



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Jana Čížka a soudců JUDr. Bc. Kryštofa Horna a Mgr. Ing. Lenky Bursíkové ve věci

žalobkyně: **RDK servis, s. r. o.**, IČO: 48949833  
sídlem Kynského 126/20, Slaný  
zastoupena JUDr. Jindřichem Vítkem, Ph.D., advokátem  
sídlem Šafaříkova 201/17, Praha

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**  
sídlem Zborovská 81/11, Praha 5

za účasti osoby zúčastněné na řízení:

**Společenství vlastníků jednotek domu X**  
IČO: X, sídlem X  
zastoupena Mgr. Janem Dáňou, advokátem  
sídlem Na Ořechovce 580/4, Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 10. 2018, č. j. 138292/2018/KUSK,

takto:

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

## Odůvodnění:

### Vymezení věci

1. Městský úřad ve S. (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 18. 6. 2018, č. j. MUSLANY/23754/2018/SÚ (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), vydal podle § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 1. 2020 (dále jen „stavební zákon“) stavební povolení pro instalaci tepelných čerpadel (nový zdroj tepla a TUV) v bytovém domě č. p. X ve S. a povolil tak osobě zúčastněné na řízení (dále také „SVJ“) výstavbu uvedeného záměru a stanovil podmínky pro provedení stavby.
2. Žalovaný shora označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl odvolání žalobkyně a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.
3. Žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) se žalobkyně domáhá zrušení napadeného rozhodnutí.

### Obsah žaloby

4. Žalobkyně napadenému rozhodnutí vytkla nedostatky projektové dokumentace. Ty dle žalobkyně spočívají v tom, že neobsahují projekt skutečného odpojení od soustavy zásobování tepelnou energií (dále jen „soustava“) v jejím vlastnictví. Tím není možné rozumět pouhé uzavření kohoutu instalovaného na přípojce či jeho zaslepení. To plyne zejména z § 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 účinném do 31. 12. 2018 (dále jen „energetický zákon“), dle kterého náklady na odstranění tepelné přípojky nebo předávací stanice uhradí ten, kdo změnu nebo odpojení od rozvodného tepelného zařízení požaduje. Otázka změny způsobu vytápění není jen otázkou soukromoprávní, ale především veřejnoprávní. Žalobkyně má za to, že je nutno celou přípojku fyzicky demontovat, aby nevznikla škoda jí a ostatním odběratelům tepelné energie.
5. Projektová dokumentace dále vedle zaslepení přípojek počítá i s propojením teplovodní přípojky se zpátečkou. Žalobkyně namítala, že to by vedlo ke zcela ne hospodárnému provozu, který by způsoboval tepelné ztráty. Žalobkyně se k takovému postupu nezavázala a nemá jej v plánu. Projektová dokumentace neobsahuje alternativní řešení pro případ, že žalobkyně na tento postup nepřistoupí. Není tedy jasné, kdo projekt propojení přípojky se zpátečkou zajistí a zaplatí. S touto argumentací se správní orgány nevypořádaly a rozhodnutí je nepřezkoumatelné, popř. správní orgány nezjistily skutkový stav, o kterém by nevznikaly důvodné pochybnosti.
6. Žalobkyně vysvětlila, že u čtyřtrubkové tepelné přípojky není myslitelné pouhé zaslepení v objektu, ale musí být provedeno odpojení od primárního obvodu, což vyžaduje hydraulické vyvážení soustavy včetně demontáže přípojky, armatur a měřícího zařízení, doplnění teplotnosné látky, vyregulování soustavy atp. Jelikož žalobkyně nehodlá z výše uvedených důvodů přivod teplé vody a zpátečku propojit zkratem, dojde ke vzniku slepých ramen na zaslepených přípojkách, což může ohrožovat zbývajících uživatelů soustavy výskytem bakterií *legionella*. Zabránit tomu lze jen odpojením přivodu od primárního rozvodu a zrušením slepých ramen. Správní orgány se řádně nevypořádaly s účinky budoucího užívání stavby.

7. Žalobkyně dále poukázala na to, že nevyužívaná přípojka jí bude přinášet ztráty, které bude nucena nést sama a nebude je moci ani zahrnout do cen jí dodávaného tepla, k čemuž navrhla k důkazu cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu ze dne 1. 11. 2013, č. 2/2013.
8. Žalobkyně dále uvedla, že projektová dokumentace dostatečným způsobem neřeší elektrické zapojení tepelného čerpadla a elektrického kotle a není možné zhodnotit, zda je stávající elektrický přívod pro dům dostačující. Náklady na instalaci nové elektrické přípojky by významně navýšily cenu díla. Udávaný výkon tepelného čerpadla je uváděn při laboratorních podmínkách a neodpovídá reálnému využití. Dále bude nutné vyvážit stávající otopný systém.
9. Správní orgány dále náležitě neposoudily ekonomickou přijatelnost změny vytápění a své závěry řádně neodůvodnily, ač jde o jejich povinnost. Odkázaly pouze na výpočty stavebníka, čímž zatížily napadené rozhodnutí nepřezkoumatelností. Podle § 16 odst. 7 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění účinném do 31. 12. 2018 (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“) se navíc nezkoumá přijatelnost změny způsobu vytápění, ale nepřijatelnost stávajícího vytápění z centrálního zdroje. Vzhledem k předpokládanému snížení ceny se z pohledu žalobkyně nemůže setrvání u centrálního způsobu vytápění jevit jako ekonomicky nepřijatelné. Navíc dojde ke zvýšení ceny pro ostatní uživatele soustavy. Žalobkyně dále namítla, že propočet nebyl vyhotoven specialistou, neboť má jít o posudek zpracovaný podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření s energií, ve znění účinném do 24. 1. 2020.
10. Pro daný záměr mělo být navíc vydáno územní rozhodnutí, neboť stavba podstatně mění nároky na stavby v okolí. Právě v územním řízení by bylo možné zkoumat dopady změny způsobu vytápění na území a bylo by možné předejít problémům s rekolaudací místností, kde má být nový zdroj tepelné energie umístěn. Při výstavbě nových budov se vlastníci sítí vyjadřují k možnosti proveditelnosti připojení. Měly by tedy být zkoumány i vlivy změny na soustavu.
11. Závěrem žalobkyně namítla, že napadené rozhodnutí je pro ni překvapivé, neboť stavební úřad v jiném řízení nesouhlasil s vydáním stavebního povolení na stavbu „*Vybudování plynové kotelny S., M. č. p. X*“. Stavební úřad v uvedeném řízení požadoval předložení smlouvy, která by řešila demontáž rozvodného tepelného zařízení vč. hydraulického vyvážení okruhu kotelny a demontáž měřidel tepla. Žalobkyně s ohledem na znalost předchozí praxe spoléhala, že bude stavební úřad postupovat shodně.

### Vyjádření k žalobě a replika

12. Žalovaný odkázal ve svém vyjádření na napadené rozhodnutí. Námitky dle něj žalobkyně uplatnila již ve správním řízení a správní orgány se s nimi dostatečně vypořádaly.
13. K žalobě se vyjádřilo rovněž SVJ, které napadené rozhodnutí označilo za zákonné a věcně správné. Žalobkyně si dle SVJ podanou žalobou pouze snaží udržet stávající zákazníky jakožto odběratele tepelné energie. Projekt odpojení od soustavy projektová dokumentace obsahuje (dvěma možnými způsoby, vždy však na náklady stavebníka), a to jak v části textové, tak v části grafické. Existuje navíc možnost, že v rámci zkušebního provozu se nový zdroj tepla neosvědčí, a tak by odstranění přípojek nedávalo smysl. Přípojka, jejíž odstranění se žalobkyně domáhá, má navíc pouhé dva metry, a tudíž ztráty vzniklé z propojení přívodu a zpátečky by byly minimální. Pokud jde o kapacitu přívodu elektrické energie, za její stanovení odpovídá autorizovaná osoba, která projekt

elektroinstalace zpracovala. K ekonomické přijatelnosti SVJ uvedlo, že z výpočtu nákladů a návratnosti zařízení plyne, že nový zdroj tepla je výhodnější než ten stávající. Je přitom na SVJ, kterého dodavatele si zvolí. Zákon o ochraně ovzduší ani dle stanoviska Ministerstva životního prostředí (osobou zúčastněnou na řízení nepředloženého – pozn. soudu) neupřednostňuje využití tepla ze soustavy před zdrojem vytápění, který není stacionárním zdrojem znečištění (jako je právě tepelné čerpadlo a elektrokotel). SVJ tedy není povinno prokazovat ekonomickou přijatelnost navrhovaného zdroje. Územní rozhodnutí není pro daný záměr potřeba, neboť se nejedná o změnu účelu užívání stavby, nýbrž o stavební úpravy. Ostatně i § 77 odst. 5 energetického zákona stanoví, že změna způsobu vytápění může být provedena jen na základě *stavebního* řízení, územní řízení nevyžaduje. Rozhodnutí nebylo nepředvídatelné, stavební úřad se dle judikatury nemá zabývat soukromoprávními otázkami.

14. Žalobkyně se v replice k vyjádření SVJ ohradila vůči tomu, že by svým postupem kohokoliv nutila k odběru tepla od ní. Zcela respektuje skutečnost, že smlouva o dodávce tepelné energie zanikla uplynutím výpovědní doby ke dni 31. 12. 2019. Za změnu vytápění je třeba ve smyslu § 77 odst. 5 energetického zákona považovat veškerá technická opatření, na jejichž úhradu vzniká nárok dle věty druhé téhož ustanovení. Energetický regulační úřad za tyto náklady považuje zejména *„technický návrh odpojení, nutné výkopové a zemní práce, demontáž tepelné přípojky a zaslepení potrubí, demontáž armatur a měřícího zařízení, doplnění teplotnosné látky, vyregulování soustavy po odpojení a případně jiné skutečně vzniklé náklady přímo související s odpojením konkrétního odběrného tepelného zařízení“*. Jsou-li náklady na demontáž tepelné přípojky nákladem na provedení změny, logicky z toho vyplývá, že sama demontáž je součástí změny způsobu vytápění dle § 77 odst. 5 energetického zákona. Stavebně technické řešení změny způsobu vytápění musí zahrnovat také stavebně technické řešení stávající přípojky. To je také zásahem do technické infrastruktury rozvodného tepelného zařízení a musí se zkoumat, zda tento zásah nebude mít negativní vliv. Přípojka odpojením ztrácí svoji provozuschopnost. Stavební úřad tedy měl ve stavebním povolení (jako podmínku pro provedení stavby) stanovit technické řešení odstranění stávající přípojky a konstatovat existenci zákonné povinnosti stavebníka nahradit náklady na odpojení od soustavy (aniž by stanovil jejich přesnou výši). Měl také vést územní řízení, neboť tepelná síť žalobkyně je zařízením technické infrastruktury, které bude záměrem ovlivněno. Pokud se otázkou míry ovlivnění žalovaný odmítl zabývat, zkrátil žalobkyni na jejích právech. Žalovaný měl také věcně vypořádat i námitky soukromoprávního charakteru (zejm. otázku vzniku tepelných ztrát v soustavě nebo vytvoření podmínek pro množení bakterií *legionella*), neboť z prvostupňového rozhodnutí není zřejmé, zda se jimi stavební úřad zabýval, či nikoliv. Napadené rozhodnutí nerozlišuje soukromoprávní a veřejnoprávní rovinu problému a je tak vnitřně rozporné – na jednu stranu uvádí, že předmětem řízení není odstranění zařízení ve správě žalobkyně a na druhou stranu prvostupňové rozhodnutí uvádí, že stávající přípojka bude ponechána pro možnost případného budoucího využití a na hlavní uzávěry je možno osadit zkrat, takže jejich osud řeší. Závěrem žalobkyně uvedla, že z napadeného rozhodnutí nevyplývá, že by se žalovaný vypořádal se všemi námitkami ani nejsou zřejmé úvahy, které žalovaného vedly k rozhodnutí o zamítnutí odvolání žalobkyně. Rozhodnutí žalovaný odůvodnil jen obecně a odkázal na prvostupňové rozhodnutí – uvedl toliko, že odpojení od soustavy v projektové dokumentaci řešeno je, aniž by uvedl jak. Odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, podle kterého je odstranění přípojky otázkou soukromoprávní, aniž by uvedl, proč se s ním ztotožňuje, a v otázce elektrického zapojení tepelného čerpadla

neuevedl, proč se přiklonil k názoru stavebního úřadu a na čem tento závěr založil. Ve vztahu k technické možnosti změny způsobu vytápění odpojením od soustavy a její ekonomické přijatelnosti se žalovaný nijak nevyjádřil, rozhodnutí je tedy nepřezkoumatelné.

### **Zjištění vycházející z obsahu správního spisu**

15. Ze správního spisu vyplývá, že SVJ dne 27. 6. 2017 požádalo o stavební povolení záměru instalace tepelných čerpadel jako nového zdroje tepla a teplé užitkové vody (dále jen „TUV“) pro bytový dům č. p. X ve S. v jeho správě. K žádosti přiložilo stanovisko odboru životního prostředí Městského úřadu S., ve kterém je mimo jiné uvedeno, že tepelné čerpadlo a elektrokotel nejsou zdroje znečišťování ovzduší dle zákona o ochraně ovzduší.
16. Dne 19. 7. 2017 stavební úřad oznámil zahájení stavebního řízení žalobkyni. Ta ve vyjádření ze dne 4. 5. 2017 uvedla mimo jiné to, že jí SVJ doručilo výpověď smlouvy o prodeji a nákupu tepelné energie, která zanikne dne 31. 12. 2019, a je tedy nutno projektovou dokumentaci doplnit o projekt konečného odpojení od soustavy. Dne 28. 7. 2017 pak žalobkyně podala ke stavebnímu záměru námítky, ve kterých uplatnila některé z argumentů, které následně zopakovala v žalobě.
17. Stavební úřad vydal 5. 9. 2017 stavební povolení, které následně žalovaný k odvolání žalobkyně dne 11. 1. 2018 zrušil. Důvodem bylo to, že stavební úřad ve výroku svého rozhodnutí uvedl, že bude zachováno stávající využití místnosti, ve které mělo být tepelné čerpadlo instalováno (prádelna), ač podle projektové dokumentace má být tato místnost využívána jako strojovna.
18. Žalobkyně dne 14. 5. 2018 podala námítky, které odpovídají žalobním bodům. Stavební úřad námítky zamítl a dne 18. 6. 2018 vydal prvostupňové rozhodnutí. Uvedl, že dojde pouze k zaslepení tepelné přípojky a stávající vedení bude ponecháno. Předložená smlouva mezi SVJ a žalobkyní neupravuje podmínky odpojení, otázka demontáže přípojky je otázkou soukromoprávní. Stavební úřad konstatoval, že žalobkyně akceptovala výpověď smlouvy, kterou podalo SVJ. Technické řešení zaslepení nebo případné propojení zkratem není předmětem stavebního řízení, neboť nejde o stavbu ve smyslu stavebního zákona. Otázkou náhrady škody či nákladů na odpojení se stavební úřad nezabývá. Hydraulické vyvážení soustavy není nutné, postačí vyvažovací armatura ve zkratu přípojky. Tím bude zajištěn trvalý průtok a nevznikne slepé rameno. Stavební úřad v obdobné věci vydal jen jedno rozhodnutí, a to dne 14. 12. 2010, dle názoru stavebního úřadu se jednalo o jiný druh stavebního zásahu do budovy a zařízení. Stavební úřad nepochybnil, že žalobkyni vzniknou náklady, to je však nutno řešit prostřednictvím § 77 odst. 5 energetického zákona. Povinnost prokázání ekonomické přijatelnosti byla splněna předložením výpočtu nákladů a porovnáním vypočtené ceny za měrnou jednotku tepla. Zpracování energetického posudku energetickým specialistou podle § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší není potřeba, neboť nejde o stacionární zdroj znečišťování ovzduší. Nejedná se o novou stavbu ani stavbu, která by měla podstatný vliv na okolní prostředí, nároky podstatně nemění, a proto není třeba územního řízení.
19. Žalobkyně dle 4. 7. 2018 podala proti stavebnímu povolení odvolání na základě stejných námitek, které uplatnila v žalobě. Žalovaný dne 1. 11. 2018 doručil žalobkyni napadené rozhodnutí, kterým odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. S jeho odůvodněním se ztotožnil a uvedl, že žalobkyně nemůže žádného odběratele nutit k trvalému odběru zboží od jednoho dodavatele ani se podílet na nákladech spojených

s eventuálním nevyužitím jeho dodavatelských kapacit a popírat tak principy tržního podnikání.

### **Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu**

20. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích včas uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
21. Soud o žalobě rozhodl bez jednání, neboť s tím účastníci vyslovili implicitní souhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Dokazování soud neprováděl. Provedení žalobkyní navrhaných rozhodnutí by bylo nadbytečné, neboť jsou obsažena ve správním spise, jehož obsah dle judikatury nevyžaduje provádění dokazování (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu soud k důkazu neprovedl, neboť není pro jeho rozhodování relevantní.

### **Posouzení žaloby soudem**

#### *Právní základ*

22. Podle § 77 odst. 4 energetického zákona může odběratel tepelné energie zřídit a provozovat náhradní nebo jiný zdroj tepelné energie, který je propojen s rozvodným tepelným zařízením nebo může ovlivnit jeho provoz, teplonosnou látku v rozvodném tepelném zařízení nebo její parametry, pouze po písemné dohodě s držitelem licence na rozvod tepelné energie. Podle odst. 5 změna způsobu dodávky nebo změna způsobu vytápění může být provedena pouze na základě stavebního řízení se souhlasem orgánů ochrany životního prostředí a v souladu s územní energetickou koncepcí. Veškeré vyvolané jednorázové náklady na provedení těchto změn a rovněž takové náklady spojené s odpojením od rozvodného tepelného zařízení včetně odstranění tepelné přípojky nebo předávací stanice uhradí ten, kdo změnu nebo odpojení od rozvodného tepelného zařízení požaduje.
23. Podle § 16 odst. 7 věty první zákona o ochraně ovzduší je právnická osoba povinná, je-li to technicky možné, při změnách stávajících staveb využít pro vytápění teplo ze soustavy zásobování tepelnou energií nebo zdroje, který není stacionárním zdrojem. Tato povinnost se nevztahuje mj. na případy, kdy energetický posudek prokáže, že využití tepla ze soustavy zásobování tepelnou energií nebo zdroje energie, který není stacionárním zdrojem, není pro povinnou osobu ekonomicky přijatelné. Podle § 2 písm. b), c) a e) téhož zákona je stacionárním zdrojem ucelená technicky dále nedělitelná stacionární technická jednotka nebo činnost, které znečišťují nebo by mohly znečišťovat, přičemž znečišťováním se rozumí vnášení jedné nebo více znečišťujících látek (tj. látek, které svou přítomností v ovzduší má nebo může mít škodlivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí anebo obtěžuje zápachem) do ovzduší.
24. V citovaném § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší je upravena preference vytápění (nikoliv ohřevu vody) ze soustavy zásobování tepelnou energií před ostatními stacionárními zdroji vytápění. Jde o omezení volby vlastníka při změně způsobu vytápění v zájmu ochrany ovzduší. Základní myšlenka je ta, že výroba tepelné energie v soustavě

zásobování tepelnou energií zatíží ovzduší méně než výroba v individuálním stacionárním zdroji. Tento legitimní cíl pak ospravedlňuje, proč, nemá-li to na vlastníka významnější ekonomické dopady, tj. není to pro něj ekonomicky nepřijatelné, je povinen se k soustavě zásobování tepelné energie, je-li to technicky možné, připojit, a je-li k ní připojen, neodpojovat se, není-li jím zamýšlený jiný způsob vytápění buď nestacionárním zdrojem, anebo sice stacionárním, ale ekonomicky přijatelnějším. Odpojení od soustavy zásobování tepelnou energií je tak podle citovaného ustanovení možné tehdy, pokud dodávka tepelné energie ze soustavy zásobování tepelnou energií bude nahrazena dodávkou tepelné energie ze zdroje, jenž nemá charakter stacionárního zdroje znečištění (tedy např. tepelným čerpadlem), protože taková změna není pro kvalitu ovzduší v daném místě negativní. Cílem předmětného ustanovení je chránit kvalitu ovzduší v daném místě, a tak nehraje roli, že např. elektřina pro přímotopy či tepelná čerpadla je většinou vyráběna ve výrobnách elektřiny, které mají charakter stacionárního zdroje, protože ten se v daném místě nenachází. Má-li nově k vytápění sloužit nový stacionární zdroj, je to možné jen tehdy, bude-li splněno, že dodávka tepelné energie pro vytápění ze soustavy zásobování tepelnou energií bude ekonomicky nepřijatelná, přičemž přijatelnost se posuzuje jen z hlediska vlastníka [srov. EICHLEROVÁ, Kateřina. *Energetický zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), § 77].

*Aktivní žalobní legitimace žalobkyně*

25. Soud úvodem připomíná, že otázkou odpojování od soustav se správní soudy zabývaly zejm. na základě žalob teplařenských společností opakovaně (obdobnými námitkami se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 23. 3. 2017, č. j. 10 As 299/2016 - 29). Judikaturu týkající se této problematiky lze považovat za ustálenou a soud nemá důvod se od ní odchýlovat. Především je nutno poukázat na to, že podle ní (viz zejm. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, č. j. 10 As 84/2014 - 59, bod 48) provozovatel soustavy není účastníkem řízení podle § 77 odst. 5 energetického zákona ve spojení s § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší, který by mohl hájit veřejný zájem, a to ani prostřednictvím posuzování ekonomické přijatelnosti změny způsobu vytápění. Rozsah a povaha jeho námitek jsou determinovány důvodem jeho účastenství podle § 109 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, tedy ochranou vlastnictví tepelného zařízení a rozvodů v bytovém domě, pokud by na tomto jeho zařízení či technologii byly činěny nějaké zásahy. Posouzení věci z hlediska provozovatele či vlastníka soustavy zásobování tepelnou energií či ostatních odběratelů není relevantní.
26. Žalobkyně tedy nemůže s úspěchem uplatňovat výtky, které se její právní sféry nedotýkají. Nepřísluší jí pozice dohlázečky nad zákonností postupu a rozhodnutí správních orgánů a není subjektem, který by byl oprávněn podat žalobu ve veřejném zájmu ve smyslu § 66 s. ř. s. Nemožnost podat žalobu ve veřejném zájmu dle § 66 s. ř. s. a charakter s. ř. s. jako „obranné“ normy, jakož i determinování toho, co mohou účastníci s úspěchem před správním soudem namítat, právě jejich postavením a důvodem účastenství ve stavebním řízení, je zmiňováno v řadě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2018, č. j. 8 As 47/2005 - 86, Sb. NSS 1764/2009, též rozsudky ze dne 3. 3. 2011, č. j. 7 As 108/2010 - 71, ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 52/2011 - 159, ve vztahu k projednávané problematice způsobu vytápění pak zejména rozsudky ze dne 11. 4. 2014, č. j. 5 As 91/2013 - 50, ze dne 30. 4. 2015, č. j. 4 As 70/2015 - 27 a výše citovaný rozsudek ze dne 25. 9. 2014, č. j. 10 As 84/2014 - 59).

27. V tomto ohledu se námitky žalobkyně spočívající v poukazování na údajně nedostatečné zpracování projektu elektroinstalace u nového způsobu vytápění a nesprávného zhodnocení ekonomické výhodnosti záměru zcela mívají s její právní sférou. V prvním případě žalobkyně nijak netvrdí, jak se nedostatečná kapacita elektrické přípojky nebo nutnost vyvážení stávající otopné soustavy v bytovém domě dotýká jejích vlastnických práv k tepelným přípojkám (a takové dotčení soud pokládá za vyloučené). Pokud jde o druhý případ, soud obecně souhlasí s žalobkyní v tom, že je úkolem stavebního úřadu, aby ověřil, že údaje uváděné stavebníkem ve vztahu k ekonomické nepřijatelnosti odpovídají skutečnosti. Jak však vyplývá z výše uvedené judikatury, žalobkyně touto námitkou brání veřejný zájem, což jí nepřísluší. Soud tyto žalobní body shledává nedůvodnými pro absenci aktivní žalobní legitimace žalobkyně.
28. Soud v tomto kontextu navíc poukazuje na to, že v projednávaném případě je centrální vytápění nahrazováno tepelným čerpadlem (na rozdíl od převážné většiny výše citované judikatury, kde jde zpravidla o přechod na vytápění plynovými kotli), u kterého orgán ochrany životního prostředí konstatoval, že nejde o stacionární zdroj znečištění ve smyslu zákona o ochraně ovzduší (s čímž soud souhlasí, neboť při běžném provozu tepelné čerpadlo při vytápění zpravidla do ovzduší vypouští pouze ochlazený vzduch). Ekonomické zhodnocení proto nebylo vůbec nutno vyžadovat. Jen pro úplnost soud dodává, že úvahy o ekonomické výhodnosti jednotlivých způsobů vytápění *z pohledu žalobkyně* jsou zcela irelevantní a není jejím úkolem hodnotit, zda jsou použité podklady dostatečné či zpracované osobou s příslušnou kvalifikací.

#### *Nepřezkoumatelnost*

29. Žalobkyně namítla nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, přičemž podrobné příklady této vady uvedla v převážné míře až v replice po uplynutí lhůty k podání žaloby. Žalobkyně měla za to, že napadené rozhodnutí neobsahuje jasným a výstižným způsobem vyjádřené důvody, o něž správní orgán opírá své skutkové a právní závěry a žalovaný se navíc nevypořádal s jejími odvolacími námitkami. Soud k tomu uvádí, že napadené rozhodnutí a prvostupňové rozhodnutí tvoří argumentačně jeden celek. Pokud se žalovaný ztotožnil se závěry stavebního úřadu, nepochybil, odkázal-li na ně a nepředkládal svou vlastní argumentaci, zvláště pak za situace, kdy odvolací důvody do značné míry kopírovaly námitky uplatněné žalobkyní před stavebním úřadem. Soud neshledal, že by napadené rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné z důvodu absence vypořádání žalobkyní uplatněných odvolacích námitek. Žalovaný se odvolacími námitkami zabýval a dostatečně se s nimi dle názoru soudu vypořádal, byť tak učinil stručně, souhrnně a v některých případech jen implicitně. Nelze říci, že by pouze suše konstatoval, že prvostupňové rozhodnutí je správné a věcně jej nepřezkoumával, jak naznačuje žalobkyně. Z kontextu odůvodnění napadeného rozhodnutí a prvostupňového rozhodnutí lze jasně dovodit, proč žalovaný shledal odvolací námitky nedůvodnými a na základě jakých úvah k tomuto závěru dospěl. Nosné důvody napadeného rozhodnutí se zjevně opírají o závěr, že způsob odpojení od soustavy v projektové dokumentaci řešen *je* (tedy zaslepením/uzavřením s možností osazení zkratu), a o právní názor žalovaného, že toto řešení je dostatečné a že z něj vyplývající komplikace na straně žalobkyně nejsou předmětem stavebního řízení, ale soukromoprávního vypořádání mezi ní a SVJ (srov. str. 10-11 napadeného rozhodnutí a zejména str. 9-11 prvostupňového rozhodnutí, např. bod 1 vč. tam uvedených odkazů na příslušné součásti projektové dokumentace, bod 2 a 6 atd.). Tyto závěry žalovaný opřel i o judikaturu Nejvyššího správního soudu, přičemž není rozhodně jeho povinnost

vysvětlovat, proč se jí řídil (naopak by bylo jeho povinností vysvětlit, pokud by se od ní odchýloval). Z výše uvedeného vyplývá i odpověď na námitky týkající se technických možností odpojení od soustavy. Jelikož žalobkyně ve svém odvolání skutečně polemizovala s ekonomickým hodnocením změny způsobu vytápění na základě předpokladů o budoucím poklesu ceny tepla, nelze žalovanému vytýkat, že takové námitky označil za spekulativní a ztotožnil se implicitně se závěry prvostupňového rozhodnutí stran ekonomické výhodnosti nového zdroje vytápění (str. 11, bod 9). Především však, jak bylo uvedeno výše, ekonomické hodnocení vůbec nebylo potřeba, a i kdyby bylo, žalobkyni by v tomto ohledu nesvědčilo žádné veřejné subjektivní právo, jehož ochrany by se mohla domáhat. Pravou podstatou žalobkyniny námitky tedy není to, že by se k jejím námitkám správní orgány nevyjádřily, ale to, že s k nim nevyjádřily tak, jak požadovala. Soud tak neshledal tuto námitku důvodnou.

#### *Způsob odpojení od soustavy*

30. Z výkresu „*SCHÉMA ODPOJENÍ CZT*“ z března 2017 vyplývá, že dosavadní způsob dodávek tepla a TUV byl realizován prostřednictvím čtyřtrubkové přípojky, která obsahovala vedení topné vody a vratné vody (vytápění) a vedení teplé vody a cirkulace (TUV). Odpojení má proběhnout uzavřením kulových ventilů a zaplombováním uzávěrů. *Dle požadavku* žalobkyně je zde možné osadit zkrat. Napojení bude zachováno jako záložní zdroj pro případ nutnosti napojení na rozvody žalobkyně. Napojení nového okruhu cirkulace TUV a topné vody z tepelného čerpadla má proběhnout za hranicí vlastnictví zařízení žalobkyně. V textové části projektové dokumentace „*D.1.4 a - TECHNICKÁ ZPRÁVA*“ z dubna 2017 je uvedeno, že napojení topné vody, teplé užitkové vody a cirkulace bude provedeno na stávající domovní rozvody a nebude zasahováno do majetku žalobkyně, stejně jako při odpojení od soustavy. Stávající přípojka bude ponechána pro možnost případného budoucího využití, přičemž za hlavními uzávěry je dle požadavku žalobkyně možno osadit zkrat s regulačním kohoutem.
31. Z uvedených dokumentů a rovněž výše odkazovaného odůvodnění rozhodnutí správních orgánů (zejm. str. 9-10 prvostupňového rozhodnutí, bod 2) je patrné, že byl povolen stavební záměr SVJ spočívající v instalaci nového způsobu vytápění. Způsob odpojení od soustavy byl jednoznačně řešen tak, že primárním způsobem je zaslepení přípojky (uzavření kohoutů a zaplombování). Alternativně, pokud si to bude žalobkyně přát, může SVJ zajistit propojení dvojic potrubí zkratem tak, aby byla zajištěna cirkulace a nedocházelo ke vzniku slepých ramen. Vzhledem k tomu, že tyto úkony představují v zásadě jednoduché instalátérské práce na potrubí uvnitř budovy, které není stavbou, není technické řešení předmětem stavebního řízení.
32. K námitkám týkajícím se neehospodárnosti se správní orgány správně vyjádřily tak, že je to otázka soukromoprávního vypořádání mezi žalobkyní a SVJ. Napadené rozhodnutí nijak nepředjímá, že musí být přípojky fyzicky odstraněny. Naopak projektová dokumentace počítá s tím, že zůstanou zachovány jako „záložní“ přístup k alternativnímu zdroji vytápění, čemuž nic nebrání.
33. Soud opakuje, že rozhodnutí jsou v tomto směru zcela jasná a nejsou nepřezkoumatelná, jak žalobkyně tvrdí. Soud ani neshledal, že by žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav, jak žalobkyně poněkud nejasně v žalobě uvádí.
34. Stavební řízení je řízení o žádosti a jeho předmět vymezilo SVJ tím, že pro sebe žádalo stavební povolení na instalaci tepelného čerpadla, které si nutně vyžádá zásah do stávajících domovních rozvodů a jejich přepojení od soustavy na nový způsob vytápění. Stávající

přípojky v majetku žalobkyně však předmětem stavebního řízení (nad rámec jejich uzavření kohouty/zaslepení a případného propojení, v čemž nelze spatřovat žádný rozpor, jak sugeruje žalobkyně) nebyly, k tomu by ostatně byl nutný souhlas žalobkyně. Je na žalobkyni, zda je ponechá na svém místě, nebo dojde k závěru, že pro ni není hospodárné je udržovat jen kvůli hypotetické možnosti budoucího zájmu SVJ připojit se opětovně k soustavě. Pokud se rozhodne pro odstranění přípojek, bude na ní, aby zvolila způsob a postup demontáže a zajistila si k tomu potřebná povolení. Disponuje totiž jako jejich vlastník potřebnou dokumentací a především také nejlepším přehledem o tom, co je z hlediska soustavy a zájmu jejích zbylých uživatelů zapotřebí učinit. Je to ostatně její majetek a vlastnictví zavazuje (srov. čl. 11 odst. 3 zákona č. Listiny základních práv a svobod, uveřejněné pod č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Tím není dotčeno její právo požadovat po SVJ v souladu s § 77 odst. 5 energetického zákona náhradu takto vyvolaných jednorázových nákladů. Tato otázka je však, jak správně správní orgány uvedly, čistě soukromoprávní. Citované ustanovení energetického zákona nelze vykládat tak, že by stanovilo podmínky provedení stavby. Není ostatně zřejmé, k čemu by taková podmínka sloužila a co by mělo být následkem jejího nedodržení (nezaplacení nákladů). Norma takto zakládá zákonný nárok vlastníka soustavy požadovat proplacení mimo jiné těch nákladů, které mu vzniknou tím, že se její uživatel od soustavy odpojil a přípojky bylo nutné odstranit. Základ takového nároku vzniká *ex lege* a rozhodnutí stavební úřadu nemá na tento nárok žádný vliv. Konkrétní výše nákladů pak bude vyplývat z okolností, které zpravidla budou známy až po realizaci změny způsobu vytápění, přičemž rozhodnutí sporu o výši nákladů je předmětem práva soukromého, nikoliv veřejného (např. pokud jde o určení konkrétních nákladů, u nichž lze prokázat přímou souvislost s odpojením, srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 3. 2014, sp. zn. 33 Cdo 4273/2013).

35. To platí jak o možnosti budoucího odstranění přípojek, tak o technických a hospodářských potížích plynoucích ze samotného přerušení dodávek tepla od žalobkyně. Primárně k němu má dojít uzavřením/zaslepením přípojek, což by vedlo ke vzniku slepých ramen, kde se může množit *legionella*. Tomu může být zabráněno osazením zkratu, který by zajistil cirkulaci, to by však zase vedlo k větším tepelným ztrátám na úkor žalobkyně. Ačkoliv stavební úřad k námitkám žalobkyně v tomto směru uvedl, že k nim nepřihlíží, ve skutečnosti je však vypořádal právě tím, že poukázal na obě tyto možnosti, které projektová dokumentace připouští, a ve zbytku odkázal na pravidla vypořádání, která § 77 odst. 5 energetického zákona zakotvuje. Nelze však hovořit o námitkách občanskoprávní povahy, o kterých by měl stavební úřad podle § 114 odst. 3 stavebního zákona povinnost rozhodovat. Nejvyšší správní soud v této souvislosti opakovaně judikoval, že „*obtíže technického rázu související s odpojením objektu od soustavy, byť i mohou vést ke zvýšení nákladů či k nutnosti repase soustavy, nejsou důsledkem provedení stavebního záměru povoleného ve stavebním řízení, nýbrž jde o důsledky ukončení soukromoprávního vztahu mezi provozovatelem SZTE a odběratelem*“ (viz např. rozsudek ze dne 17. 1. 2019, č. j. 5 As 233/2017 - 30, ze dne 3. 8. 2016, č. j. 1 As 258/2015 - 37, či ze dne 29. 9. 2016, č. j. 9 As 238/2015 - 38). Soud se zcela ztotožňuje i se závěry Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci, ze dne 5. 12. 2012, č. j. 59 A 65/2011 - 68, z něhož vyplývá, že pokud změna způsobu vytápění bytového domu ve smyslu § 77 odst. 5 energetického zákona a umístění nového zdroje tepla a jeho napojení na stávající vnitřní rozvody nevyvolá nutnost stavebně technického odstranění jeho částí (s výjimkou odpojení od původního tepelného zařízení v podobě uzavření ventilů a zaslepení přívodů), je otázka dalšího setrvání části původního rozvodného tepelného zařízení ve vlastnictví dosavadního dodavatele tepla v

prostorách bytového domu otázkou soukromoprávní, k jejímuž řešení nejsou správní orgány ve stavebním řízení povolány. Rozhodnutí správních orgánů dle citovaného rozhodnutí nejsou nezákonná jen proto, že neřeší odstranění části původního rozvodného tepelného zařízení ve vlastnictví dosavadního dodavatele tepla, i když ten s jeho setrváním v předmětném objektu z důvodu vyšších nákladů na jeho údržbu nesouhlasí.

36. Žalobní bod tedy není důvodný.

#### *Územní rozhodnutí*

37. Podle § 81 odst. 2 stavebního zákona rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území vyžadují takové změny v užívání stavby, pro které je vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, nebo mají nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Napadené rozhodnutí uvádí, že z § 81 odst. 2 stavebního zákona nevyplývá, že by posuzovaná stavba provedení územního řízení vyžadovala.

38. Dle žalobkyně je však takového rozhodnutí třeba proto, že stavba podstatně mění nároky na své okolí a dochází k ovlivnění teplovodní sítě. Posuzování záměru v územním řízení nevylučuje ani výše citovaná odborná literatura v případech, kdy *změna má kvalifikovaný vliv na životní prostředí (nový zdroj emisí) nebo vyvolá nové nároky na veřejnou technickou infrastrukturu. Soustava zásobování tepelnou energií má charakter veřejné technické infrastruktury a novými nároky nejsou jen nároky na zvýšení její kapacity, ale mohou to být i nároky na její úpravu vyvolané snížením kapacity.*

39. Ze správního spisu však žádné nové nároky na infrastrukturu vyvolané snížením kapacity nevyplývají. Stávající soustavu bude možné nadále provozovat, byť může docházet k jistým ztrátám. Žalobkyně se může a nemusí rozhodnout demontovat přípojky vedoucí k bytovému domu, s čímž budou spojeny náklady. To však je, jak bylo výše uvedeno, otázkou soukromoprávního vztahu mezi žalobkyní a SVJ. Jakkoliv není ze správního spisu zřejmé, jak velký podíl tvořila spotřeba bytového domu na celkovém množství tepla produkovaném v soustavě žalobkyní, lze očekávat, že jediným důsledkem odpojení jednoho bytového domu od soustavy bude menší či větší snížení této produkce (spolu s odpovídajícím snížením emisí z centrálního zdroje).

40. Za těchto okolností nelze o nových nárocích na infrastrukturu hovořit. Nutnost vedení územního řízení podle § 81 stavebního zákona neshledal (a to ani v případě stavebního záměru, který obsahoval odpojení od soustavy zásobování tepelnou energií a instalaci tří nových plynových kotlů) ani Nejvyšší správní soud, který ve výše citovaném rozsudku č. j. 9 As 238/2015 - 38, bod 44, uvedl: *„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.“* Vedení územního řízení nebylo potřeba a žalobní bod není důvodný.

#### *Legitimní očekávání a správní praxe*

41. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009 - 233, vyplývá, že § 2 odst. 4 správního řádu je nutné vykládat především tak, že pokud v okamžiku rozhodování správního orgánu existují jiná jeho rozhodnutí pojednávající o skutkově týchž či obdobných případech, je nutno chránit víru účastníků, že správní orgán bude také v jejich případě rozhodovat stejným způsobem. Existence možnosti účastníků řízení spolehnout se na to, že jejich věc správní orgán posoudí stejným způsobem, jakým již dříve posoudil skutkově obdobné či stejné věci, je nezbytnou součástí jednoho ze základních znaků právního státu – právní jistoty. Zásada legitimního očekávání účastníka správního řízení však nemá absolutní hodnotu a je omezena jinými zásadami, jež je v rámci správního řízení správní orgán povinen respektovat, zejména zásadou legality (§ 2 odst. 1 a 2 správního řádu) či zásadou účelnosti a souladu zvoleného řešení s veřejným zájmem (§ 2 odst. 4 správního řádu). Jedním ze závažných důvodů, na základě nichž může správní orgán prolomit legitimní očekávání účastníků správního řízení, by mohl být např. rozpor rozhodování správního orgánu s právními předpisy. Avšak i v případě opodstatněné změny v rozhodovací činnosti správních orgánů musí být změna správní praxe řádně odůvodněna.
42. Žalobkyně v žalobě odkázala na rozhodnutí stavebního úřadu, který dle ní v obdobné věci postupoval zcela opačně. Napadené rozhodnutí k žalobkyní uvedenému příkladu jiného postupu stavebního úřadu uvádí, že se jednalo o vybudování plynové kotelny z roku 2010 a že jeden případ nezakládá ustálenou rozhodovací praxi. Současně uvádí, že stavební úřad musel reagovat na vývoj judikatury a právní úpravy, aniž by konkrétně uvádělo, v čem tento vývoj spočíval.
43. Jakkoliv lze toto odůvodnění považovat za velmi kusé a obecné, žalobkyně (která v odkazovaném řízení figurovala jako zástupkyně účastníka řízení) nikterak toto tvrzení v žalobě nerozporovala a odkazované rozhodnutí ani nepředložila. Soud se tedy nemohl nezabývat tím, zda skutečně šlo o obdobný případ a zda skutečně stavební úřad rozhodl v minulosti na základě výkladu, který byl později překonán. Je však pravdou, že zásadní judikatura vztahující se ke klíčovému § 77 energetického zákona vznikla, jak je patrné i z výše citovaných rozhodnutí, až po roce 2010.
44. V tomto směru vzhledem k obecnosti námitky a jejímu nedostatečnému podložení písemnostmi nelze napadenému rozhodnutí ani postupu stavebního úřadu nic vytknout. Vzhledem k tomu, že žalobkyně poukázala na jediné rozhodnutí, a to navíc vydané osm let před napadeným rozhodnutím, nemohlo toto založit ani ustálenou správní praxi, ani vyvolat na straně žalobkyně legitimní očekávání v to, že bude správní orgán „navěky“ rozhodovat stejně.
45. Žalobní bod tedy není důvodný.

#### **Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení**

46. Vzhledem k tomu, že žalobní body jsou nedůvodné a soud nezjistil žádné vady, k nimž by byl povinen přihlédnout i bez námitky, zamítl žalobu jako nedůvodnou (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
47. O náhradě nákladů řízení v případě účastníků řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla v řízení úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v

řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady na běžnou administrativní činnost a ostatně je ani nepožadoval.

48. Osobě zúčastněné na řízení mohou podle § 60 odst. 5 s. ř. s. vzniknout náklady řízení jen v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil. Jelikož soud v tomto soudním řízení osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti neuložil a neshledal pro přiznání náhrady nákladů řízení ani jiné důvody hodné zvláštního zřetele, rozhodl tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

#### **Poučení:**

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

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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

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

Praha 19. května 2021

**Mgr. Jan Čížek, v. r.**  
předseda senátu