 2011, č. j. 7 As 108/2010 - 71, ze dne 11. dubna 2014, č. j. 5 As 82/2013 - 56, či ze dne 21. prosince 2016, č. j. 6 As 97/2016 - 24). Ostatně, jak Nejvyšší správní soud upozornil nad rámec nutného odůvodnění již dříve (v rozsudku ze dne 23. března 2017, č. j. 10 As 299/2016 - 29, věc *Veolia Energie ČR*), vzniknou-li vlastníku SZTE náklady spojené s odpojením, včetně nákladů na odstranění tepelné přípojky a předávací stanice, je stavebník dle věty druhé § 77 odst. 5 energetického zákona povinen tyto náklady uhradit (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 3. 2014, sp. zn. 33 Cdo 4273/2013, věc *KOPPA*).

[12] Pokud jde o další námitky stěžovatelky, taktéž již opakovaně řešené, změna způsobu vytápění představuje zpravidla změnu stavby, která má charakter pouhé stavební úpravy a nemá vliv na životní prostředí ani neklade nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, tudíž u ní není vyžadováno územní rozhodnutí ani územní souhlas (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. září 2016, č. j. 9 As 238/2015 - 38).

[13] Co se týká rozsudků, na které stěžovatelka odkazovala, v případu řešeném Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 1 As 16/2006 byl sice žalobcem žadatel o stavební povolení, jehož žádost byla zamítnuta, protože nedoložil, že by pro něj bylo ekonomicky nepřijatelné využít centrální zdroje tepla, popřípadě alternativní zdroje, avšak tento veřejný zájem ve správním řízení uplatňoval k tomu příslušný orgán ochrany ovzduší, nikoliv účastník řízení. Šlo tedy o skutkově odlišnou situaci. Nutno naproti tomu přiznat, že v rozsudku ze dne 19. dubna 2013, č. j. 7 As 71/2012 - 39 Nejvyšší správní soud skutečně na základě kasační stížnosti provozovatele SZTE zrušil rozsudek krajského soudu a zároveň s ním i odvolací rozhodnutí správního orgánu s odůvodněním, že ve správním řízení nebyla dostatečně řešena otázka ekonomické přijatelnosti využití centrálního zdroje tepla. Ani tento rozsudek však nemůže vést k odlišnému posouzení nyní projednávané věci nebo k jejímu předložení rozšířenému senátu. Sedmý senát totiž ve výše citovaném rozhodnutí otázku přípustnosti námitek uplatněných provozovatelem SZTE vůbec

neřešil (zřejmě proto, že ani protistrana ji nenamítala), ačkoliv v té době již k dané problematice existoval přinejmenším výše citovaný rozsudek téhož senátu Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 3. března 2011, č. j. 7 As 108/2010 - 71, potvrzený poté řadou dalších výše citovaných rozsudků zdejšího soudu. Nadto ke kasaci přistoupil pro podstatnou vadu řízení, neboť příslušný krajský soud tehdy v rozporu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. doplnil dokazování a věcně přezkoumal napadená správní rozhodnutí v rozsahu žalobní námitky, v níž byla vytýkána jejich nepřezkoumatelnost. K závěru, že není nezbytné předkládat v této situaci věc rozšířenému senátu, srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. dubna 2013, č. j. 7 As 5/2013 - 38, nebo ze dne 8. července 2015, č. j. 10 As 97/2014 - 127, jehož postup z hlediska dodržení práva na zákonného soudce posvětil i Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 2866/15 ze dne 14. 3. 2016 (N 41/80 SbNU 501).

[14] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud zhodnotil věc správně. Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti napadenému rozsudku v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

IV. Náklady řízení

[15] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný měl ve věci úspěch, podle obsahu spisu mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 7. března 2018

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu