



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. et Mgr. Karla Ulíka ve věci

žalobkyně:

Energo Příbram, s.r.o.

sídlem Obecnická 269, Příbram

zastoupená advokátem Mgr. Ing. Ondřejem Kolářem
sídlem Perucká 9, Praha

proti

žalovanému:

Krajský úřad Středočeského kraje

se sídlem Zborovská 11, Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 4. 2020, č. j. 060180/2020/KUSK,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí

Shodu s prvopisem potvrzuje: H. T.

Městského úřadu Příbram (dále jen „stavební úřad“) ze dne 20. 11. 2019, č. j. MeUPB 113833/2019 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla na žádost Společenství vlastníků Budovatelů 135, Příbram 8 (dále jen „stavebník“) povolena stavba „*Plynová kotelna pro vytápění a ohřev teplé vody Příbram VIII, Budovatelů č. p. 135*“ (dále jen „stavba“).

2. Žalobkyně namítá, že se žalovaný nedostatečně vypořádal s její odvolací námitkou, dle které stavební úřad nepřezkoumal žádost stavebníka z hlediska ochrany ovzduší s ohledem na § 16 odst. 7 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“). Žalobkyně též namítala, že stavebník nedoložil ekonomickou nepřijatelnost stávajícího způsobu vytápění z centrálního zásobování teplem (dále jen „CZT“).
3. Dále žalobkyně namítá, že závazné stanovisko odboru životního prostředí a zemědělství žalovaného ze dne 23. 3. 2020, č. j. 043940/2020/KUSK, sp. zn. SZ 039093/2020/KUSK/9, (dále jen „potvrzení závazného stanoviska“) vycházelo mj. z výpočtu prostřednictvím metodické pomůcky Ministerstva životního prostředí. Z potvrzení závazného stanoviska však není zřejmý způsob práce s metodickou pomůckou, která nadto není obecně závazná a představuje pouze interní pomůcku úředníka. Byl proto porušen § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Dle mínění žalobkyně také není jisté, že energetický posudek byl skutečně vypracován na projekt kotelny, která je předmětem stavebního záměru, respektive stavebního povolení.
4. Žalobkyně nesouhlasí ani se závěrem žalovaného, že uplatněné odvolací námitky, na které v předchozí části žalobkyně poukázala, jsou nepřijatelné z důvodu, že žalobkyně jako dodavatel tepla nemá právo uplatňovat námitky proti ekonomické přijatelnosti řešení zásobování teplem.
5. Žalobkyně dále namítá, že žalovaný se vůbec nevypořádal s námitkou, že stavebník neprokázal a stavební úřad nepřezkoumal soulad stavby s krajskou energetickou koncepcí. Žalovaný se nijak nevypořádal ani s námitkou, že stavebník nedoložil, že vlastníci bytů (a spoluvlastníci společných prostor), tj. členové předmětného společenství vlastníků jednotek (stavebníka), měli a vyjádřili souhlas s odpojením od soustavy zásobování tepelnou energií (dále jen „SZTE“) a se stavbou, která je předmětem žádosti o stavební povolení, včetně jejích parametrů. Povinností stavebního úřadu bylo zkoumat nejen, zda je rozhodnutí shromáždění stavebníka platné, ale co bylo jeho věcným obsahem. Ani s těmito odvolacími námitkami se žalovaný nevypořádal s poukazem na rozpor jejich uplatnění s § 114 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), s čímž žalobkyně nesouhlasí.
6. Žalobkyně dále namítá, že žalovaný se nevypořádal s její námitkou ohledně obsahu a rozsahu stavebníkem předloženého pověření zaměstnance ze dne 5. 6. 2019, kterou společnost TO SYSTEM, s.r.o., IČ 28911822 pověřilo paní M. P., „*aby za Zaměstnavatele jakožto zmocněného zástupce výše uvedeného společenství činila úkony u místně a věcně příslušných orgánů státní správy*“ ani námitkou, týkající se pochybností o obsahu a rozsahu plné moci ze dne 25. 7. 2019, udělené stavebníkem společností TO SYSTEM, s.r.o. Žalobkyně navrhuje zrušení napadeného rozhodnutí a žádá přiznat náhradu nákladů řízení.
7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že soulad stavby s požadavky zákona o ochraně ovzduší přísluší hodnotit odborům životního prostředí správního orgánu I. stupně a

žalovaného jako dotčených orgánů, přičemž z uvedených podkladů správní orgány obou stupňů vycházely. Žalobkyně pomíjí, že se žalovaný podrobně s jí vznesenými námitkami vypořádal. Dle názoru žalovaného žalobkyně opakuje odvolací důvody, pročez odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalovaný rovněž poukázal na závěry rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, č. j. 10 As 84/2014-59, pokud jde o nepřipustnost odvolacích námitek ve vztahu k ochraně ovzduší, či ze dne 29. 9. 2016, č. j. 9 As 238/2015-38, pokud jde o nepřipustnost odvolacích námitek ve vztahu k ekonomické přijatelnosti řešení zásobování teplem. Závěr, že v případě neexistence energetické koncepce, jako v případě města Příbram, nelze zakázat odpojování se od SZTE, je v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2015, č. j. 10 As 208/2014-43. Dle žalovaného nejsou ani žalobní body týkající se souhlasu vlastníků bytů se stavbou a neurčitě plné moci, resp. pověření k právním jednání za stavebníka důvodné, protože nezasahují do právní sféry žalobkyně jakožto vlastníka teplovodní sítě. Tvzení žalobkyně o přechodu jí provozovaného CZT z fosilních paliv na obnovitelné zdroje energie považuje žalovaný za ničím v řízení nedoložené, pročez k němu stavební úřad nemohl ani přihlížet. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout, náhradu nákladů nepožadoval.

8. V replice na vyjádření žalovaného žalobkyně uvedla, že od počátku brojí proti závaznému stanovisku odboru životního prostředí správního orgánu I. stupně a proti potvrzujícímu závaznému stanovisku, která považuje za nesprávná, a to proto, že jimi nedochází k posouzení věci z hlediska § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší, nýbrž toliko odkazují na výsledek aplikace metodické pomůcky Ministerstva životního prostředí. Žalobkyně připouští, že žaloba se částečně s odvolacími důvody překrývá, nicméně je to proto, že žalovaný odvolací důvody posoudil nesprávně. Dále žalobkyně částečně zopakovala argumentaci, kterou uplatnila již v podané žalobě, pročez ji soud znovu neuvádí. Žalobkyně setrvala na podané žalobě v plném rozsahu.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

9. Ze správního spisu vyplývá, že stavebník podal dne 2. 7. 2019 žádost o stavební povolení na stavbu plynové kotelny pro vytápění a ohřev teplé vody Budovatelů 135, 261 01 Příbram VIII. V řízení se stavebník nechal zastoupit společností TO SYSTEM, s.r.o., jednající svou zaměstnankyní M. P. Spolu s žádostí předložil stavebník projektovou dokumentaci, jejíž součástí jsou mj. souhlas se změnou dokončené stavby shromážděním stavebníka ze dne 21. 6. 2019, závazné stanovisko odboru životního prostředí správního orgánu I. stupně (dále jen „závazné stanovisko“) a energetický posudek č. 207630.0 ze dne 25. 3. 2019, vypracovaný Ing. J. N. (dále jen „energetický posudek“).
10. Zahájení stavebního řízení oznámil stavební úřad jeho účastníkům oznámením ze dne 25. 9. 2019, v němž předmět řízení vymezil ve stručnosti tak, že jím je montáž plynové kotelny vč. systému odkouření, připojení do domovní soustavy rozvodu elektřiny, plynu, tepla, studené vody, teplé vody a kanalizace. Součástí je odpojení rozvodů tepla a teplé vody od stávajícího zdroje.
11. Podáním ze dne 14. 10. 2019 vznesla žalobkyně námitky k žádosti o stavební povolení, v nichž namítala nedoložení ekonomické nepřijatelnosti stávajících poměrů, nesplnění podmínek § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší, nezákonnost závazného stanoviska, nedoložení souhlasu vlastníků jednotlivých bytů a nesrovnalosti v předložené plné moci a pověření k jednání za stavebníka.

12. Prvostupňovým rozhodnutím byla stavba povolena. K námitkám žalobkyně v něm stavební úřad uvedl následující. Součástí podkladů žádosti je rovněž energetický posudek, dokládající, že využití SZTE je pro stavebníka ekonomicky nepřijatelné. Souhlasné závazné stanovisko orgánu ochrany životního prostředí bylo doloženo, přičemž jeho zákonnost a věcnou správnost nepřísluší stavebnímu úřadu hodnotit s poukazem na to, že město Příbram nemá schválenou energetickou koncepci. Souhlas stavebníka, resp. zápis z jeho shromáždění, byl doložen. V plné moci ani pověření stavební úřad žádné nesrovnalosti neshledal.
13. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, v němž namítala, že stavební úřad nepřezkoumal žádost z hlediska § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší; ekonomická nepřijatelnost stávajících poměrů nebyla stavebníkem objektivním způsobem doložena; ve stavebníkem předloženém energetickém posudku nejsou uvedeny parametry kotelny, na níž je vypracován. Dále namítala rozpor závazného stanoviska se zákonem o ochraně ovzduší, nepřezkoumání souladu stavby s městskou a krajskou energetickou koncepcí, nedoložení souhlasu vlastníků bytů se stavbou a s odpojením od SZTE, jakož i nesrovnalosti v obsahu a rozsahu plné moci a pověření k jednání za stavebníka.
14. K odvolání se vyjádřil stavebník v podání ze dne 16. 1. 2020, v němž nejprve vyslovil názor, že ze strany žalobkyně jde o zjevné překročení procesních oprávnění, která jí ve stavebním řízení přísluší ve smyslu § 114 stavebního zákona, což potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 3. 2018, č. j. 6 As 419/2017-28. Dále uvedl, že ekonomická nepřijatelnost připojení na stávající CZT byla doložena přiloženým energetickým posudkem. Dále stavebník poukázal na to, že město Příbram nemá zpracovanou energetickou koncepci, přičemž krajská energetická koncepce nestanoví povinnost vytápění z CZT. Tento závěr byl doložen souhlasným závazným stanoviskem. Stavebník rovněž poukázal na to, že žalobkyni nepřísluší napadat rozhodnutí nejvyššího orgánu stavebníka, přičemž poukázal na § 162 občanského zákoníku. Obdobně platí, že žalobkyně nemůže zpochybňovat plné moci a pověření k jednání za stavebníka.
15. Žalovaný požádal příslušný nadřízený dotčený správní orgán ochrany životního prostředí o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska a doplnil odvolací řízení potvrzením závazného stanoviska. S potvrzením závazného stanoviska žalovaný seznámil účastníky řízení.
16. O odvolání žalobkyně poté žalovaný rozhodl napadeným rozhodnutím. V jeho odůvodnění k odvolacím námitkám žalobkyně uvedl následující. Námitka vztahující se k ekonomické nepřijatelnosti je nepřípustná s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2016, č. j. 9 As 238/2015-38. K námitce nesouladu s místní energetickou koncepcí žalovaný zopakoval, že město Příbram nemá schválenou žádnou energetickou koncepci, přičemž nelze zakázat odpojování od SZTE, což je v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2015, č. j. 10 As 208/2014-43. Zákonnost závazného stanoviska byla doložena jeho potvrzením nadřízeným dotčeným orgánem ochrany ovzduší. Námitka nedoložení souhlasu vlastníků bytů se stavbou je uplatněna v rozporu s § 114 odst. 1 stavebního zákona, neboť žalobkyně neuvedla, čím je v tomto směru dotčena na svých právech. Obdobně posoudil žalovaný odvolací námitky směřující do obsahu a rozsahu plné moci a pověření k právním jednáním za stavebníka.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

17. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků, a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud vycházel při přezkumu napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlídnout i z moci úřední, soud neshledal.
18. Soud o žalobě rozhodl při jednání dne 9. 12. 2021, o jehož nařízení požádala žalobkyně. Při jednání soudu účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích.

Posouzení žaloby soudem

19. Soud předesílá, že ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům. Jak konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, publikovaném pod č. 1764/2009 Sb. NSS (bod 34), *„[n]ikoliv 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.“* Rozsah skutečností, které je žalobce v řízení před správními orgány a v řízení před správním soudem oprávněn namítat, se odvíjí primárně od důvodu jeho účastenství v řízení před správním orgánem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007-83, a dále např. ze dne 29. 9. 2016, č. j. 9 As 238/2015-38).
20. Na změnu způsobu vytápění dopadá § 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“), podle něhož platí, že *„[z]měna způsobu dodávky nebo změna způsobu vytápění může být provedena pouze na základě stavebního řízení se souhlasem orgánů ochrany životního prostředí a v souladu s územní energetickou koncepcí. Veškeré vyvolané jednorázové náklady na provedení těchto změn a rovněž takové náklady spojené s odpojením od rozvodného tepelného zařízení včetně odstranění tepelné přípojky nebo předávací stanice uhradí ten, kdo změnu nebo odpojení od rozvodného tepelného zařízení požaduje.“*
21. V rámci stavebního řízení pak byla žalobkyně oprávněna uplatňovat svá práva účastníka řízení dle § 114 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož *„[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. Osoba, která je účastníkem řízení podle § 109 písm. g), může ve stavebním řízení uplatňovat námitky pouze v rozsahu, v jakém je projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývá. Účastník řízení ve svých námitkách uvede skutečnosti, které zakládají jeho postavení jako účastníka řízení, a důvody podání námitek; k námitkám, které překračují rozsah uvedený ve větě první a druhé, se nepřihlíží.“*
22. Ustanovení § 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 nemovitým věcem zakládajícím účastenství ve stavebním řízení. Procesní postavení žalobkyně jako účastníka v předcházejícím stavebním řízení má vliv také na navazující soudní řízení, v němž soud

může přezkoumávat toliko vypořádání těch námitek správními orgány, k jejichž vznesení byla žalobkyně oprávněna (srov. závěry rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2018, č. j. 4 As 209/2018-34, bod 25, či ze dne 27. 1. 2020, č. j. 4 As 340/2019-56, bod 28).

23. Problematikou změny způsobu vytápění stávajících budov, v jejímž důsledku mají být tyto budovy odpojeny od centrální soustavy zásobování tepelnou energií, včetně postavení dodavatele tepelné energie ve stavebním řízení a přípustným rozsahem námitek, se správní soudy již opakovaně zabývaly. Soud nespatřuje důvod odchýlit se od dřívějších závěrů obsažených nejen v žalovaném citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2015, č. j. 10 As 208/2014-43, ale také v dalších rozsudcích téhož soudu, z recentní judikatury například ze dne 17. 1. 2019, č. j. 5 As 233/2017-30, či ze dne 10. 4. 2019, č. j. 6 As 304/2018-37. Tato judikatura nebyla dotčena ani usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, publikovaného pod č. 3903/2019 Sb. NSS (srov. bod 46 tohoto usnesení a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2020, č. j. 4 As 340/2019-52; ústavní stížnost proti tomuto rozsudku byla odmítnuta jako zjevně neopodstatněná usnesením Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 919/20).
24. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že provozovatel, resp. vlastník soustavy zásobování tepelnou energií, který není stavebníkem, může jako účastník stavebního řízení vedeného podle § 77 odst. 5 energetického zákona vznášet podle § 114 odst. 1 stavebního zákona námitky pouze z důvodu dotčení svého vlastnického práva či jiného věcného práva (práva odpovídající věcnému břemeni), nepřísluší mu však vznášet námitky na ochranu veřejného zájmu, a to bez ohledu na skutečnost, že provozuje zásobovací soustavu podle energetického zákona ve veřejném zájmu [§ 2 odst. 2 písm. c) bod 14 a § 3 odst. 2 energetického zákona].
25. Nejvyšší správní soud opakovaně konstatoval, že zásahem do věcných práv dodavatele tepelné energie prostřednictvím centrální soustavy zásobování tepelnou energií není a nemůže být prosté odpojení od této soustavy, byť z povahy věci negativně zasáhne do ekonomické sféry původního dodavatele snížením odbytu tepelné energie dodávané v rámci soustavy zásobování tepelnou energií, neboť předmětem posouzení ve stavebním řízení nejsou ekonomické zájmy účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2019, č. j. 6 As 304/2018-37, bod 20). Je třeba též rozlišovat změnu způsobu vytápění z pohledu energetického zákona a stavebního zákona projednávanou ve stavebním řízení a soukromoprávní smluvní vztah mezi stavebníkem jako odběratelem tepelné energie a jejím dodavatelem. Smyslem účastenství žalobkyně ve stavebním řízení je ochrana jejích věcných práv k nemovitým věcem před případným neoprávněným zásahem v důsledku umístění rozvodného zařízení, nikoli ochrana jejích podnikatelských záměrů, ekonomických zájmů a dosavadních investic do zásobovací soustavy. Je třeba též připomenout, že pokud vzniknou vlastníku soustavy zásobování tepelnou energií náklady spojené s odpojením, je stavebník dle věty druhé § 77 odst. 5 energetického zákona povinen tyto náklady uhradit (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2018, č. j. 6 As 418/2017-23, bod 11, ze dne 15. 8. 2018, č. j. 5 As 232/2017-27, bod 25).
26. Jak rovněž opakovaně vysvětlil Nejvyšší správní soud, smyslem § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší je ochrana ovzduší. Vlastník a provozovatel soustavy zásobování tepelnou energií není oprávněným subjektem k podání námitek postupu správních orgánů rozporného s § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší, neboť nemůže být jeho případným

porušením přímo dotčen na svých právech souvisejících s účastenstvím ve stavebním řízení, tj. na věcném právu k tepelnému zařízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2017, č. j. 10 As 299/2016-29, body 38 až 41). Žalobkyně ostatně ani žádný konkrétní zásah do svého vlastnického práva k rozvodům či zařízením či do jejího jiného věcného práva ve stavebním řízení ani v žalobě netvrdila. Ustanovení § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší nezakládá žádné veřejné subjektivní právo zásobovat fyzické či právnické osoby tepelnou energií (proti jejich vůli), ani právo, aby vlastník soustavy zásobování tepelnou energií vystupoval k ochraně veřejných zájmů na úseku ochrany ovzduší (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2018, č. j. 4 As 209/2018-34, bod 23, shodně též např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2020, č. j. 4 As 340/2019-52, body 32 a 34, či ze dne 25. 6. 2020, č. j. 9 As 74/2020-40, bod 22).

27. Jak zdůraznil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 1. 2020, č. j. 4 As 340/2019-56, bod 34, *„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 skutku nezakládá stěžovateli veřejné subjektivní právo zásobovat fyzické či právnické osoby tepelnou energií (proti jejich vůli), ani právo, aby jako vlastníci SZTE vystupovali k ochraně veřejných zájmů na úseku ochrany ovzduší.“* Posouzením ekonomické přijatelnosti ve smyslu citovaného ustanovení se má na mysli ekonomicky přijatelné řešení pro stavebníka, nikoli pro provozovatele soustavy zásobování tepelnou energií. Nemohou-li být ekonomické zájmy provozovatele soustavy zásobování tepelnou energií dle uvedeného ustanovení ve stavebním řízení zohledněny, nemůže provozovatel namítat ani nedostatečné posouzení ekonomické přijatelnosti pro stavebníka (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, č. j. 10 As 84/2014-59, bod 48).
28. Jak bylo výše uvedeno, z žádného ustanovení energetického zákona ani zákona o ochraně ovzduší nelze dovodit právo vlastníka či provozovatele soustavy zásobování tepelnou energií vznášet námitky na ochranu veřejného zájmu. Žalobkyně není v postavení privilegovaného subjektu, jemuž by příslušelo hájit veřejné zájmy – zde zejména zájem na ochraně ovzduší. K tomu je povolán stavební úřad, který je odpovědný za splnění podmínek daných § 77 odst. 5 energetického zákona a ve spolupráci s orgány ochrany životního prostředí posuzuje změnu způsobu vytápění, která je mj. podmíněna dle § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší též zjištěním, že pro odběratele již není ekonomicky přijatelné využívat dodávky tepla ze soustavy zásobování tepelnou energií a je pro něj ekonomicky výhodnější (přijatelnější) přejít na vlastní způsob vytápění, čímž je zachována rovnováha zájmu na ochraně ovzduší a práva na svobodnou volbu způsobu vytápění a možnost vyvážit se ze smluvních vztahů, které nejsou ekonomicky přijatelné.
29. S ohledem na výše uvedené soud uzavírá, že žalovaný se nemusel věcně zabývat námitkou původního žalobce, že nebyly splněny podmínky stanovené v § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší, resp. nebyla prokázána ekonomická nepřijatelnost stávajícího způsobu vytápění. Pokud tak přesto učinil, lze takové počínání označit za vstřícnost vůči žalobkyni v duchu principů dobré správy, nicméně to nezakládá právo žalobkyně proti způsobu vypořádání poté brojit žalobou.

30. Obdobné je to i ve vztahu k zájmům v území z hlediska územní energetické koncepce – ani tyto zájmy nepřisluší hájit žalobkyni, nýbrž náleží k posouzení stavebnímu úřadu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, č. j. 10 As 84/2014-59, bod 50, či ze dne 10. 4. 2019, č. j. 6 As 304/2018-37, bod 21). Ustanovení § 77 odst. 5 energetického zákona, které ukládá stavebnímu úřadu povinnost posoudit soulad změny způsobu vytápění s územní energetickou koncepcí, nezakládá právo uplatňovat námitky nad rozsah dotčení věcných práv k nemovitým věcem (teplovodním rozvodům a instalacím na soustavě zásobování tepelnou energií), jejichž ochrana před případným neoprávněným zásahem je důvodem účastenství ve stavebním řízení [srov. § 109 písm. d), e) a f) stavebního zákona]. Otázka posouzení souladu s krajskou energetickou koncepcí nikterak nesouvisí s věcným právem k nemovitým věcem žalobkyně, jehož konkrétní dotčení stavbou ostatně ani netvrdila. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 9. 2016, č. j. 9 As 238/2015-38, bod 43, „[j]ak rozsah práv účastníků stavebního řízení, tak zejména celá koncepce správního soudnictví, je zákonodárcem založena na ochraně subjektivních práv dotčených osob. V tomto směru krajský soud dospěl ke správnému závěru, že namítaný rozpor s energetickou koncepcí nemá spojitost s právy, kterých se může stěžovatelka jako účastník řízení dovolávat“ (shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2018, č. j. 4 As 209/2018-34, bod 29).
31. Posouzení souladu s územní energetickou koncepcí je otázkou posouzení veřejného zájmu na hospodárném nakládání s energií, pro které územní energetická koncepce vytváří podmínky stanovením cílů a zásad nakládání s energií [srov. § 4 odst. 1 zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energiemi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hospodaření energiemi“)]. Územní energetická koncepce představuje koncepční dokument, který obsahuje zejména cíle a principy řešení a určitá doporučení z hlediska nakládání s energiemi (k obsahu územní energetické koncepce srov. nařízení vlády č. 232/2015 Sb., o státní energetické koncepci a o územní energetické koncepci), nezakládá však konkrétní práva a povinnosti. Ze své povahy nemůže založit absolutní povinnost využít tepelnou energii ze soustavy zásobování tepelnou energií nad rámec zákona a zcela vyloučit právo na volbu způsobu vytápění, kterou zákon za určitých podmínek umožňuje (srov. § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší). Žalobkyně ve správním či soudním řízení neuvedla, jaká konkrétní část (jaká povinnost, jaký zákaz) krajské energetické koncepce byla porušena. Toliko v obecné rovině namítala, že soulad stavby s ní nebyl správními orgány posouzen. Město Příbram pak nemá povinnost energetickou koncepci pořídit (srov. § 4 odst. 3 zákona o hospodaření energiemi) a pořízení ji nemá, což správní orgány opakovaně uvedly, přičemž žalobkyně netvrdí opak.
32. Žalobkyni proto nepřislušelo ve stavebním řízení vznášet námitky, které se týkaly namítaného rozporu stavby s § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší, resp. neprokázání ekonomické nepřijatelnosti stávajícího způsobu vytápění, či absence posouzení souladu s energetickou koncepcí města Příbram, neboť tyto námitky přesahují rámec stanovený § 114 odst. 1 stavebního zákona. Pokud byly takové námitky ve stavebním řízení uplatněny, nebylo povinností správních orgánů je věcně vypořádat, a nemůže tak učinit ani správní soud v soudním řízení správním, neboť jim neodpovídá žádné dotčené subjektivní právo žalobkyně. Pokud by soud přiznal uplatněným žalobním námitkám relevanci, přiznal by žalobkyni postavení univerzálního garanta zákonnosti postupu a rozhodnutí správních orgánů, které jí nepřisluší (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2011, č. j. 7 As 108/2010-71). Tento náhled na postavení žalobkyně ve stavebním řízení přitom žalovaný naznačil již v napadeném rozhodnutí, a proto jeho rozhodnutí nelze

považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Z napadeného rozhodnutí je patrná správná základní úvaha žalovaného, že odvolací námitky žalobkyně, které směřují proti rozporu stavby s veřejným zájmem, resp. do oblasti životního prostředí, přesahují rámec postavení žalobkyně ve stavebním řízení podle § 114 odst. 1 stavebního zákona.

33. Jestliže žalovaný nebyl povinen věcně se zabývat námitkou rozporu s § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší, resp. tvrzeným neprokázáním ekonomické nepřijatelnosti stávajícího způsobu vytápění, nemohla být žalobkyně dotčena ve své právní sféře ani tím, jak správní orgány vyhodnotily obsah energetického posudku předloženého stavebníkem v souladu s § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší. Žalobkyně tak nemůže namítat ani nesprávný způsob doložení nákladů na vytápění, to, že nejsou seznatelné parametry plynové kotelny, která je součástí stavby, či jiné vady energetického posudku, k jehož předložení byl povinen stavebník a jímž byly řešeny otázky nemající vliv na hmotná práva žalobkyně k SZTE (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu 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 § 3 správního řádu.
34. Důvodný není ani soubor žalobních námitek, vztahujících se k tomu, zda a k čemu vyjádřili vlastníci jednotek a současně členové stavebníka souhlas, či zda obsah a rozsah plné moci, potažmo pověření, na jejichž základě jednala zaměstnankyně zmocněnce za stavebníka, jako zmocnitele ve stavebním řízení odpovídal jeho předmětu. Soud znovu opakuje, že správní soudy v řízení o žalobě proti rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s. poskytují ochranu před zásahem do veřejných subjektivních práv. Zákon (až na výjimky, o které zde nejde – srov. § 66 s. ř. s.) nepřipouští *actio popularis* ve prospěch třetích osob. Žalobkyně ani netvrdí, že by byla postupem správních orgánů jakkoli dotčena na svých subjektivních právech (své vlastní právní sféře). Již z tohoto důvodu nemůže být soubor těchto žalobních námitek úspěšný. Žalovaný navíc na uvedenou odvolací námitku v odpovídajícím rozsahu reagoval, neboť konstatoval, že účastníci řízení mohou uplatňovat námitky jen v rozsahu dotýkajícím se jejich vlastních práv, a z tohoto důvodu shledal námitky týkající se procesních otázek nepřijatelnými. S tímto názorem se soud ztotožňuje. Soud též připomíná, že v případě vyslovení souhlasu stavebníka, který je právnickou osobou, je podstatné pouze to, zda je za něj jednáno způsobem, který je zapsán ve veřejném rejstříku (srov. § 162 občanského zákoníku), přičemž ani takový případný nedostatek by nebyla žalobkyně oprávněna namítat z téhož důvodu, tedy nedostatku dotčení na jejím veřejném subjektivním právu. Totéž platí o tom, zda rozsah a obsah plné moci byl souladný s předmětem řízení, neboť je věcí správního orgánu, aby posoudil, zda ten, kdo jako zmocněnec, resp. jeho pověřený zaměstnanec právně jedná za jiného, je k tomu oprávněn.
35. Závěrem považuje soud za nezbytné zdůraznit, že to, že žalobkyně byla oprávněna ve stavebním řízení uplatňovat pouze námitky vycházející z § 114 odst. 1 stavebního zákona, nesignaluje, že by se správní orgány neměly vypořádat i s dalšími aspekty dané věci, na které žalobkyně poukázala a které musí posuzovat i z moci úřední. Taková povinnost odvolacího správního orgánu pak jednoznačně plyne z § 89 odst. 2 správního řádu, podle něhož je odvolací správní orgán povinen posoudit soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy v plném rozsahu, pouze při přezkumu správnosti rozhodnutí je zpravidla vázán odvolacími námitkami (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, č. j. 6 As 24/2015-24). Soudní ochrana poskytovaná jednotlivcům je však vybudována striktně na principu ochrany veřejných

subjektivních práv žalobce. Správní soudy jsou v souladu s § 2 s. ř. s. povolány k tomu, aby poskytovaly ochranu veřejným subjektivním právům. Žalobce může být tedy s žalobou proti rozhodnutí správního orgánu úspěšný pouze tehdy, pokud v řízení tvrdí, že v důsledku nezákonnosti takového rozhodnutí bylo zasaženo do jeho veřejných subjektivních práv. Zákon je v tomto jednoznačný: žalovat rozhodnutí správního orgánu může ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Správní soudy tedy nechrání zákonnost (dodržování objektivního práva) jako takovou. Naopak zasahují pouze v těch případech, kdy porušení objektivního práva (nezákonnost) představuje rovněž porušení (veřejných) subjektivních práv osob (srov. 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, bod 34, či rozsudek téhož soudu ze dne 15. 8. 2019, č. j. 10 As 63/2019-27, bod 10). Proto, i pokud by některý z žalobních bodů byl důvodný, nemůže soud napadené správní rozhodnutí zrušit, jestliže tím nemohlo současně být zasaženo do práv žalobkyně. Žalobkyně v dané věci konkrétně neuvedla, jak napadené rozhodnutí zasáhlo do její právní sféry. Z povahy věci se může jednat toliko o zásah do věcného práva, konkrétně do práva vlastnického k součástíem topné soustavy. Z postoje žalobkyně zřetelně plyne pouze to, že napadené rozhodnutí zasáhlo do její ekonomické sféry, kterou ovšem nelze ztotožňovat se sférou právní. Tím, že si žalobkyně v soudním řízení osobuje námitky k ochraně práv stavebníka a jeho členů a námitky k ochraně veřejných zájmů, k čemuž pochopitelně, jak bylo opakovaně uvedeno výše, není oprávněna, jen zvýrazňuje nedostatek vlastní aktivní věcné legitimace. I kdyby tedy bylo možné přisvědčit tvrzení žalobkyně, že správní orgány porušily § 3 správního řádu a nezabývaly se vadami, na něž by žalobkyně důvodně poukázala, nebylo by možné ani tak zrušit napadené rozhodnutí pro vady řízení (nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, nedostatečně zjištěný skutkový stav či nezákonnost), neboť žalobkyně netvrdila, jak tvrzená vada zasáhla do její právní sféry, natož aby to prokázala.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

36. Vzhledem k tomu, že soud neshledal žalobní body důvodnými a nezjistil ani žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, byla žaloba zamítnuta jako nedůvodná (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
37. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla v řízení úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady na běžnou administrativní činnost a ostatně ji ani nepožadoval.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 9. prosince 2021

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu