



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **MESANA Real, s. r. o.**, se sídlem Máchova 2161, Tachov, zast. Mgr. Luděk Šíkolou, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské nám. 932/6, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) ČEZ Distribuce, a. s.**, se sídlem Teplická 874/8, Děčín, zast. Mgr. Radkem Pokorným, advokátem se sídlem Karoliny Světlé 301/8, Praha 1, a **II) MUDr. I. S.**, proti rozhodnutí ministra pro místní rozvoj ze dne 15. 11. 2011, čj. 27824/2011-31-4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2015, čj. 9 A 325/2011-61,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků ani osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. **Vymezení věci**

[1] Městský úřad Nový Knín, stavební úřad (dále jen „správní orgán prvního stupně“), rozhodnutím ze dne 13. 4. 2010, sp. zn. 2700/09-Č, čj. 2700/10-ič/6, rozhodl k žádosti

žalobkyně ve spojeném územním a stavebním řízení o umístění a povolení stavby „*Fotovoltaická elektrárna na výrobu elektrické energie (stavba dočasná)*“ na pozemku parc. č. 217/1 v k. ú. Nová Hraštice. Rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru regionálního rozvoje (dále jen „správní orgán druhého stupně“), ze dne 30. 7. 2010, sp. zn. SZ 106771/2010/KUSK REG/Gr, čj. 133311/2010/KUSK, bylo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v odvolacím řízení zčásti změněno (ve výrokové části bylo doplněno, že předmětná stavba se umísťuje a povoluje též na pozemku parc. č. 217/3 v k. ú. Nová Hraštice) a ve zbytku potvrzeno; jako nepřípustné bylo zamítnuto odvolání osoby zúčastněné na řízení II).

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 24. 5. 2011, čj. 39722/2010-83/1165, na základě podnětu k zahájení přezkumného řízení podaného osobou zúčastněnou na řízení II) obě shora uvedená rozhodnutí zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení správnímu orgánu prvního stupně.

[3] Žalovaný předně vytkl správnímu orgánu prvního stupně, že jednoznačně nestanovil okruh účastníků společného územního a stavebního řízení. Osobě zúčastněné na řízení II) a panu P. S. nebylo oznámeno zahájení řízení ani rozhodnutí ve věci. Správní orgán prvního stupně pak sice vypořádal námitky osoby zúčastněné na řízení II) uplatněné v průběhu ústního jednání, avšak nikterak nerozlišil, zda se jednalo o námitky účastníka řízení či veřejnosti (správní orgán druhého stupně v odvolacím řízení dospěl k závěru, že této osobě postavení účastníka řízení nepřisluší). Účastníci řízení též nebyli dle § 140 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), poučeni o tom, že oba výroky rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se vzájemně podmiňují a že odvolání proti rozhodnutí o umístění stavby má odkladný účinek i vůči rozhodnutí o povolení stavby. Správní orgán prvního stupně také nedostatečně posoudil soulad záměru s vydanou územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování a s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území. Stanovisko dotčeného orgánu k zásahu do krajinného rázu a souhlas s dočasným odnětím zemědělské půdy byly vydány až po veřejném ústním jednání, čímž správní orgán prvního stupně porušil svou povinnost seznámit účastníky řízení s těmito podklady. Ačkoli tím účastníkům upřel možnost vyjádřit se k těmto stanoviskům, zahrnul je do podmínek pro provedení stavby. Stavba byla umísťována v ochranném pásmu dráhy, ovšem ve spise chybí stanovisko Správy železniční dopravní cesty, s. o., které je nutné podle § 8 a § 9 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách. Správní orgán prvního stupně dále nedostál své povinnosti stanovené § 111 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dle něhož je stavební úřad povinen ověřit účinky budoucího užívání stavby, neboť ze stanoviska osoby zúčastněné na řízení I) ze dne 22. 3. 2010 vyplývá, že stavbu nelze připojit do distribuční sítě. Tato skutečnost je přitom pro budoucí fungování elektrárny klíčová. Správní orgány obou stupňů se také nezabývaly otázkou zásahu ochranného pásma výroby elektřiny do sousedních pozemků, a to nejen ve vztahu jejich vlastníků k účastenství v územním řízení, ale i k jejich právu být vyrozuměni o přímém dotčení jejich práv v územním řízení jakožto předpokladu pro jejich vyjádření.

[4] Rozklad žalobkyně proti tomuto rozhodnutí ministr pro místní rozvoj v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl.

pokračování

[5] V odůvodnění tohoto rozhodnutí ministr pro místní rozvoj uvedl, že v daném případě veřejný zájem na zákonnosti vydávaných rozhodnutí převažuje nad zásadou ochrany práv žalobkyně nabytých v dobré víře. O existenci práv nabytých v dobré víře lze navíc vzhledem k negativnímu stanovisku osoby zúčastněné na řízení I) ze dne 22. 3. 2010 k možnosti připojení předmětné stavby k distribuční soustavě důvodně pochybovat. Nemožnosti připojení do distribuční soustavy si žalobkyně byla vědoma, neboť v průběhu řízení u Energetického regulačního úřadu ve věci sporu ohledně uzavření smlouvy o připojení mezi žalobkyní a osobou zúčastněnou na řízení I) doložila prohlášení ze dne 20. 8. 2010, že prozatím nebude dodávat vyrobenou elektrickou energii do rozvodu, jak je uvedeno v projektové dokumentaci, a také to, že předmětná stavba nebyla realizována. Řízení u Energetického regulačního úřadu přitom nebylo před vydáním rozhodnutí správního orgánu druhého stupně pravomocně ukončeno, takže nemožnost připojení v době rozhodování v odvolacím řízení stále existovala. Žalobkyně proto nemohla z rozhodnutí o umístění a povolení předmětné stavby nabýt práva v dobré víře. Rozhodnutím Energetického regulačního úřadu ze dne 25. 10. 2010, sp. zn. ÚP-4419/2010-ERÚ, čj. 04419-18/2010-ERÚ, pak byl po novém projednání věci návrh žalobkyně na stanovení smlouvy o připojení mezi ním a osobou zúčastněnou na řízení I) zamítnut. Rozklad proti tomuto rozhodnutí byl zamítnut předsedou Energetického regulačního úřadu rozhodnutím ze dne 10. 1. 2011, čj. 04419-23/2010-ERU. Nemožnost připojení předmětné stavby do distribuční sítě tak stále trvá.

[6] Ministr pro místní rozvoj dále konstatoval, že ochranné pásmo předmětné stavby zasahuje do sousedních pozemků parc. č. 217/71, 217/3 a 191/2 v k. ú. Malá Hraštice, čímž dochází k omezení vlastnického práva majitelů těchto pozemků. Z vyjádření Mysliveckého sdružení Hubert Malá Hraštice k podanému rozkladu vyplývá zcela jednoznačný nesouhlas se zásahem ochranného pásma do pozemku parc. č. 217/3 v k. ú. Malá Hraštice ve vlastnictví tohoto subjektu. Vyvozovat souhlas Mysliveckého sdružení Hubert Malá Hraštice s existencí ochranného pásma výroby elektřiny na pozemku parc. č. 217/3 v k. ú. Malá Hraštice ze souhlasu s připojením předmětné stavby na sloup na témže pozemku (jak činí žalobkyně v podaném rozkladu) není možné, neboť tyto skutečnosti spolu nijak nesouvisí. Existence přípojky a jejího ochranného pásma [jež dle zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), činí 1 metr u podzemního vedení o napětí do 100 kV a 3 metrů u napětí nad 100 kV] navíc představuje podstatně menší zásah do vlastnického práva, než je umístění zařízení na výrobu elektřiny s ochranným pásmem v šířce 20 metrů. V omezení vlastnického práva k sousedním pozemkům lze jednoznačně spatřovat újmu vzniklou jiným účastníkům řízení. Stejně tak z rozhodnutí žalovaného vyplývá, že újma veřejnému zájmu vznikla vydáním rozhodnutí v rozporu s právními předpisy.

II.

Obsah žaloby a rozhodnutí Městského soudu v Praze

[7] Žalobkyně v žalobě proti tomuto rozhodnutí uvedla, že byly splněny podmínky pro zastavení přezkumného řízení dle § 94 odst. 4 správního řádu, neboť v důsledku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nabyla práva v dobré víře. K vytýkaným

pochybením došlo pouze na straně správních orgánů a žalobkyně sama k nim nikterak nepřispěla. Stanovisko osoby zúčastněné na řízení I) bylo navíc vydáno v rozporu se zákonem, neboť tato osoba měla dle tehdy platného § 4 odst. 1 a 2 zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve spojení s § 25 odst. 11 písm. a) energetického zákona, ve znění rozhodném pro posuzovanou věc, povinnost připojit k distribuční soustavě výrobu každého žadatele, který o to požádá a splňuje podmínky připojení.

[8] Dle vyhlášky č. 51/2006 Sb., o podmínkách připojení k elektrizační soustavě, ve znění účinném k datu podání žádosti o připojení (dále též jen „vyhláška č. 51/2006 Sb.“), jsou podmínkami připojení: podání žádosti o připojení, souhlasné stanovisko provozovatele distribuční soustavy k žádosti o připojení vydané postupem dle § 5 vyhlášky a uzavření smlouvy o připojení mezi žadatelem a provozovatelem distribuční soustavy. Dle § 5 odst. 3 této vyhlášky je provozovatel distribuční soustavy povinen vydat stanovisko do 30 dnů (v případě potřeby technických měření sítě do 60 dnů) ode dne obdržení žádosti o připojení, nebo po obdržení všech doplňujících údajů v potřebném rozsahu. Dle § 5 odst. 4 citované vyhlášky pak v případě, že nelze žadatele připojit z důvodů stanovených energetickým zákonem, vyrozumí provozovatel přenosové nebo distribuční soustavy písemně žadatele o konkrétních důvodech zamítnutí jeho žádosti o připojení ve lhůtě dle předchozího odstavce, tedy ve lhůtě 30 dnů (max. 60 dnů) od dne obdržení žádosti o připojení, což osoba zúčastněná na řízení I) učinila až 22. 3. 2010, tedy po uplynutí více než osmi měsíců po podání žádosti o připojení ze dne 15. 7. 2009; k prvnímu vydání kladného stanoviska k žádosti přitom došlo již 11. 8. 2009.

[9] Žalobkyně dále uvedla, že si je vědoma toho, že v čl. 4.3. přílohy č. 4 Pravidel pro provozování distribuční soustavy (dále též jen „PPDS“) je zakotvena možnost vydat stanovisko s pouze předběžným určením místa připojení. Možnost připojení výroby do tohoto konkrétního místa je posuzována v tzv. studii připojitelnosti, která prověřuje technické parametry připojení; nezkoumá však možnost či pravděpodobnost ohrožení spolehlivého provozu distribuční soustavy. Po předložení kladné studie připojitelnosti již nemá osoba zúčastněná na řízení I), jakožto provozovatel distribuční soustavy, prostor k uvažování, zda výrobu elektřiny připojí či ne. Dle čl. 4.3.1. *in fine* přílohy č. 14 PPDS totiž „po předložení studie s kladným výsledkem je do 30 dnů žadateli vystaveno vyjádření dle bodu 4.3.2.“ Vydat negativní stanovisko z důvodu ohrožení distribuční soustavy lze toliko ve výše uvedené lhůtě 30 dnů od podání žádosti, nikoli po dodání studie připojitelnosti, která se otázkou ohrožení distribuční soustavy vůbec nezabývá. Postup osoby zúčastněné na řízení I), která po předložení kladné studie připojitelnosti žádost žalobkyně bez dalšího zamítla, byl tudíž nezákonný.

[10] V replice k vyjádření žalovaného doručené Městskému soudu v Praze (dále též jen „městský soud“) 3. 9. 2012 oznámila žalobkyně, že uvedený postup osoby zúčastněné na řízení I) napadla v rámci žaloby proti shora citovaným rozhodnutím Energetického regulačního úřadu (zde citovaným v odst. [5]), podané u Okresního soudu v Děčíně. Podáním doručeným městskému soudu 5. 8. 2013 předložila žalobkyně mimo jiné rozsudek Okresního soudu v Děčíně ze dne 15. 2. 2013, čj. 6 C 39/2012-138, jímž Okresní soud v Děčíně stanovil „smlouvu o připojení výroby elektřiny“ mezi žalobkyní a

pokračování

osobou zúčastněnou na řízení I), ve znění uvedeném v rozsudku, a jímž nahradil „rozhodnutí předsedy Energetického regulačního úřadu ze dne 10.11.2010, č.j. 04419-23/2010-ERÚ, kterým zamítl rozklad podaný žalobcem proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu ze dne 25.10.2010, č.j. 04419-18/2010-ERÚ“. Uvedený rozsudek v odůvodnění mimo jiné vyslovil názor, že „stanovisko provozovatele distribuční soustavy společnosti ČEZ Distribuce, a.s. [osoba zúčastněná na řízení I)] ze dne 11. 8. 2009 nelze vzhledem ke všem okolnostem případu považovat toliko za předběžné, nýbrž za konečné a závazné. Prvotní stanovisko ze dne 11 8 2009 uvádí souhlas s připojením předmětné výrobní za podmínky splnění dalších podmínek. V případě, že tyto podmínky byly splněny a studie připojitelnosti prokázala možnost připojení, nemohl provozovatel distribuční soustavy vydat jiné, než kladné stanovisko, zvláště pak, jestliže až do předložení studie připojitelnosti již pro žadatele rezervoval příslušnou kapacitu pro připojení do distribuční soustavy.“ Předložený rozsudek nebyl pravomocný – dle sdělení žalobkyně ve věci Okresního soudu v Děčíně probíhalo v době jeho předložení odvolací řízení.

[11] Městský soud v Praze žalobu proti napadenému rozhodnutí ministra pro místní rozvoj rozsudkem ze dne 30. 3. 2015, čj. 9 A 325/2011-61, zamítl.

[12] V odůvodnění svého rozhodnutí městský soud předně přisvědčil závěru žalovaného, že žalobkyně nemohla na základě rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nabýt práva v dobré víře, neboť si v průběhu řízení před správním orgánem prvního i druhého stupně musela být vědoma toho, že prokazatelně nesplnila podmínky pro připojení elektrárny k distribuční soustavě; v době rozhodování správních orgánů žalobkyně neměla uzavřenou smlouvu o připojení s osobou zúčastněnou na řízení I), jež navíc k možnosti připojení předmětné elektrárny do distribuční sítě vydala negativní stanovisko. Odkaz žalobkyně na § 25 odst. 11 písm. a) energetického zákona a v něm stanovenou povinnost provozovatelů distribuční soustavy připojit k distribuční soustavě zařízení každého, kdo o to požádá a splňuje podmínky připojení, proto nemůže obstát. Správní orgán prvního stupně přitom vydal předmětné rozhodnutí v rozporu s § 111 odst. 2 stavebního zákona, neboť si ve stavebním řízení neověřil účinky budoucího užívání stavby. Veškeré námitky žalobkyně týkající se údajné nezákonnosti postupu osoby zúčastněné na řízení I) označil městský soud za irelevantní, neboť závěr o nesplnění podmínek pro připojení k distribuční soustavě nemohly nikterak zvrátit. Dobrou víru žalobkyně nelze dovozovat ani z předchozího kladného (avšak zároveň pouze předběžného a podmíněného) stanoviska osoby zúčastněné na řízení I), neboť toto stanovisko nenahrazuje smlouvu o připojení, která je jednou z obligatorních podmínek pro připojení předmětné elektrárny k distribuční soustavě, a tudíž absenci této smlouvy v rozhodné době nemůže zhojit. Namítá-li žalobkyně, že negativní stanovisko osoby zúčastněné na řízení I) „výrazně narušuje právní jistotu žalobce ohledně připojení výrobní žalobce k distribuční soustavě“, nevyjadřuje vlastně nic jiného, než že si vzhledem k existenci tohoto stanoviska nemohla být připojením k distribuční soustavě jista.

[13] Lhůty pro vydání stanoviska provozovatele distribuční soustavy či oznámení o nemožnosti připojení zařízení k této soustavě mají dle městského soudu pouze pořádkový charakter, neboť zákon s jejich marným uplynutím nespojuje žádné následky.

Nadto § 5 odst. 5 vyhlášky č. 51/2006 Sb., ve znění účinném od 1. 4. 2010, výslovně počítá s tím, že k vydání stanoviska dojde až po předání studie připojitelnosti.

[14] Samotná rezervace kapacity připojení pak má z povahy věci předběžný charakter. Za irelevantní městský soud považoval i doložení souhlasu A. N. a Mysliveckého sdružení Hubert coby vlastníků sousedních pozemků. Také dodatečné doložení souhlasného stanoviska drážního úřadu nemá naprosto žádný vliv na závěr o nedostatku dobré víry žalobkyně. Ze stejného důvodu se městský soud nezabýval ani posuzováním poměru újmy, která by žalobkyni dle jejího tvrzení vznikla zrušením nezákonného územního a stavebního rozhodnutí v přezkumném řízení, k újmě, která vznikla jiným účastníkům spojeného územního a stavebního řízení nebo veřejnému zájmu. Žalobkyně navíc neuvedla žádné relevantní skutečnosti, na jejichž základě by k takovému posouzení mohlo dojít. S odkazem na § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), se pak městský soud odmítl zabývat i rozsudkem Okresního soudu v Děčíně čj. 6 C 39/2012-138; současně připomenul, že předmětný rozsudek doposud nenabyl právní moci, a neupravuje tak závazným způsobem práva a povinnosti účastníků řízení. Městský soud zároveň dodal, že se s právním názorem Okresního soudu v Děčíně – zde připomenutým v odst. [10] – neztotožňuje.

III.

Argumenty kasační stížnosti

[15] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti tomuto rozhodnutí blanketní kasační stížnost, v jejímž doplnění předně uvedla, že městský soud nesprávně posoudil otázku nabytí práv v dobré víře. Dle judikatury Ústavního soudu „[p]odstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) je kromě jiného také princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního právního aktu nebo z aktu aplikace práva. Princip dobré víry působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci“ (srov. nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01, č. 117/2003 Sb. ÚS).

[16] Typovými důvody, pro něž lze dospět k závěru, že účastník řízení ve smyslu § 94 odst. 4 správního řádu nenabyl práva v dobré víře, se pak zabýval i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 2. 2015, čj. 2 As 241/2014-36, přičemž žádný z typových případů v něm uvedených (rozpor s územně plánovací dokumentací, zájmy na ochraně životního prostředí ani zájmy na ochraně veřejného zdraví, realizace stavby způsobem výrazně odlišným od schválené projektové dokumentace, či uvedení klamavých či nepravdivých informací ze strany stavebníka) na nyní projednávanou věc nedopadá. Za posouzení souladu záměru se zákonnými požadavky je přitom v první řadě odpovědný stavební úřad. Zákon pak ani nespojuje nemožnost připojení povolované výroby elektřiny ze slunečního zařízení k distribuční soustavě, respektive nemožnost budoucího užívání stavby s povinností stavebního úřadu žádost o vydání územního rozhodnutí či stavebního povolení zamítnout; nedostatky žádosti stěžovatelky nemohou automaticky vést k vyloučení vzniku a existence její dobré víry. Tyto nedostatky, které správní orgán prvního stupně opomněl zohlednit, nemohly vést k nezákonnosti povolovaného záměru. Jak bylo v řízení před

pokračování

městským soudem prokázáno, vlastníci pozemků dotčení ochranným pásmem výroby elektřiny ze slunečního záření, jakož i drážní úřad, dodatečně se záměrem stěžovatelky souhlasili. Pokud pak stěžovatelka uvedla, že vydání negativního stanoviska osoby zúčastněné na řízení I) výrazně narušuje její právní jistotu ohledně připojení elektrárny k distribuční soustavě, hovořila pouze o jistotě tohoto připojení, nikoliv o jistotě ve vznik práva povolovanou výrobu elektřiny ze slunečního záření umístit a postavit.

[17] Dle názoru stěžovatelky dále posuzování možnosti připojení povolené výroby elektřiny ze slunečního záření k distribuční soustavě vůbec pod § 111 odst. 2 stavebního zákona nespadá a stavebnímu úřadu zkoumat možnost připojení k distribuční soustavě ani nepřisluší. Budoucími účinky stavby se totiž rozumí účinky na zdraví obyvatel, na životní prostředí a na okolní pozemky a stavby. Citované ustanovení přitom bylo převzato z § 62 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavební řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2006 (dále jen „stavební zákon z roku 1976“), přičemž obě ustanovení jsou v obecnosti obsahově totožná. Dle § 62 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 pak platilo, že stavební úřad zkoumá účinky budoucího provozu stavby toliko v případě, že stavba má být užívána jako provozovna, a naopak nepřezkoumává technicko-ekonomickou úroveň projektu technologického zařízení, tedy ani možnost připojení zařízení k distribuční soustavě. Stavební úřad naopak má zkoumat především otázky vlivu budoucího užívání stavby na okolí, zejména otázky likvidace odpadů, dopravního řešení, exhalace, apod.

[18] Stěžovatelka označila stanovisko osoby zúčastněné na řízení I) ze dne 22. 3. 2010 za nezákonné. Nelze totiž přijmout závěr, že původní kladné stanovisko ze dne 11. 8. 2009 bylo pouze předběžné povahy, neboť vyhláška č. 51/2006 Sb. vydání předběžného stanoviska neumožňuje. Na toto stanovisko je proto nutno hledět jako na konečné, o čemž svědčí to, že bylo vydáno ve lhůtě citovanou vyhláškou předvídané. Obdobný názor vyjádřil také Energetický regulační úřad ve vyjádření ze dne 3. 5. 2010, čj. 02842-2/2010-ERÚ, z něhož vyplývá, že stanovisko provozovatele distribuční soustavy ze dne 11. 8. 2009 je stanoviskem provozovatele distribuční soustavy ve smyslu § 5 vyhlášky č. 51/2006 Sb., ve znění účinném do 31. 3. 2010. Dle § 5 odst. 5 této vyhlášky, ve znění do 31. 3. 2010, vydané stanovisko zavazuje provozovatele distribuční soustavy nejméně po dobu 180 dní, přičemž tato doba se prodlužuje, pokud v jejím průběhu bylo zahájeno územní či stavební řízení, též o dobu jejich trvání. Stěžovatelka přitom zahájila spojené územní a stavební řízení podáním žádosti dne 18. 12. 2009, tedy v době platnosti a závaznosti stanoviska provozovatele distribuční soustavy ze dne 11. 8. 2009. Stěžovatelka se neztotožnila ani se závěrem městského soudu, dle něhož jsou lhůty pro vydání předmětného stanoviska lhůtami pořádkovými. Dle stěžovatelky se zde totiž uplatní zásada *pacta sunt servanda*, neboť § 96 odst. 3 energetického zákona, ve znění účinném do 17. 8. 2011, stanovil, že *[s]mlouvy upravené tímto zákonem se v ostatním řídí právní úpravou závazků a úpravou smluvních typů jim nejbližších podle občanského nebo obchodního zákoníku, pokud z tohoto zákona nebo povahy věci nevyplývá něco jiného*. Osoba zúčastněná na řízení je tudíž při sjednávání podmínek smlouvy, a tudíž rovněž při vydávání stanoviska k připojení, vázána principy soukromého práva. Lhůta pro oznámení nemožnosti připojení pak byla ve vyhlášce stanovena z důvodu ochrany žadatelů o připojení.

[19] Stěžovatelka taktéž uvedla, že zpracování studie připojitelnosti po ní nebylo vyžadováno způsobem, jaký vyhláška č. 51/2006 Sb. předpokládá, neboť osoba zúčastněná na řízení I) nesplnila svou povinnost poskytnout jí včas potřebné podklady; k předání došlo až pět měsíců od vydání prvního stanoviska a více než dva měsíce od uplynutí lhůty pro dodání studie připojitelnosti. Závěr městského soudu, dle něhož osoba zúčastněná na řízení I) vyzvala stěžovatelku k doložení studie připojitelnosti v souladu s právními předpisy, tudíž nemá oporu ve spise. Dle stěžovatelky tak *„[p]lostup, kdy provozovatel distribuční soustavy po předložení kladné studie připojitelnosti žádost stěžovatelky bez dalšího zamítl s obecným poukazem na potenciální ohrožení bezpečnosti a stability distribuční soustavy, nemá oporu v energetickém zákoně, vyhlášce č. 51/2006 Sb. ani v Pravidlech provozování distribuční soustavy.“*

[20] Stěžovatelka namítla, že městský soud nesprávně posoudil otázku nepoměru újmy na jejích právech nabytých v dobré víře vůči újmě na straně jiných účastníků či veřejnému zájmu. Dle odborné literatury totiž veřejným zájmem dle § 94 odst. 4 správního řádu není zájem na zásadě legality správních rozhodnutí. Dle stěžovatelky lze stejně tak *„odmítnout tvrzení o újmě na právech vlastníků pozemků zasažených ochranným pásmem povolené výroby elektřiny ze slunečního záření, neboť, jak doložila stěžovatelka v průběhu řízení, tito vlastníci vyslovili se záměrem dodatečně souhlas.“*

[21] Rozsudek městského soudu je dle stěžovatelky také nepřezkoumatelný, a to jednak pro nesrozumitelnost, neboť z jeho odůvodnění není zřejmé, jaké znění vyhlášky č. 51/2006 Sb. městský soud aplikoval, a jednak pro nedostatek důvodů, neboť městský soud nezdůvodnil, proč se odchýlil od právního názoru vysloveného v rozsudku Okresního soudu v Děčíně rozsudkem čj. 6 C 39/2012-138 (zde odkázala na nález Ústavního soudu ze dne 17. 8. 2005, sp. zn. I. ÚS 403/03, č. 160/2005 Sb. ÚS). Stěžovatelka konstatovala, že *„[z]a legitimní důvod pak nelze označit ani argument Městského soudu v Praze, že při přezkoumávání má soud vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Již v době rozhodování správního orgánu zde totiž existovala nezákonnost v podobě negativního stanoviska provozovatele distribuční soustavy.“*

[22] Předloženou argumentaci doplnila stěžovatelka i odkazy na jí citovanou komentářovou literaturu.

[23] Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu či alternativně též rozhodnutí žalovaného a ministra pro místní rozvoj zrušil.

IV.

Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení I) ke kasační stížnosti

[24] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti se závěry krajského soudu plně ztotožnil a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Žalovaný dále uvedl, že existence práv nabytých v dobré víře z přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je v případě stěžovatelky vyloučena vzhledem k existenci negativního stanoviska osoby zúčastněné na řízení I) k možnosti připojení předmětné stavby k distribuční soustavě. Připojení k distribuční soustavě je pro předmětnou stavbu, jako

pokračování

výrobní elektrické energie, klíčové pro její funkčnost, a stěžovatelka si proto musela být vědoma, že předmětná stavba požadavky uvedené v § 111 odst. 2 stavebního zákona nesplňuje.

[25] Osoba zúčastněná na řízení I) ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že její kladné stanovisko ze dne 11. 8. 2009 mělo pouze předběžnou povahu, jak plyne ze samotného textu tohoto stanoviska, jež navíc ani neobsahovalo všechny náležitosti vyžadované vyhláškou č. 51/2006 Sb. (konkrétně údaj o podílu stěžovatelky na nákladech spojených s připojením). Osoba zúčastněná na řízení I) nikdy neprojevila úmysl, aby stanovisko ze dne 11. 8. 2009 bylo považováno za konečné. Naopak v něm jednoznačně vyjevila svůj záměr vydat po doložení studie připojitelnosti stanovisko další. Tato skutečnost byla stěžovatelce známa, o čemž svědčí i to, že dne 10. 3. 2010 žádala osobu zúčastněnou na řízení I) o vydání konečného stanoviska. Stanovisko ze dne 11. 8. 2009 přitom bylo vydáno v souladu s čl. 4.3 Přílohy č. 4 PPDS, jež výslovně počítá s možností vydání předběžného stanoviska za situace, je-li nutno vypracovat studii připojitelnosti. Vyjádření Energetického regulačního úřadu čj.02842-2/2010-ERÚ označila osoba zúčastněná na řízení I) za nezávazný právní názor vydaný bez znalosti věci a sloužící pouze k sdělení možného postupu stěžovatelky. Energetický regulační úřad naopak v rozhodnutí ze dne 25. 10. 2010, sp. zn. ÚP- 4419/2010-ERÚ, čj. 04419-18/2010-ERÚ, označil za konečné až stanovisko osoby zúčastněné na řízení I) ze dne 22. 3. 2010.

[26] V době vydání konečného stanoviska pak byl dán zákonný důvod pro nepřipojení stěžovatelčina zařízení do distribuční soustavy v podobě reálného ohrožení spolehlivého provozu elektrizační soustavy. Z informací, jež měla osoba zúčastněná na řízení I) k dispozici (primárně analýza společnosti EGÚ BRNO, a. s.), totiž vyplynulo, že součet výkonu realizovaných fotovoltaiických a větrných elektráren a objemu vydaných kladných stanovisek k žádostem o jejich připojení překračuje bezpečný limit pro spolehlivý provoz elektrizační soustavy. Provozovatel nadřazené přenosové soustavy ČEPS, a. s., proto dne 3. 2. 2010 rozeslal provozovatelům přenosových soustav žádost o pozastavení vydávání kladných stanovisek k dalšímu připojování těchto typů elektráren. Osoba zúčastněná na řízení I) tuto žádost nemohla ani přes doložení studie připojitelnosti s kladným výsledkem ignorovat. Opačný postup by představoval porušení povinností provozovatele přenosové soustavy stanovených v § 24 odst. 1 písm. a) a c) energetického zákona. Důvod pro pozastavení vydávání kladných stanovisek přitom trval až do 22. 12. 2011.

[27] K námitce, dle níž stěžovatelka nebyla řádně požádána o předložení studie připojitelnosti, osoba zúčastněná na řízení uvedla, že tato výtku je z hlediska merita věci irelevantní. Nadto osoba zúčastněná na řízení I) o nutnosti vypracování této studie rozhodla v souladu s čl. 4.3 Přílohy č. 4 PPDS ve lhůtě 30 dnů od podání žádosti. Vyhláška č. 51/2006 Sb., ve znění do 31. 3. 2010, v této souvislosti žádnou lhůtu neupravovala. Stěžovatelkou argumentované lhůty 10, resp. 15 dní stanovené v § 4 odst. 7, resp. 5 odst. 2 vyhlášky č. 51/2006 Sb. se pak týkají pouze dalšího doplnění žádosti o připojení mimo požadavek na doložení studie připojitelnosti. Osoba zúčastněná na řízení I) dále konstatovala, že v souladu se zákonem uložila stěžovatelce povinnost předložit studii připojitelnosti ve lhůtě 90 dnů, tj. do 9. 11. 2009, přičemž uvedla, že potřebné doklady předá na vyžádání zpracovateli studie. Zpracovatel však o tyto podklady požádal až 25. 11.

2009. Dne 6. 11. 2009 pak stěžovatelka požádala o prodloužení termínu pro předložení studie připojitelnosti. K neplnění povinností tudíž došlo ze strany stěžovatelky, a nikoli osoby zúčastněné na řízení I).

[28] Vydání stanoviska dle § 5 vyhlášky č. 51/2006 Sb. nemá charakter sjednávání smlouvy o připojení, takže nemohlo dojít k porušení zásady *pacta sunt servanda*. Podání žádosti o připojení, souhlasné stanovisko a smlouva o připojení jsou tři samostatné právní úkony, byť první dva z logiky věci předcházejí třetímu. Ani v případě přijetí stěžovatelčina výkladu by však předmětná zásada porušena být nemohla, neboť v dané věci existoval zákonný důvod pro odmítnutí připojení; zajištění spolehlivého provozu elektrizační soustavy musí mít totiž přednost před požadavky jednotlivců. Samotná smlouva o připojení přitom nebyla uzavřena, a nelze proto dovozovat její porušení.

[29] K otázce oprávněnosti vydání zamítavého stanoviska osoba zúčastněná na řízení I) v souladu s městským soudem uvedla, že žádný právní předpis nezakládá fikci vydání kladného stanoviska v případě uplynutí lhůty dle § 5 odst. 3 vyhlášky č. 51/2006 Sb. a ani vydání negativního stanoviska v takovém případě neznemožňuje.

[30] Skutečnost, že městský soud odkazuje taktéž na znění vyhlášky č. 51/2006 Sb., ve znění od 1. 4. 2010, dle názoru osoby zúčastněné na řízení nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť úmyslem městského soudu bylo poukázat na detailnější úpravu problematiky studie připojitelnosti a vydávání stanoviska k připojení obsaženou v aktuálním znění vyhlášky, která do sebe vtělila dosavadní praxi plynoucí z PPDS. Nedůvodná je i námitka nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů spočívající v nezohlednění závěrů obsažených v rozsudku Okresního soudu v Děčíně čj. 6 C 39/2012-138. Je povinností každého soudu posuzovat věc na základě relevantních skutečností, přičemž městský soud nebyl rozsudkem Okresního soudu v Děčíně vázán. Tento rozsudek též nepředstavuje rozhodovací praxi soudů a nadto nebyl v době rozhodování městského soudu v právní moci.

[31] Osoba zúčastněná na řízení II) vyjádření ke kasační stížnosti nepodala.

V.

Replika stěžovatelky

[32] Stěžovatelka v replice vůči vyjádření žalovaného uvedla, že naplnění účelu stavby není z hlediska posuzování stavby podle § 111 odst. 2 stavebního zákona relevantní; účel stavby vyplývá z důvodů, pro které chtěla stěžovatelka výrobu elektřiny v daném místě postavit, a nemůže ji definovat žalovaný, a už vůbec ne rozhodnutí o umístění a povolení výroby elektrické energie. Stejně tak je na posouzení stěžovatelky, zda bude účel stavby naplněn či nikoli.

[33] V replice k vyjádření osoby zúčastněné na řízení I) stěžovatelka předně konstatovala, že žalovaný vůbec neměl možnost připojení výroby elektrické energie do distribuční soustavy – a tedy ani povahu uvedeného stanoviska – zkoumat, neboť to není účelem ustanovení § 111 odst. 2 stavebního zákona a ani pro takové posuzování nemá dostatečnou odbornost. Skutečnost, že stanovisko ze dne 11. 8. 2009 je v samotném textu

pokračování

označeno jako předběžné, postrádá relevanci, neboť právní předpisy pojem předběžného stanoviska neznají. Nemůže se zároveň jednat ani o stanovisko dle čl. 4.3.1 přílohy č. 4 PPDS, neboť nesplňuje náležitosti zde stanovené. Ovšem i v případě, že by stanovisko ze dne 11. 8. 2009 nenaplnovalo všechny náležitosti podle právního řádu, nemůže se této skutečnosti dovolávat osoba, která jej vydala. Pokud by osoba zúčastněná na řízení zamýšlela vydat stanovisko ze dne 11. 8. 2009 jako předběžné, jistě by náležitosti dle čl. 4.3.1 přílohy č. 4 PPDS splňovalo. V době rozhodování o žádosti stěžovatelky přitom nebyly dány důvody pro vydání zamítavého stanoviska, a je proto zřejmé, že osoba zúčastněná na řízení zamýšlela vydat stanovisko kladné, a nikoliv podmíněné předložením studie připojitelnosti. Zároveň platí, že jakýkoliv postup stěžovatelky po vydání stanoviska ze dne 11. 8. 2009 či jeho následné označování coby předběžného v následné komunikaci stěžovatelky a osoby zúčastněné na řízení I) nemohou mít vliv na povahu tohoto stanoviska.

[34] Dle názoru stěžovatelky, pokud by osoba zúčastněná na řízení I) skutečně postupovala podle čl. 4.3 přílohy č. 4 PPDS, muselo by být součástí stanoviska ze dne 11. 8. 2009 *„upozornění PDS [pozn.: provozovatele distribuční soustavy] na související provozované, odsouhlasené a dříve požadované výrobní“*. Přestože tyto informace mají mít ve stanovisku toliko obecný charakter, rozhodně za ně nelze považovat sdělení textu: *„Vzhledem k požadovanému výkonu výrobní a dalším evidovaným požadavkům na připojení z transformovny 110/22 kV Mníšek a shodného vývodu VN je nutno možnost a podmínky připojení ověřit zpracováním studie připojitelnosti výrobní.“* Stejně tak mají být ve stanovisku vydaném podle čl. 4.3 přílohy č. 4 PPDS 2008 uvedeny *„příslušné parametry DS a souvisejících výroben, potřebné pro zpracování požadované studie připojitelnosti“*. Ani tyto údaje o souvisejících výrobních ve stanovisku obsaženy nejsou.

[35] K otázce relevance vyjádření Energetického regulačního úřadu stěžovatelka uvedla, že tento i z poskytnutých podkladů seznal, že stanovisko ze dne 11. 8. 2009 zavazuje Energetický regulační úřad k výzvě stěžovatelky uzavřít s ní smlouvy o připojení. Pokud osobě zúčastněné na řízení není zřejmé, z jakých skutečností Energetický regulační úřad vycházel, nic jí nebránilo v tom, aby si tyto informace vyžádala.

[36] Dle názoru stěžovatelky z analýzy společnosti EGÚ BRNO, a. s., citované osobou zúčastněnou na řízení I) nevyplývá, že by součet instalovaného výkonu realizovaných fotovoltaických a větrných elektráren a objemu vydaných kladných stanovisek k žádostem o jejich připojení překračoval bezpečný limit pro spolehlivý provoz elektrizační soustavy. Toto ohrožení je pouze potenciální a hypotetické a mohlo nastat pouze v krajním případě v budoucnu. Zákonným důvodem pro odmítnutí připojení je však pouze případ prokazatelného nedostatku kapacity zařízení pro přenos nebo ohrožení spolehlivého provozu přenosové soustavy. Pokud předmětná studie uvádí, že se rozvoj obnovitelných zdrojů energie stává z hlediska potenciální realizace žádostí výrazně problematickým prvkem pro energetiku, pak nelze dospět k závěru, že problematický prvek pro energetiku představuje ohrožení spolehlivého provozu přenosové soustavy. Stěžovatelka vyjádřila nesouhlas s tvrzením osoby zúčastněné na řízení I), dle něhož tato osoba nemohla vydat kladné stanovisko až do 22. 12. 2011, neboť dle § 24 odst. 10 písm. a) energetického zákona platí obecná povinnost zařízení k žádosti při splnění podmínek připojit.

[37] Stěžovatelka dále konstatovala, že lhůta 30 dní stanovená v článku 4.3 přílohy č. 4 PPDS nemůže být pro věc aplikována, neboť Energetický regulační úřad dal zcela jasně najevo, že po uplynutí desetidenní lhůty, respektive patnáctidenní lhůty od podání žádosti o připojení musí být žadateli zřejmé, zda je jeho žádost dostatečným podkladem pro vydání stanoviska o možnosti připojení nebo nikoliv. V opačném případě by došlo k obcházení předpisů vyšší právní síly. Zpracování studie připojitelnosti tedy nebylo po stěžovatelce vyžádáno v souladu s vyhláškou č. 51/2006 Sb., a tudíž ani nebylo možné počítat lhůtu pro písemné vyrozumění o zákonných důvodech nepřipojení ve smyslu § 5 této vyhlášky ode dne předložení studie připojitelnosti.

[38] Příslušné parametry distribuční soustavy a souvisejících výroben potřebné pro zpracování požadované studie připojitelnosti pak dle stěžovatelčina názoru měly být součástí stanoviska ze dne 11. 8. 2009, a nikoli poskytovány až na vyžádání; tato skutečnost vedla k prodlení na straně osoby zúčastněné na řízení I), a nikoli tedy stěžovatelky.

[39] Z pohledu nutnosti naplnění zásady *pacta sunt servanda* i s ohledem na znění ustanovení § 24 odst. 10 písm. a) energetického zákona je dále třeba aplikovat výjimku z povinnosti připojit výrobu elektřiny k distribuční soustavě pouze tehdy, nebylo-li ještě stanovisko k žádosti stěžovatelky o připojení výroby elektřiny k distribuční soustavě vydáno. Vydání stanoviska by totiž jinak postrádalo smysl, neboť k posouzení podmínek pro připojení by docházelo stejně až v momentě uzavírání smlouvy. Je sice na úvaze osoby zúčastněné na řízení I), zda bude výroba elektřiny připojena k distribuční soustavě i přes existenci zákonného důvodu pro odmítnutí připojení, avšak i v takovém případě je nutno dodržovat základní kontraktní zásady a případně nést následky jejich porušení.

[40] Závěrem stěžovatelka konstatovala, že pokud v okamžiku rozhodování o její žádosti o připojení nebyl dán důvod pro vydání zamítavého stanoviska, měla osoba zúčastněná na řízení I) vydat kladné stanovisko, a nikoliv stanovisko podmíněné. Nadto v době vydání zamítavého stanoviska nedošlo ke skutečnému ohrožení spolehlivého provozu elektrizační soustavy, nýbrž pouze k ohrožení potenciálnímu, s nímž analýza společnosti EGÚ BRNO, a. s., počítala při nezměněných podmínkách až na rok 2012.

VI.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[41] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti a předpoklady věcné projednatelnosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, napadá rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je řádně zastoupena (§ 105 s. ř. s.). Důvodnost kasační stížnosti poté posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom, že by napadené rozhodnutí či řízení jeho vydání předcházející trpěly vadami, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[42] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

VI.A K námitce nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu

[43] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, jejíž důvodnost by sama o sobě postačovala k jeho zrušení. Ve své ustálené judikatuře mnohokrát Nejvyšší správní soud konstatoval, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o skutečnostech pro věc podstatných, resp. jakým způsobem rozhodné skutečnosti posoudil (srov. např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud přitom neshledal, že by v napadeném rozhodnutí městského soudu absentoval některý z výše uvedených požadavků. Městský soud přehledně popsal rozhodný skutkový stav a s žalobními námitkami se řádně a srozumitelně vypořádal.

[44] Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu pro nesrozumitelnost v tom, že údajně není zřejmé, jaké znění vyhlášky č. 51/2006 Sb. městský soud na posuzovaný případ aplikoval. S tímto závěrem se však Nejvyšší správní soud neztotožnil. Se stěžovatelkou lze souhlasit v tom, že na posuzovanou věc nepochybně dopadá vyhláška č. 51/2006 Sb., o podmínkách připojení k elektrizační soustavě, ve znění účinném do 31. 3. 2010. Nelze však přehlédnout, že městský soud v odůvodnění svého rozsudku poukázal na detailnější úpravu problematiky studie připojitelnosti a vydávání stanoviska k připojení obsaženou ve znění citované vyhlášky od 1. 4. 2010 pouze podpůrně, a to v souvislosti se stanovením podmínky pro připojení v podobě smlouvy o připojení uzavřené mezi žadatelem a provozovatelem distribuční soustavy (stanovené v obou zde uvedených zněních citované vyhlášky) a pořádkovým charakterem lhůt citovanou vyhláškou upravených; poukaz městského soudu nepředstavoval tudíž nosný rozhodovací důvod městského soudu, tedy důvod, na němž spočívalo jádro úvahy městského soudu o nedůvodnosti žaloby.

[45] Nedůvodná je i námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, dle níž se městský soud dostatečně nevypořádal s otázkou, proč se odchýlil od právního názoru vysloveného v rozsudku Okresního soudu v Děčíně čj. 6 C 39/2012-138, o závaznosti stanoviska osoby zúčastněné na řízení I) ze dne 11. 8. 2009.

[46] Nejvyšší správní soud předně v této souvislosti poznamenává, že odkaz městského soudu na § 75 odst. 1 s. ř. s., dle kterého *[p]ři přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu*, je přesný. Z uvedeného ustanovení totiž plyne, že „pro soud není rozhodující, jestli následně, po vydání napadeného rozhodnutí, došlo například k určitým změnám právní úpravy či skutkových okolností [...] Právním stavem je pak třeba rozumět aktuální podobu právního řádu i existujících právních vztahů“ (Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 613). V projednávané věci v době vydání rozhodnutí posléze přezkoumávaného městským soudem nepochybně právní (smluvní) vztah mezi stěžovatelkou a osobou zúčastněnou na řízení I) neexistoval, neboť tyto subjekty spolu smlouvu neuzavřely. Uvedený fakt nemohl dodatečně zvrátit ani pozdější rozsudek Okresního soudu v Děčíně snad ukládající prohlášení vůle (§ 161 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní

řád), jehož výrok I. obsahoval úvodní formulaci „[s]tanovuje se smlouva o připojení výrobní elektrárny (FVE) s instalovaným výkonem 1 800 kW v lokalitě obce Malá Hraštice, parc. č. 217/1, k.ú. Malá Hraštice, k distribuční soustavě společnosti ČEZ Distribuce, a.s. mezi společnostmi MESANA Real s. r. o., se sídlem Máchova 920, 347 01 Tachov, IČ: 29065895, jako žadatelem o připojení, a společností ČEZ Distribuce, a.s., se sídlem Teplická 874/8, 405 02 Děčín 4, IČ: 24729035, jako provozovatelem distribuční soustavy, v následujícím znění“. Avšak právě proto, že žádná smlouva (byť i soudním výrokem „stanovená“) tu v době rozhodování žalovaného nebyla, je třeba následně vydaný rozsudek Okresního soudu v Děčíně pro posouzení možného zásahu žalovaného do práv stěžovatelky považovat ve vztahu k rozhodování městského soudu za bezvýznamný. Kromě toho správně městský soud konstatoval, že šlo o rozsudek nepravomocný, tudíž nikoho nezavazující. Konečně pak – z pohledu vypořádání námítky nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu – je zjevné, že se městský soud právním názorem obsaženým v citovaném rozsudku Okresního soudu v Děčíně zabýval nejen v souvislosti s odkazem na § 75 odst. 1 s. ř. s., ale připojil i vysvětlení, proč jej nepovažoval za správný. Bezchybně přitom vycházel z faktu, že právní názor, kterého se stěžovatelka dovolávala, byl obsažen taktéž v uplatněných žalobních bodech, a v odůvodnění napadeného rozsudku dostatečným způsobem vylíčil, z jakých důvodů se neztotožnil se závěrem, dle něhož mělo být původní kladné stanovisko osoby zúčastněné na řízení I) ze dne 11. 8. 2009 stanoviskem konečným a závazným.

VI.B K námitce nesprávného posouzení otázky nabytí práv stěžovatelky v dobré víře

[47] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani stěžovatelčině námitce, dle níž v nyní posuzované věci měl převážet zájem na ochranu jejích práv nabytých v dobré víře, a mělo tudíž být postupováno dle § 94 odst. 4 správního řádu.

[48] Dle posledně citovaného ustanovení *[j]estliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví. Dle § 94 odst. 5 správního řádu dále platí, že [p]ři rozhodování v přezkumném řízení je správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, zejména mění-li rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 97 odst. 3) nebo určuje-li, od kdy nastávají účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (§ 99).*

[49] Nejvyšší správní soud ve stěžovatelkou citovaném rozsudku čj. 2 As 241/2014-36 na základě shrnutí své dosavadní judikatury konstatoval, že „stavebník se nemůže zpravidla dovolávat dobré víry tehdy, pokud realizoval záměr bez povolení, případně jej realizoval způsobem výrazně odlišným od schválené projektové dokumentace, anebo sám způsobil, že stavební úřad nemohl řádně splnit svoji zákonnou povinnost posoudit záměr a vydat takové rozhodnutí, které by vycházelo z pravdivého vylíčení rozhodných skutečností. Jedná se tedy ve všech případech o závažné chyby na straně stavebníka. Tomu odpovídají i závěry odborné literatury [srov. např. J. Vedral: Správní řád, Komentář, II. aktualizované a rozšířené vydání, BOVA POLYGON, Praha 2012, str. 822: „Ustanovení § 94 odst. 5 [správního řádu] by se nepoužilo např. v případě, že by bylo zjištěno, že pravomocné rozhodnutí bylo vydáno na základě nepravdivých údajů uvedených žadatelem v žádosti nebo v průběhu řízení o žádosti, což by znamenalo, že nemohl být v dobré víře. Pokud bude naopak rozpor

pokračování

rozhodnutí s právními předpisy mít původ pouze v postupu správního orgánu, aniž by k tomu účastník řízení svým přičiněním jakkoliv přispěl (např. správní orgán nesprávně hodnotil nějaký důkaz nebo ignoroval obsah závazného stanoviska), nebo o tom věděl, a je tak v dobré víře, že rozhodnutí bylo vydáno správným postupem, bude třeba jeho v dobré víře nabytá práva šetřit.⁷ *Vedle toho nelze přiznat dobrou víru ani takovému jednání stavebníka, které je bezpochyby v příkrém a naprosto zjevném rozporu se základními zásadami územního plánování, ochrany životního prostředí a veřejného zdraví. A to ani tehdy, pokud stavebník neuvede stavební úřad v omyl a stavební úřad povolení k umístění či ke stavbě v rozporu se zákonem vydá.* K tomu Nejvyšší správní soud dodal, že „[v] ostatních případech [...] nelze na stavebníka plně přenášet povinnosti orgánů státní správy. Pokud by jakékoliv nedostatky žádosti stavebníka automaticky vylučovaly vznik a existenci jeho dobré víry, odpovídal by stavebník za správnost interpretace právní úpravy. Za posouzení souladu záměru se zákonnými požadavky jsou ovšem v první řadě zodpovědné správní orgány.“

[50] Nejvyšší správní soud tak v citovaném rozhodnutí převzal doktrinární výklad § 94 odst. 5 správního řádu, dle něhož nelze klást stavebníkovi k tíži pochybení pramenící pouze v postupu správního orgánu, aniž by k němu stavebník přispěl nebo o něm věděl. Nutno taktéž podotknout, že Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku konstatoval, že dobrou víru nelze zaměňovat s pouhou nevědomostí. Vždy je totiž nutno přihlédnout ke konkrétním skutkovým okolnostem, neboť u žadatelů o vydání stavebního povolení lze předpokládat přirozenou míru nejistoty ohledně souladu záměru s podrobnou právní regulací.

[51] V této souvislosti předně Nejvyšší správní soud poznamenává, že vymezení účelu stavby je nezbytnou součástí jak žádosti o umístění stavby [§ 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu (dále jen „vyhláška č. 503/2006 Sb.“) ve spojení s přílohou č. 1 této vyhlášky], tak také příslušného územního rozhodnutí [§ 9 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 503/2006 Sb.]. Dle § 110 odst. 1 stavebního zákona je údaj o účelu zamýšlené stavby taktéž náležitostí žádosti o stavební povolení (srov. též § 18b vyhlášky č. 503/2006 Sb. ve spojení s přílohou č. 9 této vyhlášky), přičemž pro tento konkrétní účel je stavba při splnění zákonných podmínek následně povolována [§ 18c odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 503/2006 Sb.] a pouze za tímto účelem může být i následně užívána (srov. § 126 odst. 1 stavebního zákona, dle něhož *[s]tavbu lze užívat jen k účelu vymezenému zejména v kolaudačním rozhodnutí, v oznámení o užívání stavby nebo v kolaudačním souhlasu. Nevyžaduje-li stavba kolaudaci podle § 119 odst. 1, lze ji užívat jen k účelu vymezenému v povolení stavby*).

[52] Stěžovatelce lze sice přisvědčit potud, že je to zpravidla žadatel (stavebník), kdo účel zamýšlené stavby ve své žádosti vymezuje, avšak její úvaha, že účel stavby nemůže být definován rozhodnutím o umístění a povolení výroby elektrické energie, nemá vzhledem ke shora citované právní úpravě žádnou oporu; jsou to totiž primárně právě rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení, kterými je účel zamýšlené stavby (v různé míře obecnosti) schvalován a do budoucna závazně určen.

[53] Účel zamýšlené stavby je proto pro rozhodování o umístění stavby a vydání stavebního povolení zcela zásadní a je nepochybné, že schopnost zamýšlené stavby takový účel naplňovat musí být předmětem úvah správního orgánu. V opačném případě by se

totiž posuzování, resp. schvalování účelu stavby stalo pouze formálním a vedlo by potenciálně k absurdním důsledkům, neboť by umožňovalo umísťování a povolování staveb pro deklarovaný účel zcela nevhodných (např. staveb provozního či technického charakteru pro účely bydlení apod.). Je sice pravda, že rozhodnutí, zda účel stavby bude skutečně naplňován, zpravidla taktéž leží na stavebníkovi (např. zda stavbu určenou k bydlení skutečně bude za tímto účelem využívat či ji ponechá ladem), avšak to (ze shora uvedených důvodů) neznamena, že správní orgány nemusí posuzovat, zda je stavba k naplnění daného účelu vůbec způsobilá, resp. zda k němu jsou splněny příslušné podmínky, a to mimo jiné podmínky právní dovolenosti či přípustnosti stavebníkem oznámený účel naplňovat.

[54] Nelze přitom přehlédnout, že sama stěžovatelka v žádostech o vydání územního rozhodnutí a o vydání stavebního povolení ze dne 7. 12. 2009 uvedla coby účel zamýšlené stavby fotovoltaické elektrárny výrobu elektrické energie (to ostatně nemohlo být nikterak překvapivé). O takto vymezených žádostech pak ve sloučeném územním a stavebním řízení rozhodovaly správní orgány prvního i druhého stupně. Součástí rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo pak (ve shodě se shora citovanou právní úpravou) mimo jiné i konstatování, že „[s]ystém bude vyrobenou elektrickou energií o celkovém výkonu 1950 kW dodávat do rozvodu 22kV ČEZ Distribuce a.s.“ Tím byl jasně vymezen účel zamýšlené stavby spočívající ve výrobě elektrické energie dodávané do distribuční soustavy; ostatně takový účel je v případě fotovoltaické elektrárny zcela zřejmý, přičemž stěžovatelčiny dodatečně nově předkládané úvahy, dle nichž výroba elektrické energie (s výkonem 1 800 kW!) může vyrábět elektřinu i bez připojení k distribuční soustavě a tu může též sama spotřebovávat, lze označit nejen za účelové, ale i za zjevně nesouladné s (pro rozhodnutí relevantními) údaji obsaženými v žádostech o vydání rozhodnutí o umístění stavby a stavebního povolení adresovaných správnímu orgánu prvního stupně a témuž doručených spolu s přílohami 8. 12. 2009. Žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby sice jako účel zamýšlené stavby fotovoltaické elektrárny uváděla jen stručně „*výroba elektrické energie*“, ale v žádosti o stavební povolení výslovně bylo žádáno pro označenou stavbu („*Fotovoltaická elektrárna na výrobu elektrické energie*“) i „*[n]apojení elektrárny na vedení VN*“. Také připojená projektová dokumentace charakterizovala stavbu s názvem „*FOTOVOLTAICKÁ ELEKTRÁRNA 1800 kW – Malá Hraštice*“ jako stavbu „*přípojky VN a Trafostanice č. 1 a č. 2 pro Fotovoltaickou elektrárnu 1800 kW, která bude dodávat vyrobenou elektrickou energii do rozvodu 22 kV ČEZ Distribuce*“.

[55] Není proto důvodná stěžovatelčina námitka, dle které posuzování možnosti připojení povolované výroby elektřiny ze slunečního záření k distribuční soustavě nespadá pod § 111 odst. 2 stavebního zákona, dle něhož v průběhu stavebního řízení „*[s]tavební úřad ověří rovněž účinky budoucího užívání stavby*“, a stavebnímu úřadu ani nepřísluší možnost připojení k distribuční soustavě zkoumat. Se stěžovatelkou lze souhlasit v tom, že dikce předmětného ustanovení na posuzování účelu zamýšlené stavby, resp. jeho naplnění, nemíří přímo. Je však zřejmé, že podmínkou pro to, aby se správní orgány mohly budoucími účinky stavby dostatečně zabývat, je prvotní zhodnocení toho, zda stavba může (fakticky i právně) vůbec fungovat z hlediska účelu, pro nějž má být na území umístěna a povolena; ověřovat účinky budoucího užívání stavby bez toho, že by stavba mohla či směla být pro svůj účel reálně užívána, postrádalo by totiž jakýkoli smysl, takže

pokračování

zákonem stanovenou povinnost by stavební úřad bez oné předběžné, avšak samozřejmě, úvahy nemohl vůbec splnit.

[56] Dle § 3 odst. 1 vyhlášky č. 51/2006 Sb., ve znění do 31. 3. 2010, přitom podmínkou připojení k přenosové nebo distribuční soustavě bylo podání žádosti o připojení, souhlasné stanovisko provozovatele přenosové nebo distribuční soustavy k žádosti o připojení, vydané postupem podle § 5 této vyhlášky (s účinností od 1. 4. 2010 tuto podmínku nahradila povinnost předložení studie připojitelnosti za podmínek podle § 4a citované vyhlášky), a uzavření smlouvy o připojení mezi žadatelem a provozovatelem přenosové nebo distribuční soustavy nebo změna stávající smlouvy o připojení. Přinejmenším podmínka uzavření smlouvy o připojení však v době rozhodování správních orgánů prvního a druhého stupně v projednávané věci nepochybně splněna nebyla, přičemž tento nedostatek nemohl být dodatečně zhojen ani citovaným rozsudkem Okresního soudu v Děčíně čj. 6 C 39/2012-138.

[57] Fakt, že stěžovatelka měla v době rozhodování správního orgánu k dispozici dvě vzájemně rozporná stanoviska osoby zúčastněné na řízení I) vztahující se k možnosti připojení zamýšlené stavby elektrárny k distribuční síti, a stejně tak i absence smlouvy o připojení, přitom možnost připojení předmětné fotovoltaické elektrárny k distribuční síti – a tedy i naplnění jejího účelu – zjevně znemožňovaly. Správní orgány prvního a druhého stupně proto pochybily, pokud k těmto skutečnostem nepřihlédly a vzdor nim vydaly rozhodnutí posléze zrušená v přezkumném řízení. S aktuální nemožností připojení do distribuční soustavy byla přitom stěžovatelka nepochybně srozuměna, o čemž svědčí i to, že se odstranění uvedeného nedostatku domáhala soudní cestou v občanskoprávním řízení. Šlo o nedostatek natolik závažný a nepřehlédnutelný, že „přirozenou míru nejistoty“ ohledně souladu záměru s právními předpisy významným způsobem překročil. Jakkoli pak jde uvedené pochybení primárně na vrub správním orgánům prvního a druhého stupně, stěžovatelka si jej musela být vědoma, a nemůže se proto nyní dovolávat nabytí práv v dobré víře.

[58] Ze stejného důvodu Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce nesprávného posouzení poměru újmy na právech stěžovatelky nabytých v dobré víře vůči újmě na straně jiných účastníků či veřejnému zájmu. Vzhledem k tomu, že stěžovatelčinu dobrou víru nelze v nyní posuzovaném případě dovodit, není pro takové posuzování dán prostor. Městský soud proto správně označil toto posouzení *„za nadbytečné vzhledem k závěru o nedostatku dobré víry na straně žalobce, který je sám o sobě dostatečným důvodem pro nemožnost aplikace § 94 odst. 4 správního řádu.“* Skutečnost, že stěžovatelka v průběhu řízení před městským soudem doložila, že vlastníci pozemků dotčení ochranným pásmem výroby elektřiny ze slunečního záření, jakož i drážní úřad dodatečně se záměrem stěžovatelky souhlasili, v této souvislosti postrádá relevanci. Nadto jde o skutkové novoty, které městský soud dle § 75 odst. 1 s. ř. s. nemohl při svém rozhodování zohlednit.

[59] Námitkami stěžovatelky vztahujícími se k jí tvrzené nezákonnosti postupu osoby zúčastněné na řízení I), jež ve vztahu k tvrzené existenci dobré víry stěžovatelky představují argumentaci podpůrnou, se Nejvyšší správní soud pro nadbytečnost již nezabýval. Ani jejich případná důvodnost by totiž nemohla zhojit fakt, že stěžovatelka

v době rozhodování správních orgánů prvního a druhého stupně podmínky pro připojení do distribuční sítě jednoduše řečeno nesplňovala, a to přinejmenším pro chybějící uzavření smlouvy o připojení, přičemž o této skutečnosti věděla, a práva plynoucí z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tudíž v dobré víře nenabyla.

VII.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[60] Nedůvodnou kasační stížnost proto Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[61] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka neměla ve věci úspěch, žalovanému nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti a osobám zúčastněným na řízení podle obsahu spisu nevznikly žádné náklady vzešlé z povinnosti, kterou jim soud uložil, nemají dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 22. října 2015

Zdeněk Kühn
předseda senátu