



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobců: **a) P. K., b) Ing. A. K.**, oba zastoupeni JUDr. Ing. Maxmiliánem Jaškou, advokátem se sídlem Legionářská 1085/8, Olomouc, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, za účasti: **1) R. Z.**, zastoupený Mgr. Dominikou Kovaříkovou, advokátkou se sídlem Horní nám. 365/7, Olomouc, **2) obec Lazníčky**, se sídlem Lazníčky 35, a **3) Povodí Moravy, s.p.**, se sídlem Dřevařská 11, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 4. 2014, č. j. MMR-3648/2014-83/355, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 7. 11. 2014, č. j. 65 A 11/2014 - 80,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 7. 11. 2014, č. j. 65 A 11/2014 - 80, a rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 4. 2014, č. j. MMR-3648/2014-83/355, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobcům k rukám advokáta JUDr. Ing. Maxmiliána Jašky náklady řízení o žalobě ve výši 29.344 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobcům k rukám advokáta JUDr. Ing. Maxmiliána Jašky náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 17.115 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

- V. Žalobcům **se vrací** zaplacený soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši 2.000 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Ing. Maxmiliána Jašky.

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozhodnutí krajského soudu

[1] Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozsudkem ze dne 7. 11. 2014, č. j. 65 A 11/2014 - 80, zamítl žalobu, kterou se žalobci (dále jen „stěžovatelé“) domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 4. 2014, č. j. MMR-3648/2014-83/355, kterým bylo částečně změněno a ve zbytku potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje, Odboru strategického rozvoje kraje ze dne 29. 11. 2013, č. j. KUOK 101903/2013. Tímto rozhodnutím krajský úřad v přezkumném řízení zrušil územní rozhodnutí Magistrátu města Přerova, Odboru stavebního úřadu a životního prostředí (dále také „stavební úřad“), ze dne 1. 11. 2012, č. j. MMPr/139652/2012/Ki, ve věci umístění stavby stěžovatelů „Víceúčelová nádrž Hambálek“ na pozemcích v k. ú. Lazníčky. Stěžejním důvodem pro zrušení rozhodnutí krajského úřadu byl zjištěný nesoulad stavebního záměru s územním plánem obce Lazníčky (obecně závazná vyhláška obce Lazníčky ze dne 4. 4. 2005, č. 1/2005, o závazné části územního plánu obce Lazníčky). Změna rozhodnutí krajského úřadu spočívala toliko v doplnění okamžiku nabytí účinků prvostupňového rozhodnutí.

[2] Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku dospěl k závěru, že správní orgány obou stupňů správně vyhodnotily, že přezkoumávané územní rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zákonem. Porušeným právním předpisem ve smyslu § 98 správního řádu byl § 90 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), neboť stavebním úřadem byla umístěna stavba, ačkoli záměr nebyl v souladu s územně plánovací dokumentací, v daném případě závaznou částí územního plánu obce Lazníčky, konkrétně kapitolou 2.5 části A.2 územního plánu. Zjištěná vada je dle krajského soudu zjevná. Stavba má být umístěna na území v režimu zeleně krajinné a územního systému ekologické stability (dále jen „ÚSES“). Z územního plánu je zcela zřejmé, že ta část plochy krajinné zeleně, která spadá do ochranného režimu ÚSES, podléhá nejen regulačním podmínkám stanoveným pro funkční plochu „zeleň krajinná“, ale i regulačním podmínkám příslušného ochranného režimu. Vztah mezi regulativy plochy zeleně krajinné a ÚSES lze tedy jednoznačně označit jako vztah ustanovení zvláštních k ustanovením obecným, který řeší právní princip *lex specialis derogat generali*. Hierarchie předmětných regulativů v daném územním plánu je však zcela zřejmá, a to již při prvním pozorném čtení. Citovaný text územního plánu obce Lazníčky je natolik srozumitelný, že i laik, neznalý shora uvedeného kolizního právního pravidla, musí být schopen seznat, že pro území spadající do ochranného režimu ÚSES jsou v první řadě platné regulativy výslovně pro tato území uvedené v samostatné kapitole 2.5, výslovně nazvané „ÚSES“, přičemž ostatní regulativy, platné pro zeleň krajinnou, popř. pro nezastavitelné plochy obecně, jsou využitelné toliko podpůrně, tj. nestanoví-li zvláštní (logicky přísnější) regulativy pro ÚSES jinak. Z obsahu závazných regulativů pro ÚSES (kapitola 2.5 části A.2

pokračování

územního plánu) pak již lze jednoznačně dovodit, zda je zamýšlená stavební činnost v dané lokalitě přípustná alespoň podmíněně či vůbec. Tvrzení stěžovatelů o vzájemné rozpornosti bodů 3 a 4 kapitoly 2.5 části A.2 územního plánu vychází dle názoru soudu z nesprávné interpretace uvedených článků. Správní orgány zcela srozumitelně dovodily, že stavba víceúčelové vodní nádrže se stavebně zpevněnými břehy není podřaditelná alespoň pod podmíněně přípustné činnosti, neboť těmi mohou být v lokalitě ÚSES toliko úpravy vodních toků se zachováním přírodního charakteru – přirozených koryt a břehů.

[3] Podle krajského soudu neměl rozpor daného územního rozhodnutí s právními předpisy původ pouze v postupu správního orgánu, ačkoli se tak velkou měrou stalo, nýbrž i v počínání stěžovatelů, kteří již v žádosti o vydání územního rozhodnutí uvedli vědomě nepravdivé údaje. Jejich jednání tak nelze hodnotit jako jednání v nezaviněné nevědomosti, tudíž ani práva z rozhodnutí, které bylo vydáno na podkladě žádosti obsahující nepravdivé informace, nemohli nabýt v dobré víře. Interpretace § 94 odst. 4 s. ř., kterou argumentují stěžovatelé, by nutně vedla ke znemožnění využití přezkumného řízení jakožto dozorčího prostředku, neboť jeho smyslem je náprava rozhodnutí vydaných v rozporu s právními předpisy. Poměrování újem ve smyslu citovaného ustanovení má pak místo toliko tehdy, dospěje-li správní orgán k závěru, že účastník řízení nabyl z přezkoumávaného rozhodnutí práva v dobré víře.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[4] Stěžovatelé v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnili důvody podřaditelné pod ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Uvedli, že jejich záměr je v souladu s územním plánem a také že jeho realizace je od samého počátku nadána dobrou vírou. Územní řízení skončené pravomocným rozhodnutím v tomto směru nepřineslo žádné důvody k pochybnostem. Dobrá víra stěžovatelů je podpořena také závazným stanoviskem vydaným v průběhu řízení před krajským soudem. Z celé koncepce a systematiky závazné části územního plánu vyplývá logický postup od obecného ke zvláštnímu, přičemž jako obecnou shledávají stěžovatelé úpravu ÚSES v kapitole 2.5 s tím, že tato úprava je aplikována společně a podpůrně s úpravou speciální objevující se v dalším textu závazné části územního plánu. Ve speciální úpravě je pak podle stěžovatelů dvakrát výslovně uvedeno, že malé vodní plochy jsou podmíněně přípustné, a to i v zeleni krajinné, která je prvkem ÚSES, a obecná úprava ÚSES je nezakazuje (nečinní nepřípustnými), jestliže nepřípustnými činí stavby, které nejsou uvedeny v podmíněně přípustných. Stejně tak krajinná zeleň slouží nejen k zachování, ale též k obnově krajinných hodnot území, tzn. ke zvýšení těch hodnot území, které byly dříve sníženy. ÚSES evidentně slouží k tomu, aby nedocházelo ke snížení stupně ekologické stability. Takto je územní plán obce Lazníčky napsán a schválen, takto jej četli a pochopili stěžovatelé a zřejmě i řada dalších subjektů, jimž je určen, a to včetně stavebního úřadu. A poněvadž stěžovatelé věří tomu, co čtou a co si logikou od obecného ke speciálnímu vysvětlují, pak zcela přirozeně neshledávají nesoulad svého záměru s územním plánem. Judikatura, na kterou odkazoval krajský soud v souvislosti s posouzením jejich dobré víry, se podle stěžovatelů týká jiných, nesrovnatelných případů.

[5] Stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení, případně aby též zrušil rozhodnutí správních orgánů.

[6] Spolu s podáním kasační stížnosti požádali stěžovatelé o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Svoji žádost odůvodnili tím, že nepřiznání odkladného účinku vyvolá další, zjevně zbytečná správní řízení vracející celou věc o léta zpět a další náklady, ztracený čas a nervy stěžovatelů a dalších osob řízením dotčených.

[7] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu a blíže odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[8] Osoba zúčastněná na řízení 1) ve svém vyjádření ke kasační stížnosti vyjádřila svůj názor, že ochranný režim ÚSES v územním plánu je zpřísnující a nadřazený regulativu krajinné zeleně. Povolovaný záměr je stavbou, která vůbec není mezi podmíněně přípustnými stavbami či aktivitami v regulativu ÚSES zahrnuta. Z toho vyplývá, že její realizace v lokalitě chráněné v územním plánu jako ÚSES je nepřipustná, a to bez ohledu na její (negativní) vliv na ekologicko-stabilizační funkce ÚSES, který však i v tomto případě je přítomen. V tomto směru odkazuje osoba zúčastněná na řízení 1) na Znalecký posudek č. 19-2013 ze dne 19. 4. 2013 zpracovaný Ing. Eliškou Zimovou, který byl přílohou jejího podnětu k zahájení přezkumného řízení.

[9] Osoba zúčastněná na řízení 1) navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a nepřiznal jí odkladný účinek, neboť v opačném případě by mohlo být vydáno stavební povolení a stavba realizována.

[10] Osoby zúčastněné na řízení 2) a 3) se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[12] Mezi účastníky řízení není sporu, že předmětná stavba má být podle územního plánu obce Lazníčky umístěna okrajově v plochách zastavitelného území (BV - plochy pro bydlení, bydlení venkovské) a převážně v plochách nezastavitelného území (ZK – zeleň krajinná). Zároveň není sporu ani o tom, že se tato stavba nachází v ÚSES. Tyto skutečnosti vyplývají z obsahu spisu, především z územního plánu a projektové dokumentace. Klíčovou právní otázkou je však soulad předmětné stavby s územním plánem, respektive vztah mezi ochranným režimem krajinné zeleně a ÚSES, neboť oba tyto režimy jsou součástí závazné části územního plánu obce Lazníčky a dílem se překrývají.

[13] Zeleň krajinná je v textové části poté zahrnuta v bodě 2.8 závazné části územního plánu nazvané A.2 Regulativy uspořádání území v části B mezi nezastavitelné plochy.

pokračování

O nezastavitelných plochách územní plán dále nejprve obecně uvádí, že v plochách všech funkčních typů nezastavitelného území jsou podmíněně přípustné mj. malé vodní plochy (které svým významem, velikostí a charakterem není účelné vymezit samostatnou funkční plochou). Územní plán pak pro plochu zeleně krajinné stanoví, že „*plochy krajinné zeleně chráněné ochranným režimem (ÚSES, chráněná území apod.) podléhají rovněž regulačním podmínkám příslušného ochranného režimu*“. Tuto větu nelze vykládat jinak než tak, že je-li v ploše zeleně krajinné zároveň ÚSES, vždy se použije pro tuto plochu přísnější regulativ pro ÚSES. U přípustných způsobů využití ploch zeleně krajinné pak územní plán opětovně zdůrazňuje, že je-li zeleň součástí ÚSES, podléhá jeho ochrannému režimu. Zdejší soud tak přisvědčil krajskému soudu, že z územního plánu je zřejmé, že ta část plochy zeleně krajinné, která spadá do ochranného režimu ÚSES, podléhá nejen regulačním podmínkám stanoveným pro funkční plochu zeleň krajinná, ale i dalším regulačním podmínkám příslušného ochranného režimu (zde režimu ÚSES).

[14] Nelze se ztotožnit s názorem stěžovatelů, že z koncepce a systematiky závazné části územního plánu vyplývá logický postup od obecného ke zvláštnímu tak, že úprava ÚSES je ve vztahu k regulaci zeleně krajinné v pozici *lex generalis*. Stěžovatelé neuvádějí žádné konkrétní argumenty, které by se vztahovaly ke *koncepci a systematice* závazné části územního plánu, tzn. ke smyslu, účelu a vztahu jednotlivých druhů územní ochrany. Jejich interpretace územního plánu tak vychází z řazení kapitol územního plánu a také ze skutečnosti, že u typu ploch zeleň krajinná územní plán v kapitole 2.8 uvádí, že malé vodní plochy jsou podmíněně přípustné. Podle stěžovatelů je pak zeleň krajinná prvkem ÚSES. Tento názor vychází toliko z povrchního čtení a z nepochopení zákonné koncepce nástrojů územní ochrany životního prostředí.

[15] Podle ust. § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), je územní systém ekologické stability krajiny vzájemně propojený soubor přirozených i pozměněných, avšak přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu. Rozlišuje se místní, regionální a nadregionální systém ekologické stability. Kapitola 2.5 závazné části územního plánu výslovně uvádí, že „*realizace ÚSES je opatřením ve veřejném zájmu dle zákona č. 114/92 Sb. o ochraně přírody a krajiny*“.

[16] Ust. § 4 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny stanoví, že vymezení systému ekologické stability, zajišťujícího uchování a reprodukci přírodního bohatství, příznivé působení na okolní méně stabilní části krajiny a vytvoření základů pro mnohostranné využívání krajiny stanoví a jeho hodnocení provádějí orgány územního plánování a ochrany přírody ve spolupráci s orgány vodo hospodářskými, ochrany zemědělského půdního fondu a státní správy lesního hospodářství. Ochrana systému ekologické stability je povinností všech vlastníků a uživatelů pozemků tvořících jeho základ; jeho vytváření je veřejným zájmem, na kterém se podílejí vlastníci pozemků, obce i stát.

[17] Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 395/1992 Sb. pak vymezuje v § 1 pojmy ÚSES a) biocentrum je biotop [§ 3 písm. i) zákona] nebo soubor biotopů v krajině [§ 3 písm. k) zákona], který svým stavem a velikostí umožňuje trvalou existenci přirozeného či pozměněného, avšak přírodě blízkého ekosystému [§ 3 písm. j) zákona], b)

biokoridor je území, které neumožňuje rozhodující části organismů trvalou dlouhodobou existenci, avšak umožňuje jejich migraci mezi biocentry a tím vytváří z oddělených biocenter síť. Podle § 5 odst. 1 vyhlášky plán systému ekologické stability a projekt systému ekologické stability schvalují příslušné orgány územního plánování v územně plánovací dokumentaci nebo v územním rozhodnutí.

[18] Z výše uvedeného je patrné, že plochy ÚSES vytváří síť ekologicky významných segmentů krajiny, které jsou rozmístěny na základě funkčních a prostorových kritérií a svým vzájemným kladným vlivem působí na uchování a zvýšení ekologické stability. Je to tedy síť skladebných částí, které jsou v krajině na základě prostorových a funkčních kritérií účelně rozmístěny. Rozhodujícím kritériem pro vymezení ÚSES je biogeografická pestrost krajiny co do rozmístění rámců trvalých ekologických podmínek a jejich přirozené, na člověku nezávislé vazby. ÚSES je tvořen ekologicky významnými segmenty krajiny jako částmi kostry ekologické stability. Základ ÚSES tvoří především biocentra a biokoridory.

[19] Oproti tomu základním účelem územněplánovacího regulativu *zeleně krajinná* je nastavení základních limitů pro určitý typ funkčních ploch - zpravidla zemědělsky využívanou půdu nebo plochy, na nichž jsou uplatňována protierozní opatření. Podobné obecné regulativy obsahují základní pravidla, která omezují, vylučují, popřípadě podmiňují funkční využití území, umísťování staveb nebo opatření v území a stanoví zásady pro jeho uspořádání. Vedle nich představují limit využití území i různé ochranné režimy, které stanoví požadavky podle zvláštních právních předpisů zejména na úseku ochrany památek, životního prostředí a veřejného zdraví. Jedná se například o podmínky ochrany konkrétních památek a kulturních hodnot, ochranu přírody a přírodních zdrojů, ochranná a bezpečnostní pásma, ochranu proti povodním a přívalovým vodám nebo právě územní systém ekologické stability. Přísnější podmínky těchto ochranných režimů se vztahují zpravidla na konkrétně vymezené území (případně na památku nebo hodnoty), nikoliv však na veškeré funkční plochy určitého typu.

[20] Regulace obsažená v posuzovaném územním plánu, který byl schválen v roce 2005, tudíž není rozporuplná, jak se domnívají stěžovatelé, ale vychází z úkolů územního plánování stanovených v § 2 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), podle kterého územní plánování mimo jiné stanoví limity využití území, reguluje funkční a prostorové uspořádání území, vymezuje chráněná území, chráněné objekty, oblasti klidu a ochranná pásma, pokud nevznikají podle zvláštních předpisů jinak, a zabezpečuje ochranu všech chráněných území, chráněných objektů, oblastí klidu a ochranných pásem.

[21] Zeleně krajinná tedy není prvkem ÚSES, ale povahově jinou, obecnou formou ochrany podobného zájmu. V případě, že regulace ÚSES stanoví přísnější podmínky ochrany daného území, uplatní se tato úprava přednostně před regulací zeleně krajinné, i kdyby takový střet územní plán výslovně neřešil.

[22] Úprava zeleně krajinné je v textové části územního plánu zahrnuta v kapitole 2.8 v části B mezi nezastavitelné plochy. O nezastavitelných plochách územní plán uvádí, že v plochách všech funkčních typů nezastavitelného území jsou podmíněně přípustné mj. malé vodní plochy (které svým významem, velikostí a charakterem není účelné vymezit samostatnou funkční plochou). Dále územní plán specifikuje, jaké stavby, zařízení apod.

pokračování

jsou přípustné právě v území funkčního typu zeleň krajinná, a to jak bez dalšího, tak podmíněně. Sem lze zařadit právě předmětnou stavbu vodní nádrže.

[23] Podle bodu 5. kapitoly 2.5 předmětného územního plánu jsou v území zahrnutém do ÚSES podmíněně přípustné úpravy vodních toků se zachováním přírodního charakteru - přirozených koryt a břehů, liniové stavby pro dopravní obsluhu ploch s ochranným režimem ÚSES, technické vybavení území a meliorační stavby zemědělské a lesní půdy při respektování požadavků ochrany přírody, pozemkové úpravy, které nevedou k narušení ekologicko - stabilizační funkce a změnám kultur na nižší stupeň ekologické stability, oplocení jednotlivých staveb a zařízení podmíněně přípustných. Podle bodu 6. kapitoly 2.5 územního plánu jsou v území ÚSES nepřípustné činnosti, které vedou k závažnému narušování ekologicko - stabilizační funkce ÚSES a jakékoli stavby a zařízení včetně oplocení, které nejsou uvedeny v podmíněně přípustných.

[24] Ochrana ÚSES tak v rámci kategorie nepřípustných činností stanoví dvě vylučovací podmínky z množiny realizovatelných činností a vylučuje činnosti mimo kategorii podmíněných a také činnosti, které vedou k závažnému narušování ekologicko - stabilizační funkce ÚSES. To znamená, že je možné realizovat pouze takové činnosti, které jsou mezi podmíněnými a zároveň nevedou k závažnému narušování ekologicko - stabilizační funkce ÚSES. Předmětná stavba do výčtu podmíněných činností nespadá, nejedná se totiž o úpravu vodního toku se zachováním přírodního charakteru - přirozených koryt a břehů. Záměr spočívá ve vybudování rozsáhlých hrází namísto původního toku, přičemž vzniklá nádrž by měla mít plochu 0,9 ha. Územní plán tudíž jeho realizaci zapovídá.

[25] Z uvedeného je zřejmé, že nebyla splněna jedna z podmínek pro vydání územního rozhodnutí, uvedená v ust. 90 písm. a) stavebního zákona, neboť záměr není v souladu s územně plánovací dokumentací. Námitku stěžovatelů, že jejich záměr *není v nesouladu fakticky s ničím*, lze proto odmítnout jako nedůvodnou. Zároveň se zdejší soud ztotožnil se závěrem krajského soudu, že vztah úpravy regulativu zeleně krajinné a ÚSES v předmětném územním plánu je zřejmý i pro laika neznalého kolizních pravidel užívaných při střetu právních norem stejné síly.

[26] Stěžovatelé dále vyjádřili nesouhlas se závěrem krajského soudu, že nebyli v dobré víře. K této námitce je třeba v první řadě uvést, že ustanovení § 94 odst. 4 a 5 správního řádu vskutku v přezkumném řízení chrání osoby, které nabyly svých práv v dobré víře. V přezkumném řízení je třeba dále přihlídnout k dopadu případného zrušení rozhodnutí na subjektivní práva založená již pravomocným rozhodnutím a poměřovat je s veřejným zájmem, respektive s právy třetích osob.

[27] Kritérium posuzování jednání z hlediska dobré víry jednajícího není zákonem definováno, avšak je tradiční a trvalou součástí právních řádů. Dobrou víru vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 94/2011 - 102, jako objektivně posuzované vědomí jednotlivce o souladu jednání s právem: „*dobrá víra jako nezaviněná nevědomost chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem.*“ Zásada ochrany dobré víry, jak ji vnímá

ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu, bezprostředně souvisí zejména se zásadou právní jistoty a se zásadou presumpce správnosti aktů veřejné správy.

[28] O nutnosti vzít v potaz nejen nezákonnost rozhodnutí, ale též práva nabytá v dobré víře pojednává početná judikatura Nejvyššího správního soudu. Podle ní „[i] v případě rozporu přezkoumávaného rozhodnutí s právními předpisy však musí přezkoumávající orgán dbát na zachování proporcionality mezi právy účastníka nabytými v dobré víře a právní jistotou na straně jedné a požadavkem na zákonnost na straně druhé“ (rozsudek ze dne 21. 1. 2010, č. j. 6 As 36/2009 - 162). „Správní orgány jsou povinny postupovat v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů, zejména pak se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře a ochrany oprávněných zájmů osob ve spojení se zásadou přiměřenosti zásahu do těchto práv (§ 2 odst. 3 správního řádu), jejichž konkrétním projevem je mimo jiné právě povinnost správních orgánů poměřovat újmy účastníků, které by vznikly zastavením přezkumného řízení o protiprávním rozhodnutí správního orgánu (§ 94 odst. 4 správního řádu) či při změně či rušení takového rozhodnutí (§ 94 odst. 5 ve spojení s § 97 odst. 3). Po správních orgánech je v přezkumném řízení požadováno, aby citlivě vážily veškeré okolnosti a vydaly takové rozhodnutí, které by nevyvolalo větší poruchy správy, ani větší újmu účastníkům, než způsobilo původní protiprávní rozhodnutí. Proto také dává v určitých případech přednost možnosti ponechat nezákonné rozhodnutí beze změn“ (rozsudek ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 As 36/2011 - 79, bod 23, podtržení doplněno). Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 7. 2009, č. j. 8 Afs 85/2007 - 54, „i při volném správním uvážení je totiž správní orgán omezován principy platícími v moderním právním státě, a to zejména principem legitimního očekávání, který ač nebyvá v zákonných textech výslovně pojmenován, je tradičně považován za součást českého právního řádu; je ostatně odvoditelný také ze základních zásad správního řízení“. Ochrana legitimního očekávání musí tedy tím spíše mít své místo při rozhodování vedeném zákonem jasně vyjádřenými kritérii, byť v projednávaném případě formou neurčitého právního pojmu „dobré víry“.

[29] Požadavek ochrany dobré víry ve veřejném právu se opakovaně objevuje i v judikatuře Ústavního soudu: „[P]odstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR) 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“ [nálezn. sp. zn. IV. ÚS 150/01 ze dne 9. 10. 2003 (N 117/31 SbNU 57)].

[30] Posouzení, zda svědčí účastníkovi řízení dobrá víra, záleží vždy na konkrétních skutkových a právních okolnostech. Pro vznik a trvání dobré víry je podstatná zejména doba, která uplynula od vydání nezákonného rozhodnutí, ale také příčina, míra a povaha zjištěné nezákonnosti. To dobře ilustrují závěry, ke kterým dospěl zdejší soud v rozsudku ze dne 21. 12. 2012, č. j. 4 As 51/2012 - 46: „Právní orgány obou stupňů se tedy v odůvodnění svých rozhodnutí vydaných ve zkráceném přezkumném řízení měly na jedné straně zabývat tím, že reklamní zařízení bylo vybudováno na základě pravomocného, byť později v mimoodvolacím řízení zrušeného, stavebního povolení počátkem roku 1996, že na stejném místě stojí značnou dobu a že podle znaleckého posudku Ing. Libora Jacko ze dne 20. 11. 2005, č. 18-17/05, se pozemek, na němž je umístěno reklamní zařízení, nachází v zastavěném území obce, pro které se nestanovuje silniční ochranné pásmo. Na druhou stranu byly povinny přihlídnout k

pokračování

tomu, že Ministerstvo dopravy v průběhu řízení o odstranění stavby nesouhlasilo s jejím dodatečným povolením a tvrdilo, že se stavba nachází v ochranném pásmu dálnice D1 a k jejímu povolení je třeba souhlasu silničního správního úřadu.“

[31] Nejvyšší správní soud již v předchozích rozhodnutích vymezil několik případů, kdy se stavebník dobré víry zpravidla dovolávat nemůže. Podle rozsudku ze dne 4. 4. 2014, č. j. 4 As 170/2013 - 38, půjde o případ, kdy stavebník provedl stavbu v rozporu s projektovou dokumentací a o odlišnostech provedení stavby oproti schválené projektové dokumentaci zcela nepochybně věděl. Není přitom rozhodující, zda provedené úpravy byly ku prospěchu věci: „...stěžovatel totiž na provedené změny předmětné stavby a jejich charakter opakovaně odkazuje, nijak je nezpochybňuje a dokonce tvrdí, že podal návrh na zahájení řízení o změně stavby před dokončením. Stěžovatel tudíž v žádném případě nemohl být v dobré víře ohledně souladu provedených stavebních úprav se stavebním povolením. Nejvyšší správní soud se proto plně ztotožňuje s názorem městského soudu, že nepřítomnost dobré víry na straně žalobce je jednoznačně prokázána. Stavební úřad pochybil, když stavební úpravy bez příslušné žádosti zkolaudoval, aniž by trval na řádném podání žádosti o povolení změny stavby před dokončením a o takové žádosti následně rozhodl.“

[32] V dobré víře není ani stavebník, kterému stavební úřad povolí užívání stavby, která se odchyluje od stavební dokumentace, pokud o provedených změnách mohl vědět, ale se stavebním úřadem je neprojednal a ani je neuvedl v návrhu na kolaudaci. V rozsudku ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 94/2011 - 102, zdejší soud uvedl, že „i kdyby snad stěžovatel o odchylnostech nevěděl, tato nevědomost ho nezabavila povinnosti případné změny zjistit. Stěžovatel totiž o změnách vědět měl a mohl, jelikož změny byly natolik významné, že je musel zaznamenat i laik. Nejvyšší správní soud pro pořádek připomíná, že ve srovnání se stavební dokumentací ověřenou ve sloučeném územním a stavebním řízení došlo ke zvětšení půdorysu stavby z povolených 7,0 m x 4,5 m na 7,55 m x 4,5 m, ke zmenšení odstupové vzdálenosti garáže od domu z 5,0 m na 3,59 m, k provedení nepovolených otvorů garáže z luxferových tvárnic a zvětšení projektovaných oken na šířku 1,77 m z původních 1,3 m, k provedení otevíratelného okna namísto povoleného okna neotevíratelného, posunutí asymetricky umístěných vjezdových vrat přímo do středu atd. Samotná nevědomost tedy nepředstavuje dobrou víru. K naplnění dobré víry je navíc potřeba objektivní nemožnost rozpoznat skutečný stav věci. Taková nemožnost v daném případě nenastala. Z tohoto důvodu zdejší soud souhlasí s názorem městského soudu, že stěžovatel práva v dobré víře nenabyl. Je pravda, že stavební úřad pochybil. Jeho chyba však vznikla v návaznosti na vadu návrhu stěžovatele, který stavební úřad na výše uvedené změny neupozornil, byť tak učinit měl a mohl.“

[33] Odkázat lze i na závěry související judikatury. Například v rozsudku ze dne 24. 7. 2013, č. j. 4 As 81/2013 - 24, zdejší soud dospěl k závěru, že dobré víry se nemůže dovolávat v řízení o dodatečném povolení stavby stavebník, který stavbu realizoval v rozporu s územním plánem, aniž by vůbec zažádal o vydání stavebního povolení: „Nejvyšší správní soud má pochopení pro rozhořčení stěžovatelky nad tím, že jí důsledky předmětného rozhodnutí žalovaného přivodí komplikace a způsobí jí rovněž finanční újmu, nicméně pokud by před zahájením stavby požádala o vydání územního rozhodnutí nebo územně plánovací informace, vyšel by najevo nesoulad plánované stavby s územními plány v dané lokalitě. Pokud však stěžovatelka realizovala stavbu bez stavebního povolení v místě, kde byla

stavba umístěna v rozporu s územním plánem, nemůže nyní tvrdit, že stavbu realizovala v souladu s příslušnými stavebními předpisy.“

[34] Co se týče vymezení případů, kdy dobrá víra stavebníka vzniká a je třeba ji zohlednit, je judikatura zdejšího soudu poměrně skoupá (srov. např. rozsudek ze dne 17. 12. 2013, č. j. 4 As 126/2013 - 37, k otázce opomenutých účastníků řízení, nebo rozsudek ze dne 1. 12. 2011, č. j. 4 As 28/2011 - 58, k otázce držby věcného práva, nebo rozsudek ze dne 19. 4. 2013, č. j. 8 As 75/2010 - 165, ve kterém zdejší soud uvedl, že „*opírají-li osoby zúčastněné na řízení svou dobrou víru o pravomocné stavební povolení, bylo by třeba se zabývat i tím, zda toto stavební povolení skutečně nabylo právní moci a kdy*“).

[35] Výše uvedené lze shrnout tak, 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 vyličení 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 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 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.*“]. 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.

[36] V ostatních případech však 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. V posuzované věci tak platí, že dle § 90 stavebního zákona stavební úřad posuzuje v územním řízení, zda je navrhovaný záměr v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území, s požadavky tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území, s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů a s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení. Pakliže záměr není v souladu s těmito požadavky nebo jestliže by umístěním a realizací záměru mohly být ohroženy zájmy chráněné tímto zákonem nebo zvláštními právními předpisy, stavební úřad nevydá územní rozhodnutí a dle 92 odst. 3 stavebního zákona žádost o vydání územního rozhodnutí

pokračování

zamítne. Posouzení vlivu záměru na další chráněné zájmy je pak úkolem dotčených orgánů.

[37] Žalovanému lze přisvědčit, že dobrou víru nelze zaměňovat s pouhou nevědomostí. Nicméně bez přihlédnutí ke konkrétním okolnostem posuzované věci tento závěr samotný neobstojí, neboť u žadatelů o vydání povolení lze předpokládat přirozenou míru nejistoty ohledně souladu záměru s podrobnou právní regulací. Stavební úřad, na straně druhé, disponuje dostatečným personálním a odborným zázemím, aby žádost zevrubně posoudil a v případě rozporu s právními předpisy vyzval žadatele k jejímu doplnění nebo žádost zamítl.

[38] Stěžovatelé ke svojí žádosti předložili dokumentaci, která v bodě B1.3. Průvodní zprávy pouze konstatovala, že stavba je v souladu s územním plánem obce. Krajský soud ve svém rozsudku stěžovatelům správně vytkl, že údaje uvedené v průvodní zprávě dokumentace záměru nebyly dostatečné a neobstojí před požadavky vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření, která v příloze č. 4 (ve znění účinném do 28. 3. 2013) vyžadovala, aby součástí dokumentace k žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby byly údaje o souladu záměru s územně plánovací dokumentací, čímž se nepochybně myslí takové údaje, z nichž je minimálně zřejmé, že se žadatel o vydání rozhodnutí s územně plánovací dokumentací pro dotčené území seznámil, tj. nikoli jen holé konstatování souladu.

[39] Na místě je ovšem zmínit události předcházející vydání rozhodnutí o umístění stavby v jejich celistvosti. Stěžovatelé podali žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby dne 13. 8. 2012. V té době již disponovali souhlasem s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu vydaným Magistrátem města Přerova dne 16. 7. 2012. Ten výslovně uvádí, že záměr je stavbou dle územně plánovací dokumentace přípustnou. Přestože je posouzení souladu s územním plánem v kompetenci stavebního úřadu, ani ve výzvě k doplnění žádosti ze dne 15. 8. 2012 stavební úřad stěžovatele na žádné pochybnosti v tomto ohledu neupozornil. Vyžádal však od nich mimo jiné předložení stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny z důvodu, že je stavba umístěna na území prvku ÚSES. Stěžovatelé tak v řízení postupovali dle pokynů stavebního úřadu. Dne 15. 8. 2012 Magistrát města Přerova v působnosti orgánu ochrany přírody vydal k umístění předmětné stavby kladné závazné stanovisko, ve kterém uvedlo, že dotčené území je součástí ÚSES. Zároveň stěžovatelé předložili vyjádření obce Lazníčky vydané starostkou obce, že stavba je v souladu s platným územním plánem obce. Stavební úřad v rozhodnutí o umístění stavby uvedl, že umístění stavby není v rozporu se schválenou územně plánovací dokumentací z důvodu, že se jedná o malou vodní plochu, jejíž umístění je podle kapitoly 2.8 územního plánu v dotčených plochách přípustné. Výslovně tak potvrdil názor stěžovatelů, že realizaci jejich záměru územní plán umožňuje. Žádná stanoviska dotčených orgánů či námitky účastníků řízení na nesoulad stavby s územním plánem neupozornily a proti rozhodnutí o umístění stavby se nikdo neodvolal. Zamýšlená poloha stavby tak nebyla sporná a nebylo ani pochyb, že zasahuje do území chráněného jako ÚSES. Zpracovatel dokumentace si byl lokalizace stavby do oblasti ÚSES zjevně vědom (viz bod C.7.1 Souhrnné technické zprávy, kde uvádí, že: „*Výstavbou nádrží nedojde tedy k žádnému narušení kvalitnějšího přírodního prostředí ani k omezení funkce VKP nebo ÚSESu.*“).

[40] Výše uvedené okolnosti pak svědčí tomu, že stěžovatelé skutečně mohli být v dobré víře ohledně souladu jejich záměru s územním plánem. Z jejich strany nešlo o žádné skrývání informací nebo o postup, který by bylo možné nazvat jako matoucí. Zamýšlená stavba není sice úpravou vodního toku se zachováním přírodního charakteru, ovšem nejedná se ani o stavbu, která by byla se stanovenou ochranou v příkrém rozporu, jako by tomu bylo například u stavby, která přímo umožňovala znehodnocení dotčené oblasti. Pakliže krajský soud uvádí, že žádost stěžovatelů obsahovala nepravdivé informace, pak se jednalo výlučně o hodnocení souladu s územním plánem, tedy posouzení právní otázky, které přísluší v první řadě stavebnímu úřadu. V přezkumném řízení proto bylo nutné poměřit újmu, která by vznikla stěžovatelům zrušením předmětného rozhodnutí, s újmou, která by vznikla veřejnému zájmu na ochraně životního prostředí.

[41] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud nesprávně posoudil možnost existence a ochrany dobré víry stěžovatelů v přezkumném řízení.

[42] Návrhem na přiznání odkladného účinku se Nejvyšší správní soud nezabýval, protože rozhodl bez odkladu o samotné kasační stížnosti, a otázka odkladného účinku se tak stala bezpředmětnou.

IV. Závěr a náklady řízení

[43] Z výše uvedeného vyplývá, že kasační stížnost je důvodná. Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil. Jelikož také napadené správní rozhodnutí trpí podstatnou vadou, která způsobuje jeho nezákonnost, pro kterou bylo rozhodnutí možno zrušit již v řízení před krajským soudem, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že se za použití ust. § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušuje také rozhodnutí žalovaného a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

[44] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalovaný ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že stěžovatelé měli v řízeních o kasačních stížnostech i v řízení o žalobě úspěch, mají právo na náhradu nákladů řízení o žalobě i řízení o kasační stížnosti stěžovatelů.

[45] Náklady řízení o žalobě sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 2 x 3.000 Kč, z poplatku za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 2 x 1.000 Kč a odměny za právní zastoupení za 3 úkony právní služby ve výši 3 x 3.100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a účast na jednání) podle ust. § 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“). Odměna za tyto úkony se navyšuje dle § 12 odst. 4 vyhlášky o 7.440 Kč a o náhradu hotových výdajů ve výši 3 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky). Protože je advokát stěžovatelů plátcem daně, zvyšuje se jeho odměna o částku odpovídající této dani, kterou je povinen odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů,

pokračování

tj. o 3.704 Kč (21 % z 17.640 Kč). Náhrada nákladů za řízení o žalobě tedy činí celkem 29.344 Kč (21.344 Kč a 8.000 Kč soudní poplatky).

[46] Náklady řízení o kasační stížnosti sestávají ze zaplaceného soudního poplatku za kasační stížnost stěžovatelů ve výši 2 x 5.000 Kč a odměny za 1 úkon právní služby ve výši 3.100 Kč (písemné podání ve věci samé) podle ust. § 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky. Odměna za tento úkon se navyšuje dle § 12 odst. 4 vyhlášky o 2.480 Kč, o náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky) s DPH (21 % z 5.880 Kč, tj. 1.235 Kč). Náhrada nákladů za řízení o kasační stížnosti tedy činí celkem 17.115 Kč (7.115 Kč a 10.000 Kč soudní poplatky).

[47] Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jim náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

[48] Jelikož o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nebylo rozhodováno, rozhodl Nejvyšší správní soud také o vrácení zaplaceného soudního poplatku za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši 2 x 1.000 Kč.

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

V Brně dne 12. února 2015

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu