



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **Českolipské teplo a.s.**, IČ 63149907, se sídlem Kutvirtova 339/5, Praha 5, zast. Mgr. Lukášem Votrubou, advokátem, se sídlem Moskevská 637/6, Liberec, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Společenství vlastníků pro dům čp. 2465 a 2466, Česká Lípa, IČ 27299376, se sídlem Bardějovská 2466/18, Česká Lípa, zast. obecným zmocněncem SUAS Alternative s.r.o., se sídlem Jednoty 1628, Sokolov, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 11. 2018, č. j. OÚPSŘ 41/2018-330-rozh., v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 31. 7. 2019, č. j. 59 A 7/2019 - 63,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Česká Lípa ze dne 4. 1. 2018, č. j. MUCL/122835/2017, sp. zn. MUCL/66537/2017/Prok, kterým bylo k žádosti osoby zúčastněné na řízení vydáno stavební povolení na stavební úpravy spočívající v provedení prostupů obvodovým

pláštěm v 1. PP, v osazení kouřovodu na fasádě a konstrukcí pro tepelná čerpadla na střešní konstrukci bytového domu a změnu v užívání části bytového domu č. p. 2465 – 2466 v ul. Bardějovská v České Lípě – místnosti skladu v 1 PP v č. p. 2465 na technickou místnost – kotelnu pro bytový dům č. p. 2465 – 2466 za účelem změny vytápění z centrálního zdroje tepla na samostatný zdroj tepla systémem tepelných čerpadel a plynových kotlů, na pozemcích p. č. 5825/76 a 5825/77 v k. ú. Česká Lípa, obec Česká Lípa.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž namítala, že v řízení byla porušena zásada dvojinstančnosti, když pro věc zásadní důkaz, ze kterého je dovozován skutkový stav – energetický posudek doložený stavebníkem, je vadný a má nedostatky vytknuté i státní energetickou inspekcí (dále též „SEI“). I přes tyto vady a zřejmé nedostatky došlo k potvrzení závazného stanoviska orgánu ochrany ovzduší prvního stupně namísto toho, aby odvolací orgán ochrany ovzduší závazné stanovisko zrušil pro vady energetického posudku.

[3] Žalovaný podle žalobkyně věc projednal a rozhodl v rozporu s veřejným zájem, zejména pak v rozporu se zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, čímž porušil právo žalobkyně na dosažení zákonného rozhodnutí a právo na spravedlivý proces. Dále žalovaný zasáhl do vlastnického práva žalobkyně k soustavě zásobování tepelnou energií (dále též „SZTE“). Správní orgány vlastnické právo žalobkyně nedostatečně chránily, v důsledku čehož rozhodly v rozporu s § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a § 2 odst. 2 písm. c) bod 14 zákona č. 458/2000 Sb., energetického zákona, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „EZ“).

[4] Podle žalobkyně dále žalovaný porušil její právo na spravedlivý a řádně vedený proces a právo na zákonné rozhodnutí vydané v souladu s veřejným zájmem, kterým je zájem na ochraně SZTE, resp. zájem na ochraně ovzduší. Správní orgány povolily takové řešení, které je dle SEI z ekologického pohledu neproveditelné.

[5] Odvolací orgán ochrany ovzduší i přes závěr SEI o vadnosti energetického posudku potvrdil závazné stanovisko orgánu ochrany ovzduší s odůvodněním, že orgánu ochrany ovzduší nepřísluší posuzovat, zda je energetický posudek pravdivý či zavádějící, neboť je zpracován podle § 9a odst. 2 písm. a) zákona o hospodaření energií energetickým specialistou. Tento závěr se jeví žalobkyni absurdní a ukazuje, že orgán ochrany ovzduší opomenul konat v mezích zákona. Tím, že závazné stanovisko potvrdil, porušil zásadu uvedenou v § 2 odst. 4 správního řádu a způsobil nezákonnost rozhodnutí. S ohledem na uvedené vady energetického posudku mělo být zrušeno stavební povolení vydané stavebním úřadem. Žalobkyně dále vyjádřila přesvědčení, že pokud správní orgány zcela rezignují na ochranu veřejného zájmu, má právo dovolávat se veřejného zájmu k ochraně výše uvedených zásad správního řízení.

[6] Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci shora citovaným rozsudkem žalobu zamítl. Konstatoval, že žalobu proti rozhodnutí správního orgánu nelze zpravidla úspěšně vznášet k ochraně veřejných subjektivních práv jiné osoby či pouze k ochraně veřejného zájmu. Krajský soud přisvědčil žalovanému, že žalobkyně s ohledem na § 114 odst. 1 stavebního zákona mohla vznášet námitky pouze v souvislosti s přímým dotčením jejích práv. Žalobkyně nespecifikovala, jak se povolená stavba dotkne její možnosti užívat

pokračování

SZTE. Žalobní i odvolací námitky totiž nesměřovaly k ochraně subjektivních práv žalobkyně, nýbrž k ochraně veřejného zájmu zejména na ochraně ovzduší, když žalobkyně napadala vady předloženého energetického posudku. Z obsahu správního spisu nevyplývají skutečnosti svědčící o tom, že by vlastnické právo žalobkyně mělo být jakkoli dotčeno, ve výkonu práv k jejímu zařízení jí nic nebrání, ostatně v tomto směru žalobkyně žádné výtky ani nevznesla. Argumentace, že veřejný zájem na provozování SZTE je atributem vlastnického práva žalobkyně, je nedůvodnou snahou o popření účelu a smyslu § 114 odst. 1 stavebního zákona, jíž žalobkyně cílí na připuštění svých námitek směřujících k ochraně veřejného zájmu. Krajský soud ve shodě se svou dosavadní judikaturou setrval na stanovisku, že změna způsobu vytápění spočívající v odpojení bytového domu od SZTE a připojení na nový zdroj tepelné energie má svůj soukromoprávní aspekt.

[7] Žalobkyní namítaná nezákonnost rozhodnutí žalovaného z důvodu porušení povinnosti plynoucí stavebníkovi z § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší má vztah k zájmům chráněným zákonem na ochranu ovzduší. Žalobkyně však není subjektem, jehož účelem je vymáhání práva na příznivé životní prostředí, a pokud vznášela námitky v tomto směru, jednalo se o námitky jdoucí nad rámec jejího oprávnění vznášet v řízení připomínky k povolované stavbě podle § 114 odst. 1 stavebního zákona. Ani v žalobě se žalobkyně nemůže s úspěchem nezákonnosti napadeného rozhodnutí v tomto směru dovolávat, tvrzená nezákonnost nemůže mít žádný dopad do její právní sféry, jak již judikoval i NSS např. v rozsudku ze dne 3. 3. 2011, č. j. 7 As 108/2010 - 71.

[8] Citované ustanovení zákona o ochraně ovzduší není koncipováno k ochraně SZTE žalobkyně a nezakládá žalobkyni žádné veřejné právo zásobovat fyzické či právnické osoby tepelnou energií, ani právo, aby jako vlastník SZTE vystupovala k ochraně veřejných zájmů na úseku ochrany ovzduší. Nemožnost úspěšně uplatňovat žalobní námitku tohoto typu konstatoval i Nejvyšší správní soud ve své judikatuře, v níž zdůraznil nutnost posoudit změnu způsobu vytápění stavby z hlediska ekonomické přijatelnosti pro stavebníka, ekonomické zájmy žalobkyně nemohly být ve stavebním řízení zohledněny. Žalobkyně tak nemůže namítat ani nesprávný způsob doložení nákladů na vytápění či jiné vady energetického posudku, k jehož předložení byl povinen stavebník a jímž byly prokazovány otázky nemající vliv na hmotná práva žalobkyně k SZTE (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2018, č. j. 4 As 209/2018 - 34). Z téhož důvodu nemohla být žalobkyně v důsledku posouzení energetického posudku zkrácena na právu na spravedlivý proces či na právech plynoucích z § 2 a § 3 správního řádu. Způsob vypořádání otázek řešených energetickým posudkem v odvolacím řízení rovněž nemohl žalobkyni zkrátit na právu podat odvolání, když odvolací námitky směřující k ochraně veřejného zájmu jí s ohledem na § 114 odst. 1 stavebního zákona vůbec nepřísluší.

[9] Není pravdou, že správní orgány v daném případě rezignovaly na posouzení žádosti o stavební povolení z hlediska ochrany veřejného zájmu. Ochrana veřejných zájmů, jež jsou chráněny jednotlivými zvláštními právními předpisy, byla zajištěna právě ve spolupráci s dotčenými správními orgány. Není ani pravdou, že by se v řízení kromě orgánu ochrany ovzduší nevyjádřily další orgány ochrany životního prostředí. Jejich vyjádření bylo součástí závazného stanoviska Městského úřadu Česká Lípa, odboru životního prostředí.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[10] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost. Vytkla krajskému soudu, že neuvedl, z jakého důvodu považuje za nedůvodnou její argumentaci, že veřejný zájem na ochraně SZTE je atributem jejího vlastnického práva, čímž fakticky popřel elasticitu vlastnického práva. Stěžovatelka setrvala na svém přesvědčení, že pokud zákon přiznává určité věci právní ochranu (např. ve veřejném zájmu), nelze tuto ochranu oddělovat od vlastnictví této věci. S ohledem na čl. 11 odst. 2 Listiny základních práv a svobod provedený § 2 odst. 2 písm. c) bod 14 EZ má stěžovatelka za to, že k vlastnickému právu SZTE, které vzniklo zřízením SZTE ve veřejném zájmu, právě patří ochrana SZTE ve veřejném zájmu. Jiný výklad podle stěžovatelky není možný a krajský soud ani ve svém rozsudku jiný výklad nepodává. Pouze obecně uvádí, že se mu jeví argumentace stěžovatelky nedůvodná, avšak neuvádí proč. Absence této argumentace pak činí rozsudek v daném bodě nepřezkoumatelným.

[11] Za zásadní důvod své kasační stížnosti stěžovatelka označila, že soud jí nepřiznal její subjektivní veřejné právo spojené s vlastnictvím SZTE k ochraně veřejného zájmu. Toto právo stěžovatelky vylučuje, resp. omezuje ustanovením § 114 stavebního zákona a při výkladu tohoto ustanovení dospívá k nesprávnému právnímu posouzení, že ochrana SZTE ve veřejném zájmu, které se stěžovatelka dovolává, není přímým dotčením jejího vlastnického práva k SZTE, což vedlo k tomu, že krajský soud se fakticky nezabýval podstatnou částí žalobních bodů s odůvodněním, že přesahují rámec § 114 stavebního zákona, a neposkytl tak stěžovateli soudní ochranu jejího veřejného subjektivního práva. Skutečnost, že ochrana SZTE ve veřejném zájmu je atributem vlastnického práva k SZTE, podle stěžovatelky podporuje rovněž § 77 odst. 4 energetického zákona. Stěžovatelka má dále s ohledem na čl. 11 odst. 3 Listiny a § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší za to, že má právo se z titulu vlastnického práva k SZTE domáhat ochrany této soustavy. Je totiž právem stěžovatelky domáhat se ochrany veřejného subjektivního práva na zdravé životní prostředí. Toto její právo však nebylo v řízení před soudem dostatečným způsobem chráněno.

[12] Za další důvod kasační stížnosti stěžovatelka označila porušení svého subjektivního veřejného práva ve stavebním řízení na přijetí zákonného rozhodnutí, které je vydáno na základě řádně zjištěného skutkového stavu v řádném procesu. V této souvislosti namítla, že rozhodnutí stavebního úřadu o povolení změny způsobu vytápění bylo vydáno za neexistence řádného energetického posudku jako listinného důkazu vyžadovaného § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší. Tím fakticky došlo ve stavebním řízení k porušení základních zásad činnosti správních orgánů, neboť přijaté řešení odporuje § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší, resp. § 2 odst. 2 správního řádu.

[13] Stěžovatelka upozornila, že již v žalobě namítala, že žalovaný vyšel z informace SEI, která shledala, že nové řešení je ekonomicky přijatelné pro stavebníka, nezabýval se však vůbec tím, že tato informace nehovoří o ekonomické přijatelnosti SZTE, jak požaduje § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší, a sám fakticky dotvořil skutkový stav z informace SEI. Stěžovatelka dále vyjádřila přesvědčení, že pokud není oprávněna požadovat ochranu SZTE z titulu svého vlastnictví ve veřejném zájmu, musí mít založeno právo, aby tuto ochranu prosazovaly správní orgány k tomu zřízené, a to v řádně (zákonně) vedeném

pokračování

procesu, kdy těmito orgány byly stavební úřad, dotčené orgány státní správy na úseku ochrany ovzduší, případně SEI.

[14] Jestliže ze spisového materiálu vyplývá, že energetický posudek Ing. L. předložený stavebníkem byl vadný, neboť obsahuje chyby v rozporu s § 9a zákona č. 406/2012 Sb., pak podle stěžovatelky nelze připustit, aby tento stav byl aprobován soudy, které mají dbát na dodržování zákonnosti. Pokud soudy nebudou poskytovat ochranu účastníkům správních řízení, ve kterých v rámci procesu nebyl zjevně dodržen zákon, pak je otázkou, zda takový postup odpovídá právnímu státu. Odvolávání se na omezení podle § 114 stavebního zákona nelze přisvědčit, neboť by takovým způsobem docházelo k odepření základních práv a svobod. Stěžovatelka položila otázku, zda je v daném případě § 114 stavebního zákona souladný s ústavním pořádkem. Fakticky totiž umožňuje správním orgánům, aby přijaly rozhodnutí, které porušuje zákon. Soudy pak s odvoláním na § 114 stavebního zákona nemají možnost tuto nezákonnost postihnout.

[15] Skutkový stav, ze kterého vyšly správní orgány (tj. že energetický posudek prokazuje, že není pro povinnou osobu ekonomicky přijatelné, aby využívala teplo ze SZTE), nemá oporu ve spisech, neboť použitelnost energetického posudku je zcela eliminována informací SEI o výsledku kontroly ze dne 14. 9. 2018, sp. zn. SEI-1751/2018/42-3. Povolení změny vyžaduje prokázání ekonomické nepřijatelnosti využití tepla ze SZTE pro povinnou osobu pouze energetickým posudkem, který je získán v souladu se zákonem č. 406/2000 Sb.

[16] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Uvedl, že stěžovatelka, která se snaží vehementně vymoci si právo hájit ve stavebních řízeních veřejný zájem, zcela opomíjí práva stavebníka (osoby zúčastněné na řízení). Ustanovení § 114 stavebního zákona omezilo možnost ostatních účastníků řízení vznášet námitky. Stěžovatelka žádné námitky ve smyslu tohoto ustanovení stavebního zákona nevzniesla, byť se složitými právními konstrukcemi snaží dokázat, že její právo, spočívající ve věcném břemeni, vzniklém v souladu s příslušnými ustanoveními energetického zákona, je stavebním záměrem osoby zúčastněné na řízení dotčeno. Toto právo stěžovatelky jí svědčí pouze k účelu stanovenému v § 76 odst. 5 písm. a) EZ. Vybudování spojení jiného dodavatele do daného objektu není způsobilé do těchto práv stěžovatelky nijak zasáhnout, pokud při tom nedojde k poškození zařízení ve vlastnictví stěžovatelky, což bylo v řízení před správními orgány dostatečně zajištěno. Pokud bude stěžovatelka mít zájem provozovat svá zařízení v dané nemovitosti i poté, co dojde k odpojení od jejího SZTE, nic jí v tom nebude bránit. Stěžovatelka, jakož i obdobní jiní dodavatelé tepelné energie, jak je žalovanému z úřední činnosti známo, se však nesnaží o ochranu svého vlastnického práva, ale o zabránění tomu, aby její odběratel získal veřejnoprávní oprávnění potřebné k vybudování výhodnějšího zdroje zásobování teplem, a tím byl donucen buď setrvat ve smluvním vztahu se stěžovatelkou, nebo zůstat bez zdroje tepelné energie. Takový postup je podle žalovaného zneužitím práva.

[17] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti

[18] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nevypořádání všech žalobních námitek. Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. července 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33).

[21] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v tomto ohledu nelze považovat napadený rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Z odůvodnění rozsudku krajského soudu je zřejmé, že vystihl podstatu věci a při posouzení věci vycházel z relevantních skutečností. Krajský soud se vypořádal se všemi žalobními námitkami, jednotlivě je posoudil a v dostatečném rozsahu, přehledně, logicky a srozumitelně zdůvodnil své závěry. Z formulace kasačních námitek je ostatně zřejmé, že skutečným obsahem kasační stížnosti je nesouhlas se způsobem vypořádání žalobních námitek. Skutečnost, že stěžovatelka se závěry krajského soudu nesouhlasí, však nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nepřezkoumatelnost (viz rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163).

[22] Nejvyšší správní soud má dále za to, že krajský soud řádně vysvětlil, proč stěžovatelka není a nemůže být věcně aktivně legitimována k ochraně veřejného zájmu z titulu svého vlastnictví k SZTE. Poukázal totiž na skutečnost, že stěžovatelka nespécifikovala, jak se povolená stavba konkrétně dotkne její možnosti SZTE užívat a také na to, že námitky stěžovatelky nesměřovaly k ochraně jejích subjektivních práv, nýbrž k ochraně veřejného zájmu, zejména na ochraně ovzduší, když stěžovatelka napadala vady předloženého energetického posudku. Konstatoval, že z ničeho nevyplývá, že by vlastnické právo stěžovatelky mělo být jakkoli dotčeno. Ve výkonu práv k jejímu zařízení jí nic nebrání, ostatně v tomto směru stěžovatelka žádné výtky ani nevznesla. Vyslovil závěr, že argumentace stěžovatelky, že veřejný zájem na provozování SZTE je atributem jejího vlastnického práva, je nedůvodnou snahou o popření účelu a smyslu § 114 odst. 1 stavebního zákona a uvedl, že nebylo na místě k námitkám stěžovatelky řešit otázku

pokračování

souladu stavby s veřejným zájmem, neboť přesahuje rámec § 114 odst. 1 stavebního zákona. V souladu s judikaturou setrval na stanovisku, že změna způsobu vytápění spočívající v odpojení bytového domu od SZTE a připojení na nový zdroj tepelné energie má svůj soukromoprávní aspekt. Námitka nepřezkoumatelnosti kasační stížností napadeného rozsudku tedy není důvodná.

[23] K námitce stěžovatelky, v níž krajskému soudu vytýká, že jí nepřiznal její subjektivní veřejné právo spojené s vlastnictvím SZTE k ochraně veřejného zájmu, kdy toto právo stěžovatelky vylučuje, resp. omezuje ustanovením § 114 stavebního zákona, Nejvyšší správní soud v první řadě uvádí, že vlastnické právo stěžovatelky k SZTE má soukromoprávní povahu a obecně také platí, že „[s]oudní 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 tvrzeň 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.“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. NSS, bod 34). Soud ve správním soudnictví v řízení podle § 65 s. ř. s. a násl. chrání subjektivní veřejná práva žalobce (zde stěžovatelky) a rozhodnutí žalovaného přezkoumává z hlediska namítaných konkrétních porušení těchto práv. Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval v bodě 37 a 34 rozsudku ze dne 29. 9. 2016, č. j. 9 As 238/2015 - 38, „rozsah skutečností, které byla jak v řízení před správními orgány, tak i v řízení před krajským soudem, oprávněna namítat, se 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 vlastnického práva k části SZTE. Od toho se odvíjí i rozsah veřejných subjektivních práv, která mohla být vydáním napadeného rozhodnutí dotčena. 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.“

[24] Podle § 114 odst. 1 stavebního zákona [ú]častník řízení může uplatnit námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě. Účastník řízení ve svých námitkách uvede skutečnosti, které zakládají jeho postavení jako účastníka řízení, a důvody podání námitek; k námitkám, které překračují rozsah uvedený ve větě první, se nepřiblíží.

[25] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 26. 11. 2014, č. j. 1 As 129/2014 - 35, vyslovil, že uvedené ustanovení stavebního zákona 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 účastenství. V bodě 40 mimo jiné konstatoval, že „skutečnost, že stěžovatelka provozuje SZTE dle energetického zákona ve veřejném zájmu [§ 2 odst. 2 písm. c) bod 14] a že SZTE je šetrným systémem dodávek tepelné energie v širší oblasti pro více odběratelů, nedává stěžovatelce (jako soukromé osobě a podnikateli s tepelnou energií) právo osobovat si oproti jiným subjektům ochranu veřejných zájmů a oponovat stavebnímu záměru jiných soukromých osob z pozice ochránce veřejných zájmů.“

[26] V bodě 43 cit. rozsudku NSS uvedl, že „podle ustanovení § 77 odst. 5 energetického zákona je nezbytné projednat změnu vytápění stavby ve stavebním řízení. To znamená, že energetický zákon ve své první podmínce - provedení stavebního řízení - nedává stěžovatelce více práv, než má ve stavebním řízení dle § 114 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s důvodem svého účastenství. Stěžovatelka dále nemůže dosáhnout uplatnění svých námitek nad zákonný rozsah daný přímým dotčením na právech ani z hlediska druhé podmínky energetického zákona, již je souhlas orgánů ochrany životního prostředí. Ani v intencích otázek životního prostředí není stěžovatelka v pozici ochránce veřejného zájmu, neboť ten hájí příslušné orgány státní správy. Stěžovatelka není v kvalifikovaném postavení subjektu, jemuž je ochrana veřejného zájmu za určitých podmínek založena přímo zákonem, jako je tomu u občanských sdružení chránících přírodu a krajinu.“

[27] Závěr, že provozovatel, resp. vlastník soustavy zásobování tepelnou energií, může vznášet námitky jen z důvodu dotčení vlastnického práva či jiného věcného práva, nicméně nepřísluší mu námitky na ochranu veřejného zájmu, a to bez ohledu na skutečnost, že provozuje zásobovací soustavu podle energetického zákona ve veřejném zájmu, byl mnohokrát konstatován v judikatuře zdejšího soudu (srov. např. rozsudky NSS ze dne 11. dubna 2014, č. j. 5 As 91/2013 - 50, body 39 a 45, ze dne 25. září 2014, č. j. 10 As 84/2014 - 59, body 43 až 48, ze dne 19. listopadu 2014, č. j. 1 As 134/2014 - 34, ze dne 21. května 2015, č. j. 7 As 68/2015 - 35, ze dne 20. srpna 2015, č. j. 9 As 50/2015 - 36, ze dne 17. prosince 2015, č. j. 4 As 174/2015 - 39). Tato judikatura nebyla dotčena ani usnesením rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017 - 264, č. 3903/2019 Sb. NSS (srov. bod 46 tohoto usnesení).

[28] Stěžovatelka se tedy nacházela ve specifickém postavení v tom směru, že nebyla stavebníkem, jemuž by bylo vydané stavební povolení přímo adresováno. Toto postavení stěžovatelky ve správním řízení vymezuje okruh jejích práv uvedený ve výše zmíněné právní úpravě, a tím i okruh námitek, jež je stěžovatelka oprávněna vznášet. Výše popsané postavení stěžovatelky má vliv také na navazující soudní řízení, v němž soud může přezkoumávat toliko vypořádání těch námitek správními orgány, k jejichž vznesení byla stěžovatelka oprávněna (viz bod 25 rozsudku NSS ze dne 26. 9. 2018, č. j. 4 As 209/2018 - 34).

[29] Z vlastnického práva stěžovatelky k SZTE, tudíž nelze dovozovat, že má oprávnění vznášet námitky na ochranu veřejného zájmu. Oprávnění stěžovatelky hájit veřejný zájem v souvislosti s ochranou jejího vlastnického práva k SZTE nevyplývá ani z § 77 odst. 4 energetického zákona, neboť toto ustanovení pouze stanoví povinnost smluvně upravit soukromoprávní vztah mezi odběratelem tepelné energie, který zřizuje a provozuje náhradní nebo jiný zdroj tepelné energie, který je propojen se stávajícím rozvodným

pokračování

tepelným zařízením nebo může ovlivnit jeho provoz. Závěr krajského soudu, že veřejný zájem na ochraně SZTE, kterého se stěžovatelka dovolává, se přímo netýká jejího vlastnického práva k SZTE a není třeba se námitkami stěžovatelky v tomto směru zabývat, jelikož přesahují rámec § 114 stavebního zákona, je tudíž správný.

[30] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka není oprávněna ke vznášení námitek jdoucích mimo rozsah jejích subjektivních práv (viz např. rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2017, č. j. 4 As 124/2017 - 30, nemohl Nejvyšší správní soud vyhovět jejím námitkám týkajícím se nezákonnosti napadeného rozhodnutí pro rozpor s energetickým zákonem a zákonem na ochranu ovzduší, neboť jim neodpovídá žádné dotčené subjektivní právo stěžovatelky. Jak přílehavě upozornil stěžovatelku už krajský soud, není pravdou, že správní orgány v posuzované věci rezignovaly na posouzení žádosti o stavební povolení z hlediska ochrany veřejného zájmu. Ve věci bylo vydáno souhlasné závazné stanovisko Městského úřadu Česká Lípa, odboru životního prostředí, jakožto orgánu ochrany ovzduší ze dne 26. 9. 2017, které bylo potvrzeno závazným stanoviskem Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 19. 9. 2018.

[31] S ohledem na výše uvedené neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou ani argumentaci stěžovatelky, v níž s ohledem na čl. 11 odst. 3 Listiny a § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší dovozovala, že má právo se z titulu vlastnického práva SZTE domáhat ochrany veřejného subjektivního práva na zdravé životní prostředí.

[32] V případě námítky stěžovatelky, v níž namítá porušení svého subjektivního veřejného práva na přijetí zákonného rozhodnutí vydaného na základě řádně zjištěného skutkového stavu, neboť rozhodnutí stavebního úřadu o povolení změny způsobu vytápění, bylo vydáno bez předložení řádného energetického posudku jako listinného důkazu vyžadovaného § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší, Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem poukazuje na rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2018, č. j. 4 As 209/2018 - 34, v jehož bodě 23 uvedl, že „*námítka stěžovatelky ohledně náležitosti energetického posudku nemohla být uplatněna s ohledem na ustanovení § 114 odst. 1 stavebního zákona. Krajský soud ani žalovaný se tudíž vůbec nemuseli věcně zabývat námitkou stěžovatelky, že nebyla splněna podmínka stanovená v § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší spočívající v předložení energetického posudku k prokázání ekonomické nepřijatelnosti. Ustanovení § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší vskutku nezakládá žalobkyni žádné veřejné subjektivní právo zásobovat fyzické či právnické osoby tepelnou energií (proti jejich vůli), ani právo, aby jako vlastník SZTE vystupovala k ochraně veřejných zájmů na úseku ochrany ovzduší*“. V souvislosti s energetickým posudkem tudíž nemohlo ve vztahu ke stěžovatelce ani dojít k porušení § 2 odst. 1, 2 a 4 správního řádu, či práva na spravedlivý proces, jak to namítá v kasační stížnosti.

[33] Ke konstatování stěžovatelky, že musí mít právo, aby ochranu jejího vlastnictví ve veřejném zájmu prosazovaly správní orgány, Nejvyšší správní soud uvádí, že podstata věci spočívá v nesouhlasu stěžovatelky s odpojením osoby zúčastněné na řízení od stěžovatelkou provozované SZTE. Tato skutečnost se však nijak nedotýká vlastnického práva stěžovatelky k SZTE, na čemž nic nemění ani skutečnost, že provozování SZTE je ve veřejném zájmu. Ochrana veřejného zájmu při odpojení od SZTE náleží k tomu příslušným orgánům státní správy, které s odpojením osoby zúčastněné na řízení od SZTE

stěžovatelky vyslovily souhlas. Nejvyšší správní soud v tomto směru neshledal v řízení předcházejícím vydání rozhodnutí žalovaného žádné pochybení.

[34] K námitce stěžovatelky, že energetický posudek Ing. L. předložený stavebníkem byl vadný, neboť obsahuje chyby v rozporu s § 9a zákona č. 406/2012 Sb., Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že otázka ověření ekonomické nepřijatelnosti vytápění pomocí SZTE se nijak nedotýká právní sféry stěžovatelky, a není proto na místě k této námitce přihlížet. Krajský soud ani žalovaný se tudíž vůbec nemusely věcně zabývat námitkou stěžovatelky, že nebyla splněna podmínka stanovená v § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší spočívající v předložení energetického posudku k prokázání ekonomické nepřijatelnosti využívání SZTE. Jak již bylo zmíněno, § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší vskutku nezakládá stěžovatelce veřejné subjektivní právo zásobovat fyzické či právnické osoby tepelnou energií (proti jejich vůli), ani právo, aby jako vlastníka SZTE vystupovala k ochraně veřejných zájmů na úseku ochrany ovzduší.

[35] Krajský soud vystihl podstatu věci, řádně, podrobně, úplně a přesvědčivě se vypořádal s námitkami stěžovatelky uplatněnými v žalobě, přičemž poukázal na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu. Stěžovatelka byla účastníkem jak správního tak soudního řízení, přičemž toto postavení jí nebylo jakkoli upíráno. S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce stěžovatelky, že jí byla upřena soudní ochrana.

[36] Již výše bylo vysvětleno, že § 114 odst. 1 stavebního zákona neopravňuje osobu v postavení účastníka řízení podle § 109 písm. b) až f) stavebního zákona k podání jakýchkoliv námitek, ale jen takových, které jsou spojeny s přímým dotčením jejího věcného práva k nemovitostem zakládajícím účastenství ve stavebním řízení. Stěžovatelka se tedy nacházela ve specifickém postavení v tom směru, že nebyla stavebníkem, jemuž by bylo vydané stavební povolení přímo adresováno. Toto postavení stěžovatelky ve správním řízení vymezuje okruh jejích práv uvedený ve výše zmíněné právní úpravě, a tím i okruh námitek, jež je stěžovatelka oprávněna vznášet. Popsané specifické postavení stěžovatelky má vliv také na navazující soudní řízení, v němž soud může přezkoumávat toliko vypořádání těch námitek správními orgány, k jejichž vznesení byla stěžovatelka oprávněna. Postupem podle § 114 odst. 1 stavebního zákona proto nedochází k narušování základních práv a svobod stěžovatelky.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[37] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelkou uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Nejvyšší správní soud tedy dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[38] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti.

pokračování

[39] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však osobě zúčastněné žádná povinnost uložena nebyla, a proto ani ona nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 27. ledna 2020

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu