

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobců: **a) J. Š., b) B. Š.**, zastoupena Mgr. Ing. Tomášem Vítkem, advokátem se sídlem Na Příkopě 9-11, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Jungmannova 35, Praha 1, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 5. 2011, č. j. 11 A 136/2010 - 57,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1.] Rozhodnutím Úřadu Městské části Praha 9 ze dne 9. 3. 2009, sp. zn. S P09 035469/2007/3, č. j. P09 012245/2009, bylo žalobcům nařízeno odstranění stavby zděného domu o zastavěné ploše cca 80 m^2, charakteru rodinného domu, včetně rozvodů technické infrastruktury, umístěné při jihozápadní straně pozemku parc. č. 93 v k. ú. Hrdlořezy, Praha 9. Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci odvolání, které žalovaný svým rozhodnutím ze dne 26. 3. 2010, sp. zn. S-MHMP 522957/2009/OST/Vá/Čv, ve vztahu k žalobkyni B. Š. zamítl a rozhodnutí Městské části Praha 9 potvrdil, a ve vztahu k žalobci J. Š. zamítl jako opožděné. Žalobci se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného.

[2.] Městský soud rozsudkem ze dne 10. 5. 2011, č. j. 11 A 136/2010 - 57, žalobu žalobce J. Š. odmítl a žalobu žalobkyně B. Š. zamítl. Proti zamítavému rozsudku krajského soudu podali žalobci včasnou kasační stížnost. Žalobce J. Š. však vzal svoji kasační stížnost zpět a proto městský soud usnesením ze dne 18. 7. 2010, č. j. 11 A 136/2010 - 89, řízení o kasační stížnosti tohoto žalobce zastavil. Řízení o kasační stížnosti je tedy nadále vedeno pouze se žalobkyní B. Š. (dále jen „stěžovatelka“).

II. Obsah kasační stížnosti

[3.] Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila důvody zakotvené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Co se týká důvodu vymezeného v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. pod písmenem e), tedy namítané nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení, ten byl evidentně uplatněn ve vztahu k rozhodnutí městského soudu o odmítnutí žaloby žalobce J. Š.; již zde je tak možné uvést, že ve vztahu k rozhodnutí o žalobě stěžovatelky se nejedná o relevantní důvod kasační stížnosti, a proto nebude na argumentaci vztahující se k tomuto důvodu brán zřetel.

[4.] Stěžovatelka namítá, že výklad městského soudu týkající se aplikace § 190 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále „stavební zákon z roku 2006“) je nesprávný a trvá na své námitce, že stavba měla být považována minimálně dle tohoto zákona za ohlášenou. Za nesprávný a nezákonný pak považuje závěr městského soudu o tom, že ostatní uplatněné žalobní námitky nejsou podstatné, a proto se jimi nezabýval. Stěžovatelka však na všech žalobních námitkách trvá.

[5.] Stěžovatelka uvádí, že existence předmětné stavby je prokázána již před rokem 1989, kdy do spisu byly založeny důkazy o tom, že stavba o rozměrech 60 m^2 zde stála nejméně od roku 1996. To vyplývá z kupní smlouvy na předmětnou nemovitost, z nájemní smlouvy uzavřené s žalovaným a její přílohy (geometrického plánu), dále též z daňového přiznání a odvodu daně za předmětnou nemovitost (placené jak stěžovatelkou, tak jejím právním předchůdcem, panem P. P.), z korespondence stěžovatelky a hlavního města Prahy, příp. městské části Praha 9 či z potvrzení o existenci zahrádkářské kolonie z roku 2001. Stavební úřad i vlastník pozemku, na němž se stavba nachází, o zřízení a existenci stavby věděli několik desítek let a přesto nikdy nebylo (až do roku 2006) zahájeno řízení o odstranění stavby, ani jiný návrh vlastníka pozemku na odstranění stavby. Stěžovatelka proto namítá, že právo na odstranění stavby bylo v době zahájení řízení promlčeno.

[6.] Podle stěžovatelky se městský soud nezabýval konkrétními okolnostmi daného případu a individuálně je nezkoumal. V daném případě nelze hovořit o rozporu stavby s veřejným zájmem, neboť po dobu několika desítek let byli stěžovatelé v dobré víře o povolení a oprávněnosti zřízení a užívání stavby. Vlastník pozemku, na němž se stavba z větší části nachází, tj. hlavní město Praha, jakož i příslušný pověřený odbor Městské části Praha 9, se stěžovatelkou opakovaně o prodeji pozemku jednal. Jak na jednání před městským soudem dne 10. 5. 2011 ostatně potvrdila i zástupkyně žalovaného, jednání o prodeji probíhala, a to nikoli z důvodu, že by bylo uvažováno o odstranění stavby.

[7.] Stěžovatelka se domnívá, že neexistuje věcný ani logický důvod k tomu, aby vlastník pozemku, který je povinen spravovat svůj majetek přímo nebo nepřímo prostřednictvím jiné osoby, mohl bez jakéhokoliv časového omezení uplatňovat právo na

odstranění stavby po více než čtyřiceti letech, aniž by své právo uplatnil dříve, navíc pokud zde byl prokazatelně s jeho vědomím nejprve postaven objekt pro chov holubů a poté zahradní domek. Stejně jako vlastník pozemku, i stavební úřad měl po několik desítek let povědomost o existenci stavby, přesto však řízení o jejím odstranění nezahájil a udržoval stěžovatele ve víře, že stavba je v souladu se zákonem. Zahájení řízení po takto dlouhé době lze považovat za nepřiměřený zásah do ústavně chráněných základních lidských práv stěžovatelky, neboť odstranění stavby je výrazným zásahem do jejího vlastnického práva. Zahájení takového řízení je rovněž v rozporu se základními zásadami správního řízení, především se zásadou dobré správy a nestrannosti řízení.

[8.] Stěžovatelce není zřejmé, jaký legitimní cíl je vedením tohoto řízení sledován, pokud v jeho průběhu byl schválen jiný územní plán než ten, s nímž měla být dle poučení stavebního úřadu stavba uvedena do souladu. Stejně tak je nepřiměřené požadovat tzv. uvedení do původního stavu (odstranění stavby), pokud stavba byla dle předložených důkazů zřízena někdy v období mezi lety 1952 až 1996. Stavební úřad přitom ani neshledal podstatným zkoumat, kdy byla stavba postavena a zda by na ni nemělo být alespoň v omezeném rozsahu nahlíženo jako na povolenou.

[9.] Odstranění stavby v daném případě není podle stěžovatelky účelným řešením. V bezprostřední blízkosti pozemku a stavby stěžovatelky došlo k prodeji některých pozemků ve vlastnictví hlavního města Prahy investorovi bytové zástavby Zelené město za účelem realizace plánované výstavby. Přesto, že nemovitostí (domkem) stěžovatelky nemůže dojít k narušení krajinného rázu, vlastník pozemku hlavní město Praha zcela odmítá jednat o jakémkoliv jiném řešení stávající situace než je odstranění stavby. Stěžovatelka v této souvislosti poukazuje na zásadní význam svého souhlasu v případném řízení o umístění stavby. Má za to, že žalovaný i stavební úřad v tomto případě nevystupují nestranně.

[10.] Stěžovatelka dále namítá, že stavbu zakoupila a užívala v dobré víře po několik let. Koupi domku byli přítomni i zástupci tehdejšího nájemce – Českého svazu chovatelů drobného zvířectva, kteří s prodejem stavby vyjádřili svůj souhlas podpisem na kupní smlouvě. Taktéž stavební úřad v roce 2001 stěžovatelce písemně potvrdil, že úřadu je existence zahrádkářské kolonie, jakož i domů postavených na těchto pozemcích, známa. Stavební úřad v tomto potvrzení uvedl, že v archivu jsou o této skutečnosti záznamy. V tomto řízení, tj. téměř po deseti letech, však stavební úřad bez dalšího vysvětlení či zdůvodněním uvádí, že se mu nepodařilo žádné doklady dohledat.

[11.] Stěžovatelka považuje odůvodnění napadeného rozhodnutí městského soudu za vnitřně rozporné. V žalobě uvedla, že v souladu s poučením stavebního úřadu podala žádost o povolení stavby, avšak nesprávným způsobem, a řízení o ní bylo zastaveno. V odvolání pak upřesnila, že žádost podala za účelem dodatečného povolení stavby v souladu s oznámením stavebního úřadu ze dne 6. 11. 2007. Přestože městský soud v rozsudku uvedl, že předpokladem dodatečného povolení stavby je - mimo splnění dalších podmínek - podání žádosti o dodatečné povolení stavby, soud nezaujal jednoznačné stanovisko, zda tato podmínka byla ze strany stěžovatelky splněna či nikoli.

[12.] Městský soud nejprve uvedl, že má důvodné pochybnosti o tom, zda tato žádost byla kvalifikovaně podána, dále pak dospívá k závěru, že z obsahu spisového materiálu nevyplývá, že by stěžovatelé kvalifikovanou žádost o dodatečné povolení stavby podali. Zcela přitom odhlédl od vyjádření žalovaného, podle něhož žádost o dodatečné povolení

sice nebyla výslovně podána, nicméně z úkonů stavebníků [stěžovatelky a žalobce a)] je zřejmé, že mají zájem na zachování předmětné stavby. Stěžovatelka proto poukazuje na zákonné pravidlo, že podání se posuzuje nikoli podle svého názvu, ale podle svého obsahu.

[13.] Stěžovatelka namítá, že se jí v řízení o odstranění stavby nedostalo řádného poučení o náležitostech žádosti o dodatečné povolení stavby. Stavební úřad měl stěžovatelku [a žalobce a)] nejprve vyzvat k doplnění a poskytnout jim k tomu nejen lhůtu k odstranění vad podání, ale především poučení tak, aby jejich podání, které stavební úřad dle obsahu posoudil jako žádost o dodatečné povolení stavby, splňovalo náležitosti takového podání, a které by poté mohlo být řádně projednáno. Stavební úřad v oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby, i přes poučení svého nadřízeného orgánu, nespecifikoval pozemky, na nichž se stavba nachází, a neučinil tak ani v samotném rozhodnutí o odstranění stavby. Stěžovatelka nesouhlasí s hodnocením městského soudu, že se jednalo pouze o formální vadu bez vlivu na rozhodnutí.

[14.] Konečně stěžovatelka namítá, že soud zamítl návrh na doplnění dokazování bez řádného zdůvodnění. Při jednání dne 10. 5. 2011 městský soud v přítomnosti účastníků řízení své rozhodnutí o zamítnutí návrhu na doplnění dokazování řádně nevyhlásil, nepoučil stěžovatele o ukončení dokazování, ani o tom, že předložené důkazy nebudou provedeny. Městský soud naopak jednání přerušil a po poradě vyhlásil pouze výrok rozsudku se stručným zdůvodněním. Skutečnost, že navržené důkazy nebudou provedeny, uvedl městský soud až v rámci písemného zdůvodnění rozsudku ve věci samé a v protokolu z jednání, který byl spolu s vyhotovením rozsudku následně stěžovatelům doručen. Stěžovatelka má za to, že výslech J. Š., jakož i veškeré listinné důkazy předložené při jednání dne 10. 5. 2011 měly být provedeny, případně mělo být dáno poučení, z jakého důvodu se tak nestane.

[15.] Stěžovatelka proto na základě uvedených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

[16.] Z vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti lze uvést, že ve vztahu k námitce stěžovatelky ohledně nesprávného výkladu ustanovení § 190 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 odkazuje na své vyjádření k žalobě ze dne 19. 11. 2010. Dále žalovaný uvádí, že ve věci staveb posouzených jako nepovolené, tj. postavených v rozporu s vydaným stavebním povolením či ohlášením, či bez uvedených oprávnění, je dán zákonný postup, a sice že správní orgán z moci úřední zahájí řízení o odstranění stavby. V době projednání věci byl tento postup upraven v ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále „stavební zákon z roku 1976“).

[17.] Stavební úřad i žalovaný dospěli k závěru, že v daném případě nelze na základě dostupných dokladů pohlížet na předmětnou stavbu jako na povolenou, zvláště jedná-li se o nově realizovanou stavbu o rozměrech cca 80 m^2, tj. nikoli o původní stavbu sloužící pro potřeby svazu chovatelů holubů. Z dikce ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976 podle žalovaného vyplývá, že tzv. nepovolené stavby lze při splnění zákonných podmínek dodatečně povolit, přičemž důkazní břemeno prokázání souladu předmětné stavby s tzv. veřejným zájmem je na straně vlastníka stavby. K tvrzení, že stavba byla stěžovatelkou užívána v dobré víře po několik let, nelze v řízení vedeném

z moci úřední přihlížet. Stěžovatelce muselo být známo, že stavba v parametrech dnešních rozměrů povolena nebyla, přičemž při koupi stavby bylo věcí stěžovatelky, aby zjistila, zda stavba je řádně povolena. Právní úprava nestanoví, že by právo, resp. povinnost, odstranit stavbu podléhaly promlčení.

[18.] Žalovaný uvádí, že případnému dodatečnému povolení stavby bránily i další skutečnosti, konkrétně, že stavebníci neprokázali práva k pozemku, na němž je stavba umístěna, ani soulad předmětné stavby s platným územním plánem. Za dané situace by proto podle žalovaného případné zjištění důvodnosti námitky, že městský soud nezaujal jednoznačné stanovisko k tomu, zda byly dány podmínky pro dodatečné povolení stavby, neměla vliv na rozhodnutí ve věci.

[19.] K námitce, že stavební úřad nepostupoval ohledně specifikace pozemků, na nichž se stavba nachází, v souladu s právním názorem odvolacího správního orgánu, žalovaný uvádí, že stěžovatelka znala přesnou specifikaci těchto pozemků z rozhodnutí žalovaného o odvolání. Pokud stavební úřad pozemek přímo dotčený stavbou, a to parc. č. 92/15 v k. ú. Hrdlořezy, který je navíc ve vlastnictví stěžovatelů, neuvedl v opatření o oznámení pokračování v řízení, nelze tuto skutečnost považovat za takovou vadu, která by odůvodňovala zrušení rozhodnutí stavebního úřadu, resp. žalovaného.

[20.] Ve vztahu k námitce stěžovatelky týkající se dokazování v řízení před městským soudem žalovaný uvádí, že postup městského soudu je v souladu s právními předpisy, neboť městský soud řádně odůvodnil, proč navrhované důkazy neprovede. Žalovaný se domnívá, že napadené rozhodnutí městského soudu bylo vydáno v souladu s právními předpisy a nejsou proto dány důvody k jeho zrušení.

III. Relevantní informace plynoucí ze spisu

[21.] Nejvyšší správní soud považuje za účelné v kontextu rozhodované věci poukázat na následující informace, resp. skutečnosti, plynoucí ze spisového materiálu:

- Dne 16. 4. 2003 byla uzavřena nájemní smlouva (č. NAP/58/02/002816/2003) mezi hlavním městem Prahou jako pronajímatelem a Českým svazem chovatelů drobného zvířectva jako nájemcem, jejímž předmětem byl nájem blíže specifikované části pozemku parc. č. 94/1 a pozemku parc. č. 93 v k. ú. Hrdlořezy, Praha (ve vlastnictví pronajímatele) za účelem užívání zahrádky k rekreačním účelům členy nájemce a příslušníky jejich rodin. Nájemní smlouva byla uzavřena na dobu neurčitou. Dne 27. 10. 2004 byl podepsán dodatek č. 1 k této nájemní smlouvě, za nájemce podepsaný stěžovatelkou jakožto předsedkyní nájemce, jímž se co do rozlohy mění předmět nájmu a výše nájemného.
- Dne 30. 8. 2005 vyzval žalovaný stěžovatelku, aby z pronajatých pozemků parc. č. 93 a 94/1 v k. ú. Hrdlořezy, Praha, odstranila nepovolenou stavbu, jejíž existence byla zjištěna na základě místního šetření ze dne 29. 8. 2005. Stěžovatelka byla upozorněna na to, že nepovolenou výstavbou dochází k porušování výše uvedené nájemní smlouvy (rozpor s účelem nájmu), a že v případě neodstranění stavby bude nájemní smlouva vypovězena; výpověď byla ze strany pronajímatele stěžovatelce (jakožto předsedkyni nájemce) doručena dne 13. 1. 2006.
- Stavební úřad (Úřad městské části Praha 9) vydal dne 19. 10. 2006 dle § 90 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 (první) rozhodnutí, jímž stěžovatelce nařídil provést odstranění nepovolené stavby zděného domu, „umístěného na pozemku parc. č. 93 díl 1

v k. ú. Hrdlořezy, Praha 9“. Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka odvolání, k němuž žalovaný napadené rozhodnutí stavebního úřadu rozhodnutím ze dne 25. 5. 2007 zrušil (mj. pro vady řízení a nepřezkoumatelnost) a věc mu vrátil k novému projednání.

- Nato vydal stavební úřad dne 6. 11. 2007 „Oznámení o pokračování řízení o odstranění stavby“, v němž s odkazem na ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976 upozornil na možnost požádat o dodatečné povolení stavby; k předložení v tomto oznámení podrobně specifikovaných požadovaných podkladů a dokladů pro účely této žádosti pak stanovil lhůtu 60 dnů. Toto oznámení bylo stěžovatelce doručeno dne 5. 12. 2007. Stěžovatelka opakovaně požádala o prodloužení lhůty k předložení požadovaných podkladů. Této žádosti stavební úřad dvakrát vyhověl, ve druhém usnesení o prodloužení lhůty ze dne 19. 3. 2008 (tu stanovil do 6. 4. 2008) pak stěžovatelku upozornil, že případné další žádosti o prodloužení lhůty k doložení dokladů nebude vyhověno, neboť by to odporovalo základním zásadám správního řízení.
- Spisový materiál dále obsahuje usnesení stavebního úřadu ze dne 11. 2. 2008, jímž bylo zastaveno řízení o žádosti stěžovatelky a žalobce a) ze dne 31. 1. 2008 o vydání stavebního povolení na „přestavbu“ stavby umístěné na pozemcích parc. č. 92/15 a 93 v k. ú. Hrdlořezy (tato žádost není součástí spisu). Dle odůvodnění tohoto usnesení obsahovala žádost nedostatky, důvodem pro zastavení řízení však bylo zahájení řízení o odstranění nepovolené stavby, neboť do doby pravomocného rozhodnutí o odstranění stavby, případně dodatečného povolení stavby, nelze vést jakékoliv jiné řízení o změně této stavby. Proti tomuto usnesení stěžovatelka (a žalobce) podali odvolání, v němž mj. uvedli: „*Není pravdou, že jsme požádali o vydání stavebního povolení (...) naše úkony vedou k dodatečnému povolení stávající stavby, a to v souladu s výzvou obsaženou v usnesení ze dne 6. 11. 2007 (...)*“. O podaném odvolání žalovaný rozhodl dne 6. 8. 2008 tak, že rozhodnutí stavebního úřadu o zastavení řízení (s drobnou změnou ve výroku) potvrdil. V odůvodnění žalovaný mj. uvedl, že „*předmětnou žádost o vydání stavebního povolení nelze považovat pro její neúplnost a zmatečnost jako žádost o dodatečné povolení předmětné stavby*“.
- Následně vydal dne 9. 3. 2009 stavební úřad rozhodnutí, kterým stěžovatelce a žalobci a) nařídil odstranění blíže specifikované stavby. Před nabytím právní moci tohoto rozhodnutí vydal stavební úřad z vlastního podnětu opravné rozhodnutí, jímž opravil zřejmé nesprávnosti ve výrokové části rozhodnutí, spočívající v nesprávném uvedení čísel parcelních pozemků, na nichž je stavba umístěna.
- Součástí spisu je kopie výpisu z katastru nemovitostí k datu 27. 11 2006, který potvrzuje vlastnické právo stěžovatelky a žalobce (SJM) k pozemku na parc. č. 92/15 v k. ú. Hrdlořezy, Praha, zapsaném na LV č. 265. Dále spis obsahuje dokumentaci skutečného provedení stavby ze dne 1. 2. 2008, vypracovanou Ing. P. B., autorizovaným inženýrem pro pozemní stavby a pro statiku a dynamiku staveb, obsahující pouze grafickou (nikoli textovou) část, která byla stěžovatelkou a žalobcem předložena v průběhu řízení před stavebním úřadem.
- Spisový materiál dále obsahuje stanovisko odboru výstavby a územního rozvoje Městské části Praha 9 k funkčnímu využití pozemků parc. č. 93 a 94/1 v k. ú. Hrdlořezy ze dne 5. 2. 2008, podle něhož „*se předmětné pozemky nalézají ve funkční ploše PS – sady, zahrady a vinice. Tyto plochy umožňují pěstování ovocných dřevin, vinné révy, užitkových a okrasných rostlin. Pozemky by měly mít zahradní charakter. Jako výjimečně přípustné v PS jsou stavby a zařízení související s vymezeným funkčním využitím. (...) Výjimečně přípustné stavby by neměly sloužit k trvalému nebo sezónnímu bydlení*“.

IV. Argumentace Nejvyššího správního soudu

[22.] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody uvedenými v kasační stížnosti.

[23.] Stěžejní právní otázkou, jejíž nesprávné řešení ze strany městského soudu (a žalovaného) stěžovatelka namítá, je (ne)aplikace ustanovení § 190 odst. 3 písm. a) stavebního zákona z roku 2006, podle něhož *„řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů, s výjimkou stavebních řízení neukončených v prvním stupni, která se týkají staveb, u nichž podle nové právní úpravy postačí ohlášení; na takové stavby se hledí jako na ohlášené podle tohoto zákona, za ohlášení se v tomto případě považuje žádost o vydání stavebního povolení a za den ohlášení den nabytí účinnosti tohoto zákona*“. Toto ustanovení představuje výjimku z pravidla přechodného přetrvávání působnosti stavebního zákona z roku 1976; podle něj se totiž řízení vedená podle dosavadní právní úpravy, která do dne 31. 12. 2006 nebyla dokončena v prvním stupni (tj. nebylo vydáno pravomocné rozhodnutí), podle této právní úpravy rovněž dokončí. V případě staveb, u nichž již podle nové právní úpravy (stavební zákon z roku 2006) není třeba stavební povolení, nýbrž postačuje pouze ohlášení (§ 103, § 104 stavebního zákona z roku 2006), se pak uplatní výjimka a tato řízení se dokončí podle nové právní úpravy – byla-li do 31. 12. 2006 podána žádost o vydání stavebního povolení ke stavbám, které podle nové právní úpravy (s účinností od 1. 1. 2007) podléhají pouze ohlašovacímu režimu. Na tyto stavby se pak hledí jako na ohlášené podle nového stavebního zákona a žádost o vydání stavebního povolení se považuje za ohlášení stavby (§ 106 a násl. stavebního zákona z roku 2006).

[24.] Předmětná výjimka se vztahuje na „stavební řízení“, tedy řízení směřující k povolení staveb a jejich změn, případně udržovacích prací. Výkladu stěžovatelky, že pod pojem „stavební řízení“ je nutné podřadit rovněž řízení o odstranění stavby, není možné přisvědčit. Za použití jazykového výkladu, byť slouží toliko k prvotnímu přiblížení se k aplikované právní normě, je zřejmé, že výjimka vymezená v ustanovení § 190 odst. 3 písm. a) stavebního zákona se vztahuje pouze ke stavbám povolovaným v řádném stavebním řízení, tj. na žádost stavebníka o vydání stavebního povolení (§ 58 stavebního zákona z roku 1976), pokud tomuto povolení podléhaly – viz zejména věta *„za ohlášení se v tomto případě považuje žádost o vydání stavebního povolení*“.

[25.] Názor stěžovatelky nelze přijmout ani z pohledu výkladu logického, neboť pokud by pod pojem „stavební řízení“ ve smyslu ustanovení § 190 odst. 3 písm. a) stavebního zákona z roku 2006 spadala všechna řízení vedená v rámci stavebního řádu ve vztahu ke stavbám, jež podle nové právní úpravy podléhají toliko ohlášení, muselo by se vedle řízení o odstranění stavby jednat též např. o řízení kolaudační; pak by ale nedávalo smysl ustanovení § 190 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006, podle něhož se u staveb pravomocně povolených přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona provede kolaudační řízení podle dosavadních právních předpisů. Přistoupením na výklad stěžovatelky by pak ustanovení § 190 odst. 5 představovalo nesmyslnou výjimku z výjimky vymezené v ustanovení § 190 odst. 3 písm. a) stavebního zákona z roku 2006.

[26.] Ani výkladem teleologickým nelze dospět k jinému výsledku. Lze mít za to, že účelem zakotvení předmětné výjimky z pravidla přechodného přetrvávání působnosti

stavebního zákona z roku 1976 bylo sjednocení postupu ve vztahu ke stavbám podléhajícím pro stavebníka jednoduššímu režimu, byla-li sice žádost o vydání stavebního podání stavebnímu úřadu řádně podána, nicméně stavební řízení dosud ukončeno nebylo. Účelem této právní úpravy však jistě nebylo usnadnit „povolovací“ režim u staveb provedených bez opory v platné právní úpravě, tj. bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu, pokud jej zákon vyžaduje, popř. v rozporu s ním. Za ohlášení ve smyslu § 105 a násl. stavebního zákona z roku 2006 pak jistě nelze považovat žádost stavebníka o dodatečné povolení stavby, o jejímž odstranění se vede řízení ve smyslu ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976, tj. stavby postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním.

[27.] Stejnému závěru konečně svědčí i výklad systematický, neboť „stavební řízení“ řadil stavební zákon z roku 1976 do Oddílu 4 (Povolování staveb, změn staveb a udržovacích prací) v části druhé (Stavební řád), zatímco řízení o odstraňování staveb je řešeno samostatně v rámci Oddílu 8 této části. Nový stavební zákon pak obsahuje z hlediska těchto dvou odlišných typů řízení obdobnou systematiku – stavební řízení v Dílu 1 Hlavy I Části čtvrté, řízení o odstranění stavby pak v Dílu 3 této Hlavy a Části.

[28.] Lze tedy přisvědčit závěru městského soudu, že v tomto ohledu nelze klást rovnítko mezi žádost o povolení stavby a žádost o dodatečné povolení stavby v návaznosti na řízení o odstranění stavby. Řízení o vydání stavebního povolení a řízení o odstranění stavby jsou odlišnými typy řízení, které nelze podřadit pod pojem „stavební řízení“ ve smyslu výjimky vymezené v ustanovení § 190 odst. 3 písm. a) stavebního zákona z roku 2006. Pro účely interpretovaného ustanovení nelze „stavební řízení“ vykládat extenzivně, tj. jako jakékoliv řízení vedené stavebním úřadem, nýbrž je nutné tento pojem vztáhnout pouze na řízení o vydání stavebního povolení. V daném případě tedy stavební úřad postupoval správně, pokud řízení o odstranění stavby dokončil podle dosavadní právní úpravy, tedy podle § 88 stavebního zákona z roku 1976.

[29.] Další námitkou stěžovatelky je promlčení práva na odstranění stavby. K tomu je nutno uvést, že právní úprava v oblasti veřejného stavebního práva institut promlčení (event. prekluze) práva, s výjimkou jeho trestní části (viz např. § 106 odst. 5 stavebního zákona z roku 1976, srov. též § 182 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006) nezná, nelze jej tedy ze strany stavebníka (vlastníka) stavby uplatnit ani v rámci řízení o odstranění stavby. 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, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Nepočítá-li právní úprava s promlčecí, event. s prekluzivní lhůtou, ve vztahu k řízení o odstranění stavby (tak jako je tomu např. v daňovém řízení či trestním řízení), v rámci postupu dle § 88 stavebního zákona z roku 1976 nemůže stavební úřad k takové námitce přihlížet.

[30.] Podle uvedeného ustanovení stavební úřad nařídí (tzn. je povinen nařídit) vlastníku stavby nebo zařízení odstranění a) závadné stavby ohrožující život nebo zdraví osob, pokud ji nelze hospodárně opravit, b) stavby nebo zařízení postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním, c) stavby, k níž bylo stavební povolení zrušeno, d) dočasné stavby, u níž uplynula stanovená doba jejího trvání, nebo pominul účel, pro který byla zřízena. Přestože by *de lege ferenda* u některých důvodů pro řízení o odstranění stavby bylo zavedení institutu promlčení představitelné, za stávající situace k námitce tohoto charakteru přihlédnout nelze.

[31.] Podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976 se v případě stavby postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním odstranění stavby nenařídí, *pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy a jestliže stavebník v řízení o odstranění stavby podá žádost o její dodatečné povolení a předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení.* Toto ustanovení, aplikované i v posuzovaném případě, tedy obsahuje několik hmotněprávních podmínek, za jejichž kumulativního splnění k vydání rozhodnutí o odstranění stavby nedojde; břímě důkazní přitom leží na stavebníkovi.

[32.] Jednou z podmínek, která musí být ze strany stavebníka splněna k tomu, aby stavební úřad nenařídil odstranění stavby, je i podání žádosti o dodatečné povolení stavby. Stěžovatelka považuje odůvodnění městského soudu v části týkající se podání této žádosti za nejasné, resp. vnitřně rozporné, neboť z něj není jednoznačně patrno, zda tato podmínka byla splněna či nikoli. Přestože lze této námitce stěžovatelky částečně přisvědčit, jak bude dále rozvedeno, nejedná se o takovou vadu rozhodnutí (spočívající v nepřezkoumatelnosti), která by mohla mít za následek zrušení napadeného rozsudku městského soudu. I kdyby totiž úkony stavebníků v řízení o odstranění stavby bylo z materiálního hlediska možné posoudit jako žádost o dodatečné povolení stavby, jedná se pouze o jednu z podmínek uvedených v ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976. Ze spisového materiálu přitom vyplývá, že ze strany stavebníků nedošlo ke splnění dalších zákonných podmínek nezbytných k tomu, aby k nařízení odstranění stavby nemusel stavební úřad přistoupit.

[33.] V „Oznámení o pokračování řízení o odstranění nepovolené stavby“ ze dne 6. 11. 2007 stavební úřad stěžovatelku výslovně upozornil na možnost zabránit nařízení odstranění stavby za splnění podmínek vymezených v ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976. Konkrétně pak stěžovatelce stanovil lhůtu 60 dnů pro předložení podkladů a dokladů v rozsahu § 16 a § 18 vyhlášky č. 132/1998 Sb., které v tomto oznámení výslovně specifikoval. Stanovenou lhůtu k předložení požadovaných podkladů pak k žádosti stěžovatelky několikrát prodloužil, nicméně i přesto ze strany stěžovatelky k doložení požadovaného nedošlo. K hlavnímu naplnění cíle dodatečného povolení stavby, kterým je uvedení prováděné či provedené stavby do souladu s právními předpisy, tak ze strany stěžovatelky nedošlo, a to ani po uplynutí několikrát prodloužené stanovené lhůty.

[34.] Nejvyšší správní soud, stejně jako městský soud, nesouhlasí s námitkou stěžovatelky, že se jí nedostalo dostatečného poučení ve smyslu § 4 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Stavební úřad poskytl dotčeným osobám dostatečné poučení o jejich právech a povinnostech v daném řízení, včetně upozornění na možné důsledky plynoucí z nedoložení požadovaných dokladů. K tomu lze na okraj uvést, že stavební úřad nemá zákonnou povinnost v rámci řízení o nařízení odstranění stavby stavebníka poučovat o možnosti dodatečně stavbu povolit; pokud však ze strany stavebníka dojde k rozpoznatelnému vyjádření vůle usilovat o dodatečné povolení stavby, je stavební úřad povinen poučit ho o náležitostech žádosti (k tomu obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010-214, publ. pod č. 2235/2011 Sb. NSS). V posuzovaném případě nicméně stěžovatelka prokazatelně byla poučena o

možnosti požádat o dodatečné povolení stavby, včetně požadavků na další podklady a doklady k této žádosti.

[35.] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje též s právním hodnocením městského soudu ohledně námitky stěžovatelky, že stavební úřad v oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby nespecifikoval pozemky, na nichž se stavba nachází, resp. že i v rozhodnutí o odstranění stavby předmětnou stavbu lokalizoval pouze na pozemku parc. č. 93 v k. ú. Hrdlořezy, přestože se stavba nachází i na pozemku parc. č. 92/15 v tomto katastrálním území. Stavební úřad své rozhodnutí ze dne 9. 3. 2009 opravil, nebylo tedy důvodné pro tuto odstranitelnou a odstraněnou vadu napadené rozhodnutí stavebního úřadu, potažmo žalovaného, rušit.

[36.] Stěžovatelka dále argumentuje souladem stavby s veřejným zájmem, který odvozuje od údajně dlouhodobé existence stavby a své dobré víry v oprávněnost zřízení a užívání stavby. Soulad s veřejným zájmem jakožto podmínka pro dodatečné povolení stavby je v předmětném zákonném ustanovení [§ 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976] koncipován jako soulad stavby se zákonnými požadavky na umístění, realizaci a užívání stavby (soulad s územně plánovací dokumentací, s obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními právními předpisy). Výčet těchto zákonných požadavků je demonstrativní, nicméně jako konkrétní důkaz jejich naplnění by zpravidla mělo postačovat doložení podkladů a dokladů vyžadovaných pro účely dodatečného povolení konkrétní stavby stavebním úřadem. V tomto případě stavební úřad požadoval vedle samotné žádosti o dodatečné povolení stavby dokumentaci skutečného provedení stavby, včetně provedení inženýrských sítí, souhlas vlastníka pozemku dotčeného stavbou, prokázání jiného práva k pozemkům (např. nájemní smlouvou), stanoviska příslušných (specifikovaných) dotčených orgánů k dodatečnému povolení stavby a geodetickou dokumentaci skutečného provedení stavby.

[37.] Dobrá víra stěžovatelky, která není založena na konkrétním aktu orgánu veřejné moci (např. rozhodnutí o povolení stavby), ale která vychází pouze z nepodložené domněnky stěžovatelky, že existence stavby v území a její užívání je oprávněné, nemůže sama o sobě tyto zákonné požadavky nahradit. Zásada ochrany práv nabytých v dobré víře (§ 2 odst. 3 správního řádu) souvisí především s principem presumpce správnosti veřejnoprávních aktů, přičemž práva nabytá v dobré víře vznikají zejména na základě správních rozhodnutí, též se uplatňuje jako zásada chránící práva nabytá v dobré víře přímo ze zákona, na základě v době jejich vzniku relevantní právní úpravy (k tomu podrobněji viz např. Vedral. J. Správní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 62 a násl.).

[38.] Pokud stěžovatelka tvrdí, že stavební úřad nezahájil řízení o odstranění stavby v době, kdy na místě předmětné stavby byl nejprve postaven objekt pro chov holubů a poté zahradní domek, je nutno uvést, že z hlediska funkčního využití území pozemků (funkční plocha PS – sady, zahrady a vinice) bylo možné na těchto pozemcích umísťovat stavby a zařízení s tímto funkčním využitím související. Pokud však došlo k přeměně stavby na nemovitost sloužící k trvalému bydlení stěžovatelky a její rodiny, jak sama stěžovatelka uvádí, již se nejedná o objekt, který by funkčnímu využití pozemků, stanovenému v územně plánovací dokumentaci (platné ke dni rozhodování stavebního úřadu o nařízení odstranění stavby), vyhovoval – jedná se o zděný rodinný dům o jednom nadzemním podlaží a obytném podkroví o zastavěné ploše cca 80 m^2; tím byl logicky založen důvod pro postup stavebního úřadu ve smyslu ustanovení § 88 stavebního zákona

z roku 1976. Pro tento postup je přitom irelevantní, kdy stěžovatelka nemovitost nabyla, resp. zda v době nabytí vlastnického práva již nemovitost nevyhovovala požadavkům právních předpisů.

[39.] Stěžovatelka považuje zahájení řízení o odstranění stavby, resp. nařízení odstranění stavby, za výrazný zásah do jejího vlastnického práva. K tomu je nutno uvést, že vlastnické právo není absolutně neomezené, jak vyplývá zejména z ustanovení čl. 11 odst. 3 Listiny - nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. S ohledem na povinnost šetřit podstatu a smysl vlastnického práva (čl. 4 odst. 4 Listiny) přitom nesmí být vlastnické právo takto omezeno ve větší než přiměřené míře.

[40.] V posuzovaném případě nařízení odstranění stavby z důvodu vymezeného v ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976 je zásah do vlastnického práva veden zájmem na zachování stavební kázně, přičemž je-li stavba realizována a užívána v rozporu se stanoveným funkčním využitím území, může se jednat např. i o zájem na ochraně životního prostředí. Relevantní je též zájem vlastníka pozemku, na němž se předmětná stavba nachází.

[41.] Pokud vlastník stavby (jakožto stavebník) v řízení o odstranění stavby podle § 88 stavebního zákona z roku 1976 neprokáže splnění podmínek pro dodatečné povolení nepovolené stavby, bude stižen následkem rozhodnutí o nařízení odstranění stavby. Tento následek jednoznačně vyplývá z relevantní právní úpravy. V daném případě se přitom s ohledem na zájmy sledované nařízením odstranění stavby nejedná o nepřiměřený zásah do vlastnického práva stěžovatelky, neboť uvedených zájmů by jiným opatřením nemohlo být dosaženo; právní úprava přitom (jak navrhuje stěžovatelka) nezná institut částečného povolení stavby či povolení stavby v omezeném rozsahu. Vzhledem k dispozici stavby (rodinného domku) si pak lze jen obtížně představit její případné částečné odstranění, tj. transformaci zpět na domek zahradního typu, který není určen k bydlení.

[42.] Stěžovatelka dále bez dalších podrobností poukazuje na to, že v průběhu řízení o odstranění stavby byl schválen jiný územní plán než ten, s nímž měla být stavba uvedena do souladu; neuvádí však již, zda stavba je s platným územním plánem v souladu. Jak již bylo uvedeno výše, důkazní břemeno souladu stavby s platnou územně plánovací dokumentací tíží stavebníka, resp. vlastníka stavby. Namítá-li stěžovatelka porušení zásad dobré správy a nestrannosti řízení, aniž by toto své tvrzení podrobněji rozvedla, lze pouze obecně konstatovat, že porušení těchto zásad správního řízení ze strany stavebního úřadu či žalovaného nebylo při přezkumu kasační stížnosti v rozsahu kasačních námitek shledáno.

[43.] Poslední námitka stěžovatelky směřuje do oblasti dokazování v řízení před městským soudem. Nejvyšší správní soud k tomu nejprve v obecné rovině uvádí, že soudu náleží právo posoudit a rozhodnout, které z navržených důkazů provede a které nikoli (§ 52 odst. 1 s. ř. s.). Soud tedy není povinen provést všechny navržené důkazy, nicméně vždy musí přezkoumatelným způsobem vyložit, proč jejich provedení v konkrétním případě není nutné. Pokud by tak neučinil, nastala by situace označovaná setrvalou judikaturou Ústavního soudu jako „opomenutý důkaz“. Důvodem neakceptování návrhu na provedení důkazu může být jeho irelevantnost ve vztahu k předmětu řízení, jeho nedostatečná vypovídací hodnota či jeho nadbytečnost.

[44.] V odůvodnění napadeného rozsudku městský soud uvedl, že návrh na doplnění dokazování (nájemní smlouvou ze dne 27. 10. 2004, korespondencí stěžovatelky s vlastníkem pozemku z let 1999 – 2006, daňovými přiznáními stěžovatelky osvědčujícími placení daně z nemovitostí, kupní smlouvou, výslechem žalobce J. Š.) neshledal důvodným, neboť jimi nemohlo být prokázáno či osvědčeno, že stavba byla stavebním úřadem povolena, případně že jsou splněny předpoklady pro její dodatečné povolení v režimu ustanovení § 88 starého stavebního zákona. Jak totiž vyložil městský soud, nebyla shledána důvodnou námitka, že podle „nového“ stavebního zákona postačuje pro povolení této stavby pouze ohlášení. Nejvyšší správní soud tak považuje odůvodnění rozhodnutí městského soudu neprovést navrhované důkazy za přiléhavé a nelze proto hovořit o situaci, výše popsané jako „opomenutý důkaz“.

[45.] Pokud stěžovatelka poukazuje na to, že při jednání nebyla seznámena s důvody neprovedení navrhovaných důkazů a s tím, že je dokazování ukončeno, lze k tomu uvést, že tento postup soudu (který měl účastníky s důvody neprovedení navržených důkazů alespoň stručně seznámit i při jednání a stejně tak měl účastníky informovat o ukončení dokazování) nebyl správný, nicméně nepředstavuje takovou vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí ve věci samé. Ani tuto námitku stěžovatelky tedy Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

V. Shrnutí a náklady řízení

[46.] Ze všech shora popsaných důvodů Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost není důvodná, a proto byla zamítnuta (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[47.] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle ustanovení § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka (žalobkyně) nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch, a úspěšnému žalovanému žádné náklady řízení nevznikly.

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

V Brně dne 20. února 2012

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu