



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Lenky Oulíkové a Mgr. Miroslava Makajeva v právní věci

žalobce: **J. R.**,
bytem X,
zastoupen advokátem Mgr. Jiřím Weiglem,
se sídlem Masarykovo náměstí 13, Brandýs nad Labem – Stará Boleslav,

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**,
se sídlem Zborovská 11, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 4. 2021, č. j. 046546/2021/KUSK,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno

Shodu s prvopisem potvrzuje: B. M.

rozhodnutí Městského úřadu Kostelec nad Černými lesy (dále jen „stavební úřad“) ze dne 27. 1. 2021, č. j. 00862/2021/KNCL/SU (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byla žalobci podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) uložena povinnost odstranit stavbu „Přístřešku pro karavan se skladem nářadí“ na pozemku p. č. Xa v katastrálním území Č. V. (dále jen „stavba“). Jedná se o dřevěnou přízemní stavbu o půdorysu 6 x 6 m a výšce 3,5 m zastřešenou sedlovou střechou, která je ze $\frac{3}{4}$ otevřená (pouze střecha na dřevěných sloupech) a z $\frac{1}{4}$ tvořena uzavřeným prostorem skladu.

2. Dle stavebního úřadu jde s ohledem na parametry stavby a účel užívání o stavbu uvedenou v § 104 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, která vyžadovala ohlášení nebo stavební povolení a dle § 96 odst. 2 stavebního zákona územní souhlas nebo územní rozhodnutí. Žalobce opakovaně požádal o dodatečné povolení stavby. Žádosti nebylo vyhověno s ohledem na negativní závazné stanovisko ze dne 2. 4. 2020 vydané dle § 96b stavebního zákona Městským úřadem v Říčanech, podle něhož není stavba v souladu s územním plánem obce Č. V.. Odvolání žalobce bylo zamítnuto a toto rozhodnutí potvrzeno. Stavební úřad odmítl argumentaci žalobce, že jde o veřejně přístupný přístřešek, který dle § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona ve spojení s § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona nevyžaduje územní ani stavební projednání. Stavební úřad poukázal na to, že dle metodické pomůcky Ministerstva pro místní rozvoj je přístřešek stavební konstrukcí chránící prostor pouze shora, neuzavírající ho plně ze stran. Součástí předmětné stavby je prostor skladu uzavřený ze všech stran stěnami. Nejedná se tedy o přístřešek, ale o prostory skladu, parkovacího stání pro přípojné vozidlo a terasu, které jsou zastřešeny společně sedlovou střechou a tvoří jednu stavbu. Dle stavebního úřadu nejde ani o veřejně přístupnou stavbu, neboť je umístěna na soukromém pozemku, který není veřejným prostranstvím, a jeho část, kde se nachází stavba, je ze všech stran oplocena drátěným pletivem na ocelových sloupcích. Je tak na první pohled zřejmé, že nejde o místo, které by mohlo u kohokoli vzbuzovat dojem veřejné přístupnosti. Žalobce si byl vědom, že stavba vyžadovala povolení stavebního úřadu, a opakovaně proto žádal o její dodatečné povolení. V dokumentaci připojené k žádosti je stavba označena jako „přístřešek pro karavan se skladem nářadí“. Účel, k němuž byla stavba žalobcem užívána, je zřejmý i z fotografií ve správním spisu, které zachycují karavan zaparkovaný v přístřešku včetně stolku s křesílkem a zahradním grilem. Stavební úřad odmítl též námitku žalobce, že vlastníkem stavby je vlastník pozemku P. H., neboť nejde o dočasnou stavbu, a žalobce je pouze stavebníkem. K tomu uvedl, že vlastník pozemku předložil nájemní smlouvu a dodatek ke smlouvě, podle nichž byl žalobce oprávněn užívat pozemek a vybudovat na něm stavbu přístřešku pro karavan, který byl dle této smlouvy stavbou dočasnou, která bude ke dni ukončení nájmu odstraněna na náklady nájemce. Žalobce jako nájemce pozemku jednal s obcí Č. V. o změně územního plánu, aby mohl stavbu provést. Přestože obec jeho žádost odmítla, provedl stavbu přístřešku pro karavan se skladem nářadí, kterou k tomuto účelu užívá.
3. Žalovaný konstatoval, že stavební úřad se otázkou vlastnictví stavby dostatečně zabýval. Poukázal na podnět zástupců obce Č. V. a předloženou fotodokumentaci. Skutečnost, že žalobce je stavebníkem a vlastníkem stavby, uvedl vlastník pozemku do protokolu z místního šetření, a lze to dovodit i z nájemní smlouvy a dodatku k ní. Dále poukázal na to, že žalobce se snažil získat souhlas obce se stavbou, dal podnět ke změně územního plánu a podal žádost o dodatečné povolení stavby. Dle žalovaného by takové úsilí nevynakládala osoba, která by neměla na stavbě zájem. Námitka, že jde o stavbu pro veřejnost pro

dopravu, byla dle žalovaného účelová. Skutečnost, že pozemek je veden jako ostatní plocha – ostatní komunikace, nemá vliv na posouzení charakteru stavby. Stavbou pro dopravu sloužící široké veřejnosti by byla např. zastávka veřejné dopravy. Přístřešek pro karavan ve vlastnictví fyzické osoby na pozemku ve vlastnictví fyzické osoby vymezeném oplocením je nutno posoudit podle jeho hlavního čelu, jímž je odstavení a ochrana motorového vozidla. Označení stavby jako přístřešku pro karavan odpovídá jak provedené konstrukci, tak zjištěnému účelu stavby. Nemůže obstát argumentace, že se pod střechou mohou kolemjdoucí osoby ukrýt před povětrnostními vlivy, obdobně jako zastřešení vchodu rodinného domu umožňujícího schovat se před deštěm neznamena, že nejde o rodinný dům, ale veřejně přístupnou stavbu. Stavební úřad správně posoudil charakter stavby podle stavebně technické konstrukce a převažujícího účelu stavby. Jelikož stavba není stavbou vyjmenovanou v § 79 odst. 2 stavebního zákona, vyžaduje územní rozhodnutí nebo územní souhlas. Protože nesplňuje parametry dle § 103 odst. 1 stavebního zákona, vyžaduje podle § 104 odst. 1 písm. d) stavebního zákona ohlášení stavby, a pokud nejsou splněny podmínky pro zjednodušené řízení podle § 105 stavebního zákona, vydání stavebního povolení. Jelikož žalobce v řízení o dodatečném povolení nepředložil potřebné podklady, byla žádost pravomocně zamítnuta. Stavební úřad proto správně pokračoval v řízení o odstranění stavby a nařídil ji odstranit, zejména pro zjištěný rozpor s platným územním plánem.

Obsah žaloby

4. Žalobce uvádí, že stavba sestává z uzamykatelného skladu náradí a zastřešené otevřené části. Dle přesvědčení žalobce stavba plní funkci veřejně přístupného objektu, který není uzavřen uzavíratelným oplocením a může být a bývá využíván občany navštěvujícími přilehlé sportovní hřiště jako úkryt před deštěm. Uzamykatelná část slouží mimo jiné jako sklad sportovního vybavení. Zámek dveří brání odcizení uskladněných věcí.
5. Žalobce předně namítá, že stavební úřad nařídil odstranění stavby nesprávné osobě. Žalobce poukázal na § 506 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. Stavba je umístěna na pozemku ve vlastnictví P. H.. Z výpisu z katastru nemovitostí vyplývá, že pozemek není omezen (zatížen) žádnými právy třetích osob. Žalobce tedy nemůže být vlastníkem stavby, neboť není jako vlastník pozemku uveden v katastru nemovitostí a nemá zřízeno právo stavby, z něhož by bylo možno vlastnictví stavby odvozovat. Nebyl splněn předpoklad pro nařízení odstranění stavby žalobci jakožto stavebníkovi podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, neboť žalobci není známo, že by P. H. jakožto vlastník stavby udělil souhlas s nařízením jejího odstranění žalobci. Žalovaný setrvává na názoru, že žalobce je vlastníkem stavby, ačkoli žalobce ve správním řízení uvedl, že je toliko stavebníkem ve smyslu § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona. Argumenty žalovaného k vlastnictví stavby uvedené v napadeném rozhodnutí nejsou dle žalobce relevantní. Žalovaný dovozuje vlastnictví z existence nájemní smlouvy, v níž žalobce vystupuje jako nájemce, tedy toliko osoba s užívacím právem k příslušné části pozemku a ke stavbě. Dle názoru žalobce tento argument tezi žalovaného naopak vyvrací. To, že žalobce má na stavbě zájem, bez dalšího neznamena, že musí být jejím vlastníkem. Na stavbě má zájem vícero lidí, neboť občané sepsali petici za její zachování. Žalobce nesouhlasí s tím, že nařízení odstranění stavby směřují správní orgány vůči žalobci, aniž pro to mají oporu v zákoně.
6. Dále žalobce vytýká správním orgánům, že nekonkretizovaly, jaké rozhodnutí vyžadované stavebním zákonem stavba postrádá. Namítá, že stavba nevyžadovala územní rozhodnutí,

územní souhlas, ohlášení ani stavební povolení. Stavbu lze kategorizovat jako veřejně přístupný přístřešek do 40 m² zastavěné plochy a do 4 m výšky dle § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona. Stavba je přístřeškem volně veřejně přístupným z přilehlé pozemní komunikace každému kolemjdoucímu a slouží mimo jiné uživatelům přilehlého hřiště ke skladování sportovního náčiní a jako úkryt před deštěm. Splnění rozměrových hledisek vyplynulo z místního šetření správního orgánu I. stupně konaného dne 23. 1. 2019. Pozemek je sice oplocen, nikoli však ze všech stran, a občané tak mohou libovolně chodit i na část pozemku, kde je umístěna stavba. Podle žalobce je z pohledu stavebního zákona zásadní pouze veřejná přístupnost přístřešku, nikoli jeho účel. Nadto však žalobce dodává, že i účel stavby má sloužit převážně veřejnosti, na čemž nemůže nic změnit ani skutečnost, že část stavby bude sloužit jako sklad nářadí. Pro posouzení účelu není rozhodné, zda je pozemek vlastněn obcí, fyzickou, či právnickou osobou. Přirovnání žalovaného k zastřešenému vchodu rodinného domu je nepřiléhavé, neboť zastřešení je součástí rodinného domu, tedy stavby, která svým účelem není pouhým přístřeškem. V daném případě je však předmětem posuzování pouhý samostatný přístřešek. Žalobce poukázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 1956/19, podle nějž „[z]ávěry vyslovené v tomto nálezu tedy lze shrnout tak, že rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení odstranění části stavby představuje nepřípustný zásah do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek za situace, kdy je odstranění části stavby zcela nepřiměřeným zásahem do vlastnického práva majitele a současně platí, že ponechání stavby v jejím stávajícím stavu nezasahuje do veřejného práva závažným způsobem, ani nezasahuje do práva jiných subjektů a nezabavuje jiné subjekty právní ochrany. Nepřiměřenost zásahu do vlastnického práva nastává zejména tehdy, kdy změnou hmotněprávní úpravy stavba jako celek spadá do tzv. volného režimu (nepodléhá žádnému veřejnoprávnímu povolení), kdy skutkové okolnosti případu svědčí o zcela marginálním překročení předpisů ze strany vlastníka, kdy v průběhu správního řízení vyjde dostatečně najevo, že práva jiných subjektů nejsou stavbou ve stávající podobě dotčena, příp. kdy různým postupem stavebního úřadu ve vztahu ke stavebníkům v obdobném postavení se stávající územní rozhodnutí stalo obsoletním.“

Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný s žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Posouzení druhu a charakteru stavby přísluší stavebnímu úřadu, který stavbu posoudil podle zjištěného stavu, kdy v objektu byl odstaven karavan žalobce. Skutečnost, že pod střechou lze nalézt dočasný úkryt před nepohodou, není rozhodující pro posouzení, k jakému účelu je stavba primárně určena. Stavba vyžaduje územní rozhodnutí nebo územní souhlas podle § 76 odst. 1 stavebního zákona. Žalovaný nesouhlasí s žalobcem, že jde o stavbu dle § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona. Soukromý karavan není prostředkem veřejné dopravy a skutečnost, že lze stát pod střechou stavby, není podstatná pro posouzení jejího charakteru. K otázce vlastnictví žalovaný uvádí, že žalobce v průběhu řízení vlastnictví stavby nerozporoval. K zahájení řízení o odstranění stavby není třeba souhlasu vlastníka pozemku. Je na vlastníku stavby, aby prokázal, že stavbu lze dodatečně povolit. V tomto případě nelze stavbu na předmětném pozemku realizovat. Pokud byl žalobce přesvědčen, že není vlastníkem stavby, měl v řízení tuto námitku uplatnit a uvést jméno stavebníka. Ani vlastník pozemku osobu stavebníka nezpochybnil.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

8. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud proto přistoupil k věcnému projednání žaloby. Při přezkumu napadeného rozhodnutí vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). O žalobě rozhodl soud bez jednání, neboť účastníci na výzvu soudu nesdělili nesouhlas s tímto postupem, a má se tedy za to, že s ním souhlasí (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlídnout z moci úřední, soud neshledal.

Zjištění vycházející z obsahu správního spisu

9. Stavební úřad obdržel dne 10. 7. 2017 podnět obce Č. V. k zahájení řízení o odstranění stavby, již postavil žalobce na pronajatém pozemku p. č. Xa. Stavební úřad oznámil zahájení řízení o nařízení odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona vlastníku pozemku P. H..
10. Dne 24. 8. 2017 proběhlo ústní jednání, jehož se účastnil žalobce i vlastník pozemku. V protokolu je uvedeno, že stavbu provedl žalobce jakožto nájemce pozemku, který je jejím vlastníkem. Usnesením ze dne 2. 10. 2017 bylo řízení o odstranění stavby přerušeno, neboť žalobce jako vlastník stavby podal žádost o dodatečné povolení stavby.
11. Rozhodnutím ze dne 26. 6. 2018 stavební úřad nařídil žalobci odstranění stavby. Součástí správního spisu je fotodokumentace stavby pořízená dne 30. 5. 2018. K odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 10. 2018 rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání.
12. Stavební úřad oznámením ze dne 2. 1. 2019 oznámil zahájení řízení o odstranění stavby žalobci a vlastníku pozemku. Dne 25. 1. 2019 proběhlo ústní jednání spojené s ohledáním na místě. V protokolu o jednání je popsáno, že jde o dřevěnou přízemní stavbu, která je cca ze ¾ otevřená a zčásti tvořená uzavřeným prostorem skladu, zastřešená sedlovou střechou. Je umístěna na pozemku p. č. Xa při jižní hranici, kde její jižní strana supluje funkci oplocení. Stavba odpovídá dokumentaci z roku 2017 vypracované Ing. P. K., kterou žalobce doložil k žádosti o dodatečné povolení stavby.
13. Žalobce podal dne 25. 1. 2019 námitky, v nichž obdobně jako v žalobě namítl, že s ohledem na § 79 odst. 2 písm. r) a § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona stavba nevyžadovala žádné rozhodnutí ani jiný úkon dle stavebního zákona a že není vlastníkem stavby. Poté byla do spisu založena nájemní smlouva uzavřená mezi vlastníkem pozemku p. č. Xa P. H. jako pronajímatelem a žalobcem jako nájemcem ze dne 31. 1. 2017. Předmětem nájmu byla východní část pozemku mimo volejbalové hřiště. Nájemní smlouva byla uzavřena na dobu neurčitou s tříměsíční výpovědní dobou. Žalobce se zavázal platit nájemné ve výši 1 Kč měsíčně. Strany sjednaly, že pronajímatel je oprávněn vstoupit na pozemek za účelem kontroly jeho užívání, musí to však předem oznámit žalobci. Žalobce byl povinen požádat o souhlas vlastníka pozemku k jakýmkoli úpravám na pozemku. Bylo sjednáno, že pokud bude žalobce chtít provádět stavební práce s předchozím souhlasem vlastníka pozemku, bude hradit náklady s tím spojené. V den skončení nájmu je žalobce povinen pozemek vyklidit. Dále vlastník pozemku P. H. doložil dodatek nájemní smlouvy ze dne 12. 5. 2019. V něm potvrdil, že v průběhu nájemního vztahu udělil žalobci výslovný souhlas k provedení přístřešku pro karavan se skladem náradí na pronajaté části pozemku, přičemž

žalobce prohlásil, že přístřešek je stavbou dočasnou, a zavázal se stavby na pozemku vzniklé jeho stavební činností odstranit na své náklady ke dni ukončení nájemní smlouvy, nebude-li dohodnuto jinak. Součástí správního spisu jsou též kopie výkresu situace, pohledů na stavbu, řezu objektu a půdorysu stavby ze srpna 2017 vypracované Ing. P. K. doložené v řízení o dodatečném povolení stavby a informace o pozemcích p. č. Xb, Xc a Xa.

14. Dne 27. 1. 2021 bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, které žalobce napadl odvoláním, v němž argumentoval obdobně jako v žalobě. O odvolání rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím.

Posouzení žalobních bodů

15. 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 vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.
16. Podle § 76 odst. 1 stavebního zákona umisťovat stavby nebo zařízení, jejich změny, měnit vliv jejich užívání na území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území lze jen na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, nestanoví-li zákon jinak.
17. Podle § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona rozhodnutí o umístění ani územní souhlas nevyžadují přístřešky o jednom nadzemním podlaží, které slouží veřejné dopravě, a jiné veřejně přístupné přístřešky do 40 m² zastavěné plochy a do 4 m výšky.
18. Podle § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu nevyžadují stavební záměry uvedené v § 79 odst. 2.
19. Podle § 104 odst. 1 písm. d) stavebního zákona ohlášení stavebnímu úřadu postačí u stavby do 70 m² celkové zastavěné plochy a do 5 m výšky s jedním nadzemním podlažím, podsklepené nejvýše do hloubky 3 m. Podle téhož ustanovení ve znění účinném do 31. 12. 2017 vyžadovaly ohlášení stavebnímu úřadu stavby do 50 m² celkové zastavěné plochy a do 5 m výšky s jedním nadzemním podlažím, podsklepené nejvýše do hloubky 3 m.
20. Podle § 108 stavebního zákona stavební povolení se vyžaduje u staveb všeho druhu bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak.
21. K tomu, aby mohl stavební úřad nařídít odstranění stavby, musí vědět, kdo je jejím vlastníkem [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 9. 9. 2011, čj. 7 As 92/2011-4, či ze dne 3. 3. 2020, č. j. 10 As 209/2018-34].
22. Žalobce argumentuje tím, že není vlastníkem stavby, neboť není zapsán jako vlastník pozemku v katastru nemovitostí a nemá zřízeno ani věcné právo stavby, z něhož by bylo možné odvozovat vlastnictví stavby.
23. Podle § 506 odst. 1 občanského zákoníku je součástí pozemku prostor nad povrchem i pod povrchem, stavby zřízené na pozemku a jiná zařízení s výjimkou staveb dočasných, včetně toho, co je zapuštěno v pozemku nebo upevněno ve zdech.
24. Žalobce pomíjí, že dle § 506 odst. 1 občanského zákoníku nejsou součástí pozemku stavby dočasné, a představují tak jednu z výjimek ze zásady *superficies solo cedit*. K těmto stavbám nabývá vlastnické právo stavebník okamžikem jejich vzniku. Institut stavby dočasné se uplatní právě pro stavby na cizím pozemku. Inspiračním zdrojem této právní úpravy byl §

297 a § 435 obecného zákoníku občanského (dále též „OZO“). Podle těchto ustanovení byly součástí nemovitosti (pozemku) stavby, které „byly na pozemku zřízeny s úmyslem, aby tam trvale zůstaly“, nikoli stavby, „které jsou na pozemku vystavěny s úmyslem, aby na něm nezůstaly trvale“. Jak konstatoval A. Randa, „označením ‚dočasné stavby na cizím pozemku zřízené‘ (často též *superaedifikáty* zvané) označujeme takové stavby, jež jsou zřízeny na cizích pozemcích s úmyslem, že nemají na nich zůstatí navždy, v protívě ku stavbám v § 297 ob. z. obč. uvedeným. Jsou to stavby rázu prozatímního, zřízené na základě smlouvy pachtovní anebo výprosy, které stavebník po uplynutí poměru pachtovního pokud se týče na požádání vlastníka pozemku jest povinen odkliditi (...)“. Jako příklad uvádí boudy ve veřejných sadech, kiosky v ulicích a na náměstích, pavilony na výstavištích či ochranné horské chaty (viz Randa, A. Právo vlastnické dle rakouského práva v pořádku systematickém. Praha, 1923, reprint Wolters Kluwer 2008). F. Rouček uvádí, že to, zda stavba byla či nebyla zřízena s úmyslem, aby na pozemku trvale zůstala, „se neposuzuje podle nějakého skrytého úmyslu (vlastníka nebo toho, kdo stavbu provedl), nýbrž podle okolností zjevně patrných (podle účelu)“. Součástmi tak nejsou „stavby zřízené jen v mezích omezeného užívacího práva stavebníkovy, jako stavby zřízené poživitelem (nebo pachtýřem, nájemcem, osobou oprávněnou z práva stavby). Rovněž tak součástmi nejsou stavby, z jejichž povahy sluší usuzovati na zmíněné zevně patrné okolnosti, vylučující onen úmysl, jako výstavní a slavnostní brány, tribuny, turistické chaty, ochranné boudy, tržní stánky, kiosky, nouzové kolonie u velkých měst, divadelní arény aj.“ (srov. Rouček, F., Sedláček, J. Komentář k československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi. Díl II. Praha: V. Linhart, 1935, s. 43 a s. 585 až 586).

25. Občanský zákoník kritérium pro posouzení dočasnosti neobsahuje. Možné přístupy k interpretaci tohoto pojmu nabízí odborná literatura [viz komentář k § 506 in Melzer, F., Tégl, P. a kol. Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III (§ 419 až 654). Praha: Leges, 2014]. V zásadě panuje shoda na tom, že hlediskem pro vymezení dočasné stavby není vymezení dočasné stavby podle stavebního zákona, resp. její povolení jako dočasné podle stavebního zákona (§ 2 odst. 3 stavebního zákona), a to s ohledem na § 1 odst. 1 občanského zákoníku, podle něhož je uplatňování veřejného práva nezávislé na uplatňování soukromého práva. Je třeba vzít též v úvahu, že pojem stavby ve smyslu stavebního zákona je odlišný od stavby ve smyslu soukromoprávním, navíc by takové kritérium nebylo možné aplikovat u staveb, u nichž stavební zákon nevyžaduje rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon toto rozhodnutí nahrazující, resp. staveb postavených bez takového rozhodnutí (k odlišení dočasnosti stavby z hlediska stavebního zákona a občanského práva viz též např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 5. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2261/2001, či rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2020, č. j. 10 As 200/2020-32). Kritérii, která se nabízí, jsou tedy kritéria soukromoprávní. Jedním z kritérií, které ukazuje na úmysl stavebníka mít stavbu na pozemku jako dočasnou, je dočasnost právního titulu, na jehož základě je stavba postavena, například nájmu. Ta byla vnímána jako podstatné kritérium za účinnosti OZO, který ovšem výslovně stanovil subjektivní kritérium úmyslu (viz výše citovaná literatura k OZO). Dočasnost právního titulu k užívání pozemku hrála významnou roli z hlediska právního režimu stavby i za účinnosti zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013 [viz P. Koukal k § 506 in Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654), 2. vydání, 2022]. Kritérium založené na dočasnosti právního titulu však postrádá publicitu vůči třetím osobám. Z tohoto pohledu se jeví jako vhodnější kritérium objektivní (vnějšího zdání), tedy jak se stavba jeví navenek, zda jako trvalá, či dočasná, což se podává např. ze způsobu vedení stavby, stavebně-technické konstrukce atd. Není nicméně vyloučena ani kombinace

tohoto kritéria s kritériem dočasnosti právního titulu (viz komentář E. Dobrovolné a M. Králíka v komentáři k rozsudku NSS č. j. 10 As 200/2020-32 in Bulletin advokacie, 12/2020). Kritérium objektivní a subjektivní budou ostatně v řadě případů v souladu.

26. Z prvostupňového a napadeného rozhodnutí, která z hlediska soudního přezkumu tvoří jeden celek, je patrné, že správní orgány považovaly žalobce za vlastníka stavby jakožto stavebníka dočasné stavby na cizím pozemku. K námitce žalobce, že není vlastníkem stavby, stavební úřad poukázal zejména na nájemní smlouvu a dodatek k nájemní smlouvě předložené vlastníkem pozemku. Konstatoval, že žalobce byl podle nich oprávněn vybudovat na pronajatém pozemku stavbu přístřešku pro karavan se skladem nářadí jako dočasnou stavbu, která bude ke dni ukončení nájmu na náklady žalobce odstraněna. Žalovaný posouzení stavebního úřadu aproboval. Kromě nájemní smlouvy a dodatku poukázal na podnět obce Č. V., včetně fotodokumentace, a na protokol z místního šetření, při němž vlastník pozemku potvrdil, že stavebníkem a vlastníkem stavby je žalobce.
27. Soud předně uvádí, že skutečnost, že žalobce není vlastníkem pozemku, na němž je stavba umístěna, je plně v souladu s tímto posouzením, neboť institut dočasné stavby zakotvený v § 506 odst. 1 občanského zákoníku dopadá na případy staveb na cizím pozemku. Posouzení stavby jako dočasné stavby na cizím pozemku nevylučuje ani to, že pozemek, na němž se stavba nachází, není dle údajů katastru nemovitostí zatížen žádným věcným právem ve prospěch žalobce (právem stavby jako věcným právem dle § 1240 občanského zákoníku). Vlastnické právo k dočasné stavbě na cizím pozemku vzniká jejímu stavebníkovi současně s faktickým vznikem stavby jako věci v právním smyslu. Posouzení stavby jako dočasné stavby ve vlastnictví žalobce neodporuje, že stavbu prováděl jakožto nájemce části pozemku. Je tomu právě naopak, neboť dočasná stavba na cizím pozemku je typicky realizována na základě nájmu jakožto dočasného právního titulu s tím, že po skončení nájmu bude nájemcem odstraněna. Ačkoli, jak je výše uvedeno, by dočasnost právního titulu neměla být jediným kritériem dočasnosti stavby sama o sobě, v daném případě je dočasný právní titul též plně v souladu se stavebně technickým provedením stavby, která je toliko jednoduchou dřevěnou konstrukcí. To je zřejmé z fotodokumentace, popisu stavby v protokolu o jednání ze dne 25. 1. 2019 a pohledů a řezů ze srpna 2017, které jsou součástí správního spisu. Kritérium subjektivní a objektivní tak vede ke shodnému závěru. Předložený dodatek k nájemní smlouvě potvrzuje, že stavbu jako dočasnou vnímali též žalobce, který ji jakožto nájemce se souhlasem vlastníka provedl na pronajatém pozemku, a vlastník pozemku. Ačkoli text nájemní smlouvy výslovně neřešil režim případných budoucích staveb na pronajaté části pozemku, nájemní smlouva ze dne 31. 1. 2017, která je ze své podstaty pouze dočasným právním titulem, předpokládala předchozí souhlas vlastníka pozemku s provedením stavebních prací. V následně sepsaném dodatku k nájemní smlouvě ze dne 12. 5. 2019, na který poukázal stavební úřad, strany potvrdily, že vlastník pozemku v průběhu nájemního vztahu udělil žalobci výslovný souhlas k provedení stavby přístřešku pro karavan se skladem nářadí, který je dočasnou stavbou. To koresponduje i s tím, že již v protokolu o ústním jednání ze dne 24. 8. 2017 podepsaném žalobcem a vlastníkem pozemku je uvedeno, že stavba je ve vlastnictví žalobce, který ji jakožto nájemce provedl. Žalobce neuvedl žádné skutečnosti, které by závěr o dočasnosti stavby vyvracely.
28. Je však třeba dát za pravdu žalobci v tom, že i nájemce pozemku může mít zájem na legalizaci stavby, která je jeho součástí, a že pro určení vlastnického práva ke stavbě není rozhodné, že žalobce usiloval o její legalizaci, resp. související změnu územního plánu.

V tomto směru je tedy třeba závěr správních orgánů korigovat. Závěr o tom, že žalobce je vlastníkem stavby, nicméně s ohledem na výše uvedené ob stojí. Soud proto neshledal první žalobní bod důvodným.

29. Soud se neztotožnil ani s námitkou žalobce, že správní orgány neuvedly, jaké rozhodnutí vyžadované stavebním zákonem stavba postrádá. Správní orgány odmítly argumentaci žalobce, že jde o stavbu dle § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona, která by nevyžadovala rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas a ve spojení s § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona ani ohlášení. Žalovaný jasně uvedl, že stavba dle § 76 odst. 1 stavebního zákona vyžadovala územní souhlas nebo územní rozhodnutí, neboť nešlo o stavbu vyjmenovanou v § 79 odst. 2 stavebního zákona, a ohlášení dle § 104 odst. 1 písm. d) stavebního zákona.
30. Soud souhlasí se správními orgány, že nejde o stavbu dle § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona. Stavba sice odpovídá rozměrovým kritériím uvedeným v tomto ustanovení, nejedná se však o veřejně přístupný přístřešek.
31. Jak vyplývá z judikatury, přístřeškem je zpravidla pozemní stavba menších rozměrů, která je zastřešena, avšak nemá souvislý obvodový plášť, což umožňuje volný pohyb dovnitř a ven (viz rozsudek NSS ze dne 9. 2. 2022, č. j. 7 As 48/2020-53). Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 25. 5. 2021, č. j. 54 A 183/2018-40, poukázal na vymezení pojmu v publikaci PERGOLA, PŘÍSTŘEŠEK. Metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj ČR. Praha: 2018, která vymezuje přístřešek jako stavbu ve smyslu stavebního zákona, která je „*zastřešenou stavbou bez obvodových svíslých konstrukcí (některých nebo všech)*“ určenou ke konkrétnímu účelu a jako „*objekt polooodkrytý, tj. samostatný pozemní stavební objekt, jehož stavební konstrukce nejen vytvářejí nosnou soustavu, ale i částečně jej ohraničují; objekt se pak svým charakterem blíží budově, neboť má zastřešení a popřípadě i některou ze stěnových konstrukcí.*“
32. Soud souhlasí se stavebním úřadem, že stavebně technické provedení stavby výše uvedenému vymezení přístřešku neodpovídá, neboť stavba zahrnuje též souvislým obvodovým pláštěm plně uzavřený prostor „skladu náradí“. Z hlediska rozměrů (dle předloženého půdorysu 2 030 x 3 075 mm) nejde o část zcela zanedbatelnou. Stavba není v této části ani veřejně přístupnou, jestliže sám žalobce uvádí, že jde o uzamykatelný sklad náradí a zámek na dveřích brání odcizení uskladněných věcí. Skutečnost, že žalobce umožňuje v uzavřeném uzamykatelném skladu uložení sportovního vybavení pro přilehlé hřiště, z této části stavby nečiní prostor veřejně přístupný, tedy bez dalšího přístupný předem neomezenému okruhu osob. Jestliže část stavby neodpovídá kritériím vymezeným v § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona, nemůže se na stavbu tato výjimka z posouzení stavebním úřadem uplatnit. Výjimky se vztahují pouze na stavby vyjmenované v § 79 odst. 2 stavebního zákona, nikoli na jiné stavby zde neuvedené.
33. Soud se též ztotožňuje s žalovaným, že přístřešek pro parkování karavanu ve vlastnictví fyzické osoby se skladem a prostorem pro posezení na pozemku fyzické osoby vymezeném oplocením nelze s ohledem na účel stavby a její využití považovat za *veřejně přístupný* ve smyslu § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona. Ačkoli uvedené ustanovení pro jiné veřejně přístupné přístřešky nestanoví konkrétní účel, musí jít o přístřešky svým účelem určené k využití veřejností a tato povaha musí být objektivně seznatelná. Z fotografií vyplývá, že stavba v souladu se svým hlavním účelem a stavebně technickým provedením slouží jako zázemí pro zaparkovaný karavan. Oplocený pozemek se z hlediska veřejnosti jeví jako

zahrada určená k individuální rekreaci obyvatelům odstaveného karavanu. To, že pozemek je využíván jako zahrada, uvedl žalobce též ve svém návrhu na pořízení změny územního plánu, který je součástí správního spisu. Z pohledu veřejnosti nelze nikterak seznat, že vlastník nebo nájemce pozemku a vlastník stavby bez dalšího souhlasí se vstupem na tuto část pozemku a užíváním stavby neomezeným předem neurčeným okruhem osob a že kdokoli může na předmětnou část pozemku libovolně vstoupit a stavbu na něm umístěnou (resp. její menší část mimo prostor určený pro karavan a uzavřený sklad) využít. Na tom nic nemění skutečnost, že oplocení či pevná stěna stavby pozemek zcela neuzavírají. Nic nenásvědčuje tomu, že by kdokoli měl mít právo volného vstupu na část pozemku, na níž se stavba nachází, např. že by se jednalo o veřejné prostranství, jehož vznik předpokládá mimo jiné souhlas vlastníka pozemku (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 6. 2019, sp. zn. 22 Cdo 2378/2016). Pozemek není veřejně přístupným prostorem jen proto, že není (zcela) oplocený. Evidence způsobu využití pozemku v katastru nemovitostí není závazným údajem a evidovaný způsob využití pozemku nevypovídá o faktické veřejné přístupnosti pozemků (viz rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2021, č. j. 9 Afs 7/2021-31). Ačkoli dle výpisu z katastru nemovitostí je pozemek p. č. Xa evidován se způsobem využití ostatní komunikace, z fotografií je patrné, že předmětná část pozemku nesplňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace dle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Nejde ani o pozemek, přes který by mohl každý volně procházet dle § 63 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a to již proto, že je ve vlastnictví fyzické osoby. K sousednímu pozemku p. č. Xc ve vlastnictví obce stavba přiléhá svou plnou jižní stěnou, která supluje funkci oplocení (viz protokol z ústního jednání spojeného s ohledáním na místě ze dne 25. 1. 2019, výkres situace Ing. P. K. a fotografie stavby). S ohledem na výše uvedené tedy nelze stavbu považovat za veřejně přístupný přístřešek dle § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona. Soud nadto souhlasí s žalovaným, že ani případná možnost ukrýt se před deštěm v části přístřešku neznamena, že přístřešek jako celek je veřejně přístupným přístřeškem, jak předpokládá § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona.

34. Jelikož nejde o stavbu dle § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona ani dle jiného ustanovení § 79 odst. 2 stavebního zákona, vyžadovala stavba územní souhlas [§ 96 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 104 odst. 1 písm. d) stavebního zákona], případně územní rozhodnutí (§ 76 odst. 1 stavebního zákona) či veřejnoprávní smlouvu (§ 78a stavebního zákona). Jelikož nešlo o stavbu uvedenou v § 79 odst. 2 stavebního zákona, která nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení dle § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, ani jinou stavbu vymezenou v § 103 odst. 1 stavebního zákona, vyžadovala ohlášení dle § 104 odst. 1 písm. d) stavebního zákona. Námitka žalobce, že nebylo možné uložit odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, neboť stavba nevyžadovala územní rozhodnutí, územní souhlas, stavební povolení ani ohlášení, tedy není důvodná.
35. Závěry vyslovené v nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. I ÚS 1956/19, na které žalobce odkazuje, na danou věc nedopadají, neboť nejde o případ, kdy by ponechání stavby závažně nezasahovalo do veřejného práva a její odstranění představovalo zcela nepřiměřený zásah do vlastnického práva žalobce. V tomto případě nedošlo k tomu, že by stavba změnou právní úpravy jako celek spadala do tzv. volného režimu, kdy by skutkové okolnosti případu svědčily o zcela marginálním překročení předpisů ze strany žalobce nebo kdy by se různým postupem stavebního úřadu ve vztahu ke stavebníkům v obdobném postavení stalo obsoletním vydané územní rozhodnutí. Žalobce v žalobě neuvedl, v jakém směru a z jakého důvodu by se citované závěry Ústavního soudu měly ve vztahu

k posuzované stavbě uplatnit, a proto se soud nemůže k této námitce blíže vyjádřit. Není na místě, aby soud za žalobce spekulativně argumenty domýšlel, neboť tím by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci jeho advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78).

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

36. Vzhledem k tomu, že soud neshledal žalobní body důvodnými a nezjistil ani žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, byla žaloba zamítnuta jako nedůvodná (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
37. Soud neprovedl důkaz prvostupňovým a napadeným rozhodnutím ani protokolem ze dne 23. 1. 2019, neboť jsou součástí správního spisu, který měl soud k dispozici a jehož obsah není předmětem dokazování (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Soud neprovedl jako důkaz informaci o pozemku p. č. Xa, neboť skutečnosti, které jí měly být prokázány, nebyly mezi stranami sporné a s ohledem na výše uvedený právní názor nebyly ani rozhodné pro posouzení věci. Výpis z katastru nemovitostí LV Xd, na němž je zapsán pozemek p. č. Xa, byl nadto součástí správního spisu.
38. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl v řízení úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady na běžnou administrativní činnost.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 24. března 2022

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu