



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila a soudkyň Lenky Kaniové a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **MARSERVIS, s.r.o.**, se sídlem Vančurova 341, Chodov, zast. Mgr. Františkem Korbelem, Ph. D., advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 91/5, Jihlava, o žalobě proti rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 6. 11. 2023, č. j. 06886-72/2021-ERU, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) město Chodov**, se sídlem Komenského 1077, Chodov, a **II) Teplo Chodov, s. r. o.**, se sídlem U Porcelánky 1052, Chodov, obě zast. JUDr. Vladislavem Bílkem, advokátem se sídlem Čs. legií 143, Klatovy, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 4. 2025, č. j. 29 A 3/2024 - 305,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně zajišťovala rozvod tepelné energie pro město Chodov [*osoba zúčastněná na řízení I*], dále „*město Chodov*“] na základě licence, kterou zrušil žalovaný rozhodnutím

ze dne 8. 6. 2023, č. j. 09901-291/2010- ERU. Společnost Teplo Chodov, s. r. o. [*osoba zúčastněná na řízení II*], dále „společnost Teplo Chodov“, která dříve zajišťovala rozvod tepelné energie v jiné části města Chodov, podala žalovanému žádost o změnu své licence na rozvod tepelné energie č. 321734358, která měla spočívat v rozšíření jejího předmětu podnikání o vymezené území ID: 02384 T32, na které se vztahovala zrušená licence žalobkyně. Žalovaný jako věcně příslušný správní orgán podle § 17 odst. 6 písm. a) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), žádosti společnosti Teplo Chodov vyhověl. Žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného podala rozklad. Rada Energetického regulačního úřadu (dále jen „Rada ERÚ“) rozklad zamítla a prvostupňové rozhodnutí žalovaného potvrdila.

[2] Žalobkyně brojila proti rozhodnutí Rady ERÚ u Krajského soudu v Brně, který její žalobu zamítl v záhlaví označeným rozsudkem. Krajský soud se nejprve zabýval žalobní legitimací žalobkyně. Žalovaný přiznal žalobkyni účastenství ve správním řízení jednak s odkazem na závěry rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2013, č. j. 6 As 17/2013 - 28, a ze dne 6. 11. 2014, č. j. 10 As 19/2014 - 43, ale také na základě skutečnosti, že byla dosavadní držitelkou licence k energetickému zařízení, protože byla „při převodu licence potřebná jakási součinnost“. Krajský soud konstatoval, že rozhodnutím o udělení licence společnosti Teplo Chodov mohlo být žalobkyni zasaženo do jejích práv, a to vzhledem ke sporné otázce vlastnictví částí energetického zařízení. Z toho důvodu shledal žalobkyni aktivně legitimovanou k podání žaloby.

[3] Klíčovou otázkou, jíž se krajský soud zabýval, byla otázka vlastnického práva k energetickému zařízení. Žalobkyně vede o vlastnické právo k energetickému zařízení spory před civilními soudy s městem Chodov. Žalovaný se řídil především závěry linie soudních rozhodnutí, která byla v době rozhodování Rady ERÚ zakončena usnesením Nejvyššího soudu ze dne 25. 5. 2023, č. j. 22 Cdo 2946/2021 - 1468. Rozhodnutí civilních soudů v této linii se týkala žaloby žalobkyně na určení vlastnictví k předávacím stanicím, potrubním rozvodným tepelným zařízením primárního horkovodního vedení a bezkanálového sekundárního teplovodního vedení, které měla žalobkyně v minulosti opravit či vytvořit za doby platnosti nájemní smlouvy s městem Chodov (později prohlášené za absolutně neplatnou). Nejvyšší soud odmítl dovolání žalobkyně a potvrdil názor Okresního soudu v Sokolově (rozsudek ze dne 14. 8. 2020, č. j. 16 C 408/2010 - 1240) a Krajského soudu v Plzni (rozsudek ze dne 19. 5. 2021, č. j. 25 Co 390/2020 - 1344), že rozvodné tepelné zařízení představuje jedinou věc v právním smyslu. Žalobkyně následně neuspěla ani s žalobou na určení vlastnictví k celému rozvodnému tepelnému zařízení (rozsudek Okresního soudu v Sokolově ze dne 24. 10. 2023, č. j. 44 C 200/2023 - 94). Ačkoli tento rozsudek nebyl v době rozhodování Rady ERÚ pravomocný, vzhledem k předchozím závěrům civilních soudů však bylo možné očekávat, že odvolání žalobkyně bude neúspěšné. Rada ERÚ měla za potvrzené, že žalobkyně nenabyla vlastnické právo k tepelným rozvodům či předávacím stanicím, jež vybudovala či zmodernizovala, resp. že ty byly součástí energetického zařízení jako jediné věci v právním smyslu. Současně s ohledem na historické okolnosti sporu neměla pochybnosti o tom, že vlastnickým právem k energetickému zařízení disponuje pouze město Chodov. Krajský soud uzavřel, že při posouzení předběžné otázky vlastnictví energetického zařízení [ve smyslu § 57 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (*dále „spr. ř.“*)] žalovaný oprávněně vycházel z v té době

pokračování

pravomocných rozhodnutí civilních soudů a řádně odůvodnil, proč město Chodov mohlo společnosti Teplo Chodov přenechat užívací práva k energetickému zařízení.

[4] Tyto závěry následně krajský soud konfrontoval s nálezem Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2024, sp. zn. II. ÚS 2194/23, který zrušil usnesení Nejvyššího soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Ústavní soud dospěl k závěru, že Nejvyšší soud se nevypořádal s dovolací námitkou týkající se souladu napadeného rozhodnutí s judikaturními závěry ohledně povahy vodovodního řádu jako věci v právním smyslu. Dále měl Nejvyšší soud pochybit v odůvodnění, pokud jde o nepřiléhavost judikatury o právní povaze kanalizační přípojky. Na základě judikatury NSS týkající se prolomení § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (*dále „s. ř. s.“*), krajský soud dovodil, že musí přihlídnout k závěrům citovaného nálezu Ústavního soudu, přestože byl vydán až po právní moci napadeného rozhodnutí žalovaného. Při posouzení otázky, zda žalovaný i po nálezu Ústavního soudu mohl stále považovat podmínku pro změnu licence dle § 5 odst. 3 energetického zákona za splněnou, tak vycházel z nálezu Ústavního soudu jako rozhodnutí o jiné otázce podle § 52 odst. 2 věta druhá s. ř. s. Krajský soud se navíc v souladu s principem plné jurisdikce situoval do postavení Rady ERÚ a provedl komplexní úvahu, kterou by po vydání citovaného nálezu, avšak ještě v době svého rozhodování, prováděla sama Rada ERÚ (obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 9. 9. 2020, č. j. 6 Afs 176/2019- 31, bod [35]). Tímto postupem krajský soud dospěl k závěru, že přestože Nejvyšší soud bude opětovně rozhodovat o sporné předběžné otázce, na zákonnosti závěrů žalovaného ohledně splnění podmínky dle § 5 odst. 3 energetického zákona osobou zúčastněnou na řízení to nic nemění. Z rozsudků Okresního soudu v Sokolově, č. j. 16 C 408/2010 - 1240, a Krajského soudu v Plzni, č. j. 25 Co 390/2020 - 1344, vyplývalo, že ať už bude energetické zařízení prohlášeno za samostatnou věc v právním smyslu či nikoliv, žalobkyně k němu nebo k jeho části nemohla nabýt vlastnické právo z důvodu absence dobré víry při zpracování cizí věci.

[5] Dále krajský soud posuzoval, jak správní orgány hodnotily splnění finančních a technických předpokladů společností Teplo Chodov. U finančních předpokladů krajský soud neshledal pochybení, neboť společnost Teplo Chodov byla již dříve držitelkou licence k provozu jiné části energetického zařízení a během jejího provozování nebyly zjištěny problémy zpochybňující její finanční kondici. Krajský soud rovněž neměl pochybnosti, že by se žalovaný nezabýval splněním finančního předpokladu alespoň implicitně. Rozhodnutí o změně licence nadto podle § 8 odst. 2 ve spojení s § 9 energetického zákona nemusí výslovně obsahovat posouzení finančních předpokladů žadatele. U technických předpokladů byla situace specifická napjatým vztahem mezi žalobkyní a městem Chodov. Společnost Teplo Chodov nemohla obstatat všechny potřebné podklady kvůli neposkytnutí součinnosti ze strany žalobkyně, která znemožňovala přístup k energetickému zařízení. Žalovaný proto s odkazem na mimořádnost situace umožnil společnosti Teplo Chodov doložit dokumenty osvědčující technickou způsobilost až v dodatečné lhůtě 3 měsíců po nabytí právní moci rozhodnutí o změně licence. Rada ERÚ tento postup schválila jako neodporující veřejnému zájmu, přestože by za standardních okolností odporoval zákonu. Krajský soud tento postup akceptoval s ohledem na specifické okolnosti případu a zájem na zachování kontinuálního provozu energetického zařízení.

[6] Žalobkyně rovněž namítala nedostatečné vymezení licencovaného energetického zařízení v rozporu s § 8 odst. 2 písm. g) energetického zákona. Krajský soud se ztotožnil

s reakcí Rady ERÚ na obdobnou rozkladovou námitku. Mezi účastníky bylo nesporné, že se jedná o totéž zařízení, které dříve provozovala žalobkyně. Rada ERÚ označila vymezené území za pomoci katastrálního území s popisem technickými daty, což považovala za dostatečné. Záměna s jiným energetickým zařízením byla vyloučena, protože v katastrálním území se žádný jiný zdroj tepelné energie nenacházel. Rozdíl v počtu výměňkových stanic (20 v původní licenci žalobkyně oproti 17 v nové licenci společnosti Teplo Chodov) vysvětlila Rada ERÚ tím, že společnost Teplo Chodov nežádala o rozšíření licence na tři výměňkové stanice, které nebyly provozuschopné. Krajský soud na závěr konstatoval, že případné vady prvostupňového rozhodnutí napravila v souladu se zásadou jednotnosti správního řízení Rada ERÚ v odůvodnění svého rozhodnutí.

II. Kasační stížnost žalobkyně a další průběh řízení

II.a Obsah kasační stížnosti

[7] Žalobkyně (*dále „stěžovatelka“*) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu, který podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Navrhuje, aby NSS zrušil napadený rozsudek i rozhodnutí správních orgánů, případně aby NSS zrušil napadený rozsudek a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Zaprvé stěžovatelka namítá, že krajský soud nesprávně posoudil povinnost žalovaného zkoumat otázku existence vlastnického práva a sám nesprávně interpretoval závěry civilních soudů o vlastnickém právu k rozvodnému tepelnému zařízení. Zdůrazňuje, že ani jedno z civilních rozhodnutí se nezabývalo otázkou vlastnictví rozvodného tepelného zařízení jako celku, nýbrž pouze jeho dílčích částí. Otázkou vlastnictví k rozvodnému tepelnému zařízení jako celku se zabýval pouze rozsudek Okresního soudu v Sokolově, č. j. 44 C 200/2023 - 94, který však nikdy nenabyl právní moci. Podle stěžovatelky byla otázka vlastnictví k celému rozvodnému tepelnému zařízení předběžnou otázkou podle § 57 spr. ř., kterou měly správní orgány samostatně posoudit.

[9] Za druhé stěžovatelka namítá pochybení krajského soudu spočívající ve zkratkovitém zhodnocení závěrů nálezu Ústavního soudu a nepodloženém závěru o nepravděpodobnosti změny názoru Nejvyššího soudu. Poukazuje na zásadní pochybení v logice krajského soudu, který zkoumal vlastnické právo, aniž by nejprve vyjasnil věcněprávní režim rozvodného tepelného zařízení. Stěžovatelka upozorňuje, že Ústavní soud vytkl Nejvyššímu soudu závažná pochybení v souvislosti s nerespektováním judikatury o vodovodních řadech a kanalizačních přípojkách. Stěžovatelka rovněž namítá nesprávnost závěrů krajského soudu o absenci dobré víry při zpracování cizí věci. Krajský soud měl přesvědčivě zvážit všechny výtky Ústavního soudu, aby následně mohl dospět k odůvodněnému závěru, jak Nejvyšší soud v dalším řízení pravděpodobně rozhodne. Stěžovatelka dále předkládá argumentaci na podporu svého tvrzení, že bylo pravděpodobné, že Nejvyšší soud jejímu dovolání v novém řízení vyhoví.

[10] Za třetí stěžovatelka namítá, že krajský soud nesprávně posoudil absenci odůvodnění splnění finančních a technických předpokladů. K otázce splnění finančních předpokladů stěžovatelka namítá, že z pouhé absence výzvy k doplnění dokladů prokazujících splnění finančních předpokladů nelze bez dalšího učinit závěr, že se splněním finančních

pokračování

předpokladů žalovaný zabýval. V odůvodnění rozhodnutí má správní orgán vysvětlit, proč doklady nevyžádal. Tím spíše za situace, kdy jsou účastníky řízení osoby s rozdílnými zájmy, a nebylo proto namístě postupovat podle § 68 odst. 4 spr. ř. Rozšíření licence společnosti Teplo Chodov vyžadovalo nové posouzení finančních předpokladů vzhledem k zásadnímu rozšíření rozsahu činnosti. Krajský soud rovněž pochybil při výkladu § 8 odst. 2 ve spojení s § 9 energetického zákona. Ustanovení § 8 energetického zákona vymezuje obsah výrokové části rozhodnutí o udělení licence, nelze z něj však dovodit, že by se žalovaný nemusel v odůvodnění rozhodnutí zabývat splněním finančních předpokladů. Stěžovatelka doplňuje, že se nestaví do role subjektu posuzujícího naplnění podmínek podle § 5 energetického zákona. Má však právo na to, aby z odůvodnění rozhodnutí seznala, jakým způsobem společnost Teplo Chodov naplnila tyto podmínky, a jaké jsou s tím související úvahy žalovaného ohledně vlastnického práva k rozvodnému tepelnému zařízení. Nedostatek odůvodnění správních rozhodnutí tak způsobuje zásah do jejího veřejného subjektivního práva.

[11] Stěžovatelka rovněž spatřuje pochybení v závěrech krajského soudu, pokud jde o vlastní posouzení technických předpokladů. Zdůrazňuje, že energetický zákon při posuzování technických předpokladů nedává prostor pro správní uvážení a nezakotvuje ani možnost odložení prokázání technických předpokladů „na později“. Při posuzování zákonných předpokladů bylo bezpředmětné, zda a jakým způsobem poskytla stěžovatelka společnosti Teplo Chodov součinnost, či nikoliv. Správní orgány měly využít zákonné nástroje pro zajištění součinnosti, nikoliv dotvářet právo připuštěním zákonem nepředpokládaného postupu s odkazem na „mimořádnost situace“.

[12] Na závěr stěžovatelka namítá, že žalovaný a ani Rada ERÚ dostatečně neoznačili rozvodné tepelné zařízení, pro které byla licence společnosti Teplo Chodov rozšířena. Poukazuje na rozdílný počet výměňkových stanic v původní licenci (20) oproti nové licenci (17) bez specifikace, které konkrétní stanice licence zahrnuje. Prostý odkaz na „provozoschopné“ stanice podle stěžovatelky nezaručuje takovou určitost, kterou požaduje energetický zákon, zejména s ohledem na trvající spor o vlastnictví. Ani stěžovatelce jako bývalé provozovatelce rozvodného tepelného zařízení není jasné, k jakému rozvodnému tepelnému zařízení správní orgány licence rozšířily, přestože je to pro ni jako tvrzeného vlastníka části zařízení stěžejní informace.

II.b Vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[13] Ke kasační stížnosti se vyjádřil žalovaný, který navrhuje kasační stížnost zamítnout. Napadený rozsudek považuje za zákonný a přesvědčivě odůvodněný.

[14] Pokud jde o vlastnictví k rozvodnému tepelnému zařízení, žalovaný upozorňuje, že předběžná otázka byla ve správním řízení formulována tak, zda stěžovatelka může vlastnit některé části rozvodného tepelného zařízení na základě originárního nabytí vlastnického práva za předpokladu, že tepelné zařízení není jedinou nedělitelnou věcí v právním smyslu. Žalovaný je přesvědčený, že se následně řádně vypořádal i s novou předběžnou otázkou, která vyplynula z dodatečné argumentace stěžovatelky postavené na tvrzení, že jí náleží vlastnické právo k celému rozvodnému zařízení. S ohledem

na rozsudky civilních soudů žalovaný shledal výsledek nového soudního řízení předpokládaný stěžovatelkou jako velmi nepravděpodobný.

[15] Žalovaný si netroufá odhadovat, jak se bude civilní spor vyvíjet po zrušujícím usnesení Ústavního soudu. Upozorňuje však, že důvodem pro zrušení byly nedostatky v odůvodnění a Ústavní soud neposkytl žádnou indicii o svém náhledu na meritum projednávané věci. Žalovaný má za to, že se krajský soud dostatečně vypořádal s oběma variantami, které v řízení mohou nastat. Není tak pravdivé tvrzení stěžovatelky, že krajský soud vycházel pouze z hypotézy, že Nejvyšší soud znovu dospěje k závěru o právní povaze rozvodného tepelného zařízení jako jediné věci v právním smyslu.

[16] Ve vztahu ke kasačním námitkám týkajícím se splnění podmínek pro změnu licence žalovaný souhlasí s krajským soudem, že v této části námitek stěžovatelka nehájí svá subjektivní práva plynoucí ze sporné otázky vlastnického práva. Místo toho se snaží zpochybnit postup žalovaného při rozhodování o změně licence třetího subjektu. Ani v případě, že by žalovaný pochybil, výsledkem by nemohlo zachování licence stěžovatelky. Dále žalovaný opakuje svou argumentaci ke splnění finančních a technických předpokladů společnosti Teplo Chodov, z níž krajský soud vycházel v napadeném rozsudku. Nadto upozorňuje, že pokud by společnost Teplo Chodov dodatečně neprokázala splnění technických předpokladů, je žalovaný oprávněn zahájit řízení o zrušení nebo změně její licence. Má tak za to, že zvolil sice postup nestandardní a zákonem přímo neupravený, ale zcela naplňující smysl a účel zákona.

[17] Konečně, námitku nedostatečně určitého vymezení rozvodného tepelného zařízení považuje žalovaný za spíše účelovou. Tím, že nyní v případě společnosti Teplo Chodov vymezil rozvodné zařízení katastrálním územím a technickými daty (přenosová kapacita, délka rozvodů, počet předávacích stanic), plně dostal povinností uloženým v § 8 odst. 2 písm. g) energetického zákona. O záměně energetického zařízení s jiným v daném případě nemůže být řeč, jelikož se v Chodově nenachází jiné licencované zařízení.

[18] Ke kasační stížnosti se také společně vyjádřily osoby zúčastněné na řízení (město Chodov a společnost Teplo Chodov). Uvádějí, že město Chodov se může v rámci řízení o kasační stížnosti stěžovatelky vyjádřit jen k námitkám týkajícím se sporné otázky vlastnictví rozvodného tepelného zařízení, neboť jako osoba zúčastněná na řízení svá práva v řízení před žalovaným i správními soudy dovozuje ze svého vlastnického práva k rozvodnému tepelnému zařízení v k. ú. Dolní Chodov (viz rozsudek NSS č. j. 6 As 17/2013 - 28). Rovněž uvádějí, že společnost Teplo Chodov jako žadatelka o změnu licence na rozvod tepelné energie, které žalovaný vyhověl a licenci na rozvod tepelné energie rozšířil, se zase nemůže vyjadřovat k postupu žalovaného v procesu změny licence.

[19] Osoby zúčastněné na řízení se shodují v otázce posouzení vlastnických práv k rozvodnému tepelnému zařízení s krajským soudem. Civilní soudy se mohou k této otázce vyjádřit jen za předpokladu, že Nejvyšší soud změní hodnocení právní povahy zařízení. Nelze však pominout, že stěžovatelka v řízení před civilními soudy nepředložila žádné důkazy o způsobu a rozsahu nabytí vlastnických práv k zařízení. Osoby zúčastněné na řízení rovněž upozorňují, že případná změna posouzení právní povahy zařízení nemůže

pokračování

mít žádný vliv na rozhodnutí žalovaného o změně licence na rozvod tepelné energie ve prospěch společnosti Teplo Chodov. Právní povaha energetického zařízení není ve smyslu § 5 odst. 3 energetického zákona předpokladem udělení či neudělení licence na rozvod tepelné energie.

[20] Osoby zúčastněné na řízení dále zpochybňují samotné účastenství stěžovatelky ve správním řízení. Stěžovatelka iniciovala svou účast na řízení o změně licence společnosti Teplo Chodov v srpnu 2021, tedy v době, kdy rozsudek Krajského soudu v Plzni č. j. 25 Co 390/2020 - 1344, kterým soud zamítl žalobu na určení vlastnictví k částem rozvodného tepelného zařízení, byl pravomocný. Z postupu žalovaného ve správním řízení nebylo zřejmé, o jaký hmotněprávní předpoklad existence práv ve smyslu rozsudku NSS č. j. 6 As 17/2013 - 28 se opírala účast stěžovatelky v řízení o změně licence.

[21] Osoby zúčastněné na řízení se rovněž vyjádřily i k otázce finančních a technických předpokladů v řízení o změně licence. I na tomto místě zpochybňují postavení stěžovatelky jako účastníka správního řízení. Zejména nastolují otázku, zda stěžovatelka v rámci řízení o změně licence měla práva účastníka řízení v plném rozsahu, nebo byla procesně omezena tvrzeným dotčením svých práv s ohledem na předmět řízení. Argumenty stěžovatelky nemají žádnou oporu v hmotném právu. Splnění finančních a technických předpokladů při změně licence společnosti Teplo Chodov se nedotýká jejích práv a povinností, přičemž ani nelze předpokládat, že by se na jejích právech a povinnostech mělo v rámci sporu o provozování rozvodného tepelného zařízení cokoli měnit. Energetický zákon v ustanoveních upravujících finanční a technické předpoklady žadatele o licenci stanovuje práva a povinnosti výhradně žalovanému jako orgánu státní správy a společnosti Teplo Chodov jako žadatelce, nikoliv jiným účastníkům řízení, jejichž účast zákon výslovně nepřepokládá.

[22] Osoby zúčastněné na řízení však nedisponují řízením a nemohou proto navrhnout, aby NSS zrušil napadený rozsudek a řízení o žalobě zastavil z důvodu, že stěžovatelka nesplňuje zákonem stanovené předpoklady pro účast na řízení o změně licence na rozvod tepelné energie společnosti Teplo Chodov.

II.c Přerušení řízení o kasační stížnosti a další postup v řízení

[23] Jednou z klíčových otázek v dané věci je existence vlastnického práva alespoň k části teplovodního zařízení, přičemž žalobkyně vede o vlastnické právo s osobou zúčastněnou na řízení I) spory před civilními soudy. Nejvyšší soud usnesením ze dne 25. 5. 2023, č. j. 22 Cdo 2946/2021 - 1468, odmítl stěžovatelčino dovolání směřující proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 5. 2021, č. j. 25 Co 390/2020 - 1344, podle něhož je rozvodné tepelné zařízení jedinou věcí v právním smyslu, avšak toto usnesení zrušil Ústavní soud náležením ze dne 4. 9. 2024, sp. zn. II. ÚS 2194/23.

[24] NSS proto dospěl k závěru, že před civilními soudy probíhá řízení, jehož výsledek by mohl mít vliv na rozhodování této věci, a proto řízení o kasační stížnosti přerušil do nového rozhodnutí Nejvyššího soudu o podaném dovolání.

[25] Nejvyšší soud rozhodl usnesením ze dne 22. 12. 2025, č. j. 22 Cdo 2656/2024 - 1604, tak, že dovolání opětovně odmítl jako nepřipustné s tím, že rozhodnutí odvolacího soudu je v souladu s judikaturou Nejvyššího soudu. Kasační soud proto usnesením ze dne 23. 1. 2026, č. j. 1 As 94/2025 - 72, rozhodl o pokračování v řízení.

[26] Stěžovatelka na usnesení reagovala vyjádřením, v němž připomněla, že otázka vlastnického práva k zařízení nebyla jedinou kasační námitkou. Trvá na tom, že krajský soud a před ním správní orgány nesprávně posoudily splnění finančních a technických předpokladů ke změně licence. Nedostatečné bylo i vymezení předmětu řízení, neboť správní orgány vymezily tepelné zařízení neurčitě a zcela chybí označení výměníkových stanic. Stěžovatelka konečně trvá na tom, že Nejvyšší soud rozhodl o vlastnickém právu opět nesprávně a jeho usnesení nemůže v přezkumu Ústavním soudem obstát. Závěr o tom, že tepelné zařízení tvoří jedinou věc v právním smyslu, má absurdní důsledky a je neudržitelný. S ohledem na to, že stěžovatelka zvažuje podání nové ústavní stížnosti, navrhl, aby kasační soud vyčkal na konec lhůty k jejímu podání a poté opětovně řízení přerušil do rozhodnutí Ústavního soudu.

[27] Osoby zúčastněné na řízení ve svém vyjádření zdůraznily, že finanční a technické předpoklady žadatele o licenci se prokazují zejména při udělení nové licence, nikoliv v rozhodnutí o jejím rozšíření. Snaha stěžovatelky zpochybnit proces rozšíření licence není založena na žádných relevantních tvrzeních nebo důkazech. Stěžovatelka navíc znemožňovala přístup do předávacích stanic pro potřeby dříve probíhajícího řízení, tedy napadá důsledky stavu, který sama vyvolala. Krajský soud pak správně dovedl, že je-li žadatelem o licenci veřejnoprávní korporace provozující zařízení na svém území, pak se finanční a technické zázemí předpokládá. Především však platí, že stěžovatelka, která není vlastnící tepelného zařízení a nemá k němu ani žádný užívací titul, nemůže vůbec oponovat způsobu, jak tyto podmínky zhodnotily správní orgány. Konečně i výhrady stěžovatelky k novému usnesení Nejvyššího soudu jsou bezpředmětné a návrh na další přerušování řízení je obstrukční. Osoby zúčastněné na řízení proto zopakovaly, že navrhuji zamítnutí kasační stížnosti.

[28] Kasační soud nejprve uvážil, zda po usnesení Nejvyššího soudu o dovolání existují důvody pro opětovné přerušování řízení. Dospěl k závěru, že nikoliv. Ústavní soud zrušil v nálezu sp. zn. II. ÚS 2194/23 předchozí usnesení Nejvyššího soudu proto, že se dovolací soud nevypořádal s námitkou rozporu přezkoumávaných rozsudků s dřívějším rozsudkem ze dne 10. 12. 2009, sp. zn. 22 Cdo 944/2007, pokud jde o povahu vodovodního řádu jako věci v právním smyslu, a že odůvodnění jeho usnesení bylo vnitřně rozporné, pokud jde o nepřiléhavost judikatury o právní povaze kanalizační přípojky. Ústavní soud tak v podstatě zrušil předchozí rozhodnutí Nejvyššího soudu pro nepřezkoumatelnost a nic nenasvědčuje tomu, že by Nejvyšší soud v novém rozhodnutí jeho pokynům nevyhověl. Naopak, vypořádal se s odkazy na svou předchozí judikaturu a zdůvodnil, proč vlastnické právo k tepelnému zařízení má jiný režim než vlastnictví vodovodů a kanalizací. Civilní soudy včetně soudu dovolacího tak pravomocně rozhodly o vlastnickém právu k tepelnému zařízení a Nejvyšší správní soud neshledal důvodu dále vyčkávat a řízení znovu přerušovat.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

pokračování

[29] Kasační stížnost je přípustná. Stěžovatelka ji podává z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a NSS neshledal nedostatky podmínek řízení či jiné překážky, které by bránily dalšímu postupu a rozhodnutí ve věci. Napadený rozsudek proto NSS přezkoumal v rozsahu a z důvodů vymezených v kasační stížnosti s přihlédnutím k případným vadám, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[30] Kasační stížnost **není** důvodná.

[31] Klíčovou kasační námitkou je posouzení otázky vlastnického práva k rozvodnému tepelnému zařízení. Stěžovatelka setrvale namítá, že z rozsudků civilních soudů neplyne, kdo je vlastníkem zařízení jako celku, a tak bylo úkolem správních orgánů nakládat s touto otázkou jako s předběžnou otázkou podle § 57 spr. ř. Vychází přitom z přesvědčení, že se správní orgány otázkou vlastnického práva nezabývaly. Takové přesvědčení je však mylné, neboť ze správních rozhodnutí plyne přesný opak.

[32] NSS dříve konstatoval v rozsudku č. j. 10 As 19/2014 - 43 (bod 22): „(...) udělení licence ve správním řízení zakládá veřejnoprávní vztah mezi státem a potenciálním držitelem licence, avšak ke vzniku takového veřejnoprávního vztahu je zapotřebí souhlasu vlastníka energetického zařízení. Tento požadavek zákona jako procesní předpoklad pro udělení licence spočívající v opatření a předložení souhlasu vlastníka a uživatelského titulu k energetickému zařízení proto zakládá úvahu, že vlastník energetického zařízení může být na svých právech a dispozicích s energetickým zařízením přímo dotčen, neboť jej udělená licence na určitou dobu omezuje v nakládání se svým vlastnictvím. Proto dle § 5 odst. 3 energetického zákona má právo se výslovně vyjádřit jak k účelu použití, tak i k době, po kterou má být jeho zařízení využíváno v rámci udělené licence.“ NSS rovněž dovodil, že vlastník zařízení, který subjektu udělil souhlas s provozováním zařízení, je takovým souhlasem vázán. Nemůže tak být účastníkem řízení o udělení (změně) licence, neboť by licence byla udělena v souladu s jeho projevenou vůlí, a nemohl by tak být dotčen na svých subjektivních právech (bod 24).

[33] Posuzovaná situace je však odlišná, neboť zde existuje spor o vlastnictví energetického zařízení, a nemuselo tak být na první pohled zřejmé, zda je licence udělována v souladu s vůlí vlastníka. Pro odstranění této nejistoty proto bylo nezbytné připustit účastenství subjektu, který s určitou mírou pravděpodobnosti mohl být vlastníkem energetického zařízení. V opačném případě by totiž neměl prostor projevit svou vůli a mohlo by být zasaženo do jeho subjektivního práva – práva vlastnického. Licence udělená bez souhlasu vlastníka energetického zařízení by zároveň byla udělena v rozporu se zákonem, neboť by nebyla naplněna podmínka § 5 odst. 3 energetického zákona.

[34] Žalovaný si byl sporu o vlastnictví energetického zařízení vědom, jak ostatně plyne již ze skutečnosti, že připustil účastenství stěžovatelky v řízení o změně licence. Rada ERÚ se v podstatné části rozhodnutí o rozkladu (konkrétně na str. 6-13) věnovala posouzení udělení uživatelského práva společnosti Teplo Chodov, otázce určení vlastníka energetického zařízení i rozsudkům civilních soudů ve sporech mezi stěžovatelkou a městem Chodov. Jak správně shrnul krajský soud v napadeném rozsudku, Rada ERÚ vyšla z pravomocných rozsudků Okresního soudu v Sokolově (rozsudek č. j. 16 C 408/2010 - 1240) a Krajského

soudu v Plzni (rozsudek č. j. 25 Co 390/2020 - 1344) jakož i z tehdy konečného usnesení Nejvyššího soudu (usnesení č. j. 22 Cdo 2946/2021 - 1468). Z těchto rozhodnutí jasně plynulo, že rozvodné tepelné zařízení představuje jedinou věc v právním smyslu a stěžovatelka nemůže být vlastníkem jeho „části“. Jelikož šlo o pravomocná rozhodnutí příslušného orgánu, správní orgán jimi byl vázán ve smyslu § 57 odst. 3 spr. ř.

[35] Je pravdou, že v době rozhodování žalovaného (resp. Rady ERÚ) neexistoval pravomocný rozsudek, který by výslovně konstatoval, že stěžovatelce nesvědčí vlastnické právo k rozvodnému tepelnému zařízení jako celku. Nelze však přehlížet, že civilní soudy ve výše citovaných rozsudcích poskytly indicie i k vyřešení této otázky. Okresní soud v Sokolově v bodě 17 rozsudku č. j. 16 C 408/2010 - 1240 uvedl, že zastává stanovisko, že stěžovatelka nezpracovala věc města Chodov v dobré víře na věc novou. Nemohla jí tak svědčit výjimka obsažená v § 135 občanského zákoníku účinného do 31. 12. 2013 (zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník), podle níž by se stala vlastníkem nové věci. Shodný závěr poté zopakoval i Nejvyšší soud v rozhodnutí o dovolání (usnesení č. j. 22 Cdo 2946/2021 - 1468): *„Ovšem i kdyby takto bylo možno vlastnické právo nabyt zpracováním stavby, pak by chyběl pro nabytí vlastnického práva zpracovatele předpoklad, že zpracovatel byl v dobré víře [§ 135b) obč. zák.]. Žalobkyně totiž věděla, že rozvodné tepelné zařízení není její a v řízení nevyslo najevo, že by měla platný právní důvod opravňující ji k přepracování věci.“* Konečně minimálně inspirativní význam pro rozhodování žalovaného mohl mít i rozsudek Okresního soudu v Sokolově (č. j. 44 C 200/2023 - 94). Ten byl sice zrušen usnesením Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 4. 2024, č. j. 64 Co 5/2024 - 162, avšak pouze v důsledku zpětvzetí žaloby na určení vlastnického práva k rozvodnému tepelnému zařízení ze strany stěžovatelky. Rovněž rozsudek Okresního soudu v Sokolově (č. j. 44 C 200/2023 - 94) hovoří v neprospěch stěžovatelčina tvrzení, že je možné, že jí svědčí vlastnické právo k celému energetickému zařízení. Na tomto místě lze jen spekulovat, proč stěžovatelka vzala zpět žalobu, která mohla jednou pro vždy rozhodnout zcela klíčovou otázku vlastnictví energetického zařízení.

[36] Na základě těchto závěrů a podkladů nashromážděných ve správním řízení shrnula Rada ERÚ na str. 11 rozhodnutí o rozkladu, že *„pokud byly jednotlivé součásti rozvodného tepelného zařízení nahrazovány jinými zařízeními, nemělo to podle názoru soudů vliv na vlastnický režim zařízení, které zůstávalo nadále jednou věcí, tedy účastník řízení k těmto součástem vlastnické právo nabyt nemohl, byť to nevylučuje jím dokládaný závěr (v rámci spisu sp. zn. 09901/2010-ERU mj. kolaudačními rozhodnutími), že je originálním způsobem vytvořil.“* Na str. 13 poté Rada ERÚ uzavírá posouzení otázky vlastnického práva následujícím způsobem: *„Argumentuje-li účastník řízení nově tak, že je vlastníkem rozvodného tepelného zařízení v městě Chodov jakožto jedné složené věci, je základem této argumentace opětovně skutečnost, že její jednotlivé součásti originálně vytvořil. Takový závěr by byl v zásadě možný ve dvou případech, buď by se muselo jednat o zpracování původního rozvodného zařízení v dobré víře, což je otázka, k níž se soudy vyjádřily negativně, anebo by účastník řízení musel vytvořit novou věc složenou, resp. její jednotlivé součásti, aniž by zpracovával existující složenou věc. Takové posouzení Energetickému regulačnímu úřadu nepřísluší, nicméně zjevné je, že civilní soudy na tuto otázku nablížely jednoznačně tím způsobem, že účastník řízení prováděl přestavby či rekonstrukce původního rozvodného zařízení (také k němu disponoval stále stejnou licenci, která v čase nedoznala změn), nicméně s vědomím, že je netvoří pro sebe jakožto pro vlastníka.“*

pokračování

[37] Vzhledem k výše uvedenému má NSS předběžnou otázku spočívající v posouzení vlastnického práva k rozvodnému tepelnému zařízení za správními orgány vyřešenou. K témuž názoru správně dospěl i krajský soud v bodech 18-23 napadeného rozsudku. Tato kasační námitka je proto nedůvodná.

[38] Druhá kasační námitka spočívá v tvrzeném pochybení krajského soudu při hodnocení nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2194/23. Stěžovatelka krajskému soudu vytýká, že závěry nálezu Ústavního soudu vyhodnotil zkratkovitě a chybně posoudil jeho možné dopady. Stěžovatelka však přehlíží, že nález Ústavního soudu zrušil *pouze* rozhodnutí Nejvyššího soudu o mimořádném oprávněm prostředku. V době rozhodování krajského soudu tak stále existovala pravomocná rozhodnutí civilních soudů, která vyjasnila existenci vlastnického práva žalobkyně. Krajský soud proto oprávněně postupoval v souladu s § 52 odst. 2 s. ř. s. a z těchto rozhodnutí vycházel. Na tomto závěru nic nemění ani postup NSS, který v nynějším řízení vyčkal na nové rozhodnutí Nejvyššího soudu o dovolání. Přerušování řízení podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. je fakultativní a závisí na úvaze předsedy senátu, zda k němu přistoupí či nikoliv. I tato kasační námitka je proto nedůvodná.

[39] Jak NSS shrnul výše, pravomocné rozsudky Okresního soudu v Sokolově a Krajského soudu v Plzni již určily, že jednotlivé části rozvodného tepelného zařízení nejsou samostatnou věcí v právním smyslu a nemohou tak být objektem vlastnického práva. Krajskému soudu nepříslušelo tento závěr zásadním způsobem revidovat podle stěžovatelkou předkládané judikatury civilních soudů a civilistické doktríny. Úkolem krajského soudu bylo posoudit otázku vlastnického práva k energetickému zařízení optikou dosud shromážděných podkladů rozšířenou o závěry Ústavního soudu. Za této situace krajský soud dospěl k závěru, že správní orgány řádně odůvodnily, proč považovaly město Chodov za jediného vlastníka energetického zařízení a zrušující nález Ústavního soudu nic nemění na zákonnosti závěrů Rady ERÚ ohledně splnění podmínky podle § 5 odst. 3 energetického zákona společností Teplo Chodov.

[40] Kasační argumentace stěžovatelky vychází především z jejího nesouhlasu s dosavadními závěry civilních soudů. K těm se Ústavní soud ve svém nálezu nijak nevyjadřoval. Jak již soud shrnul výše (bod 29), důvodem pro zrušení usnesení Nejvyššího soudu byla skutečnost, že se dovolací soud nevypořádal s námitkou rozporu přezkoumávaných rozsudků s dřívějším rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 10. 12. 2009, sp. zn. 22 Cdo 944/2007 (ohledně povahy vodovodního řadu jako věci v právním smyslu). Dále měl Nejvyšší soud pochybit v tom, že odůvodnění jeho usnesení bylo vnitřně rozporné ve vztahu k nepřiléhavosti judikatury o právní povaze kanalizační přípojky.

[41] Krajský soud v napadeném rozsudku nepředjímal, jak Nejvyšší soud v budoucnu rozhodne. Místo toho věc posoudil pro obě možné varianty rozhodnutí o dovolání. Případem, že by po novém posouzení Nejvyšším soudem obstály závěry pravomocných rozsudků, se krajský soud zabýval v bodě 33 napadeného rozsudku. Tato varianta se v zásadě shoduje s posouzením vlastnického práva před zrušujícím nálezem Ústavního soudu, který NSS již shledal korektním výše. Případem, že by Nejvyšší soud překonal závěry nižších soudů, se poté krajský soud zabýval v bodě 34 napadeného rozsudku. Pro tuto variantu vycházel především ze závěrů civilních soudů (včetně Nejvyššího soudu) k možnosti uplatnění § 135b občanského zákoníku účinného do 31. 12. 2013, tj. podmínkám zpracování

cizí věci v dobré víře. Tato linie argumentace nebyla Ústavním soudem zpochybněna, a bylo proto možné rozumně očekávat, že se jí Nejvyšší soud přidrží i v novém rozhodnutí.

[42] Ostatně tyto předpoklady potvrdilo i nové usnesení Nejvyššího soudu o dovolání ze dne 22. 12. 2025. Nejvyšší soud i napodruhé dovolání odmítl a potvrdil závěr odvolacího soudu, že rozvodné tepelné zařízení představuje jedinou věc. Situace pak není srovnatelná s úpravou vodovodů a kanalizací podle zákona č. 274/2001 Sb., který výslovně upravuje různý právní režim jednotlivých částí rozvodné soustavy. Ve světle těchto závěrů jsou nepřipadné veškeré stěžovatelčiny námitky, které jakkoliv zpochybňují vlastnické právo k zařízení.

[43] NSS rovněž neshledal důvodnou námitku nedostatečně určitého vymezení rozvodného tepelného zařízení. Obsahově shodnou námitkou se již zabývala Rada ERÚ na str. 13 a 14 rozhodnutí o rozkladu a krajský soud (body 49-52 napadeného rozsudku). NSS se ztotožňuje se závěry krajského soudu. Záměna s jiným energetickým zařízením se v tomto případě nejeví možná, a to i s ohledem na skutečnost, že ve vymezeném katastrálním území se nenachází jiné rozvodné tepelné zařízení.

[44] NSS na tomto místě shrnuje, že z bodů 34-42 tohoto rozsudku je zřejmé, že správní orgány a správní soudy posoudily předběžnou otázku v neprospěch stěžovatelky. Stěžovatelce nesvědčí vlastnické právo k energetickému zařízení, což posléze potvrdila i rozhodnutí civilních soudů, včetně Nejvyššího soudu. Rozhodnutím o udělení (změně) licence třetí osobě tak nemůže dojít k zásahu do jejího subjektivního práva.

[45] Správní orgány z rozsudků NSS č. j. 6 As 17/2013 - 28 a č. j. 10 As 19/2014 - 43 dovodily účastenství stěžovatelky v řízení o změně licence. Vlastník energetického zařízení je existencí licence omezován ve své dispozici s tímto zařízením, a její existence se tudíž může projevit v jeho subjektivních právech. Hlavním účelem účastenství subjektu, jehož vlastnické právo k energetickému zařízení je sporné, je umožnit mu hájit své subjektivní právo, a především pak rozptýlit pochybnosti o jeho existenci. Ze stejného důvodu je třeba připustit i aktivní žalobní legitimaci takového účastníka k podání žaloby ve správním soudnictví. Krajský soud správně konstatoval, že stěžovatelka byla aktivně legitimovaná k podání žaloby podle § 65 s. ř. s. na základě tvrzeného zkrácení svého vlastnického práva. Takový závěr je nezbytný s ohledem na účinnou soudní ochranu stěžovatelky.

[46] Jelikož však bylo postaveno najisto, že stěžovatelce nenáleží subjektivní právo, jehož ochrany se domáhala, nastává situace obdobná té, o níž v minulosti NSS rozhodl rozsudkem ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 18/2008 - 74. Přílehavost tohoto rozsudku pro účastenství vlastníka dříve zpochybnily právě výše citované rozsudky NSS č. j. 6 As 17/2013 - 28 a č. j. 10 As 19/2014 - 43. Kasační soud se v nich však nevyjádřil k situaci, kdy se v řízení o udělení licence třetí osobě ukáže, že účastníkovi, který do něj byl *vpuštěný* na základě tvrzeného vlastnického práva, takové právo nesvědčí. Právě taková situace nastala v nyní posuzované věci a právě na takovou situaci lze uplatnit závěry rozsudku NSS č. j. 8 As 18/2008 - 74. V tomto rozsudku NSS dospěl k závěru, že „je zřejmé, že bylo nadbytečné zabývat se jednotlivými tvrzenými nezákonnosti postupu žalovaného ve správním řízení, jímž stěžovatel nemohl být nikterak dotčen.“

pokračování

[47] Není tak namístě přezkoumávat napadený rozsudek z hlediska zbývajících kasačních námitek. Tyto kasační námitky nesměřují proti důvodům rozhodnutí o změně licence (a přeneseně soudně napadeného rozhodnutí o rozkladu), které by mohly zasáhnout do právní sféry stěžovatelky ve smyslu usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS. Na základě rozhodnutí o změně licence vznikají práva a povinnosti zásadně jen společnosti Teplo Chodov, která řízení iniciovala. Kromě toho rozhodnutí zasahuje i do právní sféry vlastníka energetického zařízení, který dal společnosti Teplo Chodov souhlas s jeho užíváním. Zásah do právní sféry stěžovatelky v rozsahu hmotných práv však byl vyloučen výše. Zásah do právní sféry v rozsahu procesních práv stěžovatelky přicházel v úvahu pouze u tvrzené neurčitosti správních rozhodnutí, této námitce však NSS nepřisvědčil. Jiný zásah do procesních práv stěžovatelka netvrdí a ani kasační soud ho v rozsahu vad, ke kterým přihlíží i bez návrhu, neshledal. NSS si je vědom, že krajský soud se v napadeném rozsudku obdobnými námitkami zabýval. Jakkoli byl takový postup nadbytečný, nejedná se o vadu, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

IV. Závěr a náklady řízení

[48] Z výše uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody kasační stížnosti. Proto ji postupem podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[49] O náhradě nákladů řízení kasační soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 5 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, na náhradu nákladů řízení proto nemá právo. Žalovanému žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soud neuložil žádnou povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jim vznikly náklady (§ 60 odst. 5 s. ř. s. ve znění účinném do 31. 12. 2025, viz čl. XI zákona č. 314/2025 Sb.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. února 2026

Ivo Pospíšil
předseda senátu

