



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Tomáše Kocourka a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **TERMO Děčín a.s.**, IČO 64050882, se sídlem Oblouková 25, Děčín, zast. Mgr. Lukášem Votrubou, advokátem, se sídlem Moskevská 6, Liberec, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 48, Ústí nad Labem, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Oblastní stavební bytové družstvo Děčín, IČO 00212504, se sídlem Jeronýmova 425, Děčín, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 11. 2020, č. j. KUUK/172017/2020, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 20. 12. 2022, č. j. 15 A 3/2021-77,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobkyně je vlastníkem soustavy zásobování tepelnou energií (dále též jen „SZTE“). Tepelnou energií zásobovala bytový dům č. p. 156, ulice Kosmonautů, Děčín (dále jen „bytový dům“), a to skrze SZTE. Společenství vlastníků bytových jednotek bytového domu (dále též jen „stavebník“) se rozhodlo, že jako hlavní zdroj vytápění bytového domu a přípravy teplé vody chce nadále využívat tepelné čerpadlo a bytový dům od SZTE zcela odpojit. Za tímto účelem podalo dne 30. 3. 2020 žádost o vydání stavebního povolení k instalaci tepelného čerpadla. Žalobkyně s povolením této stavby od počátku nesouhlasí.

[2] Dne 20. 4. 2020 vydal Magistrát města Děčín (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutí č. j. MDC/82875/2020 (dále jen „stavební povolení“). V něm povolil změnu dokončené stavby (stavební úpravu) „*Instalace tepelného čerpadla – bytový dům Kosmonautů 156, Děčín XXVII-Březiny, Děčín, Děčín XXVII-Březiny, Kosmonautů č. p. 156*“. Dle výroku stavebního povolení má stavba obsahovat i) instalaci tří tepelných čerpadel na střeše bytového domu, ii) instalaci elektrokotle jako záložního zdroje vytápění, iii) odpojení bytového domu od SZTE ve vlastnictví žalobkyně. Žalobkyně podala proti stavebnímu povolení odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 11. 2020, č. j. KUUK/172017/2020 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl a současně stavební povolení potvrdil.

[3] Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“). Správním orgánům obou stupňů vytkla četná procesní pochybení, a to mimo jiné ve vztahu k (ne)oprávněnosti námitek podle § 114 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), o jejichž podání byla nesprávně poučena a které podala jak v řízení před stavebním úřadem, tak před žalovaným. Stavební úřad zahájil podle ní stavební řízení dvakrát (oznámeními ze dne 20. 4. 2020 a ze dne 30. 6. 2020), což způsobuje nicotnost stavebního povolení i napadeného rozhodnutí. Dále namítla, že stavební úřad nepřihlédl k územní energetické koncepci statutárního města Děčín a nepostavil najisto, zda stavební povolení vydal pro stavbu podle § 77 odst. 4, anebo podle § 77 odst. 5 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (dále jen „energetický zákon“). Namítla též, že stavebník nedoložil ke své žádosti souhlas vlastníka pozemku a stavby podle § 184a stavebního zákona.

[4] Krajský soud žalobu zamítl. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů označil za přezkoumatelná, žalovaný se vypořádal se všemi odvolacími námitkami. V napadeném rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, krajský soud identifikoval řadu vad, avšak ani jedna z nich neměla podle něj vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Poučení o možnosti podat ve stavebním řízení námitky podle § 114 odst. 1 stavebního zákona, které stavební úřad uvedl v obou oznámeních o zahájení řízení, bylo neúplné. Žalobkyně však námitky uplatnila v rozsahu, který jí umožňuje toto ustanovení, a stavební úřad je v úplnosti vypořádal, resp. ty, které žalobkyně uplatnila nad rámec § 114 odst. 1 stavebního zákona, vyhodnotil jako nepřipustné. Nesprávným poučením tedy nebyla zkrácena na právech.

[5] Krajský soud dále připomněl, že řízení o žádosti je ze zákona zahájeno dnem, kdy žádost dojde věcně a místně příslušnému orgánu, což bylo v tomto případě dnem 30. 3. 2020, kdy stavebník podal žádost o vydání stavebního povolení. Oznámení o zahájení stavebního řízení ze dne 20. 4. 2020 a ze dne 30. 6. 2020 mají pouze informativní povahu o probíhajícím řízení. To plyne i z jejich obsahu; v obou je uvedeno, že řízení bylo zahájeno podáním žádosti stavebníka o stavební povolení. Oznámení ze dne 30. 6. 2020 navíc vydal stavební úřad také proto, aby o probíhajícím řízení uvědomil účastníky, jimž oznámení ze dne 20. 4. 2020 doručováno nebylo. Daný postup nezasáhl do veřejných subjektivních práv žalobkyně a tím méně mohl způsobit nicotnost stavebního povolení.

[6] Žalobkyně měla možnost uplatnit námitky proti kompletní žádosti o stavební povolení. Oznámení o zahájení řízení ze dne 30. 6. 2020 obsahovalo (byť neúplné) poučení o možnosti podat námitky, jakož i o možnosti seznámit se s podklady pro vydání

pokračování

rozhodnutí. Toto oznámení bylo žalobkyni prokazatelně doručeno, nikterak na něj ovšem nereagovala. Je pravdou, že stavební povolení obsahuje informaci, že stavebník žádost doplnil dne 14. 7. 2020. Z kontextu celého odůvodnění stavebního povolení, jakož i ze správního spisu plyne, že jde o zjevnou chybu v psaní v datu – stavebník doplnil podklady dne 17. 4. 2020, a žalobkyně se s nimi před vydáním stavebního povolení mohla seznámit a reagovat na ně.

[7] Žalobkyně nebyla oprávněna vznést ve své procesní pozici námitku fakticky směřující k ochraně veřejného zájmu, tj. že správní orgány řádně neaplikovaly územní energetickou koncepci. Nejvyšší správní soud v minulosti judikoval, že provozovatel, resp. vlastník SZTE, může namítat v tomto typu řízení pouze dotčení svého vlastnického či jiného věcného práva.

[8] Krajský soud dále vysvětlil rozdíl mezi stavbami podle § 77 odst. 4 a 5 energetického zákona, tedy zda se jedná o zřízení a provoz náhradního či jiného zdroje (odst. 4), anebo o změnu způsobu vytápění a odstranění stávajícího zdroje (odst. 5). Z doplnění projektové dokumentace je zřejmé, že se v projednávané věci jedná o stavbu podle § 77 odst. 5 energetického zákona, protože má dojít k odpojení bytového domu od rozvodného tepelného zařízení. To plyne i z výroku stavebního povolení. Povolenou stavbou tedy dojde ke změně způsobu vytápění, podmínka písemné dohody mezi stavebníkem a žalobkyní pro účely povolení této stavby vyžadována nebyla po právu.

[9] Ke stavbě byl též udělen souhlas vlastníka dotčené stavby podle § 184a stavebního zákona. Společenství vlastníků jednotek vyjádřilo souhlas se stavbou na shromáždění dne 27. 11. 2019, zápis z něj byl k žádosti o stavební povolení přiložen. To je forma souhlasu podle § 184a stavebního zákona v minulosti aprobovaná Nejvyšším správním soudem.

II. Obsah kasační stížnosti

[10] Proti napadenému rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu v celém rozsahu zrušil.

[11] V první stížní námitce stěžovatelka brojila proti závěru krajského soudu, že její souhlas dle § 184a stavebního zákona není v řízení o povolení změny dokončené stavby vyžadován. Krajský soud považoval za stavbu pouze budovu, ve které má dojít ke změně zdroje tepla, nikoliv však SZTE, která je stavbou ve smyslu stavebního zákona a rovněž je povolovanou stavbou dotčena. Dotčení spočívá v samotném odpojení SZTE (uzavření armatur, vypuštění teplonosné látky, zkrátka její znefunkčnění), které předpokládá ve výroku stavební povolení. Stavebník byl proto povinen doložit vedle souhlasu společenství vlastníků jednotek též souhlas žalobkyně dle § 184a stavebního zákona.

[12] Ve druhém okruhu stížních námitek označila za rozporuplnou úvahu krajského soudu, že třebaže bude dům od SZTE ve smyslu § 77 odst. 5 energetického zákona odpojen, nedojde k ovlivnění SZTE. Podle ní odpojení bytového domu od stávajícího zdroje tepla

nutně tento stávající zdroj ovlivní. Stavba SZTE je navíc stavbou veřejné technické infrastruktury. Bylo povinností stavebníka doložit stavebnímu úřadu stanovisko žalobkyně coby jejího vlastníka k možnosti a způsobu napojení nového zdroje na tuto infrastrukturu. To stavebník nedoložil, a tedy nebyl oprávněn k zásahu do SZTE (spočívajícím v odpojení) bez jakékoliv konzultace s jejím vlastníkem. To přímo zasahuje do vlastnického práva stěžovatelky. Nevhodnou manipulací, například odpojením domu od SZTE v otopném období, může být tato stavba poškozena.

[13] Třetím okruhem stížních námitek se stěžovatelka domáhá vyřešení otázky, v jakém okamžiku je vlastník veřejné technické infrastruktury oprávněn vznést požadavky k napojení nového zdroje tepla na domovní rozvody, které jsou doposud propojeny se stávajícím zdrojem. V této souvislosti poukázala na sérii procesních pochybení stavebního úřadu, které vyústily v to, že zmeškala lhůtu k uplatnění námitek a bylo jí odepřeno vyjádřit se ke kompletní projektové dokumentaci. Trvá na závěru, že dvě oznámení o zahájení stavebního povolení způsobují nicotnost stavebního povolení. Kdyby stavební úřad řádně informoval stěžovatelku, že stavebník doplnil dne 20. 4. 2020 projektovou dokumentaci, jistě by se k novým podkladům vyjádřila a navrhla by podmínky připojení zdroje nového, resp. odpojení zdroje stávajícího. Úkonem ze dne 30. 6. 2020 však stavební úřad uvedl stěžovatelku v omyl. Výsledkem bylo, že stěžovatelka své požadavky uplatnila až v odvolání proti stavebnímu povolení, které však s ohledem na koncentrační lhůtu k uplatnění námitek žalovaný neprojednal. Krajský soud tuto skutečnost neposoudil v kontextu celé věci.

[14] V tomto směru se stěžovatelka táže, zdali je možné právo vlastníka veřejné technické infrastruktury k podání námitek ke stavebnímu záměru omezit koncentrační lhůtou ve smyslu § 114 odst. 1 stavebního zákona. Sama má za to, že takové omezení možné není. Stavební zákon předpokládá, že požadavky (podmínky) stavebník podá spolu se žádostí stavebnímu úřadu [§ 110 odst. 2 písm. d) stavebního zákona]. To však stavebník neučinil, stavební úřad to nevyžadoval, a bylo tak povoleno dokončení stavby, která zjevně ovlivní SZTE, tedy vlastnické právo stěžovatelky k ní. Stěžovatelka proto považuje za nezákonné, že krajský soud posvětil aplikaci koncentrační zásady na námitky stěžovatelky.

[15] Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

III. Posouzení kasační stížnosti

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti. Ta byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud má vzhledem k argumentaci stěžovatelky za potřebné předně vyjasnit, jakým způsobem má být změnou dokončené stavby, která byla rozhodnutím stavebního úřadu povolena, dotčena SZTE ve vlastnictví stěžovatelky. Stěžovatelka totiž vychází z toho, že stavebním povolením je povoleno odpojení bytového domu od SZTE,

pokračování

které v sobě zahrnuje odstranění tepelné přípojky a předávací stanice, což dovozuje z § 77 odst. 5 energetického zákona. Je zřejmé, že stěžovatelka zcela nesprávně interpretuje stavební povolení. Podle něj je součástí stavební úpravy „*odpojení od soustavy zásobování tepelnou energií ve vlastnictví společnosti TERMO Děčín a. s.*“. Současně je v podmínkách pro provedení stavby stanoveno, že stavba musí být provedena podle blíže označené projektové dokumentace a jejího dodatku č. 1. V dodatku č. 1 projektové dokumentace je uvedeno, že hranice stávající dodávky tepla od Termo Děčín je uvažována na posledních uzavíracích armaturách za přívodem topné vody, TUV a cirkulace TUV do objektu. Po uzavření těchto armatur bude potrubí ve vlastnictví stavebníka přerušeno a na straně uzavíracích armatur zaslepeno. Tím bude zabráněno jakékoliv možnosti odběru topné vody, TUV a cirkulace TUV i v případě náhodného otevření uzavíracích armatur. Do potrubí na straně vlastnictví stavebníka bude napojen nový zdroj tepla. Není jakkoliv zasahováno do rozvodného zařízení centrálního zásobování teplem a tím i majetkových práv stěžovatelky. Stěžovatelka ve svém vyjádření ze dne 24. 6. 2020, které vyhotovila na žádost stavebníka k předloženému dodatku projektové dokumentace, potvrzuje, že jejím vlastnictvím jsou armatury na teplou vodu a ústřední topení, které jsou umístěny za předávací stanicí, a to včetně potrubí, které k těmto armaturám vede mezi předávací stanicí a těmito armaturami.

[19] Projektová dokumentace, a tedy i stavební povolení, je postavena na tom, že do stávajícího vedení (potrubí) je fyzicky zasaženo v místě, které je ve vlastnictví stavebníka. Do vlastnictví stěžovatelky se nijak nezasahuje, pouze budou uzavřeny (otočením) stávající armatury, aby bylo zamezeno přechodu TUV a teplotnosného média do potrubí stavebníka (to ostatně má být v navazujícím úseku i fyzicky odstraněno). Součástí stavebních úprav není demontáž jakéhokoliv zařízení ve vlastnictví stěžovatelky, tj. předávací stanice či přípojky do budovy.

[20] Nelze přisvědčit stěžovateli, že by z § 77 odst. 5 energetického zákona vyplývala povinnost, že součástí stavební úpravy musí být demontáž rozvodného zařízení a přípojky dodavatele tepla vstupující do budovy. Toto ustanovení upravuje toliko rozsah povinnosti nahradit náklady spojené se změnou zdroje tepla, která případně zahrnuje i náklady na odstranění tepelné přípojky nebo předávací stanice, pokud jsou ovšem tyto práce součástí změny. K tomu lze citovat z odůvodnění rozsudku NSS ze dne 9. 2. 2017, č. j. 5 As 93/2016-30: „*Stěžovatel v průběhu řízení před správními orgány a krajským soudem namítal, že je dotčen na svých právech tím, že ve stavebním řízení a projektové dokumentaci není řešeno odstranění tepelné přípojky v jeho vlastnictví, která vede do bytového domu. V tomto ohledu je však podstatný předmět stavebního řízení. Tepelná přípojka vedoucí do bytového domu nemohla být předmětnou stavbou v rozsahu, v jakém byla povolována ve stavebním řízení, dotčena. Odpojení od SZTE se uskutečňuje nikoliv pouze faktickým odstraněním přípojky do SZTE, jak tvrdí stěžovatel. K odpojení od SZTE a ke změně způsobu vytápění může zcela zřejmě dojít, aniž by byla odstraněna tepelná přípojka; realizace povolené stavby bude spočívat v instalaci nového zařízení sloužícího k vytápění a zaslepení stávající tepelné přípojky z SZTE, jak tomu je v nyní projednávané věci. Faktická další existence tepelné přípojky nemusí být (a v tomto konkrétním případě není) pro účely stavebního řízení ve věci stavby spočívající ve změně způsobu vytápění relevantní. Námitky stěžovatele, že má dojít k zabezpečení či odstranění tepelné přípojky v jeho vlastnictví, nemohou být řešeny správními orgány v tomto stavebním řízení, neboť se jedná o otázku týkající se soukromoprávního vztahu mezi stěžovatelem*

a stavebníkem, jdoucí nad rámec předmětu stavebního řízení. (...) Z uvedeného je zřejmé, že nelze přisvědčit argumentaci stěžovatele, podle kterého z § 77 odst. 5 energetického zákona plyne, že celá změna vytápění, včetně odstranění tepelné přípojky v jeho vlastnictví, musí být řešena v rámci stavebního řízení. Stěžovatel de facto žádá, aby stavební úřad ex offio rozšířil předmět stavebního řízení také na řízení o odstranění tepelné přípojky v jeho vlastnictví, a to z důvodu, že odstranění tepelné přípojky ekonomicky souvisí s povolenou stavbou, v důsledku které dojde k odpojení stavebníka od SZTE. Takový požadavek však zcela zjevně nemá zákonnou oporu a nelze jej dovozovat ani z § 77 odst. 5 věty druhé energetického zákona. Citované ustanovení stanoví distribuci nákladů spojenou se změnou vytápění. V žádném případě však nezakládá kompetenci stavebního úřadu k tomu, aby bez dalšího rozšiřoval předmět stavebního řízení nad rámec žádosti stavebníka, jakkoliv zavazoval stavebníka k povinnostem týkajícím se tepelné přípojky, která není jeho vlastnictvím, vyzýval jej k doplnění žádosti o stavební povolení atp.“

[21] V návaznosti na upřesnění podstaty zásahu do SZTE se Nejvyšší správní soud zabýval jednotlivými kasačními námitkami. Považuje za vhodné nejprve vypořádat kasační námitky výše shrnuté jako třetí okruh námitek, v nichž stěžovatelka napadá průběh správního řízení a poukazuje na různé vady v něm. Namítla rovněž, že stavební povolení je nicotné. Ač tuto námitku vypořádal již krajský soud, stěžovatelku patrně jeho argumentace nepřesvědčila a nadále, byť bez bližšího upřesnění, se kloní k závěru o nicotnosti stavebního povolení, která je podle ní způsobena tím, že stavební úřad vydal dvě oznámení o zahájení řízení.

[22] Podle § 112 odst. 1 věty první stavebního zákona *stavební úřad oznámí účastníkům řízení, kteří jsou mu známi, a dotčeným orgánům zahájení stavebního řízení nejméně 10 dnů před ústním jednáním, které spojí s ohledáním na místě, je-li to účelné.*

[23] Stavební povolení není nicotné. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s vysvětlením krajského soudu předloženým v bodě 30 napadeného rozsudku. Úkon *oznámení o zahájení stavebního řízení* ve smyslu § 112 odst. 1 věty první stavebního zákona je úkonem odlišným od oznámení o zahájení správního řízení z moci úřední podle § 46 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Nezahajuje se jím řízení, má pouze informativní povahu. Dává účastníkům řízení na srozuměnou probíhající stavební řízení teprve poté, co stavební úřad dospěje k závěru, že má veškeré podklady pro rozhodnutí. To plyne i z důvodové zprávy ke stavebnímu zákonu, podle níž *„(s)stavební úřad oznamuje zahájení řízení účastníkům a dotčeným správním úřadům až poté, kdy je žádost úplná a jsou k dispozici všechny podklady nezbytné k jejímu posouzení.“* Oznámení o zahájení stavebního řízení ze dne 20. 4. 2020 a ze dne 30. 6. 2020 obsahují shodnou spisovou značku MDC/36394/2020, a informaci o tom, že stavební řízení bylo zahájeno podáním žádosti stavebníka o stavební povolení dne 30. 3. 2020. V pořadí druhé oznámení o zahájení stavebního řízení ze dne 30. 6. 2020 pak navazuje na usnesení ze dne 6. 5. 2020, č. j. MDC/48713/2020, jímž bylo za účelem doplnění podkladů přerušeno řízení. Všechny úkony stavebního úřadu byly stěžovatelce řádně doručeny. To že někteří účastníci stavebního řízení, mezi nimi stěžovatelka, byli obeznámeni o průběhu stavebního řízení dvakrát, neznamená, že stavební povolení je nezákonné, natož nicotné.

[24] Ze spisového materiálu plyne, že stavební řízení probíhalo, v rozsahu podstatném pro nyní projednávanou věc, následovně. Dne 30. 3. 2020 podal stavebník žádost o vydání stavebního povolení. Stavební úřad dne 4. 4. 2020 vyzval stavebníka, aby projektovou

pokračování

dokumentaci doplnil o informaci, jak bude řešeno odpojení bytového domu od SZTE, na což reagoval stavebník dne 17. 4. 2020 doložením dodatku č. 1 projektové dokumentace. Dne 20. 4. 2020 vydal stavební úřad oznámení o zahájení stavebního řízení ve smyslu § 112 stavebního zákona, které bylo doručeno stěžovateli. Ta včas uplatnila námitky ve smyslu § 114 odst. 1 stavebního zákona. V reakci na obsah námitek stavební úřad dne 6. 5. 2020 vyzval stavebníka k doplnění vyjádření stěžovatelky coby vlastníka SZTE k technickému řešení odpojení stávající topné soustavy domu. Téhož dne přerušil řízení. Stavebník doložil vyjádření stěžovatelky ze dne 24. 6. 2020 spolu s vyčíslením nákladů na demontáž SZTE a odpojení tepelné přípojky spolu s nabízeným technickým řešením jednotlivých úkonů z března 2020. Protože stavebník podklady, k jejichž doplnění byl vyzván, předložil, dne 30. 6. 2020 vydal stavební úřad v pořadí druhé oznámení o zahájení stavebního řízení s tím, že do 10 dnů od doručení tohoto oznámení mohou dotčené orgány uplatnit závazná stanoviska a účastníci řízení své námitky. Stěžovatelce bylo toto oznámení doručeno a nikterak na něj nereagovala.

[25] Daný procesní postup nebyl s to uvést stěžovatelku v žádném směru v omyl, nebyla zkrácena na svých procesních právech a v rozsahu odpovídajícímu podmínkám § 114 odst. 1 stavebního zákona bylo popráno sluchu jejím námitkám proti projektové dokumentaci stavebního záměru.

[26] Kasační argumentace, v níž stěžovatelka polemizuje nad tím, zda doplnění podkladů ze dne 17. 4. 2020 a ze dne 29. 6. 2020 nepředstavují fakticky žádost novou, nemá oporu ve správním spise. Do něj ostatně měla coby účastnice řízení právo a možnost po celou dobu stavebního řízení nahlédnout a ujistit se, že forma i obsah těchto doplnění v žádném ohledu nevytváří prostor pro závěr, že se jedná o žádosti nové. O možnosti nahlédnout do spisu byla poučena mj. v oznámení o zahájení stavebního řízení ze dne 30. 6. 2020. Obě podání stavebníka jsou reakcí na výzvu stavebního úřadu k doplnění podkladů, což v nich stavebník i uvedl.

[27] Postrádá-li žalobkyně smysl oznámení o zahájení stavebního řízení ze dne 30. 6. 2020, je třeba jí připomenout dvě skutečnosti. Zaprvé, že v reakci na její včas uplatněné námitky ze dne 4. 5. 2020 bylo stavební řízení přerušeno za účelem doplnění spisového materiálu. Stěžovatelka věděla, že stavebník byl vyzván k doplnění dokumentů, a proto jde jen a pouze k její tíži, že nijak nereagovala na oznámení ze dne 30. 6. 2020, v němž byla stanovena lhůta k uplatnění námitek ve smyslu § 114 odst. 1 stavebního zákona v délce deseti dnů (oznámení obsahovalo informaci, že k později uplatněným námitkám nelze přihlédnout). Zadruhé, význam vydání oznámení o zahájení řízení ze dne 30. 6. 2020 stavební úřad vysvětlil na straně 4 stavebního povolení, kde uvedl, že „*vzhledem k tomu, že stavební úřad z důvodu administrativního nedopatření nezahrnul do okruhu účastníků řízení vlastníky domu, věc napravil a dne 30. 6. 2020 oznámil všem známým účastníkům řízení a dotčeným orgánům zahájení stavebního řízení a zároveň stanovil možnost seznámení se s podklady rozhodnutí*“. Krajský soud si tedy tento důvod vydání oznámení dne 30. 6. 2020 nevymyslel, resp. jej za správní orgány nepřipustně nedotvářel, jak naznačuje stěžovatelka v kasační stížnosti.

[28] Stěžovatelka namítá, že takové dodatečné oznámení je v rozporu s § 47 odst. 2 správního řádu, podle něhož správní orgán informuje bezodkladně o probíhajícím řízení i takové osoby, které se staly účastníky řízení až po jeho zahájení. Touto námitkou stěžovatelka *de facto* hájí procesní práva jednotlivých vlastníků bytových jednotek, kterým bylo zahájení stavebního řízení oznámeno až dodatečně. Takto široce pojatá *actio popularis* v tuzemském správním soudnictví přípustná není (viz např. rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2006, č. j. 2 As 31/2006-122). Stěžovatelka je oprávněna namítat pouze dotčení svých veřejných subjektivních práv.

[29] Podle § 114 odst. 1 stavebního zákona *účastník řízení může uplatnit námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě. Osoba, která je účastníkem řízení podle zvláštního právního předpisu, může ve stavebním řízení uplatňovat námitky pouze v rozsahu, v jakém je projednáváním záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývá. Účastník řízení ve svých námitkách uvede skutečnosti, které zakládají jeho postavení jako účastníka řízení, a důvody podání námitek; k námitkám, které překračují rozsah uvedený ve větě první a druhé, se nepřihlíží.*

[30] Podle § 114 odst. 4 stavebního zákona *o podmínkách pro uplatňování námitek podle odstavců 1 a 2 musí být účastníci řízení poučeni v oznámení o zahájení řízení.*

[31] Oznámení o zahájení řízení ze dne 30. 6. 2020 není nezákonné ani nesmyslné. Je pravdou, že obsahovalo (stejně jako oznámení o zahájení řízení ze dne 20. 4. 2020) neúplné poučení podle § 114 odst. 1 stavebního zákona (obsahovalo pouze větu první tohoto ustanovení). Krajský soud v bodě 28 a 29 napadeného rozsudku srozumitelně vysvětlil, že tato skutečnost nebyla v daném případě relevantní, neboť stěžovatelka v reakci na oznámení ze dne 20. 4. 2020 námitky podala a stavební úřad je vypořádal. Krajský soud v bodě 33 napadeného rozsudku též s odkazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu vyložil, že stěžovatelka z pozice vlastníka technické infrastruktury není oprávněna podávat v řízení o stavebním povolení námitky ve veřejném zájmu (k tomu viz např. rozsudek NSS ze dne 11. 4. 2014, č. j. 5 As 91/2013-50, bod 42). Druhá věta § 114 odst. 1 stavebního zákona se na ni zjevně neuplatní. Nezákonnost neúplného poučení vzhledem k těmto okolnostem zůstává v rovině teoretické a nepromítá se do právní sféry stěžovatelky. Absence poučení o tom, jaké námitky jsou vzhledem k předmětu řízení nepřípustné (tedy poučení dle § 114 odst. 1 věty poslední a odst. 2 stavebního zákona), nemá za následek, že by účastníci řízení byli oprávněni uplatňovat námitky nad rámec předmětu daného řízení a ochrany práv, jejichž dotčení jim založilo účastenství v řízení. Absence poučení by mohla vést nanejvýš k tomu, že by účastníci řízení uplatnili námitky přesahující předmět řízení či ochranu jejich práv, což lze korigovat v odůvodnění rozhodnutí vysvětlením, proč k určité námitce nemohlo být přihlédnuto. Z hlediska časové koncentrace řízení bylo v oznámení o zahájení řízení obsaženo poučení v plném rozsahu, účinky spojené s koncentrací se tedy uplatní.

[32] Stěžovatelka dále argumentovala, že na námitku vlastníka veřejné technické infrastruktury by se neměla vztahovat koncentrační lhůta podle § 112 odst. 2 stavebního zákona za situace, kdy stavebník nepřipojil k žádosti o stavební povolení stanovisko

pokračování

vlastníka veřejné technické infrastruktury ve smyslu § 110 odst. 2 písm. d) stavebního zákona.

[33] Podle § 110 odst. 2 písm. d) stavebního zákona *k žádosti o stavební povolení stavebník připojí stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem.*

[34] Obecně lze říci, že námitka absence zákonem vyžadovaného podkladu k vydání stavebního povolení (stanovisko vlastníka technické infrastruktury k možnosti a způsobu odpojení bytového domu od této infrastruktury) skutečně nepodléhá propadné lhůtě k uplatnění námitek účastníků řízení o povolení stavby. Lze vycházet z rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 5. 1999, č. j. 6 A 95/94-87, v němž jmenovaný soud formuloval tuto právní větu: *„Koncentrační zásada v řízení o povolení stavby (...) má omezené užití v tom smyslu, že porušení kogentního právního předpisu hmotného nebo procesního práva v řízení nesmí správní orgán přejít již z úřední povinnosti. Je-li námitka účastníka, poukazující na porušení takového právního předpisu, učiněna v průběhu řízení jeho účastníkem i po uplynutí lhůty k námitkám stanovené, nemůže ji správní úřad odmítnout jako opožděně podanou, ale musí se jí věcně zabývat.“* (ač toto rozhodnutí Vrchního soudu v Praze vykládá již neúčinnou právní úpravu, zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, lze tento závěr vztáhnout i na nyní projednávanou věc, k tomu viz rozsudek NSS ze dne 3. 6. 2010, č. j. 9 As 70/2009-88).

[35] Z právě uvedeného plyne, že pro prolomení koncentrace řízení není podstatné, kdo námitku podal, ale co je jejím obsahem. Stěžovatelce nenáleží jakési plošné (privilegované) právo namítat cokoli z titulu vlastníka technické infrastruktury, jakkoliv je provozována ve veřejném zájmu a určena k uspokojování veřejných potřeb. Účastenství stěžovatelky ve stavebním řízení je spojeno s tím, že by stavební úpravou mohlo být dotčeno SZTE v jejím vlastnictví (viz rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 163/2014-70). Námitky, které slouží k ochraně SZTE v jejím vlastnictví, se s ohledem na jejich účel nijak neliší od námitek, které jsou z titulu svého vlastnického práva k nemovitým věcem oprávněni uplatňovat jiní vlastníci. Není proto žádný důvod, proč by se na námitky vlastníka SZTE neměly vztáhnout účinky koncentrace řízení předvídané v § 112 odst. 2 větě třetí stavebního zákona. To pochopitelně nevylučuje výše uvedenou výjimku, že stavební úřad je povinen vypořádat se s námitkou uplatněnou po marném uplynutí lhůty k podání námitek, jestliže se týká splnění podmínek, které je stavební úřad povinen posoudit *ex officio* (§ 111 odst. 1 stavebního zákona).

[36] Stěžovatelka namítla, že stavební povolení bylo vydáno v rozporu s § 110 odst. 2 písm. d) stavebního zákona, neboť stavebník nepředložil její stanovisko, poprvé v kasační stížnosti. V odvolání (tj. po lhůtě pro podání námitek) namítla v tomto směru pouze podobnou námitku, že spisový materiál neobsahuje její souhlas podle § 77 odst. 4, 7 energetického zákona. Tu žalovaný vypořádal tak, že takové souhlasy jsou soukromoprávní povahy a nejsou podkladem pro vydání stavebního povolení. Neuplatnila ji ani v žalobě. Tato kasační námitka proto není přípustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Stěžovatelka ji uplatnila až v řízení o kasační stížnosti, ačkoliv jí nic nebránilo v tom, aby ji uvedla již v řízení před krajským soudem.

[37] S ohledem na shora uvedené je třeba konstatovat, že krajský soud se nemýlil, pokud dovodil, že stěžovatelka mohla podat námitky ve lhůtě k tomu stanovené stavebním úřadem. Stavební úřad dostal své povinnosti informovat stěžovatelku o tom, že je vedeno stavební řízení, že se může seznámit s podklady rozhodnutí, uplatnit námitky a navrhnout důkazy v desetidenní lhůtě od doručení tohoto oznámení. Současně ji upozornil, že k později uplatněným námitkám nelze přihlídnout. Nebylo úlohou stavebního úřadu v oznámení ze dne 30. 6. 2020 uvádět, že stavebník projektovou dokumentaci doplnil, popř. jak ji doplnil. Právu stěžovatelky reagovat na úplnou spisovou dokumentaci a seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí bylo učiněno za dost, a to tím, že byla poučena o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí. Jde jediné k její tíži, že svého práva nevyužila. Lze navíc připomenout, že dodatek projektové dokumentace, jenž řeší odpojení od SZTE, byl stěžovateli předložen stavebníkem, jenž jí v návaznosti na výzvu stavebního úřadu požádal o stanovisko. Stěžovatelka ve svém vyjádření ze dne 24. 6. 2020 na tento dodatek odkazuje, přičemž není pravda, jak tvrdí, že by nebyl postačující pro získání dostatečně přesné představy, jak může změna dokončené stavby zasáhnout do vlastnického práva stěžovatelky. Pokud chtěla stěžovatelka navrhnout stanovení podmínek pro ochranu svého majetku (vlastnického práva k SZTE), měla tak učinit ve lhůtě pro uplatnění námitek dle § 112 odst. 2 stavebního zákona; pro nastoupení účinků koncentrace řízení byly splněny všechny předpoklady, přičemž se nejedná o podmínky, jejichž splnění by měl stavební úřad posoudit *ex officio* podle § 111 odst. 1 stavebního zákona. Stěžovatelka sice namítla, že krajský soud jednotlivé úkony správních orgánů posuzoval odděleně, nicméně z napadeného rozsudku žádná umělá izolace žalobních námitek a namítaných vad řízení neplyne, naopak, krajský soud systematicky vypořádal namítané vady a dospěl k závěru, že ač napadené rozhodnutí a stavební povolení vykazují dílčí procesní vady, ve svém souhrnu nejsou způsobilé zasáhnout do veřejných subjektivních práv stěžovatelky.

[38] Poté Nejvyšší správní soud přistoupil k vypořádání námitek, které výše shrnul jako druhý okruh kasačních námitek. Stěžovatelka v kasační stížnosti opakovaně uvedla, že souhlasí s krajským soudem v tom, že předmětem žádosti o stavební povolení byla stavba podle § 77 odst. 5 energetického zákona, tedy stavba, při níž dojde ke změně zdroje tepla. Namítá však, že je v podstatě nemožné realizovat stavební záměr povolený stavebním povolením, aniž by byla SZTE ovlivněna. Tím, že nebyly stanoveny podmínky odpojení, bylo negativně zasaženo do jejího vlastnického práva.

[39] Podle § 77 odst. 4 energetického zákona *odběratel tepelné energie může 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.*

[40] Podle § 77 odst. 5 energetického zákona ve znění účinném do 31. 12. 2021 *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.*

pokračování

[41] Stěžovatelka má pravdu, že výroková část stavebního povolení charakterizuje povolovanou změnu dokončené stavby mimo jiné i tím, že dojde k odpojení bytového domu od SZTE v jejím vlastnictví. Z dodatku č. 1 k projektové dokumentaci vyplývá, že po uzavření armatur, které považuje stavebník za hranici stávající dodávky tepla, bude potrubí (které je ve vlastnictví stavebníka) přerušeno a zaslepeno, čímž bude zcela znemožněn odběr teplé vody i tepla ze zdroje ve vlastnictví stěžovatelky. Na potrubí pak bude napojen nový zdroj tepla, čímž nebude nijak zasahováno do již zaslepeného rozvodného zařízení ve vlastnictví stěžovatelky. Přílohou dodatku č. 1 je výkres půdorysu 1. PP bytového domu, v němž je zakreslena hranice vlastnictví stávajícího dodavatele tepla, přesné místo odpojení stávajícího přívodu tepla a místo napojení zásobníku tepelných čerpadel na rozvody ve vlastnictví stavebníka. Stavební úřad takto doplněnou projektovou dokumentaci vyhodnotil jako zcela dostačující (strana 5 stavebního povolení) a konstatoval, že z projektové dokumentace je zřejmé, že do rozvodného zařízení ve vlastnictví stěžovatelky nebude zasahováno vně ani uvnitř bytového domu (strana 8 stavebního povolení).

[42] Odpojení rozvodů bytového domu od SZTE má být provedeno zaslepením. Stěžovatelka se obává neblahého vlivu odpojení bytového domu od SZTE na provozuschopnost a funkčnost soustavy. Nejvyšší správní soud nerozporuje její tvrzení, že spolu s odpojením bude třeba provést úkony jako uzavření armatur, vypuštění teplonosné látky či vyregulování soustavy. Tyto činnosti nicméně nesouvisejí s realizací stavebního záměru, nýbrž jsou důsledky ukončení soukromoprávního vztahu mezi provozovatelem SZTE a odběratelem.

[43] V rozsudku ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 52/2011-159, Nejvyšší správní soud uvedl: „Změna způsobu vytápění je tedy z pohledu energetického a stavebního zákona samostatným stavebním řízením, které není nijak vázáno na soukromoprávní smluvní vztah mezi odběratelem (nyní stavebníkem) a dodavatelem tepelné energie. Fakticky obsahuje změna způsobu vytápění dvě součásti. První z nich je shora uvedené stavební řízení, kterým je příslušným správním orgánem za předpokladu splnění zákonem stanovených kritérií povolována změna stavby. Druhým aspektem je pak soukromoprávní vztah mezi odběratelem tepelné energie a jeho dodavatelem, kdy na základě smluvních ujednání mezi nimi dochází či nedochází k dodávkám tepelné energie do daného objektu. Tvrdí-li dále stěžovatelka, že se v předmětných nemovitostech stále nacházejí části jejího zařízení a mělo či má dojít k jejich zabezpečení či odstranění, ztotožňuje se kasační soud s názorem krajského soudu, že se jedná o otázku týkající se soukromoprávního vztahu mezi stěžovatelkou a stavebníkem.“ V rozsudku ze dne 10. 4. 2019, č. j. 6 As 304/2018-37, pak zdejší soud uvedl: „Otázky související s odpojením a zaslepením stávající tepelné přípojky ze SZTE či s její další nadbytečností ovšem nemohly být řešeny v daném stavebním řízení, neboť se jedná o otázky týkající se právě soukromoprávního vztahu mezi stěžovatelkou a stavebníkem.“

Právě citované závěry plně dopadají i na projednávanou věc. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že instalaci tepelných čerpadel (realizaci povolené stavby) a jejich napojení na rozvody v bytovém domě lze navrhovaným způsobem funkčně dokončit, aniž by byla jakkoliv dotčena soustava ve vlastnictví stěžovatelky. Odpojení SZTE od bytového domu je logickým a nutným důsledkem výměny hlavního zdroje tepla podle § 77 odst. 5

energetického zákona a nemůže představovat neoprávněný zásah do soustavy ve vlastnictví stěžovatelky (obdobně viz rozsudek NSS ze dne 10. 4. 2019, č. j. 6 As 304/2018-37, bod 20). Stěžovatelka se tedy mylí, když tvrdí, že znefunkčnění SZTE představuje jednoznačný zásah do ní, a má být řešen v projektové dokumentaci k instalaci tepelných čerpadel. Podobné teze byly Nejvyšším správním soudem v minulosti opakovaně vyvráceny. V rozsudku ze dne 9. 2. 2017, č. j. 5 As 93/2016-30, Nejvyšší správní soud výslovně uvedl, že předmětem řízení o povolení stavby – nového zdroje vytápění – není celá změna vytápění včetně odstranění tepelné přípojky a jiných technických otázek souvisejících s odpojením SZTE a jeho zaslepením. Kasační soud nevidí důvod, proč by tomu mělo být v nyní řešené věci jinak.

[44] Stěžovatelka vytyká správním orgánům (a potažmo krajskému soudu), že se podrobněji nezabývaly časovými fázemi ovlivnění provozu SZTE zdrojem novým ve smyslu § 77 odst. 4 energetického zákona a „*neřeší návaznost stavebního záměru, pokud se týká výstavby nového zdroje a odpojení budovy od zdroje SZTE*“. Tato argumentace nekoresponduje s tím, že uznala, že povolený stavební záměr spadá pod režim § 77 odst. 5 energetického zákona. Tvzení stěžovatelky, podle níž stavebník nedoložil, že k odpojení budovy od SZTE dojde před zahájením výstavby nového zdroje, resp. před zahájením jeho provozu, takže je namísto aplikovat § 77 odst. 4 energetického zákona, není ničím podloženo. Z projektové dokumentace naopak vyplývá, že dojde k odpojení od SZTE a současně k instalaci nového zdroje.

[45] Ani druhá část argumentace stěžovatelky důvodná není.

[46] Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost stížní námitky, v níž stěžovatelka brojila proti tomu, že stavebník k žádosti o stavební povolení nepřiložil její souhlas podle § 184a stavebního zákona (první kasační námitka). Touto námitkou stěžovatelka navázala na osmý žalobní bod, v němž namítla, že stavebník nedoložil souhlas vlastníka pozemku a stavby podle tohoto ustanovení. Krajský soud v bodě 37 napadeného rozsudku zcela správně vyložil, že stavebník (společenství vlastníků jednotek) svůj souhlas jednoznačně prokázal a doložil v intencích rozsudku NSS ze dne 11. 5. 2022, č. j. 6 As 126/2020-47. Nevyložil však, zda byl třeba též souhlas stěžovatelky coby vlastníka SZTE. Nejvyšší správní soud konstatuje, že obecné vypořádání osmého žalobního bodu koresponduje míře obecnosti, s níž stěžovatelka tento žalobní bod vznesla. Argumentaci, v níž brojila proti absenci svého vlastního souhlasu coby vlastníka dotčené SZTE, stěžovatelka rozvedla teprve v kasační stížnosti.

[47] Podle § 184a odst. 1 stavebního zákona, *není-li žadatel vlastníkem pozemku nebo stavby a není-li oprávněn ze služebnosti nebo z práva stavby požadovaný stavební záměr nebo opatření uskutečnit, dokládá souhlas vlastníka pozemku nebo stavby. Není-li žadatel o povolení změny dokončené stavby jejím vlastníkem, dokládá souhlas vlastníka stavby. K žádosti o povolení změny dokončené stavby v bytovém spoluvlastnictví vlastník jednotky dokládá souhlas společenství vlastníků, nebo správce, pokud společenství vlastníků nevzniklo.*

[48] Stěžovatelka tvrdí, že SZTE je stavbou podle § 2 odst. 1 písm. m) bodu 2 stavebního zákona a jako liniová stavba není ve smyslu § 509 věty první zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, součástí pozemku. Toto tvrzení je ve své obecnosti správné, k závěru o nutnosti doložení stěžovatelčina souhlasu podle § 184a odst. 1 stavebního zákona k žádosti

pokračování

o stavební povolení ke změně dokončené stavby – instalace tepelných čerpadel – však nevede.

[49] Nejvyšší správní soud výše vyložil, že vlastnické právo stěžovatelky k SZTE nebude povoleným stavebním záměrem nijak dotčeno, demontáž součástí SZTE, které jsou v jejím vlastnictví, není předmětem stavebního povolení a stavební úprava (nový způsob vytápění) nebude využívat SZTE v jejím vlastnictví. Stavebník tedy nerealizuje změnu dokončené stavby, která by jakkoliv využívala nemovitou věc ve vlastnictví stěžovatelky. Není tedy důvodu vyžadovat k vydání stavebního povolení souhlas stěžovatelky podle § 184a odst. 1 stavebního zákona. Takový souhlas je zjevně vyžadován pouze po vlastnících pozemku či stavby, na nichž či v nichž má být stavba provedena. Stěžovatelčina SZTE to v tomto případě není.

IV. Závěr a náklady řízení

[50] S ohledem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[51] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Neúspěšná stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému nevznikly náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Protože zdejší soud v dané věci osobě zúčastněné na řízení neuložil žádné povinnosti, rozhodl tak, že tato osoba nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 24. května 2023

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu