

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 6Sžo/2/2016
Identifikačné číslo spisu: 3015200150
Dátum vydania rozhodnutia: 13.12.2017
Meno a priezvisko: JUDr. Jozef Milučký
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2017:3015200150.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Jozefa Milučkého a členiek senátu JUDr. Aleny Adamcovej a JUDr. Moniky Válašikovej, PhD. v právnej veci žalobcu: TERMONOVA, a. s., so sídlom SNP 98, 018 51 Nová Dubnica, IČO: 36 322 644, právne zastúpený: Mgr. Soňou Grošaftovou, advokátkou, so sídlom Makovického 7, 010 01 Žilina, proti žalovanému: Okresný úrad Trenčín, odbor výstavby a bytovej politiky, Hviezdoslavova 3, 911 01 Trenčín, za účasti: Občianske združenie EDEN, Trenčianska 726/60-14, 018 51 Nová Dubnica, IČO: 361 277 95, právne zastúpený: JUDr. Zuzana Tomášová, advokátka, Železničná 90/12, 017 01 Považská Bystrica, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OU-TN-OVBP2-2015/001436-009/Gu zo dňa 11.02.2015, o odvolaní žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Trenčíne č. k. 13S/48/2015-93 zo dňa 07.10.2015, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok Krajského súdu v Trenčíne č. k. 13S/48/2015-93 zo dňa 7. októbra 2015 p o t v r d z u j e .

Žalobcovi náhradu trov odvolacieho konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

I.

Konanie na prvostupňovom súde

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Trenčíne zrušil rozhodnutie žalovaného č. OU-TN-OVBP2-2015/001436-009/Gu zo dňa 11.02.2015 podľa ust. § 250j ods. 2 písm. a), písm. e) zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok (ďalej len „OSP“) a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. Žalovaný svojím rozhodnutím na základe odvolania zmenil výrokovú časť prvostupňového rozhodnutia v časti záväznej podmienky v bode 5 rozhodnutia, keď príslušnú časť výroku rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa nahradil textom nasledovného znenia:

„1. Text označený vo výroku rozhodnutia ako záväzná podmienka v bode 5 sa mení na: „5. Zmena stavby bude dokončená do 1 roku od preukázaného začatia uskutočňovania.“

2. Výrok rozhodnutia sa dopĺňa o text: „Stavebné povolenie stráca platnosť, ak sa so zmenou stavby nezačalo do dvoch rokov odo dňa, keď nadobudlo právoplatnosť.“

Ostatné časti výroku prvostupňového rozhodnutia sa nemenia.“

Žalobca v podanej žalobe takto formulovaný výrok namietal. Prvostupňový súd však poukázal na to, že ust. § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) presne neurčuje ako má znieť výrok rozhodnutia správneho orgánu v prípade, že dochádza k zmene odvolaním napadnutého rozhodnutia len v časti, tak ako tomu je v prejednávanej veci. Za tejto situácie je podstatné, aby vo výroku bolo vyjadrené alebo aspoň spôsobom nevzbudzujúcim pochybnosti vyslovené, akým spôsobom odvolací správny orgán naložil s preskúmaným rozhodnutím ako celkom, resp. jeho výrokmi. Výslovné vyjadrenie vo výroku rozhodnutia odvolacieho správneho orgánu, v ktorej časti a ako konkrétne sa napadnuté rozhodnuté mení, s tým, že v ostatnej časti zostáva prvostupňové rozhodnutie nezmenené, uvedený účel spĺňa. Takéto určenie s akým výsledkom bolo odvolanie prejednané je dostatočne zrozumiteľné a určité a spĺňa zákonom stanovené náležitosti výroku rozhodnutia.

Krajský súd však považoval za dôvodnú žalobcovu námietku ohľadne porušenia jeho práva oboznámiť sa s podkladmi rozhodnutia správneho orgánu, ktoré mu priznáva ust. § 33 ods. 2 správneho poriadku. Žalobca v podanej žalobe poukázal na to, že k otázke aplikácie ust. § 33 ods. 2 sa vyjadril Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojom rozsudku, sp. zn. 3Szd/7/2009 zo dňa 23.03.2010, keď uviedol, že: „Právo účastníka správneho konania na oboznámenie sa podkladmi rozhodnutia je širšie a za podmienok ustanovených správnym poriadkom zahŕňa prístup k všetkým podkladom správneho rozhodnutia, ktoré správny orgán použil na rozhodnutie. Odopretie tohto práva účastníkovi administratívneho konania má za následok porušenie práva na poskytnutie inej právnej ochrany podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy SR. Ide o jeden z pilierov zákonnosti administratívneho konania, ktorý vyvažuje postavenie účastníka administratívneho konania oproti mocenskému postaveniu orgánu verejnej správy, ktorý z titulu verejnej moci danej mu zákonom vedie a ovláda konanie.“

Z uvedeného rozsudku vyplýva, že už samotné odňatie práva na oboznámenie sa s podkladmi rozhodnutia je dôvodom na zrušenie rozhodnutia a vrátenie rozhodnutia na ďalšie konanie súdom, aj keď by rozhodnutie vo veci bolo inak vecne správne.

Súd prvého stupňa konštatoval, že v predmetnej veci prvostupňový správny orgán žiadnym spôsobom neumožnil účastníkovi konania oboznámiť sa s podkladmi jeho rozhodnutia a nedal im možnosť k týmto podkladom a k spôsobu ich získania sa v primeranej lehote vyjadriť. Uvedené pochybenie a porušenie procesných práv účastníkov správneho konania sa snažil konvalidovať žalovaný v rámci odvolacieho konania tým, že vyzval účastníkov na oboznámenie sa s doplnenou projektovou dokumentáciou, ktorá sa týka ohrevu TÚV a ktorú stavebník stavebnému úradu predložil po začatí stavebného konania, po uplynutí lehoty na podanie záväzných stanovísk dotknutými orgánmi a námietok účastníkmi.

Krajský súd uviedol, že uvedeným postupom však nedošlo k zhojeniu a náprave procesného pochybenia prvostupňového správneho orgánu, keď účastník mal možnosť oboznámiť sa len s časťou podkladov, ktoré tvorili podklad rozhodovania (len s doplnenou projektovou dokumentáciou) a nie aj s ostatnými podkladmi, ktoré tvorili podklad pre rozhodovanie v predmetnej právnej veci správnymi orgánmi. Je zrejmé, že takýmto postupom nebol odstránený stav, keď sa žalobca ako účastník správneho konania neoboznámil s podkladmi rozhodnutia prvostupňového správneho pred jeho rozhodnutím o veci, čím sa mu fakticky odňala možnosť riadne uplatniť svoje procesné práva.

Krajský súd ďalej uviedol že, žalobca správne poukázal na to, že za tejto situácie (keď stavebník doložil do spisu projektovú dokumentáciu týkajúcu sa ohrevu TÚV v objekte vypracovanú pred začatím správneho konania, po uplynutí lehoty na podanie námietok a záväzných stanovísk) došlo k situácii, keď účastníci a dotknuté orgány sa vyjadrovali k predmetu konania v čase, keď projektová dokumentácia nebola úplná a kompletná a de facto nebol jasne definovaný ani predmet povoľovania, ku ktorému mali

zaujať v stanovenej lehote stanovisko. Na uvedenom závere nič nemení ani skutočnosť, že účastníci sa mohli k doplnenej dokumentácii vyjadriť v lehote určenej správnym orgánom, a to aj s poukazom na to, že na takéto vyjadrenie a vecné námietky, ktoré v ňom boli obsiahnuté (napr. ohľadne nesprávne deklarovaného výkonu kotolne aj s poukazom na doplnený ohrev TÚV) správny orgán žiadnym spôsobom vo svojom rozhodnutí nereagoval, nevysporiadal sa s nimi, na čo správne poukázal aj žalobca v podanej žalobe.

Za uvedenej situácie bolo podľa názoru prvostupňového súdu zrejmé, že došlo k porušeniu práva žalobcu podľa § 33 ods. 2 správneho poriadku, ktoré má za následok nezákonnosť napadnutého rozhodnutia a je dôvodom zrušenia napadnutého rozhodnutia podľa § 250j ods. 2 písm. a), e) OSP.

Pokiaľ ide o žalobnú námietku smerujúcu k nerešpektovaniu záväzného stanoviska, ktoré vo veci podal žalobca ako dotknutý orgán, prvostupňový súd uviedol, že dôvodom takéhoto postupu bol podľa obsahu napadnutého rozhodnutia výklad zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 657/2004 Z. z.“ alebo „zákon o tepelnej energetike“), konkrétne ust. §§ 12 ods. 10 v spojení s ust. §, z ktorých správne orgány odvodili, že zákon obmedzuje pôsobnosť žalobcu ako dotknutého orgánu na podanie záväzného stanoviska len na prípady, keď sa stavba nachádza v ochrannom pásme.

Ďalej súd prvého stupňa uviedol, že práva dotknutých orgánov vymedzuje stavebný zákon v ustanovení § 140a ods. 3 tak, že majú právo nazeráť do spisov, podávať záväzné stanoviská, zúčastňovať sa na ústnom pojednávaní a miestnej ohliadke, vykonávať so stavebným úradom spoločné úkony podľa tohto zákona a ďalej, okrem iného, chrániť záujmy týkajúce sa ochrany zdravia ľudu, zaistenia vplyvov na životné prostredie, správy pozemných komunikácií, dráh, atď. Z uvedeného možno konštatovať, že dotknuté orgány sú spolupracujúce orgány verejnej správy špecializujúce sa na oblasť, ktorá je už mimo rámca pôsobnosti stavebného úradu a iba z ich odôvodnení je zrejmé, či a ako bol preskúmaný dotknutý verejný záujem [§ 126 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), (ďalej len „stavebný zákon“)].

Záväzné stanovisko je na účely konaní podľa tohto zákona stanovisko, vyjadrenie, súhlas alebo iný správny úkon dotknutého orgánu, uplatňujúceho záujmy chránené osobitnými predpismi, ktorý je ako záväzné stanovisko upravený v osobitnom predpise. Obsah záväzného stanoviska je pre správny orgán v konaní podľa tohto zákona záväzný a bez zosúladenia záväzného stanoviska s inými záväznými stanoviskami nemôže rozhodnúť vo veci (§ 140b ods. 1 stavebného zákona).

Postavenie dotknutého orgánu v konaniach podľa stavebného zákona (vyplývajúce z citovaných ustanovení stavebného zákona) mu prisudzuje odlišné oprávnenia ako účastníkom konania najmä s ohľadom na skutočnosť, že dotknutý orgán v konaní nepresadzuje svoje subjektívne práva, právne záujmy, ani sa nekoná o jeho právnych povinnostiach. Zdôraznil, že dotknuté orgány nepredkladajú záväzné stanoviská týkajúce sa ich subjektívnej právnej sféry, ale týkajúce sa verejných záujmov, ktorých ochrana vyplýva z osobitného predpisu. Verejný záujem predstavuje istý protiklad k záujmu súkromnému, jedná sa o určitý všeobecne prospešný stav, cieľ, ktorý treba chrániť a rešpektovať. V zmysle rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 3Sžp/3/2012 zo dňa 06.03.2012 musí záväzné stanovisko, ktoré je vydávané na základe zákonom povolenej správnej úvahy obsahovať také dôvody, aby bolo v ich rozsahu preskúmateľné. Ide o totiž o formu rozhodnutia, pretože v sebe obsahuje konštitutívny a záväzný prvok pre iné subjekty. Záväzné stanoviská musia teda obsahovať odôvodnenie, z ktorého bude možné zistiť či bol preskúmaný dotknutý verejný záujem.

V predmetnej veci nebolo medzi účastníkmi sporné, že žalobca má okrem postavenia účastníka konania aj postavenie dotknutého orgánu podľa § 140a písm. c) stavebného zákona v spojení s ust. § 12 ods. 10 zákona č. 657/2004 Z. z. Taktiež nebolo sporné, že z povahy takéhoto stanoviska vyplýva, že sa môže dotýkať len verejného záujmu, ktorý vyplýva z osobitného predpisu. Sporným zostalo, či v danom prípade predstavovalo ust. § 36 ods. 7 zákona č. 657/2004 Z. z. obmedzenie pôsobnosti dotknutého orgánu na podanie záväzného stanoviska len pre prípady, ak sa budovaná a povoľovaná sústava

tepelných zariadení nachádza v zriadenom ochrannom pásme.

Súd prvého stupňa vyjadril názor, že ust. § 36 ods. 7, ods. 8 zákona č. 657/2004 Z. z. predstavuje iné, rozdielne oprávnenie pre držiteľa povolenia na rozvod tepla ako je uplatnenie pôsobnosti dotknutého orgánu podľa § 140a a 125 stavebného zákona v spojení s ust. § 12 ods. 10 zákona č. 657/2004 Z. z. Vyššie uvedené ust. § 36 ods. 7, ods. 8 predstavuje úpravu týkajúcu sa činností v zriadených ochranných pásmach. Nemusi ísť pritom len o výstavbu tepelných zariadení. Aj z rozdielnej terminológie zákonodarcu sa dá usúdiť, že ide o dva rozdielne inštitúty, ktoré existujú nezávisle na sebe a majú aj rozdielny účel. Zatiaľ čo ustanovením § 36 ods. 7 sa sleduje ochrana zriadených ochranných pásiem a predstavuje spôsob určitej regulácie činnosti v nich, dotknutý orgán je pri vykonávaní svojej pôsobnosti povinný chrániť verejné záujmy, v prípade žalobcu verejné záujmy, ktoré vyplývajú zo zákona č. 657/2004 Z. z. Krajský súd poukázal na rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8Sžo/162/2009 zo dňa 01.07.2010 z ktorého vyplýva správny záver, že zákon č. 657/2004 Z. z. síce expressis verbis nedefinuje verejný záujem, ktorý má z neho vyplývať, avšak vzhľadom na obsah jeho jednotlivých ustanovení možno uviesť, že verejným záujmom podľa tohto predpisu bude najmä spoľahlivosť, bezpečnosť a prevádzkyschopnosť sústav tepelných zariadení, ako aj primerané zabezpečenie dodávky tepla na danom území.

Krajský súd taktiež poukázal na to, že aj zo samotnej dikcie ust. § 12 ods. 10 zákona č. 657/2004 Z. z. vyplýva, že dodávateľ je dotknutým orgánom v každom stavebnom konaní, ak je jeho predmetom výstavba sústavy tepelných zariadení, nielen tých v ochrannom pásme. Zákonodarca mu dokonca v týchto konaniach priznal aj postavenie účastníka správneho konania. Bolo by teda nelogické, že by bol zámer zákonodarcu na jednej strane zásadným spôsobom zúžiť pôsobnosť dotknutého orgánu na možnosť vyjadriť sa len k stavbám - sústavám tepelných zariadení - v ochrannom pásme a súčasne mu priznať v každom konaní o výstavbu sústavy tepelných zariadení postavenie účastníka konania.

Záver správneho orgánu, že žalobca mal síce postavenie dotknutého orgánu, avšak de facto k veci nemohol podať záväzné stanovisko, nakoľko nejde o stavbu v ochrannom pásme a ak ho podal, tak prekročil zákonnú právomoc, je nesprávny a založený na nesprávnom právnom posúdení pôsobnosti dotknutého orgánu podľa § 12 ods. 10 zákona č. 657/2004 Z. z. Uvedené spôsobilo vecnú nesprávnosť napadnutého rozhodnutia a je taktiež dôvodom zrušenia napadnutého rozhodnutia podľa § 250j ods. 2 písm. a) OSP.

Ostatné žalobné námietky obsiahnuté v podanej žalobe prvostupňový súd nepovažoval za dôvodné.

Pokiaľ ide o skúmanie existencie ukončenia odberateľského vzťahu medzi stavebníkom a dodávateľom tepla, súd sa stotožnil s argumentáciou správnych orgánov. Takýto vzťah je zmluvným vzťahom obchodnoprávnej povahy. Skúmanie existencie, resp. ukončenia tohto súkromnoprávneho vzťahu správne orgánu priamo nevyplýva zo žiadneho právneho predpisu. Okrem toho, správny orgán podľa prvostupňového súdu správne poukázal na to, že v danom prípade nemôže dôjsť k duplicite dodávateľsko-odberateľského vzťahu, keďže nevznikne žiaden iný vzťah s iným dodávateľom. Realizáciou zmeny stavby taktiež nebude zasiahnuté do existujúcich zariadení dodávateľa a najmä v predmetnej veci ide o stavebné konanie, ktorým sa nepovoľuje užívanie stavby.

Žalobca v podanej žalobe neuviedol, akým spôsobom povolenie stavby zasiahne do jeho vecných práv, ktoré vznikli na základe ust. § 10 ods. 1 zákona č. 657/2004 Z. z., resp. v čom je povolenie stavby v rozpore s obsahom týchto vecných bremien. Neuviedol ani, ktoré konkrétne vecné bremeno v danej veci bráni povoleniu stavby predmetnej kotolne. Za tejto situácie súd považoval uvedenú žalobnú námietku za nedôvodnú.

Rovnako nie je dôvodná ani námietka týkajúca sa absencie stanoviska mesta k súladu pripravovanej výstavby tepelného zariadenia s koncepciou rozvoja obce v oblasti tepelnej energetiky. Žalovaný v tejto

súvislosti správne poukázal na to, že výkon povoloanej kotolne je 49 kilowattov, a teda na tento prípad nespadá povinnosť stanovená v ust. § 12 ods. 8 zákona č. 657/2004 Z. z.

Vzhľadom na vyššie uvedené krajský súd dospel k záveru, že rozhodnutie žalovaného je nezákonné, keď vychádza z nesprávneho právneho posúdenia a je postihnuté vadou konania, ktorá mala za následok jeho nezákonnosť a z tohto dôvodu ho podľa § 250j ods. 2 písm. a), e) OSP zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie, v ktorom uvedené vytýkané nedostatky napraví. Krajský súd rozhodol o náhrade trov konania podľa § 250k ods. 1 OSP tak, že úspešnému žalobcovi priznal náhradu trov konania.

II.

Odvolyvanie žalovaného, vyjadrenie žalobcu

Proti uvedenému rozsudku podal v zákonnej lehote odvolanie žalovaný, v ktorom navrhoval, aby Najvyšší súd SR zmenil preskúmaný rozsudok Krajského súdu v Trenčíne č. k. 13S/48/2015-93 zo dňa 07.10.2015 tak, že žalobu v celom rozsahu zamietne a žalobcovi náhradu trov konania neprizná.

V odôvodnení odvolania uviedol, že ako odvolací správny orgán podľa ust. § 59 ods. 1 správneho poriadku doplnil dokazovanie a listom zo dňa 24.10.2014 č. OU-TN-OVBP2-2014/025941-003/Gu a po riadnom doručení prvostupňového rozhodnutia právnej zástupkyňi odvolateľa listom č. OU-TN-OVBP2-2015/00436-005/Gu zo dňa 07.01.2015 oznámil účastníkom konania doplnenie podkladov pre rozhodnutie a umožnil im v lehote do 7 pracovných dní od doručenia oznámenia nahliadnuť do doplnených podkladov a vyjadriť sa k nim. Z administratívneho spisu žalovaného je zrejmé, že žalobca mal možnosť oboznámiť sa so všetkými podkladmi pre rozhodnutie, nielen s doplnenou projektovou dokumentáciou, o čom svedčí aj záznam zo dňa 26.01.2015.

Dotknuté orgány vo svojich záväzných stanoviskách posudzovali navrhovanú zmenu stavby - zmenu spôsobu vykurovania. Vo svojich záväzných stanoviskách sa k veci vyjadrili tak, že s navrhovanou zmenou stavby súhlasia. V doplnenej projektovej dokumentácii sa nenechal tepelný zdroj, miesto jeho umiestnenia, ani jeho výkon. Ide o návrhové správne konanie, v ktorom správne orgány nemôžu meniť obsah návrhu, ale sú povinné o ňom konať tak, ako je podaný.

Žalovaný ďalej uviedol, že v priebehu odvolacieho konania aplikoval zásadu hospodárnosti a rýchlosti konania. Jej podstata spočíva v tom, aby správne orgány vybavili veci včas a bez zbytočných prieťahov a zároveň, aby konanie prebiehalo hospodárne s použitím najvhodnejších prostriedkov vedúcich k správnenému vybaveniu veci. Zásada hospodárnosti vyjadruje požiadavku, aby správny orgán v konaní použil také prostriedky, ktoré sú jednoduché, účinné, nezvyšujú náklady a pritom vedú k správnenému rozhodnutiu.

Rovnako sa žalovaný nestotožnil s názorom prvostupňového súdu týkajúceho sa posúdenia pôsobnosti žalobcu ako dotknutého orgánu.

Podľa ust. § 12 ods. 10 zákona č. 657/2004 Z. z., pri výstavbe sústavy tepelných zariadení na vymedzenom území je dodávateľ tepla v konaní podľa osobitného predpisu dotknutým orgánom, ktorého stanovisko je záväzné. Dodávateľ tepla má súčasne postavenie účastníka konania podľa osobitného predpisu, ak sa povoľuje výstavba sústavy tepelných zariadení alebo jej časti na vymedzenom území dodávateľa zo zdroja tepla v centralizovanom zásobovaní teplom.

Žalobca sa v žalobe vyhol ust. § 140b ods. 2 stavebného zákona, podľa ktorého je oprávnený uplatňovať požiadavky v rozsahu svojej pôsobnosti ustanovenej osobitným predpisom. Vo svojom záväznom stanovisku je povinný vždy uviesť ustanovenie osobitného predpisu, na základe ktorého uplatňuje svoju pôsobnosť a údaj, či týmto záväzným stanoviskom zároveň nahrádza stanovisko pre konanie nasledujúce podľa tohto zákona.

Závazné stanoviská dotknutých orgánov uplatnené v súlade s § 140b ods. 1 stavebného zákona sú v prvostupňovom rozhodnutí akceptované. Takým záväzným stanoviskom nie je záväzné stanovisko podané spoločnosťou TERMONOVA, a. s., Nová Dubnica. Tento vlastník tepelného zdroja a tepelných rozvodov v meste Nová Dubnica ako dodávateľ tepla má podľa § 12 ods. 10 zákona č. 657/2004 Z. z. v konaní podľa stavebného zákona na svojom vymedzenom území postavenie dotknutého orgánu. Jeho zákonná pôsobnosť dotknutého orgánu uplatňujúceho záujmy chránené osobitným predpisom bola však obmedzená ustanoveniami zákona o tepelnej energetike. Túto pôsobnosť, ktorou mal chrániť verejné záujmy vymedzené v zákone o tepelnej energetike v právnom vzťahu ku konanou stavebného úradu, podľa názoru žalovaného prekročil. Pôsobnosť dodávateľa tepla ako dotknutého orgánu je možné vecne uplatniť v konaní stavebného úradu iba na základe ust. § 12 ods. 1 a § 36 ods. 8 zákona o tepelnej energetike. Tieto ustanovenia sa na daný prípad neaplikujú, keďže nejde o výstavbu sústavy tepelných zariadení alebo jej časti s celkovým inštalovaným tepelným výkonom 10 MW a viac, na ktorú sa vydáva osvedčenie Ministerstva hospodárstva SR o súlade pripravovanej výstavby sústavy tepelných zariadení alebo jej časti s Energetickou politikou Slovenskej republiky, inak by bolo toto osvedčenie záväzné pre konanie stavebného úradu podľa § 140b stavebného zákona a zmena stavby nebola povolená v ochranných pásmach sústavy tepelných zariadení podľa § 36 zákona o tepelnej energetike.

Podľa právneho názoru žalovaného ust. § 140b ods. 2 stavebného zákona predpokladá, že dotknutý orgán vo svojom záväznom stanovisku rešpektuje osobitný predpis, ktorý ho oprávňuje záväzné stanovisko vydať a koná v rozsahu, na ktorý ho tento predpis oprávňuje. Týmto je v tomto prípade zákon o tepelnej energetike.

Zákon o tepelnej energetike nedáva dodávateľovi ako dotknutému orgánu kompetenciu vydávať záväzné stanoviská v rozsahu, aký dodávateľ uzná sa vhodné, naopak vymedzuje rozsah, v rámci ktorého je dodávateľ tepla ako dotknutý orgán oprávnený vydať svoje záväzné stanovisko.

Výklad zákona nemožno povýšiť nad ústavné princípy prijaté v čl. 2 ods. 2, ods. 3 Ústavy SR, podľa ktorých štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon a každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.

Postavenie dotknutých orgánov zverených právnických osobám na základe zákona chráni osobitné záujmy verejného charakteru s účinkami štátnych orgánov. Dodávateľ tepla vystupujúci v konaní ako dotknutý orgán je oprávnený prostredníctvom záväzného stanoviska obmedziť práva stavebníka v tom rozsahu, aby povolením stavby v prípade, že sa nachádza v ochrannom pásme, nebola ohrozená sústava tepelných zariadení dodávateľa. Stanovisko dodávateľa tepla, v ktorom sú uplatnené požiadavky iného charakteru, ako mu umožňuje § 36 ods. 7 zákona o tepelnej energetike, nie je možné považovať za záväzné stanovisko dotknutého orgánu s jeho právnymi dôsledkami podľa § 140b ods. 1 stavebného zákona. Dodávateľ ako dotknutý orgán nie je oprávnený vydávať záväzné stanovisko z hľadiska svojich subjektívnych záujmov.

Žalovaný pri posudzovaní obsahu záväzného stanoviska dodávateľa tepla aplikoval aj právny názor Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR vyjadrený v stanovisku k postupu v súvislosti so zákonom č. 100/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov č. 15750/2014/D210SLP/z.51750 zo dňa 18.08.2014.

Stavebný zákon v ust. § 136 definuje postup stavebného úradu v prípade, ak v priebehu konania vznikol medzi dotknutými orgánmi rozpor vyplývajúci z ich záväzných stanovísk a postup podľa § 140b ods. 6 v prípade, ak odvolanie smeruje voči obsahu záväzného stanoviska. Ani jedna z týchto zákonom stanovených možností v predmetnom konaní nenastala.

Stavebný zákon ani iný osobitný predpis neupravuje postup, na základe ktorého by bol stavebný úrad oprávnený riešiť rozpor iného charakteru ako je v § 136 stavebného zákona.

Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti žalovaný navrhol, aby Najvyšší súd SR rozsudok Krajského súdu v Trenčíne zmenil a žalobu v celom rozsahu zamietol.

Žalobca vo vyjadrení k odvolaniu, ktoré prvostupňovému súdu doručil dňa 29.12.2015 prostredníctvom svojej právnej zástupkyne, uviedol, že súd prvého stupňa v rámci súdneho prieskumu vyvodil správne skutkové a právne závery.

Žalobca je výrobcom a súčasne aj dodávateľom tepla z účinného CZT na vymedzenom území mesta Nová Dubnica, ktorý teplo vyrába zo 100 % biomasy a ktorý je dodávateľom tepla a TÚV aj do objektu súkromnej základnej školy, SNP 366/96, Nová Dubnica. V súlade s § 12 ods. 10 zákona č. 657/2004 Z. z. v platnom znení v prípade výstavby nového tepelného zdroja, ktorý predpokladá aj odpojenie od existujúcej účinnej sústavy CZT v stavebnom konaní, v ktorom sa povoľuje výstavba nového zdroja tepla, má žalobca postavenie účastníka konania a súčasne postavenie dotknutého orgánu.

Žalobca tvrdil, že žalovaný nesprávne a účelovo vykladá ustanovenia zákona č. 71/1967 Zb. v platnom znení pokiaľ zamieňa uplatňovanie základných procesných práv účastníkov konania vo vzťahu k preukázaniu správnosti skutkového stavu s plnením zákonných povinností správneho orgánu, ktoré mu ukladá zákon, a to aj povinnosti podľa § 33 ods. 2 zákona.

Postupom stavebného úradu, ako aj žalovaného došlo k upretiu základných práv žalobcu ako účastníka konania, ktoré zo strany žalobcu boli namietané už v stavebnom konaní.

Žalobca v prvostupňovom konaní podal námietky, obsahom ktorých bolo aj namietanie porušenia § 43d stavebného zákona z pohľadu, že predložená projektová dokumentácia je v rozpore so stanoviskom mesta Nová Dubnica č. ŽP/2444/2014 zo dňa 21.05.2014, ktoré stanovisko bolo vydané aj pre účely ohrevu TÚV, pričom projektová dokumentácia túto skutočnosť neriešila, ohrev TÚV nebol ani predmetom žiadosti o vydanie stavebného povolenia. Dodávka tepla, ako aj dodávka TÚV do objektu, v ktorom došlo k povoleniu výstavby nového tepelného zdroja bola a je aj v súčasnom období zabezpečovaná žalobcom.

Následne 04.07.2014 stavebník do konania predložil zmenenú projektovú dokumentáciu o ohrev TÚV. Stavebný úrad bez ďalšieho konania vo vzťahu k účastníkom a dotknutým orgánom, nerešpektujúc ich základné práva, po predložení zmenenej projektovej dokumentácie, pristúpil k vydaniu stavebného povolenia dňa 23.07.2014, keď obsahom povolenia bola stavba povolená na podklade doplnenej projektovej dokumentácie o ohrev TÚV, avšak pri pôvodne deklarovanom výkone 49 kW.

Žalovaný listom zo dňa 07.01.2015 splnomocnenej právnej zástupkyne žalobcu oznámil, že nakoľko stavebný úrad po doplnení podkladov zo strany stavebníka neoboznámil účastníkov konania s týmito doplnenými podkladmi, odvolací orgán postupom podľa § 59 ods. 1 v spojení s § 33 ods. 2 správneho poriadku uviedol účastníkom konania doplnenie uvedených podkladov prvostupňového rozhodnutia, pričom súčasne vyslovil, že účastníci majú právo do doplnených podkladov nahliadnuť a vyjadriť sa k nim v lehote 7 pracovných dní od doručenia oznámenia.

Pokiaľ žalovaný tvrdí, že týmto úkonom odstránil pochybenie prvostupňového orgánu, ide podľa žalobcu o nesprávny právny záver. Výzva zaslaná žalovaným nie je splnením zákonnej povinnosti na oboznámenie sa s podkladmi pre vydanie rozhodnutia podľa § 33 ods. 2 správneho poriadku, nakoľko ňou žalovaný iba oznámil účastníkom konania doplnenie projektovej dokumentácie s uplatnením procesného práva nahliadnutia do doplnených podkladov, teda k uplatneniu práva, ktoré prislúcha každému účastníkovi v priebehu celého konania, ktoré účastník môže a nemusí uplatniť. Súčasne určenie lehoty 7 pracovných dní pre uplatnenie práva vyjadrenia je vyjadrením koncentračnej zásady uplatňujúcej sa priamo v stavebnom konaní, ktorej uplatnenie predpokladá § 21 ods. 2 správneho poriadku, pričom uplatnenie tejto zásady nemôže byť nahrádzané v odvolacom konaní.

Žalobca ďalej upozornil na ďalšie hmotnoprávne, ako aj procesnoprávne pochybenia stavebného úradu,

za ktoré považuje hlavne snahu žalovaného o konvalidáciu porušenia koncentračnej zásady stavebným úradom, keď žalovaný nesprávne uvádza, že ním vykonaný úkon, ktorým bolo iba oboznámenie s doplnenou PD, resp. výzva na uplatnenie práva nahliadnutia do doplnenej PD o ohrev TÚV, má byť odstránením porušenia zákonnej povinnosti stavebného úradu spočívajúcej v oboznámení sa s podkladmi pre vydanie rozhodnutia podľa § 33 ods. 2 správneho poriadku. Uvedenú povinnosť opomenul aj samotný žalovaný pred vydaním rozhodnutia o odvolaní, a to nielen vo vzťahu k účastníkom konania, ale aj vo vzťahu k dotknutým orgánom, ktorým podľa § 140a v spojení s § 33 ods. 2 stavebného zákona uvedené právo prislúcha ako osobe zúčastnenej na konaní.

Na základe nezákonného postupu stavebného úradu došlo k nezákonnému zásahu do práv žalobcu, ktorý tvrdil, že túto nezákonnosť namietal od počiatku. Tvrdenia uvádzané žalovaným, v ktorých svoj postup predovšetkým odvodzuje od zásady hospodárnosti, podľa názoru žalobcu nemajú oporu v zákone.

V uvedenom prípade žalovaný, ako aj prvostupňový správny orgán svojím konaním porušili základné právo žalobcu na právnu ochranu podľa čl. 46 Ústavy SR, ktorého obsahom je povinnosť správnych orgánov, a to aj v rámci prieskumu odvolacím orgánom, zohľadniť všetky zásady a princípy správneho konania jednotlivo a následne v ich súhrne a nie svojvoľne absolutizovať len jednu z nich a na nej založiť rozhodnutie vo veci.

Podľa názoru žalobcu zákonnou povinnosťou stavebného úradu je predovšetkým povinnosť zabezpečiť zákonom určenými podmienkami najmä ochranu záujmov spoločnosti pri výstavbe a pri užívaní stavby, komplexnosť stavby, dodržanie všeobecných technických požiadaviek na výstavbu, prípadne iných predpisov a technických noriem a dodržanie požiadaviek určených dotknutými orgánmi, predovšetkým vylúčenie alebo obmedzenie negatívnych účinkov stavby a jej užívania. Uvedené skutočnosti následne musia byť premietnuté do samotného rozhodnutia, ktorým sa stavba povoľuje. Žalobca tvrdil, že zo stavebného povolenia potvrdeného žalovaným sice vyplýva, že stavebník je povinný dodržať požiadavky vyplývajúce zo stanovísk dotknutých orgánov, avšak nie je z neho zrejmé, akých dotknutých orgánov, aké podmienky v stanoviskách boli uplatnené a v akom rozsahu sú pre stavebníka záväzné. Tieto skutočnosti nevyplývajú z výrokovvej časti stavebného povolenia.

Ak v rámci konania nebolo preukázané, že všetky dotknuté orgány boli vyzvané na podanie záväzných stanovísk k navrhovanej zmene stavby na podklade zmenenej projektovej dokumentácie, nemôže ísť zo strany konajúceho orgánu o tvrdenie, že vo veci došlo k riadne zistenému skutkovému stavu veci.

Podľa žalobcu skúmanie zmeny výkonu tepelného zdroja je podstatné aj vo vzťahu k splneniu ďalšej zákonnej podmienky pre vydanie stavebného povolenia, ktorou je záväzné stanovisko mesta Nová Dubnica o súlade potreby výstavby nového tepelného zdroja s energetickou koncepciou rozvoja obce podľa § 12 zákona č. 657/2004 Z. z. v platnom znení, pričom skúmanie tejto podmienky je zákonnou povinnosťou stavebného úradu, a to práve z dôvodu správneho a zákonného zistenia skutkového stavu. Žalobca uvedenú námietku podporil aj dôkazom, ktorý do konania založil a s ktorým sa žalovaný v rozhodnutí nevyporiadal.

Žalobca tiež namietal, že tepelný výkon 49 kW je nereálny a nemôže zabezpečiť základný účel vykurovania objektu, vrátane TÚV.

V rámci odvolacieho konania, po oboznámení sa s doplnenou projektovou dokumentáciou, žalobca nereálnosť deklarovaného výkonu pre UK a TÚV namietal, pričom z rozhodnutia žalovaného nie je zrejmé, ako túto skutočnosť skúmal a ako sa s jestvujúcim rozporom vysporiadal. Existenciu tohto dôkazu a jeho význam na skutkový stav veci žalovaný opomenul.

Žalobca nesúhlasil s právnym názorom žalovaného, ktorý sa odvoláva na závery Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR, nakoľko tento záver nesprávne a v rozpore so zákonom interpretuje pokiaľ tvrdí, že žalobca mohol svoje záväzné stanovisko vydať iba v rozsahu § 36 zákona č. 657/2004 Z. z., teda v rozsahu ochranných pásiem sústavy tepelných zariadení.

Vo vzťahu k postaveniu žalobcu ako dotknutého orgánu a ním vydávaných záväzných stanovísk, nielen podľa § 36 zákona č. 657/2004 Z. z. v platnom znení, ale aj ochrany verejných záujmov podľa citovaného zákona je potrebné, aby žalovaný pri posudzovaní tejto otázky pristúpil predovšetkým k výkladu základných pojmov, ktoré sú upravené v § 2 citovaného zákona.

Dotknuté orgány v konaniach podľa stavebného zákona chránia záujmy uvedené v § 126 ods. 1 v rámci svojej pôsobnosti najmä tým, že majú právo nazerat' do spisov, podávať záväzné stanoviská podľa § 140b, zúčastňovať sa na ústnom pojednávaní a miestnej obhliadke a vykonávať so stavebným úradom spoločné úkony podľa tohto zákona. V tomto prípade žalobca je výrobcom a súčasne aj dodávateľom tepla z účinného CZT na vymedzenom území mesta Nová Dubnica, ktorý teplo vyrába zo 100 % biomasy, teda má postavenie dodávateľa. Nakoľko je žalobca výrobcom a súčasne aj dodávateľom tepla, je v zmysle zákona jednak držiteľom povolenia na výrobu tepla z účinného CZT na vymedzenom území a súčasne je aj držiteľom povolenia na rozvod tepla.

V tejto súvislosti žalobca poukázal na ust. § 140a stavebného zákona v spojení s príslušnými ustanoveniami zákona č. 657/2004 Z. z. v platnom znení.

Žalobca v postavení dotknutého orgánu podal záväzné stanovisko podľa vyššie citovaného zákona, teda ako držiteľ povolenia na výrobu tepla, v ktorom vyslovil svoj nesúhlas s výstavbou nového tepelného zdroja, práve s poukazom na skutočnosť, že je výrobcom tepla zo 100 % biomasy, jedná sa teda o účinný CZT, pričom výstavba nového tepelného zdroja bude mať negatívny dopad na verejné záujmy týkajúce sa obyvateľov mesta Nová Dubnica.

Žalovaný v rozpore so zákonom nerešpektoval zákonom priznané právo výrobcu tepla, teda držiteľa povolenia na výrobu tepla, na podanie záväzného stanoviska v rozsahu ochrany verejných záujmov obyvateľov mesta Nová Dubnica a obmedzil ho iba na rozsah vzťahujúci sa na držiteľov povolenia na rozvoz tepla.

Právo podania záväzného stanoviska výrobcom tepla v rozsahu podľa § 12 zákona č. 657/2004 Z. z. v platnom znení vyplýva priamo z odseku 11 citovaného ustanovenia, podľa ktorého ustanovenia odsekov 1 až 10 sa primerane vzťahujú aj na zmeny a úpravy v existujúcich sústavách tepelných zariadení, pre ktoré sa vyžaduje povolenie podľa osobitného predpisu, a to podľa § 55 stavebného zákona, o čo v danom prípade nesporne ide. Výbudovaním nového tepelného zdroja dochádza k zásahu do jestvujúcej sústavy účinného CZT.

Žalobca považoval tvrdenia žalovaného v podanom odvolaní za účelové tvrdenia, nakoľko z obsahu podaného stanoviska je zrejmé, pre aké chránené záujmy podľa zákona č. 657/2004 Z. z. bolo záväzné stanovisko výrobcom tepla vydané. Práve na podklade podaného záväzného stanoviska mal stavebný úrad vyzvať stavebníka na predloženie dôkazov preukazujúcich technickú, ekonomickú a environmentálnu opodstatnenosť odpojenia.

Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti žalobca navrhol, aby odvolací súd preskúmaný rozsudok Krajského súdu v Trenčíne ako vecne správny potvrdil a zaviazal žalovaného na náhradu trov odvolacieho konania.

Účastník konania občianske združenie EDEN, Nová Dubnica sa k podanému odvolaniu nevyjadril.

III.

Konanie pred odvolacím súdom

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 OSP) preskúmal odvolaním napadnutý rozsudok krajského súdu, ako aj odvolanie, ktoré mu predchádzalo, v rozsahu dôvodov odvolania podľa § 212 ods. 1 v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP bez nariadenia pojednávania v zmysle § 250ja ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP s tým, že deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne päť dní vopred na úradnej tabuli na internetovej stránke Najvyššieho súdu SR www.nsud.sk a dospel k záveru, že odvolanie nie je dôvodné.

Podľa § 244 ods. 1 OSP, v správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy.

Predmetom odvolacieho konania v preskúmvanej veci bol rozsudok Krajského súdu v Trenčíne, ktorým zrušil rozhodnutie žalovaného č. OU-TN-OVBP2-2015/001436-009/Gu zo dňa 11.02.2015 a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie podľa ust. § 250j ods. 2 písm. a), e) OSP.

Z obsahu administratívneho spisu odvolací súd mal preukázané, že predmetom konania v danej veci je preskúmanie rozhodnutia žalovaného č. OU-TN-OVBP2-2015/001436-009 zo dňa 11.02.2015, ktorým bolo podľa § 59 ods. 2 správneho poriadku zmenené prvostupňové rozhodnutie vydané mestom Nová Dubnica č. VÚPaD/3549/2014/Sá zo dňa 23.07.2014 v časti záväznej podmienky uvedenej v bode 5, ďalej bol do výroku doplnený text: „Stavebné povolenie stráca platnosť, ak sa so zmenou stavby nezačalo do dvoch rokov odo dňa, keď nadobudlo právoplatnosť.“ Ostatné časti výroku prvostupňového rozhodnutia sa nemenili.

Z obsahu administratívneho spisu bolo zistené, že dňa 22.05.2014 Občianske združenie EDEN, so sídlom Nová Dubnica, Trenčianka 726/60-14 ako nájomca stavby - Súkromnej základnej školy, so sídlom SNP 366/96, Nová Dubnica požiadal stavebný úrad o stavebné povolenie na vybudovanie kotolne na peletky s predpokladaným termínom dokončenia december 2014. Súčasne tento stavebník predložil projektovú dokumentáciu vypracovanú O. a súhlas mesta Nová Dubnica ako orgánu vo veciach preneseného výkonu štátnej správy v oblasti ochrany ovzdušia s povolením stavby malého stacionárneho zdroja znečisťovania ovzdušia „Súkromná základná škola - kotolňa na peletky“.

Dňa 29.05.2014 bolo vydané stavebným úradom oznámenie o začatí konania, ktoré obsahovalo poučenie pre účastníkov konania ohľadne možnosti podať námietky v lehote 7 pracovných dní. Uvedené oznámenie bolo doručené žalobcovi ako dotknutému orgánu dňa 04.06.2014 a následne dňa 12.06.2014 žalobca doručil stavebnému úradu svoje nesúhlasné záväzné stanovisko, ktoré bolo odôvodnené nesúladosť navrhovaného zámeru s koncepciou rozvoja mesta v oblasti tepelnej energetiky, nespĺnením zákonnej podmienky upravenej v ust. § 20 ods. 3, 4 zákona č. 657/2004 Z. z., existenciou duplicity vo vzťahu k zásobovaniu teplom objektu, negatívnym vplyvom na hospodárnosť a energetickú efektívnosť sústavy tepelných zariadení, ktoré sú vo vlastníctve žalobcu ako dodávateľa tepla z obnoviteľných zdrojov, negatívnym vplyvom stavby na životné prostredie z dôvodu vyššej produkcie emisii znečisťujúcich látok z malého zdroja v porovnaní s CZT pre daný objem výroby a možného zhoršenia kvality bývania v danej lokalite z dôvodu permanentnosti zásobovania zdroja peletkami nákladnou dopravou.

Súčasne boli doručené stavebnému úradu námietky právnej zástupkyne žalobcu týkajúce sa skutočnosti, že prvostupňový správny orgán so žalobcom nekonal aj ako s účastníkom konania, keď mu toto postavenie vyplýva z ust. § 12 zákona č. 567/2004 Z. z. V nadväznosti na toto podanie správny orgán vydal dňa 26.06.2014 oznámenie o rozšírení okruhu účastníkov stavebného konania, v ktorom bolo žalobcovi priznané postavenie účastníka konania a bol poučený o práve podať námietky v uvedenej lehote. Dňa 04.07.2014 bolo stavebnému úradu doručené doplnenie projektu, a to technické výkresy, technická správa, a výpis materiálu na ohrev TUV k projektu „Súkromná základná škola - kotolňa na peletky“, ktoré boli vypracované ešte pred začatím stavebného konania. Dňa 10.07.2014 podal žalobca ako účastník stavebného konania v stanovenej lehote námietky, ktorých obsahom je jednak námietka týkajúca sa neukončenia zmluvného vzťahu o dodávke a odbere tepla č. 77-1/2006, ako aj námietka smerujúca k náležitosti súhlasu mesta Nová Dubnica zo dňa 21.05.2014. Žalobca taktiež poukazyval na to, že navrhovaná prestavba nie je v súlade s koncepciou mesta a taktiež stanovisko mesta je vydané pre účely vybudovania kotolne ako zdroja ohrevu vody na ústredné vykurovanie, avšak samotné stanovisko, ako aj samotný projekt nerieši dodávku ohrevu teplej vody, čím nie sú splnené zákonné požiadavky upravené v ust. § 43d stavebného zákona a ust. § 20 ods. 3 zákona č. 657/2004 Z. z.

Stavebný úrad vydal dňa 23.07.2014 stavebné povolenie na zmenu dokončenej stavby „Súkromná

základná škola, SNP 366/96 Nová Dubnica - kotolňa na peletky“, nachádzajúcej sa na pozemku parc. č. KN C XXX/X, k. ú. F. s tým, že boli pod bodom 1.-15. určené záväzné podmienky realizácie stavby, súčasne boli námietky žalobcu ako účastníka konania zamietnuté. Proti tomuto rozhodnutiu podal žalobca včas odvolanie, v ktorom opätovne poukázal na neukončenie existujúceho zmluvného vzťahu o dodávke a odbere tepla do objektu, ktorého sa týka zmena dokončenej stavby. Namietal nerešpektovanie záväzného stanoviska, ktoré v predmetnej veci ako dotknutý orgán vydal, absenciu stanoviska mesta vo vzťahu súladu s energetickou koncepciou, existenciu zákonného vecného bremena, ktoré bráni odpojeniu od centrálného zdroja a ďalšie procesné pochybenia. Konkrétne žalobca uviedol, že z prvostupňového rozhodnutia sa dozvedel o doplnení projektovej dokumentácie o riešenie ohrevu teplej úžitkovej vody. Vo vzťahu k tejto skutočnosti však absentujú vyjadrenia dotknutých orgánov a taktiež s uvedeným doplnením (ktoré bolo vykonané po uplynutí lehoty na námietky) neboli účastníci oboznámení, čím boli porušené ich práva.

Dňa 30.01.2015 žalobca podal žalovanému podnet na konanie o potvrdenie alebo zmenu záväzného stanoviska, ktoré vydal ako dotknutý orgán.

V rámci odvolacieho konania žalovaný vydal dňa 07.01.2015 oznámenie o doplnení podkladov, pričom zo záznamu spísaného žalovaným dňa 26.01.2015 vyplýva, že predmetom oboznámenia bola projektová dokumentácia - technická správa a výkresy predložené stavebníkom v rámci prvostupňového konania dňa 04.07.2014.

Žalovaný ako odvolací správny orgán prejednal podané odvolanie žalobcu a vydal rozhodnutie č. OU-TN-OVBP2-2015/001436-009/Gu zo dňa 11.02.2015, ktoré je predmetom prieskumu. V napadnutom rozhodnutí konštatoval, že vo veci bola podaná riadna žiadosť o stavebné povolenie. Stavebník je nájomcom nehnuteľnosti v ktorej sa majú vykonávať zmeny, pričom prenajímateľ mesto Nová Dubnica mu udelil písomný súhlas na takúto zmenu vykurovacieho systému. Dňa 04.07.2014 stavebník doplnil projektovú dokumentáciu o ohrev TUV, keďže prvostupňový správny orgán neupovedomil účastníkov o tomto doplnení, učinil tak odvolací orgán v odvolacom konaní s tým, že účastníci mali možnosť do týchto doplnených podkladov nahliadnuť.

K jednotlivým odvolacím dôvodom uviedol, že záväzné stanoviská dotknutých orgánov uplatnených v súlade s ust. § 140b stavebného zákona boli prvostupňovým správnym orgánom akceptované. Takým záväzným stanoviskom nie je záväzné stanovisko spoločnosti TERMONOVA, a. s. Konštatoval, že táto spoločnosť má v zmysle ust. § 12 ods. 10 zákona č. 657/2004 Z. z. postavenie dotknutého orgánu, avšak jeho pôsobnosť bola obmedzená zákonom o energetike a túto pôsobnosť prekročil. Pôsobnosť dodávateľa tepla ako dotknutého orgánu je možné vecne uplatniť v konaní stavebného úradu na základe ust. § 12 ods. 1 a § 36 ods. 8 zákona o tepelnej energetike. Tieto ustanovenia sa však na daný prípad neaplikujú, pretože nejde o výstavbu sústavy tepelných zariadení alebo jej časti s celkovým nainštalovaným tepelným výkonom 10 MW a viac, na ktorú sa vydáva osvedčenie Ministerstva hospodárstva SR o súlade pripravovanej výstavby s Energetickou politikou SR a zmena stavby sa nepovoľuje v ochranných pásmach sústavy tepelných zariadení podľa § 36 zákona o tepelnej energetike.

IV.

Právna úprava, právne názory odvolacieho súdu

Podľa § 59 ods. 1 správneho poriadku, odvolací orgán preskúma napadnuté rozhodnutie v celom rozsahu; ak je to nevyhnutné, doterajšie konanie doplní, prípadne zistené vady odstráni.

Podľa § 59 ods. 2 správneho poriadku, ak sú pre to dôvody, odvolací orgán rozhodnutie zmení alebo zruší, inak odvolanie zamietne a rozhodnutie potvrdí.

Podľa § 47 ods. 1, 2 správneho poriadku, rozhodnutie musí obsahovať výrok, odôvodnenie a poučenie o odvolaní (rozklade). Odôvodnenie nie je potrebné, ak sa všetkým účastníkom konania vyhovuje v plnom rozsahu. Výrok obsahuje rozhodnutie vo veci s uvedením ustanovenia právneho predpisu, podľa ktorého

sa rozhodlo, prípadne aj rozhodnutie o povinnosti nahradiť trovy konania. Pokiaľ sa v rozhodnutí ukladá účastníkovi konania povinnosť na plnenie, správny orgán určí pre ňu lehotu; lehota nesmie byť kratšia, než ustanovuje osobitný zákon.

Podľa § 33 ods. 1, 2 správneho poriadku, účastník konania a zúčastnená osoba má právo navrhovať dôkazy a ich doplnenie a klásť svedkom a znalcom otázku pri ústnom pojednávaní a miestnej ohliadke. Správny orgán je povinný dať účastníkom konania a zúčastneným osobám možnosť, aby sa pred vydaním rozhodnutia mohli vyjadriť k jeho podkladu i k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie.

Podľa § 140 stavebného zákona, ak nie je výslovne uvedené inak, vzťahujú sa na konanie podľa tohto zákona všeobecné predpisy o správnom konaní.

Podľa § 140a písm. c) stavebného zákona, dotknutým orgánom podľa tohto zákona je vlastník sietí a zariadení technického vybavenia územia a iná právnická osoba, ak to ustanovuje osobitný predpis.

Podľa § 140b ods. 1 stavebného zákona, záväzné stanovisko je na účely konaní podľa tohto zákona stanovisko, vyjadrenie, súhlas alebo iný správny úkon dotknutého orgánu, uplatňujúceho záujmy chránené osobitnými predpismi, ktorý je ako záväzné stanovisko upravený v osobitnom predpise. Obsah záväzného stanoviska je pre správny orgán v konaní podľa tohto zákona záväzný a bez zosúladenia záväzného stanoviska s inými záväznými stanoviskami nemôže rozhodnúť vo veci.

Podľa § 140b ods. 2 stavebného zákona, dotknutý orgán je oprávnený uplatňovať požiadavky v rozsahu svojej pôsobnosti ustanovenej osobitným predpisom. Vo svojom záväznom stanovisku je povinný vždy uviesť ustanovenie osobitného predpisu, na základe ktorého uplatňuje svoju pôsobnosť, a údaj, či týmto záväzným stanoviskom zároveň nahrádza stanovisko pre konanie nasledujúce podľa tohto zákona.

Podľa § 126 ods. 1 stavebného zákona, ak sa konanie podľa tohto zákona dotýka záujmov chránených predpismi o ochrane zdravia ľudu, o utváraní a ochrane zdravých životných podmienok, vodách, o ochrane prírodných liečebných kúpeľov a prírodných liečivých zdrojov, o ochrane poľnohospodárskeho pôdneho fondu, o lesoch a lesnom hospodárstve, o opatreniach na ochranu ovzdušia, o ochrane a využití nerastného bohatstva, o kultúrnych pamiatkach, o štátnej ochrane prírody, o požiarnej ochrane, o zákaze biologických zbraní, na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, o odpadoch, o veterinárnej starostlivosti, o vplyvoch na životné prostredie, o jadrovej bezpečnosti jadrových zariadení, o prevencii závažných priemyselných havárií, o správe štátnych hraníc, o pozemných komunikáciách, o dráhach a o doprave na dráhach, o civilnom letectve, o vnútrozemskej plavbe, o energetike, o tepelnej energetike, o elektronických komunikáciách, o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách, o civilnej ochrane, o inšpekcii práce a o štátnej geologickej správe, rozhodne stavebný úrad na základe záväzného stanoviska dotknutého orgánu podľa § 140a, ktorý uplatňuje požiadavky podľa osobitných predpisov.

Podľa § 12 ods. 1 zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení účinnom v čase vydania prvostupňového rozhodnutia, výstavbu sústavy tepelných zariadení alebo jej časti s celkovým inštalovaným tepelným výkonom 10 MW a viac možno uskutočniť len na základe osvedčenia o súlade pripravovanej výstavby sústavy tepelných zariadení alebo jej časti s Energetickou politikou Slovenskej republiky (ďalej len "osvedčenie"); toto osvedčenie vydáva ministerstvo a je záväzné. O vydanie osvedčenia môže písomne požiadať fyzická osoba alebo právnická osoba.

Podľa § 12 ods. 8 zákona č. 657/2004 Z. z., výstavbu sústavy tepelných zariadení s celkovým inštalovaným tepelným výkonom od 100 kW vrátane do 10 MW možno uskutočniť len na základe záväzného stanoviska obce o súlade pripravovanej výstavby sústavy tepelných zariadení s koncepciou rozvoja obce v oblasti tepelnej energetiky.

Podľa § 12 ods. 10, 11 zákona č. 657/2004 Z. z., pri výstavbe sústavy tepelných zariadení na vymedzenom území je dodávateľ v konaní podľa osobitného predpisu dotknutým orgánom, ktorého stanovisko je záväzné. Dodávateľ tepla má súčasne postavenie účastníka konania podľa osobitného predpisu, ak sa povoľuje výstavba sústavy tepelných zariadení alebo jej časti na vymedzenom území dodávateľa zo zdroja tepla v centralizovanom zásobovaní teplom. Ustanovenia odsekov 1 až 10 sa primerane vzťahujú aj na zmeny a úpravy v existujúcich sústavách tepelných zariadení, pre ktoré sa vyžaduje povolenie podľa osobitného predpisu.

Najvyšší súd dáva do pozornosti, že úlohou súdu pre preskúmanie zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu podľa piatej časti druhej hlavy Občianskeho súdneho poriadku (upravujúcej rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov § 247 a nasl. OSP) je posudzovať, či správny orgán príslušný na konanie si zadovážil dostatok skutkových podkladov pre vydanie rozhodnutia či zistil vo veci skutočný stav, či konal v súčinnosti s účastníkom konania, či bolo rozhodnutie vydané v súlade so zákonom a inými právnymi predpismi a či obsahovalo zákonom predpísané náležitosti, a teda či rozhodnutie správneho orgánu bolo vydané v súlade s hmotnoprávnymi ako aj procesnoprávnymi predpismi.

Zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu je podmienená zákonnosťou postupu správneho orgánu predchádzajúcemu vydaniu napadnutého rozhodnutia. V rámci správneho prieskumu súd teda skúma aj procesné pochybenia správneho orgánu namietané v žalobe, či uvedené procesné pochybenie správneho orgánu je takou vadou konania pred správnym orgánom, ktorá mohla mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia (§ 251 ods. 3 OSP). Pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia je pre súd rozhodujúci skutkový stav, ktorý tu bol v čase vydania napadnutého rozhodnutia (§ 250i ods. 1).

Podľa ustanovenia § 246c ods. 1 veta prvá OSP pre riešenie otázok, ktoré nie sú priamo upravené v tejto časti sa použijú primerane ustanovenia prvej, tretej a štvrtej časti tohto zákona.

Podľa ustanovenia § 219 ods. 1, 2 OSP odvolací súd rozhodnutie potvrdí, ak je vo výroku vecne správne. Ak sa odvolací súd v celom rozsahu stotožňuje s odôvodnením napadnutého rozhodnutia, môže sa v odôvodnení obmedziť len na skonštatovanie správnosti dôvodov napadnutého rozhodnutia, prípadne doplniť na zdôraznenie správnosti napadnutého rozhodnutia ďalšie dôvody.

Odvolací súd po vyhodnotení odvolacích dôvodov vo vzťahu k napadnutému rozsudku krajského súdu a vo vzťahu k obsahu súdneho a pripojeného administratívneho spisu v zmysle ustanovenia § 219 ods. 1, 2 konštatuje, že nezistil dôvod na to, aby sa odchyľil od logických argumentov a relevantných právnych záverov vo veci samej, spolu so správnou citáciou dotknutých právnych noriem uvedených v odôvodnení napadnutého rozsudku krajského súdu, ktoré vytvárajú dostatočné právne východiská pre vyslovenie výroku napadnutého rozsudku.

Senát odvolacieho súdu považuje právne posúdenie preskúmvanej veci krajským súdom za správne a súladné so zákonom. Vzhľadom k tomu, aby najvyšší súd v preskúmvanej veci nadbytočne neopakoval pre účastníkov známe skutočnosti, spolu so závermi krajského súdu sa vo svojom odôvodnení obmedzil len na skonštatovanie správnosti dôvodov napadnutého rozhodnutia.

Odvolací súd poukazuje na skutočnosti, ktoré vo veci správne posúdil a ustálil už krajský súd a to, že v danom prípade je podľa ustanovenia § 59 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. účastníkmi stavebného konania sú

- a) stavebník,
- b) osoby, ktoré majú vlastnícke alebo iné práva k pozemkom a stavbám na nich, vrátane susediacich pozemkov a stavieb, ak ich vlastnícke a iné práva k týmto pozemkom a stavbám môžu byť stavebným povolením priamo dotknuté,
- c) ďalšie osoby, ktorým toto postavenie vyplýva z osobitného predpisu, 1g (§ 24 až 27 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie),
- d) stavebný dozor alebo kvalifikovaná osoba,
- e) projektant v časti, ktorá sa týka projektu stavby.

Podľa § 2 písm. d) zákona č. 657/2004 Z. z. na účely tohto zákona sa rozumie dodávateľom fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá je držiteľom povolenia na výrobu tepla, výrobu tepla a rozvod tepla alebo rozvod tepla alebo sa na ňu vzťahuje oznamovacia povinnosť podľa § 11 a ktorá dodáva teplo odberateľovi.

Podľa § 2 písm. l) zákona č. 657/2004 Z. z. na účely tohto zákona sa rozumie sústavou tepelných zariadení, zariadenia na výrobu, rozvod alebo spotrebu tepla.

Podľa § 2 písm. q) citovaného zákona na účely tohto zákona sa rozumie vymedzeným územím územie, na ktorom sa dodávateľovi ukladá povinnosť distribúcie a dodávky tepla.

Podľa § 2 písm. y) citovaného zákona na účely tohto zákona sa rozumie centralizovaným zásobovaním teplom, dodávka tepla, prostredníctvom verejného rozvodu tepla z jedného alebo viacerých zariadení na výrobu tepla.

Podľa § 2 písm. z) zákona č. 657/2004 Z. z. na účely tohto zákona sa rozumie účinným centralizovaným zásobovaním teplom, systém centralizovaného zásobovania teplom, ktorým sa dodáva aspoň 50% tepla vyrobeného z obnoviteľných zdrojov energie alebo 50% tepla z priemyselných procesov, 75% vyrobeného kombinovanou výrobou alebo 50% tepla vyrobeného ich kombináciou.

Žalobca je výrobcom a súčasne aj dodávateľom tepla účinného CZT na vymedzenom území mesta Nová Dubnica, ktorý teplo vyrába zo 100%-nej biomasy a ktorý je dodávateľom tepla a teplej úžitkovej vody aj v objekte súkromnej základnej školy SNP 366/96 v Novej Dubnici.

V súlade s vyššie citovaným ustanovením § 12 ods. 10 zákona č. 657/2004 Z. z. v platnom znení, v prípade výstavby nového tepelného zdroja, ktorý predpokladá aj odpojenie od jestvujúcej účinnej sústavy CZT v stavebnom konaní, v ktorom sa povoľuje výstavba nového zdroja tepla, má žalobca postavenie účastníka konania a súčasne postavenie dotknutého orgánu.

Na základe obsahu administratívneho spisu senát odvolacieho súdu konštatoval porušenie základných práv žalobcu ako účastníka konania, ktoré tento namietal už v stavebnom konaní.

V tomto prípade sa senát odvolacieho súdu stotožnil s právnym názorom prvostupňového súdu, že takýto postup má za následok nezákonnosť napadnutého rozhodnutia a je daný dôvod na jeho zrušenie podľa ustanovenia § 250j ods. 2 písm. e) OSP.

Žalovaný správny orgán v ďalšom konaní bude povinný po doplnení podkladov zo strany stavebníka, s týmito riadne oboznámiť žalobcu v súlade s ustanovením § 33 ods. 2 zákona o správnom konaní a § 3 ods. 2 citovaného zákona v spojení s ustanovením § 140a stavebného zákona.

Bude jeho povinnosťou zaoberať sa všetkými dôkazmi a námietkami, ktoré žalobca v administratívnom konaní uvádzal a následne sa s nimi vyčerpávajúcim spôsobom vysporiadať. Najmä bude potrebné zaoberať sa s námietkami žalobcu ohľadom doložených stanovísk dotknutých orgánov v súvislosti so skutočnosťou, že došlo k zmene projektovej dokumentácie, resp. zabezpečiť všetky potrebné záväzné stanoviská, tak aby bol dostatočne zistený skutkový stav vo veci, a to najmä s ohľadom na deklarováný tepelný výkon.

K ďalšej odvolacej námietke ohľadom posúdenia pôsobnosti žalobcu ako dotknutého orgánu odvolací súd uvádza, že s touto nie je možné sa stotožniť. V konaní bol preukázané, že žalobca je výrobcom a súčasne aj dodávateľom tepla z účinného CZT na vymedzenom území mesta Nová Dubnica, ktorý teplo vyrába zo 100%-nej biomasy, teda má postavenie dodávateľa. Keďže žalobca je výrobcom a súčasne aj dodávateľom tepla, je v zmysle zákona držiteľom povolenia na výrobu tepla z účinného CZT na vymedzenom území a súčasne je aj držiteľom povolenia na rozvod tepla.

Odvolací súd sa stotožňuje s krajským súdom, keď tvrdí, že dotknuté orgány, nepredkladajú záväzné stanoviská týkajúce sa ich subjektívnej právnej sféry, ale týkajúce sa verejných záujmov, ktorých ochrana vyplýva z osobitného predpisu. Odvolací súd zároveň zdôrazňuje, že žalobca ako dotknutý orgán v konaní podľa stavebného zákona má postavenie sui generis. Podstatou záväzného stanoviska je na jednej strane odborná pomoc stavebnému úradu a na druhej strane ochrana verejných záujmov, ktoré sú zverené do ich pôsobnosti, a to v zmysle osobitných právnych predpisov. Záväzné stanovisko sa tak stáva jedným z podkladov pre rozhodnutie a pokiaľ obsahuje podmienky, musí ich stavebný úrad prevziať do výrokových častí svojho rozhodnutia. Je potrebné zdôrazniť, že hoci zákon č. 657/2004 Z. z. o energetike bližšie verejný záujem nedefinuje, avšak z hľadiska zmyslu a účelu tohto zákona možno vyvodiť potom záver, že takýmto verejným záujmom bude predovšetkým spoľahlivosť, bezpečnosť a prevádzkyschopnosť sústav tepelných zariadení ako aj primerané zabezpečenie dodávky tepla na danom území.

Vzhľadom na všetky tieto uvedené skutočnosti bolo povinnosťou stavebného úradu zaoberať sa i príslušnými námietkami žalobcu už v štádiu správneho konania pred prvostupňovým správnym orgánom. V opačnom prípade došlo k porušeniu procesných práv žalobcu v zmysle § 33 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní, ktorá skutočnosť mohla mať podstatný vplyv na zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu vo veci samej.

S poukazom na ustanovenie § 219 ods. 1 a 2 OSP odvolací súd konštatuje, že krajský súd rozhodol vecne správne a preto Najvyšší súd SR rozsudok Krajského súdu v Trenčíne potvrdil, keďže nezistil odôvodnenosť odvolacej argumentácie žalobcu.

O trovách odvolacieho konania najvyšší súd rozhodol podľa ustanovenia § 224 ods. 1 OSP v spojení s § 250k ods. 1 OSP tak, že žalobcovi priznal náhradu trov odvolacieho konania vo výške 177,86 Eur titulom náhrady právneho zastúpenia za jeden úkon právnej pomoci (139,83 Eur + réžijné výdavky 8,39, s 20% DPH).

Toto rozhodnutie prijal senát NS SR v pomere hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 veta tretia zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov. V znení účinnom od 1. mája 2011).

Podľa ustanovenia § 492 ods. 2 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok odvolacie konania podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku začaté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa dokončia podľa doterajších predpisov.

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.