



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Faisala Husseiniho v právní věci žalobkyně: **MESANA Real s. r. o.**, Máchova 2161, Tachov, zastoupená advokátem JUDr. PhDr. Stanislavem Balíkem, Ph.D., Kolínská 1686/13, Praha 3, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I. ČEZ Distribuce, a. s.**, Teplická 874/8, Děčín IV-Podmokly, zastoupená advokátem Mgr. Radkem Pokorným, Klimentská 1216/46, Praha 1, **II. MUDr. I. S.**, proti rozhodnutí ministra pro místní rozvoj ze dne 15. 11. 2011, čj. 27824/2011-31-4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 1. 2023, čj. 9 A 325/2011 - 163,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 1. 2023, čj. 9 A 325/2011 - 163, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí ministra pro místní rozvoj ze dne 15. 11. 2011, čj. 27824/2011-31-4, **se ruší** a věc se mu **vrací** k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši **41 456 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. PhDr. Stanislava Balíka, Ph.D., advokáta.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Nejvyšší správní soud se v této věci bude zabývat otázkou dobré víry žalobkyně v práva nabytá rozhodnutím o umístění a povolení stavby fotovoltaické elektrárny. V této souvislosti se vyjádří též k výkladu § 111 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

1. Vymezení věci

[2] Městský úřad Nový Knín (stavební úřad) rozhodl dne 13. 4. 2010 ve spojeném územním a stavebním řízení na základě žádosti žalobkyně o umístění a povolení stavby „*Fotovoltaická elektrárna na výrobu elektrické energie (stavba dočasná)*“ (FVE) na pozemku parc. č. XA v k. ú. N. H.. Krajský úřad Středočeského kraje v odvolacím řízení dne 30. 7. 2010 částečně změnil rozhodnutí stavebního úřadu tak, že do jeho výroku doplnil, že se stavba FVE umísťuje a povoluje též na pozemku parc. č. XB v k. ú. N. H.; jako nepřípustné zamítl odvolání osoby zúčastněné na řízení II.

[3] Žalovaný rozhodnutím ze dne 24. 5. 2011 na základě podnětu k zahájení přezkumného řízení podaného osobou zúčastněnou na řízení II zrušil obě uvedené rozhodnutí a věc vrátil stavebnímu úřadu k dalšímu řízení. Žalovaný vyčetl správním orgánům řadu pochybení, kterých se dopustily při rozhodování o žádosti žalobkyně. Mezi nimi též to, že stavební úřad dostatečně neověřil účinky budoucího užívání stavby ve smyslu § 111 odst. 2 stavebního zákona. Zdůvodnil, že ČEZ Distribuce (v tomto řízení osoba zúčastněná na řízení I) vydala dne 11. 8. 2009 kladné stanovisko o možnosti připojení FVE k distribuční soustavě, toto stanovisko však označila za předběžné s tím, že konečné stanovisko bude vydáno po předložení studie o připojitelnosti. Dne 22. 3. 2010 vydala ČEZ Distribuce další stanovisko, v němž žalobkyni sdělila, že stavbu FVE nelze připojit do distribuční sítě. Stavební úřad přesto dne 13. 4. 2010 vydal kladné rozhodnutí o povolení stavby. Připojení k distribuční soustavě je přitom pro funkčnost stavby FVE, tedy výroby elektrické energie, klíčové. Jednoznačné stanovisko provozovatele distribuční soustavy tedy bylo pro rozhodování stavebního úřadu v dané věci nezbytné. Krajský úřad toto pochybení k odvolání ČEZ Distribuce nenapravil, vycházel totiž z tehdy nepravomocného rozhodnutí Energetického regulačního úřadu (ERÚ), které stanovilo, že ČEZ Distribuce je povinná uzavřít s žalobkyní smlouvu o připojení. Pravomocné rozhodnutí ale bylo nezbytným podkladem pro rozhodnutí ve věci. Krajský úřad potvrdil stavební povolení, i přestože mu bylo známo, že v té době probíhá řízení o rozkladu proti rozhodnutí ERÚ. Žalovaný v závěru svého rozhodnutí dodal, že újma, která vznikla žalobkyni na jejím subjektivním právu zrušením rozhodnutí stavebního úřadu, není ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla veřejnému zájmu pravomocným rozhodnutím vydaným v rozporu s právními předpisy.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně rozklad, v němž mj. namítla, že práva z rozhodnutí stavebního úřadu nabyta v dobré víře a pochybení zapříčinily správní orgány. Současně jiným účastníkům řízení nevznikla žádná újma v souvislosti s rozhodnutím stavebního úřadu. Naopak žalobkyně vyčíslila svou újmu vzniklou zrušením tohoto rozhodnutí na částku 280 000 000 Kč. Žalovaný měl přezkumné řízení zastavit podle § 94 odst. 4 správního řádu. Ministr pro místní rozvoj zamítl rozklad žalobkyně rozhodnutím ze dne 15. 11. 2011. Sdělil, že ve věci převážil veřejný zájem na zákonnosti rozhodnutí správního orgánu nad zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře, a to zejména proto, že o existenci práv nabytých v dobré víře lze důvodně pochybovat. Žalobkyně si musela být s ohledem na negativní stanovisko ČEZ Distribuce vědoma, že stavba FVE nesplňuje požadavky uvedené v § 111 odst. 2 stavebního zákona. Z rozhodnutí o umístění a povolení stavby jasně vyplývá účel FVE: „*Systém bude vyrobenou elektrickou energii o celkovém výkonu 1950kW dodávat do rozvodu 22kV ČEZ Distribuce a. s.*“ Tento účel ale nemohl být vzhledem k zamítavému stanovisku ČEZ Distribuce naplněn. Ministr

pokračování

doplnil, že ERÚ po novém projednání věci zamítl návrh žalobkyně na stanovení smlouvy o připojení; rozklad proti tomuto rozhodnutí předseda ERÚ zamítl. Ministr dále konstatoval, že ochranné pásmo FVE zasahuje do sousedních pozemků, čímž jsou ve smyslu § 46 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), výrazně omezena vlastnická práva majitelů těchto pozemků. V tom lze jednoznačně spatřovat újmu vzniklou jiným účastníkům řízení. Podmínky pro zastavení přezkumného řízení proto nebyly naplněny.

[5] Žalobkyně se bránila proti rozhodnutí ministra pro místní rozvoj u městského soudu, jenž její žalobu zamítl rozsudkem ze dne 30. 3. 2015. Stejně tak NSS zamítl kasační stížnost podanou proti rozsudku městského soudu, a to rozsudkem ze dne 22. 10. 2015, čj. 10 As 106/2015 - 108. Správní soudy se přiklonily k názoru žalovaného, že si žalobkyně musela být vědoma nemožnosti připojit FVE k distribuční soustavě, a nemůže se proto dovolávat nabytí práv v dobré víře. Současně dovodily, že podmínkou pro to, aby se správní orgány mohly dostatečně zabývat budoucími účinky stavby ve smyslu § 111 odst. 2 stavebního zákona, je prvotní zhodnocení, zda stavba může (fakticky i právně) vůbec fungovat z hlediska účelu, pro který má být na území umístěna a povolena.

[6] Proti rozsudkům správních soudů brojila žalobkyně u Ústavního soudu, který vyhověl její ústavní stížnosti a nálezem ze dne 4. 9. 2018, sp. zn. I. ÚS 17/16, zrušil rozsudek městského soudu i rozsudek NSS. Ústavní soud vyčetl správním soudům, že spojily posouzení otázek významných pro řízení podle stavebního zákona s podmínkami a postupy podle energetického zákona, aniž by pro to byl zřejmý důvod a aniž by vysvětlily, proč žalobkyně měla takovýto postup předpokládat a z tohoto důvodu nebyť v dobré víře. Z okolností věci (sporné řízení o uzavření smlouvy o připojení před ERÚ a civilními soudy) je přitom zjevné, že žalobkyně byla po celou dobu řízení v přesvědčení, že má ČEZ Distribuce zákonnou povinnost připojit FVE k distribuční soustavě a mít pro tento účel rezervovanou kapacitu. To, že žalobkyně musela vědět, že nemá smlouvu o připojení k distribuční soustavě, nemohlo být pro posouzení její dobré víry bez dalšího významné. Aby tato skutečnost vylučovala dobrou víru žalobkyně, *„muselo by v řízení být zjištěno nejen [její] povědomí o tom, že nemá smlouvu o připojení, ale i její povědomí o tom, že uzavření této smlouvy je kritériem významným pro postup stavebního úřadu podle § 111 odst. 2 stavebního zákona a že jím vydané rozhodnutí není věcně správné či v souladu s právními předpisy“*. Nic takového ale nebylo v předcházejícím soudním řízení ani správním řízení zjišťováno (bod 25 nálezu). Ústavní soud tedy uzavřel, že za současného důkazního stavu nemůže obstát závěr, že dobrá víra stěžovatelky není dána.

[7] Co se týče výkladu § 111 odst. 2 stavebního zákona učiněného správními soudy, Ústavní soud uvedl, že účinky budoucího užívání stavby ve smyslu uvedeného ustanovení lze zpravidla ověřit bez toho, že by již předem byly splněny všechny veřejnoprávní podmínky pro její provozování. Pokud by však správní soudy setrvaly na svém stanovisku, že podle § 111 odst. 2 stavebního zákona je povinností stavebního úřadu hodnotit i schopnost stavby dosáhnout jejího účelu nejen ze stavebně-technických hledisek, je podle Ústavního soudu nezbytné, aby se správní soudy zabývaly i rozsahem takového hodnocení a uplatnitelností tohoto požadavku v praxi (body 28-29 nálezu).

[8] Městský soud poté dospěl i při druhém posouzení věci k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji zamítl rozsudkem ze dne 31. 7. 2019. NSS zrušil druhý rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení rozsudkem ze dne 13. 12. 2021, čj. 10 As 377/2019 - 52. Shledal v něm, že městský soud nerespektoval závazný názor Ústavního soudu vyjádřený v rušícím nálezu. Městský soud byl tedy povinen potřetí přezkoumat napadené rozhodnutí žalovaného. Učinil tak v rozsudku ze dne 5. 1. 2023, jímž žalobu zamítl, opětovně totiž dospěl k závěru o chybějící dobré víře na straně žalobkyně. Tento rozsudek je nyní předmětem kasačního přezkumu.

2. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[9] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti poslední uvedenému rozsudku městského soudu kasační stížnost. Uvedla v ní, že napadený rozsudek je pro ni překvapivým rozhodnutím. Městský soud nijak nedoplnil dokazování, pouze ve svém rozsudku polemizuje se závaznými právními názory vyslovenými Ústavním soudem a následně i NSS; rozsudek je rovněž nepřezkoumatelný. Městský soud se odchýlil od závěrů v nálezu. Dále namítla, že městský soud nesprávně dovodil, že se v souzené věci jedná o pochybení správních orgánů, o kterém stěžovatelka, již svědčí rozhodnutí napadené žalobou, musela vědět. O rozhodnutí žalovaného nelze v žádném případě říci, že jí „svědčí“. Stěžovatelka ve správních řízeních nezatajovala žádné skutečnosti, zamítavé stanovisko o připojení bylo vydáno až dne 22. 3. 2010. Případná nezákonnost rozhodnutí krajského úřadu o odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu by byla způsobena čistě pochybením na straně veřejné moci. Krajský úřad rozhodl o odvolání ve prospěch stěžovatelky i přes vědomí o rozkladovém řízení u ERÚ, nelze tak shledat chybějící dobrou víru stěžovatelky ve správnost tohoto rozhodnutí a platí zde presumpce správnosti správních aktů. Dobrou víru stěžovatelky posílil i rozsudek Okresního soudu v Děčíně. Městský soud měl zrušit napadené rozhodnutí pro absenci skutkových zjištění vyvracejících stěžovatelčinu dobrou víru. Závěrem stěžovatelka namítla průtahy v řízení u městského soudu a v této souvislosti porušení čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

[10] Žalovaný odkázal na svá rozhodnutí ve věci a předchozí rozsudek NSS 10 As 106/2015-115 (konkrétně bod 55). Ve shodě s městským soudem je toho názoru, že stěžovatelka nenabyla práva z rozhodnutí stavebního úřadu v dobré víře, a proto nebylo možné zastavit přezkumné řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu.

3. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] NSS úvodem posoudil přípustnost kasační stížnosti, jelikož v této věci již dříve rozhodoval (§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.). NSS rozsudkem 10 As 377/2019 - 52 zrušil druhý rozsudek městského soudu pro nepřezkoumatelnost. Shledal, že se městský soud neřídil závazným názorem Ústavního soudu vyjádřeným v nálezu. Z odůvodnění druhého rozsudku městského soudu proto dostatečně nevyplývalo, jakým způsobem městský soud postupoval při posuzování rozhodných skutečností v souladu se závaznými právními závěry Ústavního soudu. Dalšími kasačními námitkami se NSS nezabýval (k přípustnosti opakované kasační stížnosti v případě předchozího zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost viz nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05, či usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, bod 24).

pokračování

[12] I v nyní podané kasační stížnosti stěžovatelka namítá, že městský soud nerespektoval závazné právní závěry Ústavního soudu v rušícím nálezu, a de facto tedy ani závěry rozsudku NSS 10 As 377/2019 - 52. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem NSS; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se krajský (městský) soud neřídil závazným právním názorem NSS. Kasační stížnost je proto **přípustná a zároveň i důvodná**.

[13] V této věci se žalovaný a následně i městský soud a NSS v rozsudku 10 As 106/2015 - 108 shodli, že lze důvodně pochybovat o existenci dobré víry stěžovatelky, neboť ta již v době řízení u stavebního úřadu věděla o existenci zamítavého stanoviska o připojení stavby FVE k distribuční soustavě; toto připojení je přitom pro stavbu tohoto typu klíčové. Stavba FVE proto podle nich v době rozhodování stavebního úřadu nesplňovala požadavky § 111 odst. 2 stavebního zákona. Ústavní soud s takovým přístupem nesouhlasil a ve svém nálezu vyzdvihl, že orgány nezjišťovaly, zda stěžovatelka věděla, že uzavření smlouvy o připojení k distribuční soustavě (resp. garance budoucího připojení stavby FVE k této soustavě) je kritériem významným pro postup stavebního úřadu podle § 111 odst. 2 stavebního zákona. Za takového stavu nebylo možné dospět k závěru, že stěžovatelka není v dobré víře (zejm. body 22 a 25-27 nálezu).

[14] Podle § 111 odst. 2 stavebního zákona *stavební úřad* (při posuzování žádosti o povolení stavby) *ověří rovněž účinky budoucího užívání stavby*.

[15] Podle § 94 odst. 4 správního řádu, *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*.

[16] Z citovaného § 94 odst. 4 správního řádu je zřejmé, že existence dobré víry účastníka v práva nabytá nezákonným rozhodnutím je jednou z podmínek pro postup podle tohoto ustanovení, tj. zastavení přezkumného řízení. Městský soud ve svém třetím rozsudku opětovně dospěl k závěru, že stěžovatelka nemohla nabýt práva z rozhodnutí stavebního úřadu v dobré víře. Nejdříve shrnul procesní vývoj sporu o povinnosti uzavřít smlouvu o připojení, který probíhal mezi stěžovatelkou a ČEZ Distribuce u civilních soudů, které nakonec rozhodly v neprospěch stěžovatelky. Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 28. 6. 2018, čj. 33 Cdo 2943/2016 - 293, konstatoval, že stěžovatelka nemohla legitimně předpokládat, že předběžným stanoviskem ze dne 11. 8. 2009 jí byl udělen souhlas s připojením FVE k distribuční síti ČEZ Distribuce, neboť byla tímto stanoviskem současně seznámena s tím, že konečné stanovisko bude vydáno až po předložení studie připojitelnosti. V mezidobí se změnila okolnosti rozhodné pro posouzení žádosti o připojení, a proto ČEZ Distribuce mohla a [se zřetelem k zákonné povinnosti podle § 25 odst. 11 písm. a) energetického zákona] musela své předběžné stanovisko revidovat a vydat zamítavé stanovisko o připojení k distribuční soustavě. Ústavní soud odmítl stížnost podanou proti rozsudku Nejvyššího soudu usnesením ze dne 19. 12. 2019, sp. zn. II. ÚS 894/19.

[17] Zamítavé stanovisko ČEZ Distribuce ze dne 22. 3. 2010 tedy nebylo nezákonné, jak stěžovatelka namítala ve správní žalobě. Stěžovatelka přitom měla ke dni vydání rozhodnutí stavebního úřadu o umístění a povolení stavby zamítavé stanovisko k dispozici, takže si musela být ještě před vydáním tohoto rozhodnutí vědoma skutečnosti, že nesplňuje podmínky připojení podle § 3 odst. 1 vyhlášky č. 51/2006 Sb., ve znění účinném do 31. 3. 2010¹. Městský soud dodal, že účelem stavby FVE byla výroba elektrické energie a její dodávka do rozvodové sítě. Tento účel však nemohl být naplněn bez dalších veřejnoprávních kroků, nýbrž toliko za předpokladu připojení FVE k distribuční soustavě podle uvedené vyhlášky. Podmínkou pro to, aby se správní orgány mohly dostatečně zabývat účinky budoucího užívání stavby ve smyslu § 111 odst. 2 stavebního zákona, „je prvotní zhodnocení toho, zda stavba může (fakticky i právně) fungovat z hlediska účelu, pro nějž má být na území umístěna a povolena“ (body 94-95 napadeného rozsudku). Městský soud připomněl důraz na ochranu veřejného zájmu a nutnost posoudit stavbu komplexně.

[18] Následně městský soud dovodil, že „v případě umístování a povolování staveb, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, tak jako stavba FVE, po jejichž dokončení současně nelze bez dalšího započít s jejich užíváním, nýbrž je třeba naplnit podmínky připojení zařízení žadatele k přenosové nebo distribuční soustavě podle § 3 odst. 1 vyhlášky č. 51/2006 Sb., ve znění účinném do 31. 3. 2010, je souhlasné stanovisko provozovatele přenosové nebo distribuční soustavy k žádosti o připojení, vydané postupem podle § 5, a uzavření smlouvy o připojení kritériem významným pro postup stavebního úřadu podle § 111 odst. 2 stavebního zákona. V opačném případě by se totiž schvalování účelu stavby stalo pouze formálním a vedlo by potenciálně k absurdním důsledkům, neboť by umožňovalo umístování a povolování staveb FVE, které by pro absenci naplnění podmínek podle § 3 odst. 1 vyhlášky č. 51/2006 Sb., ve znění účinném do 31. 3. 2010, nemohly být připojeny k přenosové nebo distribuční soustavě. Při uvážení povinnosti stavebního úřadu vycházet při svém hodnocení z celého obsahu žádosti a posuzovat stavbu komplexně, s ohledem na její skutečnou podobu a naplnění účelu zamýšlené stavby, si žalobkyně musela být vědoma, že uzavření smlouvy o připojení, resp. existence souhlasného stanoviska provozovatele přenosové nebo distribuční soustavy k žádosti o připojení, musí být kritériem významným pro postup stavebního úřadu podle § 111 odst. 2 stavebního zákona“ (bod 98).

[19] Městský soud tak uzavřel, že si stěžovatelka musela být v době rozhodování stavebního úřadu vědoma, že nesplňuje podmínky připojení k distribuční soustavě, nezákonnost rozhodnutí stavebního úřadu proto byla způsobena pochybením správních orgánů, o kterém stěžovatelka musela vědět, a přesto na něj před vydáním rozhodnutí či po něm neupozornila. Za takové situace nemůže být dána dobrá víra stěžovatelky ve správnost rozhodnutí stavebního úřadu (bod 99).

[20] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítla, že městský soud, jenž dospěl již potřeby k závěru, že stěžovatelka nemohla nabýt práva z rozhodnutí stavebního úřadu v dobré víře, opětovně nedostál požadavkům nálezů I. ÚS 17/16 a závěry uvedené v jeho rozsudku

¹ Podle § 3 odst. 1 vyhlášky č. 51/2006 Sb., o podmínkách připojení k elektrizační soustavě, ve znění účinném do 31. 3. 2010 jsou podmínkami připojení zařízení žadatele k přenosové nebo distribuční soustavě a) podání žádosti o připojení, b) souhlasné stanovisko provozovatele přenosové nebo distribuční soustavy k žádosti o připojení, vydané postupem podle § 5, a c) uzavření smlouvy o připojení mezi žadatelem a provozovatelem přenosové nebo distribuční soustavy nebo změna stávající smlouvy o připojení.

pokračování

se přičí závazným právním závěrům v tomto nálezu vysloveným. NSS sdílí názor stěžovatelky.

[21] Městský soud svůj postoj zdůvodnil tím, že civilní soudy dospěly k závěru, že stěžovatelka nemohla legitimně očekávat, že vydáním předběžného kladného stanoviska ze dne 11. 8. 2009 jí bylo garantováno budoucí připojení její FVE k distribuční soustavě ČEZ Distribuce, a že následně vydané negativní stanovisko ze dne 22. 3. 2010 nebylo nezákonné. Existence zamítavého stanoviska si stěžovatelka byla vědoma ještě před vydáním rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 13. 4. 2010.

[22] NSS k této části zdůvodnění městského soudu uvádí, že stěžovatelka po obdržení zamítavého stanoviska ČEZ Distribuce vedla s touto společností spor o uzavření smlouvy o připojení. Okresní soud v Děčíně přitom její žalobě vyhověl a stanovil smlouvu o připojení mezi stěžovatelkou a ČEZ Distribuce s termínem připojení do 31. 12. 2010. Rozsudek okresního soudu ovšem zrušil odvolací soud a jeho výrok potvrdil Nejvyšší soud, jenž zamítl stěžovatelčino dovolání. Nejvyšší soud ve svém rozsudku uvedl, že se otázkou, zda stěžovatelce vzniklo na základě stanoviska ČEZ Distribuce ze dne 11. 8. 2009 právo (a ČEZ Distribuce naopak povinnost) na uzavření smlouvy o připojení, doposud ve své rozhodovací praxi nezabýval.

[23] Podle NSS nelze z právě popsanych okolností dovodit nic jiného, než že stěžovatelka byla přesvědčená, že jí vydáním původně kladného stanoviska vzniklo právo na budoucí připojení k distribuční soustavě. Opačný závěr dovodily až civilní soudy (Ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího soudu byla odmítnuta). Za takové situace nebylo možné po stěžovatelce rozumně požadovat, aby předvíдалa, k jakému závěru ERÚ, příp. následně civilní soudy dospějí. Ze shodného důvodu lze předpokládat, že stěžovatelka po celou dobu řízení u stavebního úřadu věřila, že její stavba FVE bude připojena k distribuční soustavě, a bude tak moci plnit svůj účel.

[24] NSS ovšem dodává, že právě učiněný náhled na věc není v nyní posuzovaném případě natolik významný, neboť NSS nesdílí ani závěry městského soudu, co se týče souvislosti mezi splněním podmínek pro připojení stavby FVE k distribuční soustavě stanovených energetickým zákonem a vyhláškou č. 51/2006 Sb. – a povinností stavebního úřadu ověřit účinky budoucího užívání stavby podle § 111 odst. 2 stavebního zákona.

[25] Ústavní soud ve svém nálezu vyčetl správním soudům, že nevysvětlily, proč stěžovatelka měla tuto souvislost (tj. že uzavření smlouvy o připojení je kritériem významným pro postup stavebního úřadu podle § 111 odst. 2 stavebního zákona) předpokládat, a proto nebýt v dobré víře, navíc pokud podklady pro hodnocení právní dovolenosti stavby FVE nejsou předvídány stavebním či zvláštním zákonem jako podklady pro rozhodnutí stavebního úřadu. Z vyhlášky č. 51/2006 Sb., ve znění posledního stavu textu, přitom plyne spíše opak: samotná žádost o připojení zařízení k přenosové soustavě nebo distribuční soustavě, která smlouvě o připojení předchází, se podává *před výstavbou nebo připojením nového zařízení* (§ 4 odst. 1 písm. a) vyhlášky] (body 22, 25-27 a 29 nálezu).

[26] Z napadeného rozsudku plyne závěr, že stavební úřad byl s ohledem na znění § 111 odst. 2 stavebního zákona povinen zkoumat též to, zda stavba FVE splňuje všechny předpoklady pro to, aby mohla po své výstavbě plnit účel předvídaný v žádosti o umístění

stavby a stavební povolení (tj. vyrábět a dodávat elektrickou energii do rozvodu ČEZ Distribuce). Městský soud následně dovodil, že zamýšlený účel nelze s ohledem na charakter stavby FVE naplnit bez dalších veřejnoprávních kroků. Stavební úřad musí o stavbě uvažovat v provozuschopném stavu, přitom „*podmínkou pro to, aby se správní orgány mohly budoucími účinky stavby dostatečně zabývat, je prvotní zhodnocení toho, zda stavba může (fakticky i právně) fungovat z hlediska účelu, pro nějž má být na území umístěna a povolena*“ (body 94-95 napadeného rozsudku; text v kurzívě je citací názoru učiněného NSS v bodu 55 rozsudku 10 As 106/2015 - 108, jež Ústavní soud zrušil). Své závěry městský soud podepřel odkazy na odbornou literaturu, která ve vztahu k § 111 stavebního zákona klade důraz na to, aby stavební úřad zkoumal, zda lze stavbu skutečně realizovat, a aby posuzoval stavbu komplexně.

[27] NSS obecně souhlasí s názorem městského soudu, že se povolení stavby, o níž je zřejmé, že nebude moci v budoucnu plnit svůj účel, jeví jako poněkud absurdní krok. Tento úsudek však sám o sobě nemůže opodstatnit rozšiřující výklad, jež městský soud zaujal ve vztahu k povinnostem stavebního úřadu stanoveným v § 111 odst. 2 stavebního zákona. Stejně tak ani z požadavku, aby stavební úřad zkoumal realizovatelnost stavby a posuzoval ji ve vší komplexnosti s přihlédnutím k její skutečné podobě a všem dostupným podkladům, nevyplývá povinnost stavebního úřadu hodnotit s odkazem na § 111 odst. 2 stavebního zákona též schopnost stavby dosáhnout jejího účelu nejen ze stavebně-technických hledisek, ale i co se týče právní dovolenosti stavby. Ústavní soud přitom upozornil, že ověřit účinky budoucího užívání stavby ve smyslu uvedeného ustanovení lze zpravidla bez toho, aby již předem byly splněny všechny veřejnoprávní podmínky pro její provozování (bod 28 nálezu).

[28] NSS je toho názoru, že městský soud opětovně nedostatečně zjistil a zdůvodnil, proč je zde namístě shledat povědomí stěžovatelky o tom, že garance připojení stavby FVE k distribuční soustavě (v podobě uzavření smlouvy o připojení) je kritériem významným pro postup stavebního úřadu podle § 111 odst. 2 stavebního zákona, a že jím vydané rozhodnutí proto není věcně správné či v souladu s právními předpisy. Pouhé zjištění, že stěžovatelka si byla ještě před vydáním rozhodnutí stavebního úřadu vědoma, že nebude možné stavbu FVE připojit k distribuční soustavě, není pro posouzení absence její dobré víry dostatečné. V této souvislosti nelze odhlédnout ani od skutečnosti, že nemožnost připojení nebylo možné v době rozhodování stavebního úřadu považovat za definitivní. Ze zamítavého stanoviska ČEZ Distribuce ze dne 22. 3. 2010 plyne, že nemožnost připojení je způsobena *aktuálním stavem* elektrizační soustavy s ohledem na instalované elektrárny a objem vydaných kladných stanovisek k žádostem o připojení a ČEZ Distribuce spolu s dalšími provozovateli pracuje na řešení nastalé situace.

[29] Nadto NSS upozorňuje městský soud, že nedbal apelu Ústavního soudu v bodu 29 rušícího nálezu, aby v případě, že setrvá na stanovisku, že podle § 111 odst. 2 stavebního zákona je povinností stavebního úřadu hodnotit i schopnost stavby dosáhnout jejího účelu nejen ze stavebně-technických hledisek, bude třeba, aby se zabýval i rozsahem takového hodnocení a uplatnitelností takového požadavku v praxi. Takové posouzení v napadeném rozsudku chybí.

[30] NSS shrnuje, že s ohledem na závazný právní názor v rušícím nálezu Ústavního soudu neshledal v této věci důvod k tomu, aby stavební úřad zkoumal podle sporného § 111

pokračování

odst. 2 stavebního zákona též to, zda stavba splňuje již v době rozhodování stavebního úřadu o povolení stavby veškeré podmínky svého provozu, aby mohla v budoucnu plnit svůj plánovaný účel. Podle NSS lze usuzovat, že povinnost uložená v § 111 odst. 2 stavebního zákona odpovídá obdobné povinnosti upravené v předchozím stavebním zákoně v § 62 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., jenž za pomoci odkazu na odst. 1 písm. b) shodného ustanovení požadoval, aby stavební úřad zkoumal (tehdy pouze v případě staveb užívaných jako provozovny) účinky budoucího provozu, a to zejména, *zda dokumentace splňuje požadavky týkající se veřejných zájmů, především ochrany životního prostředí, ochrany zdraví a života, a odpovídá obecným technickým požadavkům na výstavbu a zvláštnímu předpisu* (tím byla vyhláška Ministerstva hospodářství č. 174/1994 Sb., kterou se stanoví obecné technické požadavky zabezpečující užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace). Tedy ani z úpravy tehdejšího stavebního zákona nevyplývá nic, co by naznačovalo povinnost stavebního úřadu zabývat se při posuzování budoucích účinků stavby (podle dřívějšího znění *„účinky budoucího provozu“* stavby) tím, zda má stavebník zajištěné veškeré podklady umožňující plnit stavbě svůj účel. Naopak lze z těchto ustanovení dovodit, že cílí na to, aby stavební úřad ve stavebním řízení posoudil především technické otázky typu ochrana před hlukem, výpary, osvětlením a jinými negativními emisemi, případně imisemi spojenými s užíváním stavby poté, co bude po stavbě a kolaudaci užívána.

[31] NSS proto nesouhlasí se závěrem městského soudu, že stěžovatelka nenabyla práva z rozhodnutí stavebního úřadu v dobré víře, protože věděla (příp. měla vědět), že stavební úřad postupoval v rozporu s § 111 odst. 2 stavebního zákona.

[32] NSS v této souvislosti připomíná, že *„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). 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). NSS taktéž připomíná svou judikaturu, která dobrou víru váže k jasnému znění zákona (*„dobrá víra nemůže sloužit k popření jasného textu zákona“*, viz např. rozsudek NSS ze dne 11. 10. 2023, čj. 2 As 220/2022 - 45, bod 24). Evidentní rozpor se zákonem tak zpravidla nemůže založit dobrou víru, zásada *„neznalost práva neomlouvá“* totiž neplatí pouze pro správní orgány, ale též pro adresáty veřejné správy (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2024, čj. 8 As 33/2023 - 40, bod 19). Popsané nedostatky nelze stěžovatelce v této věci přičítat. Ze znění § 111 odst. 2 stavebního zákona totiž nelze jednoznačně dovodit, že by stavební úřad byl povinen posuzovat též možnost stavby splnit svůj účel z právního hlediska.

[33] V případě stěžovatelky pochybil při výkladu § 111 odst. 2 stavebního zákona již ministr pro místní rozvoj, jenž v napadeném rozhodnutí o rozkladu považoval existenci negativního stanoviska o připojení za skutečnost zakládající pochybnost o dobré víře stěžovatelky, což bylo jedním z hlavních z důvodů, proč zamítl její rozklad. NSS proto ruší nejen rozsudek městského soudu, ale i rozhodnutí ministra pro místní rozvoj. Ten bude muset v dalším řízení pečlivě posoudit splnění veškerých podmínek pro postup podle § 94

odst. 4 správního řádu, kterého se stěžovatelka v rozkladu domáhala (tedy podmínek pro zastavení přezkumného řízení), a to i ve vztahu k dalším pochybením, kterých se stavební úřad podle žalovaného dopustil (a krajský úřad je nenapravit) a které žalovaný vyjmenoval ve svém rozhodnutí. Takové posouzení napadené rozhodnutí neobsahuje. Správní orgán má totiž zákonem danou povinnost provést posouzení naplnění podmínek podle uvedeného § 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. (...) Po správních orgánech je v přezkumném řízení požadováno, aby citlivě vážily veškeré okolnosti a vydaly takové rozhodnutí, které by nevyvolalo větší poruchy správy, ani větší újmu účastníkům, než způsobilo původní protiprávní rozhodnutí. Proto také dává v určitých případech přednost možnosti ponechat nezákonné rozhodnutí beze změn. 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*“ (rozsudek ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 As 36/2011 - 79, body 22-24).

4. Závěr a náklady řízení

[34] NSS s ohledem na shora uvedené důvody zrušil rozsudek městského soudu (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Jelikož v této věci byly důvody k tomu, aby bylo zrušeno napadené rozhodnutí ministra pro místní rozvoj již v řízení před městským soudem, NSS zrušil současně i rozhodnutí ministra pro místní rozvoj, kterému věc vrátil k dalšímu řízení [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.]. Ten je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným NSS v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[35] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatelka měla úspěch, má tedy právo na náhradu nákladů řízení o žalobě i kasační stížnosti. NSS je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení.

[36] V řízení o žalobě vedeném **u městského soudu** představovaly náklady řízení stěžovatelky soudní poplatek a odměna a hotové výdaje původního zástupce Mgr. Luďka Šikoly, advokáta, a dále aktuálního stěžovatelčina zástupce, advokáta JUDr. PhDr. Stanislava Balíka, Ph.D., jenž městskému soudu oznámil převzetí zastoupení stěžovatelky podáním ze dne 22. 8. 2022. Tito zástupci dohromady učinili pět uznatelných úkonů právní služby [2x převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, podání repliky ze dne 5. 8. 2014 a vyjádření ze dne 1. 4. 2022; § 1 odst. 1, § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif (dále jen „AT“)], a to v hodnotě 3 100 Kč za každý úkon právní služby, což celkem činí 15 500 Kč. Úkony Mgr. Luďka Šikoly spočívající v doplnění podkladů žaloby ze dne 27. 3. 2012, replice ze dne 31. 8. 2012 a nahlédnutí do spisu dne 28. 4. 2014 a dále úkon stávajícího zástupce stěžovatelky spočívající v nahlédnutí do spisu dne 20. 9. 2022 nevzal NSS v potaz, neboť tyto náklady nepovažoval za důvodně vynaložené. Náhrada hotových výdajů sestává z celkové paušální částky 1 500 Kč (5 × 300 Kč podle § 13 odst. 4 AT). Odměna a hotové výdaje obou zástupců činí 17 000 Kč a soudní poplatek za žalobu 3 000 Kč; celkem tedy náklady řízení o žalobě

pokračování

činí částku ve výši 20 000 Kč. Aktuální zástupce stěžovatelky je plátcem DPH, jeho odměna a hotové výdaje za jeden uznaný úkon právní služby (převzetí a příprava zastoupení) se proto zvyšují o tuto daň ve výši 714 Kč. Dřívější zástupce stěžovatelky se stal plátcem DPH až od 28. 10. 2015, proto se jeho odměna a hotové výdaje za jeden uznaný úkon právní služby po této době učiněný (vyjádření ze dne 1. 4. 2022) zvyšují o tuto daň ve výši 714 Kč. Celková náhrada nákladů řízení před městským soudem činí **21 428 Kč**.

[37] Před NSS se vedla celkem tři řízení, která podáním kasační stížnosti zahájila vždy stěžovatelka. Za tato řízení dosud nebyla přiznána ani zaplacená náhrada nákladů, proto NSS musí nyní určit jejich výši pro všechna tato řízení, včetně předchozích řízení vedených u NSS pod sp. zn. 10 As 106/2015 a sp. zn. 10 As 377/2019.

[38] V řízení **10 As 106/2015** byla stěžovatelka zastoupena advokátem Mgr. Luděkem Šikolou. Zástupce učinil dva úkony právní služby (podání vč. doplnění kasační stížnosti a podání repliky ze dne 20. 8. 2015) v celkové hodnotě 6 200 Kč [§ 11 odst. 1 písm. a) AT]. Náhrada hotových výdajů sestává z paušální částky 600 Kč (§ 13 odst. 4 AT). Odměna a hotové výdaje zástupce v řízení o kasační stížnosti tedy činí 6 800 Kč, k čemuž je třeba připočíst výši soudního poplatku za kasační stížnost 5 000 Kč. Náklady stěžovatelky v řízení o kasační stížnosti vedeném pod sp. zn. 10 As 106/2015 činí **11 800 Kč**. Stěžovatelčin zástupce nebyl po dobu tohoto řízení plátcem DPH.

[39] Též v řízení **10 As 377/2019** podala stěžovatelka kasační stížnost prostřednictvím svého dřívějšího zástupce, advokáta Mgr. Luděka Šikoly. Ten učinil jeden uznatelný úkon právní služby (podání kasační stížnosti) v hodnotě 3 100 Kč [§ 11 odst. 1 písm. a) AT]. Náhrada hotových výdajů sestává z paušální částky 300 Kč (§ 13 odst. 4 AT). NSS neuznal náklady za žádost o stav řízení ze dne 6. 9. 2021, neboť je neshledal účelně vynaloženými. Odměna a hotové výdaje zástupce v řízení o kasační stížnosti tedy činí 3 400 Kč. Mgr. Luděk Šíkola se stal 28. 10. 2015 plátcem DPH, proto se tato částka zvyšuje o tuto daň ve výši 714 Kč. Náklady stěžovatelky v řízení o kasační stížnosti vedeném pod sp. zn. 10 As 377/2019 činí celkem **4 114 Kč**.

[40] A konečně v nynějším řízení **10 As 32/2023** učinil aktuální zástupce stěžovatelky, advokát JUDr. PhDr. Stanislav Balík, Ph.D., jeden úkon právní služby (podání kasační stížnosti) v hodnotě 3 100 Kč [§ 11 odst. 1 písm. a) AT]. Náhrada hotových výdajů sestává z paušální částky 300 Kč (§ 13 odst. 4 AT). Úkon spočívající v nahlédnutí do spisu dne 22. 1. 2024 nevzal NSS v potaz, neboť tyto náklady nepovažoval za důvodně vynaložené. Odměna a hotové výdaje zástupce v řízení o kasační stížnosti tedy činí 3 400 Kč. Zástupce stěžovatelky je plátcem DPH, proto je nutné k této částce přičíst 714 Kč odpovídající této dani. Náklady stěžovatelky v řízení o kasační stížnosti vedeném pod sp. zn. 10 As 32/2023 činí celkem **4 114 Kč**.

[41] Žalovaný je tedy povinen uhradit stěžovatelce k rukám jejího současného zástupce náhradu nákladů soudních řízení v celkové výši **41 456 Kč**, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku. NSS poznamenává, že nynější stěžovatelčin zástupce JUDr. PhDr. Stanislav Balík, Ph.D., je platebním místem celkových nákladů řízení, proto jsou tyto v celkové výši poukazovány jemu.

[42] Osobám zúčastněným na řízení soudy žádnou povinnost neuložily, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 26. dubna 2024

Ondřej Mrákota
předseda senátu