



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **L. F.**, zastoupeného JUDr. Martinem Korbařem, advokátem, se sídlem Lublaňská 507/8, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 8. 2013, č. j. 118159/2013/KUSK, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2015, č. j. 46 A 111/2013 - 38,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Mnichovice (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 2. 5. 2013, č. j. MUMN/2090/2013/vlat, nařídil žalobci odstranit dočasnou stavbu zahrádkářské chatky ev. č. 344 umístěnou na pozemku st. p. č. 750 v katastrálním území Senohraby (dále jen „stavba“). Na základě odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 8. 2013, č. j. 118159/2013/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí“), změnil ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně odkaz na zákonné ustanovení, podle něhož bylo odstranění stavby nařízeno [z § 129 odst. 5 na § 129 odst. 1 písm. f) zákona č.

183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů], ve zbytku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

[2] Žalobce podal proti napadenému rozhodnutí žalobu, kterou Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 29. 9. 2015, č. j. 46 A 111/2013 – 38 (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“), zamítl. Konstatoval, že jediným žalobním bodem bylo tvrzení žalobce o nedostatku pravomoci správních orgánů (k nařízení odstranění stavby). V nyní projednávané věci však bylo spolehlivě zjištěno, že stavba byla žalobci povolena jako dočasná, a to rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 8. 6. 1988. Dne 23. 10. 1992 vydal stavební úřad kolaudační rozhodnutí, kterým povolil stavbu užívat, avšak pouze do 1. 10. 1996. Doba užívání stavby byla na základě žádosti žalobce stavebním úřadem dne 27. 9. 1994 prodloužena o 10 let. Jelikož změna v užívání stavby nebyla povolena, je zcela nepochybné, že v roce 2013, kdy vydal správní orgán prvního stupně rozhodnutí o odstranění dočasné stavby, doba užívání již uplynula. Za této situace ukládá § 129 odst. 1 písm. f) stavebního zákona správním orgánům povinnost nařídit odstranění stavby. Krajský soud uvedl, že otázkou právní moci rozhodnutí Okresního soudu Praha-východ (tj. usnesení Okresního soudu Praha-východ ze dne 5. 3. 2013, č. j. 4 C 283/2012 – 20, jehož kopii přiložil žalobce k žalobě) se s ohledem na jednoznačný závěr o pravomoci správních orgánů nezabýval. Bez ohledu na to, zda je toto soudní rozhodnutí pravomocné, nelze tvrdit, že by si (okresní) soud „osoboval pravomoc“ v žalobcově věci rozhodnout a že by tak došlo k pozitivnímu kompetenčnímu konfliktu.

II. Kasační stížnost

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Namítl, že napadený rozsudek porušuje jeho základní právo vlastnit majetek zaručené čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatel nesouhlasil s nařízením odstranění stavby, neboť by mu způsobilo výraznou ekonomickou újmu a jednalo by se o nezákonný zásah do jeho občanských práv. S poukazem na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 19. 5. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2261/2001, konstatoval, že se v jeho případě jedná o stavbu neoprávněnou, nikoli nepovolenou. Vlastník pozemku je tak povinen postupovat v intencích občanského zákoníku a podat žalobu na odstranění stavby, k čemuž však nedošlo. Stěžovatel tak setrval na názoru, že nebyla dána pravomoc správních orgánů v jeho věci rozhodovat. Pokládal napadený rozsudek za nepřezkoumatelný, neboť krajský soud se nezabýval jeho argumentací, že usnesení Okresního soudu Praha-východ ze dne 5. 3. 2013, č. j. 4 C 283/2012 – 20, nemohlo nabýt právní moci. Stěžovatel závěrem své kasační stížnosti uvedl, že soudy ve správním soudnictví by měly rozhodovat ve smyslu § 2 s. ř. s., a krajský soud tak měl mít na zřeteli, že svým rozhodnutím může významně zasáhnout do jeho veřejného subjektivního práva.

[4] Žalovaný svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

pokračování

[5] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[6] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[7] Stěžovatel učinil podstatou kasační stížnosti tvrzení, že se v jeho případě jedná o „stavbu neoprávněnou, nikoli o stavbu nepovolenou“. Na základě toho dovozoval, že správní orgány neměly pravomoc v jeho věci rozhodovat a vlastník pozemku byl povinen postupovat podle občanského zákoníku [tj. podle zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění rozhodném pro nyní posuzovanou věc (dále též jen „obč. zák.“ či „ObčZ“)], tedy podat žalobu na odstranění stavby. K takto vymezenému jádru sporu Nejvyšší správní soud uvádí, že k rozdílu mezi „neoprávněnou“ a „nepovolenou“ stavbou existuje bohatá judikatura všech vrcholných soudů. Ústavní soud v nálezu ze dne 24. 10. 2000, sp. zn. II. ÚS 325/2000 (všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z nalus.usoud.cz), k této problematice uvedl, že „[z] hlediska občanskoprávního může zřídit občan stavbu především na základě práva vlastnického. Pokud tento předpoklad není splněn, jde z občanskoprávního hlediska o tzv. neoprávněnou stavbu. Podle § 135c obč. zák. se tedy rozhoduje o tom, zda má stavebník vlastnictví ke stavbě zůstat nebo zda bude se stavbou naloženo jinak v případě, že stavebník – vlastník stavby neměl potřebné občanskoprávní povolení. Od občanskoprávního oprávnění zřídit stavbu je třeba rozlišovat, zda stavebník je oprávněn stavbu zřídit i podle předpisů správního práva, stavebních předpisů. Od neoprávněné stavby je tedy třeba odlišovat nesplnění některé z náležitostí, které při stavbě vyžadují stavební předpisy - zda tedy na stavbu bylo vydáno územní rozhodnutí, zda bylo vydáno rozhodnutí o přípustnosti stavby čili stavební povolení atd. Byla-li např. stavba postavena bez stavebního povolení, jde o tzv. „černou“ stavbu, která je sankcionována stavebními předpisy. Chybí-li oprávnění (občanskoprávní titul) ke stavbě na pozemku z hlediska úpravy občanského práva, jde naproti tomu o neoprávněnou stavbu, kterou sankcionuje § 135c obč. zák.“

[8] Ústavním soudem nastíněná východiska respektuje i judikatura Nejvyššího správního soudu, který již v rozsudku ze dne 31. 1. 2007, č. j. 3 Ans 3/2006 – 85, publ. pod č. 1134/2007 Sb. NSS (všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), konstatoval, že „odstranění neoprávněné stavby spadající do občanského soudního řízení a odstranění nepovolené stavby, podléhající režimu správního řízení, jsou zcela odlišné právní instituty.“ Odlišnostmi mezi těmito instituty se zabýval Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 15. 5. 2007, č. j. 6 Ans 1/2006 – 86, jenž založil na závěru, že rozhodnutí soudu v řízení o žalobě podle § 135c občanského zákoníku nemá žádný význam pro rozhodnutí správních orgánů v řízení o odstranění stavby postavené v rozporu se stavebním povolením. Z poslední doby lze poukázat např. na rozsudek ze dne 21. 3. 2012, č. j. 1 As 30/2012 – 41, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval případem balkónu rodinného domu přesahujícího na cizí

pozemek. Nejvyšší správní soud konstatoval, že na základě stavebního povolení sice stavebníkovi vzniklo veřejné subjektivní právo provést stavbu balkónu, avšak při její následné realizaci vyšlo najevo, že balkón zasahuje na sousední (cizí) pozemek. Tuto situaci nelze řešit v rámci řízení o dodatečném povolení stavby (neboť balkón již *byl* povolen), což ovšem neznamená, že by stavebník mohl bez postihu stavět na cizím pozemku. Balkón tak sice nebyl tzv. černou stavbou, neboť byl postaven na základě veřejnoprávního stavebního povolení, avšak zcela jinou otázkou bylo oprávnění stavebníka takovou stavbu provést podle norem soukromého práva. V daném případě tedy byl konkrétně aplikovatelný § 135c občanského zákoníku, který upravuje provedení stavby na cizím pozemku. Pokud byl tedy balkón skutečně postaven nad cizím pozemkem, mohlo se jednat o tzv. stavbu neoprávněnou.

[9] Z výše uvedené judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyplývá, že „neoprávněná“ a „nepovolená“ stavba jsou na sobě nezávislé právní instituty, jejichž zásadní odlišnost tkví (zjednodušeně řečeno) v tom, že první jmenovaný institut reflektuje absenci soukromoprávního oprávnění pro realizaci (resp. existenci) stavby, zatímco druhý z těchto institutů absenci veřejnoprávního oprávnění. S ohledem na to není nijak vyloučeno, aby u jediné stavby absentovaly oba typy oprávnění (jak veřejnoprávní, tak soukromoprávní), a byla tedy zároveň „neoprávněnou“ i „nepovolenou“. Na shodných základech stojí i judikatura civilních soudů, a to včetně rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 19. 5. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2261/2001 (dostupném na www.nsoud.cz), o nějž stěžovatel opíral svou stěžejní argumentaci. Ve stěžovateli citované pasáži [ve znění: *„Pokud však stavebník zřídí na základě dohody s vlastníkem pozemku stavbu na pozemku, který je podle této dohody oprávněn užívat jen dočasně, ztrácí po uplynutí sjednané doby (případně po jiném způsobu zániku práva) právo mít nadále na tomto pozemku dočasně umístěnou stavbu a neoprávněně tak zasahuje do vlastnického práva vlastníka pozemku, který se může podle § 126 odst. 1 ObčZ domáhat odstranění stavby.“*] se Nejvyšší soud zabýval důsledky časového omezení soukromoprávního (obligačního) oprávnění pro existenci stavby, v následujícím odůvodnění citovaného rozsudku však stejně jako Ústavní soud a Nejvyšší správní soud poukázal na to, že veřejnoprávní aspekty dané stavby nejsou pro občanskoprávní řízení podstatné: *„Pro posouzení otázky, zda stavebník má ke stavbě na cizím pozemku občanskoprávní důvod (titul), a pro obsah jeho práva mít na cizím pozemku stavbu, není obsah stavebního povolení rozhodující. To ostatně vyplývá z konstantní judikatury, podle které pro posouzení stavby jako neoprávněné není rozhodující, zda na stavbu bylo vydáno stavební povolení. (...) I v případě, že by v dané věci stavba nebyla z hlediska stavebního práva stavbou dočasnou, na občanskoprávním vztahu mezi účastníky a na skutečnosti, že žalovaná nemá právo mít na pozemku žalobkyně stavbu, by se nic nezměnilo.“*

[10] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že pokud stěžovatel s poukazem na citovaný rozsudek Nejvyššího soudu namítal, že jeho stavba je stavbou neoprávněnou, nelze z toho zároveň dovodit, že tato stavba není (resp. nemůže být) stavbou nepovolenou a že nebyla dána pravomoc správních orgánů k jejímu odstranění. Žalovaný napadené rozhodnutí odůvodnil tím, že pro stavbu stěžovatele bylo dne 8. 6. 1988 vydáno stavební povolení, v němž bylo jednoznačně uvedeno, že se jedná o stavbu dočasnou. Dne 23. 10. 1992 vydal stavební úřad na tuto stavbu kolaudační rozhodnutí, kterým ji povolil užívat, avšak opět jen na dobu určitou (do 1. 10. 1996). V roce 1994 stavební úřad prodloužil na základě žádosti vlastníka stavby platnost kolaudačního rozhodnutí o 10 let.

pokračování

S ohledem na to měl žalovaný za to, že v době zahájení řízení o odstranění stavby stěžovatele (tj. ke dni 29. 3. 2013) nepochybně uplynula doba stanovená pro trvání stavby. Dle názoru Nejvyššího správního soudu tedy žalovaný postupoval v rámci své zákonné pravomoci, neboť posuzoval veřejnoprávní oprávnění (stavební povolení) pro stěžovatelovu stavbu, naopak soukromoprávními vztahy stěžovatele ohledně jeho stavby se vůbec nezabýval. Stěžovatel přitom závěry správních orgánů, že jeho stavba byla povolena i zkolaudována jako dočasná a doba trvání veřejnoprávního oprávnění již uplynula, v žalobě ani v kasační stížnosti žádnými konkrétními argumenty nezpochybnil. Krajský soud tedy v napadeném rozsudku správně konstatoval, že správní orgány měly pravomoc odstranit stěžovatelovu stavbu postupem podle § 129 odst. 1 písm. f) stavebního zákona.

[11] Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit ani zbývajícím kasačním námitkám stěžovatele. Pokud stěžovatel vytkl krajskému soudu a správním orgánům, že porušily jeho základní právo vlastnit majetek zakotvené v čl. 11 odst. 1 Listiny a vznikla mu tak výrazná ekonomická újma, pak lze poukázat na náleze ze dne 8. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 482/02, v němž Ústavní soud posuzoval ústavnost postupu správních orgánů při odstranění stavby právě v kontextu citovaného článku. Ústavní soud nejprve uvedl, že základní právo vlastnit majetek nelze zaměňovat s „právem“ na úspěch ve správním a v následném soudním řízení (k tomu Nejvyšší správní soud dodává, že na tento závěr lze plně odkázat i k části kasační stížnosti, v níž se stěžovatel v obecné rovině dovolával § 2 s. ř. s. a ochrany svých veřejných subjektivních práv ze strany správních soudů). Ustanovení čl. 11 odst. 1 Listiny sice zaručuje každému právo vlastnit majetek a přiznává vlastnickému právu všech vlastníků stejný zákonný obsah a ochranu, zároveň je však třeba uvést, že vlastnické právo není absolutně neomezené. Z čl. 11 odst. 3 Listiny vyplývá, že zákonodárce může vlastnické právo zákonem omezit z důvodů ochrany práv druhých a ochrany obecných zájmů (zejména lidského zdraví, přírody a životního prostředí). S ohledem na povinnost šetřit podstatu a smysl vlastnického práva (čl. 4 odst. 4 Listiny) přitom nesmí být vlastnické právo takto omezeno ve větší než přiměřené míře. Ústavní soud konstatoval, že povinnost odstranit „černou“ stavbu, která by ani před její realizací nebyla povolena, je logickým a nevyhnutelným následkem stavební nekázně, nerespektování zákonné ochrany přírody a životního prostředí a konečně vlastnického práva druhých. V tomto smyslu tedy dle Ústavního soudu představovalo odstranění stavby zásah přiměřený sledovaným cílům, neboť jiným opatřením by jich nemohlo být dosaženo. Výše uvedené závěry lze plně vztáhnout i na nyní posuzovanou věc a uzavřít, že stěžovatelova stavba byla povolena jen na omezenou dobu, a stěžovatel tak po uplynutí této doby nemohl legitimně očekávat, že jeho stavba bude stále požívat ochrany dané čl. 11 odst. 1 Listiny.

[12] Namítal-li stěžovatel, že krajský soud zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti, neboť se nezabýval jeho argumentací ohledně (ne)nabytí právní moci usnesení Okresního soudu Praha-východ ze dne 5. 3. 2013, č. j. 4 C 283/2012 – 20 (kterým bylo zastaveno řízení o žalobě podané podle § 135c občanského zákoníku, jíž se společnost Hrušovská pole s. r. o. domáhala odstranění stavby stěžovatele), pak lze konstatovat, že pravomoc správních orgánů odstranit nepovolenou stavbu je dána *ex lege* (konkrétně stavebním zákonem), nikoli rozhodnutím soudu či jiného orgánu veřejné moci. Krajský soud tedy postupoval správně, když se otázkou právní moci citovaného usnesení Okresního soudu Praha-východ podrobně nezabýval a omezil se pouze na konstatování, že citované usnesení není pro nyní posuzovanou věc podstatné.

Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že v postupu krajského soudu neshledal ani žádné jiné vady, které by mohly být důvodem pro zrušení napadeného rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[13] Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody kasační stížnosti, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[14] Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 17. prosince 2015

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu