



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Veroniky Juříčkové, soudce zpravodaje Štěpána Výborného a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci žalobce: **Mgr. V. B., Ph.D.**, zastoupený Mgr. Ing. Daliborem Jandurou, advokátem, sídlem Dlouhá 103, Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, Brno, **za účasti:** ADW FARM, a.s., sídlem Lesonice 165, zastoupená JUDr. Vladimírem Muzikářem, advokátem, sídlem Havlíčkova 13, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 7. 2023, č. j. JMK 114617/2023, sp. zn. S - JMK 65935/2023 OÚPSŘ, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 5. 2024, č. j. 62 A 83/2023-100,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 10. 1. 2023, č. j. MR-C 1463/23-OSU, Městský úřad Rosice (dále jen „stavební úřad“) nařídil osobě zúčastněné na řízení odstranění zemědělských staveb na pozemcích st. p. XA (původně „sklad píce“ či „seník“; dále jen stavba I) v k. ú. Z. n. M. (všechny dále uváděné pozemky se týkají téhož katastrálního území), st. p. XB, XC, XD, XE a XF (původně „kravín“ či „kravín a mléčnice“; dále jen stavba II) a st. p. XG, XH, XI, XJ a XK (původně „kravín“ či „kravín a odchovna“; dále jen stavba III) v areálu bývalého jednotného zemědělského družstva, neboť stavby byly postaveny bez územního rozhodnutí a stavebního povolení. Označené pozemky jsou ve vlastnictví stěžovatele. Stavby, které stavební úřad nařídil odstranit, jsou ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení.

[2] Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný změnil výrok prvostupňového rozhodnutí tak, že se odstranění staveb nenařizuje. Podle žalovaného byly v řízení doloženy písemnosti obsahující indicie, na jejichž základě lze důvodně předpokládat, že stavby byly v minulosti provedeny na základě příslušných povolení.

[3] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl krajský soud nyní napadeným rozsudkem.

[4] Krajský soud považoval za nesporné, že se nezdařilo k posuzovaným stavbám dohledat doklady osvědčující jejich povolení. Pro označení stavby jako nepovolené ovšem nepostačuje pouhé konstatování, že se nepodařilo získat žádné důkazy o její legálnosti. Naopak, výrok směřující k odstranění by měl být v případě historicky existujících staveb podepřen konkrétním důkazem o tom, že stavba byla v minulosti realizována nelegálně.

[5] Za indicii o povolení staveb krajský soud obecně považoval v první řadě skutečnost, že byly povoleny přístavby staveb, jelikož během řízení o přístavbách bylo povinností stavebního úřadu zkoumat povolení původních staveb. Další indicii spatřoval krajský soud ve skutečnosti, že stavby byly zaznamenány v dokumentech a výkresech, včetně těch, které byly použity jako podklady v jiných řízeních před stavebním úřadem, a který tak o existenci posuzovaných staveb musel vědět. Rovněž faktické umístění staveb po dlouhou dobu spolu s absencí podnětů k zahájení řízení o jejich odstranění nasvědčuje dle krajského soudu tomu, že stavby byly povoleny. Vzhledem k tomu, že jde o komplex několika velkých zemědělských staveb v areálu jednotného zemědělského družstva v blízkosti obce a tento stav trvá desítky let, nelze dle krajského soudu předpokládat, že by stavby mohly existovat bez povšimnutí.

[6] Ke stavbě I krajský soud konkrétně konstatoval, že o jejím povolení může svědčit povolení její přístavby, a to i s přihlédnutím ke stáří staveb. Žalovaný přesvědčivě vysvětlil, že příslušná přístavba se týkala posuzované (původní) stavby I na pozemku st. p. č. XA. Krajský soud nepovažoval za relevantní, že přístavba nebyla dokončena v termínu stanoveném v povolení. Nelze bezpečně zjistit, zda podmínka termínu dokončení přístavby nebyla dalšími akty správních orgánů měněna či zda od ní například nebylo upuštěno. Zásadní je, že rozhodnutí o povolení přístavby do trvalého užívání uvedlo, že stavba byla provedena bez závad. Krajský soud zopakoval, že obecně zakreslení staveb v podkladech pro jiná řízení před stavebním úřadem lze považovat za indicii o povolení stavby, přičemž v dané věci žalovaný netvrdí, že stavba byla povolena pouze proto, že byla zakreslena v geometrickém plánu.

pokračování

[7] Ke stavbě II krajský soud uvedl, že žalovaný nedovozuje její povolení pouze z povolení přístavby mléčnice, ale také ze souhrnu dalších zjištění. To, zda kravín disponoval již před povolením přístavby mléčnicí, nepovažoval krajský soud za relevantní.

[8] Podle krajského soudu žalovaný rovněž dostatečně popsal, z jakých důvodů nebylo prokázáno, že stavba III byla postavena bez povolení, a v čem shledal relevantní indicie o tom, že tato stavba byla povolena. Mezi tyto indicie patřil geometrický plán č. 027 923-28-22 ze dne 23. 3. 1988 „pro oddělení pozemku a vyznačení kravína“ zobrazující kromě stávajících staveb novou stavbu s teprve navrženým parcelním číslem 426, zákres v situačním výkrese z roku 1987, který byl podkladem pro povolení stavby ovčína, výčet staveb ve smlouvě o předání stavby na základě postoupených pohledávek z roku 1994, geometrický plán ze dne 14. 11. 1994 zachycující jako stávající stavbu i stavbu na pozemku p. č. XL a údaj na listu vlastnictví č. X (digitalizován 11/95) pro obec Z. o hospodářské budově na pozemku st. p. XL). Žalovaný vzal rovněž v úvahu, že stavba byla realizována v rámci investiční výstavby jednotného zemědělského družstva podléhající dozoru a kontrole ze strany státu.

II. Podání účastníků řízení

[9] Proti v záhlaví označenému rozsudku krajského soudu podává žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, dle které *„míra afinity k faktickému stavu a míra aprobace a překlenování absentujících rozhodných skutečností podle stěžovatele přesahuje přijatelnou míru výkladové úvahy a voluntarismu v soudním rozhodování“*.

[10] Krajský soud podle stěžovatele ke stavbě I pouze povšechně uvedl, že stavba (přístavba) byla povolena k uvedení do trvalého užívání, čímž zatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností. Stěžovatel se domnívá, že zúčastněnou osobou předložená dokumentace představuje jen velmi slabé indicie o povolení stavby I, neboť prokazuje pouze faktickou existenci stavby. Konstatování, že někdy v minulosti byla stavba I, resp. její původní podoba, řádným způsobem povolena, je ryzí domněnkou. Napadený rozsudek je založen na naprosto vágní spekulaci o řádném běhu věcí, navíc v období, které bylo stiženo naprostou notorietou nedodržování práva. Rozhodnutí žalovaného a krajského soudu znamená legalizaci stavby *via facti* a ve své podstatě se jedná o obcházení zákona. Stěžovatel poukazuje na výkladovou přísnost, kterou Nejvyšší správní soud zaujal k pokusům o obcházení zákona při rozšiřující aplikaci § 125 stavebního zákona.

[11] Stěžovatel obdobně ke stavbě II namítá, že z předložené dokumentace nevyplývá nic kromě prosté existence nějaké stavby na pozemku. Ani ze snímku pozemkové mapy č. 5 pro katastrální území Z. n. M. pořízeného mezi lety 1964 až 1968 nelze nijak dovodit existenci řádně povolené stavby. Tvrzení žalovaného jsou toliko manipulativní dezinterpretací. Žalovaný ve svých závěrech rovněž chybně vycházel ze zřízení tzv. mléčnice na pozemku p. č. XM v k. ú. Z. v devadesátých letech.

[12] Žádná ze zjištěných skutečností, a to ani v uceleném řetězci, nezakládá podle stěžovatele existenci řádného povolení ani v případě stavby III. Stavba III pravděpodobně vznikla na počátku sedmdesátých let shodným způsobem jako stavba II, tj. bez vynětí

pozemku ze zemědělského půdního fondu a bez řádného rozhodnutí o přípustnosti stavby. Důraz krajského soudu a žalovaného na tzv. investiční výstavbu jednotných zemědělských družstev považuje stěžovatel za nepřipadný, neboť se vymyká současnému historickému poznání o skutečné podobě období let 1948 – 1989. V daném případě chybí jakýkoli podklad týkající se vynětí pozemku pod stavbou ze zemědělského půdního fondu. Nelze také dohledat důkaz o splnění termínované povinnosti hlášení změn do evidence nemovitostí vedené Středisky geodzie, přestože listiny podobného typu ze 60. a 70. let jsou běžně dochovávány.

[13] Stěžovatel shrnuje, že žalovaný ani krajský soud neodstranili důvodné pochybnosti o stavu věci. Zákon nepřepokládá, že by žalovaný mohl nastolit legální status další existence stavby, která nebyla legalizována dodatečným povolením stavby či ověřením pasportizace dle § 125 stavebního zákona. Rozsudek krajského soudu stěžovatel považuje za exces vybočující z mezí právní úpravy. Praktika kvazilegalizace stavby je nepřipustná. Zjištění stavu věci žalovaným bylo dle stěžovatele postaveno na fabulaci, protože žalovaný vychází chybně z premisy, že povolení se předpokládá („stavba musela být povolena“). Pokud krajský soud vykládá shromážděné podklady tak, že z nich plynou indicie, že stavby nejspíš povoleny byly, pak již použití příslovce „nejspíš“ se zcela vylučuje se zásadou materiální pravdy. Závěr, že žádný z podkladů či zjištěných skutečností, ať již samostatně nebo ve vzájemné souvislosti, nevylučuje existenci povolení staveb, je rezignací na skutečné nalézání práva. Podle stěžovatele představuje postup zvolený žalovaným a potvrzený krajským soudem obcházení zákona. Stěžovatel podotýká, že zákonodárce ani judikatura nezakládá a nemůže založit žádný zvláštní ohled na značnou dobu, která od vybudování staveb uplynula. Stěžovatel se dovolává porušení práva na spravedlivý proces a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

[14] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[15] Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že postup stěžovatele je veden snahou za jakoukoliv cenu „škodit“. Jedná se o pokračování soukromého sporu mezi ní a stěžovatelem. Zúčastněná osoba poukazuje na skutečnost, že v období, kdy mezi nimi existoval nájemní vztah, neučinil stěžovatel žádný úkon směřující k odstranění staveb. Podle zúčastněné osoby stěžovatel z pouhé skutečnosti, že nebylo rozhodnuto v jeho prospěch, dovozuje neúplnost či ledabylost v postupu správního orgánu, čemuž ovšem nelze, zejména s ohledem na obsírnost zkoumání a argumentace žalovaného, přisvědčit. Stěžovatel pouze opakuje již použité argumenty. Není překvapivé, že se kompletní dokumentace po více než padesáti letech s ohledem na charakter staveb nedochovala. V řízení byly shromážděny podklady, z nichž lze důvodně předpokládat, že stavby byly povoleny.

[16] V replice na vyjádření zúčastněné osoby se stěžovatel ohrazuje proti tvrzení, že chce „škodit“ či se „pomstít“. Stěžovatel pouze jako vlastník pozemků nehodlá tolerovat nelegální stavby. Stěžovatel upozorňuje, že již v roce 2009 žádal stavební úřad o doložení legálnosti staveb. Uzavřením nájemní smlouvy dne 1. 1. 2015 stěžovatel hodlal toliko eliminovat škodu, která mu vzniká fyzickou přítomností staveb na jeho pozemcích. Stěžovatel upozorňuje, že zúčastněná osoba podala žádost o dodatečné povolení stavby, z čehož plyne, že si byla vědoma nezákonnosti existence staveb. Opakuje, že nelze nalézt stavební povolení

pokračování

ke stavbám, ani neexistuje povolení změny druhu pozemku a povolení přípustnosti staveb tehdejší Střediskem geodézie. Geometrické plány nemohou říci zhola nic o povolovacím řízení. Podle stěžovatele není reálné, aby o dokumentaci přišel současně vlastník staveb, stavební úřad, sbírka listin Střediska geodézie i státní archivy po okresním národním výboru, protože tato místa spolu absolutně nesouvisejí ani „archivačními cestami“, ani místy definitivního uložení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a důvodů v ní uvedených [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 s. ř. s.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Nepřezkoumatelný rozsudek zpravidla vůbec nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru, a je tudíž nezbytné jej zrušit.

[20] Za nepřezkoumatelné (pro nedostatek důvodů) lze označit zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (viz například rozsudky tohoto soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007-58, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (viz rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44). Zároveň však nepřezkoumatelnost rozsudku není závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn. Jedná se o objektivní překážku, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014-85).

[21] Krajský soud podle Nejvyššího správního soudu přestřel jasné důvody, proč žalobní argumentaci nepřisvědčil. Ke stavbě I krajský soud ve shodě se žalovaným uvedl, že především prokázané povolení přístavby stavby I vyvolává dostatečné indicie o tom, že také původní stavba byla povolena. Krajský soud akceptoval závěr žalovaného, že během řízení o přístavbě bylo povinností stavebního úřadu zkoumat povolení původní stavby. Za další indicii o povolení stavby I považoval krajský soud její zakreslení v podkladech pro jiná řízení před stavebním úřadem. Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí se stěžovatelem, že krajský soud pouze povšechně uvedl, že stavba byla povolena k uvedení do trvalého užívání. Naopak přestřel konkrétní věcné důvody, pro které shledal, že stavba I musela být v minulosti povolena. Krajský soud takto dostatečně vypořádal žalobní námitky stěžovatele. Rovněž ve vztahu ke stavbě II a stavbě III krajský soud uvedl věcné důvody, pro které přisvědčil závěrům žalovaného, a nikoli žalobní argumentaci. Stěžovatelův subjektivní nesouhlas s posouzením věci nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu nezakládá. Napadený rozsudek není nepřezkoumatelný.

[22] Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona *stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nabrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.*

[23] Účelem řízení o odstranění stavby vedeného podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je odstranění tzv. „černých staveb“. Řízení o odstranění stavby zahajuje stavební úřad, který také odpovídá za úplnost skutkových zjištění nezbytných k vydání rozhodnutí o nařízení odstranění stavby (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2022, č. j. 2 As 97/2020-96). Důkazní břemeno k prokázání existence zákonných předpokladů pro nařízení odstranění stavby tak leží na správních orgánech, nikoli na stavebníkovi. Stavebníka tíží břemeno k prokázání souladu stavby se zákonem až v řízení o dodatečném povolení stavby (srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2005, č. j. 10 Ca 220/2004-26, č. 804/2006 Sb. NSS), tedy v řízení „vnořeném“ do řízení o odstranění stavby.

[24] V případě nařízení odstranění „černých staveb“ proto musí správní orgány prokázat, že stavba, která je předmětem řízení, byla skutečně realizována bez příslušného povolení (resp. že daná stavba vůbec nějaké povolení potřebovala). Stavební úřad se důkazního břemene nezbaví tím, že vyzve účastníka řízení k předložení důkazu o tom, že stavba byla povolena, nýbrž sám musí prověřit, zda nemá ve svém archivu (nebo jiný správní úřad) podklady vztahující se k odstraňované stavbě, které by mohly prokázat, že stavba byla (či naopak nebyla) povolena. Stavební úřad je povinen ve svých úvahách přihlídnout ke všem shromážděným důkazům, kterými mohou být úřední listiny, které se dochovaly, další písemnosti dokládající povolení staveb, či také svědectví osob, jež mohou znát informace o vybudování posuzované stavby. Jestliže tyto důkazy obsahují dostatečně průkazné indicie, že k povolení stavby došlo, vydá stavební úřad rozhodnutí, že se odstranění stavby nenařizuje. Pokud v průběhu správního řízení naopak vyjdou najevo přesvědčivé důkazy o tom, že stavba (či její část) nebyla nebo nemohla být v minulosti povolena, stavební úřad povede řízení o odstranění stavby.

[25] Stále však platí, že aby stavební úřad mohl nařídit odstranění stavby, musí prokázat, že stavba je nepovolená a má být odstraněna. Obzvláště v případě starších staveb je třeba mít na paměti, že ne každou stavbu, k níž nemůže vlastník předložit příslušné povolení, je nutno považovat za tzv. černou stavbu. Odstranění stavby může být nařízeno jenom tehdy, bude-li dostatečně spolehlivě prokázáno, že stavba byla skutečně provedena bez příslušného povolení. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 10. 2017, č. j. 1 As 344/2016-42, v tomto smyslu zdůraznil, že *„právní předpisy nevycházejí z toho, že stavba, u které se nedochovaly doklady, z nichž by bylo možné zjistit, k jakému účelu byla povolena, je stavbou nepovolenou. Naopak, takový přístup by mohl vést k neodůvodněným tvrdostem ze strany správního úřadu, a to zpravidla právě u starší zástavby, ve které je mnohdy prokazování legálnosti stavebních změn obtížné. (...) Nelze připustit, aby pro označení stavby jako nepovolené stačilo pouhé konstatování, že se nepodařilo získat žádné důkazy o její legálnosti.“* Na uvedené navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 1. 2020, č. j. 1 As 302/2019-27, v němž doplnil, že *„je proto vždy na příslušném stavebním úřadu, aby na podkladě konkrétních okolností věci shromáždil a vyhodnotil k této otázce dostupné důkazy. Stavební úřad musí vždy postupovat*

pokračování

maximálně obezřetně a důsledně zvážit okolnosti konkrétního případu. Obecně platí, že čím starší je stavba, tím je pravděpodobnější, že se její dokumentace nedochovala, a naopak, čím je novější, tím více by k ní mělo existovat doklady svědčící o jejím povolení.“

[26] Správní orgány zároveň musejí brát v řízení o odstranění stavby v potaz, že nařízení odstranění stavby představuje razantní zásah do práv vlastníka stavby, neboť realizace tohoto rozhodnutí vede k právnímu i faktickému zániku nemovitosti. Správní orgány proto jsou povinny postupovat s velkou pečlivostí a opatrností.

[27] Žalovaný i krajský soud z těchto zásad pro nařízení odstranění „historických“ staveb správně vycházeli a dospěli k závěru, že existují indicie, dle kterých sporné stavby mohly být povoleny. Stěžovatel jimi vyřčené závěry zpochybňuje, Nejvyšší správní soud však kasační argumentaci neshledal důvodnou.

[28] V projednávané věci nelze odhlížet od toho, že posuzované stavby vznikly před desítkami let a správní orgány k nim nedisponovaly žádnými listinami týkajícími se povolení staveb, a to ani od vlastníka staveb, ani na dožádání u Moravského zemského archivu v Brně. Absence jakýchkoli povolovacích dokumentů ovšem nemohla, jak vyplývá z výše uvedeného, představovat jediný a stěžejní důkaz o nepovolení staveb, nýbrž bylo nezbytné tuto (jinak klíčovou) okolnost poměřit s dalšími zjištěnými skutečnostmi. Jestliže zúčastněná osoba v průběhu správního řízení doložila informace (indicie), které svědčily předchozímu povolení staveb a které vyvažovaly absenci jakéhokoli historického rozhodnutí týkajícího se jejich povolení či vynětí pozemků ze zemědělského půdního fondu, nemohlo být nařízeno jejich odstranění. Správní orgány totiž nemohly unést důkazní břemeno k prokázání, že stavby byly postaveny bez zákonem vyžadovaného povolení. Nejvyšší správní soud nepomíjí, že plynutí času nepovolenou stavbu nelegalizuje a že z hlediska prokázání nelegálnosti stavby vybudované ve vzdálené minulosti se správní orgány ocitají ve složité důkazní situaci. Stále však platí, že pro nařízení odstranění stavby musí být prokázáno, že posuzovaná stavba vznikla bez příslušného povolení, a tento závěr není relevantně zpochybněn jinými zjištěnými skutečnostmi (indiciemi).

[29] Nejvyšší správní soud v první řadě souhlasí s krajským soudem, že indicie vztahující se ke stavbě I prokazovaly, že tato stavba mohla být v minulosti povolena. Jakkoli nelze tvrdit (a nečinil tak ani krajský soud), že by tyto indicie nade vše pochybnost prokázaly povolení zkoumané stavby, Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelem, že závěr o povolení stavby I je ryzí domněnkou. Žalovaný ani krajský soud neodkázaly pouze na údaje v mapových podkladech, které by samy o sobě nemusely dokládat povolení stavby, nýbrž zohlednily další, konkrétní indicie (skutečnosti), které zpochybnily závěr stavebního úřadu, že k povolení stavby I nikdy nedošlo. Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem poukazuje především na dokumenty týkající se řízení o povolení přístavby ke stavbě I, z nichž lze implicitně dovodit, že nebylo nikterak zpochybňováno povolení stavby I. Nejvyšší správní soud považuje za pravděpodobné, že jestliže v rozhodnutí o přípustnosti stavby přístavby ze dne 10. 6. 1970, č. j. 63/1970, Komise pro výstavbu místního národního výboru ve Z. u B. nikterak nezpochybnila legálnost přilehlé stavby, považovala tuto stavbu za povolenou. Stejně platí o povolení k uvedení přístavby do trvalého užívání ze dne 12. 8. 1977, č. j. 63/1970, v němž místní národní výbor rovněž nevyjádřil jakékoli pochybnosti ohledně povolení stavby I. Stěžovatel sice obecně namítá nejasné vymezení

stavby, ke které přístavba náležela (přístřešek píce versus kolna), již žalovaný ovšem přesvědčivě vysvětlil, že příslušná přístavba se dotýkala posuzované (původní) stavby na pozemku č. XA, s čímž souhlasil také krajský soud. Proti těmto závěrům stěžovatel žádné konkrétní argumenty nevznáší. Stěžovatel také obecně tvrdí, že z těchto podkladů o vybudování přístavby vyplývá, že na daném místě došlo dříve ke svévolným aktům výstavby, Nejvyšší správní soud se však domnívá, že požádali-li předchůdci zúčastněné osoby o povolení přístavby, nejevilo by se logickým tvrzení, že by o několik let dříve nepožádali o povolení stavby I, případně že by absenci dřívějšího povolení této stavby neřešili spolu s povolením přístavby. Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodný ani poukaz stěžovatele na skutečnost, že přístavba zjevně nebyla dokončena ve lhůtě stanovené rozhodnutím o přípustnosti (pří)stavby ze dne 10. 6. 1970, neboť tato okolnost nikterak nesnižuje vypovídací hodnotu tohoto rozhodnutí o povolení stavby I.

[30] Stěžovatel v kasační stížnosti s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2008, č. j. 3 As 11/2007-92, namítá, že pro odstranění stavby je právně nevýznamná existence kolaudačního rozhodnutí. Lze souhlasit se stěžovatelem, že vydané kolaudační rozhodnutí nenahrazuje soulad provedení stavby s platným stavebním povolením. Okolnost, že byl následně vydán kolaudační souhlas k užívání stavby, proto nemůže být důvodem bezpředmětnosti dalšího vedení řízení o odstranění stavby (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2018 č. j. 7 As 70/2017-29, č. 3722/2018 Sb. NSS, či ze dne 5. 2. 2025, č. j. 8 As 126/2024-41). Nelze ovšem přehlížet, že v projednávané věci byl kolaudační souhlas k přístavbě (respektive „*povolení k uvedení do trvalého užívání*“) brán pouze jako jeden z důkazních prostředků, který vyvolával pochybnosti nad závěrem stavebního úřadu, že stavba I nebyla nikdy povolena. Tento postup není nikterak v rozporu s citovanou judikaturou, v níž se stěžovatelé, kterým bylo nařízeno odstranění stavby, dovolávaly dříve vydaného kolaudačního rozhodnutí.

[31] Nepovolení stavby I neprokazuje ani skutečnost, že zúčastněná osoba požádala o její dodatečné povolení a k němu nedoložila náležité podklady. Řízení o dodatečném povolení stavby a řízení o odstranění stavby jsou dvě samostatná správní řízení, v nichž stavební úřad zkoumá naplnění odlišných zákonných podmínek, a proto je nelze směřovat. Proto také neobstojí stěžovatelova námitka, že právem předvídaným postupem ve skutkově totožné množině případů je dodatečné povolení stavby nebo případně její pasportizace dle § 125 stavebního zákona. Řízení o dodatečné povolení stavby představuje řízení, které může, ale nemusí následovat řízení o odstranění stavby. Jestliže v dané věci nebyly shledány podmínky pro odstranění stavby I, je jakákoli argumentace nutností dodatečného povolení stavby či její nutnou pasportizací nepřipadná. Výklad krajského soudu a žalovaného neznamena legalizaci stavby I *via facti*, nýbrž toliko to, že nebylo shromážděnými důkazy prokázáno, že sporovaná stavba byla postavena nepovoleně. Nejedná se o obcházení zákona, nýbrž o akceptaci shora vymezených pravidel platících pro nařízení odstranění stavby jakožto významného zásahu do vlastnického práva.

[32] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že souhlasí s krajským soudem, že indicie shromážděné ke stavbě I svědčily závěru, že i přes absenci jakýchkoli povolovacích aktů mohla být tato stavba v minulosti povolena. Ani absence rozhodnutí o vynětí pozemků ze zemědělského a půdního fondu shora vyřčené závěry nepřekonává. Ze současné katastrální mapy navíc vyplývá, že pozemky nejen pod stavbou I patří do kategorie *zastavěná plocha*

pokračování

a *nádvoří* a nikoli *orná půda*. Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelem, že vypovídací hodnota některých indicií (především soupisu parcel či pozemkových map) je snížena tím, že nejsou správními akty a nelze u nich dovozovat žádnou presumpci správnosti. Indicie prokazující pravděpodobnost povolení stavby mohou být jakéhokoli charakteru a povolení stavby může být prokázáno jakýmkoli důkazními prostředky (například i svědeckými výpověďmi). Zároveň Nejvyšší správní soud opakuje, že na základě jednotlivých indicií nemusí být dána jistota o povolení stavby v minulosti. Postačuje, je-li založena důvodná pochybnost o tom, že povolena nebyla. Úvahy žalovaného i krajského soudu tak nejsou vágními spekulacemi, jak tvrdí stěžovatel, nýbrž vycházejí z předpokladu, že závěr o nepovolení stavby musí být podepřen konkrétními a nezpochybnitelnými důkazy (nepostačuje pouhé konstatování, že se nepodařilo získat žádné důkazy o její legálnosti).

[33] Ke stavbě II žalovaný shledal, že se jí týká zúčastněnou osobou doložená pozvánka ke kolaudaci stavby „odchovna mladého dobytka“ ze dne 3. 3. 1972, jelikož se jednalo v té době o jedinou existující stavbu sloužící k chovu dobytka, a na tuto pozvánku navazující zápis Okresního národního výboru Brno-venkov ze dne 10. 3. 1972 o jednání ve věci vydání rozhodnutí o uvedení stavby odchovny mladého dobytka do trvalého užívání. V tomto zápise je mimo jiné uvedeno, že stavba odchovny mladého dobytka, což je právě stavba II, byla povolena rozhodnutím o přípustnosti stavby ze dne 27. 7. 1965. Žalovaný rovněž považoval za významnou indicii svědčící o povolení stavby II kolaudaci její přístavby (mléčnice) v roce 1991. Krajský soud se s tímto hodnocením ztotožnil a výslovně uvedl, že žalovaný nedovozuje povolení stavby II pouze z povolení přístavby mléčnice, ale také ze souhrnu dalších uvedených zjištění.

[34] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že ze snímku pozemkové mapy č. 5 pro katastrální území Z. n. M. z roku 1968 nelze nijak dovodit existenci legální řádně povolené stavby II a že povolení stavby nelze dovodit ani z povolení přístavby mléčnice v roce 1991.

[35] K námitce, že snímek pozemkové mapy nedokládá povolení sporné stavby, Nejvyšší správní soud podotýká, že tuto námitku stěžovatel poprvé uplatnil až v kasační stížnosti. Ve vztahu ke stavbě II stěžovatel v žalobě konkrétně namítl pouze nemožnost vyvozování jakýchkoli závěrů z povolení stavby mléčnice v roce 1991. Stěžovatel sice tvrdí, že toto konstatování neodpovídá obsahu jeho procesních úkonů, Nejvyšší správní soud ovšem z obsahu žaloby ověřil, že v konkrétních námitkách proti stavbě II stěžovatel skutečně rozporoval pouze dovozování jakýchkoli závěrů z povolení přístavby mléčnice. V úvodu žaloby (bod 3) sice stěžovatel obecně zpochybnil též úvahy žalovaného, které vycházely ze situačních plánků a geometrických map, tuto pasáž ovšem nelze považovat za řádně formulovaný žalobní bod ke stavbě II, neboť se jedná pouze o obecné konstatování bez vazby na konkrétní okolnosti této stavby. Krajský soud proto správně konstatoval, že ke stavbě II stěžovatel zpochybnil toliko dovozování jejího povolení z povolení přístavby mléčnice, přestože žalovaný předestřel další indicie svědčící vysloveným závěrům, a proto výslovně vypořádal pouze tuto námitku. Kasační námitka, že ze snímku pozemkové mapy z roku 1968 nelze nijak dovodit existenci legální řádně povolené stavby II, je proto podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná.

[36] Stěžovatel dále tvrdí (shodně jako již dříve v žalobě), že povolení stavby nelze dovodit z povolení přístavby mléčnice v roce 1991. Stěžovatel ovšem pomíjí, že povolení

přístavby mléčnice v roce 1991 žalovaný nepovažoval za jedinou ani stěžejní indicii dokládající možné povolení stavby II, jak správně konstatoval již krajský soud. V případě stavby II lze považovat za rozhodná především zjištění žalovaného ohledně kolaudace stavby II v roce 1972, včetně připojené pozvánky a zápisu, v němž je výslovně hovořeno o povolení této stavby. Stěžovatel sice v kasační stížnosti považuje za bizarní, že by stavba II byla kolaudována až dne 10. 3. 1972, ve své žalobě ovšem proti těmto úvahám žalovaného žádné námitky nevznášel. Jestliže tyto závěry žalovaného v řízení před krajským soudem nezpochybnil, nemůže tak činit, s ohledem na nemožnost vznášet nové námitky až nyní v řízení před Nejvyšším správním soudem. Nejvyšší správní soud proto z těchto zjištění ve shodě s krajským soudem souhrnně vychází, přičemž je považuje za významné indicie pro konstatování závěru, že stavba II byla povolena. I zde tedy *a contrario* platí, že souhrn zjištěných skutečností vedl k neunesení důkazního břemena ohledně nepovolení stavby II, a proto žalovaný správně rozhodl tak, že odstranění stavby nenařídil.

[37] Krajský soud rovněž konstatoval, že i v případě stavby III žalovaný dostatečně popsal, z jakých důvodů nebylo prokázáno, že stavba byla postavena bez povolení a v čem shledal relevantní indicie o tom, že stavba povolena byla. Ani ve vztahu k této stavbě Nejvyšší správní soud neshledal důvody, pro které by bylo nutné uvedený závěr krajského soudu přehodnotit.

[38] Nejvyšší správní soud nejprve přisvědčuje stěžovateli do té míry, že za velmi slabou indicii o povolení stavby III lze považovat skutečnost, že byla realizována v rámci investiční výstavby jednotných zemědělských družstev podléhající dozoru a kontrole ze strany státu. Jakkoli Nejvyšší správní soud obecně nezpochybňuje tvrzení žalovaného, že veškeré hospodaření mělo stanovená pravidla a bez relevantních dokladů o legalitě by se realizované stavby nemohly stát součástí investičního majetku zemědělského družstva, tato skutečnost sama o sobě nedokládá, že stavba III byla vybudována na základě platně vydaného povolení. Obecně totiž platilo o každé stavbě, že její povolení podléhalo pevně daným pravidlům a zároveň bylo ze strany státu kontrolováno, zda nejsou pravidla pro výstavbu porušována. Nejvyšší správní soud nepopírá, že v případě zemědělského kolektivního hospodaření mohla být tato kontrola důslednější, sama o sobě však nevypovídá nic o tom, zda výstavba zemědělských budov proběhla na základě zákonem vyžadovaných povolení. Lze si představit, že pro účely plnění plánů nebylo striktně ověřováno, zda stavební činnost splňuje veškeré zákonné požadavky. Proto skutečnost, že výstavba proběhla v rámci jednotného zemědělského družstva, považuje Nejvyšší správní soud ve shodě se stěžovatelem pouze za velmi slabou indicii o povolení sporné stavby III.

[39] Stejně tak lze za slabé indicie o povolení stavby III považovat její zahrnutí do smlouvy o předání stavby na základě postoupených pohledávek z roku 1994 či údaj na listu vlastnictví č. X (digitalizován v listopadu 1995) pro obec Z. o hospodářské budově na pozemku st. p. XL. Oba tyto důkazy potvrzují pouze faktickou existenci stavby, aniž by z nich bylo možno dovodit jakékoli indicie k jejímu povolení. Prostou existenci stavby potvrzuje rovněž zachycení stavby III v geometrických plánech, ať již z roku 1988 či z roku 1994. Tvorba geometrického plánu jakožto technického podkladu vychází ze zeměměřických činností, při nichž nejsou zpracovávány informace související s legalitou (povolením) zachycované stavby. Zakreslení stavby III v geometrických plánech tedy nemůže samo o sobě dokládat žádné povolení stavby.

pokračování

[40] Zároveň však nelze přehlížet, že pro existenci povolení výstavby hovořily i další důkazy (indicie), které ve svém souhrnu vnesly zásadní pochybnosti do závěru stavebního úřadu, že stavba III nebyla řádně povolena. Nejvyšší správní soud považuje za nejvýznamnější indicii zákres stavby III v situačním výkrese z roku 1987, který byl podkladem pro povolení stavby ovčína v jejím sousedství. I v tomto případě lze pochybovat o tom, že pakliže by právní předchůdce zúčastněné osoby nedisponoval platným povolením pro výstavbu stavby III, prošla by tato skutečnost bez povšimnutí při povolení sousední stavby (ovčína). O existenci stavby III byl stavební úřad zpraven minimálně prostřednictvím odkazovaného situačního výkresu, na kterém byla tato stavba zakreslena. Jakkoli ani v tomto případě se nejedná o důkaz potvrzující povolení stavby III, jedná se o indicii, která svědčí jejímu povolení. Za další indicii pak lze považovat také samotnou žádost o povolení výstavby ovčína, která zpochybňuje, že by právní předchůdce zúčastněné osoby postupoval při výstavbě v rozporu s právními předpisy. Ve spojení s dalšími, byť slabšími indicemi, lze proto i ve vztahu ke stavbě III konstatovat, že byly dány pochybnosti o průkaznosti závěru stavebního úřadu o jejím nepovolení, a proto žalovaný rozhodl o nenařízení jejího odstranění.

[41] Nejvyšší správní soud shrnuje, že žalovaný náležitě zjistil skutkový stav věci a v hodnocení zjištěných skutečností nepostupoval svévolně či agilně, jak tvrdí stěžovatel. Jestliže žalovanému na základě všech shromážděných podkladů vznikly pochybnosti o správnosti závěru stavebního úřadu, že žádná z posuzovaných staveb nebyla povolena, nezbylo mu než odstranění staveb nenařídít. Nesouhlas stěžovatele se skutkovými závěry žalovaného a krajského soudu nelze zaměňovat s nedostatečně zjištěným skutkovým stavem. Stěžovatel nedoložil takové důkazy, které by jednoznačně prokazovaly vybudování staveb bez patřičného povolení, a ani správní orgány žádné takovéto důkazy nezjistily. Sporné stavby nebyly tímto způsobem kvazi-legalizovány, jak tvrdí stěžovatel, nýbrž bylo pouze konstatováno, že nelze s jistotou určit, že skutečně nebyly v minulosti řádně povoleny, a proto nelze nařídít jejich odstranění. V pochybnostech, zda stavby povoleny byly či nebyly, je nutné akceptovat, že nebylo prokázáno jejich vybudování bez patřičného povolení. Tento postup odpovídá shora definovaným východiskům pro nařizování odstranění staveb vybudovaných v dávné minulosti, u kterých není vyloučena ztráta jakékoli povolovací dokumentace. Nelze proto souhlasit se stěžovatelem, že krajský soud povolení staveb bezdůvodně předpokládal. Premisu povolení stavby nelze zaměňovat s povinností unést důkazní břemeno stran tvrzení, že stavba byla vybudována bez povolení.

[42] Rozhodnutí žalovaného ani krajského soudu nelze ze všech těchto důvodů považovat za exces či obcházení zákona, naopak jimi vydaná rozhodnutí respektovala požadavky pro nařízení odstranění stavby, které odpovídají razanci zásahu do vlastnického práva. Proto ani nelze konstatovat, že by rozsudek krajského soudu nepřípustně zasáhl do stěžovatelova práva na spravedlivý proces a na ochranu vlastnictví.

IV. Závěr a náklady řízení

[43] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[44] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce jako stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný sice měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

[45] Osoba zúčastněná na řízení má v řízení o kasační stížnosti právo jen na náhradu nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Osobě zúčastněné na řízení žádné takové náklady nevznikly, a proto (za použití § 120 s. ř. s.) nemá právo na jejich náhradu.

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

V Brně dne 5. června 2025

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu