



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Michala Bobka, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Ivo Pospíšila v právní věci žalobců: **a) Ing. J. H., b) I. H.**, oba zast. Jiřím Hřídelem, advokátem se sídlem Fráni Šrámka 136, Písek, proti žalovanému: **Úřad městské části Praha 5**, se sídlem náměstí 14. října 1381/4, Praha 5, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Česká republika – Státní pozemkový úřad**, se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 17. 9. 2024, č. j. 10 A 47/2024 - 36,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobci **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobci podali k Městskému soudu v Praze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřují v nezahájení řízení o odstranění staveb na pozemcích parc. č. XA (bytový dům č. p. X) a XB (příslušenství bytového domu: kůlny, verandy, drobné stavby, splašková jímka) v k. ú. X ve smyslu rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne

26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 - 39, č. 4178/2021 Sb. NSS, *Žaves*. Konkrétně se domáhali, aby městský soud:

- I. určil, že zásah žalované spočívající v nezahájení řízení z moci úřední ve věci žalobci dne 23. 4. 2023 podaného podnětu k zahájení řízení o odstranění nepovolených (nezkolaudovaných) staveb na pozemcích parc. č. XB a parc. č. XA v k.ú. X, je nezákonný;
- II. určil, že potvrzení o existenci stavby bytového domu s č. p. X, v části obce X, v obci Praha, v k.ú. X, nacházející se na pozemku parc. č. XA v k.ú. X, ze dne 22. 3. 2000, je nicotné;
- III. určil, že ověření dokumentace skutečného provedení stavby bytového domu č. p. X v části obce X, v obci Praha, v k.ú. X, nacházející se na pozemku parc. č. XA v k.ú. X, ze dne 14. 2. 2011, je nicotné;
- IV. nařídil žalované, aby ve věci žalobci dne 23. 4. 2023 podaného podnětu zahájila řízení o nařízení odstranění staveb na pozemcích parc. č. XB a XA v k.ú. X.

[2] Žalobci uvedli, že v roce 2022 nabyli spoluvlastnický podíl k pozemkům XB a XA, na nichž se nacházejí stavby patřící osobě zúčastněné na řízení. Neprodleně poté začali pátrat po jakékoli dokumentaci dokládající legalitu staveb, ale neúspěšně. Nemá ji k dispozici ani vlastník, ani stavební úřad. Podle informací žalobců vznikly stavby v 70. až 80. letech minulého století jako zemědělské objekty z prostředků státního statku (tehdy jen na pozemku XB, vnořený pozemek XA ještě neexistoval), a v neurčené pozdější době byly přestavěny do dnešní podoby. Do katastru nemovitostí byly stavby zapsány, spolu se vznikem pozemku XA, až v roce 2001 jako „jiná“ stavba, která neměla ani číslo popisné. V roce 2011 pak žalovaný vydal pasport, jímž změnil užívání stavby na „bytový dům“, aniž proběhlo řádné stavební řízení. Není nicméně zřejmé, na základě jakých důkazů dospěl žalovaný v roce 2011 k závěru, že stavba byla řádně povolena a zkolaudována jako bytový dům. Totéž pak platí o příslušenství stavby na pozemku XB. Žalobci připustili, že při koupi pozemků jim byla existence staveb i nejasná právní situace kolem nich známa. To ale nemá žádný vliv na povinnost stavebního úřadu černé stavby odstranit.

[3] Městský soud usnesením ze dne 17. 9. 2024, č. j. 10 A 47/2024 - 36, žalobu v rozsahu všech žalobních návrhů odmítl pro nepřipustnost. Předně konstatoval, že stanovisko žalovaného ze dne 22. 3. 2000 (žalobní návrh II.) ani pasport ze dne 14. 2. 2011 (žalobní návrh III.) se nemohly nijak myslitelně dotknout právní sféry žalobců. Ti totiž sami jako zásah do svých práv popisují faktickou existenci staveb na jejich pozemcích, které nebyly povoleny ani zkolaudovány. Ta však nebyla podmíněna označenými akty, které toliko určitým právním způsobem reagovaly na faktický stav. Proti němu se však může vlastník pozemku bránit podnětem k odstranění staveb a následně i zásahovou žalobou. Městský soud proto nevyzýval žalobce ani k úpravě žalobních návrhů II. a III. do souladu se zvoleným žalobním typem (zřejmě žaloba proti rozhodnutí, jejichž nicotnosti se dovolávají), neboť by to nemohlo vést k věcnému projednání těchto návrhů.

pokračování

[4] Pokud jde o samotný namítaný nezákonný zásah spočívající v nezahájení řízení o odstranění dotčených staveb nacházejících se na pozemcích žalobců (žalobní návrhy I. a IV.), dospěl městský soud k závěru, že podání zásahové žaloby představuje zneužití práva ve smyslu rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019, č. 4178/2021 Sb. NSS, a rozsudku NSS ze dne 31. 1. 2024, č. j. 8 As 84/2023 - 71. Tak tomu je z důvodu *délky pokojného stavu*. Městský soud konkrétně poukázal na shodu všech zúčastněných, že dotčené stavby vznikly již v 70. nebo 80. letech (tedy až 43 let před podáním podnětu žalobci). Není přitom sporu, že minimálně od roku 2001, kdy byla hlavní stavba zapsána do katastru nemovitostí, má již současné parametry (zejména výměru zastavěné plochy), což je stále více než 20 let před tím, než žalobci nabyli vlastnické právo k pozemkům. Nevyšly ani najevo žádné mimořádné okolnosti, které by mohly odůvodnit případné prodloužení objektivních promlčecích lhůt, jež plynou z občanského zákoníku. Městský soud naopak poukázal na to, že sami žalobci podle svých tvrzení nabyli dotčené pozemky s vědomím popsané právní nejistoty, která byla v kupní smlouvě deklarována. Stáří budov je navíc opřeno i o skutková zjištění provedená žalovaným k podnětu žalobců, o nichž je žalovaný vyrozuměl a jež jsou obsažena ve správním spise. S ním byli žalobci seznámeni a mohli do něj nahlédnout.

II. Kasační stížnost žalobců a vyjádření žalovaného

[5] Usnesení městského soudu napadají žalobci (stěžovatelé) v celém rozsahu kasační stížností. Její důvody spatřují v § 103 odst. 1 písm. e) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Navrhují, aby Nejvyšší správní soud (dále též jen „NSS“) napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatelé celkem na 14 stranách kasační stížnosti obsáhle rekapitulují kontext projednávaného případu a uvádí řadu nesouhlasných tvrzení a námitek. NSS proto pro přehlednost shrnuje relevantní kasační námitky do následujících věcných okruhů.

[7] Za prvé, stěžovatelé namítají *nepřezkoumatelnost napadeného usnesení*. Podle nich městský soud nevysvětlil, v čem spočívá nepřípustnost podané žaloby jako taková. V konkrétní rovině je pak nepřezkoumatelný předně závěr o zneužití práva, resp. uplynutí objektivní lhůty. Městský soud totiž nevypořádal námitky ohledně pasportu z roku 2011, nereflexuje další obsah spisu a není ani zřejmé, z čeho soud dovozuje nespornost nynějších parametrů stavby. Nepřezkoumatelný má být rovněž závěr městského soudu, podle něhož se stanovisko žalovaného a pasport z roku 2011 nemohly dotknout právní sféry stěžovatelů. Není totiž zřejmé, jaká skutková zjištění k tomuto závěru vedla. Napadené usnesení se vyhýbá i úvaze o konkrétním obsahu správního spisu, resp. otázce, jakými dokumenty bylo podloženo vydání pasportu v roce 2011.

[8] Za druhé, stěžovatelé zpochybňují *možnost odmítnout žalobu pro nepřípustnost*. Namítají, že závěr o zneužití práva v důsledku plynutí času (existence dlouhodobého pokojného stavu) lze učinit jen v rámci věcného řízení před soudem, a to při zohlednění konkrétních okolností věci na základě provedeného dokazování. V postupu městského soudu spatřují porušení svých ústavních práv.

[9] Za třetí, stěžovatelé považují závěr městského soudu, podle něhož se jimi poukazované dokumenty (stanovisko žalovaného z roku 2000 a pasport z roku 2011) *nemohly dotknout jejich právní sféry*, za překvapivý. Tento závěr podle nich navíc postrádá oporu v zákoně či judikatuře. Uvádějí, že jsou dotčeni na právech v postavení vlastníků pozemků budoucími veřejnoprávními řízeními staveb, které na pozemcích stojí (např. řízení ohledně nápravy jimi tvrzeného nelegálního stavu splaškové jímky). Je tak snížena i hodnota pozemků, především v důsledku ekologické zátěže.

[10] Za čtvrté, stěžovatelé zpochybňují *závěr o zneužití práva z důvodu ochrany dlouhodobého pokojného stavu*. V tomto směru vznáší řadu dílčích námitek, konkrétně že:

- vztažení závěrů rozsudku NSS sp. zn. 8 As 84/2023 na současnou věc je nepřiléhavé a nezohledňuje konkrétní poměry věci (existence nezákonných, resp. nicotných správních aktů a z nich plynoucího nezákonného stavu a nečinnosti žalovaného). Podle stěžovatelů se jedná o další objektivní omezení přípustnosti žaloby nad rámec podmínek plynoucích z rozsudku rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019 - 39;
- závěr o uplynutí objektivní lhůty je formalistický. Stěžovatelé namítají, že stav odporující zákonu nelze pojmově chápat jako stav pokojný;
- závěr, podle něhož stavba má již od roku 2001 nynější parametry, je pochybný a ignoruje vydání pasportu v roce 2011; stěžovatelé nicméně současně připouštějí, že lze rozumně předpokládat, že žádné změny realizovány nebyly;
- není zřejmé, proč s ohledem na požadavek bezrozpornosti právního řádu byly pro účely délky pokojného stavu zohledněny promlčecí lhůty dle občanského zákoníku a nikoli již dle trestních předpisů, jež činí 30 let;
- nečinnost právních předchůdců nelze stěžovatelům přičíst. Vědomost o existenci staveb na pozemku nezahrnovala vědomost o nedostacích správních procesů či o stavu odporujícím zákonu. Stěžovatelé měli legitimní očekávání, že byl pasport vydán v souladu se zákonem. Nelze jim přičítat k tíži, že pojali pochybnost o legalitě až po nabytí pozemků;
- závěr, podle něhož neexistují významné okolnosti věci, není správný. V řízení byly takové okolnosti tvrzeny, avšak městský soud je nezohlednil, např. existence splaškové jímky, jež v současném stavu ohrožuje životní prostředí a zřejmě odporuje stavebním předpisům.

[11] Konečně za páté, stěžovatelé poukazují na některé *procesní vady v řízení před městským soudem*. Městský soud jim konkrétně neumožnil reagovat na vyjádření žalovaného, které jim nepřeposlal, a rozhodl ve věci bez jednání, ačkoli na něm stěžovatelé trvali. Nesouhlasí ani s městským soudem, že žalovaný všechny důkazy obsažené ve svém správním spise uvedl ve sdělení reagujícím na jejich podnět k zahájení řízení. Není ani zřejmé, zda byl ke spisu připojen správní spis obsahující veškeré akty, které předcházely

pokračování

vydání napadených dokumentů, které se snaží zpochybnit. Soud měl proto sám provést důkaz, případně odkázat na konkrétní obsah podkladových dokumentů.

[12] Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout. Ztotožnil se s posouzením věci městským soudem. Sám poukázal především na to, že stěžovatelé si vědomě koupili pozemek zjevně zatížený na něm stojícími nemovitostmi ve vlastnictví třetí osoby, a to navíc podle kupní smlouvy jako „jak stojí a leží“, aniž by si ověřili právní stav daných staveb. Jelikož stěžovatelé žádné důkazy nenavrhli, není poté podle žalovaného zřejmé, jaké důkazy kromě obsahu správního spisu měl městský soud provádět. Kasační stížnost se navíc skládá v podstatě z opakování tvrzení uvedených již v zásahové žalobě a z polemiky se závěry městského soudu, aniž by stěžovatelé svá tvrzení jakkoli prokazovali. Některá tvrzení stěžovatelů jsou navíc tendenční a zavádějící – např. stavebně právní režim splaškové jímky není nejasný, byl stavebním úřadem jasně deklarován. Orgány ochrany životního prostředí navíc žádné potenciální riziko nepřipustné ekologické zátěže neshledaly.

[13] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Právní posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud (dále také jen „NSS“) se nejprve zabýval splněním formálních podmínek kasační stížnosti. Konstatoval, že kasační stížnost je přípustná. Napadené usnesení proto NSS přezkoumal v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů. Přihlížel při tom k případným vadám, které by musel zohlednit i bez návrhu (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost **není** důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil námitku *nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení* městského soudu. Vlastní věcný přezkum kasační stížností napadeného usnesení je totiž možný pouze v případě, že je takové soudní rozhodnutí přezkoumatelné.

[17] Z judikatury NSS plyne, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvažil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při jejich posuzování, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (rozsudky NSS ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 76, ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015 - 45). Povinnost řádným a přezkoumatelným způsobem odůvodnit rozhodnutí soudu přitom neznamena, že na každý argument strany musí být v odůvodnění rozhodnutí podrobně reagováno. Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se smyslem žalobní argumentace, tedy se stěžejními námitkami, což může v určitých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (např. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33).

[18] Těmto nárokům napadené usnesení městského soudu dostalo. Z jeho odůvodnění je patrné, jaké skutečnosti vzal městský soud za rozhodné, jak o nich uvažil a z jakých důvodů dospěl k jím dosaženému závěru, že je žalobu namístej odmítnout. Byť městský soud pravda

nereagoval na každé dílčí tvrzení stěžovatelů, představil vlastní ucelený argumentační systém, který žalobní námitky obsahově vyvrátil. Městský soud především uvedl, z jakých důvodů považuje podanou žalobu v rozsahu všech žalobních návrhů za nepřipustnou (odst. 11. a 12. napadeného usnesení ve vztahu k žalobním návrhům II. a III; odst. 13. až 23. napadeného usnesení ve vztahu k žalobním návrhům I. a IV.), resp. proč podle jeho názoru bylo podání žaloby v projednávané věci konkrétně zneužitím práva, a to včetně odůvodnění stárí a nezměněných parametrů stavby (odst. 18. až 20. napadeného usnesení), jakož i z jakých důvodů se nemohlo stanovisko žalovaného z roku 2000 a pasport z roku 2011 dotknout právní sféry stěžovatelů (odst. 11. napadeného usnesení). Všechny tyto závěry jsou přezkoumatelné. Jejich případná nesprávnost je otázkou věcného přezkumu, nezakládá však nepřezkoumatelnost napadeného usnesení.

[19] Není naopak vadou, že v odůvodnění napadeného usnesení absentují úvahy městského soudu o konkrétním obsahu správního spisu, resp. otázce, jakými dokumenty bylo podloženo vydání pasportu v roce 2011. Pokud městský soud odmítl žalobu pro nepřipustnost, pak se pochopitelně věcnou stránkou věci nezabýval a ani zabývat nemohl. Kasační námitky, v nichž stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného usnesení, proto nejsou důvodné.

[20] V druhém okruhu kasační stížnosti stěžovatelé *zpochybňují možnost odmítnout žalobu pro nepřipustnost, pokud je důvodem plynutí času (existence dlouhodobého pokojného stavu).*

[21] Ani tato námitka však není důvodná. Stěžovatelé se domáhají ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím v nezahájení správního řízení z moci úřední, jak připustil rozšířený senát NSS v rozsudku ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 - 39, č. 4178/2021 Sb. NSS. Právě v tomto rozsudku nicméně rozšířený senát NSS stanovil i určité podmínky, které musí být splněny pro připuštění takové zásahové žaloby k věcnému přezkumu. Jednou z nich je podmínka, aby podání žaloby nepředstavovalo zneužití práva z důvodu dlouhodobé akceptace pokojného stavu (srov. bod 88. tohoto rozsudku). Pokud přitom není tato podmínka splněna, znamená to, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je nepřipustná a musí být *odmítnuta* podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Tento závěr plyne jak ze samotného rozsudku rozšířeného senátu NSS č. j. 6 As 108/2019 - 39 (body 88 a 102), tak i navazující judikatury NSS (srov. např. rozsudek ze dne 14. 9. 2023, č. j. 1 As 105/2023, bod 28; výslovně též rozsudek ze dne 31. 1. 2024, č. j. 8 As 84/2023 - 71, bod 30).

[22] V projednávané věci dospěl městský soud k závěru, že s ohledem na délku pokojného stavu představuje podání zásahové žaloby zneužití práva (odst. 20. napadeného usnesení). Postupoval proto správně a v intencích výše citované judikatury, když žalobu na ochranu před nezákonným zásahem z tohoto důvodu odmítl jako nepřipustnou (odst. 23. napadeného usnesení).

[23] Z odůvodnění napadeného usnesení je přitom zřejmé, že závěr o dlouhodobém pokojném stavu učinil městský soud na základě nesporných tvrzení účastníků řízení (ohledně stárí dotčených budov, odst. 19. napadeného usnesení) a podpůrně též s ohledem na obsah správního spisu (odst. 21. napadeného usnesení). Za této situace proto nebylo třeba,

pokračování

aby k uvedeným okolnostem vedl rovněž samostatné dokazování na jednání. Ve zvoleném postupu městského soudu proto NSS neshledal žádný zásah do práv stěžovatelů.

[24] Ve třetím okruhu kasační stížnosti stěžovatelé zpochybňují závěr městského soudu, podle něhož se *stanovisko žalovaného z roku 2000 a pasport z roku 2011 nemohly dotknout právní sféry stěžovatelů*.

[25] Tento závěr městského soudu není překvapivý, jak stěžovatelé namítají. Předpokladem pro podání žaloby ve správním soudnictví je totiž přímé dotčení veřejných subjektivních práv osob (srov. již § 2 s. ř. s.). Dotčení právní sféry stěžovatelů (resp. zkrácení na právech) je tudíž nezbytnou podmínkou přípustnosti žalob jak proti správnímu rozhodnutí (§ 65 s. ř. s.), tak i na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 s. ř. s.). Pro stěžovatele tudíž nemůže být překvapivé, že se městský soud dotčením jejich právní sféry při posuzování přípustnosti žaloby zabýval.

[26] Odlišnou otázkou je nicméně správnost tohoto závěru. Nejvyšší správní soud přitom nesdílí kategorický náhled městského soudu, podle něhož stanovisko žalovaného z roku 2000 ani pasport z roku 2011 se nemohou právní sféry stěžovatelů věcně „*nijak myslitelně dotknout*“. Podle názoru NSS je naopak dotčení právní sféry stěžovatelů myslitelné. Pokud totiž stavební dokumentace k dotčeným stavbám neexistuje, představuje právě pasport klíčový dokument, jež odráží oprávnění vlastníka dotčené stavby užívat. Právě užíváním staveb k určitým účelům je přitom právní sféra stěžovatelů jako vlastníků pozemků, na kterých se tyto stavby nacházejí, již ze své podstaty dotčena. Přinejmenším ve vztahu k pasportu z roku 2011 proto nelze kategoricky uzavřít, že se tento dokument nemůže právní sféry stěžovatelů nijak myslitelně dotknout.

[27] Klíčovým a určujícím je však jiný nosný závěr městského soudu, podle něhož bez ohledu na konkrétní žalobní typ (žaloba proti rozhodnutí či žaloba na ochranu před nezákonným zásahem), *nelze žalobu v rozsahu žalobních návrhů II. a III. připustit k věcnému projednání* (odst. 11 *in fine* napadeného usnesení), a to v zásadě z důvodu uplynutí času a existujícího pokojného stavu. Nejvyšší správní soud doplňuje, že žaloba proti nezákonnému zásahu, v rámci jejíhož věcného projednávání by bylo možné nicotnost daných aktů posoudit jako předběžnou otázku (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 - 65, č. 2837/2013 Sb., bod 32), byla odmítnuta pro nesplnění podmínek přípustnosti (zneužití práva z důvodu délky pokojného stavu). Pokud tedy nedošlo k věcnému přezkumu zásahové žaloby, nebylo ani namístě jako předběžnou otázku posuzovat případnou nicotnost stěžovateli vymezených aktů.

[28] Za této situace proto celkový závěr městského soudu ob stojí. Byť městský soud vychází z nesprávného východiska o nemožnosti přímého dotčení právní sféry stěžovatelů, tato vada nemá vliv na zákonnost napadeného usnesení, dle něhož byla žaloba v rozsahu petitů II. a III. odmítnuta.

[29] Ve čtvrtém okruhu kasační stížnosti stěžovatelé zpochybňují závěr městského soudu o *zneužití práva z důvodu ochrany dlouhodobého pokojného stavu*.

[30] Nejvyšší správní soud předně připomíná, že již rozšířený senát v rozsudku č. j. 6 As 108/2019 - 39, uvedl, že pokud zásahová žaloba představuje zneužití práva, nelze ji věcně projednat. Za takový případ přitom rozšířený senát výslovně považoval mj. situaci, kdy „žalobce stav, jehož nápravy se nyní domáhá, dlouhodobě pokojně akceptoval“ (bod 88 tohoto rozsudku). Na tento závěr navázala judikatura NSS, která uvedenou podmínku dále rozpracovala, a to jak s ohledem na *subjektivní* vědomost žalobce (resp. dlouhodobou akceptaci pokojného stavu žalobcem), tak i ochranu *objektivně* dlouhotrvajícího pokojného stavu bez ohledu na žalobcovu vědomost.

[31] Pro právě projednávanou věc je klíčová druhá z těchto situací. V rozsudku ze dne 8. 1. 2024, č. j. 8 As 84/2023 - 71, NSS konkrétně konstatoval, že o zneužití práva podat správní žalobu proti ne zahájení řízení o odstranění stavby (ve smyslu rozsudku rozšířeného senátu NSS č. j. 6 As 108/2019 - 39) se může jednat i tehdy, pokud žalobce sice o rozhodných skutečnostech nevěděl, ale *připuštění žaloby by narušilo dlouhotrvající pokojný stav* (jenž v dané věci trval déle než 25 let). Tento závěr následně potvrdila i další rozhodnutí NSS (např. rozsudky ze dne 18. 4. 2024, č. j. 1 As 67/2024, bod 16; či ze dne 31. 7. 2024, č. j. 1 As 114/2024, bod 21).

[32] Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od těchto závěrů jakkoliv odchýlit. Podle jeho názoru se nejedná o formalistický požadavek, jak stěžovatelé nyní namítají. Naopak jde o závěr, který odpovídá principu právní jistoty, zásadě ochrany pokojného stavu a výjimečné povaze využití zásahové žaloby směřující proti ne zahájení řízení z moci úřední, jak již vysvětlil právě rozsudek NSS č. j. 8 As 84/2023 - 71 (zejména body 20 až 22). Přisvědčit přitom nelze ani námitce stěžovatelů, podle níž stav odporující zákonu nelze pojmově chápat jako stav pokojný. Rovněž dlouhodobě nezpochybněný stav potenciálně odporující zákonu (což je však otázkou vždy až věcného přezkumu) lze chápat jako stav pokojný. Je to totiž právě dlouhodobost, které se s ohledem na princip právní jistoty dává přednost před možností dotčené osoby usilovat o zahájení řízení z moci úřední, neboť takový postup by panující pokojný stav narušil. Ostatně, o nezákonné ne zahájení řízení z moci úřední ve smyslu rozsudku rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019 - 39 se bude (dá se říci že přímo pojmově) jednat právě v situacích, kdy je existující stav nezákonný a správní orgán přesto ne zahájí řízení (např. existuje nepovolená stavba). Výjimka z přípustnosti žaloby z důvodu dlouhodobého pokojného stavu tudíž již ze své podstaty dopadá právě na případy, kdy může jít o stav odporující zákonu, avšak tento stav panuje objektivně dlouhou dobu, aniž by proti němu kdokoli brojil.

[33] Nejvyšší správní soud proto považuje vztahení závěrů rozsudku NSS č. j. 8 As 84/2023 - 71 na projednávanou věc za příléhavé. Městský soud konkrétně zdůraznil, že dotčené stavby vznikly již v 70. nebo 80. letech, přičemž v době zápisu hlavní stavby do katastru nemovitostí (v roce 2001) měla nynější parametry (odst. 19. napadeného usnesení). Nespornost tvrzení ohledně vzniku dotčených staveb již v 70. nebo 80. letech přitom skutečně odráží tvrzení účastníků řízení uvedená v žalobě a vyjádření, resp. sdělení žalovaného. Stěžovatelé se sice snaží zpochybnit alespoň závěr o nezměněných parametrech stavby, avšak sami připouštějí, že lze rozumně předpokládat, že žádné změny stavby od té doby realizovány nebyly. Za takové situace proto obстоjí skutkové závěry městského soudu,

pokračování

učiněné na základě nesporných tvrzení účastníků řízení a podpůrně též na základě obsahu správního spisu, tedy že v daném místě panoval dlouhodobě pokojný stav, a to po dobu až 43 let, z toho přinejmenším déle než 20 let v současném rozsahu (tj. od zápisu hlavní stavby do katastru nemovitostí do okamžiku, kdy žalobci podali podnět k odstranění staveb).

[34] Tento závěr nijak nezpochybňuje fakt, že městský soud při učinění uvedeného závěru blíže nehodnotil pasport z roku 2011, ani další okolnosti věci, na které stěžovatelé poukazují (tvrzenou existenci nezákonných, resp. nicotných aktů, nečinnost žalovaného či existenci splaškové jímky). Městský soud neposuzoval žalobu na ochranu před nezákonným zásahem věcně. Hodnotil pouze naplnění podmínek přípustnosti zásahové žaloby. Pro učinění závěru ohledně objektivně dlouhou dobu trvajícího pokojného stavu, což je právě klíčovou otázkou přípustnosti žaloby v projednávané věci, by bylo zohlednění uvedených okolností nadbytečné.

[35] Přílehavá není ani argumentace stěžovatelů ohledně nemožnosti přičíst jim nečinnost jejich právních předchůdců, neboť měli pojmout pochybnost o legalitě staveb až po nabytí vlastnictví pozemků. V projednávané věci je klíčový závěr o objektivní délce pokojného stavu, který platí bez ohledu na to, zda došlo ke změně vlastníka pozemků, či nikoli. Z rozsudku NSS č. j. 8 As 84/2023 - 71 plyne právě objektivní mez pro možnost podání zásahové žaloby v případech, kdy po dlouhou dobu trvá pokojný stav, bez ohledu na vědomost žalobců.

[36] Pokud jde konečně o argument, podle něhož není zřejmé, proč pro účely posouzení délky pokojného stavu byly zohledněny jen promlčecí lhůty podle občanského zákoníku a nikoli již podle trestních předpisů, NSS odkazuje na rozsudek NSS č. j. 8 As 84/2023 - 71. V něm NSS vysvětlil, že odkaz na promlčecí lhůty podle občanskoprávních předpisů byl pouze ilustrativní. Klíčový je závěr o objektivním časovém omezení pro uplatnění (ochranu) práva, jež se uplatňuje v různých oblastech právního řádu, včetně práva soukromého, a který je tudíž namísto zohlednit s ohledem na požadavek bezrozpornosti právního řádu (bod 26 uvedeného rozsudku). Kasační argumentace stěžovatelů délkou promlčecích lhůt podle trestních předpisů přitom tento závěr potvrzuje. Rovněž předpisy trestního práva totiž s ohledem na princip právní jistoty stanovují určité objektivní meze. Promlčecí lhůta v délce 30 let, které se stěžovatelé dovolávají, je přitom vyhrazena jen pro případy, kdy lze za trestný čin uložit výjimečný trest. Běžná délka trestněprávních promlčecích lhůt naopak činí 3 až 15 let (§ 34 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku). Závěr, který dlouhodobost pokojného stavu pro účely posouzení přípustnosti zásahové žaloby stanovil v obecné rovině jako dobu přesahující přinejmenším délku promlčecích lhůt podle občanského zákoníku v rozsahu 10 až 15 let (ve věci č. j. 8 As 84/2023 - 71 šlo o 25 let) proto není dotčen.

[37] Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že pokud v projednávané věci trval pokojný stav několik desítek let (v současném rozsahu více než 20 let, v jisté míře celkem až 43 let, pokud jde o okamžik, kdy byly stavby podle shodných tvrzení stran postaveny), je závěr městského soudu o nepřípustnosti žaloby v souladu s judikaturou NSS, zejména rozsudkem č. j. 8 As 84/2023 - 71.

[38] V rámci posledního pátého okruhu kasační stížnosti stěžovatelé namítají *několik procesních vad (rozhodnutí bez jednání, nepřeposlání vyjádření žalovaného a vady dokazování)*.

[39] Ani tyto námitky však nejsou důvodné. Předně není vadou, že městský soud rozhodl o žalobě bez jednání. Městský soud totiž žalobu odmítl pro nepřipustnost. Jelikož tedy nerozhodoval o věci samé (o meritu věci), nemusel ve věci nařídít jednání podle § 49 s. ř. s. Že na jednání stěžovatelé trvali, je v takové situaci bez významu.

[40] Stěžovatelům je naopak nutné přisvědčit, že jim městský soud nepřeposlal vyjádření žalovaného zaslané v reakci na jejich žalobu v řízení před soudem. Žádný přípis, kterým by městský soud vyjádření žalovaného stěžovatelům, resp. jejich právnímu zástupci přeposlal, není v soudním spise obsažen. Městský soud proto pochybil. Přesto se však nejedná o vadu, která by měla vliv na zákonnost napadeného usnesení, případně v důsledku této vady bylo rozhodnutí městského soudu pro stěžovatele překvapivé. Městský soud totiž žalobu odmítl pro nepřipustnost, přičemž pro učinění tohoto závěru *vyšel ze shodných tvrzení stran*. Stěžovatelé přitom měli sdělení žalovaného, jímž reagoval na jejich podnět k zahájení řízení, prokazatelně k dispozici. Právě z tohoto sdělení vycházel žalovaný i ve svém vyjádření. Pro rozhodnutí městského soudu relevantní skutečnosti a argumentační pozice žalovaného tudíž byly stěžovatelům známy. Byť tedy městský soud skutečně pochybil, v důsledku tohoto pochybení v této věci nedošlo k zásahu do práv stěžovatelů.

[41] Důvodnými NSS neshledal konečně ani námitky týkající se dokazování. Z napadeného usnesení je zřejmé, že pro závěr městského soudu byla klíčová nesporná tvrzení stran ohledně stáří budov, na základě kterých městský soud učinil nosný závěr o dlouhotrvajícím pokojném stavu. Na obsah správního spisu městský soud odkázal pouze podpůrně, jelikož skutková zjištění správního orgánu odpovídala tvrzením účastníků ohledně stáří budov (srov. odst. 21 až 22 napadeného usnesení). Kasační námitky týkající se činění skutkových zjištění na základě obsahu správního spisu tudíž nemohou správnost nosného závěru městského soudu zpochybnit. Nejvyšší správní soud navíc nespatřuje žádný důvod, aby městský soud sám prováděl dokazování, případně odkazoval na obsah správního spisu a zejména veškeré akty, které předcházely vydání stanoviska žalovaného a pasportu, jak stěžovatelé požadují. Vzhledem k odmítnutí žaloby pro nepřipustnost z důvodu ochrany dlouhodobého pokojného stavu by byl takový postup městského soudu nadbytečný.

IV. Závěr a náklady řízení

[42] Z uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl (výrok I. tohoto rozsudku).

[43] O náhradě nákladů řízení NSS rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé v řízení neměli úspěch. Nemají proto právo na náhradu nákladů řízení (výrok II. tohoto rozsudku). Žalovanému, který byl v řízení úspěšný, poté žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. NSS mu tak náhradu nákladů řízení nepřiznal (výrok III. tohoto rozsudku). Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil žádnou povinnost, v souvislosti s níž by jí vznikly náklady. Nejvyšší správní soud proto

pokračování

podle § 60 odst. 5 s. ř. s. rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok IV. tohoto rozsudku).

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

V Brně dne 27. listopadu 2024

Michal Bobek
předseda senátu