

**Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu**

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Lichovníka a soudců Vladimíra Sládečka a Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti **MESANA Real s.r.o.**, se sídlem v Tachově, Máchova 2161, zastoupené Mgr. Luděkem Šikolou, advokátem se sídlem v Praze, Mezibranská 579/7, proti rozsudkům Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 106/2015-108 ze dne 22. října 2015 a Městského soudu v Praze č. j. 9 A 325/2011-61 ze dne 30. března 2015, za účasti **Nejvyššího správního soudu** a **Městského soudu v Praze** jako účastníků řízení a Ministerstva pro místní rozvoj jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

- I. Rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 106/2015-108 ze dne 22. října 2015 a Městského soudu v Praze č. j. 9 A 325/2011-61 ze dne 30. března 2015 bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatelky na soudní ochranu dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky.**
- II. Rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 106/2015-108 ze dne 22. října 2015 a Městského soudu v Praze č. j. 9 A 325/2011-61 ze dne 30. března 2015 se ruší.**

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

1. Stěžovatelka získala v roce 2010 ve spojeném územním a stavebním řízení rozhodnutí o umístění a povolení stavby fotovoltaické elektrárny v katastrálním území Nová Hraštice (rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 13. 4. 2010 ve spojení s rozhodnutím odvolacího orgánu ze dne 30. 7. 2010).

2. Ministerstvo pro místní rozvoj v rámci přezkumného řízení zrušilo rozhodnutím ze dne 24. 5. 2011 výše zmíněná rozhodnutí o umístění a povolení stavby pro nezákonnost a věc vrátilo k dalšímu řízení stavebnímu úřadu. Rozklad stěžovatelky proti tomuto rozhodnutí ministr pro místní rozvoj zamítl s tím, že v daném případě veřejný zájem na zákonnosti vydávaných rozhodnutí převažuje nad zásadou ochrany práv stěžovatelky nabytých v dobré víře. O existenci práv nabytých v dobré víře lze navíc důvodně pochybovat vzhledem k negativnímu stanovisku ČEZ Distribuce, a. s., k možnosti připojení předmětné stavby fotovoltaické elektrárny k distribuční soustavě. Nemožnosti připojení do distribuční soustavy si stěžovatelka byla vědoma, neboť byla

účastníci sporu u Energetického regulačního úřadu ohledně uzavření smlouvy o připojení s ČEZ Distribuce, a. s. Žalobkyně proto nemohla z rozhodnutí o umístění a povolení předmětné stavby nabýt práva v dobré víře. Návrh stěžovatelky na uzavření smlouvy o připojení byl následně zamítnut a nemožnost připojení stavby do distribuční sítě tak stále trvá. Ministr pro místní rozvoj dále konstatoval, že ochranné pásmo stavby zasahuje do sousedních pozemků, čímž dochází k omezení vlastnického práva majitelů těchto pozemků. V omezení vlastnického práva k sousedním pozemkům lze jednoznačně spatřovat újmu vzniklou jiným účastníkům řízení.

3. Městský soud v Praze zamítl následnou žalobu stěžovatelky. Podle jeho mínění nemohla stěžovatelka nabýt práva v dobré víře, neboť si v průběhu územního a stavebního řízení musela být vědoma toho, že nesplnila podmínky pro připojení elektrárny k distribuční soustavě; v době rozhodování správních orgánů stěžovatelka neměla uzavřenou smlouvu o připojení s ČEZ Distribuce, a. s., jež navíc k možnosti připojení elektrárny do distribuční sítě vydala negativní stanovisko. Stavební úřad vydal předmětné rozhodnutí v rozporu s § 111 odst. 2 stavebního zákona, neboť si ve stavebním řízení neověřil účinky budoucího užívání stavby. Veškeré námitky stěžovatelky týkající se údajné nezákonnosti postupu ČEZ Distribuce, a. s., považoval soud za irelevantní, neboť závěr o nesplnění podmínek pro připojení k distribuční soustavě nemohly nikterak zvrátit.

4. Nejvyšší správní soud následnou kasační stížnost stěžovatelky zamítl. Dospěl k závěru, že stěžovatelka nemohla být v dobré víře, neboť stavba fotovoltaické elektrárny nemohla v době vydání rozhodnutí o umístění a povolení stavby dosáhnout jejího účelu, neboť nebylo možné ji připojit do distribuční soustavy. Je zákonnou povinností stavebního úřadu ověřovat způsobilost stavby dosáhnout účelu, a to i z hlediska právní dovolenosti. Aby stavební úřad mohl dostatečně posoudit účinky stavby, je třeba, aby nejprve zhodnotil, zda stavba může fakticky i právně fungovat. Ověřovat budoucí účinky stavby, která by v budoucnu nemohla být pro svůj účel ve skutečnosti užívána, postrádá jakýkoliv smysl, a proto tuto podmínku nelze splnit. Zamýšlená elektrárna stěžovatelky aktuálně nesplňovala podmínky pro připojení k distribuční soustavě (nebyla uzavřena smlouva o připojení), stěžovatelka tak nemohla být v dobré víře v rozhodnutí stavebního úřadu. Chyběla-li její dobrá víra, bylo nadbytečné zabývat se vážením újmy, která stěžovatelce vznikla zrušením rozhodnutí v přezkumném řízení.

II.

Ústavní stížnost

5. Proti výše uvedeným rozhodnutím Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu stěžovatelka brojila ústavní stížností pro porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod a ochrany dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky.

6. Porušení těchto práv stěžovatelka spatřovala v tom, že ke zrušení rozhodnutí opravňujících stěžovatelku ke stavbě fotovoltaické elektrárny došlo v rámci přezkumného řízení jako prostředku dozorčího práva. Zásah do pravomocně konstituovaných vztahů je podle judikatury správních soudů přípustný tam, kde vady či nezákonnost správního rozhodnutí jsou způsobeny stavebníkem, nebo jde-li o příkrý

a naprosto zjevný rozpor se základními zásadami územního plánování, ochrany životního prostředí a veřejného zdraví. V ostatních případech nelze na stavebníka přenášet povinnosti a pochybení orgánů veřejné moci (rozsudek NSS č. j. 2 As 241/2014-36 ze dne 12. 2. 2015). K žádnému z takových pochybení však ve věci stěžovatelky nedošlo. Absenci dobré víry soudy dovodily z chybějící smlouvy o připojení výrobní a negativního stanoviska ČEZ Distribuce, a. s., která však nejsou povinným podkladem pro vydání rozhodnutí v územním a stavebním řízení. Jejich absence tedy není argumentem pro závěr o existenci zlé víry. O těchto skutečnostech byly navíc stavební orgány informovány a vypořádaly se s nimi v rámci svých rozhodnutí. Připojení výrobní k distribuční soustavě je samostatným aktem, který nelze ztotožňovat s vydáním rozhodnutí o umístění a povolení stavby. Aktuální neplnění všech podmínek pro připojení tak nesouvisí s možností nabytí práv v dobré víře z rozhodnutí podle stavebního zákona. Nejvyšší správní soud se pak vůbec nevypořádal s namítanou nezákonností druhého, negativního stanoviska ČEZ Distribuce, a. s. Konečně, správní soudy se nezabývaly ani tím, že stěžovatelka před městským soudem doložila chybějící souhlasy se zásahem ochranného pásma stavby do práv k dotčeným pozemkům. Jiným účastníkům správního řízení tedy nemohla vzniknout újma, která by odůvodňovala zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení.

III.

Průběh řízení před Ústavním soudem

7. Ministerstvo pro místní rozvoj k ústavní stížnosti odkázalo na odůvodnění napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu a na odůvodnění vlastního rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení.

8. Městský soud v Praze k ústavní stížnosti uvedl, že povinnost stavebního úřadu hodnotit, zda má stavebník zajištěno připojení k distribuční soustavě, jasně plyne z § 111 odst. 2 stavebního zákona. Připojení je nezbytnou podmínkou toho, aby stavba fotovoltaické elektrárny vůbec mohla vyvolat zamýšlené účinky užíváním k zamýšlenému účelu. Nelze-li dosáhnout zamýšlených účinků užívání stavby, nemůže taková stavba plnit svůj účel. Stěžovatelka si byla vědoma nemožnosti připojení, nemohla tak nabýt práv v dobré víře.

9. Nejvyšší správní soud k ústavní stížnosti uvedl, že zrušení rozhodnutí poté, co nabylo právní moci, představuje vždy určitý zásah do nabytých práv. Proto je třeba je v rámci přezkumného řízení brát v úvahu. Hodnocení účelu stavby je pro rozhodování o jejím umístění a povolení stavby zásadní. Schopnost stavby dosahovat zamýšleného účelu, fakticky i právně, musí být předmětem úvah správního orgánu. V opačném případě by posuzování bylo pouze formální a vedlo by potenciálně k absurdním důsledkům (např. umístění a povolení staveb provozní povahy pro účely bydlení). Ve věci stěžovatelky nemohl být účel stavby naplněn, což měl stavební úřad zohlednit – je nemyslitelné, aby ověřoval účinky užívání stavby, jež vůbec nemůže být užívána. Primární pochybení tedy leží na bedrech orgánů rozhodujících v územním a stavebním řízení, stěžovatelka však o nemožnosti připojení po celou dobu věděla. Práva z územního rozhodnutí a stavebního povolení tedy nemohla nabýt v dobré víře. Rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj pak byla vydána po právu i z hlediska vad jím přezkoumávaných rozhodnutí. V územním a stavebním řízení totiž nebyly vůbec zjišťovány zájmy jiných účastníků správního řízení než zájmy samotné stěžovatelky.

IV.

Formální předpoklady projednání návrhu

10. Ústavní soud posoudil splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas, advokátem zastoupenou a oprávněnou stěžovatelkou (byla účastnicí řízení před Městským soudem v Praze a Nejvyšším správním soudem), která vyčerpala všechny procesní prostředky, které jí zákon k ochraně práv poskytuje. Ústavní stížnost je proto přípustná.

11. Pro určení rozsahu účastníků a vedlejších účastníků řízení o ústavní stížnosti je určující § 76 zákona o Ústavním soudu. Podle § 76 odst. 1 tohoto zákona jsou účastníky řízení o ústavní stížnosti stěžovatelka, Nejvyšší správní soud a Městský soud v Praze. Podle § 76 odst. 2 zákona o Ústavním soudu je vedlejším účastníkem Ministerstvo pro místní rozvoj jako účastník předchozího řízení, z něhož stížností napadené rozhodnutí vzešlo (srov. § 69 a § 105 odst. 1 soudního řádu správního). Osoby zúčastněné na řízení před správními soudy zásadně nejsou účastníky řízení před správními soudy [§ 34 soudního řádu správního; nálezy sp. zn. I. ÚS 60/05 ze dne 15. 6. 2005 (N 123/37 SbNU 555) a sp. zn. I. ÚS 946/16 ze dne 30. 5. 2018], ledaže samy podají kasační stížnost (§ 105 odst. 1 a § 106 odst. 2 soudního řádu správního). V řízení o ústavní stížnosti tak lze osobám zúčastněným na řízení před správními soudy přiznat procesní postavení vedlejšího účastníka jen podle § 76 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, pokud prokáží právní zájem na výsledku řízení. Ústavní soud ostatně v řízení o ústavní stížnosti nerozhoduje o jejich věci ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť jejich práv či povinností se může dotýkat teprve řízení před správními soudy (odst. 48–49 cit. nálezu sp. zn. I. ÚS 946/16). Vzhledem k tomu, že žádná z osob zúčastněných na řízení žádost podle § 76 odst. 3 zákona o Ústavním soudu neuplatnila, rozhodl Ústavní soud za účastenství vymezeného v záhlaví tohoto nálezu.

V.

Vlastní posouzení

12. Ústavní soud se seznámil s ústavní stížností, vyjádřením účastníků i vedlejšího účastníka řízení, napadenými rozhodnutími a příslušnými soudními i správními spisy. Následně dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

13. Ústavněprávní otázka rozhodná pro posouzení věci se vztahuje k ochraně dobré víry stěžovatelky a ochraně její důvěry v zákonnost postupu orgánů veřejné moci. V této souvislosti pak stěžovatelka předložila i řadu argumentů k výkladu § 111 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), a prováděcích předpisů. Jde však především o výklad podústavního (zákonného a podzákonného) práva, který Ústavnímu soudu nepřísluší, neboť je to *ex constitutione* Nejvyšší správní soud, jemuž jako vrcholnému soudnímu orgánu náleží zajišťovat jednotu a zákonnost rozhodování ve věcech patřících do pravomoci správních soudů (čl. 92 Ústavy ve spoj. s § 12 soudního řádu správního).

V.1

Ochrana dobré víry a ochrana důvěry v zákonnost postupu orgánů veřejné moci

14. Ústavní soud setrvale vychází z toho, že podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky) je kromě jiného

také princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního právního aktu nebo z aktu aplikace práva. Důvěra jednotlivce v rozhodovací činnost orgánů státu, ať už jde o rozhodování orgánů moci zákonodárné, výkonné či soudní, je jedním ze základních atributů právního státu. Princip dobré víry pak působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci [nálezy sp. zn. IV. ÚS 150/01 ze dne 9. 10. 2003 (N 117/31 SbNU 57), I. ÚS 163/02 ze dne 9. 11. 2004 (N 169/35 SbNU 289), II. ÚS 2742/07 ze dne 10. 7. 2008 (N 130/50 SbNU 139)].

15. Je proto stěží akceptovatelné, pokud orgán veřejné moci při výkonu veřejné moci autoritativně přezkoumá a osvědčí určité skutečnosti, čímž vyvolá v jednotlivci dobrou víru ve správnost těchto skutečností a v samotný akt státu, aby následně konstatoval, že je třeba jej pro zjištěná pochybení odstranit či uplatnit jiné negativní následky [nálezy I. ÚS 544/06 ze dne 3. 12. 2007 (N 217/47 SbNU 855) a IV. ÚS 298/09 ze dne 1. 3. 2010 (N 35/56 SbNU 391)]. Tyto závěry platí i pro uplatňování dozorčích procesních prostředků ochrany objektivního práva.

16. V případech čistě vertikálních vztahů, v nichž byly nezákonným rozhodnutím založeny oprávnění nebo výhoda jednotlivce oproti stavu, který měl podle objektivního práva nastat, avšak který v důsledku nezákonnosti nenastal, je nutno důvěru v akty veřejné moci a právní jistotu nabytí práv pokládat za zásadní a ustoupit od její ochrany pouze za situace ohrožení vskutku závažného veřejného zájmu. Je totiž věcí státu, aby ve správních řízeních, která vede, nechyboval, a pokud k tomu přeci jenom dojde, aby zásadně nesl následky svých pochybení. Nezbytnost ochrany důvěry v akty veřejné moci a z nich nabytých práv však může být oslabena tam, kde není dána dobrá víra v jejich správnost či zákonnost. Platí přitom, že dobrá víra se předpokládá a je na veřejné moci, aby její existenci vyvrátila.

17. V této souvislosti mohou nastat v zásadě tři modelové skupiny situací, jejichž hranice však nebudou vždy jasně vymezené a rozlišení v konkrétních případech tak bude na aplikační praxi (tak cit. nálezy sp. zn. I. ÚS 946/16).

18. První skupinu situací představuje nezákonnost aktu veřejné moci způsobená čistě pochybením na straně veřejné moci, zejména procesními vadami či nesprávným výkladem práva. Za této situace může být důvěra jednotlivce narušena jen ze zcela zásadních důvodů veřejného zájmu. Platí totiž, že za správnost vlastního postupu a správnost interpretace právní úpravy odpovídá veřejná moc, nikoliv její adresáti, a případné nedostatky třeba přičítat na její vrub. Do této skupiny patří například nezákonná rozhodnutí z důvodů spočívajících v nesprávném posouzení rozsahu potřebných podkladů, případně nesprávné posouzení podkladů předložených. Dobrá víra a důvěra ve správnost a zákonnost aktu bude v takových případech na straně jednotlivce dána. Pokud správní orgán výjimečně přistoupí ke zrušení napadeného rozhodnutí za takové situace, je nezbytné, aby negativní dopady na oprávněnou osobu z tohoto rozhodnutí byly pokud možno minimalizovány (urychleným novým rozhodnutím, odškodněním podle zákona č. 82/1998 Sb., či užitím jiných prostředků právního řádu).

19. Druhou skupinu představuje nezákonnost způsobená pochybením na obou stranách vertikálního vztahu veřejná moc – jednotlivec. Půjde o pochybení orgánů veřejné moci, o nichž osoba, jíž svědčí žalobou napadené rozhodnutí, musela vědět. 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. Za takové situace nemůže být dána dobrá víra ve správnost takového rozhodnutí, což však nevylučuje důvěru v jeho zákonnost a neměnnost (zejména s ohledem na plynutí času a rozvoj navazujících právních vztahů). Pokud správní orgán přistoupí ke zrušení napadeného rozhodnutí za takové situace, je nezbytné, aby negativní dopady na oprávněnou osobu z tohoto rozhodnutí byly pokud možno zmírněny.

20. Třetí skupinu pak představuje nezákonnost způsobená především či výlučně ze strany oprávněného ze správního rozhodnutí. Půjde zejména o situace, v nichž oprávněný orgány veřejné moci úmyslně uvedl v omyl uvedením nepravdivých skutečností, předložením nepravdivých podkladů, případně dosáhl příznivého rozhodnutí jiným protiprávním způsobem (např. jednáním majícím znaky trestného činu). Za takové situace nemůže být dána ani dobrá víra ve správnost takového rozhodnutí, ani důvěra v jeho zákonnost a neměnnost. Pokud správní orgán přistoupí ke zrušení napadeného rozhodnutí za takové situace, zpravidla nebude důvodu, proč osobu oprávněnou z tohoto rozhodnutí chránit před dopady jejího protiprávního jednání (ledaže by bylo třeba chránit práva třetích, nezúčastněných osob).

V.2

Ochrana dobré víry stěžovatelky

21. Z rozhodnutí správních soudů a jim předcházejících správních rozhodnutí Ústavní soud zjistil, že rozhodnutí opravňující stěžovatelku k umístění a provedení stavby byla zrušena z důvodů spočívajících v nevymezení jednoznačného okruhu účastníků, nedostatečném poučení o odvolání, nedostatečném hodnocení souladu stavby s územně plánovací dokumentací a obecnými požadavky na využívání území, pochybení při shromažďování a zohlednění závazných stanovisek, a pochybení při hodnocení účinků budoucího užívání stavby, která v té době nemohla být připojena k distribuční soustavě. K dobré víře stěžovatelky Ministerstvo pro místní rozvoj uvedlo toliko, že „*újmá vzniklá stavebníkovi na jeho subjektivním právu zrušením rozhodnutí a vrácením věci k novému projednání stavebnímu úřadu není ve zjevném nepoměru k újmě, která již vznikla veřejnému zájmu pravomocným rozhodnutím vydaným v rozporu s právními předpisy.*“ V rozhodnutí o rozkladu pak ministr pro místní rozvoj uvedl, že lze pochybovat o existenci dobré víry stěžovatelky, neboť věděla o nemožnosti připojit stavbu k distribuční soustavě, což je pro fotovoltaickou elektrárnu klíčové. Stavba tak nesplňovala požadavky § 111 odst. 2 stavebního zákona. Ze stejného důvodu k závěru o nedostatku dobré víry stěžovatelky dospěly i správní soudy.

22. Správní soudy tedy vychází z toho, že stavební úřad nemůže vydat stavební povolení na fotovoltaickou elektrárnu, pokud ta nemůže být „aktuálně“ připojena k distribuční soustavě z důvodů předvídaných § 25 odst. 10 písm. a) energetického zákona (tj. nedostatek kapacity zařízení pro distribuci nebo ohrožení spolehlivého a bezpečného provozu distribuční nebo přenosové soustavy), protože jinak nemohou být ověřeny účinky budoucího užívání stavby. Tím správní soudy prakticky spojují

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 konkrétně vysvětlily, proč by stěžovatelka měla takový postup předpokládat a z toho důvodu nebýt v dobré víře.

23. Stěžovatelka po celou dobu řízení vycházela z toho, že je zákonnou povinností ČEZ Distribuce, a. s., připojit ji k distribuční soustavě a mít pro tento účel rezervovanou kapacitu. Stejně tak již odvolací rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, které bylo v přezkumném řízení zrušeno, vychází právě ze závěru o protiprávnosti nepřipojení stěžovatelčiny výrobní k distribuční soustavě, která nemůže bránit vydání rozhodnutí o umístění a povolení stavby. Bez významu není ani to, že energetický zákon rozlišuje samotné *připojení* k distribuční soustavě a následnou *distribuci* elektřiny z připojeného zařízení [původně § 25 odst. 11 písm. a), nyní § 25 odst. 10 písm. a) energetického zákona].

24. O tomto přesvědčení stěžovatelky svědčí jak sporné řízení o uzavření smlouvy o připojení zahájené před Energetickým regulačním úřadem na návrh stěžovatelky, tak následné řízení podle části páté občanského soudního řádu před Okresním soudem v Děčíně (dovolací řízení vedené pod sp. zn. 33 Cdo 2943/2016 dosud nebylo skončeno). Zjevně nepřiléhavý je pak závěr městského a Nejvyššího správního soudu, že tyto skutečnosti jsou nepřipustné novoty podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního. Nevypovídají totiž o následné změně skutkového stavu, jak oba soudy dovozují, ale především o dobré víře stěžovatelky existující již v době rozhodování Ministerstva pro místní rozvoj a ostatně i před tím v době rozhodování o umístění a povolení stavby. Soudní řád správní přitom nevylučuje provedení nových důkazů v řízení před soudem, pokud směřují k prokázání skutkového stavu existujícího v době rozhodování správního orgánu (srov. rozsudek NSS č. j. 1 As 32/2006-99 ze dne 28. 3. 2007, č. 1275/2007 Sb. NSS).

25. S uvedenými skutečnostmi se správní soudy nijak nevypořádaly nad rámec sdělení, že stěžovatelka tedy musela vědět, že nemá smlouvu o připojení k distribuční soustavě. To však pro posouzení dobré víry stěžovatelky není bez dalšího významné: aby tyto skutečnosti vylučovaly dobrou víru stěžovatelky, muselo by v řízení být zjištěno nejen povědomí stěžovatelky 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. Jinými slovy, závěr o nedostatku dobré víry je namístě, pokud se prokáže, že stěžovatelka věděla o pochybení stavebního úřadu ve vztahu k hodnocení budoucích účinků výrobní nepřipojené k distribuční soustavě. Nic takového v předcházejícím soudním a správním řízení ovšem nebylo ani zjišťováno.

26. Za takového stavu je závěr o nedostatku dobré víry stěžovatelky fakticky založen pouze na tom, že nepředpokládala, jaký výklad § 111 odst. 2 stavebního zákona orgány veřejné moci zaujmou v rámci uplatnění prostředků dozorcího práva při přezkumu pravomocného rozhodnutí o umístění a povolení stavby. Nejen, že jde o nepřipustné přenášení odpovědnosti za výklad právních předpisů a plnění úkolů veřejné moci na jednotlivce (srov. odst. 18 výše), ale zároveň jde i o závěr absurdní s ohledem na okolnosti konkrétní věci: Nejvyšší správní soud sám uznal, že jím zastávaný výklad § 111 odst. 2 stavebního zákona z tohoto ustanovení přímo neplyne

(„dikce předmětného ustanovení na posuzování účelu zamýšlené stavby, resp. jeho naplnění, nemíří přímo“, odst. 55 rozsudku NSS). Zároveň Nejvyšší správní soud sám opakovaně vychází z toho, že v případě elektrárny stěžovatelky šlo o aktuální nemožnost připojení. To odpovídá i stanovisku ČEZ Distribuce, a. s., ze dne 22. 3. 2010 (č. 1. 13 spisu městského soudu), podle něhož nelze výrobu „v tomto okamžiku“ připojit s ohledem na „aktuální analýzy“ a „daný stav elektrizační soustavy“ (zcela nepřiléhavá je argumentace Nejvyššího správního soudu, který situaci stěžovatelky srovnává se snahou o využití stavby k účelům, pro něž nebyla stavebně-technicky určena).

27. Podle správních soudů tedy stěžovatelka měla předpokládat, že je nezákonné takové stavební povolení, jež stanoví podmínky pro provedení a užívání stavby fotovoltaické elektrárny, kterou v době rozhodnutí nelze připojit s ohledem stav elektrizační soustavy panující v tu konkrétní dobu, tj. ještě před začátkem vlastní výstavby. Jinými slovy, aby vůbec mohla být povolena stavba fotovoltaické elektrárny, musí být již smluvně zajištěno její připojení. Z jakého důvodu měla stěžovatelka právě tento závěr předpokládat, napadené rozsudky správních soudů neuvádí. Přitom i z jimi citované vyhlášky Energetického regulačního úřadu č. 51/2006 Sb., o podmínkách připojení k elektrizační soustavě, 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]. Za takového důkazního stavu tedy nemůže obstát závěr správních soudů, že dobrá víra stěžovatelky není dána.

28. Vzhledem k tomu, že absence skutkových zjištění a navazujících relevantních právních úvah vyvracejících dobrou víru stěžovatelky, plně dostačuje pro konstatování neústavnosti napadených rozhodnutí pro nedostatečný respekt ze strany správních soudů k právům stěžovatelky nabytým v dobré víře, není nezbytné, aby se Ústavní soud plně zabýval ústavní přijatelností výkladu § 111 odst. 2 stavebního zákona. Ústavní soud však připomíná základní ústavní princip, zákaz libovůle, vyjádřený v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, podle kterého lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Okolnost, že § 111 odst. 1 a odst. 2 stavebního zákona obsahuje pouze demonstrativní výčet skutečností, které stavební úřad ověřuje, nemůže být ospravedlněním pro kladení neomezených požadavků na žadatele o stavební povolení. Ustanovení § 4 správního řádu, podle kterého je veřejná správa službou veřejnosti, není prázdnou proklamací zákonodárce, ale průmětem výše uvedeného ústavního principu. Je povinností správních orgánů postupovat tak, aby dotčené osoby byly co nejméně zatěžovány (§ 6 odst. 2 správního řádu a § 4 odst. 1 stavebního zákona). Ověřit účinky budoucího užívání stavby ve smyslu § 111 odst. 2 stavebního zákona lze zpravidla bez toho, že by již předem byly splněny všechny veřejnoprávní podmínky pro její provozování.

29. Setrvají-li nicméně správní soudy v dalším či jiném řízení 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 zabývaly i rozsahem takového hodnocení (do jaké míry má stavební úřad ověřovat budoucí využití povolované stavby, včetně jeho právní dovolenosti, v případech, kde podklady pro takové hodnocení nejsou předvídány stavebním či zvláštním zákonem jako podklady pro jeho rozhodnutí). Stejně tak bude třeba se zabývat i uplatnitelností takového požadavku v praxi: k naplnění jakého účelu je pro

postup stavebníka podle stavebního zákona nezbytné, aby si před povolením stavby obstaral oprávnění k činnosti, jejíž výkon závisí teprve na uvedení stavby do provozu. Nepominou přitom, že Nejvyšší správní soud se v mezidobí vyjádřil k § 111 odst. 2 stavebního zákona výrazně zdrženlivěji: „*Pravidlo, podle něž stavební úřad ve stavebním řízení ověří rovněž účinky budoucího užívání stavby ... doplňuje ustanovení § 111 odst. 1 stavebního zákona; obě pravidla míří k tomu, aby stavební úřad zajistil dostatečnou kvalitu projektové dokumentace a uložil stavebníkovi kromě povinností stavebně-technického charakteru i požadavky, které vynesly dotčené orgány, a to nejen po dobu výstavby (odst. 1), ale i při užívání stavby (odst. 2). Povinnost ověřit účinky budoucího užívání stavby však neznamená povinnost stavebního úřadu vnášet do stavebního řízení otázky týkající se záměru jako celku, které byly řešeny v řízení územním*“ (odst. 27 rozsudku NSS č. j. 10 As 47/2017-48 ze dne 25. 1. 2018).

30. Kladl-li Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření důraz na to, že rozhodnutí o umístění a povolení stavby stěžovatelky byla v přezkumném řízení zrušena po právu z důvodu opomenutí zájmů ostatních účastníků územního a stavebního řízení, nemá to pro rozhodnutí Ústavního soudu význam. 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 stěžovatelce ve vztahu k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu. Jakkoliv tedy nelze v řízení o ústavní stížnosti vyloučit, že obecný soud teprve ve vyjádření podstatně doplní důvody svého rozhodnutí (srov. odst. 25 nálezu sp. zn. I. ÚS 740/15 ze dne 27. 6. 2017), nelze akceptovat doplnění zcela nových otázek přezkumu. K tomu dosavadní řízení nedává dostatečný podklad a Ústavní soud by tak nahrazoval činnost správních soudů při přezkumu správních rozhodnutí, byť ta nebyla ústavní stížností ani napadena.

31. K důrazu stěžovatelky na tvrzenou povinnost ČEZ Distribuce, a. s., uzavřít smlouvu o připojení a připojit výrobní stěžovatelky lze jen stručně uvést, že tato otázka nebyla pro rozhodnutí o ústavní stížnosti podstatná. Nadto její řešení jako otázky podústavního práva náleží Nejvyššímu soudu ve věci sp. zn. 33 Cdo 2943/2016, do čehož Ústavní soud nemůže předčasně zasahovat.

VI. Závěr

32. Rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 106/2015-108 ze dne 22. října 2015 a Městského soudu v Praze č. j. 9 A 325/2011-61 ze dne 30. března 2015 bylo porušeno ústavně zaručená právo stěžovatelky na soudní ochranu dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky. Ústavní soud proto tato rozhodnutí podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 4. září 2018

Tomáš Lichovník
předseda senátu