



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Ondřeje Sekvarda a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **DISTEP a. s.**, se sídlem ve Frýdku-Místku, Ostravská 961, zastoupeného Mgr. Josefem Hlavičkou, advokátem se sídlem v Praze 1, Na Florenci 2116/15, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem v Ostravě, 28. října 2771/117, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 8. 2017, č. j. MSK 69995/2017, sp. zn. ÚPS/17731/2017/Far 330 V10, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě z 26. 9. 2018, č. j. 22 A 165/2017 - 45,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě označeným v záhlaví byla zamítnuta žaloba žalobce proti rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Frýdek-Místek (dále jen „správní orgán prvního stupně“), z 10. 4. 2017, č. j. MMFM 48099/2017. Uvedeným rozhodnutím správní orgán prvního stupně vydal stavební povolení pro stavbu „instalace tepelných čerpadel jako nového zdroje tepla a TUV v bytovém domě č. p. X, ul. M. M, F.-M.“. Dospěl přitom k závěru, že stavba je v souladu s územně plánovací dokumentací a žalobce jako účastník stavebního řízení nebude záměrem přímo dotčen na vlastnickém právu k zařízení umístěnému v uvedené stavbě, ani na věcném břemeni tam zřízeném. Záměr se nijak nedotkl územní energetické koncepce města Frýdek-Místek, když ta odpojení od centrálního zdroje tepla sice nedoporučuje, avšak neznemožňuje. Příslušné orgány k záměru nevznesly žádné připomínky. Soukromoprávní zájmy žalobce je třeba zkoumat odděleně od zájmů veřejnoprávních. U dalších námitek žalobce správní orgán prvního stupně

vedl, že se netýkaly samotné projektové dokumentace ve smyslu § 111 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), jež jinak splňovala všechny náležitosti dle zákona, včetně posouzení ekonomické přijatelnosti pro vlastníky stavby. K vydání stavebního povolení nebyl třeba průkaz energetické náročnosti budovy. Dodal, že žalobce neuvedl skutečnosti, jež by zakládaly jeho postavení účastníka řízení ani důvody podání námitek. Žalovaný se se závěry správního orgánu prvního stupně ztotožnil. Uvedl, že územně energetická koncepce nemůže obsahovat požadavek povinnosti připojení k centrálnímu zdroji tepla. Průkaz výhodnosti navrhovaného zdroje tepla je na stavebníkovi, přičemž řešení výhodné pro něj nemusí být výhodné pro stávajícího dodavatele. Poukázal též na to, že z námitek není zřejmé, jak by mohl být žalobce dotčen na svých právech, když se stavební záměr nedotkne zařízení v jeho vlastnictví, ani věcného břemene zřízeného v jeho prospěch. Namítat může skutečnosti směřující k ochraně jeho (zvýrazněno v rozhodnutí žalovaného) vlastnického práva nebo jiného věcného práva.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[2] Krajský soud napadeným rozsudkem žalobu zamítl. Žalobce jako účastník řízení podle § 109 stavebního zákona mohl být přímo dotčen na svých právech, a tedy mohl by podat námitky podle § 114 odst. 1 stavebního zákona pouze tehdy, kdy by byly činěny zásahy na jeho tepelném zařízení nebo technologii umístěné ve stavbě jinak dotčené stavebním záměrem. Tak tomu ovšem nebylo a žádné takové zásahy žalobce ani netvrdil. Pouze zmiňoval negativní dopady na svůj majetek. Ty jsou způsobeny nikoli realizací stavebního záměru, ale až případným následným ukončením soukromoprávního vztahu týkajícího se dodávek tepla žalobcem vlastníku stavby. Jedná se o dvě samostatné na sobě nezávislé okolnosti. Vlastnické právo žalobce ani věcné břemeno přístupu a obhospodařování přípojky realizací stavebního záměru nemůže být nijak dotčeno. K dopadům do soukromoprávního vztahu pak nelze ve správním řízení přihlížet a z rizika ukončení uvedeného vztahu nemůže žalobce konstruovat svoji pozici ochránce veřejného zájmu ani ve stavebním řízení, ani v rámci posuzování otázky ochrany životního prostředí. Z uvedených důvodů se soud nezabýval ostatními námitkami žalobce, neboť nemohl být dotčen na svých právech přímo.

III. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] V kasační stížnosti proti shora specifikovanému rozsudku žalobce (dále jen „stěžovatel“) uvedl, že soud nesprávně posoudil právní otázku účastenství stěžovatele ve správním řízení a jeho oprávnění k podání námitek [§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“]. Skutečnost, že by neměl být stěžovatel oprávněn k podání námitek, byla konstatována až krajským soudem a jeho rozsudek je tak překvapivým rozhodnutím zasahujícím právo stěžovatele na spravedlivý proces. Kdyby na tuto eventualitu, již i žalovaný zmínil až v řízení před soudem, byl upozorněn ve správním řízení, snesl by argumenty pro podporu svého názoru o své aktivní legitimaci. Sporná stavba se dotýká jeho práv plynoucích z věcného břemene, pročež nebyl důvod jeho účastenství v řízení nepřipustit v souladu s judikatorní praxí, na niž odkázal.

[4] Stěžovatel dále uplatnil i kasační námitku, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť se nezabýval věcnými námitkami stěžovatele v důsledku nesprávného posouzení právní otázky vymezené v bodu [3].

[5] Žalovaný kasační stížnost nepovažuje za důvodnou. Rozsudek soudu není překvapivý, neboť i žalovaný se aktivní legitimací stěžovatele k podání námitek zabýval, přičemž z nich nebylo zřejmé, jakým způsobem byla jeho práva dotčena. S ohledem na zásadu koncentrace by ani podrobnější vypořádání námitek na výsledku řízení a jeho zákonnosti ničeho nezměnilo. Otázka účastenství v řízení je podmíněna potenciálem dotčení práv a aktivní

legitimace k podání námitek pak přímým dotčením těchto práv, jedná se tak o různé kategorie, jež nelze směřovat.

IV. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání (§ 102 s. ř. s.), kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[7] Důvodnost kasační stížnosti Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou vadu neshledal.

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nezákonnosti v podobě nesprávného posouzení právní otázky soudem [IV./A; § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], jejíž posouzení bylo určující k posouzení námitky nepřezkoumatelnosti rozsudku [IV./B; § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

IV./A

[9] Podstata námitky nesprávného posouzení právní otázky soudem v napadeném rozsudku spočívá v tom, že stěžovatel nebyl před vydáním rozsudku upozorněn na to, že soud zvažuje variantu nedostatku aktivní legitimace k podání námitek na jeho straně, důsledkem čehož byl připraven o možnost snést argumenty k podpoře opačného, jím zastávaného názoru, že aktivně legitimován je. Námitka není důvodná.

[10] Otázka účastenství ve stavebním řízení je řešena § 109 odst. 1 stavebního zákona. Podle uvedeného ustanovení je účastníkem stavebního řízení 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,

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.“ (zvýraznění doplněna).

[11] Účastník stavebního řízení může podle § 114 odst. 1 stavebního zákona „*uplatnit námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno* (zvýraznění doplněno) *jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě. Osoba, která je účastníkem řízení podle § 109 písm. g), může ve stavebním řízení uplatňovat námitky pouze v rozsahu, v jakém je projednávaným*

záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývá. 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.“

[12] Z citovaných ustanovení stavebního zákona je patrné, že k účastenství ve stavebním řízení postačí, aby, nejedná-li se o stavebníka nebo vlastníka stavby, na které má být prováděna změna, byl takový subjekt potenciálně dotčen přímo na svých právech prováděním takové stavby (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 - 68, publ. pod č. 1787/2009 Sb. NSS). Není třeba, aby došlo ke skutečnému zásahu do práv takového účastníka stavebního řízení, postačí, není-li takový zásah realizací stavby vyloučen a pouze by k němu mohlo dojít. Oproti tomu § 114 odst. 1 stavebního zákona je koncipován poněkud jiným způsobem a je z něho patrné, že práva tam uvedená mohou využít pouze někteří účastníci, totiž pouze ti, kteří jsou přímo dotčeni na vlastnickém právu nebo právu založeném smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právu odpovídající věcnému břemeni k pozemku či stavbě. K aktivní legitimaci pro podání tam uvedených námitek je tedy třeba nejen pouze potenciál zamýšlených změn stavby dotknout se práv účastníka, ale i skutečný dopad do jeho právní sféry tím, že tato práva skutečně budou dotčena. Při podání námitek musí takový účastník zároveň vymezit, v čem má spočívat dotčení jeho práv a tedy skutečnost zakládající mu účastenství v řízení o námitkách. V rozsahu, v němž námitky nesplňují uvedené požadavky, se k nim nepřihlíží.

[13] Žalobce je vlastníkem přípojky systému centrálního zdroje tepla domu, v němž má být na základě stavebního povolení provedena změna systému vytápění z centrálního vytápění na tepelné čerpadlo. Věcné břemeno má být i nadále zachováno, stejně jako existence přípojky. Z uvedeného je patrné, že stavebním záměrem mohl být žalobce dotčen na svém vlastnickém právu či právu odpovídajícímu věcnému břemeni podle § 109 odst. 1 písm. d) stavebního zákona. K podání námitek podle § 114 odst. 1 stavebního zákona by byl aktivně legitimován pouze tehdy, kdyby byl realizací stavebního záměru na svém vlastnickém právu či právu odpovídajícímu věcnému břemeni přímo dotčen, tedy mělo-li by dojít k jakémukoli zásahu do jeho vlastnického práva k přípojce či obsahu nebo rozsahu věcného břemene. Ostatní dopady do jeho majetkové sféry jsou z pohledu uvedeného ustanovení nerozhodné a k takovým skutečnostem by ani správní orgán nebyl povinen přihlížet. O takový případ zásahu se v projednávané věci nejedná, neboť, jak bylo výše uvedeno pod bodem [1] přímý zásah vlastnického práva k přípojce nebo do věcného břemene jejího obhospodařování či umístění ve stavbě stavebníka nebyl plánován ani k němu nedojde.

[14] Nejvyšší správní soud mimo jiné v rozsudku z 11. 4. 2014, č. j. 5 As 91/2013 - 50 (publikován jako ostatní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na www.nssoud.cz), konstatoval, že účastník, jehož vlastnické právo může být dotčeno, je oprávněn podat pouze takové námitky podle § 114 odst. 1 stavebního zákona, které plynou ze zásahu do jeho vlastnického práva či práva odpovídajícího věcnému břemeni; žádné jiné námitky takový účastník vznášet nemůže. O stejný případ jde i v projednávané věci, neboť stěžovatel nevznášel žádnou námitku splňující uvedené kritérium. Namítal nesoulad stavebního povolení s územně plánovací dokumentací a územní energetickou koncepcí či nedostatečně prokázanou ekonomickou výhodnost stavebního záměru ze strany stavebníka. Žádná z těchto námitek však nesměruje k ochraně jeho vlastnického práva či práva odpovídajícího věcnému břemeni, protože správní orgány nebyly povinny se takovými námitkami zabývat, přesto tak učinily.

[15] Účastenství v řízení o námitkách a aktivní legitimace k jejich podání pak nemohly být dovozovány ani podle § 109 odst. 1 písm. g) stavebního zákona, neboť žalobce není subjektem, jehož účastenství by bylo založeno takovým zvláštním předpisem a není povolán k ochraně veřejného zájmu, jak o něm hovoří § 114 odst. 1 věta druhá stavebního zákona. Jeho postavení

ochránce veřejného zájmu není založeno ani § 77 odst. 5 zákona č. 458/2000 Sb., energetický zákon, ve znění pozdějších předpisů, který změnu zdroje tepelné energie, k níž je nutné stavební povolení, podmiňuje souhlasem orgánů ochrany životního prostředí. Jediným zájmem stěžovatele jako soukromého subjektu je co nejširší okruh zákazníků odebírajících jeho prostřednictvím dálkové teplo, čímž dojde k rozložení nákladů mezi větší množství zákazníků a zajištění odbytu takto vyrobeného tepla. V opačném případě jsou efektem nižší tržby a nutnost rozpočítání nákladů mezi menší počet zákazníků, tedy zdražení služeb a opětný tlak na hledání alternativního a levnějšího zdroje tepla. Pouze v takto vymezeném rozsahu je žalobce dotčen tím, že dojde k realizaci stavebního záměru, nikoli však na svých vlastnických právech k pozemku nebo stavbě. Nejvyšší správní soud konstatoval v bodu [34] rozsudku z 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, publ. pod č. 1764/2009 Sb. NSS), že správní soudnictví „*má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je právě tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv. 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.*“ Podstata námitek stěžovatele směřovala k ochraně nikoli práv veřejných, ale soukromých, k ochraně nerušeného výkonu podnikatelské činnosti spočívající v zamezení odchodu stávajících zákazníků k jiným druhům dodávek vytápění. K tomu ale neslouží ani správní soudnictví, ani institut námitek podle § 114 odst. 1 stavebního zákona. Pokud by tedy došlo ve správním řízení k pochybením, pokud jde o věcné vypořádání vznesených námitek, jejich nápravy se nemůže domáhat stěžovatel.

[16] Stěžovateli rovněž nespědí ani právo podat takovou námitku, která směřuje k ochraně veřejného zájmu (zde ostatně tkvěla podstata námitky nesouladu stavebního povolení a projektové dokumentace s územní energetickou koncepcí). Je úlohou orgánů ochrany životního prostředí, resp. ochrany ovzduší, aby stavební záměr posoudily i z tohoto hlediska, což se v projednávané věci stalo a dotčené orgány nestanovily žádné podmínky a nevyjádřily se k záměru stavebníka nesouhlasně.

[17] Pokud se tedy krajský soud zabýval především otázkou aktivní legitimace k podání příslušných námitek, a tedy i žaloby proti takovému rozhodnutí žalovaného, postupoval zákonným způsobem, neboť až v případě kladného posouzení žalobních bodů směřujících k vyjasnění otázky aktivní legitimace je na místě řešit námitky věcné (bod [12] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 – 68). Jestliže soud dospěl k právní úpravě odpovídajícímu závěru, že stěžovatel nebyl aktivně legitimován k podání námitek, neboť nebyl nijak tvrzen přímý zásah do vlastnického práva či práva odpovídajícího věcnému břemeni, nebyl důvod, aby se zabýval jeho zbylými námitkami.

[18] Namítal-li stěžovatel, že byl překvapen způsobem řešení, který zvolil krajský soud, což mělo za následek, že nemohl včas uplatnit adekvátní argumentaci na svou obranu, není tato námitka důvodná. Nelze přehlédnout, že správní orgány obou stupňů stěžovatele v odůvodnění svých rozhodnutí přes věcné řešení jeho námitek upozorňovaly i na to, že nijak netvrdí, jak má být stavebním záměrem přímo dotčen na svých právech podle § 109 odst. 1 písm. d) stavebního zákona (str. 8 rozhodnutí žalovaného, str. 13, 15, 16 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně). Skutečnost, že správní orgány se zabývaly námitkami stěžovatele po věcné stránce (nicméně nadbytečně), zároveň ale řešily i otázku aktivní legitimace stěžovatele k jejich podání (přestože uvedený pojem nepoužily), nemohla znamenat, že rozhodnutí soudu, který kladl důraz primárně na otázku aktivní legitimace k podání uplatněných námitek, zatímco věcný přezkum námitek neprovedl, je rozhodnutím překvapivým a tudíž nezákonným. Naopak postup krajského soudu zkoumající v první řadě tvrzení o přímém dotčení práv stěžovatele je v souladu se shora citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu, z níž ostatně obsáhle vycházel. Argumentoval-li stěžovatel rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem z 1. 10. 2010, č. j. 59 A 7/2010 - 36, má pravdu v tom, že smyslem účastenství ve správním řízení je ochrana

věcných práv k nemovitostem včetně práva odpovídajícího věcnému břemeni, ze shora podaného výkladu je však patrné, že jeho věcná práva nijak dotčena nebyla a nejsou, protože mu právo podat jiné námitky nepřísluší.

IV./B

[19] Vznasl-li stěžovatel v návaznosti na nesprávné posouzení právní otázky napadeným rozsudkem rovněž námitku jeho nepřekoumatelnosti, námitka není důvodná již proto, že krajský soud se při absenci tvrzení o přímém dotčení práv stěžovatele na vlastnickém právu či právu odpovídajícího věcnému břemeni, tedy pro absenci aktivní legitimace stěžovatele k podání takových námitek, nemohl jimi zabývat věcně, neboť tak neměly činit již správní orgány obou stupňů. Pokud tak učinily, nebyl postup v souladu se zákonem, práva stěžovatele ale pro tuto vadu nemající jinak vliv na zákonnost rozhodnutí nijak dotčena nebyla, takže nemohl být dotčen na právech ani postupem soudu, který v souladu se zákonem byl.

V. Závěr a náklady řízení

[20] S ohledem na shora uvedenou argumentaci Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, protože ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine*).

[21] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto ve shodě s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť žalobce ve věci neměl úspěch, žalovanému jako úspěšnému účastníku řízení pak žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 2. března 2020

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu