



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Pavla Molka (soudce zpravodaj) a soudců Petra Mikeše a Kateřiny Kopečkové v právní věci žalobkyně: **ALTIN JM GROUP s.r.o.**, se sídlem Myslivecká 2370, Rychvald, zast. Mgr. Kateřinou Volnou, advokátkou se sídlem Házovice 2139/0, Rožnov pod Radhoštěm, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské nám. 6, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) L. P., II) R. P., III) M. M., IV) J. Š., V) D. M., všichni zast. JUDr. Terezou Mališovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Mlýnská 788/1, Karviná a VI) město Rychvald, se sídlem Orlovská 678, Rychvald, zast. Ing. Mgr. et. Mgr. Janem Siostrzonkem, MBA, advokátem se sídlem U Cementárny 1303/16, Ostrava, proti rozhodnutí ministra pro místní rozvoj ze dne 17. 1. 2025, č. j. MMR-81117/2024-31, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 5. 2025, č. j. 18 A 7/2025-81,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Jádrem posuzované věci je otázka dobré víry stavebníka, který usiloval o povolení změny stavby před jejím dokončením, a to v době, kdy byly zamýšlené změny stavby již realizovány.

[2] Na základě žádosti žalobkyně jakožto stavebníka vydal Městský úřad Rychvald (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutí ze dne 13. 1. 2020, č. j. MěÚ R/St.2821/2018-Ond (dále jen „stavební povolení“), kterým povolil stavbu „*Výrobní haly na výrobu instantních těstovin v Rychvaldu*“. Žalobkyně následně podala žádost o povolení změny stavby před jejím dokončením (dále též „žádost o změnu stavby“) dle § 118 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „starý stavební zákon“). Změna se týkala především změny půdorysných a výškových rozměrů stavby, vnitřního dispozičního řešení, konstrukčního řešení, oken, dveří, provedení retenčních nádrží pro dešťovou kanalizaci a pootočení stavby o 5°. Stavební úřad vyhověl žádosti žalobkyně rozhodnutím ze dne 7. 7. 2022 (dále jen „povolení změny stavby“), načež žalobkyně dne 7. 12. 2022 získala kolaudační souhlas pro užívání výrobní haly.

[3] Osoby zúčastněné na řízení [dále jen „OZNŘ“] III) až VI), jakožto opomenutí účastníci, napadly rozhodnutí stavebního úřadu odvoláním. Krajský úřad Moravskoslezského kraje (dále jen „krajský úřad“) rozhodnutím ze dne 7. 9. 2023 odvolání zamítl. Dospěl k závěru, že stavební úřad neměl povolit změnu stavby před jejím dokončením. Řízení měl zastavit pro bezpředmětnost dle § 66 odst. 1 písm. g) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a následně zahájit řízení o odstranění stavby dle § 129 starého stavebního zákona. Na druhou stranu však konstatoval, že žalobkyně byla v dobré víře, provedla-li změny stavby před podáním žádosti. Disponovala totiž potřebnými závaznými stanovisky a k žádosti předložila potřebné podklady. Stavební úřad tedy sice pochybil, postupoval-li dle nesprávného ustanovení starého stavebního zákona, tj. dle § 118 namísto § 129, tato skutečnost však nemohla jít ke stěžovatelnosti věci.

[4] Žalovaný následně nařídil v této věci přezkumné řízení dle § 94 správního řádu. Zrušil rozhodnutí krajského úřadu, jelikož dospěl k závěru, že nebylo možné vyhovět žádosti žalobkyně podané dle § 118 starého stavebního zákona, kterou podala až poté, co svévolně uskutečnila zamýšlené změny stavby. Vědomě uvedla stavební úřad ve skutkový omyl ohledně stupně dokončení stavby, což vylučuje její dobrou víru. Ministr pro místní rozvoj poté nevyhověl rozkladu žalobkyně rozhodnutím označeným v záhlaví.

[5] Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně neúspěšně bránila žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Ten konstatoval, že žalobkyně od počátku řízení vedeného dle § 118 starého stavebního zákona nejednala v dobré víře. Žádostí totiž vyvolala zdání, že v té době ještě neprovedla zamýšlené změny. Obecně poukázal na význam zásady ochrany dobré víry, kterou musí správní orgán zohledňovat mimo jiné také v přezkumném řízení dle § 94 odst. 4 a 5 správního řádu. Posouzení dobré víry však vždy závisí na konkrétních okolnostech případu. Připomněl, že za správnost a zákonnost rozhodnutí primárně odpovídá správní orgán. Účastník by neměl nést důsledky nezákonného rozhodnutí, ledaže tuto nezákonnost vyvolá sám účastník. V takové situaci naopak nelze chránit dobrou víru. Jako příklad uvedl stavebníka, který uskutečnil záměr bez povolení, či způsobem odlišným od projektové dokumentace. Odkázal rovněž na nález Ústavního soudu ze dne 4. 9. 2018, sp. zn. I. ÚS 17/16, z nějž plyne základní princip, že čím méně se účastník přičinil o vadu rozhodnutí, tím naléhavější důvod musí existovat pro zásah do jeho práv, která vyplývají ze sporného rozhodnutí.

[6] Městský soud uvedl, že žalobkyní tvrzené okolnosti v žádosti o povolení změny stavby neměly oporu v realitě. Žalobkyně si musela být vědoma skutečností, k nimž dospěl

pokračování

krajský úřad, tedy že již v roce 2020 byly realizovány hlavní nosné konstrukce stavby rovnou v rozsahu změněných parametrů. V roce 2021 byla dokončena celá konstrukce stavby a část kanceláří a zázemí pro zaměstnance. Zjednodušeně řečeno, v době podání žádosti již žalobkyně realizovala požadované změny původního záměru. Žalobkyni muselo být dle městského soudu zřejmé již ze samotného označení žádosti dle § 118 starého stavebního zákona, že nejde o žádost o schválení již provedených změn. Dodal, že dodatečné povolování stavby dle § 129 starého stavebního zákona by se pravděpodobně stalo obsoletním, mohly-li by správní orgány postupovat podle § 118 téhož zákona i po provedení (předtím nepovolené) změny stavby.

[7] Městský soud konstatoval pochybení stavebního úřadu, který měl řízení o žádosti žalobkyně zastavit. Pokud už toto řízení vedl, neměl z něj vynechat potenciální účastníky, mimo jiné také OZNR I) až VI). Neopomenul, že mezi rozhodnutím stavebního úřadu a zrušujícím rozhodnutím žalovaného uplynula doba delší než dva roky. Byla to však primárně žalobkyně, kdo usiloval o legalizaci již uskutečněných stavebních činností tím, že podala nesprávný typ žádosti. Pokud by tak neučinila, stavební úřad by v tomto řízení nepostupoval v rozporu se zákonem. Městský soud dále nepřisvědčil ani tvrzení žalobkyně, že řízení o dodatečném povolení stavby by probíhalo stejným způsobem jako řízení o změně stavby před jejím dokončením. Zatímco v prvním případě stavebník dodržuje pravidla stavebního povolení, ale domáhá se jeho změny předtím, než takovou změnu učiní, ve druhém případě stavebník vědomě jedná v rozporu se stavebním povolením.

[8] Dle městského soudu nešlo dovozovat, že by žalobkyně musela přerušit svoji podnikatelskou činnost v důsledku zrušení rozhodnutí o povolení změny stavby. Přerušení podnikání by mohlo být důsledkem rozhodnutí o zákazu užívání stavby. Takové rozhodnutí nebylo vydáno, a tudíž jej městský soud ani nepřezkoumával. Rizika pro provoz závodu musela nést žalobkyně. Skutečnost, že zaměstnává vyšší počet osob, včetně osoby ve výkonu trestu odnětí svobody, na tom nemůže nic změnit. Žalobkyně bude mít možnost požádat o dodatečné povolení stavby v rámci řízení o odstranění stavby dle § 129 starého stavebního zákona. Městský soud se nevyjadřoval k dílčím námitkám opomenutých účastníků, jelikož ty nejsou předmětem posuzované věci. Stavební úřad by měl tyto námitky vypořádat v rámci řízení o odstranění stavby, resp. o dodatečném povolení stavby, bude-li jej žalobkyně iniciovat.

II. Obsah kasační stížnosti a další vyjádření

[9] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) podala proti napadenému rozsudku kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[10] **Stěžovatelka** nesouhlasí se závěrem městského soudu, že nejednala v dobré víře, podala-li žádost o změnu stavby před jejím dokončením, ačkoliv byly některé změny již fakticky provedeny. Legitimně očekávala, že stavební úřad správně kvalifikuje její žádost a rozhodne o ní podle zákona. Žádost dle § 118 starého stavebního zákona stěžovatelka podala, jelikož stavba nebyla dokončena ani zkolaudována. Z žádného vyjádření stavebního úřadu neplynulo, že by žádost podala v rozporu se zákonem. V rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením je uvedeno, že stavební úřad oznámil účastníkům řízení a dotčeným orgánům zahájení daného řízení. Od ústního jednání upustil kvůli známosti poměrů na

staveništi a obsahové dostatečnosti žádosti. Stěžovatelka tvrdí, že stavební úřad neuvedla v omyl. Jednala v dobré víře, jelikož disponovala závaznými stanovisky dotčených orgánů, potvrzujícími soulad změn stavby s právními předpisy. Kolaudační souhlas posiloval její důvěru v právní stav.

[11] Stěžejním kritériem pro posouzení dobré víry je dle stěžovatelky míra zavinění účastníka řízení na vzniku nezákonného rozhodnutí. Podstatnou okolností je, že stěžovatelka stavbu nijak nezvětšovala, naopak došlo k jejímu zmenšení. Vzhledem k tomu, že jí byl následně udělen rovněž kolaudační souhlas, stěžovatelka důvodně předpokládala, že šlo o postup souladný s právními předpisy. Podstatné je, že se stavební úřad dopustil pochybení při posouzení typu žádosti a rovněž v otázce účastenství. Změny stavby nevedly dle stěžovatelky k tomu, že by změněná stavba byla podstatně odlišná od pravomocného stavebního povolení. Městský soud pochybil, opomněl-li zhodnotit výše uvedené skutečnosti. Dále tvrdí, že bylo třeba přihlídnout k důsledkům pandemie Covidu-19, probíhající v období uskutečňování stavby. Některá rozhodnutí proto musela činit rychle.

[12] Městský soud se dle stěžovatelky nedostatečně vypořádal s jejím legitimním očekáváním ohledně stability právního postavení nabytého rozhodnutím stavebního úřadu. Stěžovatelka jednala v důvěře v řádný průběh stavebního procesu. K zásahům do nabytých práv je třeba přistupovat šetrně dle § 94 odst. 4 správního řádu, zejména nezpůsobili-li nezákonnost rozhodnutí sám jednotlivci. Zdůraznila, že do stavby výrobní haly vložila velké množství finančních prostředků, včetně sjednání úvěru na její výstavbu.

[13] Zrušení rozhodnutí o povolení změny stavby po více jak dvou letech představuje nepřiměřený zásah do stěžovatelčiny majetkové sféry a právní jistoty. Městský soud opominul tento zásah zhodnotit z hlediska proporcionality. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka získala kolaudační souhlas, jeví se jí zahájené řízení o odstranění stavby neúčelným. Výklad § 118 starého stavebního zákona byl ze strany městského soudu příliš formalistický a až „*ex post přísný*“. Shrnuje, že napadený rozsudek trpí vadou nezákonnosti, jelikož městský soud nesprávně posoudil otázku dobré víry a nedostatečně se vypořádal s legitimním očekáváním a právní jistotou. Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) zrušil rozsudek městského soudu a napadené rozhodnutí.

[14] **OZNŘ VI)** ve svém vyjádření ke kasační stížnosti shrnula podstatu kasačních námitek do dvou okruhů: 1) polemika se závěry městského soudu ohledně stěžovatelkou tvrzené existence dobré víry a 2) bagatelizace vlastního protiprávního jednání a přenesení odpovědnosti za následky na stavební úřad. Souhlasí s městským soudem v tom, že stěžovatelka podáním nesprávného typu žádosti iniciovala nezákonný postup stavebního úřadu. Stavba byla provedena převážně v rozporu se stavebním povolením. Primární snahou byla legalizace stavby. I kdyby byla stěžovatelka považována za právního laika, jak sama tvrdí, projektovou dokumentaci zpracoval odborník v oblasti stavebnictví, projektování a povolování staveb. Navíc i pro stěžovatelku platí princip *ignorantia legis non excusat*. OZNŘ VI) je přesvědčena, že stěžovatelka nemohla být v dobré víře. Stěžovatelka navíc vůbec netvrdí, co mělo být zdrojem její dobré víry v oprávněnost uskutečnit povolenou stavbu v rozporu se stavebním povolením. Pouhé stěžovatelčino subjektivní přesvědčení, že je možné část stavby provést odlišně od stavebního povolení, dobrou víru nezakládá. Právně významná dobrá víra se má dle OZNŘ VI) vázat k okamžiku provedení první změny při realizaci povolené stavby oproti stavebnímu povolení. Navrhuje kasační stížnost zamítnout.

pokračování

[15] **Žalovaný** se rovněž vyjádřil ke kasační stížnosti. Odkázal na napadený rozsudek a na své rozhodnutí ve věci. Stručně shrnul, že nelze připustit výklad, dle něhož by bylo možné změnu stavby před jejím dokončením dle § 118 starého stavebního zákona povolit poté, co byla změna stavby již realizována. V takovém případě je povinností stavebního úřadu zahájit řízení o odstranění stavby dle § 129 starého stavebního zákona. Krajský úřad si byl vědom tohoto ustanovení, avšak chybně konstatoval, že stěžovatelka byla v dobré víře. Podle žalovaného se v posuzované věci jedná o druhou variantu dle nálezu sp. zn. I. ÚS 17/16, tj. o případ, kdy byla nezákonnost aktu způsobena pochybením na obou stranách – správním orgánem i jednotlivcem. V těchto případech nemůže být dána dobrá víra ve správnost rozhodnutí, ale nevylučuje to důvěru v jeho zákonnost. Posuzovaný případ se však velmi blíží třetí variantě, tedy že nezákonnost byla primárně způsobena jednotlivcem, resp. stěžovatelkou. Žalovaný trvá na správnosti zrušení rozhodnutí krajského úřadu. Rovněž navrhuje, aby NSS kasační stížnost zamítl.

[16] **Stěžovatelka** zareagovala na vyjádření žalovaného replikou. Trvá na své kasační argumentaci. Zdůraznila, že zrušení napadeného rozhodnutí z formálních důvodů představuje nepřiměřený zásah do právní jistoty a stability právních vztahů. V současnosti je zahájeno řízení o odstranění stavby. Zrušení kolaudačního souhlasu by pro ni znamenalo zastavení výroby a zavření celého podniku. Zopakovala, že netušila, že postup dle § 118 starého stavebního zákona nebyl v její situaci možný. Správnost tohoto postupu jí potvrdil sám stavební úřad. Uvedla, že nedošlo k žádné újmě na právech účastníků, jelikož byla zpracována hluková i pachová studie. Nemá-li zrušení napadeného rozhodnutí žádný materiální přínos pro opomenuté účastníky, jde v případě užití přezkumného řízení dle § 94 správního řádu o zneužití tohoto nástroje. Připomněla, že pandemie Covid-19 měla dopad na dostupnost a cenu stavebního materiálu, což jí ztěžovalo dokončování stavby. Část finančních prostředků si musela obstarat z vlastních zdrojů. Proto se rozhodla stavbu zmenšit. V opačném případě by jí hrozil konkurz.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] NSS posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Takové vady NSS neshledal, přistoupil tedy k posouzení kasačních námitek.

[18] NSS se předně věnoval posouzení přípustnosti kasačních námitek podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Z tohoto hlediska kasační námítka, které v podstatě jen opakují žalobní tvrzení a alespoň v minimální míře nereagují na argumentaci krajského (městského) soudu, nepředstavují důvody podle § 103 s. ř. s., a jsou proto nepřipustné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. Stejně tak jsou podle posledně citovaného ustanovení nepřipustné námítka, které stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským (městským) soudem, ač tak mohl učinit (rozsudek NSS ze dne 3. 9. 2008, č. j. 1 Afs 102/2008-39).

[19] Tvrdí-li stěžovatelka, že bylo třeba s ohledem na výstavbu přihlížet k tehdy probíhající pandemii onemocnění Covidu-19, není NSS zřejmé, jakým konkrétním způsobem měla mít pandemie vliv na podání nesprávného typu žádosti a předchozí stěžovatelčin nezákonný postup při uskutečňování změn. Jedná se navíc o námitku, kterou

stěžovatelka neuplatnila v řízení před městským soudem, ač tak mohla učinit. Nadto stěžovatelka touto námitkou vůbec nemiří proti odůvodnění napadeného rozsudku, ale proti posouzení věci správními orgány. Tato námitka je proto nepřijatelná.

[20] NSS se dále zabýval zbylými kasačními námitkami, které jsou přípustné. Stěžovatelka na zhruba šesti stranách kasační stížnosti pouze rekapituluje předešlá správní a soudní řízení. Na zbylých třech stranách formuluje svou kasační argumentaci, kterou lze shrnout do čtyř následujících bodů, k nimž se NSS podrobněji vyjádří níže:

1) městský soud nesprávně posoudil otázku stěžovatelčiny dobré víry. Z postupu stavebního úřadu neplynulo, že by stěžovatelka podala žádost v rozporu se stavebním zákonem. Přestože nesprávně zvolila postup dle § 118 starého stavebního zákona, jednala v dobré víře, jelikož vycházela mimo jiné z vydaných závazných stanovisek a obecné akceptace stavebního úřadu, který neuvedla v omyl;

2) městský soud při posuzování dobré víry nezohlednil rozsah změn, konkrétně že stěžovatelka stavbu nijak nerozšiřovala;

3) městský soud se dostatečně nezabýval principem ochrany legitimního očekávání v souvislosti s vydanými správními rozhodnutími. Stěžovatelka byla v legitimním očekávání, že stavební úřad správně kvalifikuje její žádost a po řádném provedení správního řízení vydá zákonné rozhodnutí;

4) městský soud opomněl zhodnotit proporcionalitu dopadů napadeného rozhodnutí, které bylo vydáno po více než dvou letech od vydání povolení změny stavby, do stěžovatelčiných práv, majetkové sféry a právní jistoty.

[21] V projednávané věci není sporu o tom, že stěžovatelka provedla změny stavby již v období před podáním žádosti o povolení změny stavby ze dne 9. 3. 2022. Použila tak nesprávný typ žádosti, vzhledem k míře rozestavěnosti stavby v době jejího podání. Z této skutečnosti vycházel již krajský úřad a následně ji potvrdil žalovaný ve svém rozhodnutí a v rozhodnutí o rozkladu. Rovněž městský soud konstatoval, že stěžovatelka postupovala v rozporu s § 118 starého stavebního zákona, předložila-li žádost o povolení již provedené (etapy) změny stavby (bod 25 napadeného rozsudku). Ostatně ani sama stěžovatelka tuto skutečnost v kasační stížnosti nijak nevyvrací. Uvádí, že „[p]řestože stavebník nesprávně zvolil postup podle § 118, jednal v dobré víře (...)“ (str. 8 doplnění kasační stížnosti).

[22] Právě otázka existence dobré víry je mezi stranami sporná. Kritérium dobré víry není v zákoně obecně definováno, avšak je trvalou součástí právního řádu. Dobrá víra, jakožto neurčitý právní pojem, je chápána jako nezaviněná nevědomost, která chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem (rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 94/2011-102). Zda účastníkovi svědčí dobrá víra, záleží vždy na konkrétních skutkových i právních okolnostech; pro její vznik a trvání je podstatná nejen doba, která uplynula od vydání nezákonného rozhodnutí, ale také příčina, míra a povaha zjištěné nezákonnosti (rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2015, č. j. 4 As 132/2015-102).

[23] Vyčítá-li stěžovatelka městskému soudu nesprávné posouzení její dobré víry, nutno poukázat na podrobné odůvodnění jeho rozsudku. Zejména v jeho bodech 21 a 22 městský

pokračování

soud vycházel z přílehlavé judikatury NSS věnující se otázce posouzení dobré víry. Odkázal mimo jiné na stěžejní rozsudky NSS ze dne 12. 2. 2015, č. j. 2 As 241/2014-36, *obec Lazníčky*, bod 35, a ze dne 22. 9. 2023, č. j. 2 As 278/2022-60, *ZZN Polabí*, bod 60. Z této judikatury plyne, že dobrá víra chrání jedince, který pro nezaviněnou nevědomost nevěděl, že určitý stav je v rozporu s právem. Pokud nezákonnost správního rozhodnutí vyvolá jednotlivce, nelze jeho dobrou víru chránit. Podle nálezu sp. zn. I. ÚS 17/16 „[z]ávěr o nedostatku dobré víry nemůže vyplývat jen z konstatování, že oprávněný měl povědomí o určitých skutečnostech, které podle mínění soudu způsobují nezákonnost správního rozhodnutí, pokud zároveň není prokázáno, že oprávněný věděl či měl vědět též o tom, že jde o skutečnosti právně relevantní“. V posuzované věci nejde o případ, kdy by stěžovatelka nezaviněně nevěděla o tom, že její postup byl v rozporu s právem. Nelze si představit stav, v němž by si stěžovatelka nebyla vědoma, že provedla výstavbu výrobní haly v podobě změněných parametrů bez potřebného povolení, a až následně iniciovala řízení, kterým se snažila provedené změny stavby legalizovat.

[24] Rozhodující tedy není pochybení stavebního úřadu, protože i při jeho zohlednění by stěžovatelčina situace spadala do druhé skupiny ve smyslu již několikrát odkazovaného nálezu sp. zn. I. ÚS 17/16. Ústavní soud v jeho bodě 19 konkrétně uvádí: „Do této skupiny patří zejména rozhodnutí vydaná na základě nesprávných či zjevně neúplných, zejména skutkových zjištění a předpokladů, na což jednotlivec přes svou vědomost před vydáním rozhodnutí či po něm neupozornil.“ Jak NSS vymezil již výše, není pochyb o tom, že stěžovatelka nechala stavební úřad pokračovat v řízení o změně stavby, přestože věděla, že požadované změny již byly provedeny. Ústavní soud dovodil, že v takových situacích, kdy k pochybení mohlo dojít na obou stranách vertikálního vztahu mezi veřejnou mocí a jednotlivcem, není možné shledat dobrou víru. Také NSS ve své judikatuře potvrdil, že „v dobré víře není ani stavebník, kterému stavební úřad povolí užívání stavby, která se odchyluje od stavební dokumentace, pokud o provedených změnách mohl vědět, ale se stavebním úřadem je neprojednal a ani je neuvedl v návrhu na kolaudaci. (...) Je pravda, že stavební úřad pochybil. Jeho chyba však vznikla v návaznosti na vadu návrhu stěžovatele, který stavební úřad na výše uvedené změny neupozornil, byť tak učinit měl a mohl“ (rozsudky NSS č. j. 1 As 94/2011-102, nebo *obec Lazníčky*). NSS proto přisvědčuje závěru městského soudu, který v bodě 30 označil za stěžejní skutečnost, že stěžovatelčina mylná tvrzení se týkala klíčové otázky stupně rozestavenosti stavby. Nepostupovala-li by stěžovatelka tímto způsobem, stavební úřad by nejednal v rozporu se zákonem.

[25] Nelze přisvědčit ani stěžovatelčinu dílčímu argumentu, že § 118 starého stavebního zákona nevymezuje, že se v případě částečně provedené změny již nemůže aplikovat toto ustanovení, resp. z něj vyplývající proces, jímž taktéž podporuje svou argumentaci, že postupovala v dobré víře. Jak NSS uvedl výše, sama stěžovatelka přiznává, že v době podání žádosti se jednalo o změnu již částečně provedenou. Městský soud vyložil v bodě 27 napadeného rozsudku pojmové spojení „změna stavby před jejím dokončením“ tak, že mohly-li by správní orgány postupovat dle § 118 starého stavebního zákona i po provedení (předem nepovolené) změny, institut dodatečného povolení stavby dle § 129 starého stavebního zákona by se pravděpodobně stal obsoletním. S touto odpovědí městského soudu na svůj dílčí argument ke komplexní otázce dobré víry stěžovatelka v kasační stížnosti nijak nepolemizuje.

[26] Také odborná literatura potvrzuje, že záměr změny stavby před dokončením musí být projednán se stavebním úřadem „*předtím, než bude tato změna provedena, tzn. že předmětem projednání změny stavby před dokončením mohou být výhradně změny navržené, budoucí, nikoli změny, které již stavebník realizoval bez předchozího povolení vydaného stavebním úřadem*“ (Kývalová, M. § 118 [Změna stavby před jejím dokončením]. In: Macháčková, J. a kol. *Stavební zákon*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 889). Z uvedeného jednoznačně plyne, že § 118 starého stavebního zákona dopadá pouze na případy, kdy změny stavby nebyly před podáním žádosti provedeny. NSS se ve svém rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 7 As 17/2010-101, č. 2107/2010 Sb. NSS, zabýval skutkově podobným případem, přičemž dospěl k závěru, že postup dle § 118 starého stavebního zákona lze použít pouze pokud stavebník nejprve získá povolení ke změně stavby a teprve pak změnu skutečně provede. Ve stěžovatelských případech však nebyla tato posloupnost dodržena. Městský soud otázku (ne)existence dobré víry stěžovatelky posoudil plně v souladu se zákonem a judikaturou. Nedopustil se tak žádného pochybení, které by mělo vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Stěžovatelčina argumentace není důvodná.

[27] Dílčí kasační námitkou stěžovatelka městskému soudu vytýká, že při posuzování dobré víry nezohlednil skutečnost, že změna stavbu nijak nerozšiřovala, naopak ji zmenšila z původních 7 000 m² na 6 762 m². NSS k tomu uvádí, že byť se městský soud této konkrétní okolnosti nevěnoval, nejedná se o faktor, který by mohl ovlivnit jeho závěry o neexistenci dobré víry. Jak plyne z výše uvedeného, stěžejní je, že stěžovatelka provedla zamýšlené změny před podáním žádosti, nehledě na to, zda šlo o změnu spočívající ve zmenšení či zvětšení stavebního záměru. Nelze proto městskému soudu vyčítat, nezohlednil-li okolnost, která není součástí kritérií sloužících k posuzování existence dobré víry, tj. dobu, která uplynula od vydání nezákonného rozhodnutí, a dále také příčinu, míru a povahu zjištěné nezákonnosti (rozsudky NSS č. j. 4 As 132/2015-102, bod 71, nebo ze dne 14. 3. 2022, č. j. 1 As 334/2021-26, bod 24).

[28] Stěžovatelka rovněž namítá, že se městský soud dostatečně nevěnoval otázce jejího legitimního očekávání. Předpokladem vzniku práva dovolávat se legitimního očekávání je poskytnutí konkrétních ujištění ze strany příslušného orgánu nebo dlouhodobá, jednotná a ustálená rozhodovací praxe (rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2024, č. j. 9 Afs 201/2022-28, bod 38). Ochrany legitimního očekávání se však nemůže dovolávat ten, kdo se dopustil zjevného porušení platné právní úpravy (rozsudky NSS ze dne 24. 6. 2021, č. j. 1 Afs 480/2020-38, body 20 a 21, ze dne 17. 8. 2023, č. j. 1 Afs 66/2023-79, body 40 a 42, nebo ze dne 21. 7. 2025, č. j. 9 Afs 56/2024-57, body 24 a 25).

[29] NSS dále v rozsudku ze dne 11. 10. 2023, č. j. 2 As 220/2022-45, bod 25 dovodil: „*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.*“ Dále konstatoval, že výjimečně může dobrou víru (legitimní očekávání) 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 (rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2024, č. j. 8 As 33/2023-40, bod 19). S ohledem na výše uvedené judikатурní závěry NSS dospěl k závěru, že stěžovatelce nemohlo svědčit legitimní očekávání, jelikož to by obecně mělo být založeno na základě stěžovatelčiny nevědomosti. Stěžovatelka však mohla

pokračování

a měla vědět o nesprávnosti postupu stavebního úřadu a nezákonnosti rozhodnutí o povolení změny stavby.

[30] Ani namítané neposouzení proporcionality újmy městským soudem nezakládá nezákonnost napadeného rozsudku. Stěžovatelka zmiňuje, že k zásahu do nabytých práv měl žalovaný přistupovat šetrně s ohledem na § 94 odst. 4 správního řádu. Podle něj platí: *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.*

[31] Ze shora uvedeného vyplývá, že rozpor rozhodnutí stavebního úřadu s právními předpisy neměl původ pouze v chybném postupu stavebního úřadu, byť i k němu došlo. Stavební úřad v rámci shromažďování podkladů, případně v rámci posuzování stěžovatelčiny žádosti neodhalil rozpor mezi skutečným stavem rozestavěnosti stavby a tvrzeními v podané žádosti, ačkoli měl. V tomto směru měl v řízení dále postupovat dle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu a následně dle § 129 starého stavebního zákona.

[32] Stěžovatelka však svým počínáním také přispěla k rozporu rozhodnutí s právními předpisy, neboť podala nesprávnou žádost, kterou se snažila o legalizaci již provedených změn. Následně věděla o postupu stavebního úřadu rozporném s právními předpisy (nezahrnutí opomenutých účastníků řízení a vydání povolení ke změně stavby před jejím dokončením). Práva z rozhodnutí o povolení změny tedy nemohla nabýt v dobré víře, a v přezkumném řízení proto nebylo namístě aplikovat § 94 odst. 4 správního řádu (rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2012, č. j. 1 As 145/2012-48, bod 20). Podmínky stanovené § 94 odst. 4 správního řádu totiž musejí být splněny kumulativně, a proto není-li splněna podmínka dobré víry oprávněné osoby, není již nutné posuzovat proporcionalitu újmy.

[33] Tento postup byl dokonce označen za logický ve výše citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 17/16, bod 30: *„Napadené rozsudky jsou založeny výlučně na závěru o vadě postupu stavebního úřadu podle § 111 odst. 2 stavebního zákona a souvisejícího závěru o nedostatku dobré víry stěžovatelky. Správní soudy tedy logicky vůbec nepřezkoumávaly, zda byly naplněny požadavky § 94 odst. 4 a 5 správního řádu: hodnocení újmy hrozící stěžovateli ve vztahu k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu.“* Městský soud se tak dle NSS nedopustil jakéhokoliv pochybení, nezabýval-li se detailně proporcionalitou zásahu napadeného rozhodnutí do stěžovatelčiných práv a zájmů. Dospěl totiž k závěru, že *„žalobkyně od počátku řízení dle § 118 starého stavebního zákona nejednala v dobré víře“* (bod 19 napadeného rozsudku), s čímž se NSS plně ztotožňuje.

[34] Na základě výše uvedených skutečností proto dospěl NSS k závěru, že stěžovatelka nemohla být v dobré víře v práva nabytá rozhodnutím stavebního úřadu o změně stavby a nemohla být ani v dobré víře v jeho zákonnost. Existovaly totiž skutečnosti, z nichž muselo a mělo být stěžovateli zřejmé, že změny stavby v době podání žádosti dle § 118 starého stavebního zákona již (zčásti) realizovala. Jakožto osobě podnikající v dané oblasti jí mělo být jasné, že pro situaci, v níž se nacházela, nebylo z povahy věci správné využít institut *povolení změny stavby před jejím dokončením*, ve chvíli, kdy se stavba nacházela již ve fázi dokončených změn.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] S ohledem na výše uvedené dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[36] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně nebyla v řízení úspěšná, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[37] Osobám zúčastněným na řízení nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jim vznikly náklady, a proto NSS podle § 60 odst. 5 s. ř. s. rozhodl tak, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 19. listopadu 2025

Pavel Molek
předseda senátu