



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **KVINT spol. s r. o.**, se sídlem Herčíkova 2493/2, Brno, zast. JUDr. Milanem Zábržem, advokátem se sídlem Veverí 486/57, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Malinovského náměstí 624/3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 8. 2018, čj. MMB/0312680/2018, sp. zn. OUSR/MMB/0288882/2018/2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 5. 2020, čj. 29 A 123/2018-80,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobkyni **se v r a c í** zaplacený soudní poplatek ve výši **1 000 Kč**, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jejího zástupce, JUDr. Milana Zábrže, a to do 30 dnů ode dne, kdy sdělí soudu číslo účtu, na který má být poplatek vrácen.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Úřad městské části města Brna Brno-střed (stavební úřad) rozhodnutím ze dne 21. 5. 2018 nařídil žalobkyni odstranit stavbu „*Dočasná stavba stánku nazv. Kuřata na pozemku parc. č. 822/14 v k. ú. Trnitá, obec Brno, u podchodu u OD Tesco Brno*“. U stavby uplynula stanovená doba jejího trvání a nebyla povolena změna v užívání. Stavební úřad tak rozhodl podle § 129 odst. 1 písm. f) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a

stavebním řádu (stavební zákon), byť ve výroku nesprávně odkázal na písm. b) téhož ustanovení. Žalovaný k odvolání žalobkyně tuto zjevnou formální chybu napravil a v tomto rozsahu rozhodnutí stavebního úřadu změnil, ve zbytku pak rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou. Krajský soud žalobu zamítl. S odkazem na judikaturu krajský soud přisvědčil žalovanému, že sporná stavba prodejního stánku včetně přístavby je dočasnou stavbou, u níž uplynula doba jejího trvání. Vzhledem k tomu, že žalobkyně nevyužila možnosti podat žádost o změnu v užívání dočasné stavby (prodloužení doby trvání nebo změnu na stavbu trvalou), stavebnímu úřadu nezbylo než odkázat na § 129 odst. 1 písm. f) stavebního zákona a naříditi odstranění dočasné stavby. Krajský soud nesouhlasil ani s argumentem, že žalobkyně byla v dobré víře, že stavba je trvalá.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. V ní předně obsáhle shrnuje dosavadní průběh řízení (části I – III kasační stížnosti na s. 2-4). Vlastní důvody kasační stížnosti jsou obsaženy v části IV (s. 4 a 5). Stěžovatelka zde kritizuje, že krajský soud v bodě 14 nepřípustně zužil předmět řízení, čímž zatížil rozsudek nepřezkoumatelností. Nadto aplikoval judikaturu, která nebyla na věc použitelná. Stěžovatelka byla v dobré víře, vycházela z obsahu kolaudačního rozhodnutí. Argumentuje stavem zápisu v katastrálním zákoně a upozorňuje, že budova spojená se zemí pevným základem nemůže být budovou dočasnou. V části V pak stěžovatelka obsáhle odůvodňuje návrh na přiznání odkladného účinku (s. 5-7).

[4] Žalovaný se ztotožňuje s napadeným rozsudkem. Kasační stížnost nepřináší nic nového, proto ji navrhuje zamítnout.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[5] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Její důvodnost kasační stížnosti posoudil NSS v mezích rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] NSS předně upozorňuje, že kasačním bodem není obecný odkaz na „*argumentaci* [stěžovatelky] *uplatněnou v předchozích řízeních*“ (část I, s. 2 kasační stížnosti). Soud nemůže začít procházet podání stěžovatelky z předchozích řízení a hledat tam, zda snad nějaký tam uvedený argument nemá význam též pro řízení o kasační stížnosti. V opačném případě by soud přestal být „nestranným třetím“ a proměnil by se v advokáta stěžovatelky. Kasační stížnost je opravným prostředkem proti rozhodnutí krajského soudu, proto musí stěžovatelka všechny argumenty výslovně uvést v textu kasační stížnosti (srov. k tomu rozsudky rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS, a ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, bod 21).

pokračování

[8] K věci samé pak NSS uvádí následující.

[9] Spornou otázkou v nynější věci mezi žalobkyní a správními orgány je, zda stavba, jejíž odstranění stavební úřad nařídil, je dočasnou stavbou, u níž uplynula doba jejího trvání, respektive zda byla žalobkyně v dobré víře v časovou neomezenost stavby.

[10] Ze správního spisu plyne, že pro spornou stavbu bylo vydáno dne 26. 7. 1996 stavební povolení, kterým byla povolena stavba prodejního stánku na dočasnou dobu do 31. 12. 2011. Kolaudačním rozhodnutím ze dne 7. 10. 1997 bylo povoleno užívání této stavby, a to na dobu dočasnou do 31. 12. 2017. Dne 20. 11. 2001 bylo vydáno stavební povolení, kterým byla povolena přístavba ke stávajícímu stánku, jako stavba dočasná s dobou trvání do 31. 12. 2010. Kolaudačním rozhodnutím ze dne 5. 6. 2002 bylo povoleno užívání této přístavby, aniž by bylo výslovně uvedeno nějaké časové omezení. Stavba stánku byla zapsána do katastru nemovitostí jako nemovitost – budova bez čísla popisného nebo evidenčního.

III.A. *Zákonné vymezení pojmu dočasná stavba a pravomoc stavebního úřadu tuto stavbu odstranit*

[11] Stěžovatelka především nesouhlasí s vymezením předmětu řízení tak, jak ho pojal krajský soud v bodě 14 rozsudku. Tím se prý vyhnul posouzení dalších námitek a zatížil rozsudek nepřezkoumatelností.

[12] V bodě 14 rozsudku krajský soud uvedl následující:

„Na základě citovaných právních předpisů lze konstatovat, že stavební úřad přistoupí k nařízení odstranění stavby na základě toho, že uplynula doba trvání dočasně stavby a současně nebylo kladně rozhodnuto o žádosti o změnu v užívání této stavby (spočívající v prodloužení doby trvání stavby). Předmětem řízení o odstranění stavby je přitom pouze zkoumání těchto zákonných předpokladů daných § 129 odst. 1 písm. f) stavebního zákona (zda se jedná o dočasnou stavbu, u níž uplynula doba trvání, a zda byla povolena změna v užívání této stavby); jinými okolnostmi se stavební úřad v rámci tohoto řízení nezabývá.“

[13] NSS s tímto závěrem krajského soudu souhlasí. Krajský soud zde správně vyložil § 129 odst. 1 písm. f) stavebního zákona, podle něhož stavební úřad nařídí odstranění stavby *vlastníku stavby dočasné, u které uplynula stanovená doba jejího trvání a nebyla povolena změna v užívání*. Již jen z prostého textu zákona je evidentní, že pro aplikaci cit. ustanovení je klíčová otázka dočasnosti stavby, uplynutí stanovené doby jejího trvání a to, že nebyla povolena změna v užívání. Jakékoliv jiné otázky krajský soud řešit nemusel. Jak krajský soud správně dodal, jsou-li naplněny podmínky § 129 odst. 1 písm. f) stavebního zákona, stavební orgán musí nařídít odstranění stavby. Proto je třeba odmítnout tezi stěžovatelky, že krajský soud restriktivně vymezil předmět řízení.

[14] Není ani pravda, že by pojem „dočasná stavba“ nebyl ujasněný, jak tvrdí stěžovatelka. Stavební zákon v § 2 odst. 3 stanoví, že *[d]očasná stavba je stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání*. Podobně definoval dočasnou stavbu též § 139b odst. 2 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (starý

stavební zákon), podle něhož dočasné stavby byly ty, u nichž se předem omezí doba jejich trvání.

[15] Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 7. 6. 2017, čj. 6 As 302/2016-33, věc OKD, bod 50, podle starého i nynějšího stavebního zákona „dočasnost stavby mohlo založit (ale též změnit) jen stavební povolení, a nikoliv kolaudační rozhodnutí. Právomocné stavební povolení, vydané na návrh stavebníka, mu zakládá právo realizovat stavbu a jde-li o stavbu dočasnou (podle druhu a účelu, k němuž má být zřízena) musí současně předem omezit dobu jejího trvání. Kolaudační rozhodnutí povoluje užívání zhotovené stavby a to skončí s dobou trvání stavby“ (shodně též rozsudek ze dne 2. 3. 2017, čj. 4 As 219/2016-35, body 18 a 19, pro stejné závěry srov. též starší judikaturu, která řeší dočasnost stavby podle starého stavebního zákona, a to pro účely daňověprávní, viz zejm. rozsudek ze dne 2. 7. 2008, čj. 1 Afs 90/2008-225, věc Jihomoravská plynárenská).

[16] Říká-li tato judikatura, že dočasnost stavby může založit či změnit „jen“ stavební povolení, myslí se tím, že ji nemohlo založit samo kolaudační rozhodnutí. Stejně tak kolaudační rozhodnutí dle starého stavebního zákona nemohlo změnit režim stavby dočasné na režim stavby s neomezenou dobou užívání. Podle současné úpravy platí, že vedle stavebního povolení (§ 115 odst. 6 stavebního zákona ve spojení s § 18c odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu] mohou dočasnost stavby samozřejmě založit též některá další rozhodnutí, umožňuje-li to zákon - např. územní rozhodnutí (§ 92 odst. 1 stavebního zákona), územní souhlas (§ 92 odst. 1 ve spojení s § 96 odst. 4 stavebního zákona), souhlas stavebního úřadu (§ 106 odst. 2 stavebního zákona) apod.

[17] Lze jen dodat, že změnu stavby dočasné na stavbu trvalou by bylo třeba realizovat způsobem uvedeným v § 127 stavebního zákona. Nic takového se ovšem v nynějším případě nestalo. Za doby platnosti starého stavebního zákona pak prodloužení trvání dočasné stavby nebo její změnu na stavbu trvalou bez stavebně technických změn mohl projednat stavební úřad v řízení o povolení změny v užívání stavby podle § 85 odst. 1 starého stavebního zákona (usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 5. 2016, čj. 8 As 79/2014-108, č. 3428/2016 Sb. NSS, věc *CHOVSERVIS*). Ani takové rozhodnutí však v nynější věci nepadlo.

[18] Stěžovatelka se dále mýlí, pokud tvrdí, že stavba spojená se zemí pevným základem nemůže být „budovou dočasnou“. Nic takového starý ani nyní platný stavební zákon nestanovil (viz k tomu bod [14] shora). Dočasná stavba může být nejen nějaká lehká přenosná budka, ale též stavba spojená se zemí pevným základem. Nic jiného neplyne ani náznakem ze stěžovatelkou citovaného nálezu ze dne 6. 5. 2003, sp. zn. I. ÚS 483/01, který se týká občanskoprávních důsledků umístění stavby na cizím pozemku dle starého občanského zákoníku.

III.B. Stěžovatelka nebyla v dobré víře v časovou neomezenost stavby

[19] Stěžovatelka dále argumentovala svou dobrou vírou v kolaudační rozhodnutí ze dne 5. 6. 2002, kterým bylo povoleno užívání přístavby prodejního stánku bez jakéhokoliv časového omezení.

pokračování

[20] Jak ovšem správně upozornil krajský soud, skutečnost, že kolaudační rozhodnutí z roku 2002 dobu užívání přístavby nijak neomezilo, je bez významu. Klíčové bylo jednoznačné omezení doby užívání stavby prodejního stánku (a posléze jeho přístavby) stavebním povolením (bod [10] shora). Kolaudační rozhodnutí na přístavbu nemohlo založit stěžovatelce ani jakékoliv legitimní očekávání. A tím spíše, že všechna předchozí rozhodnutí (včetně kolaudačního rozhodnutí na samotnou stavbu) jasně časově limitovala užívání sporné stavby. NSS nerozumí argumentu stěžovatelky, jak snad mohla být v dobré víře v časovou neomezenost stavby, pokud všechna rozhodnutí ve vztahu ke stavbě hlavní (a stavební povolení ve vztahu k přístavbě) stavbu časově omezují.

[21] NSS jen pro pořádek dodává, že samozřejmě souhlasí se všemi judikáty, kterými stěžovatelka argumentuje ve prospěch své teze o ochraně legitimního očekávání a dobré víry adresátů aktů veřejné správy. Tyto judikáty však nijak nedopadají na stěžovatelčinu věc, neboť stěžovatelka v žádné dobré víře nebyla ani být nemohla.

[22] Konečně co se týče nesouhlasu stěžovatelky s argumentací nálezem ze dne 8. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 482/02 (stěžovatelka upozorňuje na významné skutkové a právní odlišnosti této věci a věci řešené Ústavním soudem), uvádí NSS následující. Krajský soud tento nálezh v bodě 24 použil pro podporu teze, že odstranění stavby stavebním úřadem na základě zákona nepředstavuje protiústavní zásah do základního práva stěžovatelky vlastnit majetek (čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Nic víc v této pasáži není třeba hledat, není proto ani podstatné, že skutkový a právní scénář obou věcí je odlišný. S uvedeným právním názorem NSS nadto plně souhlasí. Vlastnické právo stěžovatelky bylo plně chráněno po dobu legální existence stavby. Po uplynutí doby trvání dočasné stavby se však stěžovatelka nemůže úspěšně bránit proti nevyhnutelnému důsledku dočasnosti stavby, tzn. proti odklizení (odstranění) stavby, která nyní stojí – pro uplynutí stanovené doby - v rozporu s veřejným právem.

III.C. K použitelnosti § 63 odst. 2 katastrálního zákona na nynější věc

[23] Stěžovatelka dále upozorňuje na § 63 odst. 2 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), dle kterého *o údajích o budově evidované podle dřívějších právních předpisů se má za to, že se jedná o trvalou stavbu, pokud z údajů katastru nevyplývá, že se jedná o stavbu dočasnou. Doloží-li vlastník této stavby nebo jiný oprávněný, že se jedná o stavbu dočasnou, katastrální úřad tuto skutečnost do katastru doplní.* Co se týče sporné stavby, z katastru neplynulo, že by šlo o stavbu dočasnou. Stěžovatelka souhlasí s krajským soudem, že katastrální zákon zde zakládá vyvratitelnou právní domněnku. Krajský soud však dle stěžovatelky pominul, že tato domněnka nebyla zákonem předvídaným způsobem vyvrácena.

[24] NSS k tomu uvádí následující. Stěžovatelka zcela opomíjí důvody, které vedly zákonodárce k tomu, že počínaje účinností nového katastrálního zákona je v katastru nemovitostí veden též údaj o dočasnosti stavby [§ 4 odst. 1 písm. d) katastrálního zákona; srov. k tomu též důvodovou zprávu k § 63 odst. 2 katastrálního zákona, dle níž toto ustanovení nově řeší „postup při doplňování dosud nesledovaného údaje o dočasnosti budov“

(sněmovní tisk č. 778, 6. volební období 2010 - 2013, digitální repozitář, www.psp.cz]. Podle úpravy předchozí tento údaj v katastru evidován nebyl. Není tedy divu, že nebyl uveden ani u sporné stěžovatelčiny stavby. NSS nemusí řešit komplikovanou diskusi, nakolik je pojem „dočasná stavba“ v katastrálním zákoně čistě soukromoprávní; jeho veřejnoprávní přesah je v každém případě limitovaný [k tomu srov. detailně BAUDYŠ, P. *Katastrální zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck 2014, výklad k § 3, s. 16 násl., respektive tamtéž, výklad k § 4 odst. 1 písm. d), s. 26 násl.¹]. Z hlediska nyní řešené věci je evidentní, že cíl nové úpravy katastrálního zákona souvisel především s přijetím nového občanského zákoníku (č. 89/2012 Sb.), který opětovně nastolil v českém právu princip *superficies solo cedit* (povrch ustupuje půdě).

[25] Podle § 506 odst. 1 občanského zákoníku je součástí pozemku prostor nad povrchem i pod povrchem, stavby zřízené na pozemku a jiná zařízení, *ovšem s výjimkou staveb dočasných*. Právě v návaznosti na toto ustanovení uváděla důvodová zpráva ke katastrálnímu zákonu, že jako „*potřebná se jeví i potřeba evidovat dočasné stavby, které podle definice v občanském zákoníku nejsou součástí pozemku, i když patří vlastníkovu pozemku, na kterém je stavba postavena*“ [viz obecná část důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o katastru nemovitostí (katastrální zákon) ze dne 15. 8. 2012, sněmovní tisk 778/0].

[26] Zápis v katastru nemovitostí před rokem 2014 neříkal o dočasnosti sporné stavby nic. Z toho ale nebylo možné cokoliv dovozovat k otázce dočasnosti sporné stavby z pohledu stavebněprávního. Úprava katastru nemovitostí před rokem 2014 (kdy byla stavba do katastru zapsána) vycházela z toho, že se dočasnost stavby neuváděla. Ustanovení § 63 odst. 2 katastrálního zákona zavádí (vyvratitelnou) právní domněnku pro účely soukromoprávní, zejména pro určení vlastnictví ve smyslu § 506 odst. 1 občanského zákoníku a souvisejících přechodných ustanovení občanského zákoníku. Dočasná stavba bude věcí samostatnou, byť patří vlastníkovu pozemku. Proto zákon v tomto přechodném ustanovení umožňuje vlastníku této stavby nebo jinému oprávněnému doložit, že se jedná o stavbu dočasnou.

[27] Rozhodně však z § 63 odst. 2 katastrálního zákona nelze dovozovat jakékoliv důsledky pro otázky veřejnoprávní. Tím méně pak toto ustanovení může popřít zjevné veřejnoprávní určení sporné stavby jako stavby dočasné, jak bylo rozhodnuto ve shora uváděných stavebních povoleních (viz bod [10] shora). Stěžovatelka proto nemá pravdu. Z pohledu stavebního práva nebylo třeba vyvracet vyvratitelnou domněnku dle § 63 odst. 2 katastrálního zákona. V tomto třeba také korigovat dílčí nesprávný závěr v bodě 23 rozsudku krajského soudu.

[28] Interpretace stěžovatelky je ostatně zjevně absurdní. V podstatě totiž vykládá § 63 odst. 2 katastrálního zákona tak, že od roku 2014 se ze všech staveb, které byly podle veřejnoprávního povolení dočasné, staly pro účely stavebního zákona stavby trvalé, ledaže

¹ Zde Baudyš upozorňuje na legislativní vývoj při přijímání nového katastrálního zákona, který nakonec vedl k závěru, že „*údaj o dočasnosti stavby vedený v katastru nemovitostí nesmí vyjadřovat její dočasnou povahu ve smyslu stavebního zákona, ale ve smyslu občanského zákoníku*.“ K této otázce autor uzavírá, že dočasná povaha staveb z hlediska stavebních předpisů proto v katastru nemovitostí podchycena „*zřejmě nebude*“, i když „*informace o tom, že kupovaná stavba je povolena na dobu předem časově omezenou, by byla pro kupujícího velice zajímavá*.“ BAUDYŠ, P. *Katastrální zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck 2014, s. 26 násl.

pokračování

vlastník stavby či jiná oprávněná osoba prokáže opak. Takovýto výklad však NSS ve shodě se žalovaným musí odmítnout.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] S ohledem na shora uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[30] O náhradě nákladů řízení NSS rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému, kterému by jinak jako úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

[31] Protože NSS rozhodl bezodkladně ve věci samé, nerozhodoval zvlášť o odkladném účinku kasační stížnosti. Zaplacenou částku 1 000 Kč výrokem III proto vrací stěžovatelce.

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

V Brně dne 14. července 2020

Zdeněk Kühn
předseda senátu