



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové, soudkyně
Martiny Kotouček Mikoláškové a soudce Richarda Galise ve věci

žalobce:

O. V.

bytem X

zastoupen advokátem JUDr. Pavlem Pohorským
sídlem Revoluční 767/25, Praha 1

proti

žalovanému:

Krajský úřad Středočeského kraje
sídlem Zborovská 81/11, Praha 5

za účasti

osoby zúčastněné na řízení: **J. H.**
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 3. 2023, č. j. 024469/2023/KUSK,

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:

Vymezení věci

1. Městský úřad Mnichovice, stavební úřad, vydal dne 10. 11. 2022 pod č. j. MUMN/6972/2022/pats rozhodnutí, jehož výrokem I žalobci podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb.,

o územním plánování a stavebním řádu [(stavební zákon); dále „stavební zákon z roku 2006“], nařídil odstranit přístavbu (sestavající z kůlny o rozměrech 1,4 x 3,1 metru a prostoru pro WC o rozměrech 0,8 x 1,0 metru) stavby pro rekreaci ev. č. X, L., a stavbu betonového přístupového schodiště, obojí na pozemcích p. č. XA a XB v katastrálním území L. (stejně jako všechny nemovité věci uváděné dále v tomto rozsudku). Výrokem II uložil žalobci předložit návrh technologického postupu prací při odstraňování stavby podložený závazným stanoviskem orgánu státní správy lesů, výrokem III uložil žalobci nahradit náklady řízení a výrokem IV stanovil podmínky pro odstranění stavby.

2. Žalobce se proti prvostupňovému rozhodnutí odvolal. Žalovaný je v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) změnil tak, že podstatně přeformuloval jeho výrok. Nově sestává ze tří výroků místo čtyř: do výroku I žalovaný doplnil podrobný popis všech částí stavby, o jejíž odstranění jde, do výroku II doplnil jednak zmocňovací ustanovení, jednak upravil podmínky pro odstranění stavby a výrokem III uložil žalobci nahradit náklady řízení. Ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
3. Proti napadenému rozhodnutí brojí žalobce žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a domáhá se, aby je soud zrušil.

Žaloba

4. Žalobce tvrdí, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, protože žalovaný nevypořádal všechny jeho námítky.
5. Dále žalobce uvádí, že rekreační chatu ev. č. X koupili manželé V. (žalobcovi rodiče) v roce 2003, a to ve stavu, v němž je dnes, jak potvrzuje znalecký posudek Ing. S. z téhož roku. Oni i žalobce byli v dobré víře, že předchozí vlastník Š. B. provedl stavby, o jejichž odstranění jde, v souladu s právními předpisy. Tuto dobrou víru posiloval i postup řady správních orgánů, které ve vztahu k rekreační chatě vydaly od šedesátých do devadesátých let 20. století různá rozhodnutí (mj. potvrzení o nemovitosti z roku 1995, které zdokumentovalo její současný stav), aniž by v té době proti údajně protiprávnímu stavu (v podobě existence nepovolené přístavby) jakkoli zakročily, ač měly v takovém případě povinnost postupovat z moci úřední. Správní orgány, které žalobcovu dobrou víru zčásti vyvolaly, ji pak v řízení nešetřily, čímž porušily § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Odstranění stavby by žalobci způsobilo nepřiměřenou újmu.
6. Žalobce namítá, že správní orgány nezjistily skutečný stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, jak jim ukládá § 3 správního řádu. Žalobce má za to, že stavba byla realizována v souladu s právními předpisy, avšak v archivu stavebního úřadu se o tom nedochovaly žádné dokumenty. Stavební úřad se nesnažil získat informace od stavebníka a původního vlastníka Š. B. Žalobce opatřil jeho čestné prohlášení, z něhož vyplývá, že stavba byla provedena v souladu s tehdy platnými stavebními předpisy. Žalovaný v napadeném rozhodnutí sám konstatuje, že není neobvyklé, pokud se dokumenty vážící se k provedeným stavbám nedochovaly. Současně však absencí těchto dokumentů odůvodňuje svůj závěr, že stavba nebyla povolena. To je podle žalobce vnitřně rozporné a nesmyslné. Chatu vzniklou v šedesátých letech nelze poměřovat optikou současných právních předpisů. S ohledem na

okolnosti dané věci by to měl být stavební úřad, potažmo žalovaný, kdo bude prokazovat, že stavba byla vybudována v rozporu s právními předpisy. Podle žalobce nebyly naplněny důvody pro odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006.

7. Dále žalobce podotýká, že je mu známo, že ve správním obvodu stavebního úřadu je více podobných staveb se srovnatelnými úpravami, které rovněž nesplňují požadavky stávajících stavebních předpisů. Jejich odstranění však stavební úřad nenařídil. Žalobce tak s ohledem i na tuto správní praxi oprávněně očekával, že ani jeho stavba odstraněna nebude, a to ani v případě, že by se ukázalo, že skutečně vznikla bez povolení.
8. Konečně žalobce namítá, že jej žalovaný změnou rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu připravil o možnost se odvolat. Ve výroku II doplnil zákonné zmocnění odkazem na § 130 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006. Pokud by ovšem tento odkaz byl již v prvostupňovém rozhodnutí, mohl by si žalobce ověřit, že stavební úřad uložil povinnost předložit návrh technologického postupu prací při odstranění stavby nad rámec nutného, a odvolat se proti tomu. Nyní se v důsledku zvoleného procesního postupu odvolat nemůže. Tím žalovaný zasáhl do jeho procesních práv. Podmínky pro odstranění stavby navíc stavební úřad ani žalovaný dostatečně neodůvodnili. Konkrétně není jasné, proč správní orgány v dané věci pokládaly za vhodné uložit žalobci povinnost předložit jim návrh technologického postupu prací při odstranění stavby. V tomto směru je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Postupem podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu také došlo k tomu, že žalovaný nepřevzal do výroku II povinnost vyžádat si závazné stanovisko orgánu státní správy lesů, aniž současně adekvátně upravil odůvodnění. Prvostupňové rozhodnutí tvoří s napadeným rozhodnutím jeden celek, který se tímto stal vnitřně rozporným.

Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že napadené rozhodnutí považuje za přezkoumatelné. Nepřezkoumatelnost stíhá jen rozhodnutí, jejichž nesrozumitelnost nebo nedostatečné odůvodnění brání soudnímu přezkumu. To však není případ napadeného rozhodnutí. Námitka nepřezkoumatelnosti je velmi obecná, konkrétní je pouze ve vztahu ke stanovení podmínek pro odstranění stavby ve smyslu § 130 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006. Podle něj může stavební úřad uložit povinnost předložit technologický postup prací při odstraňování stavby, jehož smyslem je vyloučit či vykompenzovat případné negativní důsledky odstraňování stavby na životní prostředí. Z kontextu je zřejmé, že důvodem pro uložení uvedené povinnosti je ochrana lesa, k jehož ochraně ostatně stavební úřad v prvostupňovém rozhodnutí (nesprávně) požadoval stanovisko orgánu státní správy lesů.
10. Dále žalovaný uvádí, že postup podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu je přípustný a odbornou literaturou dokonce preferovaný před zrušením rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalovaný neprovedl v prvostupňovém rozhodnutí žádnou zásadní změnu, která by tento postup vylučovala. Prvostupňové rozhodnutí pouze redukoval a korigoval. Po seznámení se s doplněnými podklady v odvolacím řízení to nemohlo být pro žalobce překvapivé. Žalobce má pravdu, že prvostupňové rozhodnutí a rozhodnutí o odvolání tvoří jeden celek. Změna rozhodnutí provedená odvolacím orgánem však vždy spočívá pouze ve změně výroku, protože pouze ten je závazný a vykonatelný. Případné vady v úvahách správního orgánu I. stupně se napraví v odůvodnění rozhodnutí odvolacího orgánu.

11. Žalovaný dále uvádí, že v napadeném rozhodnutí zkoumal, zda jsou naplněny podmínky § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006 a požadavky vyplývající z judikatury. O dodatečné povolení stavby žalobce nepožádal. Žalovaný tedy zkoumal a) zda je pro stavbu zapotřebí veřejnoprávní povolení, b) zda bylo vydáno a c) zda byla stavba provedena v souladu s ním. Není pravda, že by žalovaný stavbu posuzoval optikou aktuálně platných a účinných právních předpisů – na str. 7 a 8 napadeného rozhodnutí zkoumal, zda bylo třeba povolení stavby podle právní úpravy účinné v době tvrzeného vzniku stavby. Jelikož stavební úřad dospěl k závěru, že povolení pro stavbu třeba bylo, provedl rešerši, ovšem žádné povolení, jež by odpovídalo současnému stavu stavby, ve svém ani v obecním archivu nedohledal. Podařilo se dohledat pouze rozhodnutí o přípustnosti stavby ze dne 11. 6. 1964 vydané Okresním národním výborem Praha-východ, z něhož nelze dovozovat legálnost stavby rekreační chaty ev. č. X v současné podobě (potvrzuje pouze legálnost terasy-verandy). Chybějící povolení nelze nahradit čestným prohlášením.
12. Žalovaný vylučuje, že by ve vztahu ke stavbě postupoval mechanicky. Nevycházel pouze z jediného dochovaného povolení z 11. 6. 1964 a nepožadoval odstranění všech částí rekreační chaty vybudovaných nad jeho rámec. Naopak vyvinul značné úsilí k dodržení základních zásad správního řízení (včetně zásady ochrany dobré víry a zásady materiální pravdy) a zohlednil i další písemnosti vydané ve vztahu k rekreační chatě, z nichž však nelze dovodit, že stavba chaty byla někdy povolena ve své stávající podobě. Na jejich základě ovšem dospěl k závěru, že jedinými nepovolenými částmi stavby jsou ty, jejichž odstranění se nařizuje výrokem I. prvostupňového rozhodnutí.
13. Konečně žalovaný uvádí, že nelze dovozovat dobrou víru ani legálnost chaty ve stávající podobě z toho, že stavební úřad nezačal řízení o odstranění nepovolených částí dříve, nebo z toho, že ve správním obvodu stavebního úřadu existují i jiné nepovolené stavby.
14. Žalovaný navrhuje, aby soud žalobu zamítl.
15. Osoba zúčastněná na řízení pro kontext uvádí, že je vlastníkem pozemků p. č. XA a XB, na nichž stojí rekreační chata. S jejími předchozími vlastníky, jakož i s žalobcem má dlouhodobé spory o nájem pozemku, o nakládání s odpadními vodami apod. K věci uvádí, že rozhodnutím ze dne 11. 6. 1964 byla rekreační chata povolena v původní podobě. Přístavby, o jejichž odstranění nyní jde, nebyly povoleny nikdy. Znalecký posudek z roku 2003 popisoval skutečný stav chaty pro účely vyměření daně z převodu nemovitostí, ale legálnost stavby jako celku nezkoumal a nelze ji z něj dovozovat. Čestné prohlášení Š. B. narozeného v roce 1976 není věrohodné, protože v době přístavby rekreační chaty byl dítětem a do chaty ani nejezdil. Stavební úřad zjistil skutkový stav správně a k odstranění stavby byl zákonný důvod. Jestliže má žalobce informace o tom, že se v okolí nachází jiné nepovolené stavby, nechť to oznámí stavebnímu úřadu.
16. Osoba zúčastněná na řízení navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

Replika

17. Žalobce v replice nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že nebyl povinen vypořádat všechny žalobcovy námitky. Naopak má za to, že opomenutí některé ze zásadních námitek způsobuje nepřezkoumatelnost (rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2020, č. j. 8 Afs 223/2018-34).
18. Dále má žalobce za to, že žalovaný měl napadeným rozhodnutím změnit nejen výrok, ale i ty části odůvodnění, které se vztahují ke změněným výrokům, protože jejich uvedení na pravou míru v odůvodnění napadeného rozhodnutí nestačí. Pokud to žalovaný neudělal (tj.

napadeným rozhodnutím změnil jen výrok, ale odůvodnění zůstalo nezměněné), dostalo se odůvodnění do rozporu s výrokem, a proto je rozhodnutí nesrozumitelné (rozsudek NSS ze dne 3. 5. 2007, č. j. 2 As 93/2006-84).

19. Žalobce rovněž nesouhlasí, že by žalovaný stavbu posuzoval optikou tehdejších právních předpisů – sice je v odůvodnění uvedl, ale neaplikoval je. Závěr, že některé stavební úpravy pokládá žalovaný na základě historických dokumentů za povolené a jiné za nepovolené, pokládá žalobce za absurdní. Nevidí důvod, proč předložené dokumenty nepostačují i k závěru o tom, že nyní odstraňované části stavby byly v minulosti povoleny.
20. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení pokládá žalobce za projev nepřátelství a nevraživosti a konstatuje, že je založeno jen na domněnkách.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

21. Ze správního spisu soud zjistil následující podstatné skutečnosti. Dne 17. 2. 2021 obdržel stavební úřad podnět osoby zúčastněné na řízení, že chata ev. č. X obsahuje četné nepovolené přístavby oproti stavu, v jakém byla v roce 1964 povolena. Stavební úřad konal dne 22. 4. 2021 kontrolní prohlídku za účasti žalobce, manželů V. a Š. B., o čemž pořídil protokol, z něhož vyplývá, že zúčastnění mají provedené přístavby, jež vznikly v letech 1988-1992, za povolené, ale žádné veřejnoprávní povolení předložit nemohou, neboť je nemají. Stavební úřad následně dospěl k závěru, že přístavby nejsou nepovolené a že jde o občanskoprávní záležitost, což také osobě zúčastněné na řízení dne 4. 6. 2021 sdělil. Osoba zúčastněná na řízení se s takovým hodnocením nesmířila a podáním ze dne 28. 2. 2022 požádala žalovaného, aby učinil opatření proti nečinnosti. To žalovaný udělal – dne 29. 3. 2022 vydal opatření, jímž stavebnímu úřadu uložil, aby provedl kontrolní prohlídku stavby a pořídil z ní protokol obsahující její dostatečně určitý popis a náčrt, popř. fotodokumentaci přístaveb (záznam o konání této prohlídky ve správním spisu není, avšak patrně proběhla dne 6. 5. 2022 – pozn. soudu). Uložil stavebnímu úřadu na základě zjištěných skutečností vyhodnotit, zda jde o stavby vyžadující povolení, a pokud ano prověřit, zda byly povoleny, či nikoli.
22. Dne 23. 8. 2022 zahájil stavební úřad řízení o odstranění přístaveb (kůlny a záchodu) chaty ev. č. X a betonového přístupového schodiště. Žalobce se vyjádřil v tom smyslu, že stavby, o jejichž odstranění jde, provedl předchozí vlastník na přelomu osmdesátých a devadesátých let dvacátého století poté, co je řádně ohlásil stavebnímu úřadu (je ovšem otázkou, zda se vůbec jednalo o stavby, které bylo podle tehdejší právní úpravy třeba ohlašovat). Že se o tom nedochovaly doklady, nelze klást k tíži žalobci. Přístavby pak byly kolaudovány v roce 1995. Žalobce také podotkl, že stavby existují více než 30 let a ani vlastník pozemku, ani stavební úřad (a to ani při příležitosti kolaudace v roce 1995) jejich oprávněnost nikdy nezpochybnili.
23. K zodpovězení otázky, které části chaty byly v minulosti povoleny, vycházel stavební úřad z následujících skutečností.
24. Chatu povolil Okresní národní výbor Praha-východ, odbor výstavby a energetiky, *rozhodnutím o přípustnosti stavby* ze dne 11. 6. 1964 vydaným pod č. j. 4147/64-Bo. Jednalo se o typovou montovanou rekreační chatu (typ L2a, vyrobila Drevona, n. p.) o půdorysu 5,11 x 5,11 m, panelovou, přízemní a nepodsklepenou stavbu se sedlovou střechou. Přílohou rozhodnutí byl též prospekt chaty typu L2a obsahující i čtvercový půdorys odpovídající rozměrům uvedeným v rozhodnutí.

25. Z vyjádření žalobce, manželů V. a Š. B. učiněných v rámci šetření dne 22. 4. 2021 (resp. i z podání Š. B. ze dne 12. 9. 2022 označeného jako *čestné prohlášení*) vyplynulo, že přístavba kůlny, záchodu a předsazení stavby (verandy) proběhla v letech 1988-1992 a všechny změny byly ohlášeny stavebnímu úřadu. V této podobě pak rodina B. v roce 2003 prodala chatu manželům V.
26. Dne 24. 11. 1995 vydal Obecní úřad v Mnichovicích, stavební úřad, *potvrzení o existenci nemovitosti* – stavby rekreační chaty na pozemku p. č. XA [šlo o tzv. pasportizaci podle § 104 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona (dále „stavební zákon z roku 1976“)]. Přílohou je listina vydaná dne 20. 10. 1995, jíž Obecní úřad Kaliště sděluje, že nemá námitky k *dodatečné kolaudaci* rekreační chaty povolené rozhodnutím ze dne 11. 6. 1964 o zastavěné ploše 5,83 x 4,05 m, jíž bylo přiděleno ev. číslo X a jež je součástí chatové osady Š. Dále byl v červenci 1985 (zřejmě jde o chybu, správně snad má být 1995 – pozn. soudu) zaměřen a dne 20. 8. 1996 vyhotoven geometrický plán zaměření chaty, podle něhož nemá chata obdélníkový půdorys. Jedna část chaty (patrně původní chata včetně předsazení a prosklené verandy) má půdorys 4,90 x 4,10 m a druhá část chaty (patrně terasa) 2,12 x 3,95 m. Výměra chaty, která se shoduje s výměrou pozemku p. č. XB, činí 28 m². Všechny tyto písemnosti byly podle podacího razítka z 29. 8. 1996 podkladem pro zápis chaty do katastru nemovitostí.
27. Dne 20. 10. 2003 datoval Ing. B. S., znalec v oboru ekonomika, odvětví ceny a odhady nemovitostí, a v oboru stavebnictví, odvětví stavby obytné a průmyslové, znalecký posudek č. 189-93/03 o ceně rekreační chaty ev. č. X s příslušenstvím. Posudek objednal J. B. Ve vztahu k předmětu řízení je podstatné, že v době zpracování posudku byly součástí chaty dílna používaná ke skladování dřeva (ta je v písemnostech správních orgánů označovaná jako *kůlna* – pozn. soudu) a suchý záchod, jakož i betonové schodiště na verandu.
28. Dne 10. 11. 2022 vydal stavební úřad prvostupňové rozhodnutí, jehož výrok je rekapitulován v bodě 1 tohoto rozsudku. V odůvodnění stručně uvedl, že měl původně za to, že *potvrzení o nemovitosti* z 24. 11. 1995 se vztahuje ke stavbě chaty včetně všech jejích přístaveb. Ovšem žalovaný se s tímto závěrem neztotožnil a uložil stavebnímu úřadu zahájit řízení o odstranění přístaveb, což stavební úřad učinil, protože je právním názorem žalovaného vázán. Musel proto zkoumat, zda byly přístavby uvedené ve výroku povoleny. Stavební úřad v Mnichovicích vznikl v roce 1985. Pokud mu tedy tehdejší vlastník stavby ohlásil, byly by o tom doklady ve zdejším archivu. Žádné takové doklady ovšem v archivu nedohledal ani stavební úřad, ani obec.
29. Proti prvostupňovému rozhodnutí se žalobce odvolal. Namítl, že stavební úřad nijak nezduvodnil, proč má za to, že jsou kůlna, záchod a schodiště stavbami, které v době svého vzniku vyžadovaly ohlášení. Stavební úřad tvrdí, že vychází ze závazného právního názoru žalovaného, ale žalovaný ve svém opatření proti nečinnosti ze dne 29. 3. 2022 takový názor nevyslovil – naopak uložil stavebnímu úřadu, aby povahu uvedených (pří)staveb prověřil. Žalobce také nesouhlasil s tím, že stavební úřad dovozuje, že jsou stavby nepovolené, jen z toho, že nemůže dohledat příslušné doklady ve svém archivu. Absence dokumentace nemůže být sama o sobě důvodem pro odstranění třicet let existujících staveb. Konečně žalobce poukázal na to, že kdyby měl stavební úřad pochybnosti o oprávněnosti staveb, jistě by v roce 1995 nevydal potvrzení o jejich existenci. Naopak by v průběhu posledních třiceti let jistě přistoupil k jejich odstranění.

30. Žalovaný k podanému odvolání napadeným rozhodnutím změnil výrok prvostupňového rozhodnutí tak, jak je popsáno v bodě 2 tohoto rozsudku. Úvahy stavebního úřadu v odůvodnění podstatně doplnil. Vysvětlil, že úkolem stavebního úřadu bylo zjistit, zda stavba v době vzniku vyžadovala povolení, a pokud ano, zda je měla. Podle § 57 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 ve spojení s § 1 odst. 1 a § 3 vyhlášky č. 85/1976 Sb. bylo třeba drobné stavby, mezi něž patřily mj. rampy, kůlny a hygienická zařízení, předem písemně ohlásit na stavebním úřadě. Povolení by vyžadovaly i podle současné právní úpravy, protože jde o stavby (§ 2 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006), které pro svou blízkost k hranicím pozemku a umístění na lesním pozemku nejsou stavbami ve volném režimu (§ 79 odst. 2 písm. o) stavebního zákona z roku 2006].
31. S ohledem na tento závěr musel stavební úřad zkoumat, zda bylo pro uvedené stavby potřebné povolení vydáno. *Rozhodnutím o přípustnosti stavby* z roku 1964 byla povolena jen stavba chaty bez přístaveb mimo povolený půdorys. Jediným dalším dokumentem, který se podařilo ke stavbě dohledat, je *potvrzení o existenci nemovitosti* podle § 104 stavebního zákona z roku 1976, které ovšem rovněž potvrzuje pouze existenci vlastní chaty bez těchto přístaveb. Žalovaný dodal, že uvedené potvrzení má povahu osvědčení a plnilo funkci dnešní pasportizace – u staveb, u nichž nebylo pochyb, že byly povoleny a kolaudovány, ovšem dokumentace se nedochovala, nahrazovalo dokumentaci skutečného provedení stavby.
32. Žalovaný poukázal na to, že prokazování legálnosti je u staveb staršího data obtížné. Podle žalovaného platí, že čím je stavba starší, tím je pravděpodobnější, že se její dokumentace nedochovala. Není neobvyklé, že zejména u drobných staveb jako jsou garáže nebo rekreační objekty se nedochovala dokumentace ani v archivu stavebního úřadu, ani u jejího vlastníka. Dále žalovaný uvedl, že nikoli každá stavba, o níž se nedochovaly doklady, z nichž by bylo možné zjistit zda, případně v jakém rozsahu byla povolena, by měla být automaticky považovaná za nepovolenou. Je třeba mít na paměti i to, že stavba vznikla na přelomu osmdesátých a devadesátých let, tedy v době významných společenských a organizačních změn v systému veřejné správy, kdy docházelo k obnovování samospráv. Dále žalovaný připomněl, že historická rozhodnutí nemají takovou kvalitu, která je dnes standardem, nicméně nelze jen na základě toho zpochybňovat jejich platnost. Při posuzování legálnosti staveb staršího data je třeba hodnotit všechny okolnosti.
33. Žalovaný uzavřel, že z podkladů ani náznakem nevyplývalo, že kůlna, záchod a betonové schodiště byly někdy v minulosti povoleny. Podle žalovaného není možné, aby se „pasportizace“ z roku 1995 v podobě *potvrzení o existenci nemovitosti* stala prostředkem k legalizaci nepovolených (pří)staveb. Stavební úřad měl tehdy na paměti východiska uvedená v předchozím bodě, a proto nezačal řízení o odstranění přístaveb. Účelem „pasportizace“ je ovšem jen potvrzení existence stavby a účelu jejího užívání. Nemá povahu rozhodnutí, které by stavbu povolovalo. Jediná písemnost, která zmiňuje existenci přístaveb, je znalecký posudek z roku 2003, ten však nesvědčí o jejich legálnosti.
34. Dále žalovaný uvedl, že upravil výrok I tak, aby přesně popisoval odstraňované stavby, a do výroku IV doplnil odkaz na zákonné zmocnění. Dále upravil výrok II a IV tak, aby žalobci neukládal povinnost vyžádat si závazné stanovisko orgánu státní správy lesů, protože to se podle zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), pro potřeby odstranění stavby nevydává. Provedenými změnami žalovaný nesprávnosti v prvostupňovém rozhodnutí napravil.

Jednání

35. K projednání věci soud nařídil jednání. Při jednání účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích.
36. Soud nevyhověl návrhu žalobce (vznesenému při jednání) na odročení jednání do doby skončení občanskosprávního řízení vedeného pod sp. zn. 9 C 62/2023 u Okresního soudu Praha-východ, jehož předmětem je odstranění celé stavby včetně sporných přístaveb (žalobcem je v této věci osoba zúčastněná na řízení). Řízení o odstranění nepovolené stavby (které je předmětem řízení před zdejším soudem) a civilní řízení o odstranění neoprávněné stavby totiž mají jiný předmět a z hlediska jejich výsledku jsou na sobě vzájemně nezávislá. V řízení o odstranění nepovolené stavby se řeší, zda stavba skutečně postrádá jedno nebo více úředních povolení, které pro její vznik předepisuje veřejné právo (např. stavební povolení). V řízení o odstranění neoprávněné stavby je naproti tomu třeba řešit otázku existence soukromoprávního titulu k jejímu vybudování na cizím pozemku. V zásadě platí, že nepovolené stavby řeší stavební úřady (potažmo následně správní soudy), neoprávněné stavby civilní soudy. Uplatňování soukromého práva je přitom nezávislé na uplatňování práva veřejného (§ 1 odst. 1 občanského zákoníku). Soud tedy neshledal důvod pro odročení jednání. Z uvedeného důvodu nevyhověl soud ani důkaznímu návrhu na připojení soudního spisu ve věci sp. zn. 9 C 62/2023.
37. Žalobce odkázal zejména na dokumenty z let 1995 a 1996. Věc je celkově nešťastná, má spíše osobní než právní rozměr. Žalovaný uvedl, že prvostupňové rozhodnutí bylo v odvolacím řízení změněno a upřesněno, napadené rozhodnutí však žalobci neukládá žádné nové povinnosti, nemohlo být proto pro žalobce ani překvapivé. Žalobce měl možnost požádat o dodatečné stavební povolení, to se ale nestalo. Stavební úřad proto musel vést řízení o odstranění stavby. Žalovaný poukázal na dohodu o dočasném užívání pozemku, z níž nevyplývá, že by Lesy ČR, závod Konopiště, udělily souhlas s přístavbami.
38. Osoba zúčastněná na řízení uvedla, že kolaudace přístaveb nikdy proběhla. Přístavby nemohly být realizovány na přelomu 80. a 90. let dvacátého století, protože úřad, který prováděl souhlas s kolaudací uvedl, že stavba je v souladu s povolením z roku 1964, takže v roce 1995 tam ještě žádné přístavby nebyly. Lesy ČR, závod Konopiště, který historicky pronajímal pozemky, stanovil zákaz jakékoli výstavby, který pokračoval i v 90. letech po navrácení pozemků.
39. Žalobce k tvrzení osoby zúčastněné na řízení, že přístavby nemohly vzniknout na přelomu 80. a 90. let dvacátého století navrhl výslech svědků (pana Š. B. a dvou osob vlastnicích nemovité věci v okolí). Tomuto důkaznímu návrhu soud nevyhověl, neboť určení přesného data vzniku stavby není pro posouzení sporné právní otázky rozhodné (resp. není rozhodné, zda stavba vznikla okolo roku 1990 či později v 90. letech 20. století, neboť v celém tomto období bylo třeba ohlášení přístaveb, které ovšem žalobce nedoložil), nadto spisový materiál obsahuje podklady, které soudu umožňují učinit závěr, že přístavby vznikly nejpozději okolo roku 1994 (viz zejména vročení 1994 na schodech).

Posouzení žaloby soudem

Splnění podmínek řízení

40. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a má všechny zákonem požadované formální náležitosti. Proto žalobu věcně projednal. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a přezkoumal je

v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Dokazování soud neprováděl.

Žalovaný řádně vypořádal odvolací námitky

41. Žalobce namítá, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, protože žalovaný nevypořádal jeho námitky. Neuvádí však, jaké konkrétní námitky měl žalovaný opominout. Takto obecně formulovanou námitku nemůže soud vypořádat jinak než také jen obecně. Soud má za to, že na podstatu odvolacích námitek (viz bod 29 tohoto rozsudku) žalovaný zareagoval a obsah odvolání vyčerpал. Judikatura správních soudů navíc nepožaduje, aby odvolací správní orgán odpovídal na každou jednotlivou námitku. Je postačující, pokud prezentuje a přesvědčivě zdůvodní od názoru účastníka odlišný názor, resp. vypořádá alespoň základní námitky účastníka. V takovém případě lze mít za to, že ostatní námitky zodpověděl implicitně (rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014-78).

42. Námitka je nedůvodná.

Žalovaný zjistil skutkový stav dostatečně a věc po právní stránce posoudil správně

43. Žalobce namítá, že žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav (zejm. tím, že nezohlednil čestné prohlášení Š. B.). Pokud by jej byl zjistil dostatečně, musel by dospět k závěru, že zákonné podmínky pro odstranění stavby nejsou splněny. Sám žalovaný v napadeném rozhodnutí uvádí, že není výjimkou, pokud se dokumentace historických staveb nedochovala.
44. Soud souhlasí s žalobcem i s žalovaným v tom, že posuzovat legálnost stavby staršího data může být nesmírně obtížné. Nejkomplikovanější je situace u (při)staveb, o nichž se nedochovaly žádné doklady. Odborná literatura (jakož i judikatura) vychází z premisy, že nikoli každá stavba, k níž se nepodařilo dohledat žádné doklady, je automaticky stavbou nepovolenou. Čím je stavba starší, tím méně (a méně kvalitních) dokladů k ní obvykle lze dohledat. Současně platí, že čím déle stavba v území stojí, tím spíše lze předpokládat, že v minulosti povolena byla. (srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 6. 2002, č. j. 30 Ca 5/2002-32, a Černín K. Komentář k § 129. In: Vávrová, E. a kol. Stavební zákon: Praktický komentář. Wolters Kluwer. Dostupné v systému ASPI.). Ovšem na druhou stranu pouhé plynutí času nepovolenou stavbu nelegalizuje (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 10. 1998, č. j. 31 Ca 250/1997-23).
45. Nelehkým úkolem stavebního úřadu v těchto případech je tedy učinit závěr o tom, zda stavba byla, či nebyla povolena, na základě existujících skutečností (listin, které se dochovaly, svědectví atd.). Soudy v minulosti u podobných staveb staršího data, o nichž se nedochovaly doklady, dospěly k závěru o jejich (ne)legálnosti spíše na základě nejrůznějších indicií. Například ve vztahu ke stavbám chat v zahrádkářské kolonii, o jejichž povolení se nedochovalo žádné rozhodnutí, dospěl soud k tomu, že povoleny byly, neboť se podařilo dohledat a v řízení předložit řadu listin týkajících se povolení studen, altánů a oplocení v téže kolonii (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 30 Ca 5/2002). Oproti tomu ve vztahu ke stavbě dílny na zahradě rodinného domu dospěl soud k závěru o tom, že povoleny nebyly, na základě toho, že stavebník v žádosti o pasportizaci mimochodem zmínil, že tuto stavbu nikdy stavebnímu úřadu nehlásil (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 2. 2023, č. j. 30 A 108/2021-138).
46. V případě, že stavební úřad dospěje k závěru, že stavba nebyla v minulosti povolena, zahájí řízení o odstranění stavby. Jde o řízení zahajované z úřední povinnosti, a tak leží důkazní

břemeno na stavebním úřadu – jeho úkolem je prokázat, že jsou splněny podmínky pro odstranění stavby. V době, kdy probíhalo řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, byla příslušná právní úprava odstranění stavby obsažena v § 129 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 a stavební úřad měl v řízení prokázat, že nastala situace předvídaná v jednom z písmen a) – g). V posuzované věci zahájil stavební úřad řízení podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006. Zkoumal tedy, zda stavba, o níž se řízení vede, v době svého vzniku vyžadovala povolení, a zda je měla. Třetí podmínku, tedy že stavba nebyla dodatečně povolena, nebylo třeba zkoumat, protože žalobce o dodatečné povolení stavby nepožádal.

47. V posuzované věci jsou úvahy správních orgánů přehledněji a úplněji patrné z odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalovaný vyšel z tvrzení žalobce a Š. B., že kůlna, záchod a schody vznikly na přelomu osmdesátých a devadesátých let dvacátého století (ve správním spisu je ostatně fotografie betonového schodu s vyrytým vročením 1994, soud proto také vychází z toho, že přístavby vznikly přibližně v tomto období). Dospěl k tomu, že jde o drobné stavby, které podle stavebního zákona z roku 1976 účinného v době jejich vzniku a ostatně i stavebního zákona z roku 2006 účinného v době vedení řízení vyžadovaly ohlášení (podrobně bod 30 tohoto rozsudku; tam uvedená úvaha svědčí také o tom, že žalovaný nehodnotil stavby optikou současných právních předpisů, jak mu žalobce vytýká). Tento závěr není mezi účastníky sporný.
48. Sporné ovšem je, zda byly odstraňované stavby před svým vznikem ohlášeny, nebo nikoli. Žalobce tvrdí, že ohlášeny byly, přičemž se opírá o prohlášení předchozího vlastníka – v rozhodné době přelomu osmdesátých a devadesátých let zhruba dvanácti až šestnáctiletého Š. B. (narozen 1976). Žalovaný vychází z toho, že ani v archivu obecního úřadu, ani v archivu obce se nepodařilo dohledat žádnou písemnost, která by svědčila o tom, že by stavby byly ohlášeny, a proto konstatoval, že povoleny nebyly.
49. Soud se s úvahami žalovaného (body 30 – 34 tohoto rozsudku) v zásadě ztotožňuje, pokládá však za potřebné je doplnit.
50. Podle právní úpravy účinné v období, kdy měly stavby vzniknout, mohl stavebník provést drobnou stavbu po písemném ohlášení stavebnímu úřadu (§ 57 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976). Stavební úřad v reakci na to buď stanovil, že ohlášenou stavbu lze provést pouze na základě stavebního povolení, nebo stavebníku písemně sdělil, že proti provedení ohlášených staveb nemá námitek. Teprve poté, co stavebník obdržel toto sdělení stavebního úřadu, mohl drobnou stavbu provést. (Pro úplnost soud dodává, že od 1. 7. 1998, kdy nabyla účinnosti novela č. 83/1998 Sb., začalo platit pravidlo, že pokud stavební úřad na ohlášení do 30 dnů nezareaguje, může stavebník stavbu bez dalšího provést. V době, kdy měla být stavba ohlášena, tomu tak však dosud nebylo.).
51. S ohledem na právě citovanou právní úpravu je zřejmé, že pokud byly stavby kůlny, záchodu a schodů skutečně řádně ohlášeny, jak tvrdí žalobce, pak musel stavebník (jímž byl podle Š. B. V. B., po němž rodina B. chatu v roce 1994 zdědila) tehdy obdržet *minimálně* písemné sdělení stavebního úřadu, že nemá proti stavbě námitek. Jestliže je – ať už z jakéhokoli důvodu – neobdržel, pak postavil kůlnu, záchod i schody bez veřejnoprávního povolení.
52. Je zcela pochopitelné, pokud by toto sdělení (jestliže je stavebník obdržel) nedoputovalo od stavebníka přes několik spoluvlastníků do rukou současného vlastníka chaty – žalobce. Soud navíc pochybuje o tom, zda lze takové *sdělení* vůbec pokládat za součást dokumentace skutečného provedení stavby, kterou musí vlastník uchovávat a předat novému vlastníku (§

103 stavebního zákona z roku 1976 a § 125 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006). Ovšem sdělení stavebního úřadu, že k vybudování (pří)staveb nemá námitky, by mělo být – možná i společně s ohlášením – alespoň v archivu stavebního úřadu. Tam však není. To sice může mít (jak vysvětlil žalovaný v napadeném rozhodnutí – srov. bod 32 tohoto rozsudku) různé důvody, ovšem nelze z toho mnoho dovozovat pro závěr o tom, zda stavba byla povolena, nebo nikoli. Nelze totiž s jistotou říci, zda písemnost, která má svědčit o tom, že stavby byly ohlášeny (a že proti jejich vybudování stavební úřad nemá námitek), nikdy neexistovala (protože stavby ohlášeny vůbec nebyly), nebo zda existovala a nedochovala se.

53. Tvrzení Š. B. o tom, že stavby byly „*řádně ohlášeny stavebnímu úřadu*“, žalovaný v napadeném rozhodnutí nerozebíral a svůj závěr postavil v zásadě jen na dochovaných písemnostech. Soud však nemá za to, že by to bylo tím, že žalovaný svědectví opomněl. Spíše je nepokládal za přesvědčivé, a tím pádem neměl za to, že by mohlo ovlivnit závěr o (ne)legálnosti staveb. Žalobce má pravdu, že tyto úvahy měl žalovaný uvést v napadeném rozhodnutí výslovně. Soud tedy úvahu žalovaného doplňuje v tom smyslu, že vyjádření Š. B. není přesvědčivé, protože byl v rozhodné době náctiletý hoch, který o věci mohl mít jen zprostředkované informace. Není obvyklé, aby měly náctileté děti podrobný přehled o úředních záležitostech týkajících se nemovitých věcí ve vlastnictví vzdálenějších příbuzných. Navíc Š. B. coby jeden z prodávajících chaty v roce 2003 – tj. věci zatížené právní vadou, jak se po dvaceti letech od prodeje ukázalo – má nesporně zájem na tom, aby přístavby nebyly odstraněny. Konečně nelze také pominout, že proti němu stojí slova osoby zúčastněné na řízení, která po celou dobu v řízení tvrdí, že stavby povoleny nebyly, protože by o tom v takovém případě coby vlastník (resp. právní nástupce vlastníka) pozemku, na němž chata stojí, musel vědět.
54. V roce 1995 došlo k pasportizaci a následně k zápisu chaty do katastru nemovitostí. Jen pro úplnost soud uvádí, že tzv. pasportizace (slovy zákona dokumentace skutečného provedení stavby) podle § 104 stavebního zákona z roku 1976, resp. podle § 125 stavebního zákona z roku 2006, připadá v úvahu v případě staveb, které byly v minulosti povoleny, ale nedochovaly se o tom doklady (dokumentace). Pokud stavební úřad pochybuje o tom, že stavba byla povolena, má vést řízení o jejím odstranění (a v jeho rámci třeba i řízení o jejím dodatečném povolení), nikoli nařídít provedení dokumentace jejího skutečného stavu. Současně však platí, že ačkoli má ověření pasportizace stavby povahu osvědčení (jež osvědčuje, že stavba je legální), nenahrazuje veřejnoprávní povolení stavby. Jestliže se po provedené pasportizaci zjistí, že stavba ve skutečnosti povolena nebyla, pak ověření pasportizace stavebnímu úřadu v nejmenším nebrání ve vedení řízení o odstranění stavby – právě naopak je i v takovém případě povinen je zahájit (srov. též rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 30 A 108/2021, body 19 a 26).
55. V posuzované věci stavební úřad při pasportizaci patrně nepostupoval korektně. Provedl totiž pasportizaci chaty, aniž přesně zkoumal, jaká je její aktuální podoba (což je samo o sobě v rozporu se samou podstatou pasportizace), tím méně aby ověřil, že byly všechny její části v minulosti povoleny. Z listin předložených v srpnu 1996 k zápisu do katastru nemovitostí (podrobně bod 26 tohoto rozsudku) je jasné, že přesnou podobou chaty se v té době nikdo příliš nezabýval. Půdorys chaty se v různých písemnostech liší, aniž by bylo jasné, proč tomu tak je (chata byla v roce 1964 povolena ve čtvercovém půdorysu 5,11 x 5,11 metru, obecní úřad v roce 1995 nic nenamítal proti kolaudaci chaty v obdélníkovém půdorysu 5,83 x 4,05 metru a podle geometrického plánu z roku 1996 má chata rozměry zhruba 4,90 x 6,22 metru, nemá však obdélníkový půdorys). To však nic nemění na tom, že žádná z písemností (a to

ani geometrický plán, jehož zpracování nepřipadá v úvahu bez fyzické přítomnosti zeměměřiče na místě samém) nepopisuje ani nezachycuje existenci kůlny a záchodu, které – coby přístavby – přesahují obdélníkový půdorys chaty na její severozápadní straně, o schodišti nemluvě.

56. Lze tedy konstatovat, že pohříchu není vůbec jasné, v jaké podobě stavební úřad v roce 1995 (při svém rozhodování „od stolu“) ověřil skutečné provedení stavby chaty. Listiny, které se v souvislosti s touto pochybnou pasportizací podařilo dohledat, nikterak nenaznačují, že stavební úřad o provedených přístavbách kůlny, záchodu a schodiště věděl. I kdyby tomu tak však bylo, nesvědčilo by to o tom, že byly v minulosti povoleny.
57. Soud konstatuje, že v písemnostech, které se podařilo dohledat, není žádná indicie (tím méně jakýkoli přímý důkaz), že by (pří)stavby kůlny, záchodu a schodiště byly v minulosti povoleny. (K předsunuté verandě na jihozápadní straně chaty se soud vyjadřovat nebude, protože o její odstranění v řízení, jež předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, vůbec nešlo.) Jediným důkazem svědčícím ve prospěch povolení oněch přístaveb, je svědectví Š. B., že stavby byly ve své době ohlášeny stavebnímu úřadu. Toto svědectví pro soud ovšem – jak už bylo řečeno – není přesvědčivé. Soud tak ve shodě s žalovaným uzavírá, že se v řízení neprokázalo, že by stavby kůlny, záchodu a schodiště byly někdy v minulosti povoleny. Skutkový stav tedy žalovaný zjistil dostatečně a po právní stránce jej posoudil správně. Námitka je nedůvodná.
58. K zodpovězení otázky, zda je to skutečně důvod pro odstranění (pří)staveb, se soud dostane záhy, po vypořádání následujících žalobních námitek.

Žalobce nebyl v dobré víře, již nemohla posilovat ani pasivita stavebního úřadu

59. Žalobce uvádí, že on i jeho rodiče (předchozí vlastníci) byli v dobré víře, že všechny součásti stavby, již v roce 2004 od rodiny B. koupili, vznikly v souladu s právními předpisy. Jejich dobrou víru ještě posilovaly správní orgány, neboť ve vztahu k chatě vydávaly různá rozhodnutí a nikdy proti existenci nepovolené přístavby nijak nezakročily. V řízení o odstranění stavby tedy žalovaný v rozporu s § 2 odst. 3 správního řádu nešetřil žalobcova práva nabytá v dobré víře.
60. Soud k tomu odkazuje na závěry, které vyslovil NSS v rozsudku ze dne 20. 2. 2012, č. j. 2 As 102/2011-112 (body 29-30 a 37). NSS uvedl, že zásada ochrany práv nabytých v dobré víře ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu souvisí především s principem presumpce správnosti veřejnoprávních aktů. Práva nabytá v dobré víře vznikají zejména na základě správních rozhodnutí, případně přímo ze zákona (k tomu podrobněji viz např. Vedral. J. Správní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 94 a násl.). Pokud tedy není dobrá víra vlastníka stavby založena na konkrétním aktu orgánu veřejné moci (např. rozhodnutí o povolení stavby), nýbrž vychází jen z nepodložené domněnky, že existence stavby v území a její užívání jsou oprávněné, zásada ochrany práv nabytých v dobré víře se na ni nevztahuje.
61. Rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 94/2011-102, v bodě 17 pak dobrou víru definuje jako *nezaviněnou nevědomost jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem* (zdůraznění provedl soud). Podle NSS tak samotná nevědomost (v tehdy posuzované věci nevědomost stěžovatele o tom, že kolaudační rozhodnutí vydané pro jeho stavbu je nezákonné – tedy situace kvalitativně zcela odlišná situace žalobců, jejichž „dobrá víra“ nebyla podložena žádným veřejnoprávním aktem) sama o sobě ještě nepředstavuje dobrou víru. K nevědomosti je navíc třeba objektivní nemožnost

rozpoznat skutečný stav věci (v tehdy posuzované věci zjevný fakt, že skutečná podoba stavby se od kolaudačního rozhodnutí podstatně lišila). Jinými slovy, ani ten, jehož dobrá víra se zakládá na veřejnoprávním aktu, není chráněn absolutně – ani on nemůže ignorovat indicie naznačující, že tento veřejnoprávní akt (navzdory presumpci správnosti) není zcela v pořádku.

62. To však není žalobcův případ. Žalobce nejenže svou představu o tom, že jsou přístavby povolené, nezakládá na žádném veřejnoprávním aktu. Ale ani se patrně nikdy nepokusil zjistit, zda je jeho důvěra skutečně oprávněná – žalobce netvrdí, že by se on (případně jeho rodiče) před koupí ani kdykoli potom pokusili zjistit (např. dotazem na stavebním úřadě), zda mají všechny části chaty veřejnoprávní povolení. To je přitom něco, co by průměrně opatrný kupující nemovitě věci nepochybně učinil.
63. Roli nehraje ani skutečnost, že stavebnímu úřadu trvalo bezmála třicet let, než proti nepovolené stavbě zakročil, a to přestože je jeho povinností konat ve svém správním obvodu stavební dozor a přestože se za tu dobu minimálně jedenkrát touto konkrétní stavbou zabýval (při pasportizaci v roce 1995). Jak uvedl NSS v již citovaném rozsudku sp. zn. 2 As 102/2011 (body 29 a 30), stavební úřad nařídí (je povinen nařídít) odstranění stavby, pokud shledá, že jsou pro to naplněny zákonné podmínky. Právo veřejné moci na odstranění stavby (resp. odpovídající povinnost stavebního úřadu) se nepromlčuje, ani neprekluduje, protože právní úprava stavebního práva s ničím takovým nepočítá (na rozdíl např. od úpravy daňového nebo přestupkového řízení). Stejně tak plynutí času nepovolenou stavbu nelegalizuje (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 31 Ca 250/1997).
64. Žalobci nemohlo ani vzniknout legitimní očekávání, že (nepovolená) odstraněna nebude, na základě skutečnosti, že ve správním obvodu téhož stavebního úřadu je více chat se srovnatelnými a patrně rovněž nepovolenými úpravami, jejichž odstranění stavební úřad nenařídil. Jestliže totiž stavební úřad v určité lokalitě skutečně dlouhodobě selhává ve své povinnosti vykonávat stavební dozor, jehož součástí je i detekce a odstraňování „černých“ (pří)staveb, jedná nezákonně. Z nezákonné pasivity správního orgánu nikomu nemůže vzniknout legitimní očekávání, že určité protiprávní jednání, které dosud postihováno nebylo, nebude postihováno ani nadále (rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2018, č. j. 6 As 413/2017-39).

Další úvahy k přiměřenosti odstranění stavby

65. Soud shrnuje, že správní orgány se pokusily dohledat písemnosti ke stavbě a žalovaný odvedl dobrou práci při jejich hodnocení. Jak již soud jednou uvedl, ztotožňuje se se závěrem žalovaného, že se nepodařilo dohledat žádný důkaz ani sebemenší indicii, z nichž by bylo možno věrohodně dovodit, že (pří)stavby, o jejichž odstranění v řízení jde, byly v minulosti povoleny.
66. Soud ovšem pečlivě vážil, zda lze souhlasit s žalovaným v tom, že skutečnost, že se v řízení nepodařilo prokázat, že stavby byly povoleny, má mít za následek rozhodnutí o odstranění stavby.
67. Soud si je totiž dobře vědom toho, že právě posuzovaná věc je hraniční. Není zde žádná indicie svědčící o tom, že stavby byly povoleny, což může být způsobeno buď tím, že je stavebník postavil bez povolení, nebo pochybením stavebního úřadu, který příslušné písemnosti nevložil do archivu, nebo je ztratil. Není zde ani žádná indicie svědčící o tom, že povoleny nebyly. Od jejich vybudování uplynulo přibližně 30 let, byly tedy vybudovány

v době platnosti stavebního zákona z roku 1976, který pozvedl povolování staveb na vyšší úroveň (ve srovnání se stavem před jeho účinností), a proto lze očekávat, že činnost stavebních úřadů měla určitou minimální kvalitu. Nejedná se o dobu natolik vzdálenou, aby bylo možno absenci jakýchkoli dokladů o jejich povolení tolerovat, ale současně jde o dobu, kdy se měnil režim a kdy se obnovovaly samosprávy, a při tom lze určitý chaos (nejen) v archivech předvídat. (Na některé z uvedených okolností upozornil i žalovaný v napadeném rozhodnutí, což však soud nepokládá za znak jeho vnitřní rozpornosti, nýbrž za snahu korektně poukázat na všechny aspekty posuzovaného případu.)

68. Soud měl na zřeteli i lidský rozměr celé věci: potvrzení napadeného rozhodnutí by na žalobce a jeho rodinu dopadlo obzvlášť tvrdě, protože po odstranění nepovolených přístaveb se užívání chaty podstatně ztíží, ne-li znemožní. To platí tím spíše, pokud – jak vyplynulo ze správního spisu – v chatě minimálně po část roku trvale žijí žalobcovi rodiče. Ze správního i soudního spisu navíc soud nabyt dojmu, že za současných vlastnických poměrů a při stávající úrovni mezilidských vztahů je v zásadě vyloučeno, aby žalobce získal veřejnoprávní povolení na jakoukoli jinou přístavbu této chaty, protože osoba zúčastněná na řízení, jejíž souhlas coby vlastníka pozemku by to vyžadovalo, nesouhlasí s existencí chaty ev. č. X jako takové. (To je nepochybně i důvod, proč žalobce nežádal o dodatečné povolení přístaveb.)
69. Podstatná byla pro soud nakonec ochrana vlastnického práva. Obecně lze říci, že odstranění stavby vždy představuje intenzivní zásah do práv jejího vlastníka a ostatně i žalobce argumentuje, že by mu odstraněním stavby vznikla nepřiměřená újma, čímž bezpochyby miní právě újmu na svém vlastnickém právu. Soud však poukazuje na to, že vlastnické právo není absolutní – platí, že nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem (čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). V každém řízení o odstranění stavby nepochybně o zásah do vlastnického práva jde, ten je však (podle rozsudku NSS sp. zn. 2 As 102/2011, bod 40) veden zájmem na stavební kázni, případně ochraně životního prostředí. Pokud jsou naplněny zákonné podmínky pro odstranění stavby, pak nelze ochrany těchto obecných zájmů dosáhnout jinak než právě zásahem do vlastnického práva v podobě zbourání stavby. Obecně je tedy odstranění nepovolené stavby přiměřeným zásahem do vlastnického práva, nezasahujícím do jeho podstaty a smyslu (čl. 4 odst. 4 Listiny).
70. V typických případech, kdy se řeší odstranění stavby evidentně nepovolené, je tak vážení mezi vlastnickým právem a obecnými zájmy snadné. Ovšem ve sporných případech, kdy nelze učinit jednoznačný závěr o (ne)legálnosti stavby (typicky u staveb staršího data) může při vážení obecného zájmu a vlastnického práva převážet vlastnické právo. Stavební úřad by v takových nejasných případech měl postupovat spíše zdrženlivě. A to proto, že pokud v důsledku tohoto zdrženlivého přístupu nedojde k odstranění stavby, která ve skutečnosti nikdy povolena nebyla, utrpí tím obvykle pouze veřejný zájem na stavební kázni. To lze pokládat za přijatelnější výsledek než újmu na právech vlastníka ve skutečnosti povolené stavby, která by byla následkem striktního (příliš tvrdého) přístupu stavebního úřadu vyhodnocena jako nepovolená a následně odstraněna.
71. V uvedeném případě však takový zdrženlivý přístup nepřipadá v úvahu. Žalobcova chata totiž stojí na pozemcích ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení. I NSS poukazuje na to, že je třeba zohlednit i práva vlastníka pozemku, na němž nepovolená stavba stojí (rozsudek sp. zn. 2 As 102/2011, bod 40). V případě, že (pří)stavby nebyly nikdy povolené, netrpí jejich

existenci „jen“ veřejný zájem, ale i vlastnické právo osoby zúčastněné na řízení, na jejichž pozemcích se tyto stavby nachází.

72. Soud na základě uvedených úvah dospěl k závěru, že žalovaný rozhodl správně a přiměřeně, pokud žalobci uložil nepovolené přístavby odstranit.

Nedostatečné odůvodnění některých podmínek pro odstranění stavby nezpůsobuje nepřezkoumatelnost

73. Žalobce namítá, že stavební úřad ani žalovaný dostatečně neodůvodnili, proč stanovili právě takové podmínky pro odstranění stavby, jaké stanovili. Je pravda, že stavební úřad se v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí k podmínkám, které stanovil výrokem IV, nevyjádřil vůbec, ačkoli důvody každého z výroků jsou zákonem vyžadovanou náležitostí rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). Proti stanoveným podmínkám pro odstranění stavby, ani pro jejich nedostatečné odůvodnění se ovšem žalobce v podaném odvolání nijak nevymezil. Zjevně mu tedy byly jejich obsah a důvody jasné a nic proti nim nenamítal. Žalovaný v odvolacím řízení zjistil i bez námítky, že některé části výroku IV jsou nezákonné (jak je jeho úkolem plynoucím z § 89 odst. 2 věta první správního řádu), proto tyto vady změnou výroku napravil a důvody pro tento postup uvedl v odůvodnění (str. 11-12 napadeného rozhodnutí).
74. Žalobce má pravdu, že některé podmínky pro odstranění stavby zůstaly i po zásahu žalovaného neodůvodněny a že bylo v tom směru porušeno jeho právo na řádné odůvodnění. Soud však neshledal, že by to byl důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí. Podmínky pro odstranění stavby jsou zcela jasné, logické a jejich důvod na první pohled vyplývá z nich samotných. Například pokud stavební úřad stanovil, že stavba má být odstraněna do 6 měsíců, patrně pokládal takovou lhůtu za přiměřenou povaze stavby. Pokud stavební úřad uložil, že je materiál po bourání třeba zlikvidovat nezávadným způsobem, pak je jasné, že jeho likvidaci jiným, závadným způsobem pokládal za nežádoucí. A podobně. Pokud by se k těmto podmínkám správní orgány vyjádřily, pak by bylo zcela nepochybně jejich zdůvodnění nanejvýš stručné, tím spíše pokud proti nim žalobce věcně nebrazil ani v odvolání, ani v žalobě.
75. Konkrétně žalobce namítá pouze to, že mu stavební úřad uložil, aby mu předložil návrh technologického postupu prací při odstranění stavby, což je fakultativní postup. Není přitom vysvětleno, proč jej právě v případě odstraňovaných staveb pokládal stavební úřad za potřebný. Soud souhlasí s žalovaným, který ve vyjádření k žalobě uvedl, že z kontextu prvostupňového i napadeného rozhodnutí je zjevné, že úvahy správních orgánů byly vedeny zájmem na ochraně lesa. Stavba totiž stojí přímo v lese a bourací práce by jej mohly poškodit, což je důvod, proč nelze žalobci pouze uložit odstranění stavby a nestarat se už o to, jakou cestou kýženého výsledku dosáhne. Zvolený technologický postup musí podléhat kontrole stavebního úřadu.
76. Nelze tedy říci, že by se žalobce v důsledku uvedeného pochybení žalovaného dostal do onoho v právním státě zcela nežádoucího stavu, kdy by mu byly rozhodnutím uloženy povinnosti, aniž by měl sebemenší tušení proč a aniž by se proti tomu mohl bránit a argumentovat proti tomu. Ve skutečnosti tak nedošlo k žádnému reálnému zásahu do žalobcových práv.

Změnou výroku žalovaný nezasáhl do žalobcových práv

77. Žalobce namítl, že změnou výroku II, do kterého žalovaný oproti prvostupňovému rozhodnutí doplnil odkaz na § 130 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006, jej žalovaný připravil o možnost se odvolat. Teprve z odkazu na toto ustanovení totiž žalobce zjistil, že povinnost předložit návrh technologického postupu bouracích prací mu stavební úřad uložil nad rámec nutného. Pokud by to věděl, byl by se proti uložené povinnosti odvolal.
78. Z judikatury NSS (rozsudek ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, body 14-23) vyplývá, že změna prvostupňového rozhodnutí odvolacím orgánem má přednost před jeho zrušením a vrácením věci orgánu prvního stupně. Jestliže jde o vady, které je možné napravit v odvolacím řízení, má odvolací orgán jednat hospodárně a rozhodnutí sám změnit. NSS se v tomto rozsudku zabýval i problematikou překvapivého rozhodnutí (což je jen jiný výraz pro ztrátu možnosti se odvolat). Obecně platí, že o překvapivé rozhodnutí nejde ani tehdy, pokud odvolací orgán prvostupňové rozhodnutí podstatně doplní, nebo i pokud rozhodne zcela opačně, jestliže se o tom účastníci procesně správným způsobem dozvědí. Z judikatury vyplývá, že v případech, kdy odvolací orgán mění výrok prvostupňového rozhodnutí, může jít o překvapivé rozhodnutí například tehdy, pokud odvolací orgán uloží účastníku nějakou zcela novou, dosud neexistující povinnost (rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008-73). Podle NSS ovšem nelze pojem „uložení povinnosti“ rozšiřovat velmi extenzivním, vzdáleným a zprostředkovaným výkladem na případy, kdy se ve skutečnosti o uložení povinnosti správním rozhodnutím nejedná (rozsudek NSS sp. zn. 6 As 286/2018, bod 23). Kritérium překvapivosti rozhodnutí nelze vykládat příliš úzkostlivě, protože by to vedlo odvolací orgány k rušení rozhodnutí namísto jejich precizace a tím pádem by docházelo k nežádoucímu „úřednímu ping-pongu“ (rozsudek NSS ze dne 19. 3. 2014, č. j. 6 As 151/2013-27, bod 13).
79. Ve světle uvedených východisek soud hodnotil, zda se žalovaný dopustil překvapivého rozhodnutí. Nedopustil. Už stavební úřad v prvostupňovém řízení totiž uložil žalobci povinnost předložit návrh technologického postupu prací při odstraňování stavby (navíc ještě na podkladě závazného stanoviska orgánu státní správy lesů, což bylo nezákonné a žalovaný to napravit). Žalobci, zastoupenému v té době advokátem, tedy bylo již po obdržení prvostupňového rozhodnutí jasné, že bude ve způsobu bourání nepovolených staveb určitým způsobem korigován, proti čemuž v odvolání nic věcně nenamítal. Žalovaný v napadeném rozhodnutí žalobci žádnou novou povinnost nestanovil, pouze připojil odkaz na zmocňovací ustanovení. Tím se žádné překvapivosti nedopustil.
80. Pokud je skutečně pravdivá žalobcova verze, že proti uložené povinnosti nebrojil jen proto, že kvůli absenci zmocňovacího ustanovení v prvostupňovém rozhodnutí nevěděl, že ji stavební úřad uložil fakultativně (a neinformoval jej o tom ani jeho tehdejší zástupce), pak nelze než konstatovat – jak to ostatně učinil i žalovaný v napadeném rozhodnutí – že se stavební úřad dopustil pochybení a jistou měrou tím zasáhl do žalobcových práv. Žalovaný jeho chybu napravit tím, že v napadeném rozhodnutí precizoval výrok prvostupňového rozhodnutí. Rušit prvostupňové rozhodnutí jen kvůli tomu, aby stavební úřad doplnil zmocňovací ustanovení, by bylo nevhodné a bylo by to v příkrém rozporu s právě citovanou judikaturou NSS. Pokud měl žalobce nějaké věcné výhrady proti povinnosti předložit návrh technologického postupu, které v důsledku pochybení stavebního úřadu nemohl vyjádřit v odvolání, měl je vyjádřit při nejbližší možné příležitosti, totiž v žalobě. Soud by se jimi zabýval. Nic takového však žalobce neuvedl.

81. Soud uzavírá, že žalovaný se svým postupem nedopustil překvapivosti. Námitka je nedůvodná.

Doplněním odůvodnění žalovaný nezpůsobil vnitřní rozpornost

82. Konečně žalobce namítá, že je napadené rozhodnutí, které tvoří s prvostupňovým rozhodnutím jeden celek, vnitřně rozporné. Důvodem je, že žalovaný poté, co z výroku prvostupňového rozhodnutí vypustil nezákonný požadavek vyžádat si před bouráním stanovisko orgánu státní správy lesů, neupravil odpovídajícím způsobem odůvodnění.
83. Žalobce nemá pravdu. Žalovaný ve vyjádření k žalobě správně podotýká, že změna odůvodnění se děje tak, že odvolací orgán uvede své úvahy v odůvodnění odvolacího rozhodnutí, aniž by současně uváděl, že se některé (popř. i které konkrétní) části odůvodnění prvostupňového rozhodnutí vypouští. V takovém případě vedle sebe sice skutečně stojí odůvodnění prvostupňového a odvolacího rozhodnutí, které tvoří jeden celek, ačkoli obsahuje i pasáže prvostupňového rozhodnutí, které byly posléze zásahem odvolacího orgánu překonány. To však nezpůsobuje vnitřní rozpornost, protože je z odůvodnění odvolacího rozhodnutí jasné, které úvahy prvostupňového orgánu odvolací orgán koriguje.
84. V posuzované věci je navíc situace „zjednodušena“ tím, že stavební úřad důvody, proč žalobci ukládá povinnost vyžádat si stanovisko orgánu státní správy lesů, vůbec neuvedl (ovšem nezpůsobil tím nepřezkoumatelnost, protože důvody lze dovodit implicitně, jak soud vysvětlil výše v bodech 73-76). Takže odůvodnění žalovaného, proč uloženou povinnost ruší, vlastně žádnou (ani pomýlenou) předchozí úvahu stavebního nenahrazuje. Žádné zmatení tak vzniknout ani nemůže. Námitka je nedůvodná.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

85. Žalobní námitky nejsou důvodné a soud nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky. Proto žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
86. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Nestanoví-li zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšný žalovaný náhradu nákladů nepožadoval a podle obsahu spisu mu nevznikly náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti.
87. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Soud osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil. Rozhodl proto, že tato osoba nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 nejblíže 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.

Praha 27. března 2024

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu