



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobkyně: **Teplárna Liberec, a.s.**, se sídlem Dr. Milady Horákové 641/34a, Liberec, zast. Mgr. Martinem Pecklem, advokátem se sídlem Italská 753/27, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 7. 2014, č. j. OÚPSŘ 197/2014-330-rozh., v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 25. 9. 2015, č. j. 59 A 82/2014 – 77,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci (dále jen „krajský soud“), kterým byla jako nedůvodná podle ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného specifikovanému v záhlaví. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Liberec, odboru stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“), kterým bylo na základě žádosti Společenství vlastníků jednotek Bezová 282 a 283, Liberec, se sídlem Bezová 282, Liberec (dále jen „stavebník“), vydáno stavební povolení na stavební úpravy pro změnu způsobu vytápění (instalace plynových kotlů) pro daný bytový dům.

[2] Krajský soud v napadeném rozsudku předeslal, že problematikou změny způsobu vytápění a „odpojování“ bytových domů od soustavy zásobování tepelnou energií (dále jen „SZTE“) se on i Nejvyšší správní soud opakovaně zabývaly a nevidí důvod se od dřívějších závěrů odchýlit.

[3] Krajský soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že stěžovatelka mohla jako účastník řízení úspěšně vznášet podle § 114 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), jen ty námitky, kterými poukáže na přímé dotčení svých práv, tj. práv odpovídajících věcnému břemeni za účelem přístupu ke svému rozvodovému zařízení v daných bytových domech, resp. vlastnických práv. Soud odkázal také na rozsudky Nejvyššího správního soudu, které tento závěr potvrzují.

[4] Pokud se stěžovatelka domáhala ochrany svého vlastnického práva k SZTE, činila tak podle soudu obecně. Z obsahu správního spisu přitom podle soudu nevyplývalo, že by její právo odpovídající zákonnému věcnému břemeni přístupu mělo být omezeno. Ve výkonu vlastnických práv jí k jejímu zařízení nic nebrání. Z žádného právního předpisu neplyne povinnost správních orgánů ve stavebním řízení zjišťovat, jak se změna způsobu vytápění dotkne provozování SZTE jako celku. Otázka zhoršení provozuschopnosti či dokonce ekonomiky provozu SZTE tak nemohla být řešena v probíhajícím stavebním řízení a nemohla být sama o sobě důvodem pro odeprání vydání povolení na změnu způsobu vytápění. Nemůže se proto ani před správním soudem s úspěchem dovolávat ochrany těchto práv s odkazem na ochranu veřejného zájmu. Změna způsobu vytápění spočívající v odpojení bytových domů od SZTE a připojení na nový zdroj tepelné energie má svůj soukromoprávní aspekt. Nesouvisí s umístěním nového zdroje vytápění, ale až s ukončením odběru tepelné energie ze SZTE.

[5] Soud nevyhověl ani námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného pro nedostatečnost odůvodnění, neboť stěžovatelka nespécifikovala, jakými námitkami se žalovaný nezabýval. Proto jen v obecné rovině konstatoval, že rozhodnutí správních orgánů za nepřezkoumatelná nepovažuje.

[6] Námitku rozporu rozhodnutí s § 16 odst. 7 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“), soud za důvodnou neuznal. Stěžovatelce totiž nesvědčí právo na příznivé životní prostředí a tvrzená nezákonnost proto nemůže mít dopad do její právní sféry. K tomu doplnil, že § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší sice při naplnění tam uvedených podmínek zakotvuje povinnost využít pro vytápění teplo ze SZTE či jiného zdroje, který není stacionární, nezakládá jí však veřejné právo zásobovat fyzické či právnické osoby tepelnou energií, ani právo, aby jako vlastník SZTE vystupovala k ochraně veřejných zájmů na úseku ochrany ovzduší. Její ekonomické zájmy nemohly být ve stavebním řízení zohledněny a nemohla namítat nesprávný způsob doložení nákladů, respektive ekonomické přijatelnosti stavby ve smyslu shora uvedeného ustanovení.

[7] Dále se soud zabýval rozporem stavby s energetickou koncepcí předvídanou v § 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), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „energetický zákon“). Zdůraznil, že správní orgány na zodpovězení této otázky nerezignovaly, a s jejich hodnocením se ztotožnil. Z energetické koncepce města Liberec ani územní koncepce Libereckého kraje totiž nelze dovodit povinnost připojení domu na SZTE stěžovatelky a odběr jí vyráběné a rozváděné tepelné energie. Soud uzavřel, že z tohoto pohledu žalobní bod neměl spojitost s možným dotčením jejích práv, jejichž ochrany se může dovolávat v projednávané věci.

[8] K námitce absence územního řízení uvedl, že nebyla spojena s konkrétním tvrzením o dotčení právního postavení stěžovatelky. Zdůraznil také, že žalovaný opakovaně uváděl, že předmětem stavebního řízení nebylo odpojení domu od SZTE, neboť to následuje až po ukončení soukromoprávního vztahu mezi ní a stavebníkem.

pokračování

[9] Neshledal ani porušení jejich procesních práv. Odvolací námitky byly odmítnuty proto, že je uplatnila nad rámec § 114 odst. 1 stavebního zákona. Žalovaný neporušil ani § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „spr. ř.“), jelikož podle tohoto ustanovení nemusel postupovat. Její související námitky totiž nesměřovaly k ochraně jejich věcných práv. Krajský soud shrnul, že tvrzená nezákonnost nemůže mít dopad do její právní sféry, proto se jí ani v řízení o žalobě nemůže úspěšně dovolávat. Zdůraznil, že žaloba proti správnímu rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. je prostředkem k ochraně vlastních veřejných práv, nikoli nástrojem obecné kontroly zákonnosti napadeného správního rozhodnutí ze strany soudu. Obdobně argumentoval ve vztahu k absenci závazných stanovisek krajské hygienické stanice, inspekce práce a státní energetické inspekce.

[10] Závěrem krajský soud zopakoval, že stěžovatelka nemůže vznášet námitky ve veřejném zájmu a její právní vztah se stavebníkem je vztahem soukromoprávním založeným na smlouvě o dodávce tepelné energie. Ochrana veřejného zájmu byla zajištěna ve spolupráci s dotčenými správními orgány a po posouzení stavby z hlediska územní energetické koncepce a zákona o ochraně ovzduší. Krajský soud neshledal ani porušení zásad správního řízení.

II. Obsah kasační stížnosti

[11] Proti rozsudku krajského soudu stěžovatelka brojí kasační stížností, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[12] Ve vlastní argumentaci nejprve popsala, z jakého důvodu byly její námitky přípustné a správní orgány měly povinnost se s nimi vypořádat. Zdůraznila, že byla účastníkem stavebního řízení nejen z důvodu svého práva odpovídajícího věcnému břemenu ve smyslu energetického zákona, ale také proto, že je vlastnící příslušné části SZTE, která zahrnuje rozvod vedoucí k danému bytovému domu. Námitky byly uplatněny v souladu s § 114 odst. 1 stavebního zákona, neboť směřovaly proti projektové dokumentaci, a stěžovatelka současně tvrdila dotčenost svých práv. Dodala, že i kdyby tomu tak nebylo, správní orgány byly povinny se námitkami zabývat, neboť se týkaly zásadních porušení zákona. Opačným postupem porušily základní zásady činnosti správních orgánů. Krajský soud otázku posoudil nesprávně a znemožnil tak nápravu správních rozhodnutí soudní cestou.

[13] Spatřovala dotčení svých práv mj. v technických problémech způsobených odpojením objektu od SZTE, zejména ve snížení její provozuschopnosti z důvodu změny hydraulických parametrů. Na podporu svého tvrzení odkázala na stanovisko odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj a posudek vypracovaný pro lokalitu Liberec - Františkov. Krajský soud však důkaz posudkem neprovedl, proto zatížil řízení závažnou procesní vadou. Odůvodnění, že předpokládané negativní vlivy nebudou způsobeny umístěním nového zdroje vytápění, při tom nemůže obstát, protože mezi povolením výstavby lokální plynové kotelny a odpojením bytového domu od SZTE existuje přímý kauzální vztah.

[14] Pokračovala, že správní orgány ji zkrátily na procesních právech, jelikož nevypořádaly její námitky. Také hodnocení krajského soudu, že její věcné břemeno nebude dotčeno, je nesprávné. Je totiž zřejmé, že přepojením topného systému stavebníka na lokální kotel se její přípojka stane nadbytečnou.

[15] Dále upozornila, že její práva nemají jen soukromoprávní charakter, protože SZTE je podle energetického zákona zřizována a provozována ve veřejném zájmu. V této souvislosti polemizovala s argumentací krajského soudu vztahující se k aktivní legitimaci občanských sdružení a dovozovala povinnost správních orgánů zabývat se dopady stavby na SZTE. Správní orgány totiž mají podle § 2 odst. 4 spr. ř. dbát na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným

zájmem. Na základě § 81 stavebního zákona měly zkoumat dopady stavby na technickou infrastrukturu. Své povinnosti nesplnily, odůvodnění rozhodnutí žalovaného bylo rozporuplné a nesrozumitelné, krajský soud tento postup aproboval a k vytýkaným rozporům se nevyjádřil.

[16] Stěžovatelka dodala, že již uvedla konkrétní skutkové okolnosti, které byly pro posouzení věci relevantní, neboť konkrétně specifikovala náklady, které měly být vzaty v potaz při posuzování splnění podmínky ekonomické nepřijatelnosti zásobování ze SZTE.

[17] Zdůraznila, že na základě § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší může být změna způsobu vytápění povolena pouze tehdy, jestliže zásobování teplem ze SZTE je pro stavebníka ekonomicky nepřijatelné. Je při tom na něm, aby splnění této podmínky prokázal, a na správních orgánech, aby její splnění ověřily. V této souvislosti poukázala na stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj a judikaturu Nejvyššího správního soudu. Stavebník nicméně předložil pouze obecné údaje, které nezohledňovaly veškeré náklady, a správní orgány je nepodrobily přezkumu, pouze na ně odkázaly. Nejistily tedy skutkový stav, což představuje vadu řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[18] Dodala, že správní orgány měly povinnost se s její související argumentací vypořádat. Jelikož tak neučinily, upřely jí přístup ke spravedlnosti a porušily její základní právo podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Ustanovení § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší stanoví určité podmínky k nevyužití centrálního zásobování teplem, tj. (fakticky) k odpojení od SZTE. Procesní předpisy proto musí být dle stěžovatelky vykládány tak, aby se vlastník a provozovatel SZTE mohl dovolat věcného posouzení (a odůvodnění) naplnění těchto podmínek.

[19] V další části kasační stížnosti zpochybnila splnění podmínek územní energetické koncepce. Zejména poukázala na to, že příkaz, aby změna způsobu vytápění byla v souladu s koncepcí, vyplývá přímo z § 77 odst. 5 energetického zákona. Rozpor s energetickou koncepcí Statutárního města Liberec a územní energetickou koncepcí Libereckého kraje spatřovala v tom, že bytový dům se nachází v urbanistickém obvodu č. 14 města Liberec, ve kterém lze zemní plyn preferovat pouze při splnění podmínek, mezi které patří nedostupnost ze systému centrálního zásobování teplem. Stavba je však v bezprostředním dosahu SZTE. Správní orgány se touto otázkou měly zabývat z úřední povinnosti.

[20] Poté stěžovatelka namítala absenci územního rozhodnutí, resp. řízení. Zopakovala svoji žalobní argumentaci a uvedla, že územní řízení mělo být vedeno proto, že stavba bude mít významné dopady na své okolí, včetně technických a ekonomických dopadů na SZTE a životní prostředí. Pouze v územním řízení mohly být tyto vlivy komplexně posouzeny a bez jeho provedení nebylo možné vydat stavební povolení. Odkázala na § 81 odst. 1 stavebního zákona a zdůraznila, že postup správních orgánů je v rozporu s obvyklou praxí, resp. postupem správních orgánů v územních řízeních při výstavbě nových budov. V těchto řízeních jsou totiž vlastníci připojek vyzýváni k podání vyjádření k proveditelnosti připojení. V případě odpojení by dle stěžovatelky mělo být postupováno stejně. Odpojení při tom pravděpodobně vyvolá potřebu repase SZTE, která může spočívat i ve stavebních zásazích do příslušných teplovodů a výměňkových stanic.

[21] Dále namítala porušení procesních předpisů, které spatřovala v porušení § 89 odst. 2 spr. ř., § 149 odst. 4 téhož zákona a zásad uvedených v § 2 odst. 1, § 2 odst. 4, § 3 a § 4 odst. 4 spr. ř. Dodala, že krajský soud se s její argumentací nevypořádal (kromě porušení § 149 odst. 4 spr. ř.).

pokračování

[22] Závěrem správním orgánům i krajskému soudu vytkla formalistický přístup a poukázala na to, že zákonodárce měl zájem na tom, aby stát reguloval vytápění budov a územní samosprávné celky mohly ovlivňovat emise a imise vznikající v jejich oblasti působnosti. Zdůraznila, že ani v jedné z námitek neakcentovala své ekonomické zájmy, které nicméně nejsou irrelevantní. V této souvislosti také zmínila možné porušení mezinárodních závazků České republiky, konkrétně čl. 10 odst. 1 Dohody o energetické chartě vyhlášené v České republice sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 372/1999 Sb. Ze všech uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek, rozhodnutí žalovaného i stavebního úřadu.

III. Vyjádření žalovaného, replika stěžovatelky

[23] Žalovaný uvedl, že on i stavební úřad postupovaly v souladu se zákony a svá rozhodnutí odůvodnily. Ztotožnil se s napadeným rozsudkem a odůvodněním krajského soudu, proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

[24] Stěžovatelka v replice upozornila, že vyjádření ke kasační stížnosti neobsahuje argumenty vyvracející její námítky, odkázala na kasační stížnost a rekapitulovala svou argumentaci k § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[25] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[26] Nejprve je třeba poukázat na to, že Nejvyšší správní soud se obdobnými kasačními stížnostmi týkajícími se odpojení stěžovatelčiny SZTE v různých bytových domech v Liberci již několikrát zabýval, a to např. v rozsudku ze dne 3. 8. 2016, č. j. 1 As 258/2015 – 37, ze dne 17. 12. 2015, č. j. 4 As 174/2015 – 39, ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 50/2015 – 36, ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 As 68/2015 – 35, ze dne 26. 11. 2014, č. j. 1 As 129/2014 – 35, ze dne 19. 11. 2014, č. j. 1 As 134/2014 – 34, ze dne 25. 9. 2014, č. j. 10 As 84/2014 – 59. K tomu, aby se od závěrů tam uvedených mohl odchýlit, by rozhodující senát musel postupovat podle § 17 odst. 1 s. ř. s., tedy předložit věc rozšířenému senátu. Stěžovatelka žádným způsobem na uvedenou judikaturu nereaguje ani ji nerozporuje, i když si jí musí být vědoma. I vzhledem k tomu z odůvodnění těchto rozsudků soud vycházel i nyní, neboť neshledal důvod se od závěrů v nich uvedených odchýlit a stěžovatelka sama neuvedla, proč by tak učinit měl.

[27] Kasační stížnost není důvodná.

IV. a) Námítky nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[28] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřovala stěžovatelka jednak v tom, že krajský soud neprovedl navržený důkaz – posudek k dopadům odpojení objektů v lokalitě Liberec-Františkov, včetně jeho přílohy. V této souvislosti kasační soud poznamenává, že za nepřezkoumatelný by bylo možné rozsudek považovat pouze v případě, že by neprovedení důkazů nebylo zdůvodněno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2008, č. j. 9 As 15/2008 - 108). V posuzovaném případě však krajský soud zcela jasně vysvětlil, že nedoplnil dokazování z toho důvodu, že otázka zhoršení provozuschopnosti či dokonce ekonomiky provozu SZTE (což byla skutečnost, kterou měl navržený důkaz prokazovat) nemohla být za daného legislativního rámce řešena v probíhajícím řízení a nemohla být sama

o sobě důvodem pro odepření vydání stavebního povolení na změnu způsobu vytápění při splnění zákonných podmínek. Dotčení práv stěžovatelky, které měl důkaz prokazovat, bylo totiž podle krajského soudu vyvoláno jinou skutečností, a sice ukončením soukromoprávního vztahu mezi stěžovatelkou a stavebníkem a následným zastavením dodávky tepelné energie do daných bytových domů. Kromě toho, že závěr krajského soudu o neprovedení daného důkazu je řádně odůvodněn, Nejvyšší správní soud jej také pokládá za věcně správný (viz níže bod [41]). Krajský soud se tedy nedopustil ani jiného pochybení tím, že dokazování navrženou listinou neprovedl.

[29] Za další důvod nepřezkoumatelnosti rozsudku považuje stěžovatelka nevypořádání se s žalobními námitkami, kterými poukazovala na zjevnou nesrozumitelnost rozhodnutí a na rozpory v argumentaci žalovaného týkající se souladu stavby s veřejným zájmem a posouzení dopadů stavby na SZTE. Krajský soud výslovně na str. 9 ve třetím odstavci uvedl, že rozhodnutí žalovaného soud nepovažoval za nesrozumitelné či vnitřně rozporné. Nebylo totiž na místě řešit otázku souladu stavby s veřejným zájmem, stejně tak jako její dopady na okolí, neboť taková námitka přesahuje rámec § 114 odst. 1 stavebního zákona.

[30] Vzhledem k výše uvedenému považuje kasační soud námitky stěžovatelky týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku za nedůvodné.

IV. b) Námitka nesprávného právního posouzení přípustnosti námitek ve stavebním řízení

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

[32] Podle § 114 odst. 1 stavebního zákona *[ú]častník řízení může uplatnit námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě.*

[33] V rámci soudního přezkumu správních rozhodnutí je poskytována ochrana veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným zákonem (srov. § 2 s. ř. s.). Lze odkázat na rozsáhlou judikaturu správních soudů, např. na usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publ. pod č. 1764/2009 Sb. NSS, dle něhož *„[s]oudní řád správní je svojí povahou „obranou“ normou. Není normou „kontrolní“, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoliv úkonu veřejné správy. Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hranicním kritériem pro žalobní legitimaci je právě tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv. Nikoliv veškerá činnost (případně veškeré pochybení) veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany fyzických a právnických osob, ale pouze ta, kdy činnost správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv.“*

[34] 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 závažně určují jeho práva nebo povinnosti.*

pokračování

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

[36] Ochrana „veřejného zájmu“ tak, jak se jí domáhá stěžovatelka v kasační stížnosti, není uložena soukromé osobě – vlastníku části SZTE, ani osobě mající právo odpovídající věcnému břemeni k dotčené nemovitosti, ale je záležitostí příslušných orgánů státní správy, které do řízení formou závazných stanovisek tuto ochranu zájmů veřejnosti promítají. Výjimkou z výše uvedeného je oprávnění nejvyššího státního zástupce, veřejného ochránce práv a správního orgánu, o němž to stanoví zákon. Další výjimkou je pak z titulu ochrany veřejného zájmu účastenství konkrétního subjektu výslovně založené zákonem, ovšem pouze za účelem hájení těchto zájmů v řízení před správními orgány a následně i soudy (např. účast občanských sdružení chránících přírodu a krajinu za splnění zákonných podmínek). Stěžovatelka nepochybně takovým subjektem není.

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

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

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

smluvního vztahu více pamatovat na dopady na SZTE, není to otázka, kterou by se měly zabývat stavební úřady (popř. následně správní soudy) při posuzování povolení stavby.

[40] V této souvislosti lze poukázat také na obdobné závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2014, č. j. 5 As 92/2013 - 51: „*Namítá-li stěžovatel, že předmětná přípojka k SZTE ztratí svým neužíváním způsobilost sloužit k vytápění, jedná se dle názoru soudu o otázku týkající se soukromoprávního vztahu mezi stěžovatelem a stavebníkem. V této souvislosti je vhodné upozornit na úpravu obsaženou v § 77 odst. 5 věta druhá energetického zákona, dle které ‚veškeré vyvolané jednorázové náklady na provedení těchto změn a rovněž takové náklady spojené s odpojením od rozvodného tepelného zařízení ubradí ten, kdo změnu nebo odpojení od rozvodného tepelného zařízení požaduje‘. V žádném případě pak nelze pouze s odkazem na možné znehodnocení části SZTE požadovat, aby stavebník již navždy setrval ve smluvním vztahu se stěžovatelem (dodavatelem tepelné energie).“ Podobný charakter mají také další uváděné technické obtíže, které podle ní povedou ke zvýšení nákladů na dodávku tepla.*

[41] Krajský soud proto nepochybil, pokud ohledně tvrzených důsledků odpojení daného objektu od SZTE neprováděl další dokazování předloženými listinami. Stěžovatelka pro podporu svých tvrzení prokazujících problémy technického rázu předložila posudek k dopadům odpojení objektů v lokalitě Liberec - Františkov, včetně přílohy – stanoviska k environmentálním dopadům. Z jeho obsahu vyplývá vyčíslení ekonomických dopadů na provoz tepelné soustavy a míra znečištění ovzduší odpojením domů skupiny 1+2+3+4, které však nesouvisí s důvodem, pro který byla účastníkem stavebního řízení.

[42] Konkrétními kasačními námitkami směřujícími proti postupu správních orgánů v rozporu s ustanoveními energetického zákona, zákona o ochraně ovzduší či stavebního zákona ve vztahu k absenci předcházejícího územního řízení se proto Nejvyšší správní soud nezabýval. Jak již bylo výše vysvětleno, stěžovatelka v těchto otázkách nemůže být dotčena na svých hmotných právech, proto uvedené námitky nemohou být důvodné.

[43] Obdobná situace je i v případě námítky rozporu napadeného rozhodnutí s územní energetickou koncepcí. Jak 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. Pokud se zabýval i meritorním posouzením, pak tak učinil nad rámec rozhodovacích důvodů.

[44] Důvodnou pak není ani námitka, že v dané věci mělo být v souladu s § 81 stavebního zákona vedeno územní řízení. Změna způsobu vytápění představuje změnu dokončené stavby, neboť vytápění stavby je její nedílnou součástí a spolu s další technickou vybaveností zajišťuje využití stavby tak, jak byla realizována a kolaudována. V projednávané věci změna stavby naplňuje znaky stavební úpravy podle ustanovení § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona, neboť jejím provedením bude nadále zachováno její půdorysné a výškové ohraničení dotčeného bytového domu. Z důvodu povahy dané změny stavby, která nemá vliv na životní prostředí ani nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, není vyžadováno územní rozhodnutí ani územní souhlas (srov. § 79 odst. 6 a § 81 odst. 2 a contrario stavebního zákona). Ochrana životního prostředí je pak hájena prostřednictvím dotčených orgánů v rámci stavebního řízení.

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

pokračování

IV. c) Námitka vad správního řízení

[46] Výše uvedené hodnocení kasačních námitek ve svém výsledku zakládá neoprávněnost její další námitky o porušení procesních předpisů a práv, která pro ni vyplývají z § 89 odst. 2 spr. ř. (právo na odvolací přezkum v souladu s právními předpisy), § 149 odst. 4 spr. ř. (povinnost přezkumu závazných stanovisek nadřízeným správním orgánem) a § 2 odst. 4 spr. ř. (povinnost dbát, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem). Krajský soud ve vztahu k namítanému porušení § 149 odst. 4 správního řádu správně dovodil, že nebyla-li oprávněna hájit veřejné zájmy a nesměřují-li její odvolací námitky týkající se nezbytnosti přezkumu uvedených stanovisek nadřízeným správním orgánem k ochraně jejích věcných práv, nestíhala žalovaného povinnost iniciovat přezkumné řízení uvedených stanovisek. Pokud stěžovatelka v kasační stížnosti namítala porušení základních zásad správního řízení (§ 2 odst. 1, § 3, § 4 odst. 4 spr. ř.) pouze v obecné rovině, je nutné uvést, že není povinností soudu vyjadřovat k porušení těchto zásad a dohledávat za ni, zda citovaná ustanovení nebyla porušena, neboť pouhé odkazy na právní předpisy bez uvedení skutkových, na daný případ individualizovaných výtek, nelze považovat za kasační námitky (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS).

[47] Stěžovatelka namítala rovněž vadu správního řízení spočívající v nedostatečném vypořádání splnění podmínky ekonomické nepřijatelnosti zásobování teplem ze SZTE dle § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší. Tato námitka není namístě vzhledem k výše uvedenému závěru o mezích účastnických práv stěžovatelky. Nad rámec lze uvést, že žalovaný se touto námitkou v napadeném rozhodnutí zabýval a odkázal na závazné stanovisko orgánu ochrany ovzduší.

V. Závěr a náklady řízení

[48] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

[49] O nákladech řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 29. září 2016

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu