



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobců: **a) K. H.** a **b) Z. H.**, oba zastoupeni Mgr. Filipem Lederem, advokátem se sídlem Opletalova 1284/37, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské nám. 6, Praha 1, **za účasti:** 1) Ing. M. P., zastoupený Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou se sídlem Údolní 567/33, Brno, a 2) EUROPEAN LANGUAGE INSTITUTE s.r.o., se sídlem Na Poříčí 17, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 3. 2015, č. j. 30 A 122/2012 - 87,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Kasační stížností se žalobci (dále jen „stěžovatelé“) domáhají zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým krajský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 10. 2012, č. j. 16574/2012-83/993 (dále jen „rozhodnutí žalovaného“), jímž bylo zamítnuto odvolání stěžovatelů proti usnesení Krajského úřadu Jihomoravského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 24. 2. 2012, č. j. JMK 177647/2011, sp. zn. S-JMK 177647/2011/OÚPSŘ.

Rozhodnutím krajského úřadu bylo v souladu s § 94 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zastaveno přezkumné řízení ve věci dodatečného povolení stavby provedené osobou zúčastněnou na řízení I. (dále jen „stavebník“): „*Fotovoltaická elektrárna (FVE), O. 650 kW Znojmo, O.*“, na pozemcích p. č. 940, 972/4, 972/5, 972/6, 972/7, 972/8, 972/9, 972/10, 972/13, 972/21, 972/28, 972/31, 974/6, 976/3, vše v katastrálním území O. (dále jen „fotovoltaická elektrárna“). Fotovoltaická elektrárna byla dodatečně povolena rozhodnutím Městského úřadu Znojmo (dále jen „stavební úřad“) ze dne 25. 10. 2010, č. j. MUZN 92487/2010, sp. zn. SMUZN Výst.11750/2010-Mx (dále jen „dodatečné povolení stavby“). K podnětu stěžovatelů zahájil krajský úřad usnesením ze dne 30. 12. 2011, č. j. JMK 181030/2011, přezkumné řízení, které následně zastavil rozhodnutím ze dne 24. 2. 2012, č. j. JMK 177647/2011, sp. zn. S-JMK 177647/2011/OÚPSŘ. Krajský úřad sice dospěl k závěru, že stavební úřad nepostupoval zcela v souladu se zákonem, avšak stavebník nabyl práva v dobré víře, neboť učinil vše, co mu zákon (a stavební úřad) ukládal, a újma, která by mu zrušením rozhodnutí vznikla, by byla ve zjevném nepoměru k újmě vzniklé jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu. Byly proto naplněny podmínky pro zastavení přezkumného řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu. Stěžovatelé se proti rozhodnutí krajského úřadu odvolali, avšak žalovaný odvolání zamítl a potvrdil rozhodnutí krajského úřadu.

Rozhodnutí žalovaného napadli stěžovatelé u krajského soudu žalobou, kterou krajský soud rozsudkem ze dne 19. 3. 2015, č. j. 30 A 122/2012 - 87, zamítl.

II. Obsah kasační stížnosti

Stěžovatelé napadli rozsudek krajského soudu z důvodů, které podřadili pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

V kasační stížnosti stěžovatelé uvedli, že dodatečným povolením stavby byla zásadně porušena jejich práva a zájmy, stavebník nebyl v dobré víře a fotovoltaická elektrárna měla být odstraněna. Podle stěžovatelů z § 129 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „stavební zákon“), vyplývá, že stavební úřad neměl fotovoltaickou elektrárnu dodatečně povolit, ale naopak měl pokračovat v řízení o jejím odstranění. Správní orgány obou stupňů se měly zabývat otázkou proporcionality, tj. jak a v jaké míře bylo zasazeno do práv a oprávněných zájmů stěžovatelů a stavebníka, resp. i tím, zda stavebník byl či nebyl tzv. v dobré víře. Podle stěžovatelů je nezbytné zohlednit provedení a funkci fotovoltaické elektrárny, která je průmyslovou stavbou. Stavební úřad pochybil, jestliže nezjistil, že ve stavebníkem předložené dokumentaci není v souladu s právními předpisy zakresleno ochranné pásmo podle § 46 odst. 7 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „energetický zákon“). Nadto stavební úřad o vzniku ochranného pásma prokazatelně věděl, protože v jiné obdobné věci mu odvolací orgán vytkl identický nedostatek v jiném jeho rozhodnutí.

pokračování

Stěžovatelé dále uvedli, že „kompetentní pracovník stavebního úřadu“ se na jejich dotaz ve věci fotovoltaické elektrárny nezmínil o omezeních plynoucích z ochranného pásma. Je vyloučeno, aby šlo o náhodu nebo nevědomost stavebního úřadu, ale naopak je z uvedeného zřejmý záměr stěžovatele poškodit, tedy záměr, jehož zdrojem či motivem nemohla být dobrá víra stavebníka. Stěžovatelé po prostudování projektové dokumentace, kterou označili za zmanipulovanou, a na základě sdělení pracovníka stavebního úřadu neuplatnili žádné námitky a vzdali se práva odvolání.

Podle stěžovatelů se správní orgány při úvaze o proporcionalitě a dobré víře stavebníka měly zabývat také zásahem do jejich vlastnického práva, neboť stěžovatelé plánují na svých pozemcích výstavbu výrobní haly, což jim stavebník nehodlá umožnit. Dodatečným povolením stavby došlo k znehodnocení pozemků stěžovatelů, navíc fotovoltaická elektrárna byla postavena v rozporu s dodatečným povolením stavby (namísto 12 řad bylo realizováno 17 řad solárních panelů), přičemž jsou neustále přidávány další solární panely, nebyly dodrženy odstupové vzdálenosti trafostanice od solárních panelů, včetně elektroinstalace, která neodpovídá projektové dokumentaci apod. Je tedy zřejmé, že projektová dokumentace byla záměrně připravena tak, aby z ní nebyl patrný vznik ochranného pásma zasahujícího na pozemky stěžovatelů. Realizace stavby bez stavebního povolení je soukromoprávní zásah, jehož důsledkem je povinnost stavebníka odstranit stavbu a nahradit dotčeným osobám vzniklou škodu. V důsledku stavby došlo k poklesu hodnoty pozemků stěžovatelů, jimž bylo také odepřeno právo na účast ve stavebním řízení, a tedy i právo na uplatnění námitek podle § 89 a § 114 stavebního zákona.

Stěžovatelé dále namítli, že stavebník věděl, že není schopen realizovat stavbu cestou řádného stavebního řízení. Z tohoto důvodu záměrně zvolil cestu dodatečného povolení stavby. Dobrá víra stavebníka je vyloučena již tím, že samotná realizace neodpovídá projektové dokumentaci, čímž se žalovaný nijak nezabýval. Je proto vyloučena ochrana stavebníka podle § 2 odst. 3 správního řádu, neboť nebyl v dobré víře. Podle stěžovatelů byla dále porušena zásada materiální pravdy dle § 3 správního řádu, protože nebylo provedeno místní šetření, které by ověřilo, zda fotovoltaická elektrárna odpovídá projektové dokumentaci. Podle stěžovatelů stavebník uvedl stavební úřad v omyl také tvrzením, že je vlastníkem pozemků p. č. 976/3 a 940 v katastrálním území O., ačkoliv tomu tak nebylo a tyto pozemky vlastnil Pozemkový fond ČR, resp. město Znojmo.

Podle stěžovatelů krajský soud nesprávně posoudil dobrou víru stavebníka i to, že újma, jež by vznikla stavebníkovi, by byla ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla stěžovatelům, resp. se s otázkou proporcionality možných vzniklých újem blíže nevypořádal. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, č. j. 2 As 241/2014 - 36 (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz) uvedli, že s ohledem na okolnosti případu nebyl stavebník v dobré víře. Stěžovatelé byli uvedeni stavebníkem v omyl a nelze jim klást k tíži, že v rozhodné době nebrojili proti výstavbě fotovoltaické elektrárny, neboť řízení o dodatečném povolení stavby neproběhlo do té míry korektně, aby byli schopni dohlédnout jeho důsledků.

Stěžovatelé dále namítli nesprávnost skutkových zjištění krajského soudu o tom, že ve věci dodatečného povolení fotovoltaické elektrárny bylo nařízeno ohledání na místě, kterému měli být přítomni. Stěžovatelé se však žádného ohledání nezúčastnili.

Konečně stěžovatelé uvedli, že krajským soudem zmiňovaný protokol o vytýčení plochy panelů pracovníky geodézie ze dne 24. 11. 2010, který tvoří přílohu žádosti o vydání kolaudačního souhlasu, je podvrhem, který byl do správního spisu založen dodatečně.

III. Vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení, replika stěžovatelů

Žalovaný se ztotožnil s posouzením věci krajským soudem, navrhl zamítnutí kasační stížnosti a poznamenal, že část kasační stížnosti nesměřuje proti napadenému rozsudku, ale jen opakuje tvrzení uplatněná v řízení před krajským soudem. Stěžovatelé chybně aplikují § 129 stavebního zákona, přičemž ani nelze přihlížet k budoucím plánům stěžovatelů na jejich pozemcích. Žalovaný dále upřesnil, že stěžovatelům byla dána možnost účastnit se ohledání na místě, kterého však nevyužili. Nyní projednávaná věc se týká dodatečného povolení stavby, nikoli vydání kolaudačního souhlasu.

Stavebník, tj. osoba na řízení zúčastněná 1), se prostřednictvím své zástupkyně vyjádřil ke kasační stížnosti dne 16. 6. 2015. Uvedl, že stěžovatelé chybně aplikují na projednávanou věc návaznost jednotlivých odstavců § 129 stavebního zákona. Před vydáním dodatečného povolení stavby stavebník realizoval pouze výkopové a přípravné práce, přičemž ve stavebních pracích bylo pokračováno až po vydání dodatečného stavebního povolení. K otázce proporcionality stavebník uvedl, že tato záležitost je podstatou poměrování možného vzniku újmy účastníkům (resp. veřejnému zájmu) ve smyslu § 94 odst. 4 správního řádu. Tímto problémem se správní orgány zabývaly dostatečně. Podle stavebníka stěžovatelé jen obecně a bez důkazů namítali vliv fotovoltaické elektrárny na hodnotu jejich pozemků. Z tohoto důvodu se správní orgány nebyly povinny touto otázkou zabývat. Za zmatečné stavebník označil tvrzení stěžovatelů o tom, že k povolení fotovoltaické elektrárny nestačí doložení podkladů podle § 129 odst. 2 stavebního zákona. Právní moc dodatečného povolení stavby založila stavebníkovi dobrou víru ve správnost tohoto rozhodnutí, kterou utvrzuje také předchozí seznámení stěžovatelů se stavebním záměrem a projektem, který byl upraven dle požadavku stěžovatelů. K námitce odepření práva na účast ve správním řízení stavebník poukázal na účast stěžovatelů v řízení o dodatečném povolení stavby, ve kterém mohli uplatit své námitky a zúčastnit se ústního jednání spojeného s ohledáním na místě (ke kterému se ovšem nedostavili). Stěžovatelé dali výslovný písemný souhlas s dodatečným povolením stavby. Stavebník dále uvedl, že ochranné pásmo fotovoltaické elektrárny vzniká ze zákona, nesouhlasil s tím, že by se stěžovateli manipuloval, a poukázal na textovou část projektové dokumentace, která údaj o ochranném pásmu obsahovala. Za stěžovateli nepodložená tvrzení o údajných výrocích pracovníka stavebního úřadu nenese odpovědnost. Stavebník se ztotožnil s odůvodněním krajského soudu, z jakého důvodu ochranné pásmo fotovoltaické elektrárny nepředstavuje žádné zásadní omezení pro stěžovatele, stejně jako s posouzením vady (grafické části) projektové dokumentace, která nemůže zakládat důvod pro zrušení rozhodnutí žalovaného. Podle stěžovatele bylo

pokračování

v projektové dokumentaci naznačeno 12 řad solárních panelů, avšak šlo jen o možné rozmístění fotovoltaických panelů, neboť jejich přesná pozice měla být určena v prováděcím projektu. Reálné umístění panelů přitom odpovídá zakreslenému poli. Popřel, že by fotovoltaická elektrárna byla naddimenzována oproti schválenému záměru. Stavebník nesouhlasil také s tvrzením stěžovatelů o nedodržení odstupových vzdáleností (včetně odstupové vzdálenosti trafostanice) a neprovedení místního šetření, neboť ústní jednání spojené s místním šetřením se konalo dne 21. 11. 2010 a dne 10. 2. 2011 byla stavebním úřadem provedena závěrečná kontrolní prohlídka. Fotovoltaická elektrárna byla povolena dodatečným povolením stavby a v podstatě celá byla provedena až po jeho vydání. Podle stavebníka nemá na práva stěžovatelů vliv, zda bylo realizováno 12 či 17 řad solárních panelů. Tato skutečnost nemá vliv na vnější líc obvodového pláště fotovoltaické elektrárny a bylo opomenutím, nikoliv záměrem, že v grafické části projektové dokumentace nebylo zakresleno ochranné pásmo. Žádná ze skutečností tvrzených stěžovateli nedokládá, že by je stavebník úmyslně uvedl v omyl. Stavebník navrhl zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

Stěžovatelé v replice k vyjádření žalovaného a vyjádření stavebníka uvedli, že jejich tvrzení, že část kasační stížnosti nesměřuje proti rozsudku krajského soudu, nejsou přesná, neboť se jedná o rekapitulaci předchozího řízení a jeho vad, které nebyly napadeným rozsudkem zohledněny a odstraněny, a proto jimi trpí i tento rozsudek. Je opomíjena skutečnost, že stěžovatelé nebyli stavebníkem záměrně informováni o skutečných důsledcích fotovoltaické elektrárny. Stěžovatelé uvedli, že přestože neznalost zákona neomlouvá, nelze předpokládat, že by jako právní laici mohli z textu projektové dokumentace dovodit zřízení ochranného pásma. Existenci ochranného pásma (mimo nesrozumitelného odkazu na zákonné ustanovení, který navazuje na konstatování, že nebude žádného zásahu ani vlivu na okolní pozemky) nelze z textové části dovodit a v grafické části chybí úplně. Stavebník ostatně sám přiznal, že ochranné pásmo v grafické části projektové dokumentace nebylo zakresleno. Krajský soud ani žalovaný se podle stěžovatelů nevypořádali s tvrzením, že u fotovoltaické elektrárny nelze bez dalšího postupovat podle § 129 odst. 2 stavebního zákona. Podle stěžovatelů svědčí o absenci dobré víry stavebníka skutečnost, že jelikož nemohl fotovoltaickou elektrárnu realizovat bez zásahu ochranného pásma na ostatní pozemky, zbudoval ji bez platného povolení. Stavebník pak v řízení o dodatečném povolení stavby vědomě předkládal projektovou dokumentaci, která neodpovídala zákonným požadavkům a v níž je informace o ochranném pásmu zatajena, resp. skryta v textové části tak, aby nebyla zjistitelná laikem. Na toto jednání stavebníka pak navázal chybný postup stavebního úřadu, který pochybení stavebníka nezjistil a nevyzval jej k odstranění tohoto nedostatku. Stěžovatelé rovněž připomněli, že v rozhodné době k žádosti o vydání kolaudačního souhlasu nebyl součástí spisu protokol o vytýčení plochy panelů pracovníky geodézie ze dne 24. 11. 2010, který byl nestandardně zřejmě dodán dodatečně. Stěžovatelé dále namítli, že podle „fyzikálních zákonů“ zvyšuje větší počet řad solárních panelů výkon fotovoltaické elektrárny a zároveň také riziko požárů, nehod, a tudíž i ohrožení majetku, osob, zdraví a života stěžovatelů. Stěžovatelé doplnili, že nedostali souhlas stavebníka k realizaci haly s technologií na výrobu dřevěných nosníků, která měla generovat zisk odhadem cca 40 000 000 Kč a mít přínos spočívající ve vytvoření pracovních míst. Stěžovatelé tak jsou nuceni vybudovat pouze menší skladovací halu nezasahující do ochranného pásma. Ze situačního nákresu této stavby je přitom patrné, že se do ochranného pásma dostaly také již zkolaudované stavby

na pozemcích parc. č. 972/36 a parc. č. 972/37. Dále stěžovatelé opětovně uvedli, z jakého důvodu v projektové dokumentaci fotovoltaické elektrárny nepostřehli vznik ochranného pásma. Poukázali rovněž na oznámení stavebníka o užívání stavby – fotovoltaické elektrárny, ve kterém uvedl, že skutečné provedení stavby se neodchyluje od ověřené projektové dokumentace, přestože byly solární panely postaveny v 17 řadách. Stěžovatelé rovněž poukázali na to, že stavebník ve svém vyjádření odkazuje na znalecký posudek Ing. Karla Pejchara, který však není součástí správního spisu. I tato skutečnost dle názoru stěžovatelů svědčí o snaze stavebníka o odvádění pozornosti a zamlčení podstatných skutečností.

Osoba zúčastněná na řízení 2) se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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 osobami oprávněnými, neboť stěžovatelé byli účastníky řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.) a stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Z obsahu správního spisu plyne, že dne 24. 9. 2010 podal stavebník poté, co bylo zahájeno řízení o odstranění stavby prováděné bez příslušného povolení či opatření stavebního úřadu, žádost o dodatečné povolení stavby (dále jen „žádost o dodatečné povolení“). K žádosti o dodatečné povolení stavebník doložil projektovou dokumentaci zpracovanou Ing. J. D., jejíž součástí je mj. souhrnná technická zpráva, výkresová (grafická) část a požárně bezpečnostní řešení. V souhrnné technické zprávě je mj. uvedeno: „Elektrárna se bude skládat z následujících: SO 01 – Fotovoltaická zařízení; Výroba elektrické energie je pomocí FV panelů v sérioparalelním spojení, které jsou rozmístěny na vyznačené ploše stavby. [...] B.1.k) vliv stavby na okolní pozemky a stavby, ochrana okolí stavby před negativními účinky provádění stavby a po jejím dokončení, resp. jejich minimalizace. 1) Provádění stavby nebude mít vliv na okolní pozemky a stavby, při provádění stavby se nebude zasahovat na okolní pozemky, nedojde ke kontaktu s okolními stavbami, když nejbližší odstupová vzdálenost okolních staveb je 4 m. Vliv provozu stavby na okolní pozemky podle § 46 odst. (2) (7), (8) zákona č. 458/2000 Sb. [...] 6. Požárně nebezpečný prostor nezasahuje na okolní pozemky a stavby. [...] B.12.a)2. Základní údaje o kapacitě stavby. Kapacita stavby je dána velikostí plochy, která je k dispozici a možnostmi distribuční sítě vn v daném místě a je uvedena ve stanovisku E.ON Distribuce a.s., je max. 650 kW. [...] B.12.b)1. popis technologie výroby [...] Fotovoltaická elektrárna se skládá z NN výroby, trafostanice a přípojky VN. NN výroba se skládá z nízkonapěťových fotovoltaických panelů o jednotkovém výkonu 180 až 240 Wp AC. Panely budou usazeny na nosných konstrukcích se sklonem okolo 20° jihovýchodním směrem,

pokračování

azimut 11 stupňů. Vzdálenost řad panelů bude stanovena výpočtem v prováděcí dokumentaci a přesným zaměřením při realizaci. Pro realizační dokumentaci bude provedena optimalizace velikosti a počtu panelů a umístění střídačů. Tato dokumentace definuje prostor, na němž bude FVE O. 650 kW realizována. [...] Plocha pro instalaci stavby od hranice pozemků p.č. 972/29, 972/30, 972/1, 972/35 [pozn. NSS – jedná se o pozemky stěžovatelů], 976/3, 972/20, 974/4 vzdálena 2 m [...]. Zvolená vzdálenost byla stanovena v souladu se zákonem č. 501/2006 Sb. [pozn. NSS – správně jde o vyhlášku Ministerstva pro místní rozvoj], vedena úvahou, že tento zákon nepředepisuje odstupové vzdálenosti fotovoltaických panelů a tak by stavba mohla být umístěna přímo na hranici pozemku [...]. Stavba přesto nepřesahuje požárně - nebezpečný prostor hranice pozemku stavby.“ Ve výkresové části je modře vyznačena plocha pozemku určená pro umístění fotovoltaické elektrárny, v ní je naznačeno 12 řad fotovoltaických panelů. Součástí výkresu je legenda, z níž vyplývá, že se jedná o „možné rozmístění fotovoltaických panelů – přesná pozice bude určena v prováděcím projektu“. Ochranné pásmo podle § 46 energetického zákona není ve výkresové části zakresleno. Stavebník dále doložil výslovný souhlas stěžovatelů se zjednodušeným územním řízením, stavebním povolením, dodatečným povolením stavby – fotovoltaické elektrárny, jehož udělení stvrdili stěžovatelé svými podpisy. V souhlasu je mj. uvedeno, že stěžovatelé souhlasí se stavbou fotovoltaické elektrárny a jejím provedením podle projektové dokumentace zpracované Ing. J. D., že byli seznámeni s projektovou dokumentací pro územní řízení, stavební povolení a dodatečné povolení stavby, jsou jim dobře známy poměry na pozemcích stavby a dotčených pozemcích a nemají námítky ve smyslu § 89, § 114 a § 117 stavebního zákona. K žádosti o stavební povolení byla doložena také stanoviska, vyjádření a souhlasy dotčených orgánů a dalších subjektů, mj. souhlasné stanovisko Hasičského záchranného sboru ve věci požárně bezpečnostního řešení stavby a stanovisko Městského úřadu Znojmo, odboru rozvoje, podle kterého je z hlediska územního plánu města Znojma možné fotovoltaickou elektrárnu na předmětných pozemcích umístit. V řízení o dodatečném povolení stavby proběhlo dne 21. 10. 2010 ústní jednání na místě samém, na které byli stěžovatelé řádně pozváni [oznámení o zahájení řízení a pozvání k ústnímu jednání vhozeno do schránky stěžovatele – žalobce a) dne 12. 10. 2010 a stěžovatelce – žalobkyni b) doručeno dne 30. 9. 2010]. Stavební úřad vydal rozhodnutí o dodatečném povolení stavby ze dne 25. 10. 2010, které následně dne 29. 11. 2010 nabylo právní moci. Stěžovatelé proti dodatečnému povolení stavby nepodali odvolání. Dne 30. 11. 2010 vydal stavební úřad rozhodnutí o povolení zkušebního provozu, které téhož dne nabylo právní moci. Dne 23. 2. 2011 vydal stavební úřad kolaudační souhlas jako doklad o povoleném užívání fotovoltaické elektrárny, ve kterém je uvedeno, že závěrečná kontrolní prohlídka byla provedena dne 10. 2. 2011.

Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona (ve znění do 31. 12. 2012) stavební úřad nařídí vlastníku stavby, popřípadě s jeho souhlasem jiné osobě, odstranění stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním. Podle odst. 2 citovaného ustanovení stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že

a) není umístěna v rozporu se záměry územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci 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.

Podle odst. 3 citovaného ustanovení u stavby prováděné či provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním, stavební úřad zahájí řízení o jejím odstranění. Pokud půjde o stavbu uvedenou v odstavci 2, stavebník nebo vlastník požádá o její dodatečné povolení a předloží podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti; v tomto řízení postupuje podle § 111 až 115. Bude-li stavba dodatečně povolena, řízení o odstranění stavby zastaví. Podle odst. 7, věty druhé citovaného ustanovení, vydané dodatečné povolení nahrazuje územní rozhodnutí.

Podle § 46 odst. 1 energetického zákona (ve znění ke dni vydání dodatečného povolení stavby) ochranným pásmem zařízení elektrizační soustavy je prostor v bezprostřední blízkosti tohoto zařízení určený k zajištění jeho spolehlivého provozu a k ochraně života, zdraví a majetku osob. Ochranné pásmo vzniká dnem nabytí právní moci územního rozhodnutí o umístění stavby nebo územního souhlasu s umístěním stavby, pokud není podle stavebního zákona vyžadován ani jeden z těchto dokladů, potom dnem uvedení zařízení elektrizační soustavy do provozu.

Podle § 94 odst. 1 správního řádu v přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případech, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. Přezkumné řízení lze zahájit, i pokud je rozhodnutí předběžně vykonatelné podle § 74 a dosud nenabylo právní moci; pokud bylo po zahájení takového přezkumného řízení podáno odvolání, postupuje se podle ustanovení hlavy VIII této části. Účastník může dát podnět k provedení přezkumného řízení; tento podnět není návrhem na zahájení řízení; jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli. Podle odst. 4 citovaného ustanovení jestliže 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.

K charakteru přezkumného řízení se Nejvyšší správní soud již vyslovil například v rozsudku ze dne 21. 1. 2010, č. j. 6 As 36/2009 - 162, kde uvedl následující: „*Při využívání § 94 a násl. správního řádu je třeba dbát toho, že každý vrchnostenský správní akt, rozhodnutí, je již pojmově zásahem do subjektivních oprávnění a povinností osoby. Stalo-li se takové rozhodnutí pravomocným, musí státní moc poskytovat výkonu práv účinnou ochranu a jejich nositelům garanci nenarušitelnosti takovýchto práv. [...]. Jestliže se rozhodnutí stane pravomocným (doslova „nabude moci práva“, stává se právem), je jím vázán nejen jeho adresát, ale i jeho původce a rozhodnutí je považováno za zákonné a věcně správné. Je samozřejmé, že právo musí stanovit mechanismy, jak odstranit akty nezákonné, které se staly právem. Tyto mechanismy jsou však výjimkou, jejich uplatnění je vázáno na přísné podmínky a užijí se jen*

pokračování

tam, kde zájem na odstranění nezákonnosti vyžaduje prolomení shora naznačených principů, a jen v rozsahu nezbytném k dosažení účelu (zásada ne ultra vires). [...] K odstranění věcných, procesních i hmotněprávních vad správních rozhodnutí slouží řádné opravné prostředky, podávané proti nepravomocným rozhodnutím. Přezkumné řízení dle § 94 a násl. správního řádu z roku 2004 je mimořádným opravným prostředkem směřujícím do změny či zrušení již pravomocného rozhodnutí správního orgánu. Kritériem přezkoumávání je pak pouze zákonnost přezkoumávaného správního rozhodnutí, nikoliv též věcná správnost nebo jiná hlediska. 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.“ K obdobným závěrům dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 9. 12. 2014, č. j. 2 As 74/2013 - 45, publ. pod č. 3166/2015 Sb. NSS, ve kterém zdůraznil, že přezkoumávající orgán je povinen šetřit práv nabytých v dobré víře a dbát na zachování zásady proporcionality vyjádřené v § 94 odst. 4 správního řádu, přičemž podmínky pro aplikaci přezkumného řízení jako výjimečného institutu je třeba vykládat restriktivně.

K § 94 odst. 4 správního řádu Nejvyšší správní soud podrobně pojednal v rozsudku ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 As 36/2011 - 79 (který ostatně citoval také krajský soud v napadeném rozsudku), v němž konstatoval: „Zákon v tomto ustanovení [pozn. NSS – § 94 odst. 4 správního řádu] vyjmenovává přesná kritéria, jež musí před tím, než přezkumné řízení zastaví, či napadené rozhodnutí zruší, správní orgán bezpodmínečně posoudit. Pokud dojde k závěru, že jsou tyto podmínky naplněny, řízení podle § 94 odst. 4 zastaví (nikoli tedy může zastavit); pokud naplněna nejsou, rozhodnutí zruší, změní, popřípadě zruší a vrátí správnímu orgánu (§ 97 odst. 3, nikoli tedy může zrušit, může změnit apod.); prostor pro správní uvážení je tedy v tomto případě omezen. Zákon správnímu orgánu ukládá povinnost provést posouzení naplnění podmínek podle § 94 odst. 4 (byť se jedná o posuzování neurčitých právních pojmů jako je dobrá víra, zjevně nepoměrná újma apod., jejichž výklad musí správní orgán podat v rámci správního uvážení). Neučiní-li tak, vymyká se takové jednání správního orgánu zákonným mezím a svědčí o jeho libovůli při projednávání takové věci. 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 nebývá v zákonných textech výslovně pojmenován, je tradičně považován za součást českého právního řádu; je ostatně odvoditelný také ze základních zásad správního řízení“. V nyní projednávaném případě se legitimní očekávání účastníků projevuje tak, že od správního orgánu, jenž v usnesení o zahájení přezkumného řízení uvedl, že přezkoumávané rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy, očekávají postup podle ustanovení zákona, tedy že přistoupí k posuzování naplnění podmínek podle § 94 odst. 4 správního řádu. [...] Nedostojí-li však správní orgány této své povinnosti, zákonem chráněná nabytá práva účastníků předchozích řízení mohou být dotčena, a to i tím, že nebylo zkoumáno, zda jim protiprávním rozhodnutím nemohla být způsobena nepřiměřená újma. Úvahy o míře zásahu do nabytých práv pak musí být bezpodmínečně součástí takových rozhodnutí. Cílem přezkumného řízení je v první řadě náprava nezákonnosti vydaných rozhodnutí. Je proto nepřípustné, aby samotné rozhodnutí vydané v přezkumném řízení vybočovalo ze zákonných mantinelů. [...] Soud musí v dalším řízení posoudit, zda se správní orgán v dostatečné míře zabýval podmínkami pro zastavení řízení dle § 94 odst. 4 správního řádu. Tedy zejména, zda poměřoval újmu, kterou by zrušení rozhodnutí způsobilo účastníku s újmou, která již vznikla ostatním účastníkům, či veřejnému zájmu a zda uvedl kritéria, podle

kterých míru újmu na nabytých právech měřil, které okolnosti zohlednil, co v daném považoval za veřejný zájem apod. Dále je nutno [...] zjišťovat, zda se správní orgán zabýval otázkou, zda vůbec nabyl účastník, na jehož žádost bylo přezkoumávané územní rozhodnutí vydáno, práva z tohoto rozhodnutí v dobré víře.“

Jak plyne z uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu, povinností krajského soudu bylo především posoudit, zda se správní orgány v návaznosti na zjištění vad dodatečného povolení fotovoltaické elektrárny dostatečně vypořádaly s podmínkami pro zastavení řízení dle § 94 odst. 4 správního řádu. Nejvyšší správní soud není další nalézací instancí; není jeho úkolem, aby přímo přezkoumával napadené rozhodnutí žalovaného, resp. krajského úřadu (a tím spíše ani dodatečné povolení stavby posuzované v přezkumném řízení), prověřuje ovšem správnost úvah a postupu krajského soudu při přezkumu napadeného správního rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami stěžovatelů, v nichž pouze zopakovali žalobní tvrzení týkající se dílčích pochybení správních orgánů a které podle stěžovatelů nebyly krajským soudem zohledněny a odstraněny, a proto jimi trpí i rozsudek. Konkrétně stěžovatelé zopakovali, že stavební úřad neměl fotovoltaickou elektrárnu dodatečně povolit, ale měl pokračovat v řízení o odstranění stavby, v řízeních o odstranění a dodatečném povolení stavby bylo nezbytné zohlednit charakter fotovoltaické elektrárny, která je průmyslovou stavbou, dále že stavební úřad pochybil, když nezjistil nezakreslení ochranného pásma podle § 46 energetického zákona v projektové dokumentaci, důsledkem realizace fotovoltaické elektrárny bez povolení jako soukromoprávního zásahu je povinnost stavbu odstranit a nahradit vzniklou škodu, bylo „obejito“ územní a stavební řízení, a proto nebylo možné uplatnit námitky podle § 89 a § 114 stavebního zákona, došlo ke značnému poklesu hodnoty pozemků stěžovatelů, a dále že byla porušena zásada materiální pravdy podle § 3 správního řádu, neboť nebylo provedeno místní šetření, které by ověřilo, že fotovoltaická elektrárna neodpovídá projektové dokumentaci. Stěžovatelé rovněž zopakovali, že větší počet řad solárních panelů znamená větší výkon fotovoltaické elektrárny, riziko požárů a nehod, a tudíž i ohrožení majetku, osob, zdraví a života stěžovatelů.

K těmto námitkám Nejvyšší správní soud v první řadě poznamenává, že je třeba odlišovat neodstranění vad správního rozhodnutí a řízení před správním orgánem od situace, kdy se krajský soud s žalobními tvrzeními vypořádá, byť způsobem, se kterým stěžovatelé nesouhlasí. Kasační námitky musí přinést právní argumentaci k posouzení a závěrům krajského soudu, neboť jen tak vytváří rámec přezkumu prováděného Nejvyšším správním soudem. Jestliže stěžovatelé toliko doslovně převezmou část své žaloby, se kterou se již vypořádal krajský soud, pak Nejvyššímu správnímu soudu nezbývá, než obecně konstatovat, že výklad krajského soudu je příléhavý posuzované věci, jeho argumentace je jasná a konzistentní a stěžovatelé vůči argumentaci krajského soudu ničeho nového nenamítají (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2008, č. j. 6 As 27/2007 - 116). Nutno poznamenat, že krajský soud se s uvedenou argumentací stěžovatelů vypořádal zejména při hodnocení podmínek pro rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu, čímž naplnil požadavky na soudní přezkum rozhodnutí o odvolání proti takovému rozhodnutí (viz výše). Nejvyšší správní soud rovněž připomíná, že je nezbytné rozlišovat žalobní body od dílčích argumentů na jejich podporu. Krajský soud je povinen vypořádat se přezkoumatelným způsobem se všemi uplatněnými

pokračování

žalobními námitkami, což ovšem neznamená, že musí nezbytně reagovat na každé jednotlivé tvrzení žalobce (viz např. rozsudky zdejšího soudu ze dne 6. 1. 2011, č. j. 5 Afs 60/2010 - 174 nebo ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 As 79/2012 - 54).

Nedůvodná je v této souvislosti kasační námitka, že krajský soud ani žalovaný dostatečně nevyhodnotili námitku stěžovatelů, že u fotovoltaické elektrárny nelze bez dalšího postupovat podle § 129 odst. 2 stavebního zákona. Stěžovatelé v žalobě vycházejí ze znění tohoto ustanovení a uvádějí, že s ohledem na skutečnost, že nejde např. o rodinný dům, ale o fotovoltaickou elektrárnu, je třeba také zohlednit její provedení a funkci, přičemž právě z tohoto důvodu je dán v § 46 energetického zákona požadavek na ochranné pásmo, což se musí také projevit při úvaze o proporcionality ochrany práv a oprávněných zájmů stěžovatelů a stavebníka. Těmito skutečnostmi se ovšem žalovaný a krajský soud z uvedených hledisek zabývali.

Žalovaný tak v napadeném rozhodnutí mimo jiné konstatoval následující: „...*ani energetický ani stavební zákon neobsahuje zákaz přesahu ochranného pásma na sousední pozemky...přestože ochranné pásmo nebylo zakresleno ve výkresové části dokumentace, byla jeho existence známa z textové části dokumentace...stavebníku svědčí veřejný zájem na podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů...*“. Žalovaný rovněž zohlednil výslovný souhlas stěžovatelů se záměrem stavebníka a s projektovou dokumentací, jakož i skutečnost, že v původním řízení stěžovatelé žádné námitky neuplatnili. Krajský soud pak v napadeném rozsudku vycházel ze znění § 129 odst. 2 stavebního zákona, § 46 energetického zákona, když vzal současně v potaz, že se v daném případě jedná o výrobu elektřiny (fotovoltaickou elektrárnu), pro kterou je stanoveno ochranné pásmo, které musí být uvedeno v podkladech pro dodatečné povolení stavby a předmětnou námitkou stěžovatelů se podrobně zabýval (viz např. na str. 12, 13 napadeného rozsudku), jak dále blíže rozvedeno. Žalovaný a krajský soud přitom shodně konstatovali, že dodatečné povolení stavby fotovoltaické elektrárny trpělo vadami, pro které by je odvolací orgán byl zřejmě nucen zrušit (nevyznačení ochranného pásma ve výkresové části dokumentace), a v uvedených souvislostech také hodnotili dobrou víru stavebníka.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami proti napadenému rozsudku, které spočívají v nesprávném posouzení dobré víry stavebníka v práva nabytá z dodatečného povolení stavby a nesprávným poměřením újem podle § 94 odst. 4 správního řádu krajským soudem.

Ke kasační námitce stěžovatelů, že krajský soud nesprávně posoudil dobrou víru stavebníka, se Nejvyšší správní soud vyjadřuje následovně. Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že mezi stranami není sporné, že dodatečné povolení stavby trpělo vadami, pro něž by je správní orgán v odvolacím řízení zřejmě byl povinen zrušit (není tedy pravdou, že by postup stavebníka a krajského úřadu byl označen za „bezvadný“, jak stěžovatelé namítali v kasační stížnosti). Jednalo se zejména o stěžovateli namítanou vadu projektové dokumentace fotovoltaické elektrárny, v jejíž grafické části nebylo v rozporu s vyhláškou Ministerstva pro místní rozvoj č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, zakresleno ochranné pásmo podle § 46 energetického zákona. Krajský soud správně konstatoval, že přezkum správního rozhodnutí poté, co nabylo právní moci, je oproti přezkumu v odvolacím řízení odlišný. Pakliže správní orgán dojde k závěru, že rozhodnutí

bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, nemůže bez dalšího přistoupit k jeho zrušení; naopak je povinen (aniž by zde existovala možnost jeho uvážení) provést posouzení naplnění podmínek pro zastavení přezkumného řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu.

Krajský soud podrobně vyložil obsah pojmu dobrá víra, přičemž odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 94/2011 - 102, a na nálezný Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na www.nalus.usoud.cz). Krajský soud uvedl, že pro posouzení dobré víry stavebníka jsou rozhodující konkrétní objektivní okolnosti případu zjistitelné ze správního spisu, přičemž je povinností správního orgánu tyto okolnosti řádně vyhodnotit a dovodit z nich závěr o existenci dobré víry. Teprve poté je správní orgán povinen posoudit, zda zájem na její ochraně převažuje nad újmou, která by vznikla stěžovatelům nebo veřejnému zájmu. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s argumentací krajského soudu, že stavebník nemohl být v dobré víře stran výstavby fotovoltaické elektrárny v okamžiku, kdy žádal o její dodatečné povolení, což však nevylučuje postup podle § 129 stavebního zákona spočívající v dodatečném povolení stavby, ani pozdější vznik dobré víry ve vydané správní akty. Své závěry krajský soud logicky a srozumitelně odůvodnil, když uvedl: *„Tyto vrchnostenské veřejnosprávní akty [pozn. NSS – pravomocné dodatečné povolení stavby a kolaudační souhlas] nepochybně vyvolávají oprávněnou důvěru v to, že stavebníkovi skutečně vzniklo právo stavět na předmětných pozemcích povolenou fotovoltaickou elektrárnu při dodržení podmínek stanovených dotčenými orgány státní správy a také stavebním úřadem. Jelikož tyto akty nabyly svých právoplatných účinků, stavebníku vznikla dobrá víra v to, že subjektivní právo stavby a jejího užívání skutečně řádně nabylo. V daném případě dobrou víru stavebníka nevylučuje ani rozpor s územně - plánovací dokumentací (územním plánem města Znojma), ani tu nejde o zjevný rozpor se základními zásadami územního plánování, ochrany životního prostředí a veřejného zdraví, neboť stavba fotovoltaické elektrárny byla všemi dotčenými orgány státní správy odsouhlasena. Krajský soud proto dospěl k závěru, že i přes počáteční protiprávní postup stavebníka mohla stavebníku - osobě zúčastněné I)- vzniknout dobrá víra, že stavbu uvedl (byť dodatečně) do souladu s relevantní právní úpravou, a žalovaný proto postupoval správně, pokud z tohoto předpokladu vycházel. Opačný závěr by totiž znamenal, že by bylo třeba dobrou víru stavebníka následně vyloučit ve všech případech, kdy zbudoval či začal budovat stavbu bez stavebního povolení, a to i za situace, že svůj protiprávní postup posléze zhojil a stavební úřad existenci stavby aproboval. Takový výklad by však byl v rozporu s účelem institutu dodatečného povolení stavby.“*

V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje rovněž na závěry krajského soudu ve věci absence zakreslení ochranného pásma podle § 46 energetického zákona v grafické části projektové dokumentace fotovoltaické elektrárny. Byť se *a priori* jedná o pochybení stavebníka, lze souhlasit s krajským soudem, že stavebníkovi nelze přičítat, že sám tuto chybu neodstranil, neboť bylo na stavebním úřadu, aby ho k tomu vyzval a poskytl mu lhůtu k odstranění této vady. Jak již ostatně Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 12. 2. 2015, č. j. 2 As 241/2014 - 36: *„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. [...] Pakliže záměr není v souladu s těmito požadavky nebo jestliže by umístěním a realizací záměru mohly být ohroženy zájmy chráněné tímto zákonem [pozn.*

pokračování

NSS – stavebním zákonem] *nebo zvláštními právními předpisy, stavební úřad nevydá územní rozhodnutí a dle § 92 odst. 3 stavebního zákona žádost o vydání územního rozhodnutí zamítne* [pozn. NSS – v této věci platí obdobně pro dodatečné povolení stavby]. [...] *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.*“

S ohledem na uvedené se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s argumenty krajského soudu, že žalovaný i krajský úřad při posouzení existence dobré víry stavebníka dodrželi tzv. kritérium rozumného uspořádání právních vztahů, když zohlednili objektivní okolnosti případu, přičemž dospěli k závěru, že i přes zahájení stavebních prací bez příslušného povolení či opatření stavebního úřadu nelze vyloučit dobrou víru stavebníka založenou na důvěře v pravomocné rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, a její existenci nelze bez dalšího vyloučit z důvodu vad dodatečného povolení plynoucích z pochybení na straně stavebního úřadu [nikoliv tedy ze stěžovateli tvrzeného (a neprokázaného) jednání stavebníka ve zlé víře].

Naopak nelze přisvědčit argumentu stěžovatelů o neexistenci dobré víry stavebníka. Té se stavebník podle stěžovatelů nemůže dovolávat tehdy, pokud realizoval svůj záměr bez povolení, způsobem výrazně odlišným od schválené projektové dokumentace anebo jestliže sám způsobil, že stavební úřad nemohl řádně splnit svoji povinnost vydat zákonné rozhodnutí, což má vyplývat z již citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, č. j. 2 As 241/2014 - 36. Je sice pravdou, že uvedená kritéria zdejší soud v tomto rozsudku formuloval, avšak za odlišných skutkových okolností, v jiném kontextu a za podmínky, že se vždy musí jednat o závažnou chybu na straně stavebníka (nikoliv stavebního úřadu), a proto je nelze bez dalšího uplatnit na nyní projednávanou věc. V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za vhodné opětovně zdůraznit, že přezkumné řízení se týkalo rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. V nyní projednávané věci tak bylo posuzováno, zda byl stavebník v dobré víře ohledně práv nabytých z rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Naopak nebylo předmětem přezkumu, zda byl stavebník v dobré víře také ve vztahu ke kolaudačnímu souhlasu (srov. případ řešený Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 4. 4. 2014, č. j. 4 As 170/2013 - 38, ve kterém se správní soud zabýval přezkumným řízením, v němž bylo zrušeno kolaudační rozhodnutí; tomu pak odpovídaly rovněž námitky uplatněné v žalobě a kasační stížnosti, například provedení stavebního záměru odchylně od projektové dokumentace). Proto nelze přisvědčit názoru, že by stavebníkovu dobrou víru vylučovalo provedení fotovoltaické elektrárny způsobem odlišným od schválené projektové dokumentace, čímž se obsáhle krajský soud rovněž v napadeném rozsudku zabýval. Ze souhrnné technické zprávy a situačního výkresu, které jsou součástí projektové dokumentace, vyplývá pouze vymezení plochy pro výstavbu fotovoltaické elektrárny, nikoliv však počet řad fotovoltaických panelů a jejich minimální odstupová vzdálenost. Určitý rozpor projektové dokumentace a faktické realizace fotovoltaické elektrárny sice mohl nastat, ovšem je třeba posoudit, zda naplnil znaky „výrazné odlišnosti“. Toto posouzení je přitom třeba vztáhnout k právní sféře stěžovatelů, neboť ta je zde poměřována s právní sférou stavebníka, a zejména k přezkumu dodatečného povolení stavby, nikoliv kolaudačního souhlasu, k němuž se spíše váže námitka stěžovatelů. Krajský soud proto správně konstatoval: „*Stavební úřad při*

kolaudaci stavby měl zjistit a zohlednit, že stavba je členěna v části S0 01- Fotovoltaická zařízení poněkud jiným způsobem, než jak stavebník dokládal v žádosti o dodatečné stavební povolení. Ovšem skutečnost, že to nezjistil, resp. povolil bez připomínek stavbu do užívání, nezakládá další vadu předcházejícího rozhodnutí o dodatečném povolení stavby.“

Konečně nelze bez dalšího konstatovat, že by dobrá víra stavebníka byla vyloučena tím, že zapříčinil, aby stavební úřad nemohl řádně splnit svou povinnost vydat zákonné rozhodnutí, které by vycházelo z pravdivého vyličení rozhodných skutečností. O tom by bylo možné uvažovat například tehdy, pokud by stavebník přispěl k rozporu rozhodnutí stavebního úřadu s právními předpisy tím, že by ve své žádosti uvedl nepravdivé údaje (ať již úmyslně či nikoli), a současně věděl o postupu stavebního úřadu rozporném s právními předpisy (neinformování dotčených orgánů, zahájení určitého řízení při nenaplnění zákonných podmínek; srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2012, č. j. 1 As 145/2012 - 48). Tak tomu v nyní projednávané věci nebylo. Je pravdou, že stavebník předložil projektovou dokumentaci bez zakreslení ochranného pásma podle § 46 energetického zákona v grafické části. Nelze však opomíjet skutečnost, že v textové části údaj o vlivu ochranného pásma na okolní pozemky uvedl a doložil stanoviska dotčených orgánů a vyjádření a souhlasy dalších účastníků včetně stěžovatelů. Nejvyšší správní soud opět poznamenává, že pochybení stavebníka *a priori* nevyklučuje povinnosti stavebního úřadu, například povinnost vyzvat stavebníka k doplnění žádosti a zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu).

Nejvyšší správní soud na tomto místě zdůrazňuje, že stěžovatelé se prakticky omezili na pouhé tvrzení o absenci dobré víry stavebníka, jeho údajném záměrném doložení vadné projektové dokumentace a zamlčení určitých okolností. Svá tvrzení však nedoložili žádnými důkazy. Naopak krajský soud a žalovaný posuzovali existenci dobré víry na základě skutečností, které byly bezpochyby zjištěny ze správního spisu. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že námitka stěžovatelů týkající se absence dobré víry stavebníka není důvodná.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami stěžovatelů, podle nichž krajský soud nesprávně posoudil, zda újma, jež by vznikla stavebníkovi, by byla ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla stěžovatelům, a že nebyla dostatečně posouzena otázka proporcionality a zásahu do vlastnických práv stěžovatelů. Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že stěžovatelé sice tvrdili, že jim vznikla újma, její vznik a konkretizaci však v řízení před správními orgány a krajským soudem nedoložili žádnými důkazy. Újmu stěžovatelé zřejmě spatřují v zásahu do jejich vlastnických práv, přičemž ji spojují se skutečností, že stavebník provedl 17 namísto 12 řad fotovoltaických panelů, s dosahem ochranného pásma podle § 46 energetického zákona, se snížením ceny svých pozemků a se skutečností, že jim mělo být upřeno právo na účastenství ve stavebním řízení a právo na uplatnění námitek podle § 89 a § 114 stavebního zákona.

Nelze přisvědčit stěžovatelům, že by se krajský soud s výše popsanými námitkami nevypořádal. Naopak je v odůvodnění napadeného rozsudku logicky, srozumitelně a dostatečně krajským soudem vysvětleno, jakým způsobem se správní orgány vypořádaly s poměřením újmy stěžovatelů s újmu, která by vznikla stavebníkovi, tedy se zásadou proporcionality ve smyslu § 94 odst. 4 správního řádu (případně z jakého důvodu se

pokračování

krajský soud námitkami stěžovatelů nezabýval). Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že ústřední žalobní námitka stěžovatelů se týkala vzniku ochranného pásma podle § 46 energetického zákona, přičemž stěžovatelům nevadí samotné umístění fotovoltaické elektrárny, ale právě ze zákona zřízené ochranné pásmo, z jehož existence vůči stěžovatelům plyne mj. zákaz bez souhlasu stavebníka (jako vlastníka fotovoltaické elektrárny) umisťovat konstrukce a jiná podobná zařízení, jakož i uskladňovat hořlavé a výbušné látky (§ 46 odst. 8 energetického zákona). Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, podle kterého je nepochybné, že stěžovatelům spolu s nabytím právní moci o dodatečném povolení stavby vznikly povinnosti vlastníků pozemků v ochranném pásmu výroby elektřiny, nicméně případný střet podnikatelské činnosti žalobců a dodržení ochranného pásma výroby elektřiny lze řešit cestou výjimky ve smyslu § 46 odst. 11 energetického zákona formou písemného souhlasu vlastníka příslušné části elektrizační soustavy s činností v ochranném pásmu, který musí obsahovat podmínky, za kterých byl udělen. Přisvědčit lze krajskému soudu rovněž v tom, že pokud stěžovatelé namítají snížení hodnoty svých pozemků, mohli a měli tak učinit již v řízení o dodatečném povolení stavby, nikoliv až v podnětu k zahájení přezkumného řízení jako dozorčího prostředku, který není v jejich dispozici. Krajský soud se vypořádal rovněž s námitkou týkající se upření práva účastnit se stavebního řízení a uplatnit námitky podle § 89 a § 114 stavebního zákona, když konstatoval, že stěžovatelé nevznесли proti dodatečnému povolení stavby žádné námitky (ačkoliv tak učinit mohli) a dokonce se vzdali práva na odvolání.

Nejvyšší správní soud pouze pro úplnost dodává, že oproti neprokázaným tvrzením stěžovatelů o absenci dobré víry stavebníka, jeho záměrné manipulaci s projektovou dokumentací a úmyslném zamlčování skutečností, v jejichž důsledku podle svých slov stěžovatelé neuplatňovali svá práva v řízení o dodatečném povolení fotovoltaické elektrárny, stojí skutečnosti prokázané obsahem správního spisu (viz zejména písemný souhlas stěžovatelů se zjednodušeným územním řízením, stavebním povolením, dodatečným povolením stavby). Uvedené nemohou stěžovatelé popřít, resp. se pokoušet napravit pouhým tvrzením opaku či odlišného stanoviska, jakkoliv mohla být pasivita stěžovatelů způsobena mj. jejich nevědomostí. Námitky směřující proti nedostatečně či nesprávně zjištěnému skutkovému stavu věci a nezákonnému postupu měli a mohli stěžovatelé uplatnit v první řadě v rámci řádných opravných prostředků.

Krajský soud v napadeném rozsudku shrnul své závěry, se kterými se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, následovně: *„Krajský soud nemá za to, že by větší počet fotovoltaických panelů umístěných na zastavěné ploše pozemků stavebníka zásadním způsobem změnil právní situaci žalobců coby vlastníků sousedních pozemků, či že by v důsledku této změny realizované stavby byla způsobena žalobcům jakákoliv přímá a zjevná újma (srov. dikci ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu, které hovoří o „újmě, která vznikla jinému účastníku“). Evidentně tato skutečnost nemá přímý vliv ani na otázku ochranného pásma stavby, jehož dosah na pozemky žalobců se zhuštěním řad fotovoltaických panelů nijak nezměnil. [...] Správní orgány správně vyhodnotily skutkové okolnosti předmětné věci a provedly poměření subjektivního práva stavebníka s újmou, která vznikla jiným účastníkům a dotčeným veřejným zájmům. Jakkoliv přezkoumávané dodatečné povolení trpělo řadou vad, na něž zčásti důvodně poukazovali žalobci, tyto vady ve svém komplexu nepřevažují eventuální újmu způsobenou osobě zúčastněné I) v případě zrušení dodatečného stavebního povolení a případného nařízení odstranění stavby fotovoltaické elektrárny.“*

S ohledem na uvedené neshledal Nejvyšší správní soud ani námitky stěžovatelů důvodnými, přičemž na těchto závěrech nemůže nic změnit ani to, že stěžovatelé jsou, jak tvrdí, „právními laiky“.

K námitce stěžovatelů, že krajský soud dospěl k nesprávnému zjištění, když uvedl, že stěžovatelé byli přítomni ohledání na místě, Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud se v tomto ohledu mohl dopustit pochybení. Ve správním spise se nachází protokol o ústním jednání a vydání rozhodnutí o dodatečném povolení fotovoltaické elektrárny ze dne 21. 10. 2010, v jehož předtištěném textu byli jako přítomní označeni stěžovatelé, jejich podpis však na protokolu chybí. Nelze proto vyloučit pravdivost tvrzení stěžovatelů, že ústnímu jednání spojenému s ohledáním na místě přítomni nebyli, což potvrzuje i stavebník. Uvedené pochybení krajského soudu však pro výsledné posouzení věci není nikterak podstatné a nemohlo způsobit nezákonnost napadeného rozsudku. Skutečnost, že stěžovatelé, kteří k tomuto jednání byli řádně předvoláni, se nezúčastnili ohledání na místě, může v dané věci vést toliko k závěru, že na něm neuplatnili svá práva, nikoliv že jim toto právo bylo upřeno.

Za nepřipustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. je možné považovat kasační námitku údajného uvedení stavebního úřadu stavebníkem v omyl ohledně vlastnictví pozemků p. č. 976/3 a 940, k. ú. O., která nebyla před krajským soudem uplatněna, navíc se její obsah nikterak nedotýká právní sféry stěžovatelů, kteří ani netvrdí, že by byli vlastníky těchto pozemků.

Námitku týkající se záměru stěžovatelů postavit výrobní halu s předpokládaným ziskem 40 000 000 Kč a přínosem pracovních míst uplatnili stěžovatelé poprvé až v řízení před Nejvyšším správním soudem. Tato námitka je proto také podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustná. Pouze nad rámec důvodů tohoto rozhodnutí k ní Nejvyšší správní soud poznamenává, že stavební úřad nepřihlíží k budoucím stavebním záměrům, ledaže by pro ně bylo požádáno o příslušné rozhodnutí či jiný předmětný úkon stavebního úřadu (srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 6. 2. 2001, sp. zn. 30 Ca 206/2000, publ. pod č. 774/2001 SJS). Nejvyšší správní soud z tohoto důvodu ani nevyžadoval doložení situačního nákresu stavby haly, na který stěžovatelé ve své replice odkazovali, aniž by jej doložili.

K námitce stěžovatelů, že protokol o vytýčení plochy panelů pracovníky geodézie ze dne 24. 11. 2010 přiložený k žádosti o vydání kolaudačního souhlasu je podvrh, Nejvyšší správní soud uvádí, že rovněž tato námitka je ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustná, neboť ji stěžovatelé opět uplatnili poprvé až před Nejvyšším správním soudem. Nadto se tímto dokumentem krajský soud zabýval pouze proto, aby ověřil tvrzení stěžovatelů o realizaci 17 namísto 12 řad fotovoltaických panelů. Je přitom třeba uvést, že i pokud by k uvedenému protokolu nebylo přihlíženo, nebylo by to ku prospěchu stěžovatelů, neboť tento protokol potvrzuje tvrzení stěžovatelů o vybudování 17 řad fotovoltaických panelů. Jakkoliv se Nejvyšší správní soud zdržuje hodnocení pravosti a věcného obsahu protokolu, uvedené by tak či tak nezpůsobilo nezákonnost napadeného rozsudku také proto, že jeho předmětem byl přezkum rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení ve věci dodatečného povolení stavby, a nikoli ve věci kolaudačního souhlasu.

pokračování

Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že rozsudek krajského soudu není nezákonný, neboť krajský soud srozumitelně, logicky a zcela uspokojivě posoudil, zda se žalovaný dostatečně zabýval podmínkami pro zastavení řízení dle § 94 odst. 4 správního řádu. Dostatečně byla hodnocena existence dobré víry stavebníka a v návaznosti na to specifikovány a poměřeny újmy. Správní orgány rovněž uvedly, jaká kritéria posouzení užily a jak dospěly k upřednostnění práva, jež bylo získáno v dobré víře, byť na základě postupu správního orgánu v rozporu s právními předpisy. Stejně tak Nejvyšší správní soud neshledal vady řízení před žalovaným (a popř. krajským úřadem) spočívající v tom, že skutková podstata by neměla oporu ve spisech nebo s nimi byla v rozporu. Naopak stěžovatelé se v řízení před správními orgány i soudy v podstatě omezili na nepodložená tvrzení, jejichž správnost a pravdivost ze správních spisů nebylo možné ověřit (stěžovatelé na konkrétní dokumenty spisu v podstatě neodkazovali). Stěžovatelé nevyužili možnost podat procesní prostředky k ochraně svých práv, na něž je právní nárok; v souladu se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt* se tedy nyní nemohou domáhat přímého přezkumu rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Pokud se stěžovatelé domnívají, že bylo zasaženo do jejich soukromoprávní sféry, pak mohou zvážit využití občanskoprávní cesty nápravy.

V. Závěr a náklady řízení

Ze všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, 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 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti, z obsahu spisu však plyne, že mu v tomto řízení žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, popř. jí soud může na návrh z důvodů zvláštního zřetele přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoby zúčastněné na řízení neplnily žádné povinnosti, které by jim soud uložil, ani nenavrhly, aby jim bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných (osoba zúčastněná na řízení I. naopak navrhla, aby Nejvyšší správní soud o nákladech řízení rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu).

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

V Brně dne 18. ledna 2016

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu