



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jana Dvořáka a soudců Aleše Korejtky a Petry Venclové ve věci

žalobce: **F. B.,**
zastoupený Markem Hylenou, advokátem,
sídlem Staré náměstí 15, 560 02 Česká Třebová,

proti
žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**
sídlem Komenského nám. 125, Pardubice

za účasti: **Zemědělské obchodní družstvo Lubná, IČ 129712,**
sídlem Lubná 326, 569 63 Lubná,
zastoupen Jindřiškou Jirákovou, advokátkou,
sídlem Smetanovo nám. 279, 580 01 Havlíčkův Brod,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 1. 2020, č. j. KrÚ 3542/2020/94/OMSŘI/Ma, sp. zn. SpKrÚ 67423/2019,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Rozhodnutím ze dne 20. 1. 2020, č. j. KrÚ 3542/2020/94/OMSŘI/Ma, sp. zn. SpKrÚ 67423/2019, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Litomyšl, odboru výstavby a územního plánování (dále též „správní orgán prvního stupně“), ze dne 14. 8. 2019, č. j. MěÚ Litomyšl 072701/2019, sp. zn. SZ MěÚ Litomyšl 02386/2018, jímž bylo rozhodnuto, že se nenařizuje odstranění stavby posklizňová linka a další v areálu Zemědělského obchodního družstva Lubná (dále též „ZOD Lubná“) na pozemcích evidovaných v katastru nemovitostí jako st. p. č. X a p. p. č. X, X, X, vše v k. ú. X, jejich vlastníkově [konkrétně se jednalo o následující stavby: 1) sklad postřiků na pozemku p. p. č. X, 2) garáž pro postřikovač na pozemcích p. p. č. X, X a X, 3) ocelokolna (pouze v části kancelář, rozvodna, manipulační prostor, sklad obilí, vnější násypky, sušárna, kotelná, pohotovostní nádrže a sklad LTO a technologie posklizňové linky) na pozemku st. p. č. X a p. p. č. X, 4) zpevněná plocha a její oplocení na pozemku p. p. č. X, 5) stavba přípojky NN v areálu ZOD Lubná ke stavbě posklizňové linky a ke skladu postřiků (dále též „předmětné stavby“)].
2. Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí konstatoval, že řízení o odstranění stavby je zahájeno a vedeno výhradně z moci úřední. Povinnost zjistit, posoudit a vyhodnotit, zda jde o nepovolenou stavební činnost a zda jsou dány důvody pro zahájení řízení o odstranění stavby, přísluší výlučně stavebnímu úřadu. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále též „stavební zákon“), ani dříve platný a účinný zákon č. 50/1976 Sb. nevycházely a nevycházejí z toho, že stavba, u které se nedochovaly doklady, z nichž by bylo možné zjistit, k jakému účelu byla povolena, je stavbou provedenou bez povolení. Obecně je dle žalovaného možno konstatovat, že čím je stavba starší, tím lze více připustit možnost nedohledání (v důsledku poničení či ztráty) všech dokladů svědčících o jejím povolení, které původně existovaly. Pominout nelze ani povinnost stavebního úřadu vykonávat dozor nad jemu svěřeným územím. Tomuto dozoru by totiž neměla nepovolená stavba uniknout. Pokud by stavební úřad rozhodoval o nařízení odstranění stavby, pak musí mít spolehlivě prokázáno, že skutečně rozhoduje o stavbách nepovolených. Důkazní břemeno v tomto případě nespočívá na osobě vlastníka staveb, ale na stavebním úřadu. V přezkoumávaném případě by stavební úřad musel disponovat takovými důkazy (získanými z vlastní činnosti nebo z rukou třetích osob, např. účastníků řízení), kterými by tvrzení vlastníka staveb, podpořená doloženými doklady, vyvrátil a následně by předmětné stavby mohl považovat za nepovolené. K takové situaci však v této věci nedošlo, a proto stavební úřad, přestože zahájil řízení o nařízení odstranění předmětných staveb, dle žalovaného zcela správně rozhodl tak, že odstranění předmětných staveb nenařizuje. Předmětné stavby byly vybudovány v rozmezí let cca 1975-1990 a následně byly užívány Jednotným zemědělským družstvem Lubná. Skutečnost, že současný vlastník předmětných staveb ZOD Lubná nebyl schopen stavebnímu úřadu předložit všechny doklady opravňující stavebníka realizovat a následně užívat předmětné stavby (včetně kompletní projektové dokumentace), přičemž tyto doklady se nedohledaly ani ve Státním oblastním archivu v Zámrsku, není sama o sobě dostačujícím důvodem pro nařízení odstranění těchto staveb.
3. Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, v níž obecně namítal, že ZOD Lubná „ve správním řízení neprokázalo, že předmětná stavba byla vybudována na základě platného povolení a následně i zkolaudována“. Žalobce též jako nesprávný hodnotí závěr žalovaného

(aniž by ovšem uvedl, z jakého důvodu jej považuje za nesprávný), že obecně lze říci, že čím je stavba starší, tím větší je pravděpodobnost, že se k ní nemusí dochovat všechny doklady, a že pochybnosti o tom, že stavba byla provedena bez povolení nebo v rozporu s ním, svědčí spíše ve prospěch postupu podle § 125 stavebního zákona a proti zahájení řízení o odstranění stavby. V této souvislosti žalobce též poukázal na to, že „stavba vznikla v době normalizace, kdy byla běžně porušována základní lidská práva, mimo jiné v hojné míře právo vlastnické, právní řád preferoval uživatelské vztahy nad vztahy vlastnickými“ a žalobci „byly zákonem odňaty právní instrumenty k ochraně jeho vlastnického práva“. Konečně žalobce vypíchl i to, že jedna ze staveb „slouží jako sklad chemikálií, hnojiv, pesticidů a jedů na hubení škůdců“, tedy zdraví a životu nebezpečných látek, přičemž tyto látky by neměly být skladovány v prostorách, které pro tento účel nebyly zkolaudovány. Ze všech výše uvedených důvodů by dle žalobce mělo být žalobou napadené rozhodnutí zrušeno a věc by měla být žalovanému vrácena k dalšímu řízení.

4. Žalovaný ve vyjádření k žalobě (které není třeba rekapitulovat, neboť jeho obsah účastníci znají, nadto v řízení byl žalovaný úspěšný, přičemž v odůvodnění rozsudku je třeba vypořádat námitky toho účastníka, kterému soud za pravdu nedal) vyhodnotil námitky žalobce jako liché, odkázal odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, které je dle jeho názoru nejen věcně správné, ale též zákonné, a navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
5. Osoba zúčastněná na řízení zdůraznila, že správním úřadům předložila všechny doklady, které se jí podařilo dohledat, např. originál rozhodnutí o povolení stavby ocelokolny VS 15 či rozhodnutí o trvalém odnětí pozemků p. p. č. X v k. ú. X zemědělské výrobě. Dále byly správním orgánům předloženy listiny (čestná prohlášení svědků, zápisy ze zasedání představenstva), z nichž je zřejmé, že představenstvo právního předchůdce osoby zúčastněné na řízení (dále též „družstvo“ či „JZD Lubná“) projednávalo výstavbu předmětných staveb, přičemž členem představenstva družstva byl v rozhodné době i otec žalobce (právní předchůdce žalobce). Otec žalobce F. B. st. byl členem družstva až do své smrti v roce 2000 a sám žalobce až do 25. 12. 2015. Otec žalobce proti předmětným stavbám žádné výhrady neuplatnil a po řadu let to neučinil ani žalobce. Taktéž otec žalobce nikdy nepozbyl vlastnické právo k předmětným pozemkům, pozemky byly sdruženy do družstva, které bylo v souladu s tehdejší právní úpravou oprávněno na těchto pozemcích zřizovat stavby (to, že stavebníkem předmětných staveb byl právní předchůdce osoby zúčastněné na řízení, není sporné, ke stejnému závěru dospěly i civilní soudy - viz např. rozsudek Okresního soudu ve Svitavách ze dne 23. 6. 2016, č. j. 6 C 460/2013-240, ve spojení s rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 22. 3. 2017, č. j. 27 Co 325/2016 – 299, které jsou založeny ve správním spise). Majetkový podíl F. B. st. v družstvu byl vypořádán a žalobce ani jeho právní předchůdce tedy nebyli na svých právech nijak zkráceni. Závěrem osoba zúčastněná na řízení připomněla, že v roce 2019 stavební úřad ověřil zjednodušenou dokumentaci (pasport) předmětných staveb a žalobce proti tomuto postupu nijak nebrojil. Dle osoby zúčastněné na řízení je tedy žaloba nedůvodná a měla by být zamítnuta.
6. Soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále též „s. ř. s.“) žalobou napadené rozhodnutí [přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§75 odst. 1 s. ř. s.)] a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

7. Jak již bylo naznačeno výše, rozsah přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí je ve správním soudnictví vymezen žalobními body (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Obsah a kvalita žaloby tedy předurčuje podobu rozhodnutí soudu, protože míra podrobnosti odezvy správního soudu je závislá na tom, jak detailně své námitky žalobce v žalobě formuluje. Omezí-li se žalobce na pouhá obecná konstatování, nemůže na ně správní soud reagovat jinak než srovnatelně obecně (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 9. 2018, č. j. 8 Afs 170/2018 – 36, bod 20). Žalovaný na 6 stranách žalobou napadeného rozhodnutí podrobně odůvodnil své závěry sumarizované výše. Proti zevrubné a promyšlené argumentaci žalovaného žalobce v žalobě postavil pouze obecné námitky, resp. pouze parafrázoval závěry žalovaného a tyto následně negoval, aniž by předložil jakoukoliv relevantní konkurující argumentaci. Nicméně za žalobní (či kasační) námitku nelze dle Nejvyššího správního soudu „*rozhodně považovat pouhé negace pečlivě odůvodněných závěrů*“ správních orgánů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2019, č. j. 5 Afs 126/2017 – 43, bod 50). Soud se proto k obecným námitkám žalobce vyjádří taktéž pouze obecně (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012 – 42, či rozsudek téhož soudu ze dne 23. 11. 2015, č. j. 6 As 191/2015 – 41, bod 11). Současně platí, že pokud žaloba neobsahuje dostatečně konkrétní názorovou oponenturu vedoucí ke zpochybnění závěrů správních orgánů, nemusí správní soud hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, které již přesvědčivě vyslovily správní orgány (podobně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014, č. j. 6 As 54/2013 – 128, popř. rozsudek téhož soudu ze dne 4. 3. 2015, č. j. 6 As 72/2014 – 88), a proto bude soud na přesvědčivé závěry orgánů finanční správy odkazovat (event. je zopakuje).
8. Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.
9. Řízení o odstranění stavby se vede z moci úřední, správní orgány jsou povinny postupovat v souladu se zásadou materiální pravdy a jsou povinny zjistit skutečný stav věci, resp. stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3, § 50 odst. 3 věta druhá zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, dále též „správní řád“; srov. též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2020, č. j. 5 As 334/2019 – 50, bod 29). Lichá je proto námitka žalobce, že osoba zúčastněná na řízení „*ve správním řízení neprokázala, že předmětná stavba byla vybudována na základě platného povolení a následně i zkolaudována*“, neboť osobu zúčastněnou na řízení důkazní břemeno v řízení, z něhož vzešlo žalobou napadené rozhodnutí, netížilo, byly to naopak správní orgány, které měly nade vší pochybnost prokázat, že se v nyní projednávané věci jednalo o černé stavby. To se jim ale nepodařilo.
10. Správní orgány v souladu se závěry správní a soudní praxe (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 344/2016-42, bod 38) zdůraznily, že právní předpisy nevycházejí z toho, že stavba, u které se nedochovaly doklady, z nichž by bylo možné zjistit, k jakému účelu byla povolena, je stavbou nepovolenou. Naopak, takový přístup by mohl vést k neodůvodněným tvrdostem ze strany správního úřadu, a to zpravidla právě u starší zástavby, ve které je mnohdy prokazování legálnosti stavebních

změn obtížné (srov. stanovisko MMR ze dne 10. 1. 2007, č. j. 46324/06-82). Obecně totiž platí, že čím starší je stavba, tím je pravděpodobnější, že se její dokumentace nedochovala, a naopak, čím je novější, tím více by k ní mělo existovat dokladů svědčících o jejím povolení (srov. zprávu veřejného ochránce práv o šetření ze dne 10. 11. 2015 a závěrečné stanovisko ze dne 22. 6. 2016, sp. zn. 6416/2015/VOP, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2020, č. j. 1 As 302/2019 – 27, bod 14). Dále platí, že není-li důvod k pochybnostem, že se určité věci v době dávno minulé daly obvyklým či pravidelným způsobem, resp. (úředním) postupem, je důkazní břemeno o tom, že v daném případě tomu tak nebylo, na tom, kdo to tvrdí (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 2. 2005, sp. zn. 22 Cdo 1400/2004). Rozhodně nelze připustit, aby pro označení stavby jako nepovolené postačilo pouhé konstatování, že se nepodařilo získat žádné důkazy o její legálnosti. Takový postup by odporoval zásadě ochrany práv nabytých v dobré víře a v podstatě by popíral i smysl právní úpravy „pasportizace“ (srov. Průcha, P., Gregorová, J. a kol.: Stavební zákon. Praktický komentář. Praha: Leges, 2017, s. 601).

11. V daném případě žalobce v žalobě nezpochybnil skutkové zjištění žalovaného, že předmětné stavby byly vybudovány v rozmezí let cca 1975-1990 právním předchůdcem osoby zúčastněné na řízení a že osoba zúčastněná na řízení je jejich vlastníkem. Osoba zúčastněná na řízení současně nezůstala pasivní a žalovanému předložila řadu listin (jejich autenticitu a věcnou správnost žalobce nezpochybnil), z nichž lze dovodit, že stavby byly řádně povoleny, resp. že plánování, povolení, realizace a kolaudace staveb proběhla obvyklým způsobem. Jedná se např. o zápisy ze zasedání představenstva JZD Lubná z roku 1975 (jehož členem byl v rozhodné době i právní předchůdce žalobce), rozhodnutí ONV ve Svitavách o povolení stavby ocelokolny ze dne 9. 9. 1976, č. j. 1178/76/197, rozhodnutí MNV Lubná ze dne 3. 4. 1989, č. j. 4/89, o povolení stavby skladu stavebního materiálu v JZD Lubná a zpevněné panelové plochy a jejího oplocení, kolaudační rozhodnutí Městského úřadu v Poličce č. j. 791-2/94/K-1832, zápis z jednání v JZD Lubná ze dne 15. 11. 1989, jehož předmětem byla kolaudace skladu „*jedů a hyg. zařízení pro postřikáře*“, rozhodnutí ONV ve Svitavách č. j. VLHZ/607/1988/Hk 201-1, o odnětí části p. p. č. X zemědělské výroby ve prospěch manipulační plochy u posklizňové linky obilí či čestná prohlášení bývalých zaměstnanců JZD Lubná o tom, že předmětné stavby byly zkolaudovány. Za těchto okolností žalovaný skutečně nemohl uzavřít, že bylo nade vší pochybnost prokázáno, že předmětné stavby nebyly řádně povoleny, a nařídil jejich odstranění, neboť jak již bylo zdůrazněno shora, pro označení předmětných staveb jako nepovolených nestačí dle ustálené soudní i správní praxe pouhé zjištění, že se nepodařilo k některým stavbám získat důkazy o jejich legálnosti. Žalovaný přitom zcela správně přihlédl k času, který uplynul od doby, kdy byly stavby vybudovány (neboť čím starší je stavba, tím je pravděpodobnější, že se její dokumentace nedochovala), jakož i k dalším relevantním okolnostem (k době vzniku staveb, k transformačnímu procesu apod.). Závěr žalovaného podporuje i to, že po dobu několika desítek let nikdo předmětné stavby za nepovolené neoznačil (zejména ne právní předchůdce žalobce, který byl členem družstva až do roku 2000). Žalobce sám přitom na podporu svého tvrzení, že stavby nebyly povoleny, žádné důkazy nejen nepředložil, ale ani neoznačil. Pouze pro úplnost je možno dodat, že stavební úřad v roce 2019 v souladu s § 125 odst. 4 stavebního zákona ověřil zjednodušenou dokumentaci (pasport) předmětných staveb a nastolil tak stav právní jistoty ohledně technického provedení v minulosti povolených staveb (a jejich účelu), jejichž dokumentace chyběla. Žalobce pak osvědčení vydané dle § 125 stavebního zákona

nenapadl žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, ač tak učinit mohl (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 344/2016 – 42).

12. Nelze též akceptovat tezi žalobce, že „stavba vznikla v době normalizace, kdy byla běžně porušována základní lidská práva, mimo jiné v hojné míře právo vlastnické, právní řád preferoval uživatelské vztahy nad vztahy vlastnickými“ a žalobci „byly zákonem odňaty právní instrumenty k ochraně jeho vlastnického práva“. Právní předchůdce žalobce, za jehož života byly předmětné stavby zřízeny, vlastnictví k pozemkům, které byly sdruženy do družstva, nikdy nepozbyl. O realizaci předmětných staveb navíc prokazatelně věděl (byl členem družstva až do své smrti v roce 2000), přičemž žalobce netvrdil, že by proti umístění a realizaci předmětných staveb cokoliv namítal (právní předchůdce žalobce byl např. i členem představenstva JZD, které rozhodovalo o předmětných investičních záměrech). Soudu tedy není zřejmé, jaké „právní instrumenty k ochraně jeho vlastnického práva“ (a jakým konkrétním „zákonem“) byly žalobci odňaty. Jelikož soud není oprávněn za žalobce jeho argumentaci domýšlet, jinak by přestal být nestranným rozhodčím sporu, nemohl se touto obecnou námitkou dále zabývat. Opět pouze nad rámec nutného odůvodnění soud připomíná žalobci princip právní kontinuity mezi právem komunistického režimu a nynějším ústavním pořádkem. To, co se z dnešního pohledu může jevit jako nespravedlnost, je nutno akceptovat jako danost podmíněnou podstatou dřívějšího práva.
13. Lze tedy uzavřít, že základní žalobní námitky nebyly důvodné (skutkový stav byl zjištěn řádně a věc byla též správně právně posouzena, procesní předpisy byly správně aplikovány), a proto soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl (výrok I). Žalobce nebyl v řízení úspěšný, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s. a contrario), úspěšný žalovaný se práva na náhradu nákladů vzdal, a proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II).
14. Osoba zúčastněná na řízení taktéž nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok III), neboť jí soudem nebyly uloženy žádné povinnosti a ani u ní nebyly shledány okolnosti zvláštního zřetele hodné (existenci těchto okolností ostatně ani osoba zúčastněná na řízení netvrdila).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Pardubice 6. ledna 2021

Jan Dvořák v. r.
předseda senátu