



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Terezy Kučerové v právní věci žalobce: **O. V.**, zast. JUDr. Pavlem Pohorským, advokátem, se sídlem Revoluční 767/25, Praha, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha, za účasti osoby zúčastněné na řízení: J. H., proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 3. 2023, č. j. 024469/2023/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 27. 3. 2024, č. j. 43 A 35/2023-59,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. 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.

[1] Žalobce je vlastníkem stavby rekreační chaty ev. č. XC („chata“), nacházející se v katastrálním území L. Tu nabyl od svých rodičů, kteří ji v roce 2003 ve stávající podobě koupili od tehdejšího vlastníka. Součástí této chaty byla v době koupě i přístavba, tvořená kůlnou o rozměrech 1,4 x 3,1 m a prostorem pro WC o rozměrech 0,8 x 1,0 m, a dále stavba betonového přístupového schodiště, obojí na pozemcích parc. č. XA a XB v katastrálním území L. („stavba“ či „přístavba“). Tyto pozemky jsou vlastněny osobou zúčastněnou na řízení, která podala podnět k odstranění stavby.

[2] Stavební úřad Městského úřadu Mnichovice („stavební úřad“) výrokem I. rozhodnutí ze dne 10. 11. 2022, č. j. MUMN/6972/2022/pats, žalobci podle § 129 odst. 1 písm. b)

zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), nařídil stavbu odstranit. Výrokem II. uvedeného rozhodnutí stavební úřad uložil žalobci předložit návrh technologického postupu prací při odstraňování stavby podložený závazným stanoviskem orgánu státní správy lesů, výrokem III. mu dále uložil nahradit náklady řízení a ve výroku IV. stanovil podmínky pro odstranění stavby.

[3] Žalovaný shora označeným rozhodnutím („napadené rozhodnutí“) změnil rozhodnutí stavebního úřadu tak, že do výroku I. doplnil podrobný popis všech částí stavby, o jejíž odstranění jde, výrok II. doplnil o zmocňovací ustanovení a upravil podmínky pro odstranění stavby a výrokem III. uložil žalobci nahradit náklady řízení. Ve zbytku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

[4] Žalobce se proti napadenému rozhodnutí bránil žalobou podanou ke Krajskému soudu v Praze („krajský soud“), který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem („napadený rozsudek“) zamítl.

[5] Krajský soud v první řadě konstatoval obtížnost posuzování legálnosti staveb staršího data, u nichž nebyly dochovány doklady. Důkazní břemeno leží na stavebním úřadu, ten je povinen v těchto případech, zejména na základě nejrozumnějších indicií, prokázat, že podmínky pro odstranění stavby jsou splněny. Nyní posuzovaná drobná stavba, vzniklá zřejmě na přelomu osmdesátých a devadesátých let, vyžadovala dle tehdejší právní úpravy ohlášení. Sdělením stavebního úřadu na toto ohlášení reagujícím však žalobce ani jeho právní předchůdce nedisponuje a taktéž nebylo zjištěno ani v archivu stavebního úřadu. Jakkoli byla stavba chaty v roce 1995 pasportizována, nejednalo se ze strany stavebního úřadu o korektní proces, neboť nebyla zkoumána konkrétní podoba chaty, ani to, zda její části byly v minulosti povoleny. Žádná z dochovaných písemností, včetně geometrického plánu z roku 1996, existenci kůlny, záchodu ani schodiště nedokládá. Jediným důkazem svědčícím verzi žalobce je vyjádření Š. B. (předchozího vlastníka chaty), podle něhož stavby byly stavebnímu úřadu ohlášeny. To však dle krajského soudu není s ohledem na jeho tehdejší mladistvý věk i zájem na výsledku tohoto řízení přesvědčivé. Nadto proti němu stojí tvrzení osoby zúčastněné na řízení, která od počátku řízení tvrdí, že stavba povolena nebyla, pokud by tomu tak bylo, musela by o tom z titulu vlastníka pozemku vědět. Krajský soud přisvědčil žalovanému, že ve správním řízení nebylo povolení staveb prokázáno. Skutkový stav, jakož i právní stránka věci byly žalovaným posouzeny správně.

[6] S žalobcem se krajský soud neztotožnil ani v tom, že nebyla šetřena jeho práva nabytá v dobré víře, že všechny součásti stavby chaty, kterou jeho rodiče nabyli v roce 2004 od předchozích vlastníků (rodiny B.), vznikly v souladu s právními předpisy. Zásada ochrany práv nabytých v dobré víře souvisí především s principem presumpce správnosti veřejnoprávních aktů, zejména správních rozhodnutí (k tomu krajský soud odkázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2012, č. j. 2 As 102/2011-112). Pokud tedy dobrá víra v nynějším případě není založena na konkrétním aktu veřejné moci a žalobce se ani nikdy nepokusil zjistit, zda všechny části chaty disponují veřejnoprávním povolením, zásada ochrany práv nabytých v dobré víře se na něj nevztahuje. Podstatná pak v této souvislosti není ani skutečnost, že stavební úřad téměř třicet let proti nepovolené stavbě nezakročil. Právo odstranit nepovolenou stavbu se nepromlčuje ani neprekluduje a taková stavba nemůže být plynutím času legalizována, jak plyne z rozsudku Krajského

pokračování

soudu v Hradci Králové sp. zn. 31 Ca 250/1997. Žalobci pak nemohlo v důsledku nezákonné pasivity stavebního úřadu, rezignujícího na svou povinnost vykonávat stavební dozor, vzniknout ani legitimní očekávání, že nepovolená stavba odstraněna nebude.

[7] Odstranění stavby shledal krajský soud přiměřeným, přestože jde o hraniční případ, kdy neexistují žádné indicie svědčící o tom, že stavba povolena byla, ani o tom, že povolena nebyla. Vážil přitom práva žalobce z pozice vlastníka odstraňované stavby i práva osoby zúčastněné na řízení, coby vlastníka pozemků, na nichž se stavba nachází (potažmo veřejný zájem na stavební kázi). Krajský soud dospěl k závěru, že v nynější věci je třeba upřednostnit ochranu práv vlastníka pozemků, na nichž nepovolená stavba stojí.

[8] Krajský soud přisvědčil žalobci stran jeho námitek týkajících se nedostatečného odůvodnění podmínek stanovených pro odstranění stavby. Pochybení stavebního úřadu bylo částečně napraveno žalovaným, i ten ovšem některé podmínky ponechal bez odůvodnění. Popsaná vada však dle krajského soudu nemohla vést ke zrušení napadeného rozhodnutí, neboť důvody pro stanovení těchto podmínek plynou z nich samotných. Je proto nepochybné, že jejich eventuální zdůvodnění by bylo nanejvýš stručné, a to tím spíše za situace, kdy žalobce tuto vadu nenamítal v rámci odvolání. K žádnému reálnému zásahu do žalobcových práv nedošlo.

[9] Napadené rozhodnutí není dle krajského soudu ani překvapivé, pokud doplnilo prvostupňový výrok o zmocňovací ustanovení, na jehož základě je stavební úřad oprávněn stanovit vlastníkově odstraňované stavby povinnost předložit návrh technologického postupu prací při odstraňování stavby. Tato povinnost byla žalobci uložena již stavebním úřadem, a žalovaný mu tak žádnou novou povinnost nestanovil, pouze připojil odkaz na zmocňovací ustanovení. Jedná se o vadu, která mohla být napravena v odvolacím řízení, tím současně byla zachována zásada hospodárnosti řízení (krajský soud vycházel z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34). Pokud žalobce měl výhrady vůči povinnosti předložit návrh technologického postupu, jež nemohl vyjádřit v odvolání, měl tyto uplatnit v žalobě, to však neučinil.

[10] Důvodnou krajský soud neshledal ani namítanou vnitřní rozpornost napadeného rozhodnutí, které dle žalobce odpovídajícím způsobem neupravuje odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu, když z jeho výrokové části toliko vypouští nezákonný požadavek na vyžádání stanoviska orgánu státní správy lesů před bouráním stavby. Odůvodnění správních rozhodnutí obou stupňů tvoří jeden celek, přičemž některé pasáže prvostupňového rozhodnutí byly v daném případě napadeným rozhodnutím překonány. Z jeho odůvodnění je patrné, které úvahy stavebního úřadu byly korigovány. Stavebním úřadem nezákonně stanovená povinnost opatřit stanovisko orgánu státní správy lesů nebyla odůvodněna vůbec, proto ze strany žalovaného k žádnému nahrazování úvah nedošlo. Napadené rozhodnutí netrpí ani vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Žalobce nespecifikoval, které konkrétní odvolací námítka nebyly vypořádány, proto krajský soud toliko obecně konstatoval, že podstata těchto námitek byla vypořádána a jejich obsah vyčerpán byl.

II.

[11] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) nyní brojí proti napadenému rozsudku kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[12] Stěžovatel v prvé řadě namítá nesprávné právní posouzení věci ze strany krajského soudu. Poukazuje na to, že stavební úřad měl v nynější věci dvě možnosti, a to stavbu buďto vyhodnotit jako neohlášenou a zahájit řízení o jejím odstranění, anebo ji určit jako legálně zbudovanou, avšak bez náležité dokumentace. Stavební úřad v této věci přistoupil k pasportizaci stavby, čímž uznal, že existují nedostatky dokumentace stavby, která byla povolena. Skutečnost, že dle názoru krajského soudu nešlo o „korektní“ pasportizaci, nelze klást stěžovateli k tíži. V řízení nebyla jednoznačně zpochybněna správnost postupu stavebního úřadu při provádění pasportizace. Jakkoli jde o správní akt deklaratorní povahy, přesto mu svědčí presumpce správnosti, která v řízení nebyla spolehlivě vyvrácena.

[13] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku shledává stěžovatel v postupu krajského soudu, který pod bodem 53. napadeného rozsudku doplnil úvahu žalovaného, aniž by hodnotil, zda vada v jeho postupu způsobuje nezákonnost rozhodnutí.

[14] Obdobně v bodech 73. a 74. rozsudku krajský soud namísto posouzení namítané vady nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného vyztužuje toto rozhodnutí konstatováním, že i pokud by podmínky odstranění stavby doplněny byly, šlo by o odůvodnění natolik stručné, že jej není třeba.

[15] Jako vadné stěžovatel shledal taktéž hodnocení svědectví Š. B. ze strany krajského soudu. Pokud jej soud považoval za nevěrohodného z důvodu jeho nízkého věku (12 let) a soukromého zájmu na výsledku řízení, pak nevěrohodnou musel shledat taktéž osobu zúčastněnou na řízení, která byla v rozhodné době ještě mladší (7 let) než uvedený původní vlastník chaty, a její zájem na výsledku řízení je rovněž zistný. Nevěrohodnost svědka tudíž nebylo možné založit na nevěrohodnosti jiné evidentně nevěrohodné osoby.

[16] Závěr krajského soudu o nepromlčitelnosti práva na odstranění stavby je dle stěžovatele předčasný, neboť uložení povinnosti odstranit stavbu má povahu správního trestu, obdobně jako v případě bodového hodnocení řidiče (k tomu stěžovatel dokázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 114/2014-55, č. 3339/2016 Sb. NSS). Stěžovatel je toho názoru, že právo státu na odstranění stavby se promlčelo. Skutečnost, že stavební předpisy neupravují speciální dobu tohoto promlčení, není v systému veřejného práva relevantním argumentem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2017, č. j. 10 Afs 329/2016-51, č. 3637/2017 Sb. NSS).

[17] Součástí kasační stížnosti byl dále návrh, aby jí byl přiznán odkladný účinek. Tomuto návrhu Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 14. 6. 2024, č. j. 4 As 91/2024-47, vyhověl.

III.

[18] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil. Osoba zúčastněná na řízení navrhla kasační stížnost jako nedůvodnou odmítnout. K věci uvedla, že stavební úřad vydal dne 24. 11. 1995 doklad „potvrzení o nemovitosti“, kterou potvrdil existenci stavby. Součástí

pokračování

tohoto dokladu nebyl žádný náčrt chaty. Toto potvrzení a geometrický plán byly vydány, aby rekreační chata mohla být zapsána do katastru nemovitostí. Nelze tedy mluvit o pasportizaci stavby jako takové, jde pouze o potvrzení její existence. Osobě zúčastněné na řízení není zřejmé, o jakou pasportizaci dle stěžovatele jde. Žádná zjednodušená dokumentace, kromě náčrtu u stavebního povolení chaty z roku 1964, nebyla stěžovatelem předložena a ani stavební úřad ji nemá k dispozici. Stavba nikdy nebyla stavebním úřadem povolena a stěžovatel v řízení neprokázal opak. Legálnost této stavby pak nemůže být prokázána tím, *kdo si co pamatuje*. Osoba zúčastněná na řízení nemůže v důsledku existence nepovolených staveb řádně užívat pozemky, na nichž je tato stavba umístěna, tím jsou dotčena její vlastnická práva.

IV.

[19] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud se z povahy věci nejprve zabýval námitkami stěžovatele, dle kterých je napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů, případně kvůli jiné vadě řízení před soudem (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). Absence těchto vad je totiž podmínkou pro věcný přezkum kasačních námitek ze zbylých důvodů. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku je přitom vadou tak závažnou, že by se jí Nejvyšší správní soud musel podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, tedy i tehdy, pokud by ji stěžovatel sám nenamítl.

[22] Přestože stěžovatel nepodřadil jednotlivé stížnostní body pod shora vymezené zákonné důvody nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, je zřejmé, že v případě namítaného nahrazení rozhodnutí žalovaného krajským soudem, aniž by se tento soud zabýval tím, zda nevypořádání svědecké výpovědi původního vlastníka stavby (Š. B.), zakládalo nezákonnost napadeného rozhodnutí, jde o nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Shodně je tomu i v případě stížností namítané vady v podobě absence odůvodnění podmínek pro odstranění stavby, ani v tomto případě se krajský soud dle stěžovatele nezabýval vlivem tohoto pochybení na zákonnost napadeného rozhodnutí a namísto toho sám odůvodnění tohoto rozhodnutí *vyztužil*.

[23] Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí věnoval všem stěžejním námitkám účastníka řízení, což

může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33). Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, pak vyplývá, že „*paušálně definovat požadovaný „minimální“ rozsah odůvodnění, aby bylo v konkrétním případě ještě přezkoumatelné, dost dobře nelze, neboť toto je vždy kontextuální a individuální kategorií – zrcadlí se v něm zejména průběh předchozího řízení, především procesní aktivita stran a prováděné dokazování, povaha skutkových a právních otázek, které byly v řízení řešeny, a v rozhodnutí, jímž bylo jiné rozhodnutí přezkoumáváno, i povaha a rozsah přezkumné činnosti orgánu, který ve věci rozhodoval, jak vyplývá z konkrétní procesní úpravy.*“

[24] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud dostal požadavkům na přezkoumatelnost rozhodnutí ve smyslu výše citované judikatury.

[25] Jde-li o nevypořádání se s tím, zda vada v postupu žalovaného, který se nijak nezabýval vyjádřením původního vlastníka stavby, způsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí, stěžovatel tuto skutečnost v žalobě navázal na námitku nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci. To dokládal neúplným zjištěním informací od původního vlastníka stavby – jeho čestné prohlášení k žalobě připojil (viz str. 4 odst. 4 žaloby). Krajský soud ve svém rozsudku stěžovateli přisvědčil v tom, že se žalovaný vyjádřením Š. B. blíže nezaobíral a napadené rozhodnutí vystavěl toliko na dochovaných písemnostech. To krajský soud shledal jako dostatečné a sám pak dospěl k závěru, že původní vlastník stavby je nevěrohodný a jeho vyjádření (krajským soudem označované jako „svědectví“) není přesvědčivé. Jinými slovy tedy není pro účely ověření skutkového stavu věci použitelné.

[26] Z hlediska přezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu je podstatné, že ten se žalobou namítaným nedostatečně zjištěným skutkovým stavem věci zabýval. Uvedl, že ze strany žalovaného byl skutkový stav zjištěn dostatečně, ačkoli se žalovaný vyjádření Š. B. v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně nevěnoval, ve správním řízení nebylo prokázáno, že by stavby kůlny, záchodu a schodiště byly povoleny. Krajský soud se tedy podstatou a smyslem dané námítky zabýval a z jeho závěrů lze dovodit, že skutkový stav považuje za dostatečně zjištěný již jen na základě toho, že žádná z dochovaných písemností, včetně pasportizace stavby, povolení stavby neosvědčila. Z toho lze implicitně dovodit, že absence hodnocení důkazu v podobě vyjádření Š. B. dle krajského soudu nezakládala nezákonnost napadeného rozhodnutí. Rozsudek krajského soudu tudíž v tomto ohledu z hlediska přezkoumatelnosti ob stojí.

[27] Odůvodnění napadeného rozhodnutí nebylo krajským soudem nahrazeno, jak uvádí stěžovatel, došlo však k jeho doplnění o hodnocení věrohodnosti původního vlastníka stavby, resp. přesvědčivosti jím podaného prohlášení. Dle názoru Nejvyššího správního soudu však nejde o jeho podstatné doplnění, k němuž by krajský soud nebyl oprávněn (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, č. j. 8 Afs 58/2012-44, ze dne 24. 9. 2014, č. j. 8 Afs 34/2013-68, či ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015-43). Věrohodnost Š. B. totiž krajský soud hodnotil výlučně k žalobní námitce týkající se nedostatečně zjištěného skutkového stavu, který stěžovatel dokládal právě neúplným zjištěním informací od původního vlastníka stavby. Jak již bylo uvedeno shora, krajský soud dospěl k závěru, že skutkový stav byl žalovaným zjištěn dostatečně, čestné prohlášení Š. B. by na jeho posouzení

pokračování

nemělo z důvodu jeho nepřesvědčivosti vliv. Napadené rozhodnutí proto ob stojí samo o sobě, bez ohledu na jeho doplnění krajským soudem.

[28] Pokud krajský soud zpochybnil přesvědčivost vyjádření Š. B. jeho tehdy mladistvým věkem a nynějším zájmem na výsledku řízení, přičemž k tomu současně upozornil na skutečnost, že je zde ještě osoba zúčastněná na řízení, která tvrdí opak, nejde o nesprávné hodnocení důkazu. Krajský soud – poněkud nadbytečně – toliko poukázal na existenci protichůdného tvrzení, aniž by z toho dovozoval jakékoli závěry. Nelze proto souhlasit se stěžovatelem, že závěr soudu o nevěrohodnosti Š. B. byl založen na existenci protichůdného tvrzení osoby zúčastněné na řízení. Čestné prohlášení Š. B. ani tvrzení osoby zúčastněné na řízení nadto nebyly v řízení užity jako důkazy, na nichž by byly závěry žalovaného vystavěny.

[29] Stěžovatel má dále za to, že ani jeho námitka týkající se nezákonnosti napadeného rozhodnutí z důvodu nedostatečného odůvodnění podmínek stanovených pro odstranění stavby nebyla krajským soudem řádně vypořádána. Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit ani tomuto stížnostnímu bodu. Krajský soud pod bodem 74. rozsudku výslovně uvedl, že ačkoli žalovaný přistoupil ke změně prvostupňového rozhodnutí, toto nenapravit zcela a některé podmínky pro odstranění stavby zůstaly neodůvodněny. To však dle krajského soudu není důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, neboť podmínky odstranění stavby samy o sobě pro svou jasnost a logičnost argumentačně ob stojí. Jejich další rozvedení ze strany žalovaného proto není potřebné. Z napadeného rozsudku je patrné, jakým způsobem se krajský soud s absencí odůvodnění některých podmínek vypořádal a proč toto pochybení žalovaného nezakládá nezákonnost napadeného rozhodnutí. Nelze tedy souhlasit s tím, že by se krajský soud vlivem popsané vady na zákonnost rozhodnutí žalovaného nezabýval. Napadený rozsudek tudíž ani v tomto ohledu nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů netrpí.

[30] K námitkám nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu stěžovatel připojil také námitku týkající se nesprávnosti (dle stěžovatele „předčasnosti“) závěru soudu o nepromlčitelnosti práva na odstranění stavby. Z obsahu tohoto kasačního bodu je zřejmé, že namítáno je nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.), nikoli nepřezkoumatelnost jeho rozsudku. Chybná subsumpce kasačního bodu pod kasační důvod ovšem projednatelnosti kasační stížnosti nebrání.

[31] K samotné podstatě uvedené kasační námitky, tedy k otázce promlčitelnosti práva státu na odstranění nepovolené stavby, lze plně odkázat na závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 24. 6. 2020, č. j. 2 As 3/2019-80, podle kterých „[n]ámitka promlčení nemá v řízení o odstranění stavby své místo, neboť se nejedná o správní trestání.“ Stěžovatel se tedy mýlí, pokud promlčitelnost práva na odstranění stavby připodobňuje ke správnímu trestání a z toho dovozuje jeho promlčitelnost. Nejedná se totiž o trest, nýbrž o nápravu nezákonného stavu.

[32] Souhlasit nelze ani s tvrzením stěžovatele, dle kterého se právo na odstranění stavby promlčuje bez ohledu na to, že stavební předpisy dobu promlčení pro uložení povinnosti odstranit stavbu neznají. Právní úprava v oblasti veřejného stavebního práva institut promlčení práva (s výjimkou přestupků, jež se řídí obecnými pravidly promlčení dle zákona

o odpovědnosti za přestupky) nezná. Platí přitom, že stavební úřady jsou jakožto orgány státní správy oprávněny uplatňovat státní moc pouze v případech, v mezích a způsoby stanovenými zákonem (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Stavební úřad proto nemá možnost k institutu promlčení přihlídnout. Závěr krajského soudu o nepromlčitelnosti práva veřejné moci na odstranění stavby je proto správný.

[33] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou nezákonnosti rozsudku krajského soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky. Stěžovatel je toho názoru, že pokud byla v roce 1995 pro nyní řešenou stavbu vydána tehdejší stavebním úřadem pasportizace, došlo k uznání toho, že stavba v minulosti byla povolena. Pasport stavby nebyl vyvrácen žádnými novými důkazy. V řízení nebyla jednoznačně zpochybněna správnost postupu stavebního úřadu při provádění pasportizace, které svědčí presumpce správnosti, krajský soud toliko uvedl, že nebyla korektní.

[34] Jak bylo podrobně rozvedeno pod bodem 5. tohoto rozsudku, krajský soud dospěl k závěru o nekorektnosti procesu pasportizace, stavební úřad se nijak nezabýval tehdejší podobou chaty včetně jejích přistavěných částí. Neověřoval, zda stavba byla v minulosti povolena. Dochované listiny jsou co do půdorysu chaty a její metráže rozporné a žádná z těchto písemností nepopisuje ani nezachycuje existenci přístavby. Z tohoto důvodu krajský soud zmiňovanou pasportizaci nepřijal jako důkaz svědčící o tom, že stavba byla v minulosti povolena.

[35] Spornou je v projednávané věci otázka, zda písemnost vydaná stavebním úřadem dne 24. 11. 1995 a označená jako „potvrzení o nemovitosti“ je důkazem toho, že stavba byla v minulosti povolena. A pokud ano, zda takový důkaz bylo ze strany krajského soudu možno vyvrátit zpochybněním procesu, který jeho vydání předcházel.

[36] Zmíněným potvrzením o nemovitosti „[s]tavební úřad Mnichovice dle § 104 zákona č. 50/76 Sb. a 262/92 Sb. potvrzuje, že na pozemku č. kat. XA v k. ú. L. je postavena stavba rekreační chaty. Tato stavba byla povolována k výše uvedeným účelům, je tak i nadále využívána a k tomuto účelu je svým stavebně technickým uspořádáním vybavena.“

[37] Podle § 104 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., stavební zákon („stavební zákon z roku 1976“), nejsou-li zachovány doklady (především ověřená dokumentace), z nichž by bylo možno zjistit účel, pro který byla stavba povolena, platí, že stavba je určena k účelu, pro který je svým stavebně technickým uspořádáním vybavena. Jestliže vybavení stavby nasvědčuje několika účelům, má se za to, že stavba je určena k účelu, ke kterému se užívá bez závad.

[38] Podle odst. 2 uvedeného ustanovení, stavební úřad může nařídit vlastníku stavby, aby pořídil dokumentaci skutečného provedení stavby v případech, kdy nebyla vůbec pořizena, nedochovala se nebo není v náležitém stavu. Pokud není nezbytné poříditi úplnou dokumentaci skutečného provedení stavby, uloží stavební úřad pouze pořizení zjednodušené dokumentace (pasport stavby).

[39] Pasportem stavby je tedy nutno rozumět zjednodušenou stavební dokumentaci, jejímž účelem je nahradit úplnou dokumentaci skutečného provedení stavby v případech, kdy tato dokumentace nebyla vůbec pořizena, nedochovala se nebo není v náležitém stavu.

pokračování

Pojem „pasportizace“ zákon nezná, v praxi je užíván ve smyslu procesu zahrnujícího též následné ověření pasportu stavebním úřadem. Stejně tak zákon výslovně neuvádí, které dokumenty dokládající skutečné provedení stavby je pro účely pasportu třeba pořídit. Stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj, odboru stavebního řádu, ze dne 26. 9. 2003, č. j. K-302/03, uvádí, že *„základní doklady, jimiž je dán právní stav stavby, jsou tři – stavební povolení, ověřená projektová dokumentace a kolaudační rozhodnutí, popř. pozdější rozhodnutí o povolení změn stavby nebo změn v užívání stavby.“*

[40] Výše citované ustanovení § 104 stavebního zákona z roku 1976 upravuje dvě situace:

- Stavba sice byla v minulosti povolena, ale nedochovaly se doklady o účelu jejího užívání. Pro takové situace zákon konstruuje nevyvratitelnou právní domněnku, že je stavba určena k tomu účelu, pro který je stavebně technickým uspořádáním vybavena. K určení účelu stavby tedy dochází ex lege.
- Stavební dokumentace nebyla pořízena, nedochovala se nebo není v náležitém stavu a stavební úřad může - např. pro účely posouzení žádosti o změnu stavby – stavebníkovi nařídit předložení úplné či zjednodušené dokumentace (pasportu).

[41] Potvrzení o nemovitosti ze dne 24. 11. 1995 se váže k výše popsané první situaci předvídané § 104 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976, když z jeho obsahu plyne, že jím je konstatován rekreační účel stavby. Nejedná se proto o dokument (pasportizaci), kterým by byl ověřován pasport stavby, jak nesprávně uvádí krajský soud i stěžovatel.

[42] Ostatně, jak plyne z díkce citovaného § 104 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976, stavebnímu úřadu ani nebyla tímto zákonným ustanovením svěřena pravomoc ověřovat pasport stavby, na rozdíl od zákona č. 183/2006 Sb., v němž bylo toto oprávnění stavebního úřadu výslovně zakotveno v § 125 odst. 4. Tato otázka byla upravena až prováděcí vyhláškou č. 132/1998 Sb. (účinnou od 1. 7. 1998), která v § 45 odst. 4 stručně uváděla, že zjednodušenou dokumentaci stavby (pasport) stavební úřad po jejím přezkoumání ověří (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2020, č. j. 3 As 87/2018-31, bod 32).

[43] Pro úplnost lze dodat, že uvedené ověření bylo osvědčením. To nebylo správním řádem z roku 1967 konkrétně upraveno (základní pravidla řízení však pro něj platila přiměřeně - § 3 odst. 5 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád). Stejně jako v současné době se však vydávalo v případech, kdy nebylo třeba autoritativního zjištění (o věci nebyla pochybnost či spor, nebylo třeba užít správního uvážení ani výkladu neurčitého právního pojmu). Šlo o veřejnou listinu, které svědčila presumpce správnosti. Nebylo možné se proti němu bránit oprávněným prostředkem, nýbrž důkazem opaku. (STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, Praha, s. 267)

[44] Absenci pravomoci stavebního úřadu vydávat rozhodnutí či ověření (osvědčení) o účelu stavby však lze dovodit i v případě § 104 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976, ten jejich vydání nepředvídá. Zákonodárce v tomto případě toliko stanovil nevyvratitelnou právní domněnku, o jejímž ne/naplnění se správní rozhodnutí či osvědčení nevydává. Stavebním úřadem vydané potvrzení o nemovitosti proto nemá oporu v právních

předpisech. S ohledem na stěžovatelovu argumentaci presumpcí správnosti veřejnoprávních aktů Nejvyšší správní soud podotýká, že nicotný správní akt není nadán presumpcí správnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2024, č. j. 4 As 284/2022-160). Nadto účel stavby byl zákonem dovozován s předpokladem, že stavba byla v minulosti povolena. Její povolení se tedy presumovalo, aniž by v tomto směru docházelo k jakémukoli dokazování. Potvrzení o nemovitosti proto nebylo možno hodnotit jako důkaz, který by prokazoval, že stavba povolena byla.

[45] Ve správním řízení tak bylo, bez ohledu k potvrzení nemovitosti, třeba prokázat, že jde o stavbu ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, tedy o stavbu postavenou bez ohlášení. Platí přitom, že v řízení o odstranění stavby leží důkazní břemeno primárně na straně stavebního úřadu. Ten byl povinen shromáždit veškeré důkazy osvědčující právní stav stavby. Této své povinnosti stavební úřad po zásahu žalovaného dostal. V řízení nebyla prokázána existence, byť jen jediné listiny, která by svědčila o tom, že stavba byla v minulosti povolena. Žádná z dochovaných listin – povolení stavby rekreační chaty o půdorysu 5,11 × 5,11 m (obsahující obytnou místnost a verandu) ze dne 8. 7. 1964; sdělení stavebního úřadu ze dne 20. 10. 1995 o tom, že nemá námítky proti dodatečné kolaudaci rekreační chaty o rozměrech zastavěné plochy 5,83 × 4,05 m, ani geometrický plán ze dne 20. 8. 1996 zachycující rozměry chaty 4,90 × 6,22 m – nedokládá existenci stavby WC, kůlny ani schodiště, které dle stěžovatele měly vzniknout mezi lety 1988–1992. Jediným důkazem svědčícím o tom, že stavba byla povolena, je „čestné prohlášení stavebníka“, Š. B., ze dne 12. 9. 2022. Nejvyšší správní soud jej však ve shodě s krajským soudem nepokládá za přesvědčivé, když věrohodnost původního vlastníka stavby je zpochybněna jeho zájmem na výsledku tohoto řízení (k otázce věrohodnosti osob, jež mají zájem na výsledku řízení, srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2016, zn. I. ÚS 520/16, č. 119/2016 USn.). Shodně však Nejvyšší správní soud hodnotí i tvrzení osoby zúčastněné na řízení, k němuž rovněž nepřihlížel.

[46] Nejvyšší správní soud na tomto místě podotýká, že u staveb dřívějšího data vzniku může být dochování zákonem stanovených podkladů osvědčujících jejich legalizaci problematické. Pokud však stavby vznikly, dle tvrzení původního vlastníka, mezi lety 1988–1992, nejedná se o dobu natolik vzdálenou, aby bylo možno úspěšně tvrdit, že se listiny nedochovaly. Jistě lze uznat, že k pochybení mohlo dojít i na straně stavebního úřadu. V situaci, kdy však tento úřad dochoval stavební povolení z roku 1964, lze důvodně předpokládat, že bude disponovat i listinami pozdějšího vydání. Konečně je to pak i vlastník dotčené stavby, který je dle zákona povinen příslušné doklady uchovávat a eventuálně předat novému majiteli (§ 103 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976). To se však nestalo, stěžovatel nedisponuje žádným dokladem osvědčujícím povolení přístavby. Z tohoto důvodu se jako pravděpodobnější verze jeví to, že stavba v minulosti povolena nebyla, což také bylo ve správním řízení prokázáno. Bez významu pak není ani právní stav dotčených nemovitostí, kdy chata včetně přístavby stojí na pozemku jiného vlastníka. Jedná se tedy o situaci kvalitativně odlišnou od té, kdy by stavba i pozemek, na kterém je umístěna, byly ve vlastnictví totožného subjektu. V nynějším případě je z tohoto důvodu nutno přihlížet též k zájmům vlastníka pozemku, na kterém chata spolu s přístavbou stojí. Tento vlastník neměl o stavbě povědomí, a to ačkoli nezbytnou náležitostí ohlášení stavby realizované na cizím pozemku bylo vyjádření jeho majitele [viz § 14 odst. 1 písm. c) vyhlášky federálního ministerstva pro technický a investiční rozvoj, o podrobnější úpravě územního řízení

pokračování

a stavebním řádu, ze dne 14. 7. 1976, č. 85/1976 Sb.]. Veškeré tyto skutečnosti vedou k závěru, že stavba byla realizována bez ohlášení.

[47] Jakkoli tedy krajský soud vyšel z nesprávného hodnocení charakteru stěžejního stěžovatelova důkazu – potvrzení o nemovitosti z roku 1995, jeho závěry o tom, že tato listina není sama o sobě způsobilá prokázat to, že stavba v minulosti byla povolena, lze s ohledem na shora uvedené akceptovat. Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem dospěl k závěru, že v řízení nebylo prokázáno, že stavba byla v minulosti povolena.

V.

[48] Kasační stížnost není pro výše uvedené důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud ve smyslu § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[49] Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a právo na náhradu nákladů tohoto řízení nemá. Žalovanému jako v řízení úspěšnému účastníkovi žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

[50] Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť to by jí náleželo pouze tehdy, pokud by se jednalo o náklady vzniklé v souvislosti s plněním povinnosti uložené jí soudem, případně z důvodů hodných zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Takové skutečnosti v nynějším řízení nenastaly.

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

V Brně dne 16. července 2025

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu