



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **Teplárna Liberec, a.s.**, se sídlem Liberec, Dr. Milady Horákové 641/34a, zast. Mgr. Martinem Pecklem, advokátem se sídlem Praha, Italská 753/27, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem Liberec, U Jezu 642/2a, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci ze dne 9. 10. 2013, č. j. 59 A 26/2013 - 58,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] K odvolání žalobce („stěžovatel“) bylo rozhodnutím žalovaného, č. j. OÚPSŘ 335/2012-330-rozh., vydaného dne 22. 1. 2013 částečně změněno rozhodnutí Magistrátu města Liberec, odboru stavebního úřadu („stavební úřad“) ze dne 12. 10. 2012, č. j. SURR/7130/084998/12-No, CJ M ML 139732/12, jímž bylo Společenství pro dům Jáchymovská 274, 275 vydáno stavební povolení na „*Změnu způsobu vytápění a obřevu TV pro BD Jáchymovská 274, 275 Liberec - instalace plynových kotlů*“, ve zbytku bylo toto povolení potvrzeno. Změna stavebního povolení spočívala ve změně definice povolované stavby, kterou žalovaný definoval jako „*stavební úpravy za účelem zřízení plynové kotelny k vytápění a přípravě TUV v bytovém domě č. p. 274, 275, Liberec X – Františkov, ulice Jáchymovská č. or. 20, 18*“ a v doplnění podmínek pod body č. 8, 9 a 10 pro provedení stavby.

[2] Stěžovatel podal proti rozhodnutí žalovaného správní žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci („krajský soud“), který ji rozsudkem ze dne 9. 10. 2013,

č. j. 59 A 26/2013 - 58, podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů („s. ř. s.“), zamítl.

[3] Stěžovatel ve správní žalobě namítl, že napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i stavební povolení, je nezákonné, neboť bylo vydáno v rozporu se zákony č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích („energetický zákon“), č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší („zákon o ochraně ovzduší“), a v rozporu se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu („stavební zákon“), vše ve znění pozdějších předpisů.

[4] Stěžovatel předně uvedl, že byl účastníkem stavebního řízení z důvodů existence jeho věcného břemene a vlastnického práva k soustavě zásobování tepelnou energií v Liberci (SZTE) zahrnující i rozvod vedoucí k předmětnému bytovému domu. Změna vytápění dotčeného domu, zahrnující odpojení od SZTE, bude mít dle jeho názoru za následek technické problémy, které se mohou projevit ve snížení účinnosti SZTE či v provozuschopnosti či poškození SZTE jako celku.

[5] Dále stěžovatel namítal nesprávnost posouzení souladu změny způsobu vytápění s územní energetickou koncepcí města Liberce. Bytový dům se nachází v oblasti, ve které je třeba v dosahu soustavy centrálního zdroje tepla (CZT) preferovat dodávkové teplo, jelikož zemní plyn lze upřednostňovat při splnění podmínek ekonomické a ekologické přijatelnosti jen v lokalitách nedostupných ze systému CZT. Dle stěžovatele nepostačí, aby stavebník prokázal, že je pro něj vytápění z lokálního zdroje ekonomicky přijatelné a levnější, musí prokázat, že je pro něj vytápění ze SZTE ekonomicky nepřijatelné a náklady na jiný zdroj vytápění významně nižší.

[6] Před vydáním stavebního povolení mělo být dle stěžovatele vedeno územní řízení dle § 81 odst. 2 stavebního zákona, protože stavba bude mít významné dopady na okolí, včetně dopadů na SZTE a životní prostředí, které měly být kvalifikovaně posouzeny v územním řízení. Stavba, kterou dojde ke změně v užívání prostor bytového domu, není pouhou stavební úpravou. Bude-li vyvedeno komínové těleso nad střechu domu, dojde ke zvýšení stavby, stavba bude nástavbou ve smyslu § 2 odst. 5 písm. a) stavebního zákona.

[7] Žalovaný byl dle stěžovatele povinen postupovat podle § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů („správní řád“); to neučinil. Nadto nebylo uděleno ani závazné stanovisko Státní energetické inspekce („SEI“) dle § 94 odst. 3 energetického zákona. Byly porušeny i základní zásady správního řízení a ustanovení § 3 správního řádu tím, že žalovaný připustil, že se úplným zjištěním stavu věci nehodlá zabývat, když odmítl argumentaci stěžovatele s odkazem na omezenou možnost podávání námitek ve stavebním řízení, ani se jí nezabýval, když neposoudil soulad stavby s územní energetickou koncepcí.

[8] Krajský soud dospěl v napadeném rozhodnutí k závěru, že pokud se stěžovatel dovolával ochrany svého vlastnického práva k SZTE, a to i ve veřejném zájmu, činil tak obecně. Neuvedl, jak se povolené stavební úpravy za účelem změny způsobu vytápění předmětného domu dotknou jeho možnosti SZTE či části rozvodného tepelného zařízení užívat, pouze obecně zmínil snížení účinnosti a provozuschopnosti SZTE a možný vznik technických problémů. Jednotlivé námitky s konkrétním ohrožením svého zařízení v domě či přístupu k němu nespojoval.

[9] Z žádného ustanovení pak dle názoru krajského soudu neplyne povinnost ve stavebním řízení zjišťovat, jak se změna způsobu vytápění dotkne provozování stěžovatelovy SZTE jako celku, a řešit, zda v důsledku povolené změny způsobu vytápění dojde k tomu, že provozování SZTE již nebude pro stěžovatele možné či ekonomické, neboť jeho soustava byla dimenzována na jiný počet odběratelů tepelné energie. Ve stavebním řízení, v němž je změna způsobu vytápění dle ust. § 77 odst. 5 energetického zákona povolována, musí správní orgány chránit veřejné zájmy chráněné zvláštním zákonem, tj. nejen zkoumat, zda je v souladu s ustanoveními stavebního zákona, ale také energetického zákona a v souladu s územní energetickou koncepcí a zákonem o ochraně ovzduší. Dotčená ustanovení nelze vykládat způsobem, jak se to snaží naznačit

pokračování

stěžovatel, totiž že by stavebník (případně stavební úřad) musel přinést důkaz o tom, že se povolovaná stavba nedotkne stěžovatelovy SZTE, a to za situace, kdy stěžovatel jako vlastník a provozovatel SZTE žádá konkrétní tvrzení v tomto směru v průběhu stavebního řízení nepředložil, pouze obecně namítá „zmenšení“ soustavy, jinými slovy pokles počtu odběratelů.

[10] Z územní energetické koncepce města Liberec pak nelze dovodit ani povinnost využívat v dosahu CZT, resp. SZTE, jediné tohoto zdroje a právo stěžovatele jako vlastníka soustavy SZTE na připojení dotčeného bytového domu k SZTE a právo dodávat do něj tepelnou energii.

[11] K žalobnímu bodu týkajícímu se absence územního řízení krajský soud uvedl, že námitka nesprávného procesního postupu nebyla spojena s konkrétním tvrzením, jak se tento postup ze strany správních orgánů negativně dotkl stěžovatelova právního postavení. Dílčí námitka vedení komínového tělesa nad střechu domu ani nemá s věcnými právy stěžovatele žádnou spojitost.

[12] Krajský soud neshledal ani porušení procesních práv stěžovatele. Dovodil-li žalovaný, že odvolací námitky týkající se závazných stanovisek dotčených orgánů nesměřují k ochraně jeho věcných práv, neboť s jejich namítanou nezákonností a neúplností stěžovatel nijak nespojil zásah do svých práv, nebyl žalovaný povinen v odvolacím řízení postupovat dle § 149 odst. 4 správního řádu a nestíhala ho povinnost vyžádat si potvrzení nebo změnu těchto stanovisek ani iniciovat přezkumné řízení, jak se toho stěžovatel dovolával.

[13] K námitce absence stanoviska SEI krajský soud konstatoval, že stavební úřad i žalovaný nebyli povinni si takové stanovisko vyžádat. Podle § 94 odst. 3 energetického zákona je sice SEI dotčeným správním orgánem, který uplatňuje závazná stanoviska ve stavebním řízení, nicméně podle § 2 odst. 4 písm. b) bod 2 vyhlášky č. 195/2007 Sb., kterou se staví rozsah, v němž SEI pro tyto účely závazná stanoviska vydává, se závazné stanovisko nevydává u zdrojů tepla do výkonu 1 MWt.

[14] *Obiter dictum* soud poznamenal, že stavební řízení, případně řízení o dodatečném povolení stavby, v němž se rozhoduje podle § 77 odst. 5 energetického zákona o změně způsobu vytápění, není a nemá být pro stěžovatele nástrojem obstrukcí a udržení svých zákazníkům. Smyslem jeho účastenství má být ochrana jeho věcných práv k nemovitosti, nikoli ochrana jeho podnikatelských záměrů a ekonomických zájmů a dosavadních investic do SZTE, včetně případných investic do rekonstrukce či modernizace části rozvodného tepelného zařízení. Současná úprava vztahující se k problematice odpojování objektů od existujících SZTE tyto soustavy neupřednostňuje a nedává držitelům licence oprávnění hájit veřejný zájem. Úvahy, je-li tento stav správný, jsou úvahami *de lege ferenda* a věci moci zákonodárné.

II.

Shrnutí kasační stížnosti stěžovatele

[15] Proti shora označenému rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, a to z důvodů nesprávného posouzení právních otázek [ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a vady řízení spočívající v tom, že při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon upravující správní řízení takovým způsobem, že to mohlo mít vliv na zákonnost napadeného správního rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

[16] Ve svém podání stěžovatel uvedl, že jeho námitky lze nepochybně podřadit pod „námitky proti projektové dokumentaci“ ve smyslu ust. § 114 odst. 1 stavebního zákona, neboť projektová dokumentace předložená stavebníkem ve stavebním řízení soulad s příslušnými předpisy neřešila buď vůbec, nebo jen nedostatečně. Stěžovatel tedy uplatnil námitky ve stavebním řízení v souladu se stavebním zákonem a v rámci mantinelů jím stanovených. I kdyby – zcela hypoteticky – bylo připuštěno, že obstojí výklad krajského soudu, že námitky stěžovatele byly nad rámec námitek

ve smyslu ust. § 114 odst. 1 stavebního zákona, byly správní orgány dle stěžovatele povinny se jimi zabývat.

[17] Stěžovatel nevznesl žalobu k ochraně práv jiných osob, nýbrž k ochraně práv vlastních. Stavebními úpravami (dále též „stavba“) jsou přímo dotčena jeho vlastnická práva, neboť odpojením vytápěného objektu od SZTE vzniká v tomto systému řada technických problémů. Konkrétně dojde ke zvýšení měrných teplotních a tlakových ztrát, protože na dopravu 1 GJ tepla bude nutné vynaložit větší energii a tím vzrostou i náklady, což vyvolá nutnost přestavby SZTE či alespoň její příslušné větve.

[18] Podle stěžovatele není správný názor krajského soudu, že k podání žaloby za účelem ochrany veřejného zájmu jsou oprávněna jen typicky občanská sdružení. Neexistuje důvod, pro který by stěžovatel nemohl mít ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s. aktivní legitimaci k podání správní žaloby. Stěžovatel tedy měl postavení účastníka řízení (jeho vztah k předmětu řízení byl ještě užší než v případě občanských sdružení, neboť předmětem řízení je změna způsobu vytápění, tj. nahrazení vytápění z jím vlastněné a ex lege ve veřejném zájmu provozované SZTE), uplatňoval v něm námitky, s nimiž se správní orgány nevypořádaly.

[19] Změna způsobu vytápění má za následek zkrácení hmotných práv stěžovatele, neboť tímto zkrácením nelze rozumět jen fyzický zásah „do konkrétní roury“, nýbrž dopady na SZTE či její část v příslušné lokalitě jako celku. Zkrácena byla i stěžovatelova práva procesní, když se správní orgány nevypořádaly s jeho námitkami s odkazem na jejich údajnou nepřipustnost.

[20] Nesprávné je pak také i hodnocení, že povolením lokálního plynového kotle je nedotčeno věcné břemeno stěžovatele k umístění příslušné přípojky. Je totiž zřejmé, že se tato přípojka stane nadbytečnou, protože stavebník připojí svůj topný systém na lokální kotel. Existence přípojky by neumožňovala pozdější připojení, jelikož neužíváním přípojka ztratí způsobilost být užívána k vytápění.

[21] Krajský soud k otázce dotčenosti SZTE přistupuje v rovině soukromoprávní (prakticky tak, jako by předmětnou stavbou mělo být zasaženo do jakékoli jiné věci jiné fyzické či právnické osoby než stavebníka), a zcela přehlíží, že SZTE je soustavou zřízovanou a provozovanou podle příslušných ustanovení energetického zákona ve veřejném zájmu.

[22] Stěžovatel v žalobě mimo jiné uvedl, jaké náklady měly být vzaty v potaz při posuzování splnění podmínky ekonomické nepřijatelnosti zásobování ze SZTE (tj. kompletní náklady včetně nákladů investičních a nákladů na odpojení, tj. nikoli jen náklady na zemní plyn). Závěr krajského soudu, podle něhož stěžovatel ve správní žalobě nerozvedl, jaké skutkové okolnosti by měly být z jeho pohledu pro posouzení věci relevantní, tak nemá oporu ve spisu. Tyto okolnosti stěžovatel uvedl v žalobě naprosto konkrétně.

[23] Stěžovatel připomíná, že podle § 77 odst. 5 energetického zákona platí, že „*změna způsobu dodávky nebo změna způsobu vytápění může být provedena pouze na základě stavebního řízení se souhlasem orgánů ochrany životního prostředí a v souladu s územní energetickou koncepcí*“. Příkaz, aby změna způsobu vytápění byla s touto koncepcí v souladu, vyplývá přímo ze zákona. Podle územní energetické koncepce Statutárního města Liberce přitom platí, že „*dodávkové teplo je třeba upřednostňovat všude v dosahu vybudované soustavy CZT*“. Územní energetická koncepce tedy preferuje zásobování teplem SZTE, zatímco zásobování na bázi zemního plynu podmiňuje nedostupností systému centrálního zásobování, resp. SZTE. Správní orgány byly povinny z úřední povinnosti tento soulad posoudit a svůj závěr měly náležitě odůvodnit. To však neučinily. V obecné rovině sice hodnotily územní plán, územní energetickou koncepci však nechaly zcela bez povšimnutí.

[24] Z ustanovení § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší plyne, že změna způsobu vytápění může být povolena pouze, jestliže je zásobování teplem pro stavebníka ekonomicky nepřijatelné. Je na stavebníkovi, aby prokázal splnění podmínky ekonomické nepřijatelnosti a na příslušných orgánech státní správy v oblasti regulace výstavby, tj. konkrétně na příslušných stavebních

pokračování

úřadech, aby správnost stavebníkem za tím účelem prezentovaných údajů ověřily. Správní orgány nicméně pouze odkázaly na stavebníkem předloženou kalkulaci, aniž by ji podrobily jakémukoli přezkumu. Přitom byl na místě přezkum jak z hlediska úplnosti položek příslušné kalkulace, tak z hlediska správnosti jednotlivých částek, které stavebník příslušným položkám přiřadil.

[25] Stěžovatel v žalobě uvedl také skutkové důvody i právní argumentaci pro to, že v daném případě mělo být vedeno územní řízení, a že mělo být vydáno územní rozhodnutí ve smyslu § 81 stavebního zákona. Tuto argumentaci lze shrnout tak, že stavba bude mít významný dopad na své okolí, včetně technických a ekonomických dopadů na SZTE, která je součástí infrastruktury v místě, a včetně dopadů na životní prostředí. Tyto dopady mohly být komplexně a kvalifikovaně posouzeny právě v řízení územním. Vzhledem k tomu neměl žalovaný provedení stavby, aniž by proběhlo územní řízení a bylo vydáno územní rozhodnutí, povolit. K poznámce krajského soudu o tom, že tímto postupem nebyla dotčena procesní práva stěžovatele, pak lze pouze uvést, že si lze sotva představit závažnější procesní pochybení správního orgánu, než je neprovedení řízení vyžadovaného právními předpisy, ve kterém mají jeho účastníci (tj. i stěžovatel) právo předkládat návrhy, vyjádření, účastnit se jednání apod.

[26] I přes upozornění stěžovatele na porušení ustanovení správního řádu se soud s námitkami stěžovatele nevypořádal a s výjimkou argumentace k § 149 odst. 4 správního řádu se k nim ani nevyjádřil. Krajský soud byl přitom povinen zkoumat, zda ve správním řízení nedošlo k takovým procesním pochybením, která odůvodňují zrušení napadeného rozhodnutí, případně i rozhodnutí jemu předcházejícího.

[27] Závěrem stěžovatel uvedl, že se správní orgány a krajský soud nezabývaly při výkladu právních předpisů skutečnou vůlí zákonodárce, který stanovil, aby změna způsobu vytápění „prošla“ stavebním řízením, čímž chtěl dát najevo, že má zájem na tom, aby stát reguloval způsob vytápění na svém území a tím, že má být brán zřetel k územní energetické koncepci, dal najevo vůli, aby i příslušné územní samosprávné celky mohly ovlivňovat emise a imise vznikající v oblasti jejich působnosti. Irelevantní nejsou ani ekonomické zájmy stěžovatele a jeho akcionářů, které jsou spojeny s ochranou investice do SZTE. Stěžovatel sice nemůže bránit tomu, aby se odběratel od SZTE odpojil, musí se tak však stát za podmínek stanovených zákonodárcem, na jejichž splnění má i stěžovatel legitimní zájem.

[28] Vzhledem k této skutečnosti i výše uvedenému proto stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek, jakož i rozhodnutí žalovaného a stavebního úřadu, zrušil.

III.

Shrnutí vyjádření žalovaného

[29] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že na rozdíl od stěžovatele je názoru, že stavební úřad i žalovaný se námitkami stěžovatele dostatečně v řízení o povolení stavby zabývali, avšak pouze v rozsahu, jak jim umožňoval stavební zákon a nelze jim klást za vinu, pokud většinu z nich nevyhověli, když svá rozhodnutí o nich náležitě odůvodnili, včetně odkazu na posuzovaná zákonná hlediska uvedená ve stavebním zákonu a správním řádu.

[30] Rovněž tak krajský soud se v napadeném rozsudku zabýval všemi žalobními námitkami, když je dle žalovaného nutné zdůraznit, že podle § 2 s. ř. s. soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům. Správní soudy jsou přitom v řízení o žalobě dle ust. § 65 a násl. s. ř. s. povolány poskytnout ochranu každému, kdo tvrdí, že byl na těchto právech zkrácen nezákonným správním rozhodnutím; nejedná se však o všeobecnou soudní kontrolu zákonnosti rozhodování správního orgánu, což je ještě zdůrazněno dispoziční a koncentrační zásadou.

[31] Skutečnost, jaká práva fyzické či právnické osoby mohou být zkrácena, se odvíjí od toho, co bylo předmětem řízení před správním orgánem a také od toho, co založilo účastenství fyzické či právnické osoby v takovém řízení. Stěžovatel pak může namítat jen nezákonnost rozhodnutí, kterým byl zkrácen na hmotných či procesních právech. Z uvedeného krajský soud vycházel, když dospěl k závěru, že stěžovatelem uplatněné námitky neměly spojitost s možným zkrácením jeho práv k dotčenému bytovému domu a v něm umístěnému tepelnému zařízení a přístupu k němu a jeho obhospodařování. Zejména se jednalo o skutečnost, že stěžovatel nebyl dle ust. § 114 odst. 1 stavebního zákona oprávněn vznášet námitky nezákonnosti postupu, které se netýkaly dotčení jeho hmotných práv, a proto ani v žalobě nemohl úspěšně namítat, že tyto otázky byly správními orgány posouzeny nezákonně. Vzhledem ke skutečnosti, že stěžovatel nebyl zkrácen ani na svých procesních právech a tomu, že oba správní orgány postupovaly v souladu se stavebním zákonem i správním řádem, krajský soud správně žalobu stěžovatele zamítl. Žalovaný proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud podanou kasační stížností také zamítl.

IV.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[32] Stěžovatel se kasační stížností podanou ve stanovené lhůtě (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) domáhal přezkumu rozhodnutí krajského soudu, které vzešlo z řízení, jehož byl účastníkem (§ 102 s. ř. s.), jeho kasační stížnost splňuje zákonné náležitosti (§ 106 odst. 1 s. ř. s.) a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[33] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatňoval stěžovatel ve svém podání. Dospěl k závěru, že jeho kasační stížnost není důvodná.

[34] Podle § 109 odst. 1 písm. d) stavebního zákona 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, a to jestliže tato práva mohou být navrhovanou stavbou přímo dotčena. Podle ust. § 114 odst. 1 stavebního zákona může účastník řízení uplatnit námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, je-li jimi přímo dotčeno jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu.

[35] Cílem soudního přezkumu správních rozhodnutí je hlavně efektivní ochrana konkrétních práv osob a jejím prostřednictvím i kontrola zákonnosti těchto rozhodnutí. Odrazem uvedeného je i dikce ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., dle něhož náleží aktivní legitimace k podání žaloby pouze tomu, „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti“. Žalobní legitimace v řízení o přezkumu správního rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. se tak obecně vždy odvíjí od konkrétního poškození subjektivního veřejného práva žalobce.

[36] V této souvislosti není důvodná námitka stěžovatele, že mu přísluší aktivní legitimace (také) dle § 65 odst. 2 s. ř. s. Obecnou žalobu podle tohoto ustanovení může podat také ten, kdo žalobní legitimaci podle § 65 odst. 1 s. ř. s. sice nemá, tvrdí však, že byl účastníkem řízení, z něhož jím napadené rozhodnutí vzešlo, a že postupem správního orgánu v tomto řízení byl zkrácen „na právech, která jemu příslušejí“ (tedy na právech procesních), takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí (ve věci samé). Jde tu především o občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti a obce (jakožto územní společenství občanů), jímž zákon výslovně přiznává postavení účastníka v některých druzích správního řízení, protože jinak by účastníky takových řízení nebyly, aby v nich prosazovaly a obhajovaly zájmy veřejnosti zejména na ochraně životního prostředí (srov. Vopálka, V., Míkule, V., Šimůnková, V., Šolín, M.

pokračování

Správní řád soudní. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, str. 151, 152). Stěžovatel nepochybně takovým subjektem není.

[37] Aby se jednalo o námitku ve smyslu ustanovení § 114 odst. 1 stavebního zákona, je nutné kumulativní splnění dvou podmínek: 1. musí se jednat o námitku, která směřuje proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů (věcný rozsah) a 2. účastník musí tvrdit přímé dotčení na svém vlastnickém právu nebo právu založeném smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právu odpovídajícímu věcnému břemenu k stavbě nebo pozemku (osobní rozsah). Není-li některá z podmínek splněna, nejedná se o námitku, o níž by byl stavební úřad povinen rozhodnout. Také z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že „[v]e správních řízeních vedených dle stavebního zákona je nezbytné, aby účastník ve svých námitkách uvedl jednak skutečnosti, na jejichž základě se domáhá účastenství v řízení, jednak samotné důvody podání námitek, tj. co vytyká záměru, o němž se vede správní řízení. [...] pro úspěšnost námítky vztahující se k účastenství postačuje potence dotčení práva, kdežto pro úspěšnost věcné námítky je rozhodující reálnost zásahu do práv účastníka“ (srov. rozsudek ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 - 68, publ. pod č. 1787/2009 Sb. NSS, zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná také na adrese www.nssoud.cz).

[38] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel odvozoval své účastenství ve stavebním řízení z titulu práva odpovídajícího věcnému břemenu a vlastnického práva k části SZTE nacházející se v okolí předmětného bytového domu. Takový účastník je nicméně ve stavebním řízení oprávněn uplatnit pouze ty námitky, které se k uvedenému právu vztahují. Stěžovatel nicméně v průběhu stavebního řízení namítal pouze porušení zákona, která se jeho práv dotknout nemohla, nebo námitky porušení svých vlastnických práv činil natolik obecně a bez předložení relevantních důkazů, že mu ani vyhověno být nemohlo.

[39] Totéž pak platí i pro námitky uvedené v kasační stížnosti, tj. námitky, že nebyla prokázána ekonomická přijatelnost nového způsobu vytápění, že se správní orgány nezabývaly tím, zda byly splněny podmínky vyplývající z ust. § 3 odst. 8 (resp. současného § 16 odst. 7) zákona o ochraně ovzduší, a že změna způsobu vytápění bytového domu není v souladu s energetickou koncepcí města Liberec. Žádný z těchto stížních bodů nijak nesouvisí s důvodem, pro který byl stěžovatel účastníkem stavebního řízení a od něž je nutno odvozovat jeho žalobní legitimaci ve správním soudnictví.

[40] Namítané zvýšení měrných teplotních a tlakových ztrát, či vliv na další fungování SZTE, zůstalo pouze v rovině tvrzení, které stěžovatel nepodpořil žádnými relevantními důkazy. Učinil-li tak až v řízení před zdejším soudem a odkázal na posudek ze dne 9. 9. 2013, nelze pominout, že stěžovateli nic nebránilo, aby tento posudek předložil ve správním řízení či řízení před krajským soudem. Z obsahu kasační stížnosti pak nevyplývá, že by stěžovatel uvedený posudek nemohl mít k dispozici již dříve a uplatnit ho ve stavebním řízení. Nelze pominout, že dokládáný dokument byl vyhotoven dříve než napadený rozsudek a je tak zřejmé, že mohl být uplatněn již v řízení před krajským soudem. Neučinil-li tak stěžovatel v předcházejícím řízení, pak tuto aktivitu nelze přenášet do dalšího řízení před Nejvyšším správním soudem.

[41] Z předloženého správního spisu nadto Nejvyšší správní soud ověřil, že stavební úřad se v rozhodnutí, jímž byly předmětné stavební úpravy povoleny, s obsáhlými námitkami stěžovatele komplexně vypořádal a nelze tak ani tvrdit, že by se uplatnění § 114 odst. 1 stavebního zákona v řízení mohlo stěžovatele jakýmkoliv způsobem negativně dotknout.

[42] Přiznal-li by soud stěžovatelem uplatněným námitkám relevanci a věcně se jimi zabýval, dostal by se stěžovatel z pozice osoby namítající zkrácení svých veřejných subjektivních práv do pozice dohlázeatele zákonnosti postupu a rozhodnutí správních orgánů. Takové postavení mu však nepřísluší. Je nutno zdůraznit, že stěžovatel jako podnikatelský subjekt není garantem zákonnosti rozhodování správních orgánů a ani subjektem, který by byl oprávněn podat žalobu ve veřejném zájmu (viz § 66 s. ř. s.). V této souvislosti lze poukázat na usnesení rozšířeného

senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publ. pod č. 1764/2009 Sb. NSS), ve kterém bylo mimo jiné vysloveno, že „[s]oudní řád správní je svojí povahou „obranou“ normou. Není normou „kontrolní“, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoliv úkonu veřejné správy. 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 veškerá 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.“

[43] V daném případě Nejvyšší správní soud nemá pochybnosti o aktivní legitimaci stěžovatele k podání žaloby, nicméně rozsah toho, co byl oprávněn v žalobě namítat, byl determinován jeho postavením ve správním řízení, tj. důvodem jeho účastenství ve stavebním řízení, resp. tím, jaká jeho veřejná subjektivní práva mohla být vydáním napadeného správního rozhodnutí dotčena. Na to ostatně správně poukázal i krajský soud v napadeném rozsudku.

[44] Účastenství stěžovatele bylo založeno z titulu jeho vlastnického práva k části SZTE. Jeho účastenství je tak odvozováno z ustanovení § 109 odst. 1 písm. d) stavebního zákona. Od toho se však odvíjí i rozsah jeho práv, která mohla být vydáním napadeného rozhodnutí dotčena.

[45] I když by tedy věcně námitky stěžovatele spadaly do předmětu stavebního řízení, nejedná se o námitky ve smyslu ustanovení § 114 odst. 1 stavebního zákona, jimiž by se správní orgány měly věcně zabývat, neboť stěžovatel nijak blíže nekonkretizoval, jakým způsobem může být v důsledku stavby ovlivněno jeho vlastnické právo k dotčené soustavě. Ochranu veřejného zájmu zajišťují v dané věci příslušné orgány státní správy, přičemž je třeba zdůraznit, že stěžovatel nemá na základě žádného právního předpisu pravomoc k ochraně veřejného zájmu, přísluší mu pouze ochrana jeho vlastních práv. V této souvislosti proto neobstojí ani poukaz stěžovatele na úmysly zákonodárce při povolování změny vytápění.

[46] 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 uhradí 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).

[47] Jestliže stěžovatel také namítá, že nebylo postupováno podle základních zásad správního řízení, žádným relevantním způsobem kasačnímu soudu nepředestřel, jak, čím a ani do kterých jeho práv mělo být rozporovaným postupem zasaženo.

[48] Důvodnou pak v této souvislosti není ani námitka, že v dané věci mělo být v souladu s § 81 stavebního zákona vedeno územní řízení. Jak uvedl již žalovaný ve svém rozhodnutí, podle § 81 odst. 3 stavební úpravy nevyžadují rozhodnutí o změně stavby ani územní souhlas. Změna způsobu vytápění je však ve smyslu § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona právě takovou úpravou, když jejím provedením bude i nadále zachováno vnější půdorysné i výškové ohraničení dotčeného bytového domu. Odmítnout je třeba výklad stěžovatele, že instalaci komína je třeba považovat za nástavbu ve smyslu stavebního zákona, a tedy vyžadující územní rozhodnutí. Pojem nástavby je v ustanovení § 2 odst. 5 písm. a) stavebního zákona definován jako změna stavby spočívající v jejím zvýšení. Uvedené rozhodně nelze vykládat tak, že za takovou změnu je třeba považovat umístění 0,5 metrů nad úroveň atiky domu vysokého komínu pro odvod spalin. Tento výklad nelze než jako absurdní odmítnout, neboť by fakticky znamenal, že umístění jakéhokoli objektu na střechu bytového domu by mělo za následek povinnost vést o dané změně územní řízení; logikou stěžovatele by takovéto řízení pravděpodobně muselo být vedeno i o umístění

pokračování

obyčejné antény na příjem televizního vysílání. Lze konstatovat, že v dané věci umístěním komína pro odvod spalin nedojde k půdorysným či výškovým změnám na dotčeném bytovém domě, a proto stavba nevyžaduje vydání územního rozhodnutí.

[49] Závěrem kasační soud stejně jako kupř. v rozhodnutí ze dne 14. 7. 2011, č. j. 9 As 34/2011 - 10, stěžovatele upozorňuje, že prostředkem k tomu, aby stěžovatel zabránil odpojení stávajících odběratelů od své soustavy SZTE, není správní žaloba podaná proti rozhodnutí orgánu veřejné správy, ale tržní chování, dle něhož vhodně zvoleným způsobem lze motivovat své stávající odběratele k dalšímu využívání jeho služeb.

V.

Závěr a náklady řízení

[50] Ze shora uvedených důvodů dospěl zdejší soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji zamítl.

[51] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl dle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[52] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě ustanovení § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl a žalovanému žádné náklady s tímto řízením nad rámec běžné činnosti nevznikly, takže mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 11. dubna 2014

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu