



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Miroslava Makajeva a Mgr. Lenky Oulíkové ve věci

žalobce: **Ing. J. P.**,
bytem X,

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

za účasti: 1. P. J.,
bytem X
2. J. H.,
bytem X,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 7. 2022, č. j. 089181/2022/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 7. 2022, č. j. 089181/2022/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 4 125 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) se žalobce domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl společné odvolání žalobce a J. P. a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Kolín (dále jen „stavební úřad“) ze dne 17. 5. 2022, č. j. MUKOLIN/SU 110758/20-Hav (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž bylo žalobci a J. P. podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) nařízeno odstranění stavby tepelného čerpadla osazeného u rodinného domu č. p. XA ve X na pozemku st. p. č. XB v katastrálním území X.

Obsah žaloby

2. Žalobce v žalobě namítá, že od společnosti ACOND dostal v roce 2016 informaci, že pro tepelné čerpadlo typu vzduch-voda o výkonu 12 kW není třeba žádné povolení. Sám si ověřil, že dle § 103 odst. 1 písm. e) bodu 9 stavebního zákona se pro tepelné čerpadlo nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení. Čerpadlo zprovoznil v roce 2017. Několik let po instalaci si začal soused P. J. stěžovat. Po kontrolní prohlídce dne 15. 9. 2020 a vzájemné písemné komunikaci se stavebním úřadem žalobce dospěl k tomu, že ho „dohadování s úřadem nebaví“, a snažil se věc vyřešit. Vedoucí stavebního úřadu ho v dopise ze dne 6. 1. 2021 informovala, že osazení tepelného čerpadla podléhá vydání územního souhlasu. V reakci na toto sdělení tedy žalobce podal dne 1. 2. 2021 žádost o územní souhlas, ačkoli mu stavební úřad nebyl schopen vysvětlit nutnost provedení dodatečných opatření dle stavebního zákona. Vyplněný formulář žádosti o územní souhlas na doporučení pracovnice podatelny přepsal na formulář oznámení záměru. K němu přiložil své vyjádření, doklad o nabytí nemovitosti, svou komunikaci s krajskou hygienickou stanicí, plánek s umístěním čerpadla a kopii části technického listu s uvedením hlučnosti čerpadla 39 dB ve vzdálenosti 6 m. Dle žalobce stavební úřad porušil § 2, § 4, § 5, § 6 a § 7 správního řádu. Žalobce namítá, že žádnou žádost ani ohlášení dle stavebního zákona nepodal, neboť dle jeho názoru to nebylo s ohledem na § 103 odst. 1 písm. e) bod 9 stavebního zákona třeba. Nesouhlasí s tím, že mu je přesto ukládáno čerpadlo odstranit. Ve spojení s § 108 stavebního zákona považuje podání žádosti za nesmyslné, neboť by měl být pouze poučen o oprávnění provést záměr, který nevyžaduje povolení ani ohlášení. Namítá také, že od 1. 2. 2021 až do 7. 9. 2021 nebyl vyzván k doplnění dokladů ani jinému konstruktivnímu jednání. Až dne 7. 9. 2021 obdržel sdělení, že pro stavbu, která byla realizována, nelze vydat územní souhlas, ale musí být projednána podle § 129 odst. 2 stavebního zákona. Od 1. 2. 2021 do rozhodnutí o odstranění stavby uběhlo 16 měsíců. Kromě výše uvedených zásad správního řádu žalobce poukazuje na § 95 odst. 3 stavebního zákona, který ukládá stavebnímu úřadu jednat vstřícně. Postup dle § 129 s nutností dodatečného stavebního povolení pro stavbu, která nevyžaduje ohlášení, není vstřícným jednáním. Vzniká tím nutnost žádat o dodatečné stavební povolení dle § 129 stavebního zákona, do které je vmanipuloval stavební úřad. K povolení nedají souhlas sousedé J. a S. Žalobce též namítá, že vedoucí stavebního úřadu nemá respekt k veřejnému zájmu na snižování emisí a podpoře energetické soběstačnosti. Dále uvádí, že před nařízením odstranění stavby v květnu 2022 uzavřel smlouvu na instalaci domácí solární elektrárny a uhradil zálohy, o čemž byl stavební úřad informován.

Vyjádření žalovaného

3. Žalovaný s žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Ve vyjádření zopakoval argumentaci uvedenou v napadeném rozhodnutí. Uvedl, že stavební úřad v oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby žalobce poučil o možnosti podat žádost o dodatečné povolení stavby, čehož nevyužil. Stavbu zahájenou bez opatření stavebního úřadu nelze povolit postupem dle § 96 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, ale pouze postupem podle § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona za splnění podmínek tam uvedených. Žalovaný v napadeném rozhodnutí vysvětlil, že mezi ustanoveními stavebního zákona není rozpor. Veškeré stavby a stavební činnosti vyžadují opatření stavebního úřadu, a to územní rozhodnutí a stavební povolení, pokud není výslovně stanoveno, že je lze povolit v režimu územního souhlasu a ohlášení stavby, nebo pouze na základě územního souhlasu, případně že nevyžadují žádné opatření. V tomto případě se jedná o umístění zdroje tepla o výkonu do 20 kW, který dle § 103 odst. 1 písm. d) bodu 9 stavebního zákona nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení, musí však být umístěn vydáním územního souhlasu, a nejsou-li splněny podmínky § 96 odst. 3 stavebního zákona, v řízení o umístění stavby územním rozhodnutím dle § 92 stavebního zákona. Pokud stavební úřad zjistí, že stavba, pro kterou postačí územní souhlas, byla zahájena bez tohoto souhlasu, oznámení záměru odloží a postupuje dle § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Odložení se jen poznamená do spisu a oznamovatel se o něm vyrozumí.

Replika žalobce

4. Žalobce v replice k vyjádření žalovaného odmítl, že by žalovaný vyjasnil rozpor mezi ustanoveními stavebního zákona. Pouze konstatuje omyl žalobce, který se však omylu nedopustil. Žalobce trvá na tom, že podle § 103 odst. 1 písm. e) bodu 9 stavebního zákona v případě čerpadla s výkonem 12 kWh není třeba ani ohlášení. Stavební zákon v § 96 pouze uvádí, že v případech uvedených v § 103 stavebního zákona postačí územní souhlas. Žádnou povinnost stavebníku neukládá. To tím spíše, že § 103 odst. 1 písm. e) bod 9 stavebního zákona žalobce výslovně ujišťuje, že stavební povolení ani ohlášení nevyžadují stavby a zařízení pro výrobu energie s celkovým instalovaným výkonem do 20 kW s výjimkou stavby vodního díla. Logicky uvažující občan nutně musí dojít k závěru, že když zákon nepožaduje ani ohlášení, neexistuje na základě znění stavebního zákona žádný relevantní důvod stavební úřad kontaktovat. Žalobce trvá na tom, že stavba nebyla realizována bez patřičného rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu. Dále žalobce doplnil, že tepelné čerpadlo stojí na hliníkovém rámu se čtyřmi nohama a z hlediska stavebních prací vyžadovalo jen postavit na pevnou podložku. Provedli pouhou montáž dovezeného kompletně vyrobeného čerpadla (zařízení), žádnou stavební činnost (stavbu) nerealizovali.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení

5. Osoby zúčastněné na řízení uvádí, že žalobce zřídil tepelné čerpadlo bez povolení. Kvůli hluku z čerpadla museli postavit na hranici pozemku zeď. S ohledem na postoj žalobce museli zeď uskočit na svůj pozemek. Dále popisují konflikty s žalobcem.

Vyjádření žalobce

6. Žalobce k vyjádření osob zúčastněných na řízení uvedl, že doložil hlukovou nezávadnost tepelného čerpadla, a vyjádřil svůj náhled na spory s osobami zúčastněnými na řízení.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

7. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů vycházejí ze skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Soud o věci rozhodl bez nařízení jednání podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

8. Z obsahu správního spisu vyplývá, že žalobce a J. P. jsou spoluvlastníky pozemku p. č. st. XB v k. ú. X, jehož součástí je stavba rodinného domu č. p. XA.
9. Dne 15. 9. 2020 proběhlo místní šetření ve věci osazení tepelného čerpadla v domě č. p. XA ve X. Při něm bylo zjištěno, že u domu č. p. XA ve vzdálenosti cca 42,5 cm až 45,5 cm je osazena venkovní jednotka tepelného čerpadla na kovové konstrukci a čtyřech silentblocích. Žalobce byl informován, že čerpadlo je považováno za výrobek plnící funkci stavby a jeho instalace vyžaduje vydání územního souhlasu. Žalobce byl vyzván k jeho předložení. Žalobce uvedl, že tepelné čerpadlo bylo uvedeno do provozu dne 20. 9. 2017. Vyjádřil názor, že žádnou povinnost neporušil. Společnost, která tepelné čerpadlo instalovala, mu sdělila, že pro tepelné čerpadlo o výkonu 12 kW není třeba stavebního povolení ani jiného souhlasu. Také dle informace od Advokátní kanceláře MAREK & STANOVSKÝ není pro tepelné čerpadlo s výkonem nepřesahujícím 20 kW třeba stavební povolení ani ohlášení.
10. Žalobce dne 1. 2. 2021 oznámil záměr tepelného čerpadla na pozemku p. č. st. XB v k. ú. X na formuláři dle přílohy č. 7 k vyhlášce č. 503/2006 Sb. V přiloženém vyjádření uvedl, že předkládá žádost o územní souhlas, přestože mu nebylo vysvětleno, na základě čeho stavební úřad vyžaduje územní souhlas. K tomu připojil nákres umístění čerpadla, doklad společnosti ACOND a.s. o udávané hlučnosti tepelných čerpadel a e-mailové vyjádření Krajské hygienické stanice Středočeského kraje, územního pracoviště Kolín.
11. Sdělením ze dne 7. 9. 2021 stavební úřad žalobce informoval, že pro stavbu, která byla již realizována, nelze vydat územní souhlas, ale musí být projednána v řízení dle § 129 odst. 2 stavebního zákona.
12. Stavební úřad oznámením ze dne 8. 9. 2021 oznámil žalobci a J. P. zahájení řízení o odstranění stavby tepelného čerpadla, které bylo realizováno bez opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem, a to územního souhlasu. Současně je poučil o možnosti podat žádost o dodatečné povolení stavby nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení.
13. Žalobce v podání ze dne 20. 9. 2021 vyjádřil nesouhlas se zahájením řízení. Odmítl, že tepelné čerpadlo bylo provedeno bez opatření stavebního úřadu, tj. územního souhlasu, vyžadovaného stavebním zákonem. Namítl, že stavební zákon nestanoví nutnost žádného opatření. Poukázal na § 103 odst. 1 písm. e) bod 9 stavebního zákona, podle něhož tepelné čerpadlo nevyžaduje ani ohlášení. Stavební úřad žalobci dosud neodpověděl, z jakého ustanovení stavebního zákona plyne požadavek na jakékoli opatření stavebního úřadu. Ustanovení § 96 odst. 2 písm. a) stavebního zákona nestanoví, že je k realizaci čerpadla potřeba územní souhlas. Stanoví pouze, že pro tepelné čerpadlo do 20 kW územní souhlas postačí. Neukládá tedy povinnost o cokoli žádat. Žalobce vyjádřil podiv nad tím, že

stavebnímu úřadu nestačí, co úřední osoby zjistily na místě. Uvedl, že byl ochoten na místě předložit doklady k tepelnému čerpadlu ACOND 12 kW a čerpadlo spustit. Pokud stavební úřad chtěl, mohl opatření na základě předložených dokumentů vydat. Poukázal na to, že dne 1. 2. 2021 se dostavil na podatelnu stavebního úřadu podat žádost o územní souhlas, a bylo mu sděleno, že má podat „oznámení záměru“.

14. V dopise ze dne 15. 10. 2021 pověřená úřední osoba, vedoucí stavebního úřadu, žalobce informovala, že před realizací stavby je obecně třeba povolit její umístění a její provedení. V § 103 stavebního zákona jsou vymezeny stavby nevyžadující stavební povolení ani ohlášení. Tyto stavby mohou být realizovány na základě územního rozhodnutí. Územní souhlas je zjednodušeným postupem umístění stavby či zařízení. Ustanovení § 96 stavebního zákona stanoví, v jakých případech postačí územní souhlas namísto územního rozhodnutí. Doporučila žalobci věc konzultovat s právníkem zabývajícím se stavebním právem, pokud mu není sdělený právní názor jasný. Současně jej upozornila, že lhůta pro podání žádosti o dodatečné povolení začala plynout od doručení oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby.
15. Ve vyjádření ze dne 7. 11. 2021 žalobce namítl, že mu stále nebyl objasněn rozpor mezi § 96 a § 103 stavebního zákona. S odkazem na § 103 stavebního zákona zopakoval názor, že stavební zákon mu neukládá povinnost o cokoli žádat ani ohlašovat. Dne 1. 2. 2021 přesto podal žádost o územní souhlas tak, „jak si vedoucí stavebního úřadu přála“. Dle názoru žalobce však vedoucí úřadu úmyslně chtěla dospět k postupu dle § 129 stavebního zákona a dotlačit žalobce do „stavebního povolení“, o němž je jí známo, že vzhledem ke špatným vztahům se sousedy „není průchozí“.
16. Prvostupňovým rozhodnutím bylo žalobci a J. P. dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařízeno odstranit stavbu, tepelné čerpadlo u rodinného domu č. p. XA ve X, které bylo osazeno bez rozhodnutí či jiného opatření a nebylo dodatečně povoleno, a to do 6 měsíců od právní moci. V odůvodnění stavební úřad uvedl, že vlastníci byli v průběhu řízení informováni, že tepelné čerpadlo je z hlediska stavebního považováno za výrobek plnící funkci stavby, resp. zařízení pro výrobu energie, a jeho instalace vyžaduje územní souhlas. Žádné povolení nebylo předloženo. Byli upozorněni, že pokud nebude podána žádost o dodatečné povolení, stavební úřad musí dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona rozhodnout o nařízení odstranění nepovolené stavby. Možnosti požádat o dodatečné povolení stavby nevyužili.
17. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž argumentoval obdobně jako v žalobě. Poukázal na § 103 odst. 1 písm. e) stavebního zákona a skutečnost, že § 96 stavebního zákona pouze uvádí, že územní souhlas postačí. Územní souhlas není vyžadován jako povinnost. Patrně z tohoto důvodu ho nevyžadují všechny stavební úřady (což si žalobce telefonicky ověřil) a tato povinnost není známa ani odborným firmám, které tepelná čerpadla prodávají a osazují. Stavební úřad však bez řádného odůvodnění vyžaduje vydání jakéhosi opatření a nařídil žalobci dle § 129 stavebního zákona „stavbu“ odstranit. Stavební úřad žalobci nevysvětlil, kde je ve stavebním zákoně zakotvena povinnost požádat o územní souhlas před instalací tepelného čerpadla. Vzhledem k tomu, že žalobce chtěl mít věc vyřešenou, podal na základě sdělení stavebního úřadu ze dne 6. 1. 2021 žádost o územní souhlas, k němuž připojil další podklady. Stavební úřad měl dle žalobce dokumenty posoudit a případně sdělit, co chybí. Pracovnice na podatelně mu sdělila, že musí podat formulář „oznámení záměru“, který na místě vyplnil. Domníval se, že tím bude záležitost ukončena. Pokud by stavební úřad chtěl, mohl opatření vydat.

18. O odvolání rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím. V odůvodnění konstatoval, že stavební úřad v oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby poučil žalobce o možnosti podat žádost o dodatečné povolení stavby, čehož žalobce nevyužil, a proto stavební úřad rozhodl o odstranění stavby. Stavební úřad postupoval v souladu se stavebním zákonem, neboť stavbu zahájenou bez opatření stavebního úřadu nelze povolit dle § 96 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, ale pouze postupem podle § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Namítaný rozpor v ustanoveních stavebního zákona je mylnou aplikací stavebního práva. Veškeré stavby a stavební činnosti vyžadují opatření stavebního úřadu (územní rozhodnutí a stavební povolení), není-li v jednotlivých ustanoveních vymezeno, že je lze povolit v režimu územního souhlasu a ohlášení, nebo pouze na základě územního souhlasu, případně že nevyžadují žádná opatření. V tomto případě se jedná o umístění zdroje tepla o výkonu do 20 kW, který nevyžaduje dle § 103 odst. 1 písm. e) bodu 9 stavebního zákona, kde jsou uvedeny stavby a zařízení pro výrobu energie s celkovým instalovaným výkonem do 20 kW s výjimkou stavby vodního díla, stavební povolení ani ohlášení. Musí však být umístěn vydáním územního souhlasu za splnění podmínek § 96 odst. 3 stavebního zákona, a nejsou-li splněny, v řízení o umístění stavby dle § 92 stavebního zákona. Zjistí-li stavební úřad, že stavba, pro kterou postačí územní souhlas, byla zahájena bez tohoto souhlasu, oznámení záměru odloží a postupuje dle § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Odložení se jen poznamená do spisu a oznamovatel se o něm vyrozumí. Žalovaný uzavřel, že v prvostupňovém rozhodnutí ani v postupu stavebního úřadu neshledal žádné vady.

Posouzení věci soudem

19. Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.
20. Žalobce namítá, že pro tepelné čerpadlo typu vzduch-voda o výkonu 12 kW nebylo vyžadováno žádné opatření stavebního úřadu, a to ani ohlášení dle § 103 odst. 1 písm. e) bodu 9 stavebního zákona.
21. Žalovaný v napadeném rozhodnutí v návaznosti na námitku žalobce, že tepelné čerpadlo nevyžaduje dle § 103 odst. 1 písm. e) bodu 9 stavebního zákona ani ohlášení, správně poukázal na to, že je třeba rozlišovat mezi umístěním záměru a provedením stavby. Územní rozhodnutí a opatření je nahrazující (územní souhlas) mají odlišný předmět než stavební povolení či ohlášení stavby. I když stavba nevyžaduje dle § 103 stavebního zákon stavební povolení ani ohlášení, neznamená to, že její umístění nevyžaduje územní rozhodnutí nebo opatření je nahrazující (územní souhlas, který postačí v případech taxativně stanovených v § 96 odst. 2 stavebního zákona, případně veřejnoprávní smlouvu nebo regulační plán nahrazující územní rozhodnutí). Rozhodování o umístění záměru v území je samostatným institutem odlišným od stavebního povolení a ohlášení stavby, které řeší provedení stavby. Zatímco umístění stavby či zařízení je věcí územního plánování a je upraveno v části třetí hlavě III. dílu 4. a 5. stavebního zákona (§ 76 až § 96b), povolování a ohlašování staveb je věcí stavebního řádu a je upraveno v části čtvrté hlavě I. dílu 1 (§ 103 až § 118) stavebního zákona.
22. Ustanovení § 108 odst. 3 věty druhé stavebního zákona, podle něhož se stavební řízení nevede, je-li podána žádost o stavební povolení u stavebních záměrů podle § 103, se týká pouze stavebního řízení, nikoli územního řízení. Toto ustanovení tedy nemůže činit

nesmyslným podání žádosti o územní rozhodnutí či územní souhlas ani žádosti o dodatečné povolení stavby, která by byla v rozporu se stavebním zákonem provedena bez územního rozhodnutí nebo územního souhlasu.

23. Ustanovení § 129 odst. 1 písm. a) a § 129 odst. 2 stavebního zákona předpokládá řízení o odstranění stavby s možností dodatečného povolení stavby i u staveb, které vyžadují pouze územní rozhodnutí a nikoli stavební povolení (ohlášení). Je-li stavba, která vyžaduje územní rozhodnutí nebo územní souhlas provedena bez tohoto rozhodnutí či opatření, stavební úřad je zásadně povinen zahájit řízení o odstranění stavby dle § 129 odst. 2 stavebního zákona a dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařídit její odstranění, nebude-li dodatečně povolena v řízení o dodatečném povolení stavby na základě žádosti vlastníka stavby nebo stavebníka.
24. Žalovaný však k námitkám žalobce s odkazy na konkrétní ustanovení stavebního zákona přezkoumatelným způsobem neodůvodnil, proč instalace tepelného čerpadla typu vzduch-voda u rodinného domu žalobce vyžaduje územní rozhodnutí, které lze za splnění podmínek stanovených v § 96 stavebního zákona nahradit územním souhlasem (§ 78 odst. 1 stavebního zákona). Žalobce přitom v řízení o odvolání namítal, že stavební úřad nevysvětlil, kde je ve stavebním zákoně zakotvena povinnost žádat před instalací tepelného čerpadla o územní souhlas. Je pravdou, že žalobce, který nebyl právně zastoupen, poukazoval zejména na to, že osazení tepelného čerpadla nevyžadovalo (ani) ohlášení. Z jeho argumentace je však zřejmé, že dle jeho názoru stavební zákon nestanoví povinnost žádného opatření stavebního úřadu, tedy ani územního rozhodnutí, které by bylo možné nahradit územním souhlasem. Namítal, že § 96 stavebního zákona, na který poukázal stavební úřad, pouze uvádí, že územní souhlas postačí, neukládá však povinnost. Současně poukazoval na to, že jiné stavební úřady žádné opatření nevyžadují a ani společně, které tepelná čerpadla osazují, není známo, že by instalace vyžadovala územní souhlas. Bylo proto třeba, aby žalovaný v souladu s § 68 odst. 3 ve spojení s § 93 odst. 1 správního řádu s odkazy na konkrétní ustanovení stavebního zákona v návaznosti na námitky žalobce vyložil, jakou úvahou byl veden při výkladu stavebního zákona, a z jakých konkrétních ustanovení stavebního zákona, v jakém znění a jakou úvahou dovodil nezbytnost územního posouzení pro instalaci tepelného čerpadla typu vzduch-voda u rodinného domu žalobce, a tedy naplnění základní podmínky pro nařízení odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. To platí tím spíše, že se jedná o řízení o uložení povinnosti, které lze ukládat jen na základě zákona (čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Těto povinnosti však žalovaný nedostal. Takové odůvodnění nadto neobsahovalo ani prvostupňové rozhodnutí, přičemž žalovaný byl povinen dle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumat soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy, i bez výslovné námítky. Soud na okraj poznamenává, že i aktuální Metodická pomůcka pro umístění, povolení a užívání tepelných čerpadel vzduch/voda Ministerstva pro místní rozvoj ČR z prosince 2022 (veřejně dostupná na <https://mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/uzemni-rozhodovani-a-stavebni-rad/umisteni-povoleni-a-uzivani-tepelnych-cerpadel-vz>) svědčí o tom, že požadavek územního rozhodnutí (s možností nahrazení územním souhlasem) pro instalaci tepelného čerpadla není zcela zjevný (dle názoru Ministerstva pro místní rozvoj instalace tepelného čerpadla vzduch/voda není předmětem územního řízení).
25. Z ustálené judikatury správních soudů vyplývá, že z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, které skutečnosti vzal správní orgán za podklad svého rozhodnutí, podle které

právní normy rozhodl a proč považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené. Pokud se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku nevypořádá se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to zpravidla nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nedostatku jeho důvodů. Podstatné je, aby se správní orgán ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení tak, aby žádná z nich nezůstala bez náležité odpovědi. Rozsah povinnosti odůvodnit závěry rozhodnutí musí být posuzován ve světle okolností každého případu (viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/92-23, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, ze dne 28. 2. 2017, č. j. 8 As 170/2016-86, ze dne 30. 4. 2020, č. j. 8 Afs 223/2018-34, či ze dne 27. 10. 2021, č. j. 3 As 26/2020-51). Jak vyplývá z výše uvedeného, těmto požadavkům napadené rozhodnutí nedostojí. Podstatu námitek žalobce soud spatřuje v tom, že dle jeho názoru se pro instalaci daného tepelného čerpadla nevyžaduje žádné opatření stavebního úřadu a stavební úřad mu nevysvětlil, z jakého ustanovení stavebního zákona povinnost územního souhlasu dovozuje. Napadené rozhodnutí přes odvolací námitky žalobce ani ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím však neposkytuje přesvědčivé odůvodnění ve vztahu k naplnění základního předpokladu pro nařízení odstranění tepelného čerpadla, tedy že se jedná o stavbu provedenou bez příslušného povolení vyžadovaného stavebním zákonem. V tomto ohledu je tedy napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Tato vada brání věcnému přezkumu napadeného rozhodnutí, pokud jde o námitku žalobce, že nebyl povinen žádnou žádost podat. Soud proto napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Správnímu soudu nepřisluší, aby nahrazoval činnost správních orgánů. Přezkoumal-li by soud rozhodnutí žalovaného, které pro chybějící odůvodnění nebylo přezkoumání způsobilé, zatížil by vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006-91). Soud připomíná, že nedostatky odůvodnění napadeného rozhodnutí nelze zhojit ve vyjádření k žalobě (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58, či ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71).

26. V dalším řízení bude na žalovaném, aby se náležitě vypořádal s odvolacími námitkami žalobce a náležitě odůvodnil, zda a na základě jakých konkrétních ustanovení stavebního zákona, v jakém znění a na základě jaké své úvahy považuje tepelné čerpadlo za stavbu (výrobek plnící funkci stavby), která vyžaduje územní rozhodnutí (územní souhlas). Vyjádří se též k odvolací námitce žalobce ohledně správní praxe v této oblasti.
27. K námitce žalobce ohledně překročení lhůt v řízení o odstranění stavby soud uvádí, že lhůty pro vydání rozhodnutí dle správního řádu jsou pouze lhůtami pořádkovými a jejich překročení samo o sobě nemůže vést k závěru o nezákonnosti vydaného rozhodnutí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012-41). Vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí nemohly mít ani průtahy před zahájením řízení o odstranění stavby. Cítil-li se žalobce krácen na právech nečinností stavebního úřadu, měl možnost podat žádost o opatření na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 80 správního řádu. V případě marného vyčerpání prostředků ochrany před správními orgány se mohl domáhat vydání rozhodnutí v řízení o odstranění stavby žalobou na ochranu proti nečinnosti. Žalobní bod týkající se průtahů tedy není důvodný.

28. Námitka žalobce, že ode dne 1. 2. 2021 do 7. 9. 2021 nebyl vyzván k doplnění dokladů ani jinému konstruktivnímu jednání, se týká období před zahájením řízení o odstranění stavby a nemůže mít sama o sobě vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.
29. Pokud žalobce poukazuje na podání žádosti o územní souhlas (oznámení záměru), žalovaný správně v napadeném rozhodnutí uvedl, že pokud byla stavba vyžadující územní souhlas již zahájena, nelze postupovat dle § 96 stavebního zákona a vydat územní souhlas, ale je třeba postupovat dle § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Dle § 96 odst. 6 stavebního zákona, zjistí-li stavební úřad, že stavba, pro kterou postačí územní souhlas, byla zahájena bez tohoto souhlasu, oznámení záměru odloží a postupuje podle § 129 odst. 2 a 3. Usnesení o odložení se pouze poznamená do spisu. O odložení stavební úřad oznamovatele vyrozumí. Zákon nestanoví, že by se v tomto případě oznámení záměru považovalo za žádost o dodatečné povolení stavby, která je předpokladem pro vydání rozhodnutí o dodatečném povolení. O možnosti podání žádosti o dodatečné povolení stavby byl žalobce opakovaně poučen. Bylo tedy na něm, aby zvážil, zda, byť z opatrnosti, takovou žádost podá. Žalobce v žalobě nenamítá, že by tak snad některým ze svých podání po zahájení řízení o odstranění stavby mínil učinit. Jak ovšem bylo výše uvedeno, otázku, zda je předmětné tepelné čerpadlo stavbou vyžadující územní souhlas, bude muset žalovaný přezkoumatelným způsobem v dalším řízení posoudit.
30. K námitce ohledně nemožnosti dosáhnout vydání dodatečného povolení pro nesouhlasné stanovisko sousedů soud v této fázi pouze obecně poznamenává, že předpokladem vydání dodatečného povolení stavby není souhlas vlastníků sousedních pozemků. Řízení o dodatečném povolení stavby pouze vytváří prostor pro uplatnění námitek, které je následně povinen stavební úřad vypořádat. Prokáže-li stavebník či vlastník, že stavba splňuje požadavky § 129 odst. 3 stavebního zákona, lze ji povolit i při nesouhlasu sousedních vlastníků. Nelze tedy podsouvat stavebnímu úřadu, že se snažil žalobce vmanipulovat do řízení o dodatečném povolení stavby, která by nemohla být pro nesouhlas sousedů povolena.
31. Pokud žalobce poukazuje na veřejný zájem na snižování emisí a podpoře energetické soběstačnosti, a skutečnost, že uzavřel smlouvu na instalaci domácí solární elektrárny, nejde o skutečnosti, které by byly relevantní pro rozhodnutí dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Z hlediska rozhodnutí o odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je rozhodné, zda se jednalo o stavbu provedenou bez rozhodnutí či jiného opatření stavebního úřadu a zda nebyla dodatečně povolena. Otázkou, zda umístění tepelného čerpadla vyžadovalo opatření stavebního úřadu, se bude žalovaný zabývat v dalším řízení.
32. K námitce, že správní orgány porušily § 2, § 4, § 5, § 6 a § 7 správního řádu, soud konstatuje, že ji nelze považovat za řádný samostatný žalobní bod ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle ustálené judikatury je žalobním bodem konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizované) skutkové tvrzení doprovázené konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné. Těmto požadavkům obecný odkaz na ustanovení správního řádu nedostojí (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2018, č. j. 10 Azs 65/2017-72). Soud se proto těmito námitkami samostatně nezabýval.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

33. Soud s ohledem na výše uvedené napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Soud neshledal důvody pro zrušení prvostupňového rozhodnutí, neboť není vyloučeno, aby vady řízení napravil žalovaný.
34. Soud neprovedl důkaz listinami předloženými žalobcem, které jsou součástí správního spisu, neboť správní spis, který měl soud k dispozici a z něhož vycházel, není předmětem dokazování (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Soud též neprovedl důkaz listinami, které se týkaly stavební činnosti sousedů, neboť skutečnosti, které jimi měly být prokázány, nejsou pro posouzení této věci rozhodné.
35. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce byl v řízení úspěšný, a má proto právo na náhradu nákladů řízení. Tyto náklady soud vyčíslil na částku 4 125 Kč představující zaplacené soudní poplatky za podání žaloby a za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši celkem 4 000 Kč a účelně vynaložené hotové výdaje na poštovné v tomto řízení, které dle obsahu spisu činí celkem 125 Kč (70 Kč a 55 Kč za zaslání repliky a vyjádření; náklady poštovného v souvislosti s doplněním návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě soud v tomto řízení žalobci nepřiznal, neboť návrh mohl být odůvodněn již v žalobě, přičemž zaslané podání a přílohy se převážně týkaly věci vedené pod sp. zn. 55 A 61/2022). Náhradu nákladů řízení je žalovaný povinen žalobci uhradit do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
36. Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. V dané věci soud osobám zúčastněným na řízení neuložil žádnou povinnost, přičemž současně neshledal žádné důvody hodné zvláštního zřetele, pro něž by jim měl přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 jej 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.

Praha 20. prosince 2022

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu