



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **Jablonecká energetická a.s.**, se sídlem U Rybníka 2402/5, Jablonec nad Nisou, zast. Mgr. Lukášem Votrubou, advokátem, se sídlem Moskevská 637/6, Liberec 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Bytové družstvo Na Vršku 10, se sídlem Na Vršku 3855/10, Jablonec nad Nisou, zast. Mgr. Martinem Čankem, advokátem, se sídlem Dolní náměstí 679/5, Jablonec nad Nisou, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 11. 2018, č. j. OÚPSŘ 214/2018-rozh., v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 10. 10. 2019, č. j. 59 A 10/2019 - 81,

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.

[1] Magistrát města Jablonec nad Nisou, odbor stavební a životního prostředí, stavební úřad (dále jen „stavební úřad“), rozhodnutím ze dne 23. 4. 2018, sp. zn. 4864/2016/SÚ/Ha, č. j. 10636/2018, vydal k žádosti stavebníka (osoba zúčastněná na řízení) podle § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) [dále jen „stavební zákon“], a § 18c vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, stavební povolení na stavbu „*plynové kotelný v objektu bytového domu Na Vršku č. p. 3855/10, Jablonec nad Nisou*“ (dále jen

„stavba“) na pozemku st. p. 5056 v katastrálním území Jablonec nad Nisou (výrok I.), stanovil podmínky k jejímu provedení (výrok II.), uložil stavebníkovi podle § 115 odst. 2 stavebního zákona provedení zkušební provozu stavby k provedení měření hluku a ověření funkčnosti a vlastností zdrojů hluku v chráněných vnitřních prostorech stavby před vydáním kolaudačního souhlasu (výrok III.) a stanovil podmínky pro zkušební provoz (výrok IV.) a podmínky pro užívání stavby (výrok V.).

[2] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

II.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci (dále jen „krajský soud“), který ji shora označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zamítl.

[4] Krajský soud předeslal, že předmětem soudního přezkumu bylo v nynější věci stavební povolení na vybudování nové plynové kotelny v bytovém domě vydané podle § 115 stavebního zákona ve spojení s § 77 odst. 5 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), přičemž problematikou změny způsobu vytápění a „odpojování“ bytových domů od soustavy zásobování tepelnou energií (dále jen „SZTE“) se již opakovaně zabýval a neshledal důvod odchýlit se od svých dříve vyslovených závěrů, které následně potvrdil i Nejvyšší správní soud např. v rozsudcích ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 52/2011 - 159, či ze dne 3. 3. 2011, č. j. 7 As 108/2010 - 71.

[5] Krajský soud proto stejně jako v předchozích případech přistoupil k posouzení námitek žalobkyně s ohledem na její specifické postavení v řízení před správními orgány. Žalobkyně totiž nebyla ani stavebníkem, kterému bylo stavební povolení přímo adresováno, ani nebyla účastníkem stavebního řízení z důvodu držení licence na rozvod tepla a existence obchodního vztahu s odběratelem na dodávku a odběr tepelné energie, ale byla účastníkem řízení z důvodu vyplývajícího z § 109 písm. d) stavebního zákona jako vlastník SZTE, jehož zařízení je zavedeno do domu stavebníka. S ohledem na tuto skutečnost měla omezenou možnost uplatňovat výhrady proti povolované stavbě, neboť mohla ve smyslu § 114 odst. 1 stavebního zákona vznášet jen námitky související s přímým dotčením svých práv. Krajský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, č. j. 10 As 84/2014 - 59, zdůraznil, že žalobkyně jako provozovatel SZTE není účastníkem stavebního řízení na základě posuzování ekonomické přijatelnosti změny způsobu vytápění pro stavebníka. Jelikož žalobkyně odvolací ani žalobní námitky nesměřovala k ochraně svých subjektivních práv, které mohla ve smyslu § 114 odst. 1 stavebního zákona vznášet, ale k ochraně veřejného zájmu (zejména na ochranu ovzduší), nespecifikovala tedy, jak konkrétně se povolená stavba konkrétně dotkne jejích možností SZTE užívat, ani z obsahu správního spisu nevyplývají skutečnosti svědčící o jakémkoliv dotčení vlastnického práva žalobkyně k SZTE, neshledal krajský soud přímé dotčení práv žalobkyně.

[6] Argumentaci žalobkyně, že veřejný zájem na provozování SZTE je atributem jejího vlastnického práva, krajský soud nepřisvědčil s poukazem na to, že se jedná o nedůvodnou

pokračování

snahu o popření účelu a smyslu § 114 odst. 1 stavebního zákona, kterou žalobkyně cílí na připuštění jejích námitek směřujících k ochraně veřejného zájmu na úseku ochrany ovzduší, resp. námitek proti způsobu, jakým stavebník prokazoval ekonomicky přijatelnější řešení vytápění bytového domu. Krajský soud zdůraznil, že specifické postavení žalobkyně (jako provozovatele SZTE) ve stavebním řízení týkajícím se změny způsobu vytápění způsobuje nemožnost vznášet námitky na ochranu veřejného zájmu, tj. námitky nezákonnosti napadeného rozhodnutí pro rozpor s energetickým zákonem a zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

[7] Krajský soud dále uvedl, že také žalobkyní uplatněné procesní výtky vůči postupu žalovaného, resp. stavebního úřadu, ve své podstatě směřují ke zpochybnění vydaných správních rozhodnutí z hlediska jejich souladu s § 77 odst. 5 energetického zákona ve spojení s § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší. Tyto však žalobkyně s ohledem na stěžejní závěry napadeného rozsudku (argumentace žalobkyně nesměřovala k ochraně jejích veřejných subjektivních práv, nýbrž k ochraně veřejného zájmu, zejména na ochraně ovzduší) nemůže úspěšně namítat.

[8] K námitce porušení práva žalobkyně zakotveného v § 36 odst. 3 správního řádu, krajský soud uzavřel, že žalovaný sice měl seznámit účastníky řízení (včetně žalobkyně) se stanoviskem Magistrátu města Jablonec nad Nisou ze dne 6. 11. 2018 (jako dotčeného orgánu ochrany ovzduší), doplněným v odvolacím řízení, se kterým pracoval jako s podkladem napadeného rozhodnutí, ale ve vztahu k žalobkyni se nejedná se o takové pochybení, které by založilo nezákonnost jeho rozhodnutí, neboť by vzhledem k omezené možnosti uplatňovat námitky nemohla vznést relevantní výhrady, které by musel žalovaný vzít v potaz a vypořádat se s nimi meritorně. Žalobkyně rovněž nemohla být zkrácena na svém právu, aby se orgány ochrany ovzduší, případně další orgány ochrany životního prostředí, zabývaly jejími námitkami, jejichž důvodnost se snažila prokázat energetickým posudkem Ing. B. předloženým v odvolacím řízení. Krajský soud ve shodě s žalovaným uzavřel, že s ohledem na to, že odvolací námitky překračují rámec možných námitek podle § 114 odst. 1 stavebního zákona, nebyl důvod dát žalobkyni rozporované stanovisko orgánu ochrany ovzduší k přezkoumání nadřízenému dotčenému orgánu ochrany ovzduší (resp. dalšímu dotčenému orgánu chránícímu veřejný zájem na tom kterém úseku státní správy) ve smyslu § 149 odst. 4 správního řádu.

[9] Krajský soud následně vyslovil, že nesvědčilo-li žalobkyni procesní právo uplatňovat námitky proti způsobu, jakým ekonomicky přijatelnější řešení vytápění stavebník prokazoval (listinou „Ekonomické rozvahy a finanční zhodnocení plynové kotelny“), nemohla uspět ani s procesními námitkami ohledně způsobu, jakým se žalovaný (správní orgán prvního stupně), resp. dotčené orgány, vypořádaly s důkazem (energetickým posudkem Ing. B.) předloženým na podporu nepřipustných námitek. Námitky žalobkyně ohledně hodnocení důkazů, včetně důkazní hodnoty energetického posudku, a správnosti zjištěného skutkového stavu, tudíž nejsou opodstatněné.

[10] Krajský soud nakonec nepřisvědčil ani namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí z důvodu, že žalovaný nevypořádal odvolací námitky ohledně nutnosti doložit energetický posudek podle § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší ve znění účinném do 1. 1. 2017, s poukazem na stranu 15 odůvodnění napadeného rozhodnutí. Za důvodnou

pak nepovažoval ani žalobní argumentaci o porušení zásady dvojinstančnosti řízení. Postup žalovaného, který doplnil a rozvedl argumentaci stavebního úřadu, totiž neshledal vadným.

III.

[11] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) nyní proti napadenému rozsudku brojí kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) s. ř. s. Navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[12] Stěžovatelka předesílá, že její účastenství ve stavebním řízení bylo založeno existencí jejího vlastnického práva k SZTE, neboť v dotčeném objektu stavebníka se nachází část této soustavy, a to teplovodní přípojka a objektová předávací stanice; mimo to má stěžovatelka k SZTE právo odpovídající věcnému břemenu ve smyslu § 76 odst. 5 písm. a) energetického zákona. Stěžovatelka zdůrazňuje, že SZTE je nemovitou věcí a samostatnou stavbou podle § 509 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“), a že atributem jejího vlastnického práva k SZTE jsou i veškerá práva, která se vztahují k provozu SZTE, tedy i skutečnost, že SZTE je provozována ve veřejném zájmu.

[13] V první skupině kasačních námitek stěžovatelka namítá zkrácení svého práva na spravedlivý proces ve správním řízení. Má za to, že žalovaný pochybil tím, že ač si v rámci odvolacího řízení opatřil další podklady nutné k rozhodnutí ve věci samé a na podkladě těchto také rozhodl, nedal stěžovatelce možnost seznámit se s těmito podklady a vyjádřit se k nim ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. Krajský soud námitce stěžovatelky nevyhověl s tím, že k podkladu, s nímž se nemohla z důvodu pochybení žalovaného seznámit (stanovisko Magistrátu města Jablonec nad Nisou ze dne 6. 11. 2018), stejně nemohla vznést relevantní námítka. S tímto závěrem stěžovatelka nesouhlasí. Krajský soud nemůže předjímat, jak by případně po seznámení se s podkladem stěžovatelka argumentovala. Stěžovatelka dále poukazuje na to, že ve stavebním řízení vydal žalovaný dne 1. 8. 2017 rozhodnutí, č. j. OÚPSŘ174/2017-rozh., kterým zrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 24. 4. 2017, č. j. 9290/2017, sp. zn. 4864/2016/SÚ/Ha, a ve zrušujícím rozhodnutí vyslovil několik právních názorů (ohledně povinnosti správního orgánu prvního stupně zkoumat soulad žádosti o stavební povolení s § 77 odst. 5 energetického zákona, zjistit všechny skutečnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu v rámci vedeného stavebního řízení, včetně stanovisek orgánů ochrany životního prostředí k námitce týkající se ochrany ovzduší), kterými byl stavební úřad vázán. Žalovaný ve zrušujícím rozhodnutí zohlednil veškeré stěžovatelčiny námítka, v následně vydaném napadeném rozhodnutí tak již neučinil a uzavřel, že stěžovatelka není oprávněna námitky vznášet, neboť je limitována § 114 odst. 1 stavebního zákona. Tímto postupem a změněným právním názorem žalovaný zcela popřel své první (zrušující) rozhodnutí, kterým byl ve smyslu § 73 odst. 2 správního řádu vázán, přičemž stěžovatelku nepoučil o změně právního názoru. Krajský soud opět pochybil tím, že v uvedeném postupu žalovaného neshledal pochybení a uzavřel, že původní právní názor vyslovený ve zrušujícím rozhodnutí žalovaného nebyl správný. Stěžovatelka nakonec zdůrazňuje, že jelikož se žalovaný uvedených pochybení dopustil v pozici správního orgánu druhého stupně (tedy bez možnosti přezkumu jeho postupu), neměla možnost podat proti jeho postupu odvolání jako řádný opravný prostředek, čímž došlo k porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení. Ani v této otázce však krajský soud stěžovatelce nepřisvědčil, a zatížil tak napadený rozsudek vadou nezákonnosti.

pokračování

[14] Stěžovatelka dále v kasační stížnosti nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že není oprávněna se dovolávat práva na ochranu SZTE ve veřejném zájmu a že její argumentace je nedůvodnou snahou o popření účelu § 114 stavebního zákona, kterou mířila na připuštění svých námitek směřujících k ochraně veřejného zájmu. Takový výklad podaný krajským soudem podle stěžovatelky zcela odporuje § 2 odst. 2 písm. c) bodu 14. energetického zákona a § 3 odst. 2 téhož zákona. Stěžovatelka je přesvědčená o tom, že vlastník SZTE je speciálním subjektem, jemuž náleží právo dovolávat se ochrany SZTE ve veřejném zájmu, týká-li se jejího zřízení a provozu. Jelikož stěžovatelka disponuje licenci pro výrobu a rozvod tepelné energie, tepelnou energii vyrábí a rozvádí, může se dovolávat ochrany veřejného zájmu z důvodu výroby a rozvodu tepelné energie. Skutečnost, že uvedená práva jsou spojena s vlastnictvím SZTE, také podle stěžovatelky plyne z § 1012 občanského zákoníku, podle něhož může stěžovatelka jako vlastník SZTE s touto volně nakládat. Provoz SZTE ve veřejném zájmu je přitom podle stěžovatelky charakterovým znakem SZTE, který jí umožňuje dovolávat se práva na ochranu svého vlastnictví ve veřejném zájmu. Stěžovatelka dále zdůrazňuje, že vlastnické právo je jejím subjektivním právem, jehož ochrany se může dovolat vůči subjektům veřejné správy (státu), a tudíž se jedná o veřejné subjektivní právo. Toto právo je nadto i ústavně zakotveno v čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Z tohoto ustanovení stěžovatelka dovozuje, že existuje majetek sloužící k zabezpečování veřejného zájmu, který smí být ve vlastnictví určených právnických osob, a že svou povahou je tento majetek určen k zabezpečování veřejného zájmu. Z článku 11 Listiny ve spojení s § 2 odst. 2 písm. c) bodu 14. energetického zákona tedy podle stěžovatelky vyplývá, že k vlastnickému právu SZTE, které vzniklo zřízením SZTE ve veřejném zájmu, patří i ochrana SZTE ve veřejném zájmu. Nakonec stěžovatelka uvádí, že i z § 77 odst. 4 energetického zákona vyplývá, že ochrana SZTE ve veřejném zájmu je atributem vlastnického práva k SZTE. Krajský soud přitom neuvádí žádnou věcnou argumentaci, proč není veřejný zájem atributem vlastnického práva stěžovatelky k SZTE, a tudíž je v tomto ohledu napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[15] Stěžovatelka rovněž namítá, že krajský soud nesprávně vyložil § 114 stavebního zákona, a proto se nezabýval podstatnou částí žalobních bodů s odůvodněním, že přesahují rámec citovaného ustanovení; tím stěžovatelce neposkytl soudní ochranu jejího veřejného subjektivního práva. Podle stěžovatelky je nezpochybnitelné, že změna způsobu vytápění (zapříčiněná vydáním stavebního povolení stavebním úřadem) se přímo dotýká jejího vlastnického práva k SZTE, a to jak ve statickém stavebním stavu (zřízení a provoz SZTE stěžovatelkou ve veřejném zájmu), tak i v provozním stavu (výroba a rozvod tepla stěžovatelkou mající k této činnosti licenci). Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že veřejný zájem ve smyslu § 3 odst. 2, resp. § 2 odst. 2 písm. c) bod 14. energetického zákona chrání orgány ochrany ovzduší. Považuje jej za zúžený, neboť tyto orgány chrání SZTE pouze v rozsahu podle § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší. Stěžovatelka má za to, že ochrana SZTE ve veřejném zájmu je podstatně širší, než ji vnímaly správní orgány a krajský soud. Podle stěžovatelky přitom za situace, kdy neexistuje žádný speciální správní orgán, který měl vydávat stanovisko ohledně toho, zda záměrem (změny způsobu vytápění) dochází k zásahu do veřejného zájmu na ochraně SZTE ve smyslu energetického zákona, pak je na samotném vlastníku SZTE, aby tento

veřejný zájem hájil sám. Jinak by bylo ustanovení energetického zákona o ochraně SZTE ve veřejném zájmu zcela nadbytečné a nevymahatelné.

[16] Stěžovatelka je také přesvědčená o tom, že i kdyby neměla podle § 114 odst. 1 stavebního zákona právo vznášet námitku ohledně ochrany SZTE ve veřejném zájmu a hospodárnosti využití území, měl žalovaný povinnost se v napadeném rozhodnutí touto otázkou zabývat, neboť mu to ukládá § 89 odst. 2 správního řádu. Stěžovatelka tedy vytýká správním orgánům, že ve správním řízení nezkoumaly veřejný zájem, resp. se nezabývaly také hospodárností využití veřejné infrastruktury v území. Krajský soud v napadeném rozsudku pak převzal argumentaci správních orgánů ohledně nemožnosti stěžovatelky uplatňovat některé námitky s poukazem na § 114 odst. 1 stavebního zákona, a tudíž se žalobní argumentací ohledně ochrany SZTE ve veřejném zájmu stěžovatelky věcně nezabýval. I proto je napadený rozsudek stížen vadou nepřezkoumatelnosti. Stěžovatelka také k právě uvedenému uvádí, že argumentace naplňuje i kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[17] Stěžovatelka nakonec poukazuje na to, že v odvolacím správním řízení doložila žalovanému energetický posudek Ing. B., podle něhož se jeví neekonomickým, aby došlo v daném objektu ke změně zdroje tepelné energie. Správní orgány však tento důkaz zcela opominuly a nesprávně vyhodnotily. Stěžovatelka také vysvětluje, že nechce bránit svým odběratelům, aby se odpojili od SZTE, ale je nutné, aby splnili zákonné podmínky, a odpojení proběhlo férově v souladu se zákonem.

IV.

[18] Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

V.

[19] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval námitku uplatněnou s poukazem na § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost je přitom natolik závažnou vadou rozhodnutí soudu, že by se jí Nejvyšší správní soud musel zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatelka nenamítala, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[22] Kasační soud rovněž zdůrazňuje, že s tímto kasačním důvodem je nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení, ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 - 25).

pokračování

[23] Z kasační stížnosti vyplývá, že stěžovatelka považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Konkrétně krajskému soudu opakovaně (na straně 6 a na straně 8 kasační stížnosti) vytýká, že se v napadeném rozsudku věcně nevyjádřil k tomu, proč není veřejný zájem atributem jejího vlastnického práva k SZTE, a pouze vyslovil, z jakého důvodu nemůže stěžovatelka v nynější věci s úspěchem vznášet námitky směřující k ochraně veřejného zájmu (zejména na ochraně ovzduší).

[24] Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou především 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74). 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí věnoval všem stěžejním námitkám účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33).

[25] Uvedeným kritériím napadený rozsudek vyhověl. Krajský soud dostatečně popsal skutkový stav věci, stanoviska účastníků řízení a přdestřel relevantní a ucelené právní závěry, kterými stěžejní žalobní argumentaci (ohledně tvrzeného dotčení stěžovatelčina vlastnického práva k SZTE a související možnosti stěžovatelky uplatňovat ve stavebním řízení námitky ve smyslu § 114 stavebního zákona) vypořádal. Ostatně stěžovatelka proti výkladu podanému krajským soudem v kasační stížnosti obsáhle brojí a na více místech s ním polemizuje, což by v případě chybějících důvodů prakticky nebylo možné.

[26] Krajský soud se přitom neopomněl vyjádřit ani k námitce stěžovatelky, podle níž je veřejný zájem na provozování SZTE atributem jejího vlastnického práva, a proto byla oprávněna ve smyslu § 114 odst. 1 stavebního zákona argumentovat ochranou veřejného zájmu (zejména ochranou ovzduší). K tomu krajský soud především uvedl, že ze správního spisu (ani z tvrzení stěžovatelky) nevyplývají skutečnosti svědčící o tom, že by bylo stěžovatelčino vlastnické právo k SZTE dotčeno a jeho výkonu stěžovatelkou ani nic nebrání. K tomu doplnil, že argumentace veřejným zájmem na provozu SZTE jako atributem stěžovatelčina vlastnického práva je nedůvodná a popírající účel a smysl § 114 odst. 1 stavebního zákona. Nejvyšší správní soud k přdestřené kasační námitce také připomíná, že nesouhlas stěžovatelky s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nemůže založit jeho nepřezkoumatelnost (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163, nebo ze dne 6. 12. 2016, č. j. 7 As 179/2016 - 37).

[27] Kasační soud tedy neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Nezjistil ani, že by byl nepřezkoumatelný pro jeho nesrozumitelnost, a nedovodil ani jinou vadu řízení před krajským soudem, jež by mohla mít vliv na zákonnost

napadeného rozsudku. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tudíž není naplněn.

[28] Stěžovatelka dále v kasační stížnosti uplatňuje i kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (na straně 8 kasační stížnosti), není však zřejmé, v čem konkrétně naplnění tohoto důvodu spatřuje. Stěžovatelka v kasační stížnosti dále označuje i kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (na straně 2 kasační stížnosti), avšak ani výtky podřaditelné pod tento kasační důvod nekonkretizuje. S ohledem na tyto skutečnosti lze připomenout závěry vyjádřené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, nebo též usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 As 7/2004 - 47, z nichž vyplývá, že stěžovatelka je povinna kromě označení kasačního důvodu též uvést konkrétní kasační námitky, v nichž spatřuje naplnění toho kterého kasačního důvodu. To nyní stěžovatelka v případě kasačních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s. neučinila. Řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen za stěžovatelku domýšlet argumenty (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, nebo rozsudek ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, a ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 - 99). V míře obecnosti odpovídající námitkám stěžovatelky proto kasační soud uzavírá, že v posuzovaném případě neshledal naplnění kasačních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s.

[29] Nejvyšší správní soud tudíž přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu zbylé kasační argumentace, jež je podřaditelná pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[30] Stěžovatelka především v kasační stížnosti nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že není oprávněna se dovolávat práva na ochranu SZTE ve veřejném zájmu a že její argumentace je nedůvodnou snahou o popření účelu § 114 stavebního zákona, kterou mířila na připuštění svých námitek směřujících k ochraně veřejného zájmu. Takový výklad podle stěžovatelky zcela odporuje § 2 odst. 2 písm. c) bodu 14. energetického zákona a § 3 odst. 2 téhož zákona. I kdyby však stěžovatelka neměla podle § 114 odst. 1 stavebního zákona právo vznášet námitku ohledně ochrany SZTE ve veřejném zájmu a hospodárnosti využití území, měl se žalovaný v napadeném rozhodnutí povinnost touto otázkou zabývat, neboť mu to ukládá § 89 odst. 2 správního řádu. Správní orgány tedy pochybily, pokud v řízení nezkoumaly veřejný zájem, resp. se nezabývaly také hospodárností využití veřejné infrastruktury v území. Stěžovatelka je přesvědčená o tom, že krajský soud nesprávně vyložil § 114 stavebního zákona, a proto se nezabýval podstatnou částí žalobních bodů s odůvodněním, že přesahují rámec citovaného ustanovení; tím stěžovatelce neposkytl soudní ochranu jejího vlastnického práva, které považuje za veřejné subjektivní právo.

[31] Nejvyšší správní soud s ohledem na podanou kasační argumentaci předesílá, že se ztotožňuje s již ustálenou a dlouhodobou judikaturou správních soudů, která se vyjadřuje k legitimaci stěžovatelky a jí podobných subjektů k ochraně veřejného zájmu a k přímému dotčení jejich práv. Problematikou změny způsobu vytápění a „odpojování“

pokračování

bytových domů od SZTE se rovněž kasační soud opakovaně zabýval, a to např. v rozsudcích ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 52/2011 - 159, ze dne 3. 3. 2011, č. j. 7 As 108/2010 - 71, ze dne 29. 9. 2016, č. j. 9 As 238/2015 - 38, ze dne 27. 1. 2020, č. j. 4 As 340/2019 - 52, či ze dne 25. 6. 2020, č. j. 9 As 74/2020 - 40. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod odchýlit se od závěrů v citovaných rozsudcích vyslovených, vychází z nich i v nyní posuzované věci.

[32] Krajský soud v napadeném rozsudku vysvětlil, proč stěžovatelka není a nemůže být věcně aktivně legitimována k ochraně veřejného zájmu z titulu svého vlastnictví k SZTE. Uvedl, že stěžovatelka nespecifikovala, jak se povolená stavba konkrétně dotkne její možnosti SZTE užívat, a její námitky nesměřovaly k ochraně jejích subjektivních práv, nýbrž k ochraně veřejného zájmu. Ani z obsahu správního spisu nevyplývají skutečnosti svědčící o tom, že by stěžovatelčino vlastnické právo k SZTE mělo být jakkoli dotčeno a jeho výkon ohrožen. Stěžovatelčina argumentace, že je veřejný zájem na provozování SZTE atributem jejího vlastnického práva, je přitom podle krajského soudu nedůvodnou snahou o popření účelu a smyslu § 114 odst. 1 stavebního zákona. Krajský soud proto shledal, že nebylo na místě k těmto jejím námitkám přihlížet a zabývat se otázkou souladu stavby s veřejným zájmem (zejména na ochranu ovzduší), neboť to přesahuje rámec zmíněného § 114 odst. 1 stavebního zákona.

[33] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, vyslovil, že „[s]oudní řád správní je svojí povahou ‚obrannou‘ normou. Není normou ‚kontrolní‘, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoli 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.“ Soud ve správním soudnictví v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. chrání subjektivní veřejná práva žalobce (zde stěžovatelky) a rozhodnutí žalovaného přezkoumává z hlediska namítaných konkrétních porušení těchto práv. Jak také kasační soud uvedl v obdobném případě jiné poskytovatelky energií v již citovaném rozsudku 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.“

[34] Nejvyšší správní soud také v rozsudku ze dne 26. 11. 2014, č. j. 1 As 129/2014 - 35, dovodil, 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 stěžovateli (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.“

[35] V opakovaně citovaném rozsudku č. j. 9 As 52/2011 - 159, také Nejvyšší správní soud uvedl, že „[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.“

[36] Stěžovatelka se tedy nacházela ve specifickém postavení v tom směru, že nebyla stavebníkem, jemuž by bylo vydané stavební povolení přímo adresováno. Toto její postavení ve správním řízení vymezuje okruh námitek, jež je oprávněna vznášet, a okruh práv, která mohou být dotčena a má také vliv na navazující soudní řízení, v němž soud může přezkoumávat toliko vypořádání těch námitek ve správním řízení, k jejichž vznesení byla stěžovatelka oprávněna (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2018, č. j. 4 As 209/2018 - 34). 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 tepelným zařízením nebo může ovlivnit jeho provoz, a držitelem licence na rozvod tepelné energie. Závěr krajského soudu, že veřejný zájem na ochraně SZTE, kterého se stěžovatelka dovolává, se přímo netýká jejího vlastnického práva k SZTE, a není proto třeba se těmito jejími námitkami zabývat, jelikož přesahují rámec vyplývající z § 114 stavebního zákona, je tudíž správný. Krajský soud se tedy v tomto ohledu nedopustil pochybení a pro uvedené nemohlo dojít ani k tvrzenému zásahu do stěžovatelčina vlastnického práva k SZTE, jak tato přesto namítá.

[37] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka není oprávněna ke vznášení námitek jdoucích mimo rozsah jejích veřejných subjektivních práv (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2017, č. j. 4 As 124/2017 - 30), nemohl Nejvyšší správní soud vyhovět její argumentaci týkající se nezákonnosti správních rozhodnutí i napadeného rozsudku pro rozpor s energetickým zákonem a zákonem na ochranu ovzduší (a to včetně namítaného nezohlednění energetického posudku Ing. B. žalovaným v odvolacím řízení, kterým stěžovatelka dokládala, že se stavební povolení domovní plynové kotelny jeví jako neekologické, a že zásobování tepelnou energií ze stávajícího zdroje je naopak ekonomicky přijatelné). Neodpovídá jim totiž žádné dotčené veřejné subjektivní právo stěžovatelky.

[38] Není ani pravdou, že by správní orgány v posuzované věci rezignovaly na posouzení žádosti o stavební povolení z hlediska ochrany veřejného zájmu. Ze správního

pokračování

spisu se podává, že ve věci bylo vydáno (a správními orgány vzato na vědomí) souhlasné závazné stanovisko Krajské hygienické stanice Libereckého kraje ze dne 31. 10. 2016 a Hasičského záchranného sboru Libereckého kraje (dotčeného orgánu na úseku požární ochrany) ze dne 10. 10. 2016, souhrnné stanovisko dotčených orgánů Magistrátu města Jablonec nad Nisou, odboru stavebního a životního prostředí ze dne 26. 10. 2016, a souhlasné závazné stanovisko Magistrátu města Jablonec nad Nisou, odboru stavebního a životního prostředí, oddělení životního prostředí a státní památkové péče, orgánu ochrany ovzduší ze dne 13. 10. 2016 (na něž poukázal tentýž orgán též ve stanovisku ze dne 6. 11. 2018). Uvedené listiny přitom byly podkladem rozhodnutí vydaných ve správním řízení týkajícím se nyní věci.

[39] V neposlední řadě stěžovatelka vytýká krajskému soudu i nesprávné posouzení žalobních námitek o zkrácení jejího práva na spravedlivý proces ve správním řízení. V nich namítá, že žalovaný ve správním řízení porušil § 36 odst. 3 správního řádu, neboť jí nepředložil k seznámení a vyjádření nově opatřený podklad k rozhodnutí - stanovisko Magistrátu města Jablonec nad Nisou ze dne 6. 11. 2018, z něhož následně v napadeném rozhodnutí vycházel. Dále pak, že závěry žalovaného ohledně limitace rozsahu stěžovatelkou uplatňovaných námitek ve smyslu § 114 stavebního zákona uvedené v napadeném rozhodnutí jsou v rozporu se závěry uvedenými žalovaným v předcházející zrušujícím rozhodnutí ze dne 1. 8. 2017, č. j. OÚPSŘ174/2017-rozh. (tím byla věc vrácena zpět správnímu orgánu prvního stupně k dalšímu řízení), jimiž byl žalovaný ve smyslu § 73 odst. 2 vázán, přičemž žalovaný o změně právního názoru stěžovatelku nepoučil a tím porušil zásadu legitimního očekávání. Stěžovatelka v souvislosti s namítaným porušením práva na spravedlivý proces také poukazuje na to, že postupem žalovaného ve správním řízení došlo k porušení zásady dvojinstančnosti řízení.

[40] K otázce seznámení se s podklady rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stejně jako u dalších procesních pochybení je povinen ten, jenž se jich dovolává, tvrdit a prokázat, že tyto vady měly nebo mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí. V projednávané věci však, jak správně uvedl krajský soud, nemohla okolnost neseznámení stěžovatelky se stanoviskem Magistrátu města Jablonec nad Nisou ze dne 6. 11. 2018 (v němž správní orgán v reakci na žádost o vydání stanoviska k energetickému posudku vypracovanému Ing. B. odkázal na své stále platné sdělení ze dne 28. 12. 2017, z něhož vyplývá, že k nyní posuzované stavbě již vydal orgán ochrany ovzduší závazné stanovisko dne 13. 10. 2016, které nadále zůstává v platnosti, přičemž zákon o ochraně ovzduší k tomuto datu nevyžadoval vydání energetického posudku) a následná nemožnost se k němu vyjádřit způsobit nezákonnost napadeného rozhodnutí. Vzhledem k výše uvedené omezené možnosti uplatňovat ve stavebním řízení námitky proti závaznému stanovisku orgánu ochrany ovzduší, resp. způsobu prokázání ekonomické přijatelnosti nového zdroje vytápění by totiž stěžovatelka proti němu nemohla uplatňovat žádné věcné námitky a nemohla by výsledek řízení ani po seznámení se s tímto podkladem jakkoliv ovlivnit. Nadto v namítaném stanovisku ze dne 6. 11. 2018 Magistrát města Jablonec nad Nisou neuvedl nové skutečnosti, ale pouze odkázal na stěžovatelce již známé sdělení ze dne 28. 12. 2017, respektive závazné stanovisko ze dne 13. 10. 2016. Kasační soud proto přisvědčil závěru krajského soudu, že toto procesní pochybení žalovaného nemělo v nyní věci vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Krajský soud nepochybil, pokud shledal, že pro uvedené jej nebylo nutno rušit.

[41] Kasační soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatelky, v níž vytýkala krajskému soudu, že neshledal pochybení v postupu žalovaného, který se v napadeném rozhodnutí odchýlil od svého původního rozhodnutí ze dne 1. 8. 2017, č. j. OÚPSŘ174/2017-rozh., jímž zrušil předešlé stavební povolení ze dne 24. 4. 2017, č. j. 9290/2017, sp. zn. 4864/2016/SÚ/Ha, a vrátil věc správnímu orgánu k dalšímu řízení, aniž by o změně právního názoru poučil stěžovatelku. V uvedeném zrušujícím rozhodnutí žalovaný stavebnímu úřadu vytknul, že stavbu neposoudil z hlediska požadavků vyplývajících z § 77 energetického zákona, a mimo jiné jej zavázal, aby se zabýval otázkou veřejného zájmu, zejména námitkou směřující vůči závaznému stanovisku orgánu ochrany ovzduší ze dne 13. 10. 2016, č. j. 3643/2017/SPR/OŽP/Ze, a také aby vypořádal námitku nedoložení energetického posudku.

[42] Nejvyšší správní soud předesílá, že v žalobě stěžovatelka pouze obecně uvedla to, že žalovaný v napadeném rozhodnutí popřel závěry zrušujícího rozhodnutí ze dne 1. 8. 2017, č. j. OÚPSŘ174/2017-rozh. Blíže tuto svou výtku nerozvedla. Nenamítala tedy (jako nyní v kasační stížnosti), že žalovaný byl ve smyslu § 73 odst. 2 správního řádu v napadeném rozhodnutí vázán svým právním závěrem vysloveným ve zrušujícím rozhodnutí a že měl stěžovatelku poučit o změně právního názoru, ač tak již v řízení před krajským soudem mohla učinit. V tomto rozsahu jsou tedy tyto kasační námitky ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustné, jimiž se Nejvyšší správní soud nyní nemůže zabývat. Ke stěžovatelčině žalobní námitce týkající se (ne)možnosti namítat porušení veřejného zájmu ve smyslu § 114 stavebního zákona tak pouze pro úplnost dodává, že krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že právní názor vyslovený žalovaným ve zrušujícím rozhodnutí, kterým zavázal správní orgán prvního stupně, aby zajistil, že vyjádření orgánu ochrany ovzduší k námitkám stěžovatelky proti ekonomické přijatelnosti nového zdroje vytápění, není správný. Tomuto závěru nemá s ohledem na výše podané závěry a rozsah relevantní žalobní argumentace kasační soud co vytknout a pouze zdůrazňuje, že nesprávný právní závěr žalovaného v původním zrušujícím rozhodnutí nemohl založit legitimní očekávání stěžovatelky ohledně jeho následného postupu a přijatých závěrů.

[43] Pro právě uvedené závěry nelze přisvědčit stěžovateli ani v tom, že namítanými pochybeními (neumožněním stěžovateli seznámit se s podklady k rozhodnutí a vyjádřit se k nim a změně právního názoru bez poučení stěžovatelky) žalovaný porušil zásadu dvojinstančnosti správního řízení.

[44] Nejvyšší správní soud tudíž s ohledem na shora vyslovené neshledal ani naplnění stěžovatelkou uplatněného kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

VI.

[45] Kasační stížnost není pro výše uvedené důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud ve smyslu § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[46] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka neměla úspěch ve věci, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný byl ve věci účastníkem úspěšným, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti. Kasační soud

pokračování

proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

[47] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, popřípadě jí soud může na návrh z důvodů zvláštního zřetele přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V nynějším řízení osoba zúčastněná na řízení neplnila žádné povinnosti, které by jí soud uložil, ani nenavrhla, aby jí bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných. Právo na náhradu nákladů řízení tedy nemá.

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

V Brně dne 10. června 2022

Mgr. Petra Weissová v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Petra Kopáčková