



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **a) Mgr. P. Z., b) L. Z.**, oba zastoupeni JUDr. Tomášem Udržalem, advokátem se sídlem Třída Míru 95, Pardubice, proti žalovanému: **Městský úřad Dašice**, se sídlem Komenského 25, Dašice, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 4. 12. 2013, č. j. 59 A 32/2013 - 38,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 1. 8. 2012, č. j. SÚ/669/12/LVI/II, žalovaný podle § 94 odst. 4 ve spojení s § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) zastavil řízení ve věci přezkumu souhlasu - sdělení ze dne 21. 4. 2010, č. j. SÚ/807/10/LVI, k ohlášení stavby „novostavba rodinného domu“ na pozemcích parc. č. 754/9, 754/19 a st. pozemku parc. č. 369, vše v katastrálním území Dašice (dále též „souhlas ze dne 21. 4. 2010“), neboť dospěl k závěru, že újma, která by zrušením uvedeného souhlasu postupem podle § 156 odst. 2 správního řádu vznikla stavebníkům, manželům K., jež dle žalovaného nabyli práva vyplývající z tohoto souhlasu v dobré víře, by byla ve zjevném nepoměru k újmě případně vzniklé na základě tohoto souhlasu jiným účastníkům řízení či veřejnému zájmu.

Proti rozhodnutí žalovaného podali žalobci žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích, který tuto žalobu rozsudkem ze dne 4. 12. 2013, č. j. 59 A 32/2013 – 38, zamítl.

Krajský soud považoval na základě správního spisu za prokázané, že stavebníci, manželé K., doložili při ohlášení předmětné stavby splnění informační povinnosti ve vztahu k vlastníkům sousedních nemovitostí dle § 104 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v relevantním znění (dále jen „stavební zákon“), ohledně manželů Š. a co se týká žalobců, ti byli s projektovou dokumentací seznámeni nejpozději dne 1. 3. 2010, jak vyplývá z jejich podání tohoto data. Krajský soud k tomuto (dle svých slov nepochybnému) závěru dospěl jednak z formulace samotného podání, kdy se jedná o vyjádření k projektové dokumentaci na základě žádosti stavebníků, a jednak podpůrně porovnáním s textem žádosti stavebníků ze dne 1. 2. 2010 určené manželům Š., která je založena ve správním spise. Krajský soud proto jako nedůvodný hodnotil žalobní bod, podle něhož námitky žalobců vůči předmětné stavbě ze dne 1. 3. 2010 (s následnou urgencí vyřízení těchto námitek žalovaným ze dne 20. 4. 2010) byly vedeny pouze v obecné rovině bez podrobné znalosti navrhované stavby. V tomto ohledu proto krajský soud dal zapravdu žalovanému, že v době vydání souhlasu ze dne 21. 4. 2010 vlastníci dotčených sousedních nemovitostí průkazně věděli o dané stavbě, a to v dostatečném rozsahu pro ochranu jejich práv. Význam té okolnosti, že nebyla ryze formálně splněna informační povinnost ze strany stavebníků, je uvedenými skutečnostmi oslaben do té míry, že nelze stavebníkům vytýkat nedostatek dobré víry v tom ohledu, že by nesplnili své zákonné povinnosti. Nelze přehlédnout skutečnosti uváděné v žalobou napadeném rozhodnutí, jež svědčí o dobré víře stavebníků, totiž to, že žalovaný vycházel při udělení souhlasu z kladných podkladových stanovisek dotčených orgánů, a zejména, že umístění stavby bylo vyřešeno v samostatném řízení o udělení výjimky z § 25 odst. 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“) ze dne 1. 4. 2010, v němž bylo shledáno, že umístění stavby mimo stavební čáru, tedy na hranici pozemku, je v souladu s územním plánem z roku 1997 a že navrhovaná stavba není v rozporu se stávajícím charakterem území.

Krajský soud dále uvedl, že z procesního i mimoprocenálního postupu, který se v dané věci odehrál mezi žalovaným a jeho nadřízeným orgánem, Krajským úřadem Pardubického kraje, za zásahu Ministerstva pro místní rozvoj, jehož předmětem bylo zejména ujasňování si právního názoru na charakter udělení souhlasu s prováděním stavby, nelze dovozovat pozbytí dobré víry stavebníků ohledně udělení souhlasu, jak činí žalobci ve svých žalobních námitkách, neboť takové vnímání by bylo formalistické a vedlo by k tomu, že stavebník, kdykoliv na základě podnětů a metodických pokynů bude docházet ke zpochybňování vydaného souhlasu, by byl nucen zastavit stavbu a přerušit či ukončit smluvní vztahy s dodavateli a nést tak i smluvní postih, aby se vyhnul tomu, že by případně shledání dílčích nezákonností nesl důsledky pozbytí dobré víry v to, že je oprávněn stavět a ve stavbě pokračovat. Takový výklad se však krajskému soudu jevil jako absurdní a odtržený od reality. Dle krajského soudu totiž bylo třeba si uvědomit, že zásada ochrany práv nabytých v dobré víře, i v souladu se zásadou presumpce správnosti správních rozhodnutí, byla zákonodárcem při koncipování § 94 odst. 4 správního řádu upřednostněna před samotnou zásadou zákonnosti (legality). Veřejným zájmem tak

pokračování

v kontextu daného ustanovení není míněn obecný veřejný zájem na zachování zákonnosti rozhodnutí správního orgánu.

Krajský soud tak uzavřel, že pokud stavebníci sami nezpůsobili nezákonnost či dílčí nezákonnosti uvedením nesprávných či zavádějících údajů, a tak tomu v daném případě nebylo, pak je jejich dobrá víra založena důvěrou ve správní akt, který je nadán presumpcí správnosti, a to do té doby, dokud nebude pravomocně vysloven opak. Pravomocně přitom souhlas ze dne 21. 4. 2010 zrušen nebyl. Krajský soud proto na rozdíl od žalobců uzavřel, že stavebníci byli v dobré víře, přičemž jejich újma by s ohledem na vysoký stupeň rozestavenosti či dokonce dokončení stavby byla v případě zrušení sdělení o souhlasu s provedením stavby nepochybně větší než újma žalobců, pokud jim vůbec nějaká újma vznikla (neboť umístění stavby bylo dle krajského soudu v souladu s územně plánovací dokumentací).

Žalobci (stěžovatelé) napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. a navrhli, aby zdejší soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Stěžovatelé především odmítli úvahu krajského soudu o tom, že by je stavebníci, manželé K., prokazatelně informovali o svém stavebním záměru. Právě tuto otázku krajský soud zhodnotil nesprávně, a proto byla následně nesprávně posouzena i otázka dobré víry stavebníků a zjevného nepoměru újmy, která by zrušením souhlasu stavebníků vznikla, k újmě, která by ve smyslu § 94 odst. 4 správního řádu vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu.

Stěžovatelé uvádějí, že jejich výše zmiňovanou písemnost ze dne 1. 3. 2010, kterou vyslovili nesouhlas s předmětnou stavbou, nelze právně posuzovat jako doklad o prokazatelném informování stěžovatelů o zamýšlené stavbě a konkrétní projektové dokumentaci. Stěžovatelé přitom zdůrazňují, že se o připravovaném stavebním záměru manželů K. dozvěděli náhodou, a v důsledku toho také reagovali podáním, které bylo stavebnímu úřadu v Dašicích doručeno právě dne 1. 3. 2010. To, že stěžovatelé vyvinuli vlastní iniciativu, ještě neznamená, že byli manželé K. vyrozuměni o přesných podmínkách jejich stavebního záměru. Nelze podle stěžovatelů připustit stav, aby stavebník náhodně oznámil svůj úmysl stavět povrchní ústní informací a takový postup byl z pohledu informovanosti považován za dostatečný.

V uvedené souvislosti stěžovatelé připomněli rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 16. 6. 2009, č. j. 52 Ca 15/2009 - 40, publikovaný pod č. 1919/2009 Sb. NSS, dle něhož byl vadou ohlášení jednoduché stavby uvedené v § 104 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, v tehdejší znění, i chybějící doklad o prokazatelném informování vlastníků sousedních pozemků a staveb; v tomto rozsudku krajský soud zároveň jasně definoval požadavky na „kvalitu“ takové informace, přičemž takto vymezeným nárokům stavebníci nedostáli.

Stěžovatelé uvádějí, že krajský soud vyhodnotil jejich podání ze dne 1. 3. 2010 jako reakci na dostatečnou informaci o stavebním záměru. Sám krajský soud ale připouští, že novostavba ohlášená stavebníky neobsahovala přílohu, která by ve vztahu ke stěžovatelům prokazovala splnění informační povinnosti dle § 104 odst. 1 stavebního zákona,

v tehdejší znění. Nesplnění této stěžejní povinnosti stavebníků nelze zpětně posuzovat jako drobný nedostatek. Stěžovatelé opakují, že manželé K. ke svému ohlášení žádný doklad o prokazatelném informování stěžovatelů nedoložili. Nelze přitom „písemnými obrannými projevy“ stěžovatelů nahrazovat to, co měli splnit sami stavebníci. Stavebníci stěžovatele záměrně z informační povinnosti vynechali a stavební úřad takové obcházení zákona akceptoval.

Z uvedených důvodů nebylo namístě zastavit přezkumné řízení. Manželé K. si totiž museli být dobře vědomi nesplnění své informační povinnosti a z jejich strany se tak nemohlo jednat o práva nabytá v dobré víře. Informační povinnost podle stavebního zákona nelze hodnotit formálním pohledem, jedná se totiž o zásadní povinnost stavebníků. Nadto 1. 3. 2010 ještě vůbec nebylo zřejmé, kde bude předmětný dům přesně stát, neboť to bylo vyřešeno až v samostatném řízení o udělení výjimky dne 1. 4. 2010. V březnu roku 2010 tak ještě ani manželé K. nemohli mít povědomost o konkrétním umístění stavby.

Dle stěžovatelů názor krajského soudu o tom, že stavebníci sami nezákonnost nezpůsobili a že jejich dobrá víra je založena důvěrou v zákonnost správního aktu, je zcela neodpovídající. Manželé K. stěžovatele nikdy o konkrétních podmínkách svého stavebního záměru neinformovali a nemohli tak být v dobré víře ohledně souhlasu ze dne 21. 4. 2010.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se opět pozastavuje nad pojmem „náhodné informování“, kterým argumentují stěžovatelé. Z podání stěžovatelů ze dne 1. 3. 2010 je patrné, že stěžovatelé věděli o záměru výstavby rodinného domu a byli dokonce informováni o umístění tohoto domu. Ve správním spise se nachází rovněž žádost stavebníků o vyjádření k projektu jejich rodinného domu adresovaná manželům Š. a v této žádosti stavebníci požadují, aby své vyjádření vlastníci sousedních nemovitostí zaslali stavebnímu úřadu v Dašicích. Ze všech těchto skutečností lze dovozovat, že stěžovatelé svým podáním ze dne 1. 3. 2010 reagovali právě na tuto žádost stavebníků. Lze předpokládat, že stavebníci přistupovali vůči všem vlastníkům sousedních nemovitostí stejně. Bylo sice vhodné, aby stavebníci informovali vlastníky sousedních nemovitostí o rozsahu záměru (např. přiložením výkresů z projektové dokumentace), ale stavební úřad nebyl ze zákona oprávněn zjišťovat, jaké výkresy a jak přesné informace o záměru dotčené osoby obdržely. Ani doporučená zásilka na dodejku, čehož se jako správného řešení domáhají stěžovatelé, by neprokazovala rozsah informovanosti o záměru. Stěžovatelé, kteří dle obsahu svého podání ze dne 1. 3. 2010 byli o základních parametrech projektu zjevně informováni, se mohli seznámit s projektovou dokumentací, která byla předložena kompletní již v době, kdy probíhalo řízení o zmíněné výjimce, jakož i s obsahem správního spisu, na stavebním úřadu a „náhodně“ zjištěné informace si ověřit. Dle tehdy platné právní úpravy přitom nebylo třeba souhlasu se stavbou ze strany vlastníků sousedních nemovitostí, ti mohli pouze oznámit stavebnímu úřadu případné námitky.

Stěžovatelé dle žalovaného odůvodnili svůj nesouhlas s předmětnou stavbou ze dne 1. 3. 2010 zastíněním pozemků, domu, jejich znehodnocením a zhoršením komfortu bydlení. Tyto námitky žalovaný posoudil a zabýval se jimi dále v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Žalovaný je toho názoru, že stěžovatelům nevznikla žádná procesní ani hmotná újma, neboť své zájmy uplatňovali ještě před vydáním sdělení k ohlášení stavby rodinného domu. V přezkumném řízení stěžovatelé pouze opakovaně

pokračování

odkazovali na již uvedené námitky, potažmo namítali neinformování o záměru ze strany stavebníků, ale žádnou konkrétní újmu, která jim měla vzniknout, po celou dobu přezkumného řízení neuvedli, ač tak učinit mohli.

S ohledem na to, že dobrá víra stavebníků je v daném případě zcela jednoznačná a krajský soud tuto otázku správně zhodnotil, navrhl žalovaný, aby zdejší soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnými osobami, neboť stěžovatelé byli účastníky řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a jsou zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Klíčovou otázkou v nyní posuzované věci je to, zda byly splněny podmínky pro použití § 94 odst. 4 ve spojení s § 156 odst. 2 správního řádu ve věci přezkumu souhlasu žalovaného ze dne 21. 4. 2010, č. j. SÚ/807/10/LVI, s provedením ohlášené stavby „novostavba rodinného domu“, na pozemcích parc. č. 754/9, 754/19 a st. pozemku parc. č. 369, vše v katastrálním území Dašice, potažmo, zda tuto otázku krajský soud správně posoudil.

Podle § 156 odst. 2 správního řádu vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu (tedy i sdělení souhlasu s provedením ohlášené stavby dle § 106 stavebního zákona, v relevantním znění – viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, publikované pod č. 2725/2013 Sb. NSS), které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit formou opravného usnesení, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil, přičemž na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé správního řádu o přezkumném řízení, tedy včetně § 94 odst. 4 správního řádu (viz zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, bod 44). Dle § 94 odst. 4 správního řádu přitom platí, že „[j]estliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví“.

Nejvyšší správní soud musí především zdůraznit, že ponechává v nyní posuzované věci stranou otázku, jakou formou měl žalovaný dát stěžovatelům a případně dalším dotčeným osobám najevo, že nehodlá vydat usnesení dle § 156 odst. 2 správního řádu o zrušení svého souhlasu s provedením ohlášené stavby, když dospěl k závěru, že mu ve vydání takového usnesení brání nutnost přiměřeného použití § 94 odst. 4 správního řádu, tedy zda se tak mělo stát žalobou napadeným rozhodnutím o zastavení „přezkumného řízení“, proti němuž mělo být, jak se žalovaný, i odvolací orgán, tj. Krajský úřad

Pardubického kraje, domnívali, přípustné odvolání, nebo zda k uvedenému mělo dojít usnesením žalovaného, jež mělo být pouze poznamenáno do spisu a proti němuž tudíž není odvolání přípustné (k tomu srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 As 36/2011 – 79, www.nssoud.cz), jak judikoval krajský soud v předcházejícím a s nyní posuzovanou věcí úzce souvisejícím rozsudku ze dne 10. 4. 2013, č. j. 52 A 2/2013 – 27, jímž na základě původní žaloby stěžovatelů vyslovil z uvedeného důvodu nicotnost rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 7. 11. 2012, č. j. KrÚ-57117/154/2012/OMSŘ/MV-3, o odvolání stěžovatelů proti nyní napadenému rozhodnutí stavebního úřadu, nebo zda, jak lze dovodit mj. z rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj k některým procesním otázkám nyní posuzovaného případu, § 156 odst. 2 správního řádu předpokládá pouze faktický postup, a nikoli vedení přezkumného správního řízení a tudíž případné důvody pro nevydání zrušovacího usnesení dle § 156 odst. 2 správního řádu spočívající v přiměřeném použití § 94 odst. 4 správního řádu měly být stěžovatelům sděleny pouhým přípisem žalovaného. Je totiž zřejmé, že žalovaný volil z hlediska stěžovatelů a jejich možné procesní obrany formu nejprůzračnější, tedy formu plnohodnotného správního rozhodnutí, a patrně i z tohoto důvodu stěžovatelé tuto otázku v žalobě ani kasační stížnosti nenamítali a ani proti zmiňovanému rozsudku krajského soudu ze dne 10. 4. 2013, č. j. 52 A 2/2013 – 27, kasační stížnost podána nebyla. Nejvyšší správní soud neshledal ani důvod, proč by se měl touto otázkou zabývat nad rámec kasačních námitek z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), neboť i kdyby vycházel z názoru, že žalovaný měl v daném případě volit jinou formu vyřízení podnětu stěžovatelů k postupu dle § 156 odst. 2 správního řádu, než je vydání rozhodnutí o zastavení „přezkumného řízení“, nelze dovodit, že by v takovém případě žalobou napadené rozhodnutí vydal absolutně věcně nepřislušný orgán a ani žádný jiný důvod nicotnosti žalobou napadeného rozhodnutí Nejvyšší správní soud neshledal.

S touto výhradou dospěl Nejvyšší správní soud k nepochybnému závěru, že byla splněna základní podmínka pro použití § 94 odst. 4 správního řádu, která spočívá v tom, že přezkoumávaný správní akt byl vydán v rozporu s právním předpisem. Tento rozpor pak ve světle kasačních námitek představovala skutečnost, že manželé K. nesplnili svou povinnost dle § 104 odst. 1 stavebního zákona, v tehdejší znění, aby spolu s ohlášením jako stavebníci stavebnímu úřadu doložili, že o svém stavebním záměru prokazatelně informovali vlastníky sousedních pozemků a staveb na nich. Je nutno přitom podotknout, že Nejvyšší správní soud se nevyjadřuje k dalším stěžovateli původně tvrzeným nezákonnostem souhlasu s provedením ohlášené stavby, které stěžovatelé v kasační stížnosti neuplatnili. Lze pro úplnost doplnit, že i Krajský úřad Pardubického kraje původně formuloval vůči danému souhlasu s provedením ohlášené stavby celou řadu dalších výhrad a vedl žalovaného k tomu, aby tento souhlas postupem podle § 156 odst. 2 správního řádu zrušil, nicméně později právě ve svém již zmiňovaném odvolacím rozhodnutí, které krajský soud shledal z procesních důvodů nicotným, krajský úřad svůj názor změnil a odvolacím námitkám stěžovatelů poukazujícím na údajná další pochybení žalovaného nepřisvědčil. Krajský soud v nyní přezkoumávaném rozsudku pak neshledal důvodnou ani žalobní námitku, podle níž ohlášení předmětné stavby mělo předcházet územní rozhodnutí o jejím umístění.

pokračování

Pokud tedy jde o nedostatek v informování stěžovatelů jakožto vlastníků sousedních nemovitostí, z obsahu správního spisu je zřejmé, že bylo doloženo jen informování manželů Š., nikoli stěžovatelů.

V daném kontextu lze konstatovat, že nedoložení informování dotčených vlastníků nelze považovat za drobný nedostatek ohlášení týkající se stavby dle § 104 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, v relevantním znění. Jak uvedl Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ve svém rozsudku ze dne 16. 6. 2009, č. j. 52 Ca 15/2009 – 40, publikovaném pod č. 1919/2009 Sb. NSS, na který odkazovali i stěžovatelé, vadou podání obsahujícího ohlášení jednoduché stavby uvedené v § 104 odst. 2 písm. a) až d) stavebního zákona, v tehdejší znění, byl i chybějící doklad o prokazatelném informování vlastníků sousedních pozemků a staveb na nich. Přitom informace o stavebním záměru, jak krajský soud v citovaném rozsudku dovodil s odkazem na § 3 tehdejší vyhlášky č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu (účinné i v době vydání předmětného souhlasu s provedením stavby, dále jen „vyhláška č. 526/2006 Sb.“) ve spojení s bodem 4. části B přílohy č. 1 k vyhlášce č. 526/2006 Sb., musela být zaslána těmto osobám (pokud nedošlo k osobnímu jednání) „*doporučeně na dodejku*“, tedy nikoliv pouze „*doporučeně*“. V informaci o stavebním záměru bylo dle krajského soudu třeba stavební záměr popsat slovy a připojit k ní „*klíčové výkresy*“ (situace, půdorysy, řezy, pohledy).

Citované závěry rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 16. 6. 2009, č. j. 52 Ca 15/2009 – 40, zdejší soud nezpochybňuje a v souvislosti s konkrétními skutečnostmi nyní posuzovaného případu, tedy především s tím, že ve správním spise není doložen žádný prokazatelný doklad o tom, že by k předání předmětné informace o stavebním záměru stěžovatelům, a to v požadovaném rozsahu, došlo při případném osobním jednání s nimi či že by jim byla tato informace doručena poštou nebo že by k předání došlo jakoukoli jinou formou. Nejvyšší správní soud uzavírá, že za těchto okolností žalovaný neměl bez uvedené náležitosti souhlas s provedením předmětné stavby vydávat. Žalovanému, potažmo krajskému soudu lze vytknout, že tento závěr není v žalobou napadeném rozhodnutí ani v přezkoumávaném rozsudku krajského soudu jednoznačně formulován. Žalovaný v napadeném rozhodnutí jednoznačně uznal své pochybení pouze ve vztahu k nedostatku informování vlastníků dalších dotčených pozemků, konkrétně pozemků p. p. č. 739/1, 757/8 a 757/9 v k. ú. Dašice, přes něž měla dle žalovaného směřovat některá nezbytná podzemní vedení ke stavbě a u nichž informování jejich vlastníků stavebníci po vydání souhlasu žalovaného s provedením stavby dodatečně doložili. Ve vztahu ke stěžovatelům však byl žalovaný toho názoru, že byli informováni v dostatečném rozsahu, a krajský soud považoval nesplnění informační povinnosti stavebníků za ryze formální nedostatek. Jak ovšem vyplývá z dalšího výkladu, tyto chybné závěry žalovaného či dílčí nepřesnosti v odůvodnění rozsudku krajského soudu neměly vliv na celkovou zákonnost jejich rozhodnutí.

Pokud totiž již žalovaný svůj souhlas s provedením ohlášené stavby vydal, bylo z hlediska nyní projednávané věci třeba zjistit, zda byly naplněny i další podmínky nutné pro použití § 94 odst. 4 správního řádu, konkrétně, zda by byla újma, která by zrušením souhlasu ze dne 21. 4. 2010 vznikla osobám, které z něj nabyly práva v dobré víře, ve

zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jiným, tímto souhlasem dotčeným, osobám nebo veřejnému zájmu.

Sama skutečnost, že souhlas byl vydán v rozporu se zákonem, logicky neznamená, že by použití § 94 odst. 4 správního řádu nebylo možné, naopak je, jak již bylo uvedeno, jedním z předpokladů tohoto postupu. Za relevantní „újmu veřejnému zájmu“ pak, jak ostatně konstatoval i krajský soud, nelze považovat samu nezákonnost souhlasu ze dne 21. 4. 2010, neboť veřejným zájmem, s nímž má být dle § 94 odst. 4 správního řádu také poměřována újma vznikající konkrétním osobám zrušením nezákonného správního aktu, nemůže být z logiky věci samotný zájem na zákonnosti rozhodnutí správních orgánů (podrobně viz Vedral, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 817 a násl.). Existenci jiného veřejného zájmu, který by bylo třeba v daném případě vzít v potaz, stěžovatelé v kasační stížnosti neuvedli.

Posledními otázkami, které bylo třeba ve věci posoudit, bylo tedy to, zda se v situaci manželů K. jednalo, na základě souhlasu ze dne 21. 4. 2010, a) o práva nabytá v dobré víře a b) zda by následně újma, která by zrušením souhlasu ze dne 21. 4. 2010 vznikla manželům K., byla ve zjevném nepoměru k újmě, která v daném případě vznikla stěžovatelům.

V této souvislosti je třeba konstatovat, že v oblasti veřejné správy vznikají práva nabytá v dobré víře zejména na základě rozhodnutí správního orgánu, ovšem ochrana dobré víry je vázána rovněž na veřejnoprávní akty obecně, a to včetně úkonů správních orgánů podle části čtvrté správního řádu. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 11. 2004, sp. zn. I. ÚS 163/02, „[j]edním ze základních atributů právního státu je důvěra jednotlivce v rozhodovací činnost orgánů státu, ať už jde o rozhodování orgánů moci zákonodárné, výkonné či soudní. Snaha o nastolení stavu, kdy jednotlivec může důvěřovat v akty státu a v jejich věcnou správnost, je základním předpokladem fungování materiálního právního státu“.

Jinak řečeno, „[z]ásada ochrany (šetření) práv nabytých v dobré víře souvisí zejména s principem presumpce správnosti veřejnoprávních aktů, v případě správního řádu tedy jak rozhodnutí, tak i ostatních úkonů správních orgánů, které jsou výsledkem postupů podle správního řádu. Tato zásada obecně znamená, že veřejnoprávní akt je od okamžiku, kdy je vydán, pokládán za formálně i obsahově správný, tedy bezvadný, až do okamžiku, než je zákonem stanoveným způsobem rozhodnuto, že tomu tak není“ (Vedral, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 94 a násl.). Tato zásada rovněž „souvisí se zásadou právní jistoty a (oprávněné) důvěry v právní řád, výsledkem jehož působení a fungování jsou (mimo jiné) právní akty orgánů veřejné moci“ (tamtéž).

Ovšem, jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, konkrétně z rozsudku ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 94/2011 – 102, dostupného na www.nssoud.cz, „[p]od pojmem dobrá víra je v tomto případě nutno chápat objektivně posuzované vědomí jedince o souladu jednání s právem. Jinými slovy, 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. (...) Samotná nevědomost tedy nepředstavuje dobrou víru. K naplnění dobré víry je navíc potřeba objektivní nemožnost rozpoznat skutečný stav věci“.

K samotné otázce dobré víry v právně obdobném případě se Nejvyšší správní soud vyjádřil např. v rozsudku ze dne 12. 2. 2015, č. j. 2 As 241/2014 – 36, www.nssoud.cz, když uvedl, že „*stavebník se nemůže zpravidla dovolávat dobré víry (pozn.: ve smyslu § 94 odst. 4 správního řádu) 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. (...) 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. (...) 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. (...) 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“.*

Odborná literatura pak k předmětné otázce uvádí, že „[u]stanovení § 94 odst. 5 [správního řádu, jež se rovněž týká ochrany práv nabytých v dobré víře] 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“ (Vedral, J. Správní řád. Komentář, 2. Vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 822).

Jak již bylo řečeno, považuje Nejvyšší správní soud v nynější věci za nesporné, že stavebníci svou informační povinnost v souvislosti s ohlášením stavby nesplnili. Na druhou stranu posouzení „perfektnosti“ ohlášení spočívalo zejména na bedrech stavebního úřadu (žalovaného). Ten vydal souhlas se stavbou a od tohoto okamžiku byl vytvořen zásadní předpoklad pro dobrou víru stavebníků v tom smyslu, jak byl popsán výše. Tento předpoklad dobré víry stavebníků byl posílen i dalšími souvisejícími úkony žalovaného, mj. jeho rozhodnutím ze dne 1. 4. 2010, č. j. SÚ/740/10/LVI, ve spojení s opravným rozhodnutím ze dne 20. 4. 2011, č. j. SÚ/847/11LV1, o udělení výjimky z ustanovení § 25 odst. 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb., v němž bylo shledáno, že navrhovaná stavba je v souladu s územním plánem a že není v rozporu ani se stávajícím charakterem území. Konkrétní okolnosti případu, včetně složitého „vyjasňování si“ stanovisek o zákonnosti předmětného souhlasu s provedením stavby a vhodném dalším postupu mezi žalovaným, Krajským úřadem Pardubického kraje a Ministerstvem pro místní rozvoj, pak dle zdejšího soudu nevedou k závěru o zásadním oslabení dobré víry stavebníků, pokud jde o práva nabytá na základě zmiňovaného souhlasu ze dne 21. 4. 2010, tedy k takovému zpochybnění této

dobré víry, které by mělo formu např. již uváděného vědomého předložení nesprávných údajů nebo uvedení správního orgánu v omyl. Ani úmyslné opomenutí stěžovatelů při informování o zamýšlené stavbě, které stěžovatelé stavebníkům vytýkají v kasační stížnosti a které by jistě mohlo svědčit o nedostatku jejich dobré víry, ze správního spisu nevyplývá a stěžovatelé ho ani žádným jiným způsobem neprokázali.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud naopak zjistil, že své stanovisko k zamýšlené stavbě manželů K. stěžovatelé vyjádřili v již několikrát připomínané písemnosti ze dne 1. 3. 2010. Formulace tohoto vyjádření nasvědčuje tomu, že se stěžovatelé seznámili s alespoň základními parametry plánované stavby. Tato písemnost je nadepsána jako „*Stanovisko k žádosti o vyjádření k projektové dokumentaci rodinného domu manželů K. (sic) na parcele č. 369, 754/9 a 754/19*“. Dále je vyjádřen nesouhlas s „*takto umístěnou stavbou*“ a uvedena žádost, „*aby byla dodržena stavební čára ulice Hybešova*“. Stěžovatelé totiž byli toho názoru, že nebude-li daná stavební čára dodržena „*a stavba bude umístěna hlouběji do prostoru parcel*“, dojde k zastínění sousedních parcel, jejich znehodnocení a ke zhoršení komfortu bydlení. Námitky stěžovatelů pak měly pozbývat opodstatnění, „*pokud bude dodržena stavební čára ulice a stavba nebude umístěna do hloubky parcely 754/9*“ (k urgenci odpovědi žalovaného na zaslané připomínky stěžovatelé přistoupili dne 20. 4. 2010; odpověď žalovaného je datována dnem 25. 5. 2010; tytéž připomínky stěžovatelé zopakovali mj. v podání ze dne 5. 4. 2011 adresovaném Krajskému úřadu Pardubického kraje).

Z takto formulovaných námitek je skutečně zřejmé, že se základními parametry chystané stavby museli být stěžovatelé seznámeni. O to více tato skutečnost vyniká při porovnání citovaného textu se žádostí ze dne 1. 2. 2010, kterou manželé K. předložili dalším sousedům, manželům Š. (toto vyjádření je součástí správního spisu) a které je nadepsáno jako „*Žádost o vyjádření k projektu rodinného domu manželů P. a M. K. na parcele č. 369, 754/9 a 754/19*“ (pozn.: zde není přesně reprodukována grafická podoba citovaného textu). Vzhledem k obdobným formulacím v obou citovaných dokumentech se jeví jako pravděpodobné, že se stěžovatelé s předmětnou žádostí stavebníků seznámili; tato žádost přitom obsahuje, kromě stručného popisu stavebního řešení domu, také odkaz na přiložené náhledy na stavbu a v jejím závěru vyzývá adresáty k tomu, aby své vyjádření doručili na „*Stavební úřad Dašice*“.

V podání ze dne 21. 8. 2012 (odvolání proti žalobou napadenému rozhodnutí, přičemž, jak již bylo řečeno, rozsudkem krajského soudu ze dne 10. 4. 2013, č. j. 52 A 2/2013 – 27, byla následně vyslovena nicotnost odvolacího rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje) stěžovatelé uvedli, že jejich podání ze dne 1. 3. 2010 bylo žalovaným dezinterpretováno, neboť o zamýšlené stavbě se „*doslechli čistě náhodně*“, a proto preventivně uplatnili negativní stanovisko, ačkoli o stavbě „*vůbec nic bližšího nevěděli*“, přičemž jim „*nebylo umožněno shlédnout projekt*“. K tomu ve vyjádření k citovanému odvolání manželé K. uvedli, že tvrzení stěžovatelů se nezakládají na pravdě, neboť jim projektová dokumentace společně s prosbou o vyjádření byla předána, stejně jako ostatním sousedům, na ústním jednání počátkem února 2010. Stěžovatelé pak v replice k vyjádření žalovaného k žalobě výslovně uvedli, že stěžovatel a) „*na Stavebním úřadu v Dašicích, který je v objektu Městského úřadu Dašice, potkal náhodně stavebníka K. a ten jej požádal o nahlédnutí do dokumentace. To první žalobce učinil a reakcí byl nesouhlas z 1. 3. 2010 a*

pokračování

urgence z 20. 4. 2010“. Sám stěžovatel a) tedy uvádí, že již před 1. 3. 2010, tedy před vydáním souhlasu stavebního úřadu, byl jedním ze stavebníků požádán o nahlédnutí do dokumentace, z čehož pak vyplývalo nesouhlasné stanovisko stěžovatelů. Ze všech těchto skutečností má Nejvyšší správní soud za prokázané, že stěžovatelé byli již před 1. 3. 2010 seznámeni minimálně se základními parametry zamýšlené stavby, do příslušné dokumentace nahlédli, nebo alespoň tuto možnost měli otevřenou, a využili možnosti se k věci vyjádřit. Za daných okolností potom Nejvyšší správní soud ani pro posouzení dobré víry stavebníků nepovažuje za zásadní, zda setkání stěžovatele s jedním ze stavebníků proběhlo „náhodně“ či plánovaně. V tomto světle rovněž nelze hovořit o tom, že o stavbě byli stěžovatelé zpraveni „povrchní ústní informací“, jak uvádějí v kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přitom nemá ani v nejmenším v úmyslu schvalovat přinejmenším nešťastný postup stavebníků v rámci ohlašování stavby, stejně jako nezákonný postup žalovaného při vydání souhlasu ze dne 21. 4. 2010, který výrazně přispěl k vedení nynějšího sporu, jeho délce a k tomu, s jakou úkorností tímto sporem dotčené osoby celou věc vnímají. Je zřejmé, že stavebníci nesplnili svou zákonnou povinnost prokazatelně doložit informování všech v úvahu přicházejících sousedů, ačkoli parametry takového řádného informování nevyplývaly jen z judikatury (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 16. 6. 2009, č. j. 52 Ca 15/2009 – 40), ale především ze samotného formuláře „ohlášení stavby“, který byl přílohou vyhlášky č. 526/2006 Sb. [dle § 3 vyhlášky se ohlášení stavby uvedené v § 104 odst. 2 písm. a) až d) stavebního zákona, v tehdejší znění, podávalo na formuláři, jehož obsahové náležitosti byly stanoveny v příloze č. 1 k této vyhlášce, přičemž nyní dotčenou otázku prokázání informování sousedů upravoval tento formulář v části B, bodu 4.]; místo toho stavebníci ve své „žádosti o vyjádření k projektu“ pouze požádali, aby dotčení sousedé svá vyjádření sami adresovali stavebnímu úřadu. Žalovaný pak má na věci rozhodující podíl tím, že ohlášení v podané podobě akceptoval, jak již bylo uvedeno výše.

Na druhou stranu nelze ze specifikovaného nedostatku ohlášení stavby vyvozovat absenci dobré víry stavebníků, a to zejména za situace, kdy stěžovatelé byli s projektem seznámeni, popř. tuto možnost měli otevřenou a zároveň se k věci před vydáním souhlasu ze dne 21. 4. 2010 vyjádřili způsobem, který jim umožnil hájit svá práva. Stavebníci přitom mohli svou dobrou víru opírat o důvěru ve správní akt, který byl nadán presumpcí správnosti, neboť souhlas ze dne 21. 4. 2010 skutečně nebyl nikdy pravomocně zrušen.

Splnění poslední zde zvažované podmínky pro použití § 94 odst. 4 správního řádu, tedy že by újma, která by zrušením souhlasu ze dne 21. 4. 2010 vznikla manželům K., byla ve zjevném nepoměru k újmě, která v daném případě vznikla stěžovatelům, má zdejší soud rovněž za prokázané. Jak již uvedl krajský soud, s jehož hodnocením se Nejvyšší správní soud v daném ohledu ztotožňuje, s ohledem na vysoký stupeň rozestavěnosti (potažmo dokončení) stavby by byla v případě zrušení souhlasu ze dne 21. 4. 2010 tato újma zjevně větší než případná újma stěžovatelů, pakliže jim nějaká újma na hmotných právech v souvislosti s danou stavbou vůbec vznikla – s případným dotčením práv stěžovatelů, které se v podstatě opíralo o stejné argumenty jako jejich nesouhlas ze dne 1. 3. 2010, se ve svém žalobou napadeném rozhodnutí vypořádal žalovaný a tyto závěry stěžovatelé v kasační stížnosti nenapadají a jejich kasační námitka ohledně údajně nesprávného

posouzení otázky zjevného nepoměru mezi potenciální újmou stavebníků a případnou újmou stěžovatelů tak zůstala pouze ve zcela obecné rovině.

Za nepřípustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. pak je možné považovat námitku stěžovatelů, že ke dni 1. 3. 2010 ještě vůbec nebylo zřejmé, kde bude dům přesně stát, neboť to bylo vyřešeno až v samostatném řízení o povolení výjimky ze dne 1. 4. 2010, a tedy že v březnu roku 2010 ani sami manželé K. nemohli mít žádnou vědomost o konkrétním umístění stavby, neboť tuto námitku stěžovatelé neuplatnili řádně a včas v řízení před krajským soudem. Nejvyšší správní soud nicméně k věci uvádí a v tomto ohledu také poukazuje na některé nesprávné dílčí závěry žalovaného i krajského soudu ohledně zmiňovaného rozhodnutí o povolení výjimky, že tímto rozhodnutím (vydaným v řízení, jehož účastníky nebyli stěžovatelé, a to patrně vzhledem k tomu, že se týkalo pouze odstupové vzdálenosti zamýšlené stavby od sousedního pozemku manželů Š.) nebylo a ani nemohlo být rozhodnuto o celkovém umístění stavby, pouze byla, dle výroku tohoto rozhodnutí, povolena výjimka z požadavku § 25 odst. 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb., podle něhož „[s] ohledem na charakter zástavby je možno umístit až na hranici pozemku rodinný dům, garáž a další stavby a zařízení související s užíváním rodinného domu. V takovém případě nesmí být ve stěně na hranici pozemku žádné stavební otvory, zejména okna, větrací otvory (...)“. V daném případě ovšem sice navržená stavba rodinného domu měla obsahovat ve stěně obrácené k pozemku manželů Š. stavební otvory, zejména okna, neměla však být umístěna na společné hranici obou pozemků, ale ve vzdálenosti 2,4 m od této hranice, což je v souladu s minimální odstupovou vzdáleností 2 m stanovenou v § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., není tedy ani z žádosti stavebníků o udělení výjimky ani ze samotného rozhodnutí žalovaného o této výjimce zcela zřejmé, proč byla v dané věci tato výjimka vůbec potřeba a z jaké povinnosti vyplývající z § 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb. byla vlastně udělena. Není též pravdou, že by se žalovaný v rozhodnutí o povolení výjimky jakkoli výslovně zabýval požadavkem na dodržení tzv. stavební čáry stanoveným v příslušném územním plánu, jak uváděl krajský soud. Žalovaný v rozhodnutí o povolení výjimky pouze zmínil vyjádření Magistrátu města Pardubic, odboru hlavního architekta, tedy úřadu územního plánování, který v tomto vyjádření ze dne 30. 3. 2010 uvedl, že k případnému zahájení územního řízení ve věci umístění dané stavby „v této poloze“ nemá připomínek. Pro nyní posuzovanou otázku dobré víry stavebníků a míry dotčení (i procesních) práv stěžovatelů je však rozhodné, že nejpozději dne 9. 4. 2010 doručili stavebníci žalovanému společně s ohlášením stavby rovněž podrobnou projektovou dokumentaci, z níž vyplývá také přesné umístění této stavby, a stěžovatelé měli tedy ještě před vydáním souhlasu s provedením stavby - vzhledem k tomu, že o tomto stavebním záměru prokazatelně věděli - možnost se s touto projektovou dokumentací důkladně seznámit.

Zdejší soud tedy sice korigoval některé dílčí nesprávnosti odůvodnění rozsudku krajského soudu, celkově však dospěl k závěru, že tento rozsudek ve světle uplatněných kasačních důvodů ob stojí. Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy vůči stěžovatelům právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti,

pokračování

z obsahu spisu však plyne, že mu v tomto řízení žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 11. ledna 2016

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu