



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Jana Kratochvíla a Tomáše Foltase ve věci žalobců: a) J. L., b) J. L., oba zastoupeni JUDr. Milanem Štětinou, advokátem se sídlem Jiráskova 11, Česká Lípa, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 48, Ústí nad Labem, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 8. 2024, čj. KUUK/125615/2024, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. 4. 2025, čj. 141 A 26/2024-50,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V tomto rozsudku se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval tím, zda zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, stanovoval stavebnímu úřadu objektivní promlčecí lhůtu pro zahájení řízení o odstranění nepovolené stavby. Následně se vyjádřil k charakteru stavebních úprav vedoucích ke změně v užívání části stavby a nařízení jejich odstranění v případě, že stavebník nesplnil svou ohlašovací povinnost.

[2] Stavební úřad nařídil podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, žalobcům, jakožto spoluvlastníkům stavby, rozhodnutím ze dne 20. 6. 2024 odstranění všech provedených stavebních úprav stavby pro administrativu v ulici X, č.p. X, Ú., nacházející se na pozemku parc. X v katastrálním území Ú. (dále jen „stavba“). V prvé

řadě se jednalo o stavební úpravu střechy, spočívající ve změně původní rovné střechy na sedlovou, s hřebenem v podélném směru, opatřenou plechovou krytinou. Tuto změnu provedl původní majitel stavby. Žalobci provedli stavební úpravy spočívající ve vybudování vnitřních příček, čímž každou místnost rozdělili na dvě menší, z toho jednu s kuchyňskou linkou. Každou z takto vzniklých jednotek vybavili i hygienickým zázemím (vana, toaleta nebo sprchový kout) a samostatným vchodem. Provedli též výměnu vnitřních instalací (voda, elektřina a kanalizace).

[3] Žalobci podali proti rozhodnutí odvolání, ve kterém namítali, že nemovitost zakoupili v roce 2011 a provedli pouze ty úpravy, které nevyžadovaly povolení ani ohlášení. Zároveň uváděli, že stavební úřad o existenci stavebních úprav provedených před rokem 2011 věděl a mlčky je toleroval. Žalovaný odvolání žalobců zamítl.

[4] Následně podali žalobci žalobu, kterou krajský soud zamítl pro nedůvodnost. Uvedl, že stavební úřad v řízení o odstranění stavby nemusel zohlednit délku doby, která od provedení stavby proběhla. Z ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona totiž jasně vyplývalo, že stavební úřad nedisponoval správním uvážením ohledně nařízení odstranění stavby. Pro nařízení odstranění stavby nebo stavební úpravy byla totiž rozhodná pouze skutečnost, že se jednalo o stavbu nebo stavební úpravu provedenou bez povolení nebo v rozporu s povolením. Pokud stavební úřad shledal, že jsou podmínky naplněny, nemohl rozhodnout jinak, než nařídit odstranění stavby nebo stavební úpravy. Relevantní proto nemohla být tvrzená dobrá víra a legitimní očekávání žalobců. Dobrou víru je totiž zpravidla způsobilé založit aktivní jednání subjektu, nikoliv jeho pasivita. Ani žalobci tvrzené povědomí stavebního úřadu o existenci stavební úpravy spočívající ve změně střechy nemohlo založit jejich legitimní očekávání. Ostatně to byli právě oni, kdo měl ke stavbě uchovávat veškerou ověřenou dokumentaci odpovídající jejímu skutečnému provedení podle vydaných povolení (§ 125 stavebního zákona), kterou jim měl předat původní majitel stavby.

[5] Důvodnou krajský soud neshledal ani argumentaci žalobců ohledně nepřiměřenosti nařízení odstranění stavby, v rámci které poukazovali na nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 1856/19, protože se jednalo o skutkově odlišnou situaci. Zatímco v případě posuzovaném Ústavním soudem došlo v mezičase ke změně právní úpravy, která již nevyžadovala pro namítaný typ stavby povolení, v případě žalobců k žádné změně nedošlo a stavební úpravy byly stále podmíněny povolením (v nejširším smyslu slova).

[6] Ke stavebním úpravám provedeným žalobci krajský soud dovodil, že vymezení jednotek nebytových a vedení stavby jako administrativní nemusí znamenat, že stavba nebo její část není užívána k bydlení. V posuzované věci proto nebylo rozhodné zjištění, jakým způsobem byla budova fakticky užívána, nýbrž posouzení, zda stavební úpravy, které žalobci provedli, umožňují stavbu užívat k bydlení. Jelikož provedené stavební úpravy umožňují užívat stavbu za účelem bydlení, a tedy za jiným účelem než administrativním, jedná se o změny podle § 104 odst. 1 písm. k) stavebního zákona, které podléhaly ohlášení stavebnímu úřadu. Soud nadto vzal za prokázané, že ke změně způsobu užívání došlo i fakticky, neboť jsou na adrese stavby přihlášeny k trvalému pobytu osoby pobírající dávky státní sociální podpory. Změnu způsobu užívání prokázaly i poznatky Policie České republiky, která na místě opakovaně šetřila protiprávní jednání osob, které v budově žijí.

pokračování

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření účastníků

[7] Žalobci (stěžovatelé) se proti rozsudku krajského soudu bránili kasační stížností. U povinnosti odstranit sedlovou střechu namítali, že žalovaný a krajský soud porušili zásady právní jistoty, legitimního očekávání a proporcionality, když po uplynutí značného času nařídili odstranění stavebních úprav a nezohlednili, že tím dojde k podstatnému znehodnocení stavby. Rozhodnutí žalovaného též zasáhlo do jejich práva vlastnit majetek. U povinnosti odstranit vnitřní úpravy namítali, že krajský soud pochybil, pokud měl za to, že tyto úpravy vyžadovaly stavební povolení. Nelze přitom nařídít odstranit stavbu, která nevyžadovala stavební povolení.

[8] Žalovaný ve svém vyjádření setrval na závěrech uvedených ve svém rozhodnutí a zdůraznil, že v případě nepovolených staveb a stavebních úprav není rozhodné, zda je provedli současní nebo minulí vlastníci. Rozhodující je zjištění, že úpravy byly provedeny bez zákonem vyžadovaných povolení. Od nařízení odstranění stavby proto nemůže být upuštěno ani v případě, kdy je mezi provedením stavby/stavební úpravy a zahájením řízení o jejím odstranění významná časová prodleva.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] V posuzovaném případě se jedná o přezkum rozhodnutí o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

[10] Pro vypořádání kasačních námitek přesto považuje Nejvyšší správní soud za vhodné, aby nejprve připomněl vztah mezi řízením o nařízení odstranění nepovolené (tzv. černé) stavby, resp. stavební úpravy podle § 129 odst. 1 stavebního a řízením o dodatečném povolení stavby podle § 129 odst. 2 a odst. 3 stavebního zákona, která jsou mezi sebou velkou měrou provázána. Prvotním je vždy řízení o odstranění stavby. Jedná se o řízení zahajované výhradně z úřední moci (a zároveň i z úřední povinnosti), jehož účelem je uvedení právního a skutečného stavu do souladu, a to nařízením odstranění nepovolené stavební úpravy. Proto, pokud stavební úřad zjistí existenci černé stavební úpravy, nemá na vybranou, jestli toto řízení zahájí, nebo ne, ale musí tak učinit (rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2015, čj. 3 As 96/2014-40).

[11] Ke vztahu mezi oběma řízeními a jejich obsahovému rozdílu se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již vyslovil, a to tak, že se jedná o dvě samostatná správní řízení, a v každém z nich se zkoumá naplnění odlišných zákonných podmínek (rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2018, čj. 9 As 368/2017-48).

[12] V řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad zkoumá, zda jsou naplněné podmínky, za kterých je možné stavbu dodatečně povolit, a to sice, že stavba „a) není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území, b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, c) není v rozporu s obecnými

požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.“ (§ 129 odst. 3 stavebního zákona).

[13] Naproti tomu v řízení o odstranění stavby stavební úřad zkoumá, zda uvedená stavba byla provedena bez rozhodnutí či opatření vyžadovaného stavebním úřadem nebo v rozporu s ním, a zda nebyla dodatečně povolena [§ 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona]. Pokud v řízení o odstranění stavby vyjde najevo, že jsou splněny stanovené podmínky, stavební úřad nemá správní uvážení, zda nařídí odstranění stavby. Musí však posoudit naplnění podmínek pro odstranění stavby v materiálním smyslu (tj. v kontextu chráněných zájmů, které by mohly být dotčeny), nikoliv ve smyslu čistě formálním (rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2024, čj. 8 As 53/2023-56, bod 27).

[14] Jak již soud uvedl výše, nyní se jedná o přezkum řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, přičemž stavební úpravy, jejichž odstranění stavební úřad nařídil, je možné rozdělit do dvou skupin, a to na ty, které provedl původní majitel stavby (změna střechy) a ty, které provedli stěžovatelé (vybudování jednotek s hygienickým zázemím a vlastními vchody).

III.1 Ke stavebním úpravám spočívajícím ve změně střechy

[15] Stěžovatelé předně namítali, že stavební úprava spočívající ve změně střechy na sedlovou byla provedena v 80. letech 20. století. I přestože stavební úřad o této stavební úpravě věděl, k zahájení řízení o odstranění stavební úpravy přistoupil až v roce 2024. Tím porušil zásadu právní jistoty a jejich legitimní očekávání. Stav, který nyní shledal nezákonným, existoval již delší dobu, díky čemuž se stěžovatelé důvodně a v dobré víře domnívali, že stavební úřad odstranění této stavební úpravy nenařídí. Nařízení odstranění stavby nadto nebylo v souladu s principem proporcionality.

[16] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že stavební zákon nestanovil objektivní promlčecí lhůtu, po jejímž uplynutí by stavební úřad nemohl přistoupit k zahájení řízení o odstranění nepovolené stavební úpravy nebo k nařízení jejího odstranění podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Nestanovil ani povinnost stavebního úřadu přihlédnout v řízení o odstranění nepovolené stavby k délce doby, která od jejího provedení uplynula. Uvedené je projevem veřejného zájmu na zákonnosti staveb a jejich provádění v souladu s opatřením či povolením.

[17] Krajský soud z tohoto správně vycházel a dovodil, že pro zahájení řízení o odstranění stavby nebylo podstatné, že od provedení nepovolených stavebních úprav uplynula již značná doba, nýbrž pouze to, zda byly splněny podmínky pro aplikaci § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona (provedení stavební úpravy bez příslušného povolení).

[18] Stěžovatelé v této souvislosti namítali, že stavební úřad zasáhl do jejich legitimního očekávání.

[19] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, vyložil, že „*správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy,*

pokračování

kteřá opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů.“. Zpravidla je založené jednáním a postupem v souladu se zákonem a v jeho mezích. Projeví se v okamžiku, kdy správní orgán rozhoduje, a to tak, že správní orgán musí rozhodovat v souladu s již vydanými rozhodnutími, která se týkala skutkově shodných či obdobných případů. V určitých případech ovšem může být legitimní očekávání založené i individuálním, dostatečně konkrétním ujištěním, ze kterého vyplývá, že se správní orgán konkrétní situaci zabýval, právně ji posoudil a výslovně potvrdil (rozsudek NSS ze dne 9. 4. 2024, čj. 6 Ads 298/2023-23, body 14 a 17).

[20] V posuzovaném případě stěžovatelé vyvozovali své legitimní očekávání z dlouhodobého pokojného stavu a z tvrzení, že si stavební úřad byl vědomý existence stavební úpravy (z údajů v jiných řízeních, která v minulosti proběhla), a přesto řízení o odstranění stavební úpravy nezačal. Takové skutečnosti však nemohou založit legitimní očekávání. Podstatná není otázka vědomosti stavebního úřadu o této stavební úpravě. Relevantní by mohl být pouze jasně vyjádřený názor stavebního úřadu, že stavební úprava je v souladu se zákonem. Ze spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že v žádném dokumentu se stavební úřad k otázce zákonnosti provedené stavební úpravy nevyjádřil tak, že by bylo možné dovodit, že provedenou stavební úpravu právně posoudil. Krajský soud proto postupoval správně, když této námitce nepřisvědčil.

[21] K otázce dobré víry stěžovatelů krajský soud příhodně poukázal na relevantní právní úpravu (§ 125 stavebního zákona), dle které měli mít stěžovatelé od předcházejícího majitele k dispozici veškerou dokumentaci ke stavbě, tak jak byla povolena. Proto si mohli a měli být vědomi, že sedlová střecha neodpovídá stavu, v jakém byla stavba povolena. Ostatně stěžovatelé v řízení o odstranění stavby ani netvrdili, že tato stavební úprava byla v minulosti příslušným úřadem povolena, nebo že takovým povolením disponují.

[22] Nelze přisvědčit ani tomu, že by se krajský soud nezabýval otázkou proporcionality nařízení odstranění stavby a jeho rozhodnutí bylo v tomto ohledu nepřezkoumatelné. Tuto otázku totiž krajský soud posoudil ve světle nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 1956/19 a uzavřel, že závěry v něm vyslovené nelze zcela aplikovat na nyní projednávaný případ. Stěžovatelé v žalobě proti veřejnému zájmu na zákonnosti staveb a jejich provádění v souladu s právní úpravou postavili pouze argumentaci, že by na odstranění stavebních úprav museli vynaložit značné peněžní prostředky. Výjimečné okolnosti ve smyslu shora uvedeného nálezu, proč by zásah měl být nepřiměřený však neuvedli. Rovnováhu mezi soukromým zájmem stěžovatelů a veřejným zájmem proto krajský soud v tomto případě posoudil dostatečně.

[23] Lze proto shrnout, že stavební úprava spočívající ve změně střechy byla provedena bez příslušného povolení stavebního úřadu a podmínky pro nařízení odstranění jejího odstranění podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, byly splněny. Stěžovatelé nemohli být v dobré víře a nevzniklo jim legitimní očekávání, že stavební úřad odstranění nepovolené stavební úpravy nenařídí. Nařízení odstranění stavební úpravy nebylo ani v rozporu s principem proporcionality. Tyto jejich námitky jsou proto nedůvodné.

III.2 Ke stavebním úpravám vedoucím ke změně způsobu užívání

[24] Druhá námitka stěžovatelů spočívala v tom, že žalovaný a krajský soud nesprávně posoudili charakter provedených stavebních úprav. Úpravy, které provedli, spočívaly ve výměně vnitřních instalací (voda, elektřina) a vybudování vnitřních příček, hygienického zázemí a kuchyňských koutů, totiž dle nich nevyžadovaly povolení ani ohlášení, neboť se jednalo o úpravy ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, tj. o stavební úpravy, kterými se nezasahuje do nosných konstrukcí stavby. Nedošlo ani změně způsobu užívání nedošlo, protože stavba je stále v katastru nemovitostí vedená jako stavba pro administrativu.

[25] Jak však krajský soud příhodně uvedl, pro posouzení, zda stavební úprava vyžaduje ohlášení podle § 104 odst. 1 písm. d) stavebního zákona není určující, jak je následně stavba fakticky využívána. Podstatné je, zda se jednalo o změny umožňující změnu v užívání stavby nebo její části. V posuzovaném případě došlo k vytvoření samostatných jednotek s hygienickým zázemím a samostatnými vchody, tedy k úpravám, které umožňují stavbu užívat i k účelu bydlení, nikoliv pouze k účelům, administrativním. V řízení bylo navíc na základě poznatků Policie České republiky spolu s informacemi o trvalém pobytu osob pobírajících dávky státní sociální dostatečně prokázáno, že ke změně účelu v užívání stavby fakticky došlo, přičemž bez provedení těch stavebních úprav by stavbu k bydlení nebylo možné využívat.

[26] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že ani tyto námitky nejsou důvodné. Z provedeného dokazování a spisů v podkladech vyplývá, že bez provedených stavebních úprav by nebylo možné stavbu využívat k bydlení, a proto mělo být jejich provedení ohlášeno podle § 104 odst. 1 písm. d) stavebního zákona.

III.3 Ke způsobu vyhlášení rozsudku

[27] Závěrem Nejvyšší správní soud upozorňuje, že z předloženého spisového materiálu vyplynulo, že krajský soud napadený rozsudek vyhlásil bez jednání zveřejněním tzv. zkráceného znění na úřední desce. To sestává pouze z výroku a poučení. Takový způsob vyhlášení rozsudku je ovšem v rozporu s čl. 96 odst. 2 Ústavy [nález ÚS ze dne 18. 6. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 38/18 (N 115/94 SbNU 370) a rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2019, čj. 3 Azs 201/2018-35, bod 16]. Zmíněná vada řízení před krajským soudem sice neměla vliv na zákonnost rozsudku (rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2019, čj. 3 Azs 201/2018-35), přesto však Nejvyšší správní soud považuje za vhodné krajský soud na nesprávné vyhlášení rozsudku upozornit.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud neshledal námitky důvodnými a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Rozhodl proto podle § 110 odst. 1 věty poslední soudního řádu správního a kasační stížnost zamítl.

[29] O nároku na náhradu nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 správního řádu soudního ve spojení s § 120 soudního řádu správního. Stěžovatelé neměli ve věci úspěch a náhradu nákladů jim proto nelze přiznat. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

pokračování

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 8. srpna 2025

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu