



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **Teplárna Liberec, a.s.**, se sídlem Dr. Milady Horákové 641/34a, Liberec 4 - Perštýn, zast. Mgr. Martinem Pecklem, advokátem se sídlem Italská 753/27, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 2. 2013, č. j. OÚPSŘ 5/2013-rozh., ve znění opravného rozhodnutí ze dne 14. 3. 2013, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 9. 1. 2014, č. j. 59 A 37/2013 – 83,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) je vlastnící přípojky a části soustavy zásobování tepelnou energií v Liberci (dále jen „SZTE“) v okolí bytových domů č. p. 794 a 795 v Liberci 6 - Rochlicích, ul. Gagarinova. Magistrát města Liberec, odbor stavební úřad (dále jen „stavební úřad“), na žádost Bytového družstva Gagarinova 795, se sídlem Gagarinova 795, Liberec (dále jen „stavebník“), vydal stavební povolení na stavbu: *„Instalace plynových kotlů pro vytápění bytového domu č. p. 794, Liberec VI-Rochlice, ulice Gagarinova, č. or. 6 [...] na pozemku parc. č. 712/61, 712/60 v katastrálním území Rochlice u Liberce.“* Provedením stavby mělo dojít ke změně způsobu vytápění, a to nahrazením vytápění ze SZTE vytápěním z lokálního zdroje.

[2] Proti rozhodnutí o vydání stavebního povolení podala stěžovatelka odvolání, o kterém bylo žalovaným rozhodnuto v záhlaví uvedeném rozhodnutím ve znění opravného rozhodnutí ze dne 14. 3. 2013 tak, že změnil označení stavby ve stavebním povolení, kterou definoval jako „*Stavební úpravy za účelem zřízení plynové kotelny pro vytápění a přípravu TUV bytového domu č. p. 794 a 795 v Liberci VI – Rochlicích, v ulici Gagarinova, č. or. 6 a 7, na pozemcích parc. č. 712/61, 712/60 v katastrálním území Rochlice u Liberce, povolované v suterénu tohoto domu č. p. 794.*“, a ve zbytku napadené rozhodnutí potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí o odvolání brojila stěžovatelka správní žalobou, kterou Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci (dále jen „krajský soud“) zamítl. Krajský soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že stěžovatelka mohla jako účastník řízení úspěšně vznášet podle § 114 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „stavební zákon“), jen ty námitky, kterými poukáže na přímé dotčení svých práv, tj. práv odpovídajících věcnému břemeni za účelem přístupu ke svému rozvodovému zařízení v bytových domech, resp. vlastnických práv. Soud odkázal také na rozsudky Nejvyššího správního soudu, které tento závěr potvrzují.

[4] Pokud se stěžovatelka domáhala ochrany svého vlastnického práva k SZTE, činila tak podle krajského soudu obecně, aniž by specifikovala, jak se povolené stavební úpravy konkrétně dotknou možnosti SZTE užívat. Z obsahu správního spisu nevyplývá, že by právo odpovídající zákonnému věcnému břemeni přístupu mělo být omezeno; ve výkonu vlastnických práv k jejímu zařízení jí nic nebrání.

[5] Ze žádného ustanovení právního předpisu pak dle krajského soudu neplyne povinnost ve stavebním řízení zjišťovat, jak se změna způsobu vytápění dotkne provozování SZTE jako celku. Nemá se v něm řešit, zda v důsledku povolované změny způsobu vytápění dojde k tomu, že provozování SZTE již nebude možné či ekonomické, neboť její soustava byla dimenzována na jiný počet odběratelů tepelné energie. Ve stavebním řízení, v němž je změna způsobu vytápění dle ust. § 77 odst. 5 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „energetický zákon“), 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 č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“), resp. se zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový zákon o ochraně ovzduší“), který je účinný od 1. 9. 2012. Dotčená ustanovení nelze vykládat způsobem, jak se to snaží naznačit stěžovatelka, totiž že by stavebník (případně stavební úřad) musel přinést důkaz o tom, že se povolovaná stavba nedotkne její SZTE, a to za situace, kdy sama žádná konkrétní tvrzení v tomto směru v průběhu stavebního řízení nepředložila. Otázka zhoršení provozuschopnosti či dokonce ekonomiky provozu SZTE tak nemohla být řešena v probíhajícím stavebním řízení a nemohla být sama o sobě důvodem pro odepření vydání povolení na změnu způsobu vytápění. Tímto důvodem nemohla být ani stoupající cena tepelné energie pro ostatní odběratele. Změna způsobu vytápění spočívající v odpojení bytových domů od

pokračování

SZTE a připojení na nový zdroj tepelné energie má svůj soukromoprávní aspekt. Nesouvisí s umístěním nového zdroje vytápění, ale až s ukončením odběru tepelné energie ze SZTE v důsledku ukončení soukromoprávního vztahu mezi stavebníkem a stěžovatelkou.

[6] Soud nevyhověl ani námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného z důvodu nedostatečného odůvodnění. Stěžovatelka nespécifikovala, jakými námitkami se žalovaný nezabýval. Soud proto jen v obecné rovině konstatoval, že rozhodnutí správních orgánů za nepřezkoumatelná nepovažuje.

[7] Soud dospěl k závěru, že z Územní energetické koncepce města Liberec ani z Krajské územní energetické koncepce Libereckého kraje nelze dovodit povinnost využívat v dosahu centrální zdroj tepla, resp. SZTE jediné tohoto zdroje. Protože požadavek na povinné připojení a odběr tepelné energie ze stěžovatelčiny SZTE nelze ze zmíněných územních energetických koncepcí dovodit, žalobní námitka nemá spojitost s možným dotčením jejích věcných práv, jejichž ochrany by se mohla ve stavebním řízení a následném soudním řízení dovolávat.

[8] Krajský soud neshledal důvodným ani namítaný nesoulad se zákonem o ochraně ovzduší, neboť námitky týkající se porušení zájmů chráněných tímto zákonem jsou nad rámec oprávnění vznášet připomínky k povolované stavbě dle § 114 odst. 1 stavebního zákona. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka je právnickou osobou, nemohla být zkrácena na právu na příznivé životní prostředí. Příslušné ustanovení zákona o ochraně ovzduší navíc není koncipováno k ochraně její SZTE a nezakládá jí žádné veřejné právo zásobovat fyzické a právnické osoby tepelnou energií, ani právo, aby jako vlastnice SZTE vystupovala k ochraně veřejných zájmů na úseku ochrany ovzduší. Nemůže namítat ani nesprávný způsob doložení nákladů na vytápění jiným způsobem než ze SZTE.

[9] K námitce absence územního řízení soud konstatoval, že ji stěžovatelka nespojila s konkrétním tvrzením o tom, jak se tento postup ze strany správních orgánů negativně dotkl jejího právního postavení. Námitka tak nemůže být důvodná.

[10] Soud dále nesouhlasil s tím, že by postup odvolacího orgánu dle § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), nebyl podmíněn odvolacími námitkami a odvolací orgán by musel dle tohoto ustanovení postupovat vždy, přezkoumává-li dle § 89 odst. 2 správního řádu soulad prvostupňového rozhodnutí a řízení, které jeho rozhodnutí předcházelo, se zákonem. Pokud si žalovaný vyhodnotil, že námitky stěžovatelky týkající se závazných stanovisek dotčených orgánů státní správy nesměřují k ochraně jejích věcných práv, nebyl povinen v odvolacím řízení postupovat podle § 149 odst. 4 správního řádu.

II. Kasační stížnost

[11] Stěžovatelka podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů, které podřazuje pod ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[12] V kasační stížnosti uvádí, že její námitky lze nepochybně podřadit pod „námitky proti projektové dokumentaci“ ve smyslu § 114 odst. 1 stavebního zákona, neboť projektová dokumentace předložená stavebníkem ve stavebním řízení soulad s příslušnými předpisy neřešila buď vůbec, nebo jen nedostatečně. I kdyby tyto námitky byly nad rámec stanovený stavebním zákonem, jak konstatoval krajský soud, měly správní orgány povinnost se jimi zabývat a vypořádat se s nimi. Námitky totiž poukazovaly na porušení zákona v souvislosti se změnou způsobu vytápění. Námitkami se měly zabývat především i proto, že tak plyne ze základních zásad činnosti správních orgánů, jakož i z obecných principů dobré správy.

[13] Dále stěžovatelka namítá, že stavbou byla přímo dotčena její vlastnická práva k SZTE, neboť odpojením vytápěného objektu od SZTE vzniká v systému řada problémů rázu technického, zejména dochází ke snížení jeho provozuschopnosti z důvodu změny hydraulických parametrů. Zároveň odkázala na stanovisko odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 4. 3. 2009, č. j. 36919/09 - 82, publikovaného ve Stavebně-právní praxi, příloze časopisu Urbanismus a územní rozvoj, ročník XII, č. 4/2009, a na posudek vypracovaný pro objekty v lokalitě Liberec - Františkov, kde se nachází další objekty odpojované od SZTE. Tento posudek neměla v době přípravy správní žaloby k dispozici, a proto jej předkládá Nejvyššímu správnímu soudu jako důkaz nyní.

[14] Stěžovatelka připomíná, že její práva nemají jen soukromoprávní charakter. SZTE je totiž dle energetického zákona zřizována a provozována ve veřejném zájmu. Veřejný zájem je vyjádřen i v příslušné územní energetické koncepci Statutárního města Liberec. Dále nesouhlasí, že k podání žaloby jsou oprávněna pouze občanská sdružení. Aktivní legitimace by dle § 65 odst. 2 s. ř. s. měla svědčit i jí.

[15] Změna způsobu vytápění má za následek zkrácení hmotných práv stěžovatelky, 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 její práva procesní, když se správní orgány nevypořádaly s jejími námitkami s odkazem na jejich údajnou nepřipustnost. Nesprávné je pak také i hodnocení, že povolením lokálního plynového kotle je nedotčeno věčné břemeno 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 účelu vytápění.

[16] Krajský soud k otázce dotčení SZTE přistupuje v rovině soukromoprávní, a zcela přehlíží, že SZTE je soustavou zřizovanou a provozovanou podle příslušných ustanovení energetického zákona ve veřejném zájmu. Stěžovatelka v této souvislosti poukazuje na § 2 odst. 4 správního řádu a § 81 stavebního zákona, které poskytují správním orgánům dostatečný základ, aby zkoumaly, jak se změna způsobu vytápění dotkne SZTE a zda neohrozí její provoz ve veřejném zájmu.

[17] Stěžovatelka v žalobě mimo jiné uvedla, jaké náklady měly být vzaty v potaz při posuzování splnění podmínky ekonomické nepřijatelnosti zásobování ze SZTE. Závěr krajského soudu, podle něhož ve správní žalobě nebylo rozvedeno, jaké skutkové

pokračování

okolnosti by měly být z jeho pohledu pro posouzení věci relevantní, tak nemá oporu ve spisu. Tyto okolnosti uvedla v žalobě naprosto konkrétně.

[18] Z ustanovení § 16 odst. 7 nového zákona o ochraně ovzduší plyne, že změna způsobu vytápění může být povolena pouze, jestliže je zásobování teplem pro stavebníka ekonomicky nepřijatelné. Obdobné platilo i podle předchozího zákona o ochraně ovzduší. Je na stavebníkovi, aby prokázal splnění podmínky ekonomické nepřijatelnosti a na příslušných orgánech státní správy, aby správnost stavebníkem za tím účelem prezentovaných údajů ověřily. Tento závěr potvrzuje i stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj „Změna způsobu vytápění v souvislosti s odpojením od soustavy zásobování tepelnou energií - metodická pomůcka odboru stavebního úřadu Ministerstva pro místní rozvoj“ a judikatura Nejvyššího správního soudu (konkrétně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, č. j. 1 As 16/2006 - 54, a ze dne 19. 4. 2013, č. j. 7 As 71/2012 - 39; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Ekonomickou nepřijatelnost nepotvrzuje v žádném případě stavebníkem předložený dokument, u kterého je zřejmé, že se jedná o tabulku vytištěnou z internetu, která obsahuje zcela obecné údaje o nákladech na vytápění podle druhů paliva. Správní orgány nicméně pouze odkázaly na stavebníkem předloženou kalkulaci, aniž by ji podrobily jakémukoli přezkumu. Avšak na místě byl přezkum jak z hlediska úplnosti položek příslušné kalkulace, tak z hlediska správnosti jednotlivých částek, které stavebník příslušným položkám přiřadil.

[19] Stěžovatelka uvádí, že z § 77 odst. 5 energetického zákona plyne příkaz, aby změna způsobu vytápění byla v souladu s územní energetickou koncepcí. Územní energetická koncepce Statutárního města Liberce jednoznačně preferuje zásobování teplem ze SZTE, zatímco zásobování na bázi zemního plynu podmiňuje nedostupností 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 hodnotily územní plán; územní energetickou koncepci však nechaly zcela bez povšimnutí.

[20] Stěžovatelka v žalobě uvedla 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. Lze si sotva představit závažnější procesní pochybení správního orgánu, než je neprovedení řízení vyžadovaného právními předpisy, ve kterém mají jeho účastníci právo předkládat návrhy, vyjádření, účastnit se jednání apod. Nelze předjímat, jak by bylo o případných námitkách rozhodnuto, jak to činí krajský soud. Postup správních orgánů je nadto v rozporu s obvyklou praxí v územních řízeních při výstavbě nových budov, kdy jsou vlastníci přípojek či sítí vyzváni, aby podali vyjádření k proveditelnosti připojení.

[21] Postupem stavebního úřadu a žalovaného došlo k porušení procesních práv a základních zásad činnosti správních orgánů. Ve stavebním řízení byla porušena procesní

práva stanovená v § 89 odst. 2, § 149 odst. 4, § 2 odst. 1, § 2 odst. 4, § 3 a § 4 odst. 4 správního řádu. I přes upozornění na porušení většiny uvedených ustanovení správního řádu se krajský soud s námitkami uplatněnými v žalobě nevypořádal, s výjimkou argumentace k § 149 odst. 4 správního řádu, se kterou ovšem stěžovatelka nesouhlasí.

[22] Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil jak rozsudek krajského soudu, tak rozhodnutí žalovaného a stavebního úřadu.

III. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[23] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že na rozdíl od stěžovatelky je toho názoru, že se on i stavební úřad jejími námitkami dostatečně v řízení o povolení stavby zabývaly, avšak pouze v rozsahu, jak jim umožňoval stavební zákon, a nelze jim klást za vinu, pokud většině z nich nevyhověly, když svá rozhodnutí o nich náležitě odůvodnily.

[24] Rovněž krajský soud se v napadeném rozsudku zabýval všemi žalobními námitkami, když je nutné zdůraznit, že v řízení o žalobě dle § 65 a násl. s. ř. s. se nejedná o všeobecnou soudní kontrolu zákonnosti rozhodování správního orgánu. Žalobu proti správnímu rozhodnutí nelze úspěšně vznášet k ochraně veřejných subjektivních práv jiné osoby, či pouze k ochraně veřejného zájmu, a to s výjimkou případu, kdy je určitému subjektu přiznáno účastenství ve správním řízení právě jen za účelem ochrany veřejného zájmu, což nelze říct o stěžovateli. Ta může namítat jen nezákonnost rozhodnutí, kterým byla zkrácena na hmotných či procesních právech. Z uvedeného krajský soud vycházel, když dospěl k závěru, že jí uplatněné námitky neměly spojitost s možným zkrácením jejich práv k dotčenému bytovému domu a v něm umístěnému tepelnému zařízení a přístupu k němu a jeho obhospodařování. Zejména se jednalo o skutečnost, že nebyla dle § 114 odst. 1 stavebního zákona oprávněna vznášet námitky nezákonnosti postupu, které se netýkaly dotčení jejich hmotných práv, a proto ani v žalobě nemohla úspěšně namítat, že tyto otázky byly správními orgány posouzeny nezákonně.

[25] Žalovaný proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnosti zamítl.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[26] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem. Zdejší soud proto mohl přezkoumat napadený rozsudek v mezích kasační stížnosti. Zároveň zkoumal, zda rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[27] Nejprve se zdejší soud zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.; IV.A], dále nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právních otázek soudem [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; IV.B] a nakonec namítanými vadami správního řízení [kasační důvod dle

pokračování

§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.; IV.C]. Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

IV.A Namítaná nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu

[28] Stěžovatelka v kasační stížnosti vytýká krajskému soudu, že nevypořádal námitky vznesené v žalobě stran porušení procesních práv stanovených v § 89 odst. 2, § 2 odst. 1, § 2 odst. 4, § 3 a § 4 odst. 4 správního řádu. Svým obsahem se jedná o námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Touto námitkou se zdejší soud musel zabývat přednostně, protože vlastní přezkum rozhodnutí je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti.

[29] V podané žalobě je stěžovatelkou namítáno ze shora uvedených ustanovení porušení pouze ust. § 2 odst. 4 správního řádu (když uvedla, že žalovaný nedbal, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem), § 3 správního řádu (když uvedla, že žalovaný rezignoval na zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti, když odmítl část argumentace s odkazem na omezenou možnost podávání námitek ve stavebním řízení) a § 89 odst. 2 správního řádu (když uvedla, že žalovaný byl povinen přezkoumat soulad stavebního povolení, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy, a to bez ohledu na obsah námitek). Podle Nejvyššího správního soudu se s těmito námitkami krajský soud dostatečně vypořádal, pokud se obsáhle vyjádřil k omezené možnosti úspěšně uplatňovat své výhrady proti povolované stavbě ve stavebním řízení s ohledem na § 114 odst. 1 stavebního zákona, resp. následně úspěšně vznášet žalobní námitky v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Z této argumentace totiž mimo jiné plyne, že krajský soud nesouhlasí s názorem, že by na základě uvedených ustanovení bylo možné dovodit, že v řízení dle § 65 odst. 1 s. ř. s. dochází ke všeobecné kontrole zákonnosti rozhodování správních orgánů. Soud naopak zastává názor, že žalobu proti rozhodnutí správního orgánu nelze (zásadně) úspěšně podávat k ochraně veřejného zájmu či ochraně veřejných subjektivních práv jiné osoby. Porušení zbývajících v bodě [28] zmíněných ustanovení nebylo před krajským soudem namítáno, a proto nelze ani krajskému soudu vytýkat, že se jimi nezabýval. Námitka nepřezkoumatelnosti proto není důvodná.

IV.B Námitka nesprávného právního posouzení přípustnosti námitek ve stavebním řízení

[30] Nejvyšší správní soud se dále věnoval námitce brojící proti posouzení přípustnosti námitek vznášených stěžovatelkou jako účastníkem stavebního řízení dle § 109 a násl. stavebního zákona.

[31] Podle § 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.

[32] V rámci soudního přezkumu správních rozhodnutí je poskytována ochrana veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným

zákonem (k tomu srovnej § 2 s. ř. s.). V této souvislosti lze odkázat na bohatou judikaturu správních soudů, např. na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publikované pod č. 1764/2009 Sb. NSS dle něhož „soudní řád správní je svojí povahou „obránnou“ 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 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. Výkladem tohoto kritéria by však nemělo docházet k zužování ústavně zaručeného práva na soudní ochranu.“

[33] Cílem soudního přezkumu správních rozhodnutí je tak především efektivní ochrana konkrétních práv osob a jejím prostřednictvím pak i kontrola zákonnosti těchto rozhodnutí. Odrazem shora uvedeného je ostatně i dikce ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., dle něhož náleží aktivní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu 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.

[34] Žalobní legitimace v řízení o přezkumu správního rozhodnutí podle ustanovení § 65 s. ř. s. se obecně vždy odvíjí od konkrétního poškození subjektivního veřejného práva žalobce. Opačný postup by totiž vedl k tomu, že by každý mohl vystupovat jako univerzální dohlížitel na zákonnost postupu a rozhodnutí správních orgánů a z titulu tvrzeného poškození veřejného zájmu by tak mohl kdokoli vyvolat soudní přezkum jakéhokoliv rozhodnutí, aniž by takovým rozhodnutím bylo dotčeno jeho konkrétní veřejné subjektivní právo.

[35] Ochrana „veřejného zájmu“ tak, jak se jí domáhá stěžovatelka v kasační stížnosti, není uložena soukromé osobě – vlastníku části soustavy zásobování tepelnou energií, ani osobě mající právo odpovídající věcnému břemeni k dotčené nemovitosti, ale je záležitostí příslušných orgánů státní správy, které do řízení formou závazných stanovisek tuto ochranu zájmů veřejnosti promítají. Výjimkou z výše uvedeného je oprávnění nejvyššího státního zástupce podat žalobu ve veřejném zájmu dle ustanovení § 66 s. ř. s. za podmínky, že k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem. Další výjimkou je pak z titulu ochrany veřejného zájmu účastenství konkrétního subjektu výslovně založené zákonem, ovšem pouze za účelem hájení těchto zájmů v řízení před správními orgány a následně i soudy (např. účast občanských sdružení chránících přírodu a krajinu za splnění zákonných podmínek). Stěžovatelka nepochybně takovým subjektem není.

[36] Rozsah skutečností, které byla stěžovatelka jak v řízení před správními orgány, tak i v řízení před krajským soudem, oprávněna namítat, primárně odvíjí od důvodu jejího účastenství v řízení před správním orgánem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007 - 83). V nyní souzené věci odvozovala svoje účastenství ve stavebním řízení z titulu práva odpovídajícího věcnému břemenu a

pokračování

vlastnického práva k části SZTE. Od toho se odvíjí i rozsah veřejných subjektivních práv, která mohla být vydáním napadeného rozhodnutí dotčena.

[37] Ze správního spisu vyplývá, že byla stavebním úřadem poučena, že ve správním řízení může uplatňovat pouze námitky podle § 114 odst. 1 stavebního zákona. Citované ustanovení neopravňuje osobu v postavení účastníka řízení podle § 109 odst. 1 stavebního zákona k podání jakýchkoliv námitek, ale jen takových, které jsou spojeny s přímým dotčením na právech zakládajících jeho účastenství (k tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 - 68, publ. pod č. 1787/2009 Sb. NSS).

[38] Stěžovatelka nicméně v odvolání a v žalobě vznášela pouze námitky porušení zákona, které se jejích práv dotknout nemohla. Námitky porušení svých vlastnických práv činila obecným poukazem na problémy technického rázu mající vliv na provozuschopnost a funkčnost celé soustavy SZTE, které podrobněji rozvedla teprve v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na své rozhodnutí ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 52/2011 - 159, podle kterého *„[z]měna způsobu vytápění je tedy z pohledu energetického a stavebního zákona samostatným stavebním řízením, které není nijak vázáno na soukromoprávní smluvní vztah mezi odběratelem (nyní stavebníkem) a dodavatelem tepelné energie. Fakticky obsahuje změna způsobu vytápění dvě součásti. První z nich je shora uvedené stavební řízení, kterým je příslušným správním orgánem za předpokladu splnění zákonem stanovených kritérií povolována změna stavby. Druhým aspektem je pak soukromoprávní vztah mezi odběratelem tepelné energie a jeho dodavateli, kdy na základě smluvních ujednání mezi nimi dochází či nedochází k dodávkám tepelné energie do daného objektu.“* Popsané obtíže technického rázu podle Nejvyššího správního soudu nejsou důsledkem provedení stavebního záměru povoleného ve stavebním řízení, nýbrž jde o důsledky ukončení soukromoprávního vztahu mezi provozovatelem SZTE a odběratelem. Na uvedeném nic nemění, že výše uvedené technické obtíže mohou vést ke zvýšení nákladů či k nutnosti repase soustavy. I v tomto případě se jedná o následek ukončení soukromoprávního vztahu, a nikoliv věc stavebního řízení, a tedy i důvod pro jakýkoliv zásah veřejné moci. 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 povolení stavby.

[39] Pokud stěžovatelka až v řízení před zdejším soudem odkázala na posudek ze dne 9. 9. 2013, nelze pominout, že jí nic nebránilo, aby tento posudek předložila ve správním řízení či v řízení před krajským soudem. Neučinila-li tak v předcházejícím řízení, nelze tuto aktivitu přenášet do dalšího řízení před Nejvyšší správní soud. Nadto ze shora uvedené argumentace plyne, že i kdyby jím byly prokázány tvrzené technické obtíže, nic by to neměnilo na závěru, že nejsou v příčinné souvislosti s provedeným stavebním řízením.

[40] Jako nepřípustnou podle § 104 odst. 4 s. ř. s. hodnotí zdejší soud kasační námitku dotčení práva z věcného břemene nevyužitím přípojky a její nadbytečnosti. Tuto námitku totiž stěžovatelka vznesla až v kasační stížnosti, nikoliv v řízení před krajským soudem, ačkoliv tak učinit mohla. Nadto lze poukázat, že tato námitka nesouvisí s věcným právem přístupu k přípojce. Obhospodařování této přípojky nic nebrání.

[41] V kasačních námitkách, směřujících do postupu správních orgánů v rozporu s ustanoveními energetického zákona, zákona o ochraně ovzduší či nedostatečného vypořádání splnění podmínky ekonomické nepřijatelnosti zásobování z SZTE správními orgány, poukazovala stěžovatelka na porušení zákona, které se práv jí příslušejících dotknout nemohlo, a proto od nich nelze odvozovat legitimaci ve správním soudnictví a nemohou být důvodné.

[42] V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že pokud stěžovatelka promítá tvrzený veřejný zájem v jednotlivých kasačních námitkách, při jejich posouzení je třeba mít na paměti, že je účastníkem řízení nikoliv z titulu „ochránce veřejného zájmu“, ale z titulu dotčení svých vlastnických práv či práv odpovídajících věcnému břemeni. Pokud by soud uplatněným námitkám přiznal relevanci, postavil by ji do pozice dohlázele zákonnosti postupu a rozhodnutí správních orgánů, které jí však nepřísluší. Ochrana veřejného zájmu v dané věci byla zajištěna ve spolupráci s příslušnými správními orgány.

[43] Jestliže je v kasační stížnosti odkazováno na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, zdejší soud podotýká, že v citovaných rozhodnutích byly řešeny jiné otázky, než přípustnost námitek vznesených vlastníkem části soustavy zásobování tepelnou energií nebo osobou mající právo odpovídající věcnému břemeni k dotčené nemovitosti. Právní posouzení v nyní projednávané věci je založeno na nemožnosti úspěšně vznášet námitky porušení příslušného ustanovení zákona o ochraně ovzduší, příp. námitky nedostatečného vypořádání splnění podmínky ekonomické přijatelnosti. I pokud by proto byly námitky jinak důvodné, nenachází se stěžovatelka v postavení subjektu, který by mohl tyto námitky úspěšně vznášet.

[44] Na základě závěrů shora uvedených lze konstatovat, že krajský soud správně posoudil otázku přípustnosti námitek stěžovatelky ve stavebním řízení. Námitka nesprávného právního posouzení je tak nedůvodná.

IV.C Námitka vad správního řízení

[45] Výše uvedené hodnocení kasačních námitek ve svém výsledku zakládá neoprávněnost její další námitky o porušení procesních předpisů a práv, která pro ni vyplývají z § 89 odst. 2 správního řádu (právo na odvolací přezkum v souladu s právními předpisy), § 149 odst. 4 správního řádu (povinnost přezkumu závazných stanovisek nadřízeným správním orgánem) a § 2 odst. 4 správního řádu (povinnost dbát, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem). Krajský soud ve vztahu k namítanému porušení § 149 odst. 4 správního řádu správně dovodil, že nebyla-li oprávněna hájit veřejné zájmy a nesměřují-li její odvolací námitky týkající se nezbytnosti přezkumu uvedených stanovisek nadřízeným správním orgánem k ochraně jejích věcných práv, nestíhala žalovaného povinnost iniciovat přezkumné řízení uvedených stanovisek. Pokud stěžovatelka v kasační stížnosti namítala porušení základních zásad správního řízení (§ 2 odst. 1, § 3, § 4 odst. 4 správního řádu) pouze v obecné rovině, je nutné uvést, že není povinností soudu vyjadřovat k porušení těchto zásad a dohledávat za ni, zda citovaná ustanovení nebyla porušena, neboť pouhé odkazy na právní předpisy bez uvedení skutkových, na daný případ individualizovaných výtek, nelze považovat za kasační námitky (k tomu srov. usnesení

pokračování

rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, publikované pod č. 2162/2011 Sb. NSS).

[46] Důvodnou pak není ani námitka, že v dané věci mělo být v souladu s § 81 stavebního zákona vedeno územní řízení. Stěžovatelka v této souvislosti nesprávně odkazuje na § 81 odst. 1 stavebního zákona, který ovšem nevymezuje situace, ve kterých je vyžadováno vydání územního rozhodnutí (rozhodnutí o změně stavby), ale vymezuje jeho obsah. Případy, kdy se územní rozhodnutí vyžaduje, stanovuje § 81 odst. 2 stavebního zákona, podle kterého rozhodnutí o změně stavby vyžadují nástavby, přístavby a změny ve způsobu užívání stavby, které podstatně mění nároky stavby na okolí. V posuzovaném případě se nejedná o nástavbu, kterou § 2 odst. 5 písm. a) stavebního zákona definuje jako změnu stavby spočívající v jejím zvýšení. Uvedené rozhodně nelze vykládat tak, že za takovou změnu je třeba považovat umístění komínu pro odvod spalin. Tento výklad nelze než jako absurdní odmítnout, neboť by fakticky znamenal, že umístění jakéhokoli objektu na střechu bytového domu (např. antény) by mělo za následek povinnost vést o dané změně územní řízení. Změnou způsobu vytápění rovněž nedojde k rozšíření půdorysu bytového domu, a proto se nejedná o přístavbu bytového domu definovanou § 2 odst. 5 písm. b) stavebního zákona. Konečně bytový dům bude užíván stále ke stejnému účelu, a proto stavba nevyžaduje vydání územního rozhodnutí pro změnu ve způsobu užívání stavby. Nadto změna způsobu vytápění představuje stavební úpravu dokončené stavby dle § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona, neboť bude zachováno vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby, u které stavební zákon v § 81 odst. 3 výslovně stanoví, že územní rozhodnutí ani územní souhlas není vyžadován. Lze tak konstatovat, že v dané věci stavba nevyžaduje vydání územního rozhodnutí, a proto nemusí být vedeno územní řízení.

[47] V kasační stížnosti byla rovněž namítána vada správního řízení spočívající v nedostatečném vypořádání splnění podmínky ekonomické nepřijatelnosti zásobování ze SZTE dle zákona o ochraně ovzduší. Jak již bylo konstatováno výše (viz bod [41]), tato námitka není důvodná vzhledem k výše rozvedenému závěru o mezích účastnických práv stěžovatelky.

V. Závěr a náklady řízení

[48] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[49] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. ledna 2015

JUDr. Radan Malík
předseda senátu