



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobců a) **R. N.** a b) **P. N.**, oba zastoupeni JUDr. Radimem Vypuštěákem, advokátem se sídlem Huťská 1383, Kladno, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 4. 2022, čj. 044646/2022/KUSK, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2023, čj. 51 A 39/2022-46,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **5 560 Kč** k rukám zástupce žalobců JUDr. Radima Vypuštěáka, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Sděleními z 13. 12. 2016 a 29. 3. 2017 oznámil Magistrát města Kladno (dále „stavební úřad“) žalobcům, že pozemek parc. č. XA v jejich spoluvlastnictví v katastrálním území obce H. je nezastavitelným zemědělským pozemkem a nelze jej oplotit. Sdělením z 7. 6. 2017 oznámil stavební úřad, že stavba bazénu na pozemcích žalobců parc. č. XB a XA (pozn. NSS: stavebním úřadem mylně označen jako pozemek XC) nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení stavebního úřadu. Usnesením z 13. 10. 2020 stavební úřad toto sdělení postupem podle § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zrušil, neboť tento bazén mohl být umístěn pouze na pozemek parc. č. XB; pozemek parc. č. XA je totiž nezastavitelným zemědělským pozemkem. Stavební úřad v poučení tohoto usnesení uvedl, že proti němu není možné podat odvolání (odkázal na rozsudek NSS z 14. 4. 2016, čj. 3 As 141/2015-29).

[2] Stavební úřad oznámením z 13. 11. 2020 zahájil řízení o odstranění stavby bazénu, jelikož byla vybudována bez územního rozhodnutí. Toto řízení následně stavební úřad přerušil, neboť žalobci požádali o dodatečné povolení této stavby. Stavební úřad je vyzval k doplnění příslušných podkladů do 30. 6. 2021. Následně usnesením z 1. 7. 2021 zamítl žádost žalobců o prodloužení této lhůty do 31. 12. 2022, o které požádali z důvodu, že funkční využití pozemku parc. č. XA má být v novém územním plánu změněno. Usnesením z 30. 8. 2021 stavební úřad zastavil řízení o dodatečném povolení stavby, neboť žalobci nepředložili požadované podklady ve stanovené lhůtě. Toto usnesení bylo v odvolacím řízení potvrzeno v záhlaví uvedeným rozhodnutím žalovaného.

[3] Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podali žalobci žalobu ke Krajskému soudu v Praze. Ten v záhlaví uvedeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného i stavebního úřadu zrušil a vrátil žalovanému věc k dalšímu řízení. Krajský soud úvodem zdůraznil, že předmětem jeho přezkumu je usnesení o zastavení řízení v důsledku nedoložení podstatných náležitostí žádosti (usnesení z 30. 8. 2021), nikoliv otázka, zda má být stavba dodatečně povolena či zda povolení vůbec vyžaduje. Krajský soud shledal napadené rozhodnutí přezkoumatelným.

[4] Krajský soud konstatoval, že v době vydání sdělení z 7. 6. 2017 již stavební úřady nemohly poskytnout oficiální předběžnou informaci o tom, zda daný stavební záměr vyžaduje příslušné povolení [ustanovení § 21 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územní plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) ve znění do 31. 12. 2012]. Sdělení z 7. 6. 2017 však v žalobcích logicky vyvolalo dobrou víru ohledně závěru, že záměr bazénu nevyžaduje příslušné povolení. Usnesení z 13. 10. 2020, vydané po více než 3 letech od sdělení z 7. 6. 2017, tak muselo být pro žalobce překvapivé. Argument dobré víry však žalobci měli primárně uplatnit vůči usnesení z 13. 10. 2020, které jejich dobrou víru narušilo. Žalobcům nic nebránilo, aby se proti tomuto usnesení bránili oprávněnými prostředky. Poučení stavebního úřadu, že odvolání proti tomuto usnesení je nepřipustné, přitom bylo i s odkazem na věc nepřiléhavý rozsudek Nejvyššího správního soudu nesprávný. I přes nesprávné poučení mohli žalobci podat odvolání v prodloužené lhůtě 90 dnů podle § 83 odst. 2 správního řádu. Jelikož tak neučinili, sami se připravili o možnost přezkumu usnesení z 13. 10. 2020. V řízení o dodatečném povolení stavby již nebylo možno přezkoumávat, zda existovaly důvody pro zrušení sdělení z 7. 6. 2017. Bylo možné posuzovat pouze splnění podmínek podle § 129 odst. 3 stavebního zákona, nikoliv již dobrou víru žalobců. Správní orgány nicméně měly v některých procesních otázkách brát v potaz, že až do doby oznámení usnesení z 13. 10. 2020 žalobci konali v dobré víře.

[5] Tato otázka má přitom, dle krajského soudu, význam pro posouzení žalobní námitky, že stavební úřad měl přerušit řízení do doby schválení nového územního plánu, ve kterém měl být pozemek parc. č. XA zařazen mezi soukromou zeleň. Judikatura uvádí, že přerušovat řízení o dodatečném povolení stavby kvůli přijímání nového územního plánu by mělo být spíše výjimečné (rozsudek NSS z 2. 12. 2015, čj. 3 As 35/2015-32). Stejně tak je na stavebníkovi, aby za běžných okolností prokázal naplnění podmínek pro dodatečné povolení stavby, aniž by stavební úřad musel vyčkávat na, pro stavebníka příznivější, právní stav (rozsudek Krajského soudu v Brně z 31. 1. 2019, čj. 62 A 163/2017-76, č. 3889/2019 Sb. NSS).

pokračování

[6] Dle krajského soudu jsou však takové výjimečné okolnosti v tomto případě naplněny. V době rozhodování stavebního úřadu se územní plán obce H. nacházel ve fázi veřejného projednání, přičemž proti zařazení pozemku parc. č. XA mezi plochy zeleně nebyly vzneseny žádné námitky či připomínky. Šlo tedy očekávat, že územní plán bude i v takové podobě schválen, přičemž krajský soud nesdílí názor stavebního úřadu, že přerušení řízení do doby schválení nového územního plánu by bylo „relativně nekonečné“. Stavební úřad tedy měl, k zohlednění dobré víry žalobců, řízení přerušit. Správní orgány nezohlednily skutečnost, že žalobci nejsou typickými „černými stavebníky“ a že naopak dbali na to, aby stavba bazénu byla legální. Ostatně to byl stavební úřad, který založil dobrou víru žalobců, jestliže ve sdělení z 7. 6. 2017 chybně kvalifikoval bazén jako stavbu, která nevyžaduje stavební povolení či ohlášení. Žádost o přerušení řízení tak nebyla vedena snahou o „získání neoprávněné výhody“ či průtahy v řízení, nýbrž snahou o napravení protiprávního stavu, na jehož vzniku se stavební úřad podílel.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobců

Kasační stížnost

[7] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Žalobci postavili bazén pouze na pozemku parc. č. XA, zcela mimo pozemek parc. č. XB. Ze sdělení z 7. 6. 2017 přitom neplyne, že žalobci mohli tento bazén postavit zcela mimo pozemek parc. č. XB. Žalobci byli ještě přede dnem sdělení z 7. 6. 2017 stavebním úřadem informováni, že pozemek parc. č. XA je nezastavitelnou plochou určenou k zemědělskému využití (sdělení z 13. 12. 2016). Žalobci rovněž dne 21. 11. 2016 iniciovali změnu územního plánu u pozemku parc. č. XD (pozn. NSS: stěžovatel neuvedl číslo pozemku za lomítkem). Byli si tedy plně vědomi toho, že jde o pozemek nezastavitelný.

[8] Judikatura definuje dobrou víru jako subjektivní nevědomost (rozsudek Krajského soudu v Praze z 13. 10. 2021, čj. 55 A 115/2020-59, bod 66). Otázka dobré víry žalobců tak nemůže být odvozována pouze ze sdělení z 7. 6. 2017, ale také se zřetelem k výše uvedeným důvodům, kvůli kterým žalobci věděli o tom, že pozemek parc. č. XA je nezastavitelný. Pokud žalobci věděli o nesprávném postupu stavebního úřadu, který vydal sdělení z 7. 6. 2017 v rozporu s územním plánem, tak tomuto sdělení nemohli důvěřovat (rozsudek NSS z 23. 10. 2012, čj. 1 As 145/2012-48, bod 20).

[9] Stavební úřad opřel sdělení z 7. 6. 2017 o ustanovení § 79 odst. 2 písm. p) stavebního zákona: *Rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas nevyžadují bazén(y) do 40 m² zastavěné plochy na zastavěném stavebním pozemku rodinného domu nebo stavby pro rodinnou rekreaci v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše umístěný v odstupové vzdálenosti nejméně 2 m od hranice pozemku, a jeho související technické zařízení.* Pozemek parc. č. XA přitom nebyl zastavěný, nenacházel se u rodinného domu, postavený bazén má více než 40 m² a žalobci měli od stavebního úřadu jasnou informaci, že pozemek parc. č. XA je nezastavitelný. Žalobci však vybudovali bazén v rozporu se sdělenými podmínkami. O skutečnosti, že pozemek parc. č. XA je nezastavitelný, i kdyby byl přiřčen k pozemku parc. č. XB, věděli žalobci i díky sdělení stavebního úřadu z 29. 3. 2017. Žalobci tak nemohli mít legitimní očekávání, že sdělení z 7. 6. 2017 je v souladu se stavebním zákonem. Ostatně

sdělení z 29. 3. 2017 žalobci připojili k žádosti, o které stavební úřad rozhodl sdělením z 7. 6. 2017. Žalobci navíc zpevnili plochu v okolí bazénu, která nebyla ve sdělení z 7. 6. 2017 zahrnuta.

[10] Krajský soud uvedl, že stavební úřad měl přerušit řízení o dodatečném povolení stavby do doby vydání nového územního plánu. O zamítnutí žádosti o prodloužení tohoto přerušování rozhodl stavební úřad usnesením z 1. 7. 2021, přičemž stěžovatelé nepodali proti tomuto usnesení žádný opravný prostředek. Stavební úřad poskytl žalobcům dostatečnou lhůtu 6 měsíců k doložení podkladů a vysvětlil, že se výhledově nedá očekávat schválení nového územního plánu, neboť k jeho návrhu bylo učiněno mnoho námitek a připomínek. Povinnost správního orgánu přerušit řízení přitom není automatická (rozsudek Krajského soudu v Brně v bodě [5] tohoto rozsudku). Stavební úřad také nemohl předjímat, zda nový územní plán bude schválen v souladu s představami žalobců. Tento nový územní plán není schválen ani v době podání této kasační stížnosti (pozn. NSS: kasační stížnost byla Nejvyššímu správnímu soudu doručena dne 13. 2. 2023). Stavební úřad přitom musel vycházet ze skutkového a právního stavu, který existoval v době vydání rozhodnutí.

[11] V nyní projednávaném případě nenastaly takové výjimečné okolnosti, které by odůvodnily tak dlouhé přerušování řízení. Z judikatury vyplývá, že na přerušování řízení o dodatečném povolení stavby podle § 64 odst. 3 správního řádu nemá žadatel nárok, neboť povinnost správního orgánu vždy přerušit řízení by mohla značně prodloužit, ne-li paralyzovat, odstraňování nepovolených staveb. Takové přerušování řízení vyžaduje mj. i souhlas všech účastníků řízení (rozsudek Krajského soudu v Praze z 12. 4. 2019, čj. 45 A 101/2017-37, body 15 a 16). Takový souhlas účastníků řízení ovšem nebyl opatřen. K ochraně dobré víry může správní orgán podle § 2 odst. 3 správního řádu přihlídnout, nicméně stěžejní je pro správní orgán zásada legality podle § 2 odst. 1 správního řádu. Dobrá víra přitom není žádným z kritérií, ke kterým by se muselo přihlížet podle § 129 odst. 3 stavebního zákona. Pokud stavebník neobstará požadované podklady, tak stavební úřad musí řízení zastavit. Jedná se o projev zásady rychlosti, hospodárnosti a legality. Stavební úřad žalobce o povinnosti zastavit řízení poučil v usnesení z 1. 7. 2021.

[12] Řízení bylo zastaveno proto, že žalobci nepředložili nezbytné podklady, například projektovou dokumentaci k bazénu. Projednávaný a zatím neschválený nový územní plán byl v tomto ohledu irelevantní. Taktéž irelevantní ve vztahu ke stavebnímu zákonu je i tvrzení žalobců, že odstranění stavby jim může způsobit majetkovou škodu. Rozhodnutím o zastavení řízení nebylo do majetkové sféry žalobců zasaženo, neboť žalobci mohou znovu požádat o dodatečné povolení bazénu.

Vyjádření žalobců

[13] Sdělení z 7. 6. 2017 se výslovně vztahuje k pozemkům parc. č. XB a XA. Tuto skutečnost potvrzuje i usnesení z 13. 10. 2020, které uvádí, že zrušuje sdělení týkající se stavby bazénu právě na pozemcích parc. č. XB a XA. Otázka budoucího přiřčení pozemku parc. č. XA k pozemku parc. č. XB nijak nesouvisí s otázkou, zda lze na pozemku parc. č. XA postavit bazén. Sdělení z 7. 6. 2017 vydal stavební úřad na základě ohlášení žalobců o stavbě bazénu, přičemž toto sdělení vydal po sdělení z 13. 12. 2016. Jednalo se tedy o novější a konkrétnější akt, který v žalobcích logicky vyvolal dobrou víru, že bazén mohou postavit.

pokračování

[14] Odkazy stěžovatele na judikaturu (bod [8] tohoto rozsudku) nejsou na nyní projednávaný případ aplikovatelné, neboť ta vyžaduje kumulativní splnění několika podmínek, k čemuž v tomto případě nedošlo. Žalobci neuvedli nepravdivé údaje a nemohli vědět o nesprávném postupu stavebního úřadu. Účastníci nemohou kontrolovat, zda správní orgán postupuje legálně. Za správnost vlastního postupu odpovídá veřejná moc, nikoliv její adresáti, a případné nedostatky je nutno přičítat právě jí (nález Ústavního soudu z 4. 9. 2018, sp. zn. I. ÚS 17/16, bod 18).

[15] Pokud stavební úřad mohl po třech letech zasáhnout do dobré víry žalobců, navíc jestliže bazén nemá negativní vliv na zájmy jiných osob, pak mohl také s ohledem na konkrétní okolnosti přerušit řízení a vyčkat na schválení nového územního plánu. V nyní projednávaném případě byly naplněny předpoklady pro takový postup. Zároveň není pravdou, že by žalobci ohlásili bazén o ploše do 40 m², ale ve skutečnosti zastavěli větší plochu. Původně byla plocha okolo bazénu vysypána kamenivem, nicméně po výhradách stavebního úřadu žalobci sanovali místo navezením zeminy. V době podání tohoto vyjádření (pozn. NSS: vyjádření bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno dne 18. 4. 2023) již je nový územní plán schválen, tedy není pravdou, že se v době zastavení řízení nenacházelo toto schvalování v pokročilé fázi. Nový územní plán, který nabývá účinnosti dne 19. 4. 2023, definuje pozemek parc. č. XA jako zeleň soukromou a vyhrazenou.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Kasační stížnost není důvodná.

Existence dobré víry žalobců

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda byli žalobci v dobré víře, že mohou postavit bazén bez příslušných povolení. „Pod pojmem dobrá víra je (...) 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. Nelze ji přitom zaměňovat s pouhou nevědomostí a vždy je třeba přihlídnout ke konkrétním okolnostem posuzované věci“ (rozsudek NSS z 4. 1. 2017, čj. 7 As 279/2016-25, bod 8 a tam citovaná judikatura). „Posouzení, zda svědčí účastníkovi řízení dobrá víra, záleží vždy na konkrétních skutkových a právních okolnostech. Pro vznik a trvání dobré víry je podstatná zejména doba, která uplynula od vydání nezákonného rozhodnutí, ale také příčina, míra a povaha zjištěné nezákonnosti“ (rozsudek NSS z 12. 2. 2015, čj. 2 As 241/2014-36, bod 30). Dobrá víra adresáta veřejné správy přitom nemůže být založena, „pokud od počátku postupoval nezákonně a sám si toho byl vědom“ (rozsudek NSS z 26. 11. 2020, čj. 8 As 167/2019-44, bod 15).

[18] Nejvyšší správní soud dále v rozsudku z 11. 10. 2023, čj. 2 As 220/2022-45, dovodil: „Princip dobré víry působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci (...). Lze souhlasit v tom, že ochrana dobré víry (případně též legitimního očekávání) je významným právním principem, který by orgány veřejné moci měly při svém rozhodování sledovat“ (bod 23). „Dobrá víra (však) nemůže sloužit k popření jasného textu zákona. Jde o

korektiv takové nespravedlnosti, kterou by nebylo možné řešit a vyřešit běžnými procesními postupy. Ani zájem na ochraně práv nabytých v dobré víře proto nemůže zhojit či vyvážit nezákonnost postupu správních orgánů. Aprobace takového postupu soudem by v podstatě znamenala rezignaci na úlohu správního soudnictví jako jedné z hlavních záruk zákonnosti výkonu veřejné správy“ (bod 24). „Legitimní očekávání na straně adresátů veřejné správy mohou zpravidla založit pouze jednání a postupy, které jsou v souladu se zákonem a v jeho mezích a nikoli v rozporu se zákonem. Zcela výjimečně může být do určité míry přiznána soudní ochrana i očekávání adresáta veřejné správy, které je založeno jednáním ultra vires, jde-li např. o dlouhodobou a dosud nikým a nijak nezpochybňovanou správní praxi nebo akty, které se zřetelně neprotiví ustanovení zákona nebo soudní judikatuře a které nebyly vyvolány, vydány nebo udržovány korupcí nebo jiným trestným nebo nepoctivým jednáním úředních osob či na základě nepravdivých, nesprávných či neúplných údajů. Zároveň musí být dána absence konkurujícího závažného veřejného zájmu“ (bod 25).

[19] Z výše citované judikatury vyplývá, že dobrou víru (či legitimní očekávání) adresáta veřejné správy může vyvolat obecně pouze takový způsob rozhodování správního orgánu, který je v souladu se zákonem. Dobrou víru nicméně zcela výjimečně může vyvolat i takový způsob rozhodování správního orgánu, který je v rozporu se zákonem. Takový rozpor však nesmí být evidentní, nesmí být vyvolán nepoctivým jednáním správního orgánu či adresáta veřejné správy a nesmí být v rozporu se závažným veřejným zájmem. Jinými slovy – institut dobré víry je natolik specifický, že by se měl aplikovat pouze ve zcela výjimečných případech a v omezené míře. Zásada „*neznalost práva neomlouvá*“ totiž neplatí pouze pro správní orgány, ale též pro adresáty veřejné správy. Ne každé selhání či nesprávné právní posouzení správního orgánu tak může v adresátovi veřejné správy vyvolat dobrou víru. Jestliže jsou například adresátovi veřejné správy z předchozích aktů správního orgánu jemu adresovaných známy určité právní závěry, od kterých se bez odůvodnění či změny podstatných okolností zcela liší právní závěry jím dovolávaného aktu, tak se adresát veřejné správy nemůže dovolávat své dobré víry. Dobrá víra by totiž obecně měla být založena na základě nevědomosti adresáta aktů veřejné správy, který vzhledem k okolnostem věci nevěděl a nemohl vědět o nesprávnosti takového aktu.

[20] Výše popsané závěry aplikoval Nejvyšší správní soud například ve své judikatuře, která se týkala fotovoltaiických elektráren. Na elektrárny, které byly uvedeny do provozu do konce roku 2010, se vztahovala pro provozovatele výhodná výkupní cena elektřiny. Správní soudy se v těchto případech musely zabývat mj. i otázkou dobré víry provozovatelů elektráren v licenci udělenou Energetickým regulačním úřadem. Elektrárny musely být dokončeny a revizní posudky, na základě kterých byly licence udělovány, musely být vypracovány právě do konce roku 2010, a v některých případech byly vypracovány za „*nestandardních*“ okolností. Některá soudní rozhodnutí tehdy dospěla k závěru, že nemohla být dána dobrá víra provozovatele, jelikož ten musel vědět, že předložený revizní posudek není dostatečný k vydání licence. Zároveň však bylo potřeba ve vztahu k provozovateli zmírnit negativní dopady odebrání licence, neboť to byl Energetický regulační úřad, kdo měl nedostatky revizního posudku zjistit a licenci neudělit (rozsudek NSS z 30. 9. 2021, čj. 8 As 127/2019-288, bod 53 a následující).

[21] Nejvyšší správní soud k otázce dobré víry stavebníka vůči rozhodování stavebního úřadu dovodil: „*Posouzení souladu záměru stavebníka se zákonnými požadavky je v první řadě*

pokračování

úkolem správních orgánů, které k tomu mají disponovat takovým personálním a odborným zázemím, aby jej zevrubně posoudily a v případě rozporu s právními předpisy patřičně reagovaly“ (právní věta v rozsudku NSS z 12. 2. 2015, čj. 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“ (bod 36). „Stavebník se nemůže zpravidla dovolávat dobré víry tehdy, pokud realizoval záměr bez povolení, případně jej realizoval způsobem výrazně odlišným od schválené projektové dokumentace, anebo sám způsobil, že stavební úřad nemohl řádně splnit svoji zákonnou povinnost posoudit záměr a vydat takové rozhodnutí, které by vycházelo z pravdivého vylíčení rozhodných skutečností. Jedná se tedy ve všech případech o závažné chyby na straně stavebníka. (...) Ustanovení § 94 odst. 5 by se nepoužilo např. v případě, že by bylo zjištěno, že pravomocné rozhodnutí bylo vydáno na základě nepravdivých údajů uvedených žadatelem v žádosti nebo v průběhu řízení o žádosti, což by znamenalo, že nemohl být v dobré víře. Pokud bude naopak rozpor rozhodnutí s právními předpisy mít původ pouze v postupu správního orgánu, aniž by k tomu účastník řízení svým přičiněním jakkoliv přispěl (např. správní orgán nesprávně hodnotil nějaký důkaz nebo ignoroval obsah závazného stanoviska), nebo o tom věděl a je tak v dobré víře, že rozhodnutí bylo vydáno správným postupem, bude třeba jeho v dobré víře nabytá práva šetřit. Vedle toho nelze přiznat dobrou víru ani takovému jednání stavebníka, které je bezpochyby v příkrém a naprosto zjevném rozporu se základními zásadami územního plánování, ochrany životního prostředí a veřejného zdraví. A to ani tehdy, pokud stavebník neuvede stavební úřad v omyl a stavební úřad povolení k umístění či ke stavbě v rozporu se zákonem vydá“ (bod 35 výše citovaného rozsudku).

[22] Nejvyšší správní soud má na základě závěrů výše citované judikatury za to, že žalobci nebyli v dobré víře. Prvotní příčinou vzniku nyní projednávaného sporu bylo (později zrušené) sdělení stavebního úřadu z 7. 6. 2017. Sdělení z 7. 6. 2017 přitom bylo skutečně vydáno po sděleních stavebního úřadu z 13. 12. 2016 a 29. 3. 2017, ve kterých stavební úřad výslovně uvedl, že pozemek parc. č. XA je definován jako nezastavitelný se zemědělským využitím (tato sdělení se ovšem týkala rozdělení pozemku č. XA a záměru jeho oplocení, nikoliv záměru bazénu). Ve sdělení z 7. 6. 2017 však stavební úřad svůj názorový obrat od sdělení z 13. 12. 2016 a 29. 3. 2017 nevysvětlil. Ani stěžovatel v kasační stížnosti neuvádí žádný důvod této změny v názoru stavebního úřadu. Adresát veřejné správy v případě takové názorové změny obecně není povinen si domýšlet, jaké důvody správní orgán k ní vedly, zda je nový právní závěr zákonný a zda se má novým právním závěrem vůbec řídit. Je to totiž stavební úřad, kdo má primárně disponovat takovým personálním a odborným zázemím, aby žádost zevrubně posoudil a v případě rozporu s právními předpisy patřičně reagoval, neboť nelze na stavebníka plně přenášet povinnosti orgánů státní správy (bod [21] tohoto rozsudku).

[23] Nejvyšší správní soud nicméně dává za pravdu stěžovateli v tom, že žalobcům měl být tento názorový obrat stavebního úřadu podezřelý, jelikož nebyl nijak odůvodněn. Žalobci přitom znali původní právní závěry stavebního úřadu, dle kterých byl pozemek parc. č. XA zemědělský a nezastavitelný. Nemohou se tedy dovolávat své nevědomosti o (ne)zastavitelnosti pozemku parc. č. XA. Nejvyšší správní soud tak shledává, že dobrá víra žalobců nemohla být sdělením z 7. 6. 2017 založena, resp. nesouhlasí s konstatováním krajského soudu bodě 23 jeho rozsudku, že „učinil-li stavební úřad vůči žalobcům

formalizovaný úkon, jímž je ujistil, že stavba bazénu nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení, pak u nich přirozeně vyvolal legitimní očekávání, že žádný schvalovací akt k zahájení stavebních prací nepotřebují. Z pohledu žalobců je tedy zcela legitimní, že (...) neměli potřebu nadále zkoumat, zda se stavba nachází v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše [§ 79 odst. 2 písm. p) stavebního zákona].“

[24] Stěžejní okolností nyní posuzované věci je ovšem ta skutečnost, že to byl stavební úřad, kdo nesprávně a nekonzistentně posuzoval otázku zastavitelnosti pozemku parc. č. XA. „Je totiž věcí státu, aby ve správních řízeních, která vede, nechyboval, a pokud k tomu přeci jenom dojde, aby zásadně nesl následky svých pochybení“ (nálezn Ústavního soudu z 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16, bod 56). Stěžovatel netvrdí, že by toto nekonzistentní rozhodování stavebního úřadu bylo zapříčiněno úmyslným, dokonce ani neúmyslným, jednáním žalobců. Vlastní pochybení stavebního úřadu proto nemůže jít zcela k tíži žalobců, jestliže k němu nepřispěli. Tomu nasvědčuje skutečnost, že sdělení z 29. 3. 2017 sami žalobci připojili k žádosti, o které stavební úřad rozhodl sporným sdělením z 7. 6. 2017. Nijak jej tedy nezamlčeli. Popsané pochybení stavebního úřadu tedy sice nezaložilo dobrou víru žalobců, založilo však výjimečnou okolnost, kterou bylo třeba v dalším řízení zohlednit. Nejvyšší správní soud proto v tomto ohledu koriguje odůvodnění krajského soudu o vzniku dobré víry žalobců.

Zohlednění výjimečné okolnosti při rozhodování o přerušení řízení

[25] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda se výše popsaná výjimečná okolnost měla promítnout do rozhodování stavebního úřadu o přerušení řízení o dodatečném povolení stavby do doby, kdy bude schválen nový územní plán. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že správní orgán musí rozhodovat podle skutkového a právního stavu, který existuje v době jeho rozhodování a že k přerušení řízení o dodatečném povolení stavby z důvodu schvalování nového územního plánu by mělo docházet jen výjimečně. To však nic nemění na tom, že stavební úřad měl při rozhodování o přerušení řízení, respektive při jeho prodloužení, vzít v potaz právě pochybení, kterého se sám dopustil.

[26] Stěžovatel opomíjí zásadní skutečnost, že bazén byl vybudován na základě sdělení z 7. 6. 2017, kterým stavební úřad tuto stavbu nejdříve „posvětil“, a následně o více než 3 roky poté, usnesením z 13. 10. 2020, tuto stavbu *de facto* označil za neoprávněnou (resp. uvedl, že vyžadovala příslušná povolení). Tento obrat v právním závěru sice stavební úřad odůvodnil tím, že předchozí sdělení z 7. 6. 2017 bylo nesprávné, nicméně v usnesení z 13. 10. 2020 stavební úřad nevysvětlil, proč tedy sdělení z 7. 6. 2017 vůbec vydal.

[27] Jestliže tedy stavební úřad svým selháním uvedl žalobce v omyl, tak měl tuto skutečnost při rozhodování o přerušení řízení následně vzít v potaz jako výjimečnou okolnost svědčící ve prospěch žalobců. Stavební úřad zohledněním těchto okolností mohl zmírnit negativní dopady, které žalobcům vyvstaly po zrušení sdělení z 7. 6. 2017. Jedním z možných způsobů tohoto zmírnění by mohlo být právě vyčkání na nový územní plán, jestliže by bylo možné rozumně očekávat, že nový územní plán bude přijat v relativně přiměřené době (bod [29] tohoto rozsudku). Námitku stěžovatele, že spíše než zásadu ochrany dobré víry musí správní orgány dodržovat zásadu legality, považuje Nejvyšší

pokračování

správní soud, za nepřiléhavou. Správní orgány samozřejmě musí jednat a rozhodovat v souladu se zásadou legality. Vyčkání na změnu územního plánu, kterou by bylo možné očekávat v přiměřené době, by však bez dalšího rozpor se zásadou legality nezakládalo.

[28] Pokud stěžovatel poukazuje na další okolnosti věci, a sice že žalobci postavili větší bazén, než směli, že neoprávněně zpevnili plochu okolo bazénu a že postavili bazén pouze na pozemku parc. č. XA, ačkoliv jej směli postavit při hranici obou pozemků parc. č. XA a XB, pak jde o okolnosti, které rovněž mohly být zohledněny při rozhodování o přerušení řízení. Nemohou však bez dalšího zpochybnit závěr, že stejně tak mělo být zohledněno selhání stavebního úřadu. Bude-li tedy v dalším řízení rozhodováno o přerušení řízení, musí být váženy všechny okolnosti věci, včetně výše popsané výjimečné okolnosti věci spočívající v obratu v právním závěru stavebního úřadu.

[29] Stěžovatel v kasační stížnosti dále uvedl, že proti návrhu nového územního plánu bylo podáno mnoho námitek a připomínek, pročez lze předpokládat úpravu návrhu nového územního plánu a opakované veřejné projednání. Nesporuje však konstatování v bodě 32 rozsudku krajského soudu, že proti návrhu změny využití pozemku parc. č. XA nebyla podána žádná námitka či připomínka. Správní orgány právě tuto skutečnost mohly vzít v potaz a v rámci rozhodování o přerušení řízení jen na omezenou dobu mohly průběžně vyhodnocovat, jak postupuje příprava nového územního plánu. Tedy zda skutečně platí obava, že by řízení o dodatečném povolení stavby bylo přerušováno na nepřiměřenou a relativně neomezenou dobu.

[30] Námitka stěžovatele, že se žalobci nebránili proti usnesení z 1. 7. 2021, je irelevantní. Předmětem tohoto soudního přezkumu je rozhodnutí stěžovatele, ve kterém potvrdil usnesení stavebního úřadu z 30. 8. 2021 o zastavení řízení o dodatečném povolení stavby. Jedním z argumentů rozhodnutí stěžovatele (strana 5) byla i úvaha stěžovatele, že stavební úřad v nyní projednávaném případě nemohl přerušit řízení do doby schválení nového územního plánu, neboť byl vázán právním stavem, který existoval v době jeho rozhodování. Sám stěžovatel si tedy byl vědom skutečnosti, že se k otázce přerušení řízení má ve svém rozhodnutí vyjádřit. Platí totiž, že *odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy* (§ 89 odst. 2 správního řádu). Odvolací orgány tedy mají posuzovat soulad předcházejícího řízení s právními předpisy. Stěžovatel tak měl také posoudit, zda byly dány důvody pro prodloužení přerušení řízení i přesto, že se žalobci nebránili samostatným odvoláním proti usnesení z 1. 7. 2021 (touto otázkou se ostatně stěžovatel, byť stručně, zabýval na straně 5 svého rozhodnutí, jak je uvedeno výše).

[31] Nejvyšší správní soud považuje za nedůvodnou také námitku stěžovatele, že stavební úřad správně zastavil řízení o dodatečném povolení stavby, neboť žalobci nedoložili požadované podklady, v čemž jim podle stěžovatele nic nebránilo (bod[12] tohoto rozsudku). Stavební úřad výzvou z 1. 2. 2021, čj. OV/5006/20/Pol/328, vyzval žalobce, aby pro účely rozhodnutí o jejich žádosti o dodatečném povolení bazénu předložili mj. i souhlasné závazné stanovisko Magistrátu města Kladna, oddělení architektury, územního plánování a rozvoje města. Žalobci si v daném řízení již zjevně byli vědomi toho, že v době rozhodování o jejich žádosti o dodatečném povolení bazénu byl pozemek parc. č. XA určen k zemědělskému využití, a tedy že by souhlasné závazné stanovisko logicky nemohli

předložit. Žalobci proto v takové situaci požádali stavební úřad, aby zohlednil výše popsanou výjimečnou okolnost a přerušil řízení do doby schválení nového územního plánu. Krajský soud, byť tento svůj postup výslovně neodůvodnil, se pak logicky zabýval právě postupem stavebního úřadu při rozhodování o prodloužení přerušení řízení. Pochybení v rámci tohoto rozhodování totiž mohlo představovat vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o zastavení řízení o dodatečném povolení, tedy mohla mít dopad do práv žalobců.

[32] S argumentací stěžovatele závěry uvedenými v bodech 15 a 16 rozsudku Krajského soudu v Praze čj. 45 A 101/2017-37 (bod [11] tohoto rozsudku) se Nejvyšší správní soud naopak ztotožňuje. V tomto rozsudku je vysvětleno, že v řízení o dodatečném povolení stavby, ačkoli formálně vzato jde o řízení o žádosti, nelze použít právní úpravu plynoucí z § 64 odst. 2 správního řádu. Podle tohoto ustanovení správní úřad k žádosti žadatele řízení přerušit musí. Pouze pokud jde o dobu přerušení, z návrhu žadatele správní orgán sice vychází, avšak uváží o ní sám (§ 64 odst. 5 správního řádu). Žadatel tedy má nárok na přerušení řízení, nemá však nárok na to, aby bylo přerušeno po jakoukoliv dobu, kterou požaduje. Řízení o dodatečném povolení stavby ovšem navazuje na z moci úřední zahajované řízení o odstranění stavby, které se podáním žádosti o dodatečné stavební povolení ze zákona přerušuje (§ 129 odst. 2 stavebního zákona). Při povinnosti správního orgánu vždy k žádosti žadatele přerušit řízení, by přerušování řízení o dodatečném povolení stavby zároveň automaticky prodlužovalo ze zákona přerušené řízení o odstranění stavby, což by mohlo značně prodloužit, ne-li zcela paralyzovat, odstraňování nepovolených staveb. V řízení o dodatečném povolení stavby se proto, pokud jde o přerušování řízení na žádost účastníka, uplatní právní úprava plynoucí z § 64 odst. 3 správního řádu. Žadatel o dodatečné stavební povolení (stejně jako kterýkoli jiný účastník tohoto řízení) tedy nebude mít na přerušování řízení nárok. Přerušování řízení bude možné jen za splnění v § 64 odst. 3 správního řádu uvedených podmínek, kterými jsou důležité důvody pro přerušování řízení, souhlas všech účastníků řízení a splnění podmínky, že přerušování řízení nebude v rozporu s veřejným zájmem. Tyto podmínky samozřejmě neplatí pro přerušování řízení výslovně stanovené pro případ, kdy žádost o dodatečné stavební povolení nemá požadované náležitosti (§ 111 odst. 3 ve spojení s § 129 odst. 2 stavebního zákona), neboť jde o zvláštní právní úpravu.

[33] S ohledem na tyto závěry proto musí Nejvyšší správní soud korigovat závazný právní názor krajského soudu vyslovený v bodě 36 jeho rozsudku, a sice, že bylo na místě řízení přerušit do doby vydání nového územního plánu. Tento právní názor totiž nezohledňuje, že pro přerušování řízení o dodatečném povolení stavby musí být vedle důležitého důvodu pro přerušování řízení splněny i podmínky další. Platí však, že stavební úřad při posuzování důležitého důvodu měl náležitým způsobem vzít v úvahu výjimečnou okolnost spočívající v postupu samotného stavebního úřadu (bod [24] tohoto rozsudku). Lze dodat, že se krajský soud dalšími podmínkami zabývat nemohl, jestliže se jimi ve svých rozhodnutích nezabývaly správní orgány. Nemohl ovšem bez dalšího zavázat stavební úřad k přerušování řízení, ale pouze k náležitému zohlednění výše popsaných výjimečných okolností dané věci při tomto rozhodování.

[34] I po korekci závěrů krajského soudu však platí, že se stavební úřad dopustil vady řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí stěžovatele (§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.). Zrušující důvody krajského soudu proto obstojí v podstatné, převažující míře. Nejvyšší

pokračování

správní soud pouze korigoval dílčí důvody a právní úvahy vedoucí ke správnému rozhodovacímu důvodu.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[36] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobci naopak úspěch měli, a proto jim Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení přiznal.

[37] Zástupci žalobců náleží odměna za poskytnutí jednoho úkonu právní služby dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), spočívajícího ve vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], při sazbě 2 480 Kč za úkon za každého z žalobců [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 12 odst. 4 advokátního tarifu]. Pokud jde o náhradu hotových výdajů advokáta, ta je stanovena paušálně v § 13 odst. 3 advokátního tarifu, a to ve výši 300 Kč za úkon právní služby za každého z žalobců. Celkem je tedy stěžovatel povinen zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení ve výši 5 560 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 27. března 2024

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu