



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **Teplárny Liberec, a. s.**, se sídlem Dr. Milady Horákové 641/34a, Liberec 4, zastoupena Mgr. Martinem Pecklem, advokátem se sídlem Italská 27, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Alexandr Kendik JUNIOR**, se sídlem Soukenné nám. 121/1, Liberec 4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, ze dne 16. 7. 2014, č. j. 59 A 90/2013 – 65,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, ze dne 16. 7. 2014, č. j. 59 A 90/2013 – 65, a rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 14. 8. 2013, č. j. OÚPSŘ 265/2013-330, **se zrušují a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobě 15.342 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Martina Peckla, advokáta.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 9.114 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Martina Peckla, advokáta.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně Teplárny Liberec, a. s. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, ze dne 16. 7. 2014, č. j. 59 A 90/2013 – 65, a žalobou napadené rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 8. 2013, č. j. OÚPSŘ 265/2013-330, a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, (dále také „krajský soud“), napadeným rozsudkem zamítl žalobu proti shora označenému rozhodnutí žalovaného, kterým byly podle ust. § 117 odst. 5 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) jako nepřipustné zamítnuty námitky žalobkyně proti oznámenému stavebnímu záměru „Bytový dům Jáchymovská č. p. 243, 244, 245, 246, 247, 248 Liberec – plynová kotelna, změna dokončené stavby – Změna způsobu vytápění a ohřevu TUV pro bytový dům, instalace plynových kotlů“, pro který byl vystaven **autorizovaným inspektorem Ing. arch. Josefem Patrným certifikát.**

Krajský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že žalobkyni nelze považovat za účastníka stavebního řízení o změně způsobu vytápění bytového domu dle ust. § 109 písm. b) stavebního zákona, neboť není vlastníkem předmětného bytového domu. Stavební úpravy a instalace nového zdroje tepla – 3 plynových kondenzačních kotlů jsou považovány za změnu stavby bytového domu. Krajský soud i Nejvyšší správní soud v dřívějších rozsudcích, v nichž se zabývali přezkumem rozhodnutí o změně způsobu vytápění bytových domů, zmiňovali, že u žalobkyně přichází v úvahu účastenství dle ust. § 109 odst. 1 písm. d) věta druhá stavebního zákona. Nicméně v těchto věcech nebylo účastenství vlastníka soustavy zásobování tepelnou energií (dále také „SZTE“) zpochybňováno a soudy se správností důvodů účastenství nezabývaly. Ovšem v rozsudcích, v nichž se Nejvyšší správní soud zabýval sporným účastenstvím (rozsudky ze dne 27. 3. 2014, č. j. 9 As 101/2013 - 27, a ze dne 3. 4. 2014, č. j. 9 As 120/2013 - 19), vyzdvihl, že byť postačí potence dotčení práv, pouhá přítomnost práva odpovídajícího věcnému břemeni či právo vlastnické nevedou automaticky k účastenství, není-li na základě konkrétních skutkových okolností dána ani potencialita dotčení práv. Přestože se jednalo o posouzení účastenství teplotního subjektu v řízení o dodatečném povolení změny způsobu vytápění ve smyslu § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), jsou tyto závěry použitelné i pro posouzení účastenství podle ust. § 109 písm. d), resp. e) stavebního zákona. Věcné právo či vlastnické právo k zařízení SZTE a SZTE jako celku účastenství nezakládá. Druhá podmínka, jež musí být splněna, je potencialita dotčení těchto práv prováděním stavby. Žalovaný se touto otázkou podrobně zabýval. Stavební úpravy budou probíhat pouze uvnitř bytového domu, na jiném místě společných prostor v 1. NP bytového domu, než se nachází zařízení ve vlastnictví žalobkyně, jež je uzavřeno v samostatné místnosti. Do tohoto zařízení nebude změnou bytového domu zasahováno, neboť stavební úpravy a umístění nového zdroje vytápění nevyvolají potřebu přemístění či dokonce předchozího odstranění zařízení žalobkyně. Její přístup k zařízení nebude omezen. Vnímá-li potencialitu dotčení svého práva jinak, je na ní, aby uvedla konkrétní okolnosti, ze kterých to dovozuje. Pokud spatřuje možné přímé dotčení v zásahu do přípojky, tato okolnost z projektové dokumentace, certifikátu ani oznámení stavebního záměru nevyplývá. Součástí stavebního záměru není zásah do přípojky v podobě odpojení, včetně uzavření kulových ventilů, neboť tento krok následuje až po ukončení soukromoprávního vztahu – dodávky tepelné energie. Jak je soudu známo z jeho předchozí úřední činnosti, vlastní odpojení technologického zařízení SZTE je zásadně prováděno přímo teplotním subjektem, na náklady stavebníka v souladu s ust. § 76 odst. 5 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „energetický zákon“). Stavební záměr v podobě, jak byl v oznámení a certifikátu popsán, může jen stěží představovat možné dotčení práva žalobkyně pramenícího z ust. § 77 odst. 6 energetického zákona. Ze skutkových zjištění neplyne, že by se v předmětném domě nacházela nějaká část rozvodného tepelného zařízení žalobkyně, jejíž umístění či dokonce provozování by bylo nezbytné pro dodávku tepelné energie třetím osobám. V tvrzené nadbytečnosti přípojky nelze spatřovat omezení práv žalobkyně dle cit. ustanovení. Soud neshledal ani potenciální dotčení vlastnického práva žalobkyně k SZTE. Žalobkyně nespécifikovala, jak se záměr dotkne její možnosti užívat SZTE či části rozvodného zařízení.

pokračování

Důvody účastenství nelze spatřovat v problémech technického rázu, změně hydraulických parametrů, snížení provozuschopnosti SZTE a v důsledku toho ke zvýšení měrných a tlakových ztrát a nárůstu nákladů na dopravu tepla konečnému uživateli. Ve stavebním řízení není na místě řešit otázky týkající se vlivu změny způsobu vytápění v bytovém domě na snížení účinnosti SZTE, ekonomiky jejího provozu a ochrany investic do rozvodných tepelných zařízení a zdrojů tepelné energie. Dotčení SZTE, na které žalobkyně poukazuje, není přímým důsledkem provádění stavby, ale nastane v souvislosti s poklesem počtu odběratelů, tedy po ukončení soukromoprávního vztahu odběru tepelné energie. Z těchto důvodů také soud nedoplnil dokazování „Reportem“ ani stanoviskem Ministerstva pro místní rozvoj. Postoj stavebního úřadu a žalovaného v jiných stavebních řízeních nemůže sám o sobě vést k závěru, že žalobkyně musí být nutně za účastníka stavebního řízení považována ve všech řízeních, jež se týkají změny způsobu vytápění. Předmětem napadeného rozhodnutí bylo posouzení přípustnosti podaných námitek proti oznámenému stavebnímu záměru a žalovaný nebyl oprávněn zabývat se jinými námitkami žalobkyně. Není proto na místě, aby se soud zabýval posouzením toho, zda bylo možné shora označenou stavbu projednat postupem dle ust. § 117 stavebního zákona.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalobkyně jako stěžovatelka (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřela o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatelka namítla, že ve stavebním řízení by měla postavení účastníka řízení na základě ust. § 109 písm. b), d) a e) stavebního zákona, a podmínkou pro realizaci záměru postupem podle ust. § 117 stavebního zákona tak byl její souhlas. Bytový dům byl na SZTE napojen a z této soustavy zásobován tepelnou energií pro účely vytápění i ohřevu a dodávek teplé užitkové vody. V části, kterou byla tepelná energie dodávána (tj. jak na pozemku, na kterém se nachází bytový dům, tak i na pozemku s ním sousedícím), je stěžovatelka vlastníkem SZTE, včetně přípojky zasahující do bytového domu. Na základě toho vzniklo stěžovatelce právo odpovídající věcnému břemenu ve smyslu ust. § 76 odst. 5 písm. a), b), § 77 odst. 6 energetického zákona. Její účastenství na základě ust. § 109 písm. b) stavebního zákona je dáno tím, že do přípojky SZTE zasahující do bytového domu musí být v případě změny způsobu vytápění zasaženo, a to přinejmenším jejím odpojením od potrubí v bytovém domě, včetně uzavření ventilů a zaslepení přípojky, resp. potrubí. Povolení a provedení záměru s sebou zaslepení přípojky nevyhnutelně nese. Je nerozhodné, že se zaslepením souvisí ještě soukromoprávní vztah. Mezi jeho ukončením a provedením záměru je kauzální vztah. Účastenství na základě ust. § 109 písm. d) stavebního zákona (pokud jde o právo odpovídající věcnému břemenu) je dáno tím, že když stavebník přepojí svůj topný systém na lokální kotel, stane se přípojka nadbytečnou, a bude tak nevyhnutelně dotčeno věcné břemeno. Z uvedených ustanovení energetického zákona je zřejmé, že mezi činností provozovatele a rozsahem práva odpovídajícího věcnému břemenu zřízenému v jeho prospěch existuje bezprostřední souvislost. Účastenství na základě ust. § 109 písm. d) a e) stavebního zákona (pokud jde o vlastnické právo) je dáno tím, že změnou způsobu vytápění, zahrnující odpojení vytápěného objektu od SZTE, vzniká v tomto systému řada problémů rázu technického (snížení provozuschopnosti z důvodů změny hydraulických parametrů, zvýšení měrných teplotních a tlakových ztrát, nutnost přestavby SZTE). Závěr o technických dopadech odpojení na SZTE je potvrzen stanoviskem odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj České republiky i posudkem. Krajský soud neprovedl dokazování žádným z těchto dokumentů a k jejich obsahu se nevyjádřil. Pro účastenství postačí potenciální dotčení práv. Podle judikatury je nutné tuto dotčenost vykládat spíše extenzivně. Krajský soud aplikoval výklad opačný, tj. restriktivní, při kterém zároveň ignoroval zákonné podmínky. V minulosti při rozhodování o správních žalobách vlastníků a provozovatelů soustav centrálního zásobování teplem dovodil, že títo mají v příslušných stavebních řízeních, jejichž předmětem je změna způsobu vytápění, postavení účastníka řízení (např. rozsudky ze dne 26. 1. 2011,

sp. zn. 59A 68/2010, ze dne 7. 10. 2013, sp. zn. 59A 11/2013, a ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 59A 68/2010). Účastenství stěžovatelky ve stavebních řízeních potvrdil i Nejvyšší správní soud (např. rozsudek ze dne 11. 4. 2014, sp. zn. 5 As 91/2013). Ze stavebníkem předložených dokumentů vyplývá, že smyslem záměru je nahradit SZTE jako zdroj tepelné energie v domě. Mezi výstavbou i odpojením od SZTE je tedy kauzální vztah. Ukončení soukromoprávního vztahu není bezprostřední příčinou zaslepení přípojky, nýbrž toliko důsledek záměru. Realizace záměru je tedy i příčinou poklesu odběratelů. Za těchto okolností je naplněn důvod účastenství podle ust. § 109 odst. 1 písm. d) stavebního zákona. Vlastnické právo v sobě zahrnuje i právo užívat věc a požívat užitky z ní. Stěžovatelka SZTE využívá k dodávce tepelné energie třetím osobám a bere z ní užitky v podobě odměny (ceny) za dodanou energii. I z toho vyplývá splnění podmínky potenciální dotčenosti jejích práv. Je legitimní, aby stěžovatelka ve správním řízení namítala nesplnění právními předpisy stanovených podmínek k realizaci záměru, a to především nesplnění podmínek podle ust. § 16 odst. 8 zákona o ochraně ovzduší. Tím, že se správní orgány i soud nezabývaly věcně námitkami, došlo k upření přístupu ke spravedlnosti (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Vzhledem k závěrům vysloveným v nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. Pl. US 35/11, musí být i ustanovení stavebního zákona o účastenství ve stavebním řízení vykládána ústavně konformně. Jestliže ust. § 16 odst. 8 zákona o ochraně ovzduší stanoví určité podmínky k nevyužití centrálního zásobování teplem, musí být příslušné procesní předpisy vykládány tak, aby se vlastník a provozovatel SZTE mohl dovolat věcného posouzení (a odůvodnění) naplnění těchto podmínek v konkrétním případě. Neprovedením stavebního řízení nebyl splněn požadavek plynoucí z ust. § 77 odst. 5 energetického zákona, které je speciální k ustanovením stavebního zákona. Odůvodnění rozsudku je v tomto směru nedostatečné a rozsudek je nepřezkoumatelný. Krajský soud neprovedl navržené důkazy i přesto, že jimi stěžovatelka dokládala svá tvrzení týkající se dopadů změny způsobu vytápění na jí provozovanou a vlastněnou SZTE. Tato vada řízení činí rozsudek nepřezkoumatelným. Krajský soud opakovaně poukázal na soukromoprávní povahu vztahu mezi stěžovatelkou a jejími odběrateli; zcela přitom pominul, že právní úprava zásobování tepelnou energií má významný veřejnoprávní rozměr (srov. ust. § 76 odst. 1, § 2 odst. 2 písm. c) body 3 a 14 energetického zákona). Je nepřijatelné, aby správní orgány svojí nečinností či činností umožňovaly realizaci jednání, která jsou zjevně v rozporu s právními předpisy. Stejně tak je nepřijatelné, aby osobám, se kterými bylo doposud jako s účastníky řízení jednáno, bylo najednou správními orgány toto účastenství upíráno. Takové postupy jsou v příkrém rozporu s principy výkonu veřejné správy a principy právního státu (zejména čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a žalobou napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s odůvodněním napadeného rozsudku a konstatoval, že správní orgány i soud postupovaly v souladu se zákony. Navrhl proto, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že napadený rozsudek krajského soudu i žalobou napadené rozhodnutí je třeba zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Tu spatřuje stěžovatelka v tom, že krajský soud nedostatečně odůvodnil odchýlení se od dosavadní rozhodovací praxe, nevypořádal se s žalobním bodem, podle kterého nebyl žalovaný oprávněn umožnit realizaci záměru postupem dle ust. § 117 stavebního zákona, a neprovedl dokazování stěžovatelkou předloženými listinami.

pokračování

Co se týče odchýlení se od dosavadní rozhodovací praxe, touto otázkou se krajský soud ve svém rozsudku podrobně zabýval a dospěl k závěru, že zde k žádnému odchýlení nedochází. Tento závěr zcela jasným a přezkoumatelným způsobem zdůvodnil tím, že v předchozích věcech soudy konstatovaly, že přichází v úvahu účastenství provozovatele SZTE dle ust. § 109 stavebního zákona, nicméně nezabývaly se správností závěru o účastenství. Krajský soud se proto řídil jinými rozsudky Nejvyššího správního soudu, v nichž bylo účastenství věcně řešeno. Nelze proto dospět k závěru, že by nebylo možné tuto argumentaci krajského soudu v řízení o kasační stížnosti přezkoumat.

Nelze souhlasit ani s námitkou, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný proto, že se nevypořádává se žalobním bodem, podle kterého nebyl žalovaný oprávněn umožnit realizaci záměru postupem dle ust. § 117 stavebního zákona. Na tento žalobní bod krajský soud reagoval závěrem, že nemůže takovou námitku posuzovat, neboť nemohla být posuzována ani žalovaným v žalobou napadeném rozhodnutí. Jeho předmětem totiž bylo pouze posouzení přípustnosti podaných námitek.

Nejvyšší správní soud má ve shodě s krajským soudem za to, že uvedená žalobní námitka ze své povahy nemohla vést ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Žalovaný totiž otázku možnosti realizace záměru postupem podle ust. § 117 stavebního zákona v napadeném rozhodnutí neřešil, a ani řešit nemohl. Námitky totiž z takového důvodu ani není možné podat. Jak vyplývá z ust. § 117 odst. 4 věty druhé stavebního zákona, „*mohou tyto osoby podat proti oznámenému stavebnímu záměru námitky pouze z důvodu, že neodpovídá podkladům, na základě kterých udělily svůj souhlas, nebo z důvodu, že jejich souhlas nebyl opatřen; k jiným námitkám se nepřihlíží.*“ Okruh možných námitek je tedy v citovaném ustanovení zcela explicitně omezen. Stěžovatelkou uplatňovaná námitka přitom do výčtu přípustných námitek nespadá, a byla tudíž právě onou jinou námitkou, ke které se nepřihlíží. Neměl-li žalovaný k uvedené námitce přihlížet, jen stěží by mohlo být nedostatečné či nesprávné posouzení takové námitky důvodem pro zrušení rozhodnutí o námitkách v řízení před krajským soudem. Krajský soud tak nepochybil, pokud se touto námitkou věcně nezabýval.

Jelikož zákon omezuje okruh možných důvodů, pro které lze podat námitky dle ust. § 117 odst. 4 stavebního zákona, poznamenává Nejvyšší správní soud pro úplnost, že proti realizaci stavebního záměru z jiných důvodů, které by mohly vést k tomu, že stavebníkovi nevzniklo právo provést stavební záměr, se lze tudíž i nadále (po účinnosti novely č. 350/2012 Sb.) bránit podáním návrhu dle ust. § 142 správního řádu (viz usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012 - 9, č. 2717/2012 Sb. NSS; všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná také na www.nssoud.cz).

Nedůvodnou je také námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku z důvodu neprovedení navržených důkazů. Za nepřezkoumatelný by bylo možné rozsudek považovat pouze v případě, že by neprovedení důkazů nebylo zdůvodněno. Tak tomu ovšem u napadeného rozsudku není. Krajský soud zcela jasně uvedl, že nedoplnil dokazování z toho důvodu, že případný negativní dopad odpojení objektu nelze přičítat vlivu oznámeného stavebního záměru (což byla skutečnost, kterou měly předložené listiny prokazovat). Jinými slovy navržené důkazy by podle krajského soudu nemohly nijak podpořit závěr o přímém dotčení práv stěžovatelky v důsledku oznámení stavebního záměru (resp. vydání stavebního povolení, bylo-li by vedeno standardní stavební řízení). Dotčení, které měly listiny dokazovat, je totiž vyvoláno jinou skutečností, a sice vypovězením smlouvy o dodávce tepelné energie. Kromě toho, že závěr krajského soudu je řádně odůvodněn, Nejvyšší správní soud jej také pokládá za věcně správný

(viz dále). Krajský soud tedy nedopustil ani jiného pochybení tím, že neprovedl dokazování navrženými listinami.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným, a proto přistoupil k posouzení stěžejní otázky, kterou je skutečnost, zda měl být opatřen souhlas stěžovatelky s oznámeným stavebním záměrem. Stěžovatelka namítá, že její souhlas měl být opatřen, neboť by byla účastníkem stavebního řízení na základě ust. § 109 písm. b), d) a e) stavebního zákona.

Podle ust. § 117 odst. 2 písm. f) stavebního zákona stavebník je oprávněn provést stavbu vyžadující jinak stavební povolení na základě oznámení stavebního záměru stavebnímu úřadu autorizovaným inspektorem, který posoudil projektovou dokumentaci stavby a k oznámení připojil souhlasy osob, které by byly jinak účastníky stavebního řízení podle § 109, s oznamovaným stavebním záměrem, včetně souhlasů vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury k možnosti a způsobu napojení.

Podle ust. § 117 odst. 4 věty první a druhé stavebního zákona stavební úřad vyvěsí bez zbytečného odkladu na úřední desce oznámení stavebního záměru po dobu nejméně 30 dnů a osobám, které by jinak byly účastníky stavebního řízení, umožní nahlížet do podkladů připojených k oznámení stavebního záměru včetně certifikátu. Ve lhůtě 30 dnů ode dne vyvěšení oznámení stavebního záměru mohou tyto osoby podat proti oznámenému stavebnímu záměru námítky pouze z důvodu, že neodpovídá podkladům, na základě kterých udělily svůj souhlas, nebo z důvodu, že jejich souhlas nebyl opatřen; k jiným námítkám se nepřihlíží.

Podle ust. § 117 odst. 5 věty třetí stavebního zákona správní orgán přezkoumá oznámení stavebního záměru z hlediska souladu s právními předpisy podle odstavce 4 a rozhodne o tom, že oznámení nemá právní účinky, jestliže oznámený stavební záměr je v rozporu s právními předpisy, nebo o zamítnutí námitek nebo výhrad pro nepřípustnost nebo pro nedůvodnost.

Podle ust. § 109 stavebního zákona účastníkem stavebního řízení je pouze

- a) stavebník,
- b) vlastník stavby, na niž 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.

Jak vyplývá z ust. § 117 odst. 2 písm. f) stavebního zákona, souhlas stěžovatelky s oznámeným stavebním záměrem by bylo nutné opatřit pouze v případě, že by byla účastníkem stavebního řízení, bylo-li by vedeno namísto vydání certifikátu. Tuto otázku je nutno posuzovat na základě ust. § 109 stavebního zákona, přičemž stěžovatelka konkrétně tvrdila důvody svého účastenství dle písmen b), d) a e) tohoto ustanovení.

pokračování

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že u stěžovatelky nepřichází v úvahu účastenství na základě ust. § 109 písm. b) stavebního zákona. Stěžovatelka je sice vlastníkem stavby – SZTE, nicméně nejedná se o stavbu, na níž má být provedena změna. Touto stavbou je v případě změny způsobu vytápění a ohřevu TUV obecně dům, v němž má k této změně dojít (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2006, č. j. 3 As 26/2005 - 55, č. 1522/2008 Sb.NSS). Z oznámení stavebního záměru ani z certifikátu autorizovaného inspektora rozhodně neplyne, že by tomu v nyní posuzovaném případě mělo být jinak. Cílem stavebního záměru není změna samotné SZTE. Účastníkem stavebního řízení na základě citovaného ustanovení by tedy byli pouze vlastníci předmětného bytového domu.

Nejvyšší správní soud se však již neshoduje s krajským soudem v tom, že by stěžovatelka nemohla být účastníkem případného stavebního řízení na základě ust. § 109 písm. d) a e) stavebního zákona.

SZTE je stavbou ve smyslu ust. § 2 odst. 3 stavebního zákona. Jak vyplývá ze soudního a správního spisu, tato stavba je jak na pozemku, na kterém má být změna stavby (změna způsobu vytápění a ohřevu TUV) prováděna, tak na pozemku sousedním. Kromě toho svědčí stěžovatelce na základě ust. § 76 odst. 5 a § 77 odst. 6 energetického zákona práva odpovídající věcnému břemeni k předmětnému bytovému domu (tj. ke stavbě, na níž má být prováděna změna).

Jak správně krajský soud poznamenává, samotná existence vlastnického práva, respektive práva odpovídajícího věcnému břemeni není postačující k učinění závěru o účastenství osoby z těchto práv oprávněné. V obou případech [ust. § 109 písm. d) i e) stavebního zákona] musí podle zákona přistoupit druhá podmínka, spočívající v tom, že práva těchto osob mohou být prováděním stavby přímo dotčena. Jak uvedl Nejvyšší správní soud například ve svém rozsudku ze dne 19. 6. 2009, č.j. 5 As 67/2008-111, „[ú]častenství v územním i stavebním řízení má vždy dvě podmínky; existenci vlastnického nebo věcného práva jako podmínku základní a druhou podmínku, kterou je přímé dotčení existujícího práva. Klíčovým pojmem pro vymezení okruhu účastníků územního i stavebního řízení podle stavebního zákona je přitom pojem „přímé dotčení.“ Zároveň je však nutno podotknout, že k závěru o účastenství osoby postačí pouhá možnost dotčení práv. To, zda skutečně k dotčení dojde, či nikoliv, má být až předmětem meritorního posouzení ve stavebním řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005 - 116, č. 850/2006 Sb. NSS).

Lze souhlasit s krajským soudem také v tom, že při posuzování otázky přímého dotčení dle ust. § 109 písm. d) a e) stavebního zákona je možné vycházet také z úvah, které učinil Nejvyšší správní soud ve vztahu k účastenství provozovatele SZTE v řízení o dodatečném povolení stavby spočívající ve změně způsobu vytápění, a to v rozsudcích ze dne 27. 3. 2014, č. j. 9 As 101/2013 - 27, a ze dne 3. 4. 2014, č. j. 9 As 120/2013 - 19. Ačkoliv se v rámci řízení o dodatečném povolení stavby řídí účastenství ust. § 27 správního řádu, klíčová otázka je zde shodná. Jak totiž vyplývá z odstavce druhého tohoto ustanovení, „[ú]častníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.“ I zde je tedy stěžejní posouzení přímého dotčení.

Podobně jako v citovaných rozsudcích, přitom byly i v této věci autorizovaným inspektorem i žalovaným konkretizovány některé skutkové okolnosti, které do určité míry v některých aspektech snižují možnost přímého dotčení stěžovatelky na jejích právech. Předně stavební úpravy mají probíhat pouze uvnitř bytového domu, na jiném místě společných prostor, než se nachází zařízení ve vlastnictví stěžovatelky. To je uzavřeno v samostatné místnosti, kam nebude přístup stěžovatelky prováděním stavby nijak omezen. Stavební úpravy nevyžadují přemístění či odstranění zařízení stěžovatelky.

Nejvyšší správní soud však má za to, že krajský soud nezohlednil jednu zásadní skutkovou okolnost, kterou se nyní projednáváný případ liší od situací posuzovaných v obou citovaných rozsudcích. Zatímco v rozsudcích devátého senátu byla posuzována situace, kdy v průběhu správního řízení již bylo SZTE fyzicky odpojeno od rozvodů v domě, ve zde projednáváné věci má stavba probíhat při napojení SZTE na rozvody v domě. Součástí stavebního záměru je přitom napojení nových plynových kotlů na tytéž rozvody, jak vyplývá z oznámení stavebního záměru i certifikátu autorizovaného inspektora, v nichž je shodně pod bodem „C/ Charakteristika stavby“ uvedeno: „Pro vnitřní zásobování objektu budou využity doplněné stávající potrubní rozvody vytápění, TUV.“ To, že se jedná o zásadní skutkovou okolnost lze dovodit i ze slov, kterými vymezil Nejvyšší správní soud hlavní spornou otázku v jednom z uvedených rozsudků (č. j. 9 As 120/2013 - 19): „V projednáváné věci představuje spornou otázku posouzení, zda žalobkyně měla či neměla být účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby i poté, kdy došlo k odpojení jejího zařízení.“

Právě v tom, že stavba má zasáhnout do rozvodů, na které je stále napojena SZTE, spatřuje Nejvyšší správní soud možnost přímého dotčení stěžovatelky na jejích právech k SZTE. Je zcela nepochybné, že provozovatel SZTE by měl být informován o tom, jakým způsobem bude probíhat napojení na rozvody aktuálně napojené na SZTE, neboť to může ovlivnit, respektive při chybném postupu i ohrozit fungování celé SZTE. Přinejmenším v tomto rozsahu by se tedy měl účastnit stavebního řízení a měl by mít také mimo jiné možnost uplatnit námitky dle ust. § 114 stavebního zákona. Je zcela lhostejno, že stěžovatelka nyní uplatňuje také mnohé výtky, které se přímo této oblasti dotčení jejích práv netýkají. V řízení o námitkách podle ust. § 117 odst. 4 stavebního zákona se řeší právě pouze otázka potenciálního přímého dotčení práv, nikoliv samotná důvodnost výtek směřujících věcně proti danému záměru. Je-li patrné, že by určitá osoba mohla být stavebním záměrem přímo dotčena ve svých právech ve smyslu ust. § 109 písm. d) či e) stavebního zákona, musí být opatřen její souhlas dle ust. § 117 odst. 2 písm. f) stavebního zákona bez ohledu na to, zda aktuálně vůbec něco vůči stavebnímu záměru namítá.

Výše popsané přímé dotčení stěžovatelky na právech také plně podporuje ustálená praxe správních orgánů, jak je patrná z řady rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

V prvé řadě je vhodné poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2014, č. j. 5 As 91/2013 - 50, v němž měl být podle stěžovatelky vysloven právní názor, že provozovatel SZTE má být v podobných případech účastníkem řízení. Stejně jako krajský soud, i Nejvyšší správní soud má za to, že takto explicitně vyjádřený právní názor z tohoto rozsudku nevyplývá. A nevyplývá ani z jiných rozsudků (např. rozsudek ze dne 3. 3. 2011, č. j. 7 As 108/2010 - 71), kde byly vysloveny podobné úvahy v tom smyslu, že soud nemá pochybnosti o aktivní legitimaci provozovatele SZTE k podání žaloby proti stavebnímu povolení (resp. odvolacímu rozhodnutí), popř. že jeho účastenství ve stavebním řízení bylo odvozováno od jeho vlastnického práva k SZTE či práva odpovídajícího věcnému břemeni. Otázka účastenství nebyla v těchto rozsudcích věcně posuzována, neboť v tomto směru nebyla uplatněna žádná žalobní či kasační námitka. To je ostatně pochopitelné vzhledem k tomu, že žalobcem a stěžovatelem byl právě provozovatel SZTE, jehož účastenství správní orgány nepochybněly. Úvahy o důvodech účastenství ve stavebním řízení byly v těchto rozsudcích pouze východiskem k vyhodnocení, jaký okruh námitek mohl být tímto účastníkem uplatněn v řízení před soudem.

V každém případě však uvedené rozsudky, stejně jako například rozsudky ze dne 11. 4. 2014, č. j. 5 As 82/2013 - 56 a č. j. 5 As 89/2013 - 50, a ze dne 9. 11. 2011,

pokračování

č. j. 9 As 52/2011 - 159, potvrzují praxi, že s provozovatelem SZTE je v řízení o povolení změny stavby spočívající ve změně způsobu vytápění (popř. ohřevu TUV) jednáno jako s účastníkem řízení, a to za předpokladu, že daný dům je stále napojen na SZTE. Zcela konkrétně to lze demonstrovat právě na již citovaném rozsudku č. j. 9 As 120/2013 - 19. V tomto případě, dokud byl dům napojen na SZTE, jednal stavební úřad s provozovatelem SZTE jako s účastníkem řízení. Až ve chvíli, kdy bylo zjištěno, že dům byl od SZTE odpojen, bylo usnesením vysloveno, že tato osoba již není nadále účastníkem řízení. S ohledem na výše vyslovené úvahy považuje Nejvyšší správní soud tuto správní praxi za zcela správnou.

Lze uzavřít, že stěžovatelka by byla v případě předmětného stavebního záměru na základě ust. § 109 písm. d) a e) stavebního zákona účastníkem stavebního řízení, bylo-li by vedeno. Z tohoto důvodu měl být k oznámení stavebního záměru na základě ust. § 117 odst. 2 písm. f) stavebního zákona opatřen její souhlas. Nestalo-li se tak, měly být její námítky posouzeny jako důvodné a podle ust. § 117 odst. 5 věty třetí písm. a) stavebního zákona mělo být rozhodnuto o tom, že oznámení stavebního záměru nemá právní účinky.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud poznamenává, že v dalších tvrzeních stěžovatelky neshledává přímé dotčení jejích práv v příčinné souvislosti s oznamovaným stavebním záměrem. Jelikož to však nemá vliv na závěr o nutnosti opatřit souhlas stěžovatelky s oznámeným stavebním záměrem, Nejvyšší správní soud se k těmto dalším tvrzeným skutečnostem vyjádří pouze stručně.

Předně stěžovatelka jako podnikatelský subjekt není garantem zákonnosti rozhodování správních orgánů. Dotčení jejích práv tudíž nemůže spočívat toliko v tvrzeném rozporu stavebního záměru s jakoukoliv právní normou, bez vztahu k vlastnickému právu stěžovatelky, respektive jejímu právu odpovídajícímu věcnému břemeni. Nelze proto shledat důvod účastenství například pouze v tom, že stavba je údajně v rozporu s ust. § 16 odst. 8 zákona o ochraně ovzduší, popřípadě v rozporu s veřejným zájmem.

Co se týče různých problémů technického rázu, změny hydraulických parametrů, snížení provozuschopnosti SZTE, zvýšení měrných a tlakových ztrát a nárůstu nákladů na dopravu tepla, nejedná se podle Nejvyššího správního soudu o důsledky provedení stavebního záměru, nýbrž o důsledky ukončení soukromoprávního vztahu mezi provozovatelem SZTE a odběratelem. Jakkoliv je motivace stavebníka patrná a prováděná změna stavby má zřejmě vést k ukončení tohoto smluvního vztahu, jsou tyto skutečnosti na sobě zcela nezávislé. Stěžovatelkou uváděné důsledky zjevně nastanou i v případě, že by byl smluvní vztah ukončen, aniž by byl daný stavební záměr realizován. Mezi realizací stavebního záměru a problémy, které stěžovatelka uváděla, tedy není přímý kauzální vztah. Domnívá-li se stěžovatelka, že by snad právní úprava měla při ukončování smluvního vztahu více pamatovat na dopady na SZTE, není to otázka, kterou by se měly zabývat stavební úřady (popř. následně správní soudy) při posuzování stavebního záměru. Stěžovatelka v této souvislosti poukazuje na výrazný veřejnoprávní rozměr právní úpravy zásobování tepelnou energií. Není však zřejmé, jak konkrétně by se mělo toto tvrzení promítnout do závěrů krajského soudu, respektive jak konkrétně měl krajský soud pochybit. Nicméně ani stěžovatelka zřejmě nemínila toto tvrzení uplatnit jako stížní bod, když podle nadpisu dané pasáže se jedná pouze o „poznámku závěrem“.

V této otázce lze poukázat také na obdobné závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2014, č. j. 5 As 92/2013 - 51: „*Namítá-li stěžovatel, že předmětná přípojka ke SZTE ztratí svým neužíváním způsobilost sloužit ke 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).*“ Podobný charakter mají také další stěžovatelkou uváděné technické obtíže, které podle ní povedou ke zvýšení nákladů na dodávku tepla.

Krajský soud proto také nepochybil, jestliže ohledně tvrzených důsledků odpojení bytového domu od SZTE neprováděl další dokazování stěžovatelkou předloženými listinami. Neopodstatňovala-li tato tvrzení účastenství stěžovatelky v případném stavebním řízení, bylo by nadbytečné je prokazovat.

Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud poznamenává, že závěr žalovaného o tom, že souhlas stěžovatelky k oznámenému stavebnímu záměru nemusel být vyžadován, měl vést k zamítnutí námitek nikoliv pro nepřípustnost, nýbrž pro nedůvodnost. Nejde totiž o otázku, která by předcházela posouzení důvodnosti námitek, nýbrž prakticky o jedinou otázku, která mohla být v rámci meritorního rozhodování o námitkách posuzována. Jak plyne z ust. § 117 odst. 4 věty druhé stavebního zákona, námitky proti oznámenému stavebnímu záměru lze podat „*pouze z důvodu, že neodpovídá podkladům, na základě kterých udělily svůj souhlas, nebo z důvodu, že jejich souhlas nebyl opatřen.*“ Jiné otázky tedy nelze v rámci posouzení důvodnosti hodnotit. Pro nepřípustnost by bylo možné námitky zamítnout například tehdy, byly-li by naopak namítány pouze jiné než zákonné důvody.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, ze dne 16. 7. 2014, č. j. 59 A 90/2013 – 65, je opodstatněná, a proto napadený rozsudek podle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil. S ohledem na důvody zrušení rozsudku krajského soudu přistoupil Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s ust. § 78 odst. 1 s. ř. s. také ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 14. 8. 2013, č. j. OÚPSŘ 265/2013-330. Podle ust. § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s ust. § 78 odst. 4 s. ř. s. byla věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení.

Kasační soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. (ve spojení s ust. § 120 s. ř. s.), podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalovaný ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka měla v řízení o kasační stížnosti i v řízení o žalobě úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení o žalobě i řízení o kasační stížnosti.

V řízení o žalobě představovaly náklady řízení stěžovatelky zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000 Kč a odměna a náhrada hotových výdajů jejího zástupce. Odměna zástupce činí za tři úkony právní služby (převzetí věci, podání žaloby a repliky) v hodnotě 3.100 Kč za jeden úkon [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „advokátní tarif“] celkem částku 9.300 Kč. Náhrada hotových výdajů pak sestává z paušální částky 900 Kč (3 x 300 Kč dle ust. § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože je advokát plátcem daně z přidané hodnoty,

pokračování

zvyšuje se nárok o částku odpovídající této dani, která činí 2.142 Kč. Jelikož má stěžovatelka právo na náhradu těchto nákladů vůči žalovanému, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že je žalovaný povinen nahradit stěžovatelce k rukám jejího advokáta náhradu nákladů řízení o žalobě ve výši 15.342 Kč.

V řízení o kasační stížnosti představovaly náklady řízení stěžovatelky zaplacený soudní poplatek ve výši 5.000 Kč a odměna a náhrada hotových výdajů jejího zástupce. Odměna zástupce činí za jeden úkon právní služby (podání kasační stížnosti) částku 3.100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Náhrada hotových výdajů pak sestává z paušální částky 300 Kč (ust. § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože je advokát plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se nárok o částku odpovídající této dani, která činí 714 Kč. Jelikož má stěžovatelka právo na náhradu těchto nákladů vůči žalovanému, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že je žalovaný povinen nahradit stěžovatelce k rukám jejího advokáta náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 9.114 Kč.

Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s. *a contrario*).

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

V Brně dne 18. září 2014

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu