



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **J. D.**, zast. Mgr. Martinem Bílým, advokátem se sídlem Veleslavínova 252/5, Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, **za účasti**: I) M. J., a II) M. J., oba zast. Mgr. Jiřím Mikundou, advokátem se sídlem Štefánikova 244/18, Kopřivnice, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 3. 2022, č. j. 22 A 92/2019-81,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojí proti v záhlaví uvedenému rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 9. 2019, č. j. MSK 134708/2019.

[2] Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl stěžovatelčino odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Štramberk (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 28. 5. 2019, č. j. MEST/SÚ/7041/2018/MJ, kterým bylo k žádosti stěžovatelky ve smyslu § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), rozhodnuto (deklarováno), že „*právo existence stavby kůlny na pozemku parc. č. X v k. ú. Š. ve smyslu veřejnoprávních předpisů na úseku stavebního práva vzniklo*“. Jedná se o stavbu

(kůlnu) osob zúčastněných na řízení, která bezprostředně navazuje na dům stěžovatelky. Stěžovatelka řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu iniciovala v souvislosti s rekonstrukcí kůlny, neboť se domnívala, že při ní došlo k odstranění původní kůlny a vztyčení nové stavby bez stavebního povolení. Správní orgány však její argumentaci nepřisvědčily, podle jejich názoru provedly osoby zúčastněné na řízení pouze udržovací práce na kůlně, k jejímuž zbourání nedošlo.

II. Řízení před krajským soudem

[3] Stěžovatelka proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobou u krajského soudu. Namítala, že názor správních orgánů, že stavba kůlny vznikla v druhé polovině 19. století a následně byla osobami zúčastněnými na řízení pouze prováděna její údržba, je nesprávný. Historická kůlna byla zcela zdemolována a na jejím místě byla postavena kůlna nová. Vytkla též správním orgánům, že neprovedly navrhované důkazy, zároveň navrhla, aby krajský soud provedl důkaz znaleckým posudkem o stavu kůlny a jejím vztahu k historické předloze, důkaz ohledáním věci a fotografiemi předloženými stěžovatelkou. Správním orgánům dále vyčetla způsob vedení správního spisu, zejm. skutečnost, že soupis písemností spisu je datován ke dni 22. 11. 2019 (tedy po vydání rozhodnutí v posuzované věci), ve spise je založena barevná fotografie s popiskem data po vydání rozhodnutí. Krajskému soudu byl rovněž zaslán správní spis včetně podkladů z jiných řízení, které však v době, kdy stěžovatelka nahlížela do správního spisu před vydáním prvostupňového rozhodnutí, součástí spisu nebyly.

II.a. Rozsudek krajského soudu ze dne 15. 10. 2020, č. j. 22 A 92/2019-42

[4] Krajský soud žalobu podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), zamítl. Konstatoval, že podle § 142 odst. 2 správního řádu lze vydat deklaratorní rozhodnutí dle odst. 1 téhož ustanovení pouze v případě, že o otázce vzniku, trvání či zániku právního vztahu nelze vydat osvědčení nebo o ní nelze rozhodnout v jiném správním řízení. V posuzované věci však stěžovatelka měla možnost řešit otázku povolenosti stavby v řízení o odstranění stavby. Z postupu stěžovatelky bylo krajskému soudu zřejmé, že se prostřednictvím řízení podle § 142 správního řádu snaží docílit nápravy postupu správních orgánů v jiných věcech (především se snažila docílit nápravy toho, že správní orgán I. stupně k jejímu podnětu nezahájil řízení o odstranění stavby), k čemuž však institut deklaratorního rozhodnutí neslouží. Správní orgány tedy neměly toto rozhodnutí vůbec vydávat. Za situace, kdy bylo ke stěžovatelčině žádosti vydáno deklaratorní rozhodnutí, ačkoliv se tak stát nemělo, čímž se stěžovatelce dostalo více práv, než je zákonem předpokládáno, však nebylo možno učinit závěr o nezákonnosti rozhodnutí či o zásahu do stěžovatelčiných subjektivních práv, a nebylo tedy namístě rozhodnutí žalovaného zrušit.

[5] Uvedený rozsudek krajského soudu Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti stěžovatelky zrušil rozsudkem ze dne 17. 12. 2021, č. j. 5 As 350/2020-26. Dospěl totiž k závěru, že krajský soud *ex offio* přihlédl k vadě řízení, která nebyla namítána a k níž proto přihlížet neměl, v důsledku čehož odmítl vypořádat žalobní argumentaci. Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

pokračování

II.b. Rozsudek krajského soudu ze dne 30. 3. 2022, č. j. 22 A 92/2019-81

[6] Krajský soud i podruhé žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s. Zdůraznil, že řízení podle § 142 správního řádu má svá procesní specifika – především je podstatné, že je na účastnících řízení, aby navrhli potřebné důkazy, správní orgán může (nemusí) provést i jiné důkazy, pokud účastníky řízení navržené důkazy ke zjištění skutkového stavu nestačí. Byla-li tedy stěžovatelka přesvědčena, že došlo k demolici původní kůlny, bylo na ní, aby tuto skutečnost prokázala. Podle krajského soudu ze spisu vyplývá, že na stavbě kůlny docházelo pouze k udržovacím pracím. To dovodil mj. z protokolu z kontrolní prohlídky ze dne 30. 5. 2018, podle něhož správní orgány stav realizovaných prací řádně posoudily. Stěžovatelka tvrdila, že pokud došlo k výměně patek sloupů kůlny, mohlo dojít a zřejmě došlo k zániku původní kůlny. Podle krajského soudu se však jedná o nijak nepodloženou spekulaci stěžovatelky. Za stěžejní pro prokázání stavu stavby krajský soud považoval též stanoviska orgánu památkové péče, když už sama skutečnost, že se stavba nachází v památkové rezervaci a je pod dohledem správního orgánu specializovaného na ochranu památek, eliminuje možnost nepovolených zásahů do *statu quo* posuzované stavby. Skutečnost, že stěžovatelka nemohla být výše uvedené prohlídce dne 30. 5. 2018 přítomna, ji podle krajského soudu na právech nijak nezkrátila – neměla totiž postavení účastníka řízení, když toliko podala podnět k šetření (dne 9. 5. 2018), který ji neopravňoval k účasti na úkonech, jež správní orgán na základě podnětu provedl.

[7] K vadám vedení spisu krajský soud uvedl, že správní spis představuje způsobilý podklad soudního přezkumu bez ohledu na případné chronologické nepřesnosti. Výtky stěžovatelky vůči vedení správního spisu jsou tvrzeny v obecné rovině, a co se týče absence konkrétních listin, neurčitě. Stěžovatelka konkrétně namítá pouze absenci protokolu o kontrolní prohlídce ze dne 30. 5. 2018, o němž tvrdí, že před vydáním prvostupňového rozhodnutí nebyl obsahem spisu. Podle krajského soudu však za předpokladu, že by tento protokol nebyl obsahem spisu, ale byl výslovně zmíněn jako podklad rozhodnutí správního orgánu I. stupně, stěžovatelka by na tento rozpor reagovala už v odvolání. Zároveň její argumentace, že pokud by se listina ve správním spise nacházela, brojila by proti tomuto důkazu již ve správním řízení, není natolik přesvědčivá, aby mohla zpochybnit obsah správního spisu před vydáním prvostupňového rozhodnutí.

III. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[8] Stěžovatelka rozsudek krajského soudu napadla kasační stížností, ve které navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Krajský soud se podle jejího názoru neřídil závazným právním názorem rozsudku č. j. 5 As 350/2020-26, podle něhož se měl vypořádat přezkoumatelně se všemi stěžovatelčinými námitkami.

[9] Dále uvedla, že nespороvala, že původní kůlna, která před rokem 2018 na pozemku stála, byla povolenou stavbou. Tvrdila však, že tato stavba byla zdemolována a na jejím místě byla postavena nová stavba bez stavebního povolení. Nová stavba je přitom stavebně jinak provedená a původní zůstala snad jen střešní krytina. Odkázala na judikaturu Nejvyššího soudu ohledně zániku nadzemní stavby, ze které dovodila, že stavba zaniká destrukcí obvodového zdiva pod úroveň stropu nad prvním nadzemním podlažím. Pokud tedy došlo kromě výměny krovů i k výměně sloupů a jejich patek, pak bezesporu došlo

k zániku původní stavby. V takovém případě se měly správní orgány zabývat také zejména tím, zda je nová stavba rozměrově a vzhledově totožná se stavbou původní. Krajský soud stěžovatelčinu argumentaci odbyl s tím, že neprokázala, že k zániku stavby došlo, a své závěry zakládá na nepodložených spekulacích. Stěžovatelka však svá tvrzení důkazy dokládala, ani krajský soud je však neprovedl. Co se týče kontrolní prohlídky ze dne 30. 5. 2018, k té stěžovatelka nebyla připuštěna a protokol o této prohlídce neobsahuje žádné fotografie ani údaje o provedených měřeních. Osoby zúčastněné na řízení coby stavebníci samy uvádějí, že snesly střešní krytinu, vyměnily některé krovy, vyměnily nosné sloupky a vybetonovaly patku sloupu. V takovém případě se jedná o celkovou demolici a přestavbu od základů (od betonových patek).

[10] Co se týče vad vedení správního spisu, stěžovatelka zdůraznila, že v době, kdy stěžovatelka nahlížela do správního spisu poté, co ji k tomu byla určena lhůta před vydáním rozhodnutí, nebyly obsahem spisu veškeré listiny, které byly předloženy krajskému soudu. Skutečnost, že byl správní spis doplňován po vydání rozhodnutí ve věci, stěžovatelka dokládala upozorněním na to, že soupis písemností spisu správního orgánu I. stupně je datován ke dni 22. 11. 2019, přičemž rozhodnutí obou správních orgánů byla vydána ještě před tímto datem. V tomto soupisu písemností není ani zmínka o tom, že by součástí spisu měly být protokoly z kontrolních prohlídek stavby, na které však ve svém rozhodnutí odkazují a činí tak i krajský soud. Ve spise je dále založena barevná fotografie s rukou psaným nápisem „foto ze dne 10. 6. 2019“, tj. po vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Podle stěžovatelky tak přichází v úvahu otázka, zda se jedná o důkaz provedený po vydání rozhodnutí, resp. pokud se o důkaz nejedná, proč byla fotografie zařazena do spisu. Zejména však podle stěžovatelky založení této fotografie dokazuje, že správní orgán I. stupně vkládal do spisu listiny i po vydání meritorního rozhodnutí. Pokud nebyly obsahem spisu veškeré listiny, z nichž správní orgán I. stupně vycházel, a stěžovatelka se tak s nimi nemohla seznámit, jedná se o zásah do jejího práva na spravedlivý proces. Stěžovatelka dále vytkla krajskému soudu, že si protiřečí, pokud zpochybňuje argument, že by stěžovatelka brojila proti listině (protokolu o kontrolní prohlídce ze dne 30. 5. 2018), kdyby znala její obsah, a dodává, že je s podivem, že nebrojila proti obsahu listiny, kterou neznala. Stěžovatelka totiž obsah této listiny nemohla znát, dokud její obsah nezjistila při nahlížení do spisu u krajského soudu. Krajský soud rovněž pochybil, pokud z listin, které nebyly obsahem spisu v době rozhodnutí správních orgánů, vycházel. Takové listiny totiž bylo nutno provést k důkazu.

[11] Krajský soud dále pochybil, pokud se nezabýval procesními nedostatky postupu správních orgánů spočívajícími v neprovedení stěžovatelkou navržených důkazů a pokud sám toto pochybení zopakoval, neboť ani on neprovedl důkaz fotografií kůlny z ulice (původně navržen žalovanému), ohledáním na místě (původně navržen správnímu orgánu I. stupně) ani znaleckým posudkem, který stěžovatelka nechala zhotovit pro účely soudního řízení. Stěžovatelce tak nebylo umožněno zpochybnit závěry správních orgánů a krajského soudu, přičemž pokud by tyto důkazy byly provedeny, vyšlo by najevo, že se v případě posuzované stavby jedná o kůlnu novou, nikoliv historickou.

[12] Za „nejkřiklavější“ označila stěžovatelka závěr krajského soudu, že je pro zjištění stavu stavby stěžejní stanovisko orgánu památkové péče a že umístění stavby v památkové rezervaci vylučuje narušení *statu quo*. Stanovisko, na které totiž krajský soud v tomto ohledu odkazuje, bylo vydáno dne 18. 9. 2017, a orgán památkové péče tak nemohl znát

pokračování

skutečný stav stavby v roce 2018. Osoby zúčastněné na řízení zjevně nedodržely pokyn obsažený v odkazovaném stanovisku, neboť vyměnily i sloupy a betonovaly patky, přičemž stanovisko se vztahovalo pouze k výměně krovů. Nejpodstatnější ovšem je, že krajský soud zlehčuje stěžovatelčiny skutkové námitky úvahou, že nad stavbou vykonává dohled orgán památkové péče, což samo o sobě vylučuje možnost nezákonného postupu osob zúčastněných na řízení.

[13] Žalovaný ve svém vyjádření navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Upozornil především na to, že stěžovatelka nikdy netvrdila, že osoby zúčastněné na řízení odstranily stavbu do základů, zánik stavby spojovala pouze s výměnou krovu, ztužením původních patek sloupů betonem a výměnou sloupů. Obvodové zdivo však nikdy nebylo odstraněno, a stěžovatelkou odkazovaná judikatura Nejvyššího soudu je proto na posuzovanou věc nepřiléhavá.

[14] Osoby zúčastněné na řízení ve svém vyjádření navrhly, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Své přesvědčení o zániku stavby kůlny stěžovatelka žádným relevantním způsobem nedokládá. Navíc její přístup hraničí se zneužitím práva, neboť řízení podle § 142 správního řádu používá k řešení zástupného problému – skutečným motivem stěžovatelky je odstranění kůlny z toho důvodu, že dle jejího názoru zasahuje na její pozemek.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, stěžovatelka je řádně zastoupena, a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná – a to přesto, že již jednou v této věci rozhodoval a podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřípustná proti rozhodnutí, „*jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu*“.

[16] Možnost stěžovatelky napadnout nové rozhodnutí krajského soudu byla omezena citovaným ustanovením, k jehož aplikaci se vyslovil Ústavní soud, který ve svém nálezu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05, č. 119/37 SbNU 519, poukázal na to, že je jím zajištěno, aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát vyslovil svůj právní názor závazný pro nižší soud, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil. V nyní posuzované věci krajský soud rozhodl o věci samé, k jejíž podstatě se Nejvyšší správní soud dosud autoritativně nevyjádřil. Předchozí rozsudek krajského soudu totiž byl zrušen pro jeho nepřezkoumatelnost, otázkami zániku původní kůlny, vad správního spisu a neprovedení navržených důkazů se Nejvyšší správní soud nezabýval.

[17] Za tohoto stavu není na místě vycházet ze zákazu opakované kasační stížnosti, z něhož judikatura dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky mj. právě pro případ, kdy stěžovatelka v předchozím řízení o kasační stížnosti neměla možnost určitou námitku uplatnit (viz výše zmíněný nálezn Ústavního soudu či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS). V posuzované věci není pochyb, že

stěžovatelka nemohla namítat nesprávné právní posouzení krajského soudu ve výše uvedených otázkách, když se krajský soud touto problematikou věcně nezabýval. Nejvyšší správní soud proto považoval kasační stížnost za přípustnou, přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda tento rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud úvodem konstatuje, že mu stěžovatelka předkládá k posouzení otázky zániku původní kůlny, pochybení správního orgánu I. stupně při vedení správního spisu a neprovedení důkazů správními orgány, potažmo krajským soudem.

[20] Pokud jde o stěžovatelkou tvrzený zánik původní kůlny, Nejvyšší správní soud musí obdobně, jako to již učinil i krajský soud, v prvé řadě poukázat na § 142 odst. 3 ve spojení s § 141 odst. 4 správního řádu, z nichž vyplývá, že správní orgány v řízení o určení právního stavu (§ 142 správního řádu) při dokazování vycházejí především z důkazů účastníků řízení, a bylo tedy na stěžovatelce, aby prokázala své tvrzení, že původní kůlna zanikla. Ze správního spisu vyplývá (zejména z protokolu o kontrolní prohlídce ze dne 30. 5. 2018), že osoby zúčastněné na řízení při provádění udržovacích prací vybetonovaly patky původních sloupů, které nahradily novým sloupem, a dále nahradily některé krovy. O provedení těchto úprav stěžovatelka opírá svůj závěr o tom, že kůlna musela být celá zdemolována. Tento myšlenkový postup označil krajský soud za nepodloženou spekulaci, s čímž Nejvyšší správní soud souhlasí.

[21] Z žádného podkladu založeného ve správním spise nevyplývá, že byla kůlna v podstatě celá odstraněna. Stěžovatelka vychází z předpokladu, že není možné, aby byly úpravy provedeny bez odstranění celé kůlny, což ovšem nijak nedokládá. Ačkoliv tedy zajisté došlo k podstatné úpravě kůlny, ještě to neznamená, že musela být kůlna nutně zbourána takovým způsobem, že došlo k jejímu zániku. V tomto ohledu je rovněž zcela zásadní, jak upozornil žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti, že nedošlo k zásahu do obvodových zdí kůlny (resp. zásah do nich není nikým ani tvrzen, ani prokazován). Obdobnou argumentaci přitom obsahuje již prvostupňové rozhodnutí a stěžovatelka na ni v podstatě vůbec nereaguje. Za takové situace je zřejmé, že nebyly naplněny podmínky pro zánik stavby (věci), které předpokládá stěžovatelkou odkazovaná judikatura Nejvyššího soudu, zejm. rozsudek ze dne 28. 5. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2088/2001, dle něhož *„nadmenní stavba zaniká a přestává být věcí ve smyslu práva tehdy, není-li již patrné dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží. U staveb obytných a staveb občanských tato zásada platí bezvýjimečně. I když může k zániku stavby jako věci v občanskoprávním smyslu dojít ojediněle i jiným způsobem (např. obestavením), stavby pro bydlení, pro individuální rekreaci, stavby občanského vybavení a ve většině případů i stavby sloužící výrobním účelům zanikají vždy destrukcí obvodového zdiva pod úroveň stropu nad prvním nadzemním podlažím (obvykle při současném odstranění zdiva příček), v důsledku čehož zaniká stav poskytující obraz o dispozičním řešení původní stavby. Z hlediska posouzení zániku původní stavby přitom není rozhodující objem nově zbudovaných konstrukcí, neboť původní stavba buď zanikla a nově vybudovaná konstrukce tvoří součást stavby nové nebo nezanikla a nově vybudované konstrukce tvoří součást stavby původní. Pro posouzení zániku stavby původní je tedy v těchto*

pokračování

případech významné to, co bylo odstraněno, nikoli to, co bylo nově vybudováno, přičemž pro závěr o zachování dispozičního řešení prvního nadzemního podlaží je rozhodující zda došlo k úplné nebo částečné destrukci obvodových zdí prvního nadzemního podlaží. Při úplné destrukci těchto obvodových zdí je nepochybné, že původní stavba zanikla. Při částečném zbourání těchto zdí je nutno posoudit míru těchto zásahů“ (důraz přidán NSS). Ačkoliv se jedná o závěry civilní judikatury, jsou použitelné i v nyní posuzované věci, neboť okamžik zániku stavby pro účely stavebněprávních předpisů se nijak neodlišuje od jeho občanskoprávního pojetí (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2021, č. j. 7 As 216/2019-32, odstavec [19] a tam citovanou judikaturu).

[22] Stěžovatelce nelze přisvědčit ani v tom, že jí bylo znemožněno svá tvrzení prokázat. Z žádného z důkazů, které předložila, nebylo patrné, že byla kůlna skutečně zcela odstraněna. Dovodit z nich bylo možno pouze, že došlo k výměně těch prvků této stavby, které byly vyjmenovány i v protokole o kontrolní prohlídce ze dne 30. 5. 2018. Stěžovatelka sice tvrdí, že by z důkazů vyplynulo, „že se jedná o stavbu zcela novou, nikoliv již tu, postavenou před rokem 1952“, to ovšem na uvedeném nic nemění. Správní orgány nepopíraly, že je kůlna po udržovacích pracích vizuálně odlišná a tvořená ze značné části novým materiálem. Zachování původního materiálu a identického vzhledu však není podmínkou, kterou by bylo nutno naplnit, aby podle právního řádu bylo možno hovořit o identické stavbě. Ostatně prodlužování užitelnosti stavby je definičním znakem udržovacích prací (§ 3 odst. 4 stavebního zákona), a je tedy patrné, že při pravidelném udržování a obměňování opotřebovaného materiálu lze zachovat z pohledu práva stejnou stavbu i poté, co je značná část stavebního materiálu nahrazena novým. Pokud jde o stěžovatelčinu výhradu, že kontrolní prohlídce dne 30. 5. 2018 nebyla přítomna, odkazuje Nejvyšší správní soud na odůvodnění rozsudku krajského soudu, s nímž stěžovatelka v tomto ohledu vůbec nepolemizuje. Pouze je třeba dodat, že sama stěžovatelka vychází ze stejných zjištění, které byly při této prohlídce učiněny, a její výhrady proti protokolu o kontrolní prohlídce (absence fotografií a měření) tak lze jen stěží považovat za relevantní.

[23] Ani stěžovatelčinu námitku týkající se nesprávného vedení správního spisu nepovažuje Nejvyšší správní soud za důvodnou. Podle § 17 odst. 1 správního řádu platí: „V každé věci se zakládá spis. Každý spis musí být označen spisovou značkou. Spis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci. Přílohou, která je součástí spisu, jsou zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích. Spis musí obsahovat soupis všech svých součástí, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy.“

[24] Řádné vedení správního spisu úzce souvisí s právem účastníka řízení vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu. V případě řádného vedení spisu je totiž zřejmé, zda poté, co byla účastníku řízení dána možnost seznámit se s kompletními podklady rozhodnutí, byly do spisu založeny další podklady. Nikoliv každé pochybení při vedení spisu však musí nutně představovat vadu řízení, která může mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. V případě, že spis není veden řádně, je na správním orgánu, aby prokázal, že měl účastník řízení v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu možnost vyjádřit se ke všem podkladům řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2013, č. j. 6 As 81/2013-56).

[25] V posuzované věci stěžovatelka v první řadě upozorňuje na skutečnost, že byl soupis písemností pořízen teprve poté, co správní orgány ve věci rozhodly. Ze spisu je však patrné, že byl soupis písemností vyhotoven na základě elektronické verze, ve které byl zřejmě též po celou dobu řízení veden. V zásadě se jedná o způsobilý podklad, z něhož vyplývá, kdy byly do spisu zařazeny listiny uvedené v tomto soupisu, a lze tak zjistit obsah spisu v době, kdy se stěžovatelka se správním spisem seznámila.

[26] Stěžovatelce lze přisvědčit, že spis správního orgánu I. stupně obsahuje fotografii opatřenou rukou psaným nápisem „foto ze dne 10. 6. 2019“, přičemž rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo vydáno dne 28. 5. 2019. Skutečnost, že byla fotografie založena do spisu teprve po vydání rozhodnutí ve věci, ostatně vyplývá též ze soupisu písemností. To však v posuzovaném případě nemůže mít žádný vliv na zákonnost rozhodnutí. Správní orgány totiž podrobně uvedly, na jakých podkladech svá rozhodnutí založily, přičemž předmětnou fotografii vůbec nezminily. Z obsahu jejich rozhodnutí ani implicitně nevyplývá, že by se musely s fotografií seznámit, aby mohly ve věci rozhodnout. Fotografie je tak pro věc zcela irelevantní a ve správním spise je zcela nadbytečná. Pouhé založení listiny, která není pro věc relevantní, však nemůže zapříčinit nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Její založení ani nedokládá, že správní orgány manipulovaly s obsahem spisu po vydání rozhodnutí takovým způsobem, že nelze ověřit, jaké listiny byly součástí spisu v době rozhodnutí správního orgánu. Správní orgán I. stupně totiž nijak nezastírá, že byla fotografie založena poté, co ve věci rozhodl. V soupisu písemností je údaj o fotografii chronologicky správně zařazen a je v něm též údaj o dni, kdy byla fotografie založena do spisu.

[27] Stěžovatelka dále tvrdí, že podklady, které správní orgán I. stupně převzal z jiných řízení a postupů, nebyly součástí spisu v době, kdy se s jeho obsahem bezprostředně před vydáním prvostupňového rozhodnutí seznámila. Její argumentaci, že by se proti těmto podkladům (především proti protokolu o kontrolní prohlídce ze dne 30. 5. 2018) vymezila již v odvolání, kdyby byly skutečně součástí spisu, krajský soud nepovažoval za přesvědčivou. Zároveň dodal, že správní orgán I. stupně výslovně uvedl veškeré podklady, z nichž vycházel, a stěžovatelka by tak v případě, že by výčet podkladů neodpovídal obsahu spisu, na tento rozpor zareagovala v odvolání.

[28] Takové odůvodnění je sice strohé, nicméně v zásadě ob stojí. Byť krajský soud nezvolil optimální formulaci, v odůvodnění si neprotiřečí, jak mu vytýká stěžovatelka v kasační stížnosti. Na jednu stranu nepovažuje za přesvědčivé tvrzení, že by stěžovatelka zajisté brojila proti obsahu protokolu o kontrolní prohlídce ze dne 30. 5. 2018, kdyby byl součástí spisu; na druhou stranu je přesvědčen, že kdyby tento protokol součástí spisu nebyl, a přesto by byl uveden jako podklad v prvostupňovém rozhodnutí, stěžovatelka by zajisté při bdělé ochraně svých práv na rozpor mezi obsahem spisu a odůvodněním rozhodnutí upozornila v odůvodnění. Na takové úvaze Nejvyšší správní soud nevidí nic nelogického. Naopak k tomu dodává, že prvostupňové rozhodnutí neodkazuje na protokol ze dne 30. 5. 2018 toliko povšechně, nýbrž na něm výslovně zakládá odůvodnění závěru, že k odstranění stavby kůlny nedošlo, tedy na jeho základě vypořádává stěžovatelčinu stěžejní námitku. Za takové situace lze jen stěží uvěřit, že by stěžovatelka absenci stěžejního podkladu rozhodnutí „přehlédla“ a nebrojila proti ní v odvolání.

pokračování

[29] Výše uvedené ob stojí tím spíše s ohledem na další listiny založené ve spisu. Ačkoliv v soupisu písemností není uvedeno, kdy byly převzaty podklady z jiných řízení a postupů, Nejvyšší správní soud považuje za nepochybné, že v době, kdy se stěžovatelka seznámila s obsahem spisu, již jeho obsahem byly. Stěžovatelka totiž v průběhu řízení podala podnět k provedení opatření proti nečinnosti, v důsledku čehož správní orgán I. stupně dne 19. 3. 2019 předal spisový materiál, jehož obsahem byly rovněž doklady z jiných řízení a postupů, a to zejména protokol z kontrolní prohlídky ze dne 30. 5. 2018. Nejvyšší správní soud tak nemá pochyb, že ke dni 19. 3. 2019 byly již podklady z jiných řízení a postupů ve správním spise založeny (byť mohly být vedeny ve zvláštní složce). Stěžovatelka přitom do spisu nahlížela teprve dne 13. 5. 2019. Její tvrzení o absenci uvedeného protokolu je nadto podkopáno skutečností, že ve vyjádření z téhož dne odkazuje na zjištění vyplývající z tohoto protokolu; podle tohoto stěžovatelčina vyjádření totiž „*sám stavebník [osoba zúčastněná na řízení I)] uvedl (a uvedené je obsaženo v listinách ve spise), že nahradil kamenné patky sloupů betonovými*“ (důraz přidán NSS). Právě takové vyjádření však osoba zúčastněná na řízení I) poskytla podle protokolu z kontrolní prohlídky ze dne 30. 5. 2018. Nelze odhlédnout ani od toho, že ke kontrolní prohlídce došlo z podnětu stěžovatelky, kterým se snažila dosáhnout zahájení řízení o odstranění stavby, přičemž správní orgán I. stupně jí k tomuto návrhu dne 6. 6. 2018 sdělil, že byla provedena kontrolní prohlídka a podrobně popsal učiněná zjištění.

[30] Vzhledem k výše uvedenému postrádá relevanci stěžovatelčina argumentace, že měly být listiny, které nebyly založeny ve spisu, provedeny k důkazu. Podle zdejšího soudu není rozumných pochyb o tom, jaké listiny byly obsahem spisu v době, kdy se s ním stěžovatelka seznámila, a obsahem správního spisu se ve správním soudnictví nedokazuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

[31] Stěžovatelka brojí též proti závěru krajského soudu o relevanci stanoviska orgánu památkové péče. Nejvyšší správní soud konstatuje, že podle závazného stanoviska Městského úřadu Kopřivnice (orgánu památkové péče) ze dne 18. 9. 2017, č. j. 46470/2017/RaA, jsou přípustné udržovací práce spočívající ve výměně krovu, přeložení krytiny a opravě omítek; tyto práce byly z hlediska zájmů státní památkové péče akceptovány bez zásadních připomínek. Naopak byla zmíněna nutnost takového postupu ze stavebně-technického hlediska s tím, že výměna stávajících (hmyzem napadených) dřevěných prvků je žádoucí. Toto stanovisko je třeba interpretovat nikoliv zcela izolovaně, ale v kontextu ostatních podkladů rozhodnutí. Orgán památkové péče zajisté nemohl v době vydání závazného stanoviska vědět, jak bude rekonstrukce kůlny provedena, podstatné ovšem je, že byla pracovnice orgánu památkové péče přítomna kontrolní prohlídce dne 30. 5. 2018, a dospěla k závěru, že práce probíhají v souladu se závazným stanoviskem. Podle orgánu památkové péče tedy skutečně provedené úpravy (včetně ztužení patek sloupů a výměny sloupů) byly z hlediska památkové péče přípustné, což dokresluje kontinuitu kůlny před rekonstrukcí a po ní (byť výslovně neodpovídá na otázku, zda byla kůlna zbourána a nahrazena novou). Se stěžovatelkou lze souhlasit, že poukaz krajského soudu na dohled orgánů památkové péče vylučující porušení *statu quo* je poněkud paušalizující, nicméně důležité v tomto ohledu je, že se jedná o pouhý podpůrný

argument a krajský soud jej nepoužil k tomu, aby se vyhnul posouzení stěžovatelčina individuálního případu.

[32] Pokud jde o neprovedené důkazy navrhované stěžovatelkou, i v tomto ohledu se zdejší soud v zásadě ztotožňuje s odůvodněním rozsudku krajského soudu. Stěžovatelka navrhovala v řízení před správním orgánem I. stupně i v řízení o žalobě provést důkaz ohledáním na místě. Takový důkaz však nemohl prokázat, že byla kůlna odstraněna, neboť k rekonstrukci již tou dobou došlo (již ke dni 30. 5. 2018 byly ztuženy původní patky sloupů betonem, nahrazeny sloupy a byly vyměněny poškozené prvky krovu na polovině kůlny). Ohledáním na místě tedy mohl být zjištěn jen stav kůlny po provedené rekonstrukci, který byl zjištěn dostatečně. To samé platí i o fotografiích zaslaných žalovanému v řízení o odvolání. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stěžovatelka v podstatě nepochybně skutkově zjištění správních orgánů (jaké prvky stavby byly nahrazeny), pouze ze stejných zjištění dovozuje odlišný závěr, a to, že kvůli pracím na stavbě došlo k jejímu zániku. K tomuto spekulativnímu závěru se však již zdejší soud vyjádřil výše. Co se týče znaleckého posudku předloženého krajskému soudu, Nejvyšší správní soud – po předběžném hodnocení tohoto důkazu pro posouzení nutnosti jej provést – dospěl k závěru, že i v jeho případě by bylo provedení nadbytečné. Znalecký posudek totiž porovnává podle fotografií stav kůlny před rekonstrukcí a po ní, přičemž otázkou, zda musela být zbourána, se podrobně nezabývá a celkové zbourání kůlny jen presumuje. Takový důkaz tedy není způsobilý prokázat, že stavba kůlny zanikla. Navíc krajský soud se stěžovatelčím konkludentním souhlasem rozhodoval bez jednání, přičemž důkazy se provádějí pouze při jednání (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014-48, č. 3380/2016 Sb. NSS). Lze tedy uzavřít, že správní orgány ani krajský soud nepochybily, pokud z důvodu nadbytečnosti neprovedly navrhované důkazy.

V. Závěr a náklady řízení

[33] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla úspěšná, a nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Osoby zúčastněné na řízení mají právo na náhradu nákladů řízení pouze v případě, kdy jim soud uloží povinnost (§ 60 odst. 5 s. ř. s.); tak tomu v posuzované věci nebylo.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 24. února 2023

pokračování

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu