

### INFORMACE O VYDANÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPÍSECH, ČLÁNCÍCH A PUBLIKACÍCH, STANOVISKA A METODIKY MMR

#### SBÍRKA ZÁKONŮ 2018

##### Částka 127 – čís. 251

Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 146/2008 Sb., o rozsahu a obsahu projektové dokumentace dopravních staveb. Účinnost od 1. 12. 2018.

##### Částka 129 – čís. 256

Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 358/2013 Sb., o poskytování údajů z katastru nemovitostí, ve znění vyhlášky č. 354/2015 Sb. Účinnost od 1. 1. 2019, s výjimkou ustan. čl. I bodů 4 a 5, která nabývají účinnosti dnem 1. 7. 2020.

#### SERIÁLOVÉ PUBLIKACE

##### STAVEBNÍ PRÁVO BULLETIN

###### Číslo 3/2018

VOBRÁTILOVÁ, Zdeňka. **Povolování staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací – legislativní řešení urychlení jejich výstavby**

Článek poukazuje na rozdíly v povolování staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury vymezené v zákoně č. 416/2009 Sb., oproti ostatním infrastrukturním stavbám.

###### TUNKA, Martin. **Koridory v územním plánování**

Diskusní příspěvek k problematice staveb liniové veřejné infrastruktury v souvislosti s připravovanou rekonstrukcí stavebního práva.

###### VAŠÍKOVÁ, Jana. **Obstrukční jednání stavebníka v řízení o dodatečném povolení stavby a jeho možné důsledky**

Možnosti stavebních úřadů rozhodnout o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby při obstrukčním jednání stavebníka.

###### STUDNIČKA, Martin. **Řízení o určení právního vztahu v praxi stavebních úřadů**

Článek se zabývá právními vztahy v oblasti veřejného stavebního práva ve vazbě na instituty upravené stavebním zákonem na příkladech konkrétních stavebně právních situací.

###### HANÁK, Marek. **Námítka podmáčení pozemku a její řešení pohledem ombudsmana**

Postoj stavebního úřadu a pohled ombudsmana k podnětu o prošetření provedení zpevněné plochy na sousedním pozemku, v jejímž důsledku dochází k podmáčení základů rodinného domu stěžovatele.

###### MORKUS, Josef. **Změny v závazných stanoviscích orgánů územního plánování**

Článek se zabývá § 96b stavebního zákona týkajícího se závazných stanovisek orgánů územního plánování.

#### PRÁVNÍ ROZHLEDY

##### Číslo 19

###### ADAMUSOVÁ, Zuzana. **Zásada koncentrace v územním a stavebním řízení**

Autorka se věnuje odlišnostem územního a stavebního řízení v kontextu zásady koncentrace (lhůty, možnosti účastníků řízení označit důkazní prostředky).

#### EPRAVO.CZ

###### MARTINKOVÁ, Sandra. **Velká novela stavebního zákona v praxi**

Článek se zabývá nejdůležitějšími změnami, které přinesla poslední novela stavebního zákona, zejména společným povolením pro realizaci záměru a závaznými stanovisky orgánů územního plánování.

[Článek publikován dne 20. 11. 2018. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/velka-novela-stavebniho-zakona-v-praxi-108394.html>]

#### METODIKY MMR

##### Metodický pokyn k samoobslužným čerpacím stanicím

Samoobslužné kontejnerové čerpací stanice podléhají vždy posuzování podle stavebního zákona, neboť mohou být jak stavbou, tak výrobkem plnicí funkci stavby. Při posuzování konkrétního navrhovaného stavebního záměru je třeba vycházet z certifikátu výrobku. Pouze v případě, že je výrobek certifikován jako celek, tedy včetně navrhovaných zastřešovacích prvků, záchytných jímek, nájezdových ramp apod., je možné projednat takový záměr jako výrobek plnicí funkci stavby. V opačném případě se jedná o stavbu, kterou je nutné umístit, povolit a zkolaudovat.

[Plné znění metodické pomůcky je dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Stavebni-pravo/Stanoviska-a-metodiky/Uzemni-rozhodovani-a-stavebni-rad/Metodicky-pokyn-k-samoobsluznym-cerpacim-stanicim>]

**Nález Ústavního soudu ze dne 4. 9. 2018  
č. j. I. ÚS 17/16**

**PŘEZKUM ŽÁDOSTI O STAVEBNÍ POVOLENÍ, OCHRANA DOBRÉ VÍRY A OCHRANA DŮVĚRY V ZÁKONNOST POSTUPU ORGÁNŮ VEŘEJNÉ MOCI**

*§ 111 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů*

*§ 25 odst. 10 zákona č. 458/2000 Sb., energetický zákon, ve znění pozdějších předpisů*

*Čl. 36 odst. 1 zákona č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, ve znění zákona č. 162/1998 Sb.*

*§ 34 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů*

*§ 6 odst. 2, § 4 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů*

Ústavní soud rozhodl o ústavní stížnosti proti rozsudkům Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 106/2015-108 ze dne 22. října 2015 a Městského soudu v Praze č. j. 9 A 325/2011-61 ze dne 30. března 2015, za účasti Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze jako účastníků řízení a Ministerstva pro místní rozvoj jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

**I. Rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 106/2015-108 ze dne 22. října 2015 a Městského soudu v Praze č. j. 9 A 325/2011-61 ze dne 30. března 2015 bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatelky na soudní ochranu dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky.**

**II. Rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 106/2015-108 ze dne 22. října 2015 a Městského soudu v Praze č. j. 9 A 325/2011-61 ze dne 30. března 2015 se ruší.**

Odůvodnění:

Vymezení věci

Stěžovatelka získala v roce 2010 ve spojeném územním a stavebním řízení rozhodnutí o umístění a povolení stavby fotovoltaické elektrárny v katastrálním území N. H. (rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 13. 4. 2010 ve spojení s rozhodnutím odvolacího orgánu ze dne 30. 7. 2010).

Ministerstvo pro místní rozvoj v rámci přezkumného řízení zrušilo rozhodnutím ze dne 24. 5. 2011 výše zmíněná rozhodnutí o umístění a povolení stavby pro nezákonnost a věc vrátilo k dalšímu řízení stavebnímu úřadu. Rozklad stěžovatelky proti tomuto rozhodnutí ministr pro místní rozvoj zamítl s tím, že v daném případě veřejný zájem na zákonnosti vydávaných rozhodnutí pře-

važuje nad zásadou ochrany práv stěžovatelky nabytých v dobré víře. O existenci práv nabytých v dobré víře lze navíc důvodně pochybovat vzhledem k negativnímu stanovisku ČEZ Distribuce, a. s., k možnosti připojení předmětné stavby fotovoltaické elektrárny k distribuční soustavě. Nemožností připojení do distribuční soustavy si stěžovatelka byla vědoma, neboť byla účastnicí sporu u Energetického regulačního úřadu ohledně uzavření smlouvy o připojení s ČEZ Distribuce, a. s. Žalobkyně proto nemohla z rozhodnutí o umístění a povolení předmětné stavby nabýt práva v dobré víře. Návrh stěžovatelky na uzavření smlouvy o připojení byl následně zamítnut a nemožnost připojení stavby do distribuční sítě tak stále trvá. Ministr pro místní rozvoj dále konstatoval, že ochranné pásmo stavby zasahuje do sousedních pozemků, čímž dochází k omezení vlastnického práva majitelů těchto pozemků. V omezení vlastnického práva k sousedním pozemkům lze jednoznačně spatřovat újmu vzniklou jiným účastníkům řízení.

Městský soud v Praze zamítl následnou žalobu stěžovatelky. Podle jeho mínění nemohla stěžovatelka nabýt práva v dobré víře, neboť si v průběhu územního a stavebního řízení musela být vědoma toho, že nesplnila podmínky pro připojení elektrárny k distribuční soustavě; v době rozhodování správních orgánů stěžovatelka neměla uzavřenou smlouvu o připojení s ČEZ Distribuce, a. s., jež navíc k možnosti připojení elektrárny do distribuční sítě vydala negativní stanovisko. Stavební úřad vydal předmětné rozhodnutí v rozporu s § 111 odst. 2 stavebního zákona, neboť si ve stavebním řízení neověřil účinky budoucího užívání stavby. Veškeré námitky stěžovatelky týkající se údajné nezákonnosti postupu ČEZ Distribuce, a. s., považoval soud za irelevantní, neboť závěr o nesplnění podmínek pro připojení k distribuční soustavě nemohly nikterak zvrátit.

Nejvyšší správní soud následnou kasační stížnost stěžovatelky zamítl. Dospěl k závěru, že stěžovatelka nemohla být v dobré víře, neboť stavba fotovoltaické elektrárny nemohla v době vydání rozhodnutí o umístění a povolení stavby dosáhnout jejího účelu, neboť nebylo možné ji připojit do distribuční soustavy. Je zákonnou povinností stavebního úřadu ověřovat způsobilost stavby dosáhnout účelu, a to i z hlediska právní dovolenosti. Aby stavební úřad mohl dostatečně posoudit účinky stavby, je třeba, aby nejprve zhodnotil, zda stavba může fakticky i právně fungovat. Ověřovat budoucí účinky stavby, která by v budoucnu nemohla být pro svůj účel ve skutečnosti užívána, postrádá jakýkoliv smysl, a proto tuto podmínku nelze splnit. Zamýšlená elektrárna stěžovatelky aktuálně nespĺňovala podmínky pro připojení k distribuční soustavě (nebyla uzavřena smlouva o připojení), stěžovatelka tak nemohla být v dobré víře v rozhodnutí stavebního úřadu. Chyběla-li její dobrá víra, bylo nadbytečné zabývat se vážením újmy, která stěžovatelce vznikla zrušením rozhodnutí v přezkumném řízení.

Ústavní stížnost

Proti výše uvedeným rozhodnutím Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu stěžovatelka brojila ústavní stížností pro porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod a ochrany dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky.

Porušení těchto práv stěžovatelka spatřovala v tom, že ke zrušení rozhodnutí opravňujících stěžovatelku ke stavbě fotovoltaické elektrárny došlo v rámci přezkumného řízení jako prostředku dozorčího práva. Zásah do pravomocně konstituovaných vztahů je podle judikatury správních soudů přípustný tam, kde vady či nezákonnost správních rozhodnutí jsou způsobeny stavebníkem, nebo jde-li o příkrý a naprosto zjevný rozpor se základními zásadami územního plánování, ochrany životního prostředí a veřejného zdraví. V ostatních případech nelze na stavebníka přenášet povinnosti a pochybení orgánů veřejné moci (rozsudek NSS č. j. 2 As 241/2014-36 ze dne 12. 2. 2015). K žádnému z takových pochybení však ve věci stěžovatelky nedošlo. Absenci dobré víry soudy dovodily z chybějící smlouvy o připojení výroby a negativního stanoviska ČEZ Distribuce, a. s., která však nejsou povinným podkladem pro vydání rozhodnutí v územním a stavebním řízení. Jejich absence tedy není argumentem pro závěr o existenci zlé víry. O těchto skutečnostech byly navíc stavební orgány informovány a vypořádaly se s nimi v rámci svých rozhodnutí. Připojení výroby k distribuční soustavě je samostatným aktem, který nelze ztotožňovat s vydáním rozhodnutí o umístění a povolení stavby. Aktuální neplnění všech podmínek pro připojení tak nesouvisí s možností nabytí práv v dobré víře z rozhodnutí podle stavebního zákona. Nejvyšší správní soud se pak vůbec nelyžoval s namítanou nezákonností druhého, negativního stanoviska ČEZ Distribuce, a. s. Konečně, správní soudy se nezabývaly ani tím, že stěžovatelka před městským soudem doložila chybějící souhlasy se zásahem ochranného pásma stavby do práv k dotčeným pozemkům. Jiným účastníkům správního řízení tedy nemohla vzniknout újma, která by odůvodňovala zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení.

#### Průběh řízení před Ústavním soudem

Ministerstvo pro místní rozvoj k ústavní stížnosti odkázalo na odůvodnění napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu a na odůvodnění vlastního rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení.

Městský soud v Praze k ústavní stížnosti uvedl, že povinnost stavebního úřadu hodnotit, zda má stavebník zajištěno připojení k distribuční soustavě, jasně plyne z § 111 odst. 2 stavebního zákona. Připojení je nezbytnou podmínkou toho, aby stavba fotovoltaické elektrárny vůbec mohla vyvolat zamýšlené účinky užíváním k zamýšlenému účelu. Nelze-li dosáhnout zamýšlených účinků užívání stavby, nemůže taková stavba plnit svůj účel. Stěžovatelka si byla vědoma nemožnosti připojení, nemohla tak nabytí práv v dobré víře.

Nejvyšší správní soud k ústavní stížnosti uvedl, že zrušení rozhodnutí poté, co nabylo právní moci, představuje vždy určitý zásah do nabytých práv. Proto je třeba je v rámci přezkumného řízení brát v úvahu. Hodnocení účelu stavby je pro rozhodování o jejím umístění a povolení stavby zásadní. Schopnost stavby dosahovat zamýšleného účelu, fakticky i právně, musí být předmětem úvah správního orgánu. V opačném případě by posuzování bylo pouze formální a vedlo by potenciálně k absurdním důsledkům (např. umístění a povolení staveb provozní povahy pro účely bydlení). Ve věci stěžovatelky nemohl být účel stavby naplněn, což měl stavební úřad zohlednit – je nemyslitelné, aby ověřoval účinky užívání stavby, jež vůbec

nemůže být užívána. Primární pochybení tedy leží na bedrech orgánů rozhodujících v územním a stavebním řízení, stěžovatelka však o nemožnosti připojení po celou dobu věděla. Práva z územního rozhodnutí a stavebního povolení tedy nemohla nabyt v dobré víře. Rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj pak byla vydána po právu i z hlediska vad jím přezkoumávaných rozhodnutí. V územním a stavebním řízení totiž nebyly vůbec zjišťovány zájmy jiných účastníků správního řízení než zájmy samotné stěžovatelky.

#### Vlastní posouzení

Ústavní soud se seznámil s ústavní stížností, vyjádřením účastníků i vedlejšího účastníka řízení, napadenými rozhodnutími a příslušnými soudními i správními spisy. Následně dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

Ústavněprávní otázka rozhodná pro posouzení věci se vztahuje k ochraně dobré víry stěžovatelky a ochraně její důvěry v zákonnost postupu orgánů veřejné moci. V této souvislosti pak stěžovatelka předložila i řadu argumentů k výkladu § 111 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), a prováděcích předpisů. Jde však především o výklad podústavního (zákoného a podzákoného) práva, který Ústavnímu soudu nepřísluší, neboť je to ex constitutione Nejvyšší správní soud, jemuž jako vrcholnému soudnímu orgánu náleží zajišťovat jednotu a zákonnost rozhodování ve věcech patřících do pravomoci správních soudů (čl. 92 Ústavy ve spoj. s § 12 soudního řádu správního).

#### Ochrana dobré víry a ochrana důvěry v zákonnost postupu orgánů veřejné moci

Ústavní soud setrvale vychází z toho, že podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky) 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. Důvěra jednotlivce v rozhodovací činnost orgánů státu, ať už jde o rozhodování orgánů moci zákonodárné, výkonné či soudní, je jedním ze základních atributů právního státu. Princip dobré víry pak působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci.

Je proto stěžejí akceptovatelné, pokud orgán veřejné moci při výkonu veřejné moci autoritativně přezkoumá a osvědčí určité skutečnosti, čímž vyvolá v jednotlivci dobrou víru ve správnost těchto skutečností a v samotný akt státu, aby následně konstatoval, že je třeba jej pro zjištěná pochybení odstranit či uplatnit jiné negativní následky.

V případech čistě vertikálních vztahů, v nichž byly nezákonným rozhodnutím založeny oprávnění nebo výhoda jednotlivce oproti stavu, který měl podle objektivního práva nastat, avšak který v důsledku nezákonnosti nenastal, je nutno důvěru v akty veřejné moci a právní jistotu nabytí práv pokládat za zásadní

a ustoupit od její ochrany pouze za situace ohrožení vskutku závažného veřejného zájmu. Je totiž věcí státu, aby ve správních řízeních, která vede, nechyboval, a pokud k tomu přeci jenom dojde, aby zásadně nesl následky svých pochybení. Nezbytnost ochrany důvěry v akty veřejné moci a z nich nabytých práv však může být oslabena tam, kde není dána dobrá víra v jejich správnost či zákonnost. Platí přitom, že dobrá víra se předpokládá a je na veřejné moci, aby její existenci vyvrátila.

V této souvislosti mohou nastat v zásadě tři modelové skupiny situací, jejichž hranice však nebudou vždy jasně vymežitelné a rozlišení v konkrétních případech tak bude na aplikační praxi.

První skupinu situací představuje nezákonnost aktu veřejné moci způsobená čistě pochybením na straně veřejné moci, zejména procesními vadami či nesprávným výkladem práva. Za této situace může být důvěra jednotlivce narušena jen ze zcela zásadních důvodů veřejného zájmu. Platí totiž, že za správnost vlastního postupu a správnost interpretace právní úpravy odpovídá veřejná moc, nikoliv její adresáti, a případné nedostatky třeba přičítat na její vrub. Do této skupiny patří například nezákonná rozhodnutí z důvodů spočívajících v nesprávném posouzení rozsahu potřebných podkladů, případně nesprávné posouzení podkladů předložených. Dobrá víra a důvěra ve správnost a zákonnost aktu bude v takových případech na straně jednotlivce dána. Pokud správní orgán výjimečně přistoupí ke zrušení napadeného rozhodnutí za takové situace, je nezbytné, aby negativní dopady na oprávněnou osobu z tohoto rozhodnutí byly pokud možno minimalizovány (urychleným novým rozhodnutím, odškodněním podle zákona č. 82/1998 Sb., či užitím jiných prostředků právního řádu).

Druhou skupinu představuje nezákonnost způsobená pochybením na obou stranách vertikálního vztahu veřejná moc – jednotlivec. Půjde o pochybení orgánů veřejné moci, o nichž osoba, jíž svědčí žalobou napadené rozhodnutí, musela vědět. Do této skupiny patří zejména rozhodnutí vydaná na základě nesprávných či zjevně neúplných, zejména skutkových zjištění a předpokladů, na což jednotlivec přes svou vědomost před vydáním rozhodnutí či po něm neupozornil. Za takové situace nemůže být dána dobrá víra ve správnost takového rozhodnutí, což však nevyklučuje důvěru v jeho zákonnost a neměnnost (zejména s ohledem na plynutí času a rozvoj navazujících právních vztahů). Pokud správní orgán přistoupí ke zrušení napadeného rozhodnutí za takové situace, je nezbytné, aby negativní dopady na oprávněnou osobu z tohoto rozhodnutí byly pokud možno zmírněny.

Třetí skupinu pak představuje nezákonnost způsobená především či výlučně ze strany oprávněného ze správního rozhodnutí. Půjde zejména o situace, v nichž oprávněný orgán veřejné moci úmyslně uvedl v omyl uvedením nepravdivých skutečností, předložením nepravdivých podkladů, případně dosáhl příznivého rozhodnutí jiným protiprávním způsobem (např. jednáním majícím znaky trestného činu). Za takové situace nemůže být dána ani dobrá víra ve správnost takového rozhodnutí, ani důvěra v jeho zákonnost a neměnnost. Pokud správní orgán přistoupí ke zrušení napadeného rozhodnutí za takové situace, zpravidla nebude důvodu, proč osobu oprávněnou z tohoto rozhodnutí chránit před dopady jejího protiprávního jednání (ledaže by bylo třeba chránit práva třetích, nezúčastněných osob).

## Ochrana dobré víry stěžovatelky

Z rozhodnutí správních soudů a jim předcházejících správních rozhodnutí Ústavní soud zjistil, že rozhodnutí opravňující stěžovatelku k umístění a provedení stavby byla zrušena z důvodů spočívajících v nevymezení jednoznačného okruhu účastníků, nedostatečném poučení o odvolání, nedostatečném hodnocení souladu stavby s územně plánovací dokumentací a obecnými požadavky na využívání území, pochybení při shromažďování a zohlednění závazných stanovisek, a pochybení při hodnocení účinků budoucího užívání stavby, která v té době nemohla být připojena k distribuční soustavě. K dobré víře stěžovatelky Ministerstvo pro místní rozvoj uvedlo toliko, že „újma vzniklá stavebníkovi na jeho subjektivním právu zrušením rozhodnutí a vrácením věci k novému projednání stavebnímu úřadu není ve zjevném nepoměru k újmě, která již vznikla veřejnému zájmu pravomocným rozhodnutím vydaným v rozporu s právními předpisy.“ V rozhodnutí o rozkladu pak ministr pro místní rozvoj uvedl, že lze pochybovat o existenci dobré víry stěžovatelky, neboť věděla o nemožnosti připojit stavbu k distribuční soustavě, což je pro fotovoltaickou elektrárnu klíčové. Stavba tak nesplňovala požadavky § 111 odst. 2 stavebního zákona. Ze stejného důvodu k závěru o nedostatku dobré víry stěžovatelky dospěly i správní soudy.

Správní soudy tedy vychází z toho, že stavební úřad nemůže vydat stavební povolení na fotovoltaickou elektrárnu, pokud ta nemůže být „aktuálně“ připojena k distribuční soustavě z důvodů předvídaných § 25 odst. 10 písm. a) energetického zákona (tj. nedostatek kapacity zařízení pro distribuci nebo ohrožení spolehlivého a bezpečného provozu distribuční nebo přenosové soustavy), protože jinak nemohou být ověřeny účinky budoucího užívání stavby. Tím správní soudy prakticky spojují posouzení otázek významných pro řízení podle stavebního zákona s podmínkami a postupy podle energetického zákona, aniž by pro to byl zřejmý důvod a aniž by konkrétně vysvětlily, proč by stěžovatelka měla takový postup předpokládat a z toho důvodu nebyť v dobré víře.

Stěžovatelka po celou dobu řízení vycházela z toho, že je zákonnou povinností ČEZ Distribuce, a. s., připojit ji k distribuční soustavě a mít pro tento účel rezervovanou kapacitu. Stejně tak již odvolací rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, které bylo v přezkumném řízení zrušeno, vychází právě ze závěru o protiprávnosti nepřipojení stěžovatelčiny výroby k distribuční soustavě, která nemůže bránit vydání rozhodnutí o umístění a povolení stavby. Bez významu není ani to, že energetický zákon rozlišuje samotné připojení k distribuční soustavě a následnou distribuci elektřiny z připojeného zařízení [původně § 25 odst. 11 písm. a), nyní § 25 odst. 10 písm. a) energetického zákona].

O tomto přesvědčení stěžovatelky svědčí jak sporné řízení o uzavření smlouvy o připojení zahájené před Energetickým regulačním úřadem na návrh stěžovatelky, tak následné řízení podle části páté občanského soudního řádu před Okresním soudem v Děčíně. Zjevně nepřiléhavý je pak závěr městského a Nejvyššího správního soudu, že tyto skutečnosti jsou nepřipustné novoty podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního. Nevypovídají totiž o následné změně skutkového stavu, jak oba soudy dovozují, ale především o dobré víře stěžovatel-

ky existující již v době rozhodování Ministerstva pro místní rozvoj a ostatně i před tím v době rozhodování o umístění a povolení stavby. Soudní řád správní přitom nevyklučuje provedení nových důkazů v řízení před soudem, pokud směřují k prokázání skutkového stavu existujícího v době rozhodování správního orgánu

S uvedenými skutečnostmi se správní soudy nijak nevypořádaly nad rámec sdělení, že stěžovatelka tedy musela vědět, že nemá smlouvu o připojení k distribuční soustavě. To však pro posouzení dobré víry stěžovatelky není bez dalšího významné: aby tyto skutečnosti vylučovaly dobrou víru stěžovatelky, muselo by v řízení být zjištěno nejen povědomí stěžovatelky o tom, že nemá smlouvu o připojení, ale i její povědomí o tom, že uzavření této smlouvy je kritériem významným pro postup stavebního úřadu podle § 111 odst. 2 stavebního zákona a že jím vydané rozhodnutí není věcně správné či v souladu s právními předpisy. Jinými slovy, závěr o nedostatku dobré víry je namístě, pokud se prokáže, že stěžovatelka věděla o pochybení stavebního úřadu ve vztahu k hodnocení budoucích účinků výroby nepřipojené k distribuční soustavě. Nic takového v předcházejícím soudním a správním řízení ovšem nebylo ani zjišťováno.

Za takového stavu je závěr o nedostatku dobré víry stěžovatelky fakticky založen pouze na tom, že nepředpokládala, jaký výklad § 111 odst. 2 stavebního zákona orgány veřejné moci zaujmou v rámci uplatnění prostředků dozorcího práva při přezkumu pravomocného rozhodnutí o umístění a povolení stavby. Nejen, že jde o nepřipustné přenášení odpovědnosti za výklad právních předpisů a plnění úkolů veřejné moci na jednotlivce, ale zároveň jde i o závěr absurdní s ohledem na okolnosti konkrétní věci: Nejvyšší správní soud sám uznal, že jím zastávaný výklad § 111 odst. 2 stavebního zákona z tohoto ustanovení přímo neplyne. Zároveň Nejvyšší správní soud sám opakovaně vychází z toho, že v případě elektrárny stěžovatelky šlo o aktuální nemožnost připojení. To odpovídá i stanovisku ČEZ Distribuce, a. s., ze dne 22. 3. 2010, podle něhož nelze výrobu „v tomto okamžiku“ připojit s ohledem na „aktuální analýzy“ a „daný stav elektrizační soustavy“ (zelela nepřiléhavá je argumentace Nejvyššího správního soudu, který situaci stěžovatelky srovnává se snahou o využití stavby k účelům, pro něž nebyla stavebně-technicky určena).

Podle správních soudů tedy stěžovatelka měla předpokládat, že je nezákonné takové stavební povolení, jež stanoví podmínky pro provedení a užívání stavby fotovoltaické elektrárny, kterou v době rozhodnutí nelze připojit s ohledem stav elektrizační soustavy panující v tu konkrétní dobu, tj. ještě před začátkem vlastní výstavby. Jinými slovy, aby vůbec mohla být povolena stavba fotovoltaické elektrárny, musí být již smluvně zajištěno její připojení. Z jakého důvodu měla stěžovatelka právě tento závěr předpokládat, napadené rozsudky správních soudů neuvádí. Přitom i z jimi citované vyhlášky Energetického regulačního úřadu č. 51/2006 Sb., o podmínkách připojení k elektrizační soustavě, plyne spíše opak: samotná žádost o připojení zařízení k přenosové soustavě nebo distribuční soustavě, která smlouvě o připojení předchází, se podává před výstavbou nebo připojením nového zařízení [§ 4 odst. 1 písm. a) vyhlášky]. Za takového důkazního stavu tedy nemůže obstát závěr správních soudů, že dobrá víra stěžovatelky není dána.

Vzhledem k tomu, že absence skutkových zjištění a navazujících relevantních právních úvah vyvracejících dobrou víru stěžovatelky, plně dostačuje pro konstatování neústavnosti napadených rozhodnutí pro nedostatečný respekt ze strany správních soudů k právům stěžovatelky nabytým v dobré víře, není nezbytné, aby se Ústavní soud plně zabýval ústavní přijatelností výkladu § 111 odst. 2 stavebního zákona. Ústavní soud však připomíná základní ústavní princip, zákaz libovůle, vyjádřený v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, podle kterého lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Okolnost, že § 111 odst. 1 a odst. 2 stavebního zákona obsahuje pouze demonstrativní výčet skutečností, které stavební úřad ověřuje, nemůže být ospravedlněním pro kladení neomezených požadavků na žadatele o stavební povolení. Ustanovení § 4 správního řádu, podle kterého je veřejná správa službou veřejnosti, není prázdnu proklamací zákonodárce, ale průmětem výše uvedeného ústavního principu. Je povinností správních orgánů postupovat tak, aby dotčené osoby byly co nejméně zatěžovány (§ 6 odst. 2 správního řádu a § 4 odst. 1 stavebního zákona). Ověřit účinky budoucího užívání stavby ve smyslu § 111 odst. 2 stavebního zákona lze zpravidla bez toho, že by již předem byly splněny všechny veřejnoprávní podmínky pro její provozování.

Setrvají-li nicméně správní soudy v dalším či jiném řízení na stanovisku, že podle § 111 odst. 2 stavebního zákona je povinností stavebního úřadu hodnotit i schopnost stavby dosáhnout jejího účelu nejen ze stavebně-technických hledisek, bude třeba, aby se zabývaly i rozsahem takového hodnocení (do jaké míry má stavební úřad ověřovat budoucí využití povolované stavby, včetně jeho právní dovolenosti, v případech, kde podklady pro takové hodnocení nejsou předvidány stavebním či zvláštním zákonem jako podklady pro jeho rozhodnutí). Stejně tak bude třeba se zabývat i uplatnitelností takového požadavku v praxi: k naplnění jakého účelu je pro postup stavebníka podle stavebního zákona nezbytné, aby si před povolením stavby obstaral oprávnění k činnosti, jejíž výkon závisí teprve na uvedení stavby do provozu. Nepominou přitom, že Nejvyšší správní soud se v mezidobí vyjádřil k § 111 odst. 2 stavebního zákona výrazně zdrženlivěji: „Pravidlo, podle něž stavební úřad ve stavebním řízení ověří rovněž účinky budoucího užívání stavby ... doplňuje ustanovení § 111 odst. 1 stavebního zákona; obě pravidla míří k tomu, aby stavební úřad zajistil dostatečnou kvalitu projektové dokumentace a uložil stavebníkovi kromě povinností stavebně-technického charakteru i požadavky, které vnesly dotčené orgány, a to nejen po dobu výstavby (odst. 1), ale i při užívání stavby (odst. 2). Povinnost ověřit účinky budoucího užívání stavby však neznamená povinnost stavebního úřadu vnášet do stavebního řízení otázky týkající se záměru jako celku, které byly řešeny v řízení územním“.

Kladl-li Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření důraz na to, že rozhodnutí o umístění a povolení stavby stěžovatelky byla v přezkumném řízení zrušena po právu z důvodu opomenutí zájmů ostatních účastníků územního a stavebního řízení, nemá to pro rozhodnutí Ústavního soudu význam. Napadené rozsudky jsou založeny výlučně na závěru o vadě postupu stavebního úřadu podle § 111 odst. 2 stavebního zákona a souvisejícího závěru o nedostatku dobré víry stěžovatelky. Správní soudy tedy logicky vůbec nepřezkoumávaly, zda byly naplněny požadavky § 94 odst. 4 a 5 správního řádu: hodnocení újmy hrozící stěžovatelce ve vztahu k újmě, která vznikla

jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu. Jakkoliv tedy nelze v řízení o ústavní stížnosti vyloučit, že obecný soud teprve ve vyjádření podstatně doplní důvody svého rozhodnutí, nelze akceptovat doplnění zcela nových otázek přezkumu. K tomu dosavadní řízení nedává dostatečný podklad a Ústavní soud by tak nahrazoval činnost správních soudů při přezkumu správních rozhodnutí, byť ta nebyla ústavní stížností ani napadena.

K důrazu stěžovatelky na tvrzenou povinnost ČEZ Distribuce, a. s., uzavřít smlouvu o připojení a připojit výrobu stěžovatelky lze jen stručně uvést, že tato otázka nebyla pro rozhodnutí o ústavní stížnosti podstatná. Nadto její řešení jako otázky podústavního práva náleží Nejvyššímu soudu ve věci sp. zn. 33 Cdo 2943/2016, do čehož Ústavní soud nemůže předčasně zasahovat.

Závěr

Rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 106/2015-108 ze dne 22. října 2015 a Městského soudu v Praze č. j. 9 A 325/2011-61 ze dne 30. března 2015 bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatelky na soudní ochranu dobré víry v nabýt práva konstituovaná akty veřejné moci podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky. Ústavní soud proto tato rozhodnutí podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2018, sp. zn. 5 As 57/2016-40**

### **NARIŽENÍ ODSTRANĚNÍ STAVBY. STAVEBNÍ POVOLENÍ. NÁMITKY ÚČASTNÍKŮ ŘÍZENÍ**

*§ 111, § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů  
§ 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů*

Nejvyšší správní soud rozhodl v právní věci žalobců a) S. K. a b) Z. K. proti žalovanému KÚ Královéhradeckého kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu, za účasti osob zúčastněných na řízení 1) A. H., 2) M. H v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 2. 2016, č. j. 30 A 64/2015-87 tak, že kasační stížnost zamítl.

Odůvodnění:

Kasační stížností se žalobci a) a b) (dále jen „stěžovatelé“) domáhali zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 4. 2015, č. j. 22492/UP/2014/Kd. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto

odvolání stěžovatelů a současně jim bylo potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu S., odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“), ze dne 10. 10. 2014, č. j. 4615/Výst/14/VA, kterým byla v souladu s § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, dodatečně povolena stavba označená jako: „*Stavební úpravy stávajícího objektu stodoly na pozemku st. č. X v kat. území S. L.*“ – a to na základě žádosti ze dne 16. 4. 2014 podané osobami zúčastněnými na řízení ad 1) a 2) (dále též „stavebníci“).

Stěžovatelé byli účastníci stavebního řízení z titulu vlastnictví sousední nemovitosti a se závěrem stavebního úřadu potažmo žalovaného v podobě dodatečného povolení stavby nesouhlasili. Proto podali ke krajskému soudu žalobu, jejíž podstatná část se – podobně jako v odvolání – věnovala zpochybnění deklarovaného záměru stavebníků, kterým je dodatečně povoleno započatých stavebních úprav stávajícího objektu stodoly.

Dle stěžovatelů je zde evidentní záměr stavebníků vybudovat ze stodoly objekt sloužící k pořádání zábavních akcí, což dovozovali s ohledem na: (i) komplex souvisejících staveb ve vlastnictví stavebníků, (ii) charakter stavebních úprav a (iii) původní projektovou dokumentaci. Ve výsledku se má jednat o záměr, který nemá pranic společného se stodolou, jež má plnit převážně funkci skladu a obvykle nemá balkon (patro), pódium a neslouží k pořádání kulturních akcí s pohoštěním a hudbou. Jako klíčové v tomto ohledu označili stěžovatelé dopady skutečného užívání stavby, nikoli název či její formální kategorizaci jako „stodola“. Na to navázali odkazem na preventivní povahu stavebního řízení s tím, že je potřeba předcházet negativním důsledkům a nečekat až bude stavba užívána k jiným (výše naznačeným) účelům, než ke kterým byla povolena; případně uložení pokuty či jiný postih má být až „poslední“ možností. V rámci zkoumání zákonných podmínek pro dodatečné povolení stavby se měl proto stavební úřad i žalovaný zamýšlet též nad tím, zda skutečně bude stavba sloužit k účelům, které stavebníci tvrdí. Namísto toho ovšem oba správní orgány nekriticky přijaly záměry stavebníků, aniž by je blíže zkoumaly a posoudily skutečný stav věci. Stěžovatelé odkázali na § 111 odst. 1 a 2 stavebního zákona s tím, že stavební úřad měl ověřit úplnost projektové dokumentace, jakož i účinky budoucího užívání stavby, což neučinil. Spokojil se s tím, že v projektové dokumentaci není uvedeno, že dojde k změně v užívání objektu stodoly. Zcela pominul závažné dotčení vlastnických práv stěžovatelů a záměrně neuvěřl závěr z protokolu z ústního jednání konaného dne 15. 5. 2014, v němž je uvedeno, že prostor zahradního přístřešku a předmětné stodoly byl v minulosti využíván ke společenským akcím – svatbám. V závěru žaloby stěžovatelé zopakovali, že stavebníci chtějí dosáhnout změny stodoly tak, aby následně mohla sloužit k jinému účelu a ve výsledku tak naplnila jejich širší projekt v podobě vybudování celého areálu budov sloužících k pořádání zábavních akcí; tento projekt stavebníci realizují pomocí účelového dělení řízení – tzv. salámové metody a stavební úřad proto posuzuje všechny dílčí změny odděleně (např. nově navržené venkovní posezení), což ve svém důsledku vede k zásahu do místních poměrů a omezení vlastnických práv stěžovatelů – hlukové (a jiné) imise.

Krajský soud žalobu zamítl s odkazem na § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť neshledal důvodnou žádnou z uvedených žalobních námitek.

V odůvodnění napadeného rozsudku nejprve přisvědčil stěžovatelům, že stavební řízení v sobě obsahuje určitý preventivní prvek, neboť stavební úřad je povinen ověřit mj. účinky budoucího užívání stavby (§ 111 odst. 2 stavebního zákona). V daném případě však v postupu stavebního úřadu neshledal stěžovateli vytýkané pochybení spočívající v tom, že nereflekoval skutečný záměr stavebníků zasahující do vlastnického práva stěžovatelů. Krajský soud totiž popřel, že by na základě stěžovateli předestřených indicií bylo možno dospět k závěru, že záměrem stavebníků je faktická změna v užívání stavby stodoly tak, aby mohla sloužit k pořádání akcí typu oslav narozenin, svateb apod. Objekt stodoly je součástí komplexu tzv. M. statku a není pochyb o tom, že v některých budovách stavebníci provozují pivnici a že je v areálu umístěna stavba prodejního stánku s venkovním posezením. Nicméně dle krajského soudu z pouhé existence tohoto komplexu souvisejících staveb není možné zpochybnit rozhodnutí o dodatečném povolení stavebních úprav stodoly. Rovněž na základě rozsahu a charakteru provedených stavebních úprav nelze uzavřít, že by stodola měla v budoucnu sloužit jako místo různých oslav. Taktéž skutečnost, že na základě výhrad stavebního úřadu upravili stavebníci projektovou dokumentaci tak, že zcela jasně vymezili předmět stavebního řízení, není natolik silnou indicií, na základě které by měl stavební úřad zamítnout žádost o dodatečné stavební povolení.

Dle krajského soudu tak stěžovatelé svoji obavu, že se ve stodole budou konat zábavní akce, opřeli fakticky o jediný konkrétní důkaz, a to závěry obsažené v protokolu z ústního jednání ze dne 15. 5. 2014, dle nichž: „*Stavebním úřadem byla předložena fotodokumentace vytištěná z webových stránek M. statku z jeho fotogalerie. Ze tří fotografií je zřejmé, že prostor zahradního přístřešku a prostor předmětně stávající stodoly byl v minulosti využíván ke společenským akcím – svatbám.*“ Stavebníci v reakci na to uvedli, že se tak v roce 2015 stalo pouze jednou, jinak veškeré akce probíhají v pivnici, v letních měsících i na dvoře statku, vždy však v souladu s provozní dobou a rozhodnutími příslušných orgánů. Toto tvrzení ohledně roku 2015 stěžovatelé nezpochybnili a koresponduje i se závěrem kontrolní prohlídky provedené na základě podnětu stěžovatelů ze dne 26. 7. 2015. Při ní nebylo stavebním úřadem zjištěno užívání stavby (objektu stodoly) před jejím dokončením. Nicméně stavebníci připustili, že dne 18. 7. 2015 byla v areálu M. statku svatba, která využívala venkovní prostory a hospodu, avšak s ohledem na nepřízeň počasí se v době od 18.00 hod. do 22.30 hod. část svatebčanů přesunula do prostor stodoly. Tento jediný prokázaný excés, kdy došlo k využití prostor stodoly k oslavám, ovšem dle krajského soudu důvodnost obav žalobců z užívání stodoly k těmto účelům neprokazuje (svědčí spíše o opaku).

Krajský soud uzavřel, že nebylo zpochybněno, že by byl dodatečným povolením stavby zakrýván jiný skutkový stav věci – tedy, že by stavba stodoly měla sloužit k pořádání zábavních akcí a měla stěžovateli tvrzený potenciál pro vznik emisí hluku. Současně odmítl, že by správní orgány nekriticky přijímaly tvrzení stavebníků a připomněl, že závěry stavebního úřadu i žalovaného musely respektovat obsah podané žádosti o dodatečné stavební povolení, vycházet z údajů obsažených v ní a v připojené projektové dokumentaci jako z údajů pravdivých a nezpochybněných. Pokud žádost stavebníků vyhovova-

vala požadavkům § 111 stavebního zákona (a tuto skutečnost ani stěžovatelé nerozporují), nezbylo stavebnímu úřadu, než stavbu dodatečně povolit. Ztotožnil se proto se závěry stavebního úřadu potažmo žalovaného.

V závěru krajský soud nepřisvědčil ani tomu, že se jedná o případ používání tzv. salámové metody, kterou stěžovatelé sice obecně popsali, avšak nijak blíže neuvedli, jak byla aplikována v projednávané věci. Jedinou konkrétní zmínkou bylo zřízení venkovního posezení, které stavební úřad odmítl posuzovat, protože k jeho realizaci není nutno stavební povolení. Nicméně dle krajského soudu z této skutečnosti neplyne žádná návaznost na dodatečné povolení stavby stodoly. Navíc v rámci přezkumu zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí není oprávněn posuzovat zákonnost postupu stavebního úřadu týkajícího se jiných staveb. Z hlediska namítaného zásahu do vlastnického práva stěžovatelů krajský soud s odkazem na obsah správního spisu zjistil, že nedochází k takové změně oproti současnému stavu budovy stodoly, která by odůvodňovala vznik nového zdroje emisí hluku či zásah do pohody bydlení.

V kasační stížnosti stěžovatelé uvedli, že rozsudek krajského soudu napadají jednak z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jednak z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stěžovatelé spatřovali v tom, že se krajský soud nezbyval množstvím jejich žalobních námitek. V žalobě předestřenou argumentaci vypořádal extrémně úsporným způsobem, který nelze považovat za dostatečný. Konkrétně v tomto směru stěžovatelé poukázali na nedostatečné vypořádání se s argumentací vztahující se ke skutečnému záměru stavebníků dovozovanému z: (i) komplexu souvisejících staveb, (ii) charakteru stavebních úprav a (iii) obsahu původní projektové dokumentace. Ad (i) stěžovatelé konstatovali, že je jen obtížně představitelné, že do stodoly – jakožto stěžejní části komplexu staveb – je stavebními úpravami zasahováno ze zcela jiného důvodu, než pro který jsou využívány ostatní budovy komplexu, tedy areálu M. statku. Domnívají se proto, že stodola bude využívána pro stejnou podnikatelskou činnost, jako je tomu v případě zbytku tohoto areálu, avšak z napadeného rozsudku není patrné, z jakých důvodů této argumentaci krajský soud nepřisvědčil. Obdobně to platí i pro vypořádání se s argumentací odkazující na charakter stavebních – ad (ii); krajský soud se blíže nezabýval povahou provedených úprav, přestože bylo namítáno jejich zacílení na změnu vzhledu stavby a především pak změnu účelu vnitřního využití prostoru stodoly. A rovněž s odkazem na původní projektovou dokumentaci – ad (iii) se krajský soud nedostatečně vypořádal. Pominul, že změna dokumentace nesměřovala k úpravě rozporosti údajů v dokumentaci, nýbrž k ukrytí původně tvrzeného účelu stavebních úprav, kterým bylo „*vybudovat komplex staveb s doprovodným účelovým využitím k hlavnímu objektu čp. X v obci S. – S. (pivnice).*“

Současně stěžovatelé poukázali též na to, že krajský soud se nijak nevyjádřil k žalobní námitce, že správní orgány záměrně ignorovaly závěr z protokolu z ústního jednání konaného dne 15. 5. 2014; jedná se přitom o námitku důležitou, neboť z úst-

ního jednání vyplynulo, že se v budově stodoly odehrávaly svatby, což velmi ilustrativně svědčí o postupné změně účelu užívání stavby. Závěrem v rámci namítané nepřezkoumatelnosti stěžovatelé uvedli, že krajský soud byl povinen vypořádat se adekvátně a přesvědčivě s každou uplatněnou námitkou, což neučinil, a proto je napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

Nezákonost rozsudku krajského soudu stěžovatelé spatřovali v nesprávném posouzení otázky zásahu do vlastnického práva stěžovatelů v důsledku faktického užívání stavby stodoly, kdy vznikají, resp. budou vznikat imise – především hluk ze společenských akcí. Kromě evidentního obtěžování hlukem pak poukázali stěžovatelé i na další zásahy, které přinese nový vzhled a vnitřní uspořádání stodoly – a tudíž i masivnější využívání návštěvníky společenských akcí, které se na M. statku konají. Konkrétně namítli zásah do pohody bydlení v důsledku využívání oken, z nichž se stanou okna ve společenském sále. Dále zdůraznili také to, že stavebníci provádějí postupně drobné úpravy komplexu staveb i stodoly jako takové, neboť v rámci jediného uceleného projektu přestavby by narazili na nesoulad s územním plánem; to v sobě implicitně obsahuje i zásah do vlastnického práva stěžovatelů, jakožto vlastníků nemovitosti na území dané obce, kteří prosazovali své zájmy a chránili svá vlastnická práva v rámci procesu územního plánování.

Dle stěžovatelů je tedy napadený rozsudek zatížen nepřezkoumatelností i nezákonností, neboť krajský soud se takřka vůbec nezabýval podstatou a charakterem stavebního řízení a stejně jako správní orgány jen upozornil stavebníky na možnost uložení pokuty v případě, že by docházelo k využívání stodoly v rozporu s jejím dosavadním účelem. Trestání má však sloužit jako ultima ratio a v projednávané věci jde proti smyslu stavebního řízení, které má preventivní povahu a má zabránit neoprávněným zásahům do prostředí, které v podobě staveb představují zásah poměrně dlouhodobý a obtížně odstranitelný.

Stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný pouze stručně odkázal na své vyjádření k žalobě, jakož i na své rozhodnutí ve věci a napadený rozsudek, s jehož závěry se ztotožňuje a kasační stížnost považuje za nedůvodnou.

Osoby zúčastněné na řízení 1) a 2) – tedy stavebníci k předložené kasační stížnosti navrhli, aby byla zamítnuta. Napadený rozsudek mají za správný, spočívající na správném posouzení právní otázky a neshledali ani žádné jiné vady, které mu stěžovatelé vytýkají. Stěžovatelé dle jejich názoru brojí proti neexistujícím skutečnostem, neboť nebylo prokázáno, že užíváním stavby stodoly vznikají imise – především hluk ze společenských akcí. K žádnému takovému zásahu do vlastnických práv stěžovatelů nedošlo. K četnosti tvrzených zábavních akcí – svateb pak poukázali na to, že šlo o zcela náhodné využití stodoly jako nouzového útočiště pro návštěvníky svatby, která ovšem probíhala v jiných prostorách. Počet oslav a podobných společenských akcí je nepatrný a nahodilý, rozhodně menší než např. ve vesnické „hasičárně“, která rovněž není určena k užívání za tímto účelem. Připomněli rovněž, že v budově stodoly historicky bylo jak patro, tak okna, která zůstala v původních rozměrech. Závěrem z hlediska stěžovatelů tvrzené tzv. salámové metody pak stavebníci konstatovali, že

práce zahajovali postupně zejména z finančních důvodů, pokud ušetřili peníze, nějakou část M. statku opravili, případně využili dotačního titulu.

Osoby zúčastněné na řízení 3) a 4) se k předložené kasační stížnosti nevyjádřily.

Nejvyšší správní soud po posouzení formálních záležitostí dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podstatou věci je sousedský spor, jehož arbitrem se stal stavební úřad, který rozhodoval o žádosti stavebníků – osob zúčastněných na řízení ad 1) a 2) – o dodatečné povolení stavebních úprav stodoly, s nimiž majitelé sousední nemovitosti – stěžovatelé – nesouhlasí. Svůj nesouhlas stěžovatelé staví na tom, že ve skutečnosti se nejedná o úpravu stodoly, nýbrž o změnu jejího funkčního využití k pořádání zábavních akcí (svateb, oslav narozenin atd.), čímž bude ve výsledku zasaženo do jejich vlastnického práva (zejm. imisemi hluku a zhoršením pohody bydlení).

Stavební úřad neshledal nesouhlas stěžovatelů, resp. jejich námitky jako důvodné a stavební úpravy stodoly dodatečně povolil, což posléze potvrdil i žalovaný. Rovněž krajský soud dospěl k závěru o zákonnosti tohoto postupu, což stěžovatelé napadli ze dvou důvodů, které podřadili pod důvody kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Nejprve k důvodu nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nepřezkoumatelnost totiž představuje takovou vadu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkoumání krajského soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

Veškerá výše uvedená kritéria napadený rozsudek krajského soudu splňuje. Jedná se o srozumitelné a odůvodněné rozhodnutí. Z jeho obsahu je jasné, jaké otázky – v návaznosti na žalobní body – krajský soud považoval za rozhodné, a vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jakož i nosné důvody (ratio decidendi), které v napadeném rozsudku vyslovil, jsou zřetelné. Stěžovatelé za pomoci poměrně strukturované argumentace v žalobě zpochybnili deklarovaný záměr stavebníků a v návaznosti na to dovozovali dotčení svých vlastnických práv (bližze viz odst. 3 odůvodnění tohoto rozsudku). Krajský soud své odůvodnění pojal komplexně, nikoli tak strukturovaně, jak bylo argumentováno v žalobě, nicméně důležité je, že se jasně vyjádřil k podstatě věci. Výslovně se vyjádřil mj. i k obsahu protokolu z ústního jednání ze dne 15. 5. 2014, jakož i k argumentaci týkající se skutečného záměru stěžovatelů, a vysvětlil, proč se ztotožnil s názorem žalovaného a stavebního úřadu.

Dle názoru krajského soudu oba správní orgány musely respektovat obsah podané žádosti o dodatečné stavební povolení, vč. zachování účelu užívání stavby stodoly, a pokud tento vyhovoval požadavkům stavebního zákona, nebylo možno danou stavbu dodatečně nepovolit. Toto je třeba vnímat jako základ, na kterém stojí závěr krajského soudu o zamítnutí ža-



loby, s jejímž obsahem a důvody se vypořádal dostatečným a přezkoumatelným způsobem. Povinnost soudu řádně odvodnit své rozhodnutí není nutno pojmát tak široce, že by bylo třeba vždy vyslovit podrobnou odpověď na každý argument účastníka řízení.

Napadený rozsudek krajského soudu proto považuje Nejvyšší správní soud za přezkoumatelný. Jinou otázkou je jeho správnost, resp. zákonnost, kterou se zdejší soud zabýval následně – při věcném posouzení kasačních námitek rozporujících již samotné právní posouzení věci krajským soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

K tomu je nutno předeslat, že ze strany stěžovatelů jde v zásadě o jednu a tutéž námitku zásahu do vlastnického práva na základě zpochybnění deklarovaného záměru stavebníků žádajících o dodatečné stavební povolení podle § 129 odst. 2 stavebního zákona, podle kterého v rozhodné době (dle stavu do 31. 12. 2017) platilo následující:

*„Stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby uvedené v odstavci 1 písm. b) [tj. stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného zákonem anebo v rozporu s ním]. V oznámení zahájení řízení vlastníka nebo stavebníka poučí o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. Byla-li žádost o dodatečné povolení podána před zahájením řízení o odstranění stavby, má se za to, že byla podána v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby. Pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá ve stanovené lhůtě o její dodatečné povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti. Jde-li o stavbu vyžadující stavební povolení, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o stavební povolení. Jde-li o stavbu vyžadující ohlášení, žadatel předloží podklady předepsané k ohlášení. Jde-li o stavbu vyžadující pouze územní rozhodnutí, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o územní rozhodnutí. V řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad postupuje přiměřeně podle § 90 a § 110 až 115; ohledání na místě je povinné. Účastníky řízení o dodatečném povolení stavby jsou osoby uvedené v § 109, a pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, rovněž osoby uvedené v § 85. Na uplatňování námitek účastníků řízení o dodatečném povolení stavby se obdobně použijí ustanovení o uplatňování námitek v územním a stavebním řízení“.*

Podle § 129 odst. 3 stavebního zákona: „stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že

a) není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území,

b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje,

c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.

*Bude-li stavba dodatečně povolena, stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví. Dodatečné povolení nahrazuje v příslušném rozsahu územní rozhodnutí. Bude-li předmětem do-*

*datečného povolení rozestavěná stavba, stavební úřad stanoví podmínky pro její dokončení.“*

Stěžovatelé nenamítali nesoulad stavby (stavebních úprav stodoly) s podmínkami vymezenými v písm. a) až c) výše citovaného ustanovení stavebního zákona. Stavební úřad měl tyto podmínky ze strany stavebníků za splněné, a proto přistoupil k vydání dodatečného stavebního povolení, podle něhož, pokud stavebník nebo vlastník stavby prokáže splnění podmínek vymezených v § 129 stavebního zákona, stavební úřad stavbu povolí. Vydání povolení nemůže podmiňovat splněním dalších podmínek, které nemají oporu ve stavebním zákoně.

Stavební úřad měl povinnost postupovat přiměřeně podle § 110 až § 115 stavebního zákona. Musel proto též vypořádat námitky stěžovatelů, jakožto účastníků řízení, které uplatnili v souladu s § 114 stavebního zákona a namítali dotčení svého vlastnického práva z důvodu budoucích imisí, které stavba vyvolá, zejména imise hluku a zhoršení pokojného stavu v místě bydlení. Svoji povahou se jednalo o zvláštní druh tzv. občanskoprávních námitek, které vycházely ze zpochybnění budoucího užívání stavby stodoly poté, co proběhnou její stavební úpravy. Stěžovatelé se obávali, že stávající objekt stodoly již nebude sloužit svému účelu, ale účelu jinému – a sice pořádání zábavních a společenských akcí.

V tomto ohledu je nutno připomenout, že řízení o dodatečném stavebním povolení je řízení o žádosti. Stavební úřad se zabývá stavbou, o jejíž povolení žadatel usiluje a jejíž parametry vyznačil ve své žádosti. Stavební úřad je žádostí vázán a nemůže ze své vůle (či z vůle jiných účastníků řízení – zde: stěžovatelů) rozhodovat o záměru v jiné než požadované podobě. Toto je pro celkové posouzení věci zcela klíčové a určující, stejně jako to, že předmětem řízení nebyla již dokončená stavba, ale stavba rozestavěná. Ostatně proto také stavební úřad v souladu s § 129 odst. 3 stavebního zákona stanovil podmínky pro dokončení stavby, v nichž mj. uložil povinnost provést stavbu v souladu s projektovou dokumentací. Tato se tedy společně s podanou žádostí stala logicky základem pro úvahy stavebního úřadu z hlediska ověření budoucích účinků užívání stavby ve smyslu § 111 odst. 2 stavebního zákona.

Výhrady vůči předložené projektové dokumentaci vyjádřila osoba zúčastněná na řízení 4) – obec S., jakožto jeden z účastníků stavebního řízení. Ve svém stanovisku ze dne 22. 4. 2014 sice vyjádřila souhlas se stavebními úpravami objektu stodoly beze změny účelu užívání, avšak za předpokladu, že budou vysvětleny a opraveny některé nesrovnalosti v rámci projektové dokumentace. Jako zásadní nedostatek osoba zúčastněná na řízení 4) označila, že v průvodní zprávě je uvedeno, že záměrem majitele je vybudovat v areálu komplex staveb s doprovodným účelovým využitím k hlavnímu objektu čp. X – aniž by však bylo účelové využití specifikováno; současně je uváděno, že nedochází ke změně užívání stavby, resp. že se stavebními úpravami nebude účel užívání měnit. Stavební úřad proto přerušil řízení a vyzval stavebníky k předložení opravené projektové dokumentace. Stavebníci projektovou dokumentaci opravili tak, že všechny její části byly souladné s jejich záměrem provést stavební úpravy stávající stodoly beze změny účelu užívání; to stavebníci potvrdili i ve svém vyjádření ze dne 26. 5. 2014 s tím, že po dohodě s projek-

tantem byla upřesněna projektová dokumentace tak, aby odpovídala záměru stavebníka, tj. realizovat stavební úpravy a udržovací práce na stávajícím objektu stodoly bez změny užívání tohoto objektu, s výjimkou části v 2. NP navržené jako komory pro sousední rodinný dům.

Opravená projektová dokumentace se stala základem pro postup stavebního úřadu, který v souladu s § 111 odst. 2 stavebního zákona ověřil účinky budoucího užívání stavby. Vycházel ze všech náležitostí projektové dokumentace, z nichž je na tomto místě účelné upozornit především na popis stavby spočívající zejména v zateplení střešního pláště a instalaci nových podhledů, výměně stávajících oken a osazení 2 nových, vestavbě patra a zesílení stěn přízdívkami – v podrobnostech viz projektová dokumentace, která je součástí správního spisu.

Za této situace, kdy bylo z projektové dokumentace zjevné zachování dosavadní účelu využití budovy stodoly, jejíž úpravy se týkaly především vnitřní části, nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu vytýkat stavebnímu úřadu, že dodatečné povolení stavby vydal a námitky stěžovatelů měl za nedůvodné.

Rozsah oprav je sice větší než malý, nicméně jejich charakter respektuje základní parametry stavby stodoly, nijak ji nerozšiřuje. Jde v podstatě o opravné práce a současně úpravu a inovaci vnitřního uspořádání, z něhož rozhodně nelze bez dalšího dovozovat, že by se mělo jednat o společenský sál či jiný podobný prostor pro konání zábavních, kulturních akcí, jak namítají stěžovatelé. V tomto kontextu nelze nezmínit např. to, že se nijak neřeší topení či vzduchotechnika, jak je zřejmé z průvodní zprávy projektové dokumentace, což by při vizi využití prostoru k zábavním akcím jistě bylo potřeba. Podobně, jde-li o vnitřní uspořádání prostoru stodoly a stěžovatelé namítané zřízení pódia a balkonu, resp. patra, je potřeba korektně konstatovat s odkazem na projektovou dokumentaci následující. Dvě výškové úrovně podlah neznamenají nutně stavbu pódia, ale jde o důsledek toho, že hlavní prostor stodoly byl v minulosti pod jednotným krovem předělen vestavbou v přízemní části (viz souhrnná technická zpráva, část B.2.1.). Obdobně ke zřízení balkonu či patra lze uvést, že vychází z původní dispozice objektu a jeho konstrukce ve výsledku rozhodně nemění charakter budovy deklarovaný jako stodola.

Je nutno si uvědomit, že v souzené věci se nejednalo o typickou tzv. černou stavbu, nýbrž o probíhající stavební úpravu již existující stavby stodoly vycházející podle předložené projektové dokumentace z toho, že o stodolu půjde i nadále. Toto je potřeba respektovat a shora zmíněnou opravu (změnu) projektové dokumentace nelze vnímat jako „ukrytí“ skutečného účelu užívání stavby, ale spíše jako odstranění nejasností a vnitřních rozporů, na které poukázala obec S. a kterých se následně opakovaně dovolávají stěžovatelé.

K jejich námitkám je potřeba opět odkázat na projektovou dokumentaci, podle které se z areálu bývalé hospodářské usedlosti při domu čp. X ve S. dochovala z hospodářských budov pouze stodola uzavírající pozemek bývalého dvora od severozápadu. Ke stodole byly v minulých letech nově přistavěny objekty přístřešku pro zahradní stroje a novostavba rodinného domu [viz průvodní zpráva, část A.3., nebo souhrnná technická zpráva, část B.1.a)]. Prostá skutečnost, že dům čp. X je

využíván jako pivnice přitom neznamená, že takto či podobně bude v budoucnu využívána též opravená stodola. V tomto směru se jedná o spekulaci, kterou nelze založit na tom, že stodola je součástí komplexu souvisejících staveb, mezi nimiž je i pivnice. Je jisté na místě připustit určitou souvztažnost mezi stavbami v areálu M. statku. Současně je ovšem nutno připomenout, že jde o stavby funkčně a účelově oddělené, a že z vyjádření stavebníků učiněného v rámci řízení před krajským soudem vyplývá, že pivnice či zájezdní hostinec zde byly i v minulosti.

Jako spekulativní a hypotetické je možné označit také tvrzení, že prostor stodoly bude využíván k zábavním akcím, neboť se tak již v minulosti stalo při oslavě svatby. Není pochyb o tom, že k těmto účelům stodola primárně neslouží a sloužit nemůže. Stavební zákon ani příslušné prováděcí předpisy – vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů, nestanoví pro stavbu stodoly žádné parametry ani ji nijak blíže nedefinuje. Tradičně plnila stodola především funkci skladu zemědělských produktů, příp. náradí či zemědělských strojů. Nicméně je třeba vnímat, že tato základní funkce se vyvíjela směrem k dalšímu využití – mláčení obilí či občasně lidové veselice (hody, dožínky, svatby apod.). Ostatně v posuzovaném objektu stodoly se v minulosti taková veselice – svatba konala, avšak tato ojedinělá, výjimečná skutečnost ještě neznamená, že se stodola změnila, resp. změnil ve společenský sál či pravidelný prostor pro kulturní akce. Podobně jako je tomu třeba i v případě vesnické „hasičárny“, kde se rovněž občasně konají kulturní akce, jak přílehlavě poukázali stavebníci.

Z pohledu Nejvyššího správního soudu je důležité, že základní funkci stodoly je sloužit jako sklad, přičemž toto účelové (funkční) využití v budoucnu v případě dané stavby konvenuje jak projektové dokumentaci, tak povaze prováděných úprav, při nichž se počítá mj. se zřízením komor – tedy právě úložných, skladovacích prostor pro potřeby sousedního rodinného domu. To znamená, že účelové využití zůstane zachováno, z čehož správně vycházely oba správní orgány a poté při přezkumu jejich rozhodnutí i krajský soud. Nic na tom nemění ani stěžovatelé opakovaně namítaná oprava (změna) projektové dokumentace, povaha prováděných úprav a souvislost s okolními stavbami v rámci M. statku či ojedinělá zkušenost s využitím prostoru stodoly v minulosti pro účely svatby.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že v daném případě nebylo možné stavebníkům jako žadatelům o vydání dodatečného povolení stavby nevyhovět jenom proto, že stěžovatelé namítali zásah do svého vlastnického práva v důsledku budoucího využití stavby. Stěžovatelé si nemožnou osobovat právo na to, aby byly vyloučeny takové stavební úpravy v jejich sousedství, které neznamenají změnu v užívání stavby stodoly a ve výsledku tak s sebou nemohou přinést namítané zvýšení imisí hluku či zásah do pohody bydlení. Aby bylo možné reálně uvažovat o naznačeném zásahu do vlastnického práva stěžovatelů, bylo by nepochybně nutné změnit účel užívání stavby stodoly, což se dosud nestalo a nelze presumovat, že se tak nestane a stavebníci budou i přesto ve stodole pořádat zábavní akce (svatby, oslavy apod.). Pokud by tomu tak bylo, existují jiné nástroje, jak takové situace řešit – a to prostřednictvím pokuty za přestupek podle stavebního zákona (užívání stavby v rozporu s účelem vymezeným v povolení stavby nebo

v kolaudačním rozhodnutí). Stěžovateli namítaná skutečnost, že stavební řízení má preventivní povahu, na uvedeném závěru nic nemění. V životě mohou někdy nastat situace, kdy nezbyvá jiné řešení, než je využití sankce, byť tuto lze jistě vnímat až jako poslední, nejzazší prostředek určený k ochraně zákonem stanovených zájmů (princip ultima ratio).

Podstatné je, že stavební úřad a žalovaný nerezignovali na svoji roli, vycházeli z obsahu žádosti o dodatečné stavební povolení a posuzovali stavbu komplexně s ohledem na přiloženou projektovou dokumentaci a její skutečný charakter. Jednalo se o stavební úpravy stodoly, které rozhodně reálně nepředstavovaly její trvalou přestavbu na společenský a kulturní sál či jiný prostor pro podobné akce v rámci M. statku. Tento statek je stavebníky postupně opravován, avšak v jejich postupu zdejší soud nespatřuje snahu o postupné získání povolení na stavby, které ve svém souhrnu překračující některý z veřejnoprávních regulativů, což je typický důsledek použití tzv. salámové metody.

V nyní projednávaném případě probíhalo pouze jedno řízení, k žádné „procesní parcelaci“ ve snaze vyhnout se věcnému posouzení stavby jako celku nedošlo a skutečnost, že stavební úřad neposuzoval stěžovateli zmíněné venkovní posezení, je plně pochopitelná. Na danou stavbu totiž není nutné vydávat stavební povolení a jiné stavby v rámci M. statku stěžovatelé neuvedli, jak správně poznamenal krajský soud.

V kasační stížnosti k tomu sice stěžovatelé poznamenali, že v rámci jediného projektu by stavebníci narazili na nesoulad s územním plánem, nicméně nebyli nijak konkrétní. Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbyvá než obdobně obecně odká-

zat na to, že soulad s územně plánovací dokumentací je jednou z podmínek pro dodatečné povolení stavby [§ 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona]. Stavební úřad byl proto povinen posoudit splnění této podmínky, čemuž dostal, kdy uvádí přípustné a nepřípustné využití daného území s tím, že mezi stavbami s přípustným využitím jsou i drobné stavby, které plní doplňkovou funkci ke stavbě hlavní; to je i případ právě posuzované stodoly, která sice není drobnou stavbou, ale nedochází ke změně v jejím užívání a je stále součástí statku čp. X v obci S. – S., který pochází z minulého století, tj. z doby před schválením současného územního plánu obce S., s nímž není v rozporu.

Obiter dictum Nejvyšší správní soud dodává, že do jisté míry chápe obavu stěžovatelů z postupné změny sousedního statku na zábavní či rekreační areál. Na druhou stranu ovšem připomíná, že v daném případě bylo nutno respektovat obsah podané žádosti o dodatečné stavební povolení, vč. zachování účelu užívání stavby jako stodoly. V případě, že tento účel nebude v budoucnu naplněn nebo bude ze strany stavebníků systematicky obcházen, bude úkolem stavebního úřadu tomuto zabránit s možným využitím správního práva trestního. I při zachování preventivního prvku stavebního řízení totiž nelze dovozovat dotčení vlastnického práva na základě toho, že bude konáno bezprávi – tedy, že nebude dodržován účel užívání stavby, ledaže by tento účel byl v extrémním rozporu se skutečným stavem, což ovšem není tento případ (viz výše).

Ve světle všech těchto skutečností Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným ani nezákonným, proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

*Text přílohy připravila:  
Bc. Tamara Blatová, DiS.  
ÚÚR*

