



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupíčkové v právní věci žalobkyně: **Energo Příbram, s. r. o.**, se sídlem Obecnická 269, Příbram, zastoupena Mgr. Ing. Ondřejem Kolářem, advokátem se sídlem Bělehradská 10/79, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 9. 12. 2021, č. j. 51 A 82/2020-38,

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.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 28. 4. 2020, č. j. 060180/2020/KUSK (dále též „napadené rozhodnutí“), bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Příbram (dále též „stavební úřad“) ze dne 20. 11. 2019, č. j. MeUPB 113833/2019 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), jímž 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“).

II.

[2] Krajský soud se předně zabýval procesním postavením žalobkyně. Uvedl, že 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. S ohledem na uvedené neshledal důvod se od těchto dřívějších závěrů odchýlit. Odkázal při tom na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu.

[3] Provozovatel, resp. vlastník soustavy zásobování tepelnou energií, který není stavebníkem, může jako účastník stavebního řízení vedeného podle § 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 též „energetický zákon“) vznášet podle § 114 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „stavební zákon“) námitky pouze z důvodu dotčení svého vlastnického práva či jiného věcného práva, 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. Vlastník a provozovatel soustavy zásobování tepelnou energií není oprávněným subjektem k podání námitek postupu správních orgánů rozporného s § 16 odst. 7 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o ochraně ovzduší“), neboť nemůže být jeho případným porušením přímo dotčen na svých právech souvisejících s účastenstvím ve stavebním řízení. Je to stavební úřad, který posuzuje změnu způsobu vytápění.

[4] Obdobný postoj zaujal i ve vztahu k zájmům v území z hlediska územní energetické koncepce, neboť i tyto zájmy přísluší posoudit stavebnímu úřadu. Otázka posouzení souladu s krajskou energetickou koncepcí nikterak nesouvisí s věcným právem k nemovitým věcem žalobkyně. Žalobkyni proto nepříslušelo ve stavebním řízení vznášet námitky, které se týkaly namítaného rozporu stavby s § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší, neboť tyto námitky přesahují rámec stanovený § 114 odst. 1 stavebního zákona. Žalobkyně nemohla být 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.

[5] Důvodným neshledal 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, neboť ani v této souvislosti neshledal zásah do veřejných subjektivních práv.

[6] Závěrem zdůraznil, že to, že žalobkyně byla oprávněna ve stavebním řízení uplatňovat pouze námitky vycházející z § 114 odst. 1 stavebního zákona, neznamená, že by se správní orgány neměly vypořádat i s dalšími aspekty dané věci. Žalovaný byl povinen posoudit soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy v plném rozsahu. I pokud by některý z žalobních bodů byl důvodný, nemůže krajský soud napadené správní rozhodnutí zrušit, jestliže tím nemohlo současně býtasaženo do veřejných subjektivních práv žalobkyně. Z postoje žalobkyně zřetelně plyne pouze to, že napadené rozhodnutí zasáhlo do její ekonomické sféry, kterou ovšem nelze ztotožňovat se sférou právní. 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

pokračování

vady řízení, neboť žalobkyně netvrdila, jak tvrzená vada zasáhla do její právní sféry, natož aby to prokázala.

III.

[7] Proti v záhlaví uvedenému rozsudku podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., přičemž odkázala na text žaloby.

[8] Stěžovatelka předně poukazuje na to, že krajský soud dostatečně nepřihlédl k jí uváděným námitkám a okolnostem a věc nesprávně právně posoudil. Má za to, že to, že je stěžovatel ve správním řízení oprávněn uplatňovat pouze námitky vycházející z § 114 odst. 1 stavebního zákona, neznamená, že by se správní orgány neměly vypořádat s dalšími aspekty dané věci, na které původní žalobce (žalobce, jehož procesním nástupcem je stěžovatelka, pozn. soudu) poukázal, a které musí posuzovat ex offio. Taková povinnost jednoznačně plyne z § 89 odst. 2 správního řádu. Současně poukázala na nezákonnost napadeného rozhodnutí pro nevypořádání se s § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší.

[9] Za nesprávný považuje i závěr, že žalovaný nebyl povinen se věcně vypořádat s některými námitkami a mohl tyto odmítnout s tím, že stěžovatelka nebyla oprávněna je vznést. Nadto pokud se s nimi žalovaný vypořádal, ačkoliv k tomu dle názoru krajského soudu nebyl povinen, a jeho věcné posouzení věci bylo chybné, má takový postup za následek vadu řízení, pro kterou mělo být napadené rozhodnutí zrušeno. Minimálně u několika námitkách provedl žalovaný nesprávné posouzení a napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné. S ohledem na uvedené navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu zpět k dalšímu řízení.

IV.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nezjistil žádná pochybení stavebního úřadu ani porušení platné právní úpravy, která by odůvodňovala změnu nebo zrušení prvostupňového rozhodnutí. Dostál tak povinnosti stanovené v § 89 odst. 2 správního řádu. Stěžovatelka mimo jiné ani v této kasační námitce konkrétně nedoložila, v čem dovozuje nezákonnost napadeného rozhodnutí, anebo postupu stavebního úřadu. Současně i přes četnou ustálenou judikaturu dlouhodobě opakovaně ignoruje § 114 odst. 1 stavebního zákona.

[11] Námitku věcného pochybení při posuzování námitky považuje za velmi obecnou, aniž by stěžovatelka konkrétně nastínila, v čem spatřuje věcnou nesprávnost a také tvrzenou nepřezkoumatelnost. Krajský soud správně setrval na názoru, že stěžovatelce nesvědčí aktivní legitimace k uplatňování námitky stran kvality ovzduší. Účastník řízení je při podávání námitky limitován a může je uplatňovat jen v rozsahu v jakém je dotčeno jeho právo, a nepřísluší mu postavení kontrolora správních postupů. S ohledem na uvedené navrhuje zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

V.

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

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud se již věcmi teplárenských společností, které brojily proti stavebním povolením umožňujícím změnu způsobu vytápění budov a jejich odpojení od centrálních zdrojů tepla opakovaně zabýval (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu 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 14. 1. 2015, č. j. 10 As 208/2014-43, ze dne 27. 1. 2020, č. j. 4 As 340/2019-52; některé tyto rozsudky byly vydány ve věcech téže stěžovatelky, a to např. nedávné rozsudky ze dne 11. 7. 2022, č. j. 7 As 411/2022-24, ze dne 22. 9. 2022, č. j. 2 As 348/2020-37 a č. j. 2 As 354/2020-33, ze dne 17. 2. 2023, č. j. 5 As 31/2021-26. S ohledem na obdobu kasačních námitek i argumentaci obou účastníků při posouzení nyní rozhodované věci vycházel Nejvyšší správní soud ze závěrů v uvedených rozsudcích učiněných a v podrobnostech na ně odkazuje.

[15] Nejvyšší správní soud se předně zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Pouze je-li napadený rozsudek přezkoumatelný, může Nejvyšší správní soud přistoupit k věcnému hodnocení uplatněných námitek. K tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů se v obecné rovině Nejvyšší správní soud mnohokrát vyjádřil (viz např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvažil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06 nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75).

[16] Stěžovatelka k tvrzené nepřezkoumatelnosti namítá, že krajský soud se věcně zabýval námitkami, ačkoliv k tomu nebyl povinen, a tyto posoudil nesprávně, a napadený rozsudek je tak nepřezkoumatelný. Neuvedl však, v čem konkrétně spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. S výjimkami uvedenými v § 109 odst. 4 věť za středníkem s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody uvedenými v kasační stížnosti, a proto obsah stížnostních bodů a kvalita jejich odůvodnění v kasační stížnosti do značné míry předurčují obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004-54). Rozhodnutí krajského soudu je tedy přezkoumáváno v intencích kasačních námitek, se zřetelem k důvodům obsaženým v § 103 odst. 1 s. ř. s. Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu

pokračování

znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Subjektivní nesouhlas stěžovatelky s důvody rozhodnutí proto nečiní rozhodnutí nepřezkoumatelným.

[17] Předně je třeba uvést, že se krajský soud dostatečným způsobem zabýval předmětem sporu. Poukázal na četné množství judikatury Nejvyššího správního soudu, která se zabývala problematikou účastenství a procesního postavení v obdobných typech řízení, a stejně tak jejich procesními právy a dispozicí s řízením. Zdejší soud je toho názoru, že argumentace krajského soudu je řádně a logicky odůvodněna, přičemž tyto závěry mají oporu jak ve správním spise, tak v platné právní úpravě. Zdejšímu soudu není zřejmé, v čem stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost, neboť její obecná námitka nepřezkoumatelnosti směřuje do srozumitelných závěrů (a věcného posouzení), se kterými subjektivně není spokojena. Správní orgány ani krajský soud nijak nevybočily z ustálené soudní praxe. Nejvyšší správní soud uzavírá, že z napadeného rozsudku jsou seznatelné úvahy krajského soudu, je z něj zřejmé, z jakých důvodů považoval žalobní námitky za nedůvodné a liché, a z jakých důvodů žalobu zamítl. Napadený rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný.

[18] Podle § 114 odst. 1 stavebního zákona, v relevantním znění, může účastník řízení „*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*“.

[19] Zdejší soud nepřisvědčil ani namítané vadě řízení před správními orgány. Podle názoru Nejvyššího správního soudu byl skutkový stav zjištěn dostatečně a má oporu ve správním spisu, přičemž při jeho zjišťování nedošlo k žádným vadám, pro které by bylo nutno přistoupit ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí o odvolání, resp. jemu předcházejícího prvostupňového rozhodnutí. Rozhodnutí správních orgánů nelze považovat ani za nepřezkoumatelná či jinak vadná. Odpovídají konstantní judikatuře správních soudů (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 7 As 92/2012-41, ze dne 16. 7. 2014, č. j. 3 As 111/2013-25).

[20] K námitce nesprávného právního posouzení věci Nejvyšší správní soud uvádí, že neshledal, že by se krajský soud dopustil nesprávného právního posouzení. Jeho výklad odpovídá konstantní judikatuře ve věcech teplárenských společností, které brojily proti (dodatečným) stavebním povolením umožňujícím změnu způsobu vytápění budov a jejich odpojení od centrálních zdrojů tepla (viz shora označená shodná judikatura). Jak správně připomíná krajský soud, nosným důvodem neúspěchu žalujících teplárenských společností bylo povětšinou zdůrazňování obecného nesouladu stavebních projektů s právními předpisy, ovšem bez namítání konkrétního poškození jejich vlastních veřejných subjektivních práv odvíjejících se od práv účastníka stavebního řízení.

[21] Přesně takovou (obecnou) argumentaci uplatnila stěžovatelka i v dané věci a krajskému soudu proto nelze vytýkat, že ji přezkoumal rovněž obecně. Správní soudy poskytují ochranu tomu, kdo tvrdí, že byl nezákonným správním rozhodnutím zkrácen na svých veřejných subjektivních právech. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nepředstavuje prostředek pro všeobecnou kontrolu zákonnosti rozhodování správního orgánu, proto se v jeho rámci nelze úspěšně domáhat ochrany veřejných subjektivních práv jiných osob či obecně ochrany veřejného zájmu (s výjimkou zákonem stanovených specifických subjektů).

[22] Krajský soud správně vyložil i § 114 stavebního zákona. Označené ustanovení neopravňuje osobu v postavení účastníka řízení k podání jakýchkoliv námitek, ale jen takových, které jsou spojeny s přímým dotčením na právech zakládajících její účastenství. Uvedený rámec se pak logicky přesunuje i do odvolacího řízení. Nutno dodat, že stěžovatelka nekonkretizovala, kterými námitkami, resp. relevantními aspekty věci se žalovaný nezabýval a porušil tak označená ustanovení (srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, č. j. 6 As 24/2015-24). Ani nekonkretizovala, v čem konkrétně by se měla stavba dotknout jejích práv jakožto vlastníka soustavy zásobování tepelnou energií, resp. jaká skutečnost nebyla řádně posouzena, a je tak dán důvod ke zrušení správních rozhodnutí. V podrobnostech odkazuje soud k uvedenému stížnímu bodu na shora označenou judikaturu ve věcech teplárenských společností. To platí i pro argumentaci krajského soudu k § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[23] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka není oprávněna ke vznášení námitek jdoucích mimo rozsah dotčení jejích subjektivních práv (viz např. rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2017, č. j. 4 As 124/2017-30), nemohl Nejvyšší správní soud vyhovět námitkám týkajícím se nezákonnosti napadeného rozhodnutí pro nevypořádání se s § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší, neboť jim neodpovídá žádné její subjektivní právo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2018, č. j. 4 As 209/2018-34).

[24] Nejvyšší správní soud dodává, že podle § 89 odst. 2 správního řádu odvolací orgán skutečně přezkoumává soulad odvoláním napadeného rozhodnutí s právními předpisy v celém rozsahu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, č. j. 6 As 24/2015-24). Z tohoto důvodu se také žalovaný odvolacími námitkami právního předchůdce stěžovatelky, byť vesměs překračovaly rozsah přípustných námitek dle § 114 odst. 1 stavebního zákona, v žalobou napadeném rozhodnutí alespoň stručně zabýval. Stěžovatelka však vzhledem k § 114 odst. 1 stavebního zákona, jakož i § 65 odst. 1 s. ř. s. není oprávněna vznášet v žalobě, resp. v kasační stížnosti námitky proti těmto závěrům žalovaného, které se netýkají jejích veřejných subjektivních práv (srov. např. již zmíněné rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2022, č. j. 2 As 348/2020-37, či ze dne 27. 9. 2022, č. j. 2 As 354/2020-33).

[25] Lze tak uzavřít, že Nejvyšší správní soud neshledal na podkladě kasačních námitek důvod ke zrušení rozsudku krajského soudu. Nejvyšší správní soud se s rozsudkem krajského soudu ztotožnil a v podrobnostech na jeho odůvodnění odkazuje. Soud neshledal ani existenci vad, ke kterým je povinen přihlížet ex offio (viz např. § 109 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

pokračování

[26] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 30. května 2023

David Hipšr
předseda senátu