



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobkyně **A. K.**, zast. Mgr. Milošem Zbránkem, advokátem, se sídlem Šumperk, Hlavní třída 16a, proti žalovanému **Krajskému úřadu Olomouckého kraje**, se sídlem Olomouc, Jeremenkova 40a, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě č. j. 22 Ca 262/2004 - 28, ze dne 17. 2. 2005,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadla žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Ostravě, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného č. j. OSR/867/04-SŘ/602/Ax, ze dne 21. 4. 2004. Krajský úřad Olomouckého kraje jím podle ust. § 59 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) zamítl odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí Městského úřadu Šumperk, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“) č. j. výst. 2010/01-IngN, ze dne 14. 1. 2004, kterým byla zamítnuta její žádost o stavební povolení na stavební úpravy v bytovém domě v Š., spočívající ve zhotovení samostatného plynového etážového vytápění bytu na pozemku st. p. 4315 v k. ú. Š.

Krajský soud v Ostravě se ztotožnil se závěrem žalovaného, že v daném případě šlo o změnu stavby ve smyslu zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

(stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), jakož i o podstatnou změnu týkající se společných částí domu, neboť stěžovatelka žádala o odpojení své bytové jednotky od centrální soustavy vytápění, čímž by se technicky změnily poměry v celé této soustavě [rozvody tepla jsou společnou částí domu, viz ust. § 2 písm. g) zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vlastnictví bytů“)]. Podle ust. § 11 odst. 5 cit. zákona je k přijetí usnesení o změně účelu užívání stavby, o změně stavby, jakož i o podstatných změnách týkajících se společných částí domu zapotřebí souhlasu všech vlastníků bytových jednotek. Takový souhlas se stěžovatelce zajistit nepodařilo. Dne 16. 12. 2003 byl naopak stavebnímu úřadu doručen nesouhlas podepsaných spoluvlastníků, v němž je uvedeno, že od roku 2001 se podstatně změnil jejich názor, a to z důvodů vlhkosti, odvodu spalin, nebezpečí výbuchu atd. Důvodná pak není námitka podjatosti pracovníků stavebního úřadu. Tuto námitku stěžovatelka ve správním řízení neuplatnila a z obsahu správních spisů žádné skutečnosti, které by svědčily o důvodnosti této námitky nevyplynou. K námitce poukazující na jiná rozhodnutí stavebního úřadu, jimiž bylo žádostem o odpojení od centrálního vytápění vyhověno, krajský soud uvedl, že v daném případě přezkoumával napadené rozhodnutí žalovaného a jemu předcházející rozhodnutí stavebního úřadu, která se zabývala žádostí stěžovatelky, a nikoho jiného. Rozhodnutí, na která žalobkyně poukazovala, tedy nebyly předmětem přezkumu soudem. S ohledem na uvedené Krajský soud v Ostravě žalobu podle ust. § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) jako nedůvodnou zamítl.

Kasační stížností napadla stěžovatelka rozsudek krajského soudu z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Krajský soud podle ní opřel své rozhodnutí o dva základní argumenty, které jsou dle jejího názoru v rozporu se skutkovým i právním stavem věci. Jednak krajský soud uzavřel, že zhotovení plynového topení v jejím bytě má být rozhodnutím, pro které je zapotřebí souhlasu všech vlastníků bytových jednotek v domě, jednak dospěl k závěru, že se v daném případě jedná o situaci, kdy žalobkyně žádala o odpojení své bytové jednotky od centrální soustavy, čímž by se změnily poměry v této soustavě, neboť rozvody tepla jsou společnou částí domu. K tomu stěžovatelka uvádí, že nežádala stavební úřad o odpojení od centrální soustavy vytápění, nýbrž o stavební povolení ke zřízení samostatného plynového topení. Udělením tohoto stavebního povolení by podle stěžovatelky došlo pouze k tomu, že by stěžovatelka připojila topná tělesa ve vlastním bytě na jiný zdroj tepla, a to plynový kotel, aniž by jakkoli zasáhla do centrální otopné soustavy. Fungování společných rozvodů by tím podle ní nemohlo být narušeno. Navíc není stěžovatelka již dnes svými topnými tělesy na centrální otopnou soustavu připojena a žádostí o stavební povolení usiluje pouze o to, aby mohla svá topná tělesa vytápět pomocí plynu namísto elektřiny. Stav připojení či nepřipojení k centrální otopné soustavě by tak udělením stavebního povolení zůstal nezměněn. Jedná se tedy o změny a úpravy uvnitř bytu, které se ostatních bytových jednotek nijak nedotýkají a o kterých je oprávněn rozhodovat výlučně vlastník této bytové jednotky (čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Stěžovatelka nesouhlasí rovněž se způsobem, kterým se soud vypořádal s její další námitkou, a to, že k žádnému narušení otopné soustavy nedošlo v jiných případech odpojení, které byly stavebním úřadem povoleny, mimo jiné i v domě stěžovatelky, ve kterém byla odpojena provozovna kadeřnictví. Jediný rozdíl od projednávané věci pak podle stěžovatelky spočíval v tom, že žadatelem bylo v tomto případě Město Š. (které se naopak v případě stěžovatelky udělení stavebního povolení brání). Krajský soud k uvedenému pouze konstatoval, že v uvedených ostatních případech ve věci nerozhodoval. To je pak jistě pravda, leč na pochybné nestrannosti v rozhodování stavebních úřadů, resp. zjevném preferování

jednoho z vlastníků bytových jednotek - Města Š. - to nic nemění. Podjatost pracovníků správních orgánů nemohla stěžovatelka namítat již ve stavebním řízení, neboť tato vyplynula až ze samotných rozhodnutí, zejm. rozhodnutí žalovaného. Dle přesvědčení stěžovatelky je její zájem v rozporu se zájmy dodavatele tepla, společnosti S., která je svými obchodními zájmy propojena se společnostmi vlastněnými Městem Š., zejm. společností Š. a. s., zajišťující správu domů. Na závěr stěžovatelka osvětlila účel, pro který o předmětné stavební povolení žádá, kterým jsou zdravotní potíže jejího syna v důsledku soustavného přetápění bytů dodavatelem tepla. Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný dal ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 31. 3. 2005 za pravdu krajskému soudu, že za změnu stavby je nutno považovat i změnu způsobu vytápění bytové jednotky. Jakýkoli zásah se pak dotýká celého topného systému a má důsledky pro tepelnou bilanci celého domu. Je proto třeba předmětné stavební úpravy považovat za podstatné změny týkající se společných částí domu ve smyslu ust. § 11 odst. 5 zákona o vlastnictví bytů. Podle tohoto ustanovení je k přijetí usnesení o podstatných změnách týkajících se společných částí domu zapotřebí souhlasu všech vlastníků bytových jednotek, jako podílových spoluvlastníků společných částí budovy. Skutečnost, že se stěžovatelka již od stávajícího topného systému odpojila, by pak mohla být považována za přestupek podle § 105 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, podle kterého se přestupku dopustí ten, kdo provádí stavební úpravy bez ohlášení. O narušení vlastnického práva stěžovatelky ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod se dle názoru žalovaného nejedná, neboť tento článek upravuje vyvlastnění a nucené omezení vlastnického práva, které ovšem nebylo předmětem daného řízení. Namítá-li stěžovatelka, že u jiných subjektů bylo odpojení od topné soustavy povoleno, pak se jednalo o samostatné případy bez jakékoli vazby na projednávaný případ, a tudíž nemohou být předmětem tohoto řízení. K námitce podjatosti nakonec žalovaný uvedl, že u žádného z pracovníků nebyl zjištěn ani náznak pochybnosti o nezáujatém, objektivním postoji k rozhodované věci nebo k účastníkům řízení. Navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v mezích stížních bodů uplatněných v kasační stížnosti a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Při posouzení otázek skutkových vycházel Nejvyšší správní soud ze správního spisu, z něhož ověřil tyto pro rozhodnutí ve věci podstatné skutečnosti: Stěžovatelka podala dne 14. 5. 2001 žádost o stavební povolení za účelem „stavebních úprav objektu – rekonstrukce plynoinstalace“. K žádosti byly připojeny výpis z katastru nemovitostí, technická zpráva o požárně bezpečnostních opatřeních, projektová dokumentace a souhlas některých spoluvlastníků budovy. Dle připojené dokumentace měla stěžovatelka v úmyslu odpojit svá tři otopná tělesa od současného systému vytápění panelového domu. Tato úprava neměla narušit dynamickou stabilitu a cirkulaci topné vody v systému panelového domu. Provoz plynového kotle měl být řízen prostorovým termostatem, proto nemělo hrozit zhoršení tepelně-fyzikální charakteristiky stávající stavební konstrukce. Pro napojení plynového kotle na odvod spalín mělo být instalováno originální odkouření, umístěné minimálně 300 mm pod parapetem. V průběhu řízení vyjádřily souhlas se stavení úpravou dotčené orgány státní správy – okresní hygienik a ředitel územního odboru Hasičského záchranného sboru. Dne 27. 6. 2001 stavební úřad řízení přerušil a odkázal Město Š. zastoupené Š. m. r. a. s. s námitkami na soud, neboť podle něj námitky Města Š. vyplývaly z jeho vlastnických práv k pozemkům a stavbám a překračovaly rozhodovací pravomoc stavebního úřadu. Řízení před

civilními soudy proběhlo opakovaně na úrovni soudů okresních i krajských a skončilo vydáním usnesení Krajského soudu v Ostravě, pobočky v Olomouci ze dne 24. 7. 2003, kterým tento soud potvrdil usnesení Okresního soudu v Šumperku ze dne 15. 4. 2003. Tímto bylo řízení zastaveno a věc postoupena Městskému úřadu v Š. jako orgánu příslušnému. Stavební úřad poté vyzval stěžovatelku k předložení souhlasu ostatních spoluvlastníků bytového domu. Tento se jí však nepodařilo zajistit. Naopak, dne 16. 12. 2003 byl stavebnímu úřadu doručen nesouhlas patnácti spoluvlastníků s plánovanými stavebními úpravami, ve kterém je uvedeno, že od roku 2001 se podstatně změnil jejich názor z důvodu vlhkosti, odvodu spalin, nebezpečí výbuchu atd. Rozhodnutím č. j. výst. 2010/01-IngN ze dne 14. 1. 2004 stavební úřad žádost stěžovatelky o stavební povolení na stavební úpravy v bytovém domě čp. 4315 Š., spočívající ve zhotovení samostatného plynového etážového vytápění bytu na pozemku st. p. 4315 v k. ú. Š. zamítl. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že stěžovatelka nepředložila souhlas všech podílových spoluvlastníků. U podílového spoluvlastnictví podle § 139 zákona 40/1964 Sb., občanského zákoníku v návaznosti na zákon o vlastnictví bytů jsou totiž z právních úkonů týkajících se společné věci (v tomto případě rozvodů tepla a obvodového pláště stavby domu) oprávnění a povinni všichni spoluvlastníci společně a nerozdílně.

Stěžovatelka napadla rozhodnutí stavebního úřadu odvoláním, ve kterém zejména namítá absenci konkrétního ustanovení zákona o vlastnictví bytů, o které stavební úřad své rozhodnutí opřel. Dále namítala, že k povolení stavebních úprav je nutný souhlas nadpoloviční většiny vlastníků domu ve smyslu ust. § 11 odst. 2 zákona o vlastnictví bytů a tato norma má přednost před ust. § 139 občanského zákoníku.

Žalovaný shledal odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí nedostatečným, neboť z něj nevyplývá, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl správní orgán veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, jakož ani na základě kterých důkazů a podkladů rozhodoval, listinné důkazy obsažené ve správním spisu však považoval za dostatečné k tomu, aby věc po skutkové i právní stránce posoudil sám. Žalovaný ve své právní úvaze poté uvedl, že odpojování bytu od vnitřní vyregulované otopné soustavy je nutno posuzovat v kontextu celkové tepelné bilance stavby. Při požadavcích na změnu způsobu vytápění bytů nutno vycházet především z ustanovení stavebního zákona a vyhlášky o obecných technických požadavcích na výstavbu, stanovisek DOSS, popřípadě ČSN tak, aby byly chráněny zejména veřejnoprávní zájmy. Při posuzování je třeba postupovat v souladu s ust. § 4 a 6 zák. č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií a dále s ust. § 3 zák. č. 86/2002 Sb. o ochraně ovzduší. Dále uvedl, že vzájemné vztahy vlastníků jednotek jakož i spoluvlastnictví ke společným částem budovy upravuje zákon o vlastnictví bytů. Podle tohoto zákona se ustanovení občanského zákoníku o podílovém spoluvlastnictví nepoužijí, není-li předmětem spoluvlastnictví jednotka (§ 3 odst. 1 cit. zákona). U společných částí domu tedy nelze uplatnit princip majority. Ust. § 11 odst. 5 zákona o vlastnictví bytů vyjmenovává případy, u nichž je zapotřebí k přijetí usnesení souhlasu všech vlastníků jednotek. Ve výčtu je uvedena i změna stavby, tzn. i stavební úprava, při níž se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby. I k takovéto stavební úpravě je tudíž podle žalovaného třeba souhlasu všech vlastníků, aniž by přitom muselo jít o podstatnou změnu týkající se společných částí domu, a to přestože to ust. § 13 zákona o vlastnictví bytů přímo neuvádí. Odvolání stěžovatelky proto podle ust. § 59 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb. zamítl.

O kasačních námitkách stěžovatelky uvažil Nejvyšší správní soud následovně: Pro rozhodnutí ve věci je nutno nejprve zodpovědět otázku, zda „zhotovení samostatného

plynového etážového vytápění bytu“, jak byl předmět řízení označen ve správních rozhodnutích, je změnou stavby ve smyslu § 54 z. č. 50/1976 Sb. Nejvyšší správní soud k tomu předepisuje, že stavbou ve smyslu stavebního zákona je v daném případě budova bytového domu, na pozemku parc. č. st. 4315 v k. ú. Š., nikoliv pouze bytová jednotka ve vlastnictví stěžovatelky. Obdobně jako správní orgány pak Nejvyšší správní soud při posouzení nanesené otázky vycházel z ust. § 139 b odst. 3 písm. c) cit. zákona, podle něhož změnami dokončených staveb jsou i stavební úpravy, při nichž se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby. Za stavební úpravu se pak považují i změny ve vytápění stavby, pokud se nejedná o pouhé opravy ústředního vytápění (§ 14 vyhl. č. 132/1998 Sb. a contrario). Jako druhou v pořadí pak musel Nejvyšší správní soud řešit otázku, zda zhotovení samostatného plynového vytápění bytu stěžovatelky lze považovat za změnu ve vytápění stavby, jak je výše uvedeno. I v tomto bodu musí dát soud za pravdu argumentaci uvedené v napadeném správním rozhodnutí. Zřízení samostatného plynového vytápění pro jeden byt v domě s ústředním vytápěním je možné jen při splnění povinností stanovených zákonem č. 86/2002 o ochraně ovzduší i z. č. 406/2000 Sb. o hospodaření s energií.

Podle ust. § 3 odst. 8 z. č. 86/2002 Sb. jsou fyzické a právnické osoby povinny, pokud je to pro ně technicky možné a ekonomicky přijatelné, u nových staveb nebo při změnách stávajících staveb využít centrálních zdrojů tepla, případně alternativních zdrojů, pokud je jejich provozování v souladu s tímto zákonem a předpisy vydanými k jeho provedení. Současně jsou povinny ověřit technickou a ekonomickou proveditelnost kombinované výroby tepla a energie.

Podle ust. § 6 odst. 4 z. č. 406/2000 Sb. musí vlastník budovy nebo společenství vlastníků jednotek v dokumentaci přikládané k žádosti o vydání stavebního povolení v rámci dodržení obecných technických požadavků na výstavbu prokázat splnění požadavků hospodárné spotřeby energie na vytápění, vyjádřené přípustnými hodnotami tepelné charakteristiky budovy, tepelného odporu konstrukce, tepelné stability místnosti, šíření vzduchu a vlhkosti konstrukcí, dále musí dodržet způsob určení tepelné ztráty vnitřních prostor vytápěné budovy uplatněný při stanovení celkové tepelné charakteristiky budovy. K tomu vlastník budovy, spoluvlastníci budovy nebo společenství vlastníků jednotek pořídí písemný dokument obsahující vyjmenované hodnoty. Tato povinnost se vztahuje i na vlastníky nebo společenství vlastníků jednotek, u nichž se provádí změna dokončené stavby podle zvláštního právního předpisu [§ 139 b) odst. 1 a 3 stavebního zákona] ovlivňující plnění výše uvedených požadavků a pokud se na ně vztahuje povinnost energetického auditu podle § 9 tohoto zákona.

Z předchozích demonstrativně uvedených ustanovení zákona je zřejmé, že vytápění jednotek v budově tvoří vzájemně provázaný systém, kde změna ve vytápění jednotky má vliv na vytápění domu jako celku. Připojení jednotky na samostatný plynový kotel mimo ústřední vytápění tak sice je z hlediska zákona možné, je však vázáno na řadu technických podmínek a nelze je posuzovat izolovaně, bez zřetele na celkovou tepelnou bilanci stavby a na bezpečnostní a protipožární předpisy. O tom ostatně svědčí i potřeba stanovisek zúčastněných orgánů státní správy. Lze tedy uzavřít, že zhotovení samostatného plynového etážového vytápění bytu stěžovatelky je svým charakterem změnou stavby bytového domu. Vzhledem k tomu, že tento dům je v podílovém spoluvlastnictví a k jeho správě je zřízeno společenství vlastníků, bylo podle ust. § 11 odst. 5 z. č. 72/1994 Sb. ve znění platném v době vydání napadeného správního rozhodnutí k vydání stavebního povolení nutné, aby o změně stavby přijalo shromáždění společenství vlastníků usnesení se souhlasem všech vlastníků jednotek.

Na základě této výchozí úvahy pak posoudil Nejvyšší správní soud námitky uplatněné stěžovatelkou. Především je nutno uvést, že se stěžovatelka mylí, pokud zřízení samostatného plynového vytápění považuje za změny a úpravy uvnitř bytu, které jsou výlučně v dispozici vlastníka jednotky a ostatních vlastníků se nijak nedotýkají. Jak je zřejmé z předložené technické dokumentace, minimálně odvod spalin by byl řešen přes vnější obvodovou zeď, která je v podílovém spoluvlastnictví vlastníků jednotek a stavební úprava zamýšlená stěžovatelkou by se tedy jejich práv bezprostředně dotkla. I kdyby však předchozí skutečnosti nebylo, byl by nutný souhlas všech vlastníků jednotek s ohledem na výše uvedený závěr, že změna vytápění je svým charakterem změnou stavby ve smyslu ust. § 54 a § 139 b) stavebního zákona. Z tohoto hlediska pak považuje Nejvyšší správní soud za zcela irelevantní argument stěžovatelky, že odpojení topných těles v bytě není narušením otopné centrální soustavy, neboť stěžovatelka je od ní odpojena již nyní a k žádným důsledkům nedošlo. Na tomto místě je nutno zdůraznit, že žádost stěžovatelky o stavební povolení nebyla zamítnuta z důvodů věcných, tj. z důvodu nemožnosti takové úpravy, ale z důvodu nesplnění zákonných předpokladů k věcnému posouzení, tj. kvůli tomu, že nezískala k úpravám, které jsou dle zákona považovány za změnu stavby, souhlas všech vlastníků jednotek v budově. Důvodná není dle názoru Nejvyššího správního soudu ani námitka podjatosti vznesená stěžovatelkou. Podjatost je s použitím charakteristiky uvedené v ust. § 9 z. č. 71/1967 Sb. takový vztah pracovníka správního orgánu k věci či k účastníkům nebo jejich zástupcům, který vzbuzuje pochybnosti o jeho objektivním a nestranném postupu v řízení a při rozhodnutí. Pochybnosti o nepodjatosti tedy musí vyplývat z konkrétních skutečností, které existovaly v průběhu řízení a vyšly najevo před vydáním správního rozhodnutí. V daném případě stěžovatelka nenamítala podjatost žádného konkrétního pracovníka rozhodujícího ve správním řízení a neuvedla ani žádné relevantní skutečnosti, které by mohly pochybnosti o nepodjatosti některého z pracovníků správních orgánů vzbuzovat. Podjatost nelze dovozovat jen z negativního výsledku řízení o žádosti. Poukaz stěžovatelky na skutečnost, že v obdobném případě Městu Š. stavební povolení vydáno bylo, rovněž nepovažuje Nejvyšší správní soud za relevantní. Vzhledem k důvodu, pro který byla žádost stěžovatelky zamítnuta, mohlo jít stěží po právní stránce o případ obdobný. Motivace jednoho z účastníků řízení k nevyslovení souhlasu se změnou stavby pak pod pojem podjatosti vůbec nespadá.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě netrpí vadami podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., a proto kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení ze zákona. Žalovaný správní orgán byl ve věci úspěšný, nevznikly mu však náklady řízení přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud mu pro náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 9. srpna 2006

č. j. 3 As 26/2005 - 61

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu