



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **MUDr. V. H.**, zastoupený JUDr. Ing. Lukášem Prudilem, Ph.D., advokátem se sídlem Bašty 8, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **E.ON Distribuce a. s.**, se sídlem F. A. Gerstnera 2151/6, České Budějovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 6. 2016, čj. JMK 88663/2016, sp. zn. S-JM/63007/2016 OÚPSŘ, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2019, čj. 29 A 120/2016-56,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyni **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**
- III.** Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice, odboru výstavby (dále „správní orgán I. stupně“) ze dne 9. 2. 2016, čj. OV-ČJ/38570-12/SVE, sp. zn. OV/48410-2012/SVE. Správní orgán I. stupně tímto rozhodnutím zamítl podle § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), žádost žalobce o dodatečné povolení stavby „*Rekreační chata M.*“ – novostavba jednopodlažní, podsklepené stavby s obytným podkrovím pro rodinnou rekreaci, včetně souvisejících terénních úprav a opěrných zdí na označených pozemcích v k. ú. M. u B., a spolu s tím i žádost o povolení výjimky z § 20 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Správní orgány dospěly k závěru, že dodatečné povolení stavby je v rozporu s Územním plánem obce Moravany účinným od 25. 9. 2014.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou. Nezpochybněval, že stavbu postavil bez stavebního povolení. Sám chtěl tento stav napravit, a proto požádal o dodatečné stavební povolení a povolení výjimky. Správní orgán I. stupně nejprve rozhodnutím ze dne 11. 7. 2013 stavbu dodatečně povolil. Toto rozhodnutí však později zrušil žalovaný na základě odvolání vlastníka sousedního pozemku rozhodnutím ze dne 28. 3. 2014, čj. JMK 16934/2014, sp. zn. s-JMK 16934/2014 OÚSPŘ, a věc vrátil správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení. V jeho průběhu přijalo zastupitelstvo obce nový územní plán bránící vyhovění žádosti žalobce. Ten dále uvedl, že kvůli průtahům a pochybením správního orgánu I. stupně trvalo řízení téměř čtyři roky. V době podání žádosti (28. 8. 2012) i následně doplněné žádosti (13. 8. 2014) splňovala stavba všechny zákonné požadavky pro dodatečné povolení. Není tak možné, aby tato pochybení šla k jeho tíži. Žalobce se dovolával svého legitimního očekávání pramenícího z toho, že dřívější územní plán platný v době zahájení stavby výstavbě v daném místě nebránil. Správní orgán I. stupně jej navíc opakovaně ujistil, že dodatečné stavební povolení vydá. Nový územní plán by měl být aplikován pouze do budoucna a nikoli na stavby, které v území již existují.

[3] Krajský soud v Brně (dále „krajský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že správní orgány rozhodují na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí, nikoli v době podání žádosti. Vychází proto i z územně plánovací dokumentace platné v době rozhodnutí. Ve věci žalobce se proto jednalo o územní plán účinný od 25. 9. 2014, s nímž je stavba v rozporu, jelikož zastavěná plocha přesahuje regulační limit pro území, na němž se nachází. Stavba se zároveň nachází v plochách „Územní ochrany rezerv dopravní infrastruktury v koridoru územní rezervy vlaků vysokých rychlostí“ s označením R1, v níž se nepřipouští změny, které by mohly zabránit realizaci záměru dopravní stavby. Krajský soud se ztotožnil s tím, že územní plán nemůže působit retroaktivně. Tento závěr je však založen na respektu k principům právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře, která jsou chráněna právě skrze zákaz zpětné působnosti právních norem i územního plánu. Stavba žalobce byla od počátku nezákonná, postavená bez stavebního povolení či ohlášení, a proto také správní orgán I. stupně zahájil řízení o jejím odstranění. Přestože bylo následně k žádosti žalobce zahájeno řízení o jejím dodatečném povolení, žalobci žádné oprávnění k dané stavbě (s výjimkou práva vlastnického *de facto*) nesvědčilo. Schválením nového územního plánu tak nemohlo dojít k nepřípustnému retroaktivnímu zásahu do práv žalobce nabytých v dobré víře. Ten navíc k územnímu plánu v procesu jeho přijímání ani neuplatnil žádné námitky, ačkoliv tak učinit mohl a s ohledem na zásahu *vigilantibus iura* i měl. Dle judikatury ani rozhodnutí o umístění stavby nezakládá dotčenému subjektu legitimní očekávání, že v budoucnu nedojde ke změně regulativů obsažených v nástrojích územního plánování. Tím spíše nelze přisvědčit argumentaci žalobce, který postavil stavbu bez územního rozhodnutí a stavebního povolení. Legitimní očekávání na vydání dodatečného stavebního povolení nelze dovozovat ani z nečinnosti správního orgánu I. stupně. Žalobce se mohl proti této nečinnosti bránit dostupnými procesními prostředky, což neučinil, ačkoliv mu muselo být zřejmé, že se připravuje schválení nového územního plánu, který ovlivní také jeho pozemky.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž namítl, že správní orgán I. stupně svým postupem porušil zásadu legitimního očekávání a zasáhl do jeho základního práva na ochranu vlastnictví chráněného Listinou základních práv a svobod. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, čj. 6 As 98/2016-54, ze kterého plyne, že princip ochrany legitimního očekávání je součástí základních principů demokratického právního státu. Princip právní jistoty spočívá mj. v tom, že právní pravidla budou jasná a přesná a budou zajišťovat, že právní vztahy a jejich důsledky

pokračování

zůstanou předvídatelné. Závazky a sliby, které na sebe stát vezme vůči jednotlivcům, by měly být dodržovány. Z daného rozsudku dále plyne, že nejtypičtěji se ochrana legitimního očekávání upíná v oboru správního práva k vázanosti správy vlastní ustálenou praxí a k závaznosti konkrétního a kvalifikovaného ujištění o právu či procesním postupu, poskytnutého orgánem veřejné moci adresátu jeho správy. Legitimní očekávání může založit i jednorázové ujištění správního orgánu adresované omezenému okruhu účastníků.

[5] Stěžovatel byl v době podání žádosti v dobré víře, že jí bude vyhověno, o čemž ho pracovníci správního orgánu I. stupně opakovaně ujistili. O tom svědčí i to, že správní orgán I. stupně napoprvé žádosti vyhověl. Stěžovatel po celou dobu se správním orgánem I. stupně spolupracoval a řídil se jeho pokyny. Kladné vyřízení žádosti očekával také z důvodu, že v okolí stavby jsou povoleny i jiné stavby, které jsou rozměrově větší. Skutkově obdobné případy by proto měly být posouzeny obdobně. Nadto legitimně očekával i rychlý postup správních orgánů bez zbytečných průtahů. Pokud krajský soud upozornil, že stěžovatel mohl využít procesních prostředků ochrany před nečinností, žalobce k tomu uvádí, že celou věc opakovaně řešil se správním orgánem I. stupně, který jej ujistil, že žádosti vyhová. Považoval by za krajně nevhodné si na správní orgán I. stupně v takové situaci stěžovat. Intenzivně bylo zasaženo také vlastnické právo stěžovatele. Nový územní plán, který byl vydán až po doložení všech potřebných podkladů k vydání rozhodnutí, působil v podstatě do minulosti, i když by dle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/95 ze dne 25. 10. 1995 a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2009, čj. 2 As 96/2008-174, neměl.

[6] Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Stěžovatel uplatnil kasační námitky zpochybňující posouzení právní otázky krajským soudem v předchozím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Má za to, že závěry krajského soudu jsou nezákonné, protože mu svědčilo legitimní očekávání, že správní orgán I. stupně jeho žádosti vyhová a stavbu dodatečně povolí.

[10] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné předeslat, že stěžejní závěr napadeného rozsudku krajského soudu spočívá v tom, že nelze poskytnout stěžovateli ochranu s odkazem na jeho legitimní očekávání, jestliže od počátku prováděl výstavbu bez povolení (tj. nezákonně), a nenabyl tak v dobré víře žádná práva, do nichž by žalobou napadená správní rozhodnutí retroaktivně zasahovala. Stěžovatel v kasační stížnosti nicméně tento nosný závěr výslovně nenapadá, obsáhle cituje závěry plynoucí z judikatury zdejšího soudu a opakuje, že je třeba poskytnout ochranu jeho legitimnímu očekávání. Jeho argumentace obsažená v kasačních námitkách fakticky cílí na dílčí závěry krajského soudu, aniž by však současně zpochybňovala shora vymezené klíčové východisko napadeného rozsudku. Byť lze i přes výše uvedené danou kasační stížnost s ohledem na uplatněné důvody považovat za přípustnou (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2018, čj. 9 Afs 34/2018-33), podoba kasační argumentace nepochybně musí mít svůj odraz i ve způsobu a míře přezkumu napadeného rozsudku ze strany Nejvyššího správního soudu.

[11] Stěžovatel v nyní projednávané věci spornou stavbu provedl, aniž by disponoval územním rozhodnutím a stavebním povolením, což sám připouští. Nezpochybně rovněž, že stavba je v rozporu s územním plánem účinným v době vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně i žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného. Ačkoliv se stěžovatel v kasační stížnosti snaží vzbudit dojem, že si své pochybení sám včas uvědomil a začal činit kroky vedoucí k nápravě nezákonného stavu, považuje zdejší soud pouze pro úplnost za vhodné podotknout, že z listin založených ve správním spisu plyne, že o dodatečné povolení stavby začal usilovat teprve ve chvíli, kdy správní orgán I. stupně zahájil řízení o odstranění stavby. Byť stěžovatel zmiňuje, že v místě dané stavby se před tím nacházela zahradní chata, a nejedná se tedy o „novostavbu“, nezpochybně stěžovatel ani to, že daná stavba pro své umístění v území rozhodnutí stavebního úřadu vyžadovala.

[12] Jde-li o relevantní právní úpravu, zákonné předpoklady umožňující dodatečné povolení stavby spočívají mimo jiné v povinnosti stavebníka nebo vlastníka stavby prokázat, že stavba není umístěna v rozporu s územně plánovací dokumentací [viz § 129 odst. 3 nyní účinného stavebního zákona, resp. odst. 2 téhož ustanovení ve znění účinném v době podání původní žádosti stěžovatele].

[13] Jestliže stěžovatel namítá, že v době, kdy se stavbou započal, byla v souladu s tehdy účinným územním plánem a nový územní plán by neměl být aplikován retroaktivně, je třeba uvést, že s danou námitkou se již zcela dostatečně vypořádal krajský soud. V tomto ohledu lze pouze zopakovat, že správní orgány rozhodují na základě skutkového a právního stavu platného v době vydání rozhodnutí, nikoli v době podání žádosti, což se týká i územního plánu, z něž při rozhodování vychází (viz rozsudky ze dne 25. 9. 2008, čj. 6 As 23/2006-98, ze dne 15. 2. 2012, čj. 1 As 73/2011-316, a ze dne 26. 2. 2015, čj. 7 As 261/2014-42).

[14] Důvodná nemůže být ani námitka stěžovatele, dle kterého byl postup správních orgánů v dané věci nepřipustně retroaktivní. Ve shodě se závěry krajského soudu lze poukázat na to, že stěžovatelem odkazovaná judikatura vychází z respektu k principům právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře, které jsou chráněny skrze zákaz zpětné působnosti právních norem i aktů (včetně územního plánu). Taková ochrana se ovšem vztahuje např. na osoby, které získaly v souladu se zákonem a původní územně plánovací dokumentací územní rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, čj. 1 As 107/2012-139). Stěžovatel však žádné správní rozhodnutí týkající se dané stavby nezískal a od počátku postupoval veskrze v rozporu se zákonem. Nejvyšší správní soud navíc nemohl přehlédnout, že původní rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kterým byla stavba dodatečně povolena, zrušil žalovaný mimo jiné z důvodu chybějícího řádného odůvodnění souladu stavby s územně plánovací dokumentací. Jinak řečeno, v dané věci není postaveno najisto ani to, zda stavba byla v souladu s předchozím územním plánem, z čehož ovšem stěžovatel ve své argumentaci setrvale vychází.

[15] Pokud jde o stěžovatelem opakovaně zdůrazňovanou ochranu legitimního očekávání, lze i s odkazem na stěžovatelem obsáhle citovaný a výše již zmiňovaný rozsudek ve věci sp. zn. 6 As 98/2016, zdůraznit, že stěžovatel nemohl být v dobré víře, pokud od počátku postupoval nezákonně a sám si toho byl vědom. Nemohl tak mít žádné očekávání pramenící z vlastního nezákonného postupu. Takové legitimní očekávání nemohla založit ani stěžovatelem tvrzená (avšak nijak neupřesněná a nedoložená) ujistění správního orgánu I. stupně, že jeho žádosti vyhoví, případně pouhá skutečnost, že správní orgán I. stupně nejprve jeho žádosti o dodatečné povolení stavby nepravomocně vyhověl. Stejně tak nemohlo založit legitimní očekávání stěžovatele ani to, že správní orgán I. stupně povolil jiné obdobné stavby na okolních pozemcích, neboť stěžovatel především netvrdí a nedokládá, že by k tomu došlo za stejné skutkové a právní situace (zejm. za účinnosti nového územního plánu).

pokračování

[16] Zbývá dodat, že nezákonnost rozhodnutí správního orgánu dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu nemohou zpravidla založit ani průtahy v řízení, ze kterého vzešlo žalobou napadené rozhodnutí (viz rozsudek ze dne 30. 10. 2003, čj. 6 A 171/2002-41). Jak uvedl v napadeném rozsudku již krajský soud, stěžovatel procesních prostředků ochrany před nečinností nevyužil, a to navzdory tomu, že se v průběhu správního řízení připravovalo přijetí nového územního plánu, o jehož významu pro danou lokalitu stěžovatel mohl a měl vědět. Jestliže se nyní brání tím, že tak neučinil z důvodu, že by to považoval za „*krajně nevhodně*“, jedná se pouze o vyjádření jeho subjektivního přístupu k účasti na daném správním řízení, který však z hlediska právního posouzení v této věci nemůže mít žádnou relevanci. Rozsudek krajského soudu tak i v tomto bodě plně ob stojí.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud tedy shledal stěžovatelem uplatněné námitky nedůvodnými, a kasační stížnost proto dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[18] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

[19] Osoba zúčastněná na řízení má dle § 60 odst. 5 s. ř. s. v řízení o kasační stížnosti právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, kterou jí soud uložil. V řízení o kasační stížnosti soud osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 26. listopadu 2020

Milan Podhrázký
předseda senátu