



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudkyně Veroniky Juříčkové a soudce Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Z. Š.**, zastoupeného JUDr. Lubomírem Poláchem, advokátem, sídlem Zámecké nám. 42, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 6. 2023, č. j. KUZL 50202/2023, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 11. 2024, č. j. 31 A 71/2023-40,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Magistrát města Zlína jako stavební úřad rozhodnutím ze dne 16. 2. 2023 podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „stavební zákon 2006“) nařídil žalobci odstranění celkem čtyř objektů umístěných na pozemku parc. č. XA v k. ú. Š., jelikož byly provedeny bez příslušného opatření stavebního úřadu, a nebyly dodatečně povoleny. Jednalo se o dvě staveništní buňky o rozměrech 4,5 x 2,5 x 3,5 m uložené na betonovém základu, který byl umístěn v terénu. Před jejich vstupem byla terasa o rozměrech 2,5 x 1 m. Buňka č. 1 byla na pozemek umístěna v roce 2005, buňka č. 2 v roce 2011. Dalším objektem byla maríngotka umístěná na pozemek v roce 1997 o rozměrech 2,5 x 5 x 3,5 m, před jejímž vstupem se nacházelo dřevěné schodiště.

Čtvrtým objektem byl dřevěný domek o rozměrech 3 x 3 x 3 m umístěný na kovové konstrukci zabetonované do betonového základu. Ten byl na pozemku postaven v roce 2008.

[2] Žalovaný odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[3] Rozhodnutí o odvolání napadl žalobce žalobou, v níž rozporoval nutnost opatření stavebního úřadu pouze u objektu maringotky a staveništní buňky č. 1, krajský soud se proto napadeným rozhodnutím zabýval pouze ve vztahu k těmto objektům.

[4] Krajský soud námitku, podle níž k umístění dotčených staveb nebylo v té době nezbytné povolení ani jiné opatření stavebního úřadu, posuzoval v režimu zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „stavební zákon 1976“), resp. prováděcích předpisů k tomuto zákonu. Ve vztahu k maringotce bylo rozhodné vymezení stavby v § 1 odst. 1 vyhlášky č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebním řádu. Pro staveništní buňku č. 1 byla rozhodná definice stavby v § 139b odst. 1 stavebního zákona 1976. Definice v uvedených právních předpisech jsou však obsahově shodné; definice nestanovují žádné velikostní parametry ani technický způsob provedení stavby. Soud dospěl k závěru, že maringotka i staveništní buňka č. 1 naplňují definici stavby dle citovaných předpisů.

[5] Podle stavebního zákona 1976 každá stavba vyžadovala stavební povolení, pokud zákon nestanovil jinak. Žádná výjimka se na maringotku ani staveništní buňku č. 1 nevztahovala.

[6] Krajský soud proto uzavřel, že maringotka i staveništní buňka č. 1 vyžadovaly opatření stavebního úřadu, kterými žalobce nedisponoval. Jelikož v zákonem stanovené lhůtě nepodal žádost o dodatečné povolení staveb, nebyly stavby ani dodatečně povoleny. Správní orgány tak nařídily odstranění objektů na pozemku žalobce v souladu se zákonem.

[7] Na uvedeném závěru nic nemění nepodložené tvrzení žalobce, že jej v minulosti úředníci stavebního úřadu ubezpečovali o tom, že takové opatření není třeba.

[8] Z uvedených důvodů krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[9] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost podle § 102 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“).

[10] V kasační stížnosti stěžovatel zdůraznil, že řízení o odstranění stavby bylo zahájeno v roce 2021, tedy více než 20 let od chvíle, kdy takto začal stěžovatel v dobré víře pozemek užívat. Stěžovatel a jeho rodina si za tu dobu k danému místu vytvořili citovou vazbu.

[11] Pro nařízení odstranění výrobků plnicích funkcí stavby nebyly dány zákonné předpoklady.

[12] Ustanovení vyhlášky č. 85/1976 Sb., z nichž vycházel krajský soud, jsou obecná, nejsou však bezbřehá. Podle stěžovatele musí jít o věc vzniklou stavební činností. S odkazem na judikaturu Ústavního soudu stěžovatel uvedl, že pro stavební činnost je charakteristické, že vyžaduje zvláštní odborné znalosti a dovednosti a že jí nebo jejím výsledkem mohou být dotčeny veřejné zájmy. S odkazem na další judikaturu pak uvedl, že stavba může vzniknout

pokračování

nejen tzv. mokrým procesem (zděním nebo litím), ale i pracemi ryze tesařskými nebo truhlářskými, při nichž jsou jednotlivé stavební prvky spojovány čepy, hřebíky, ale i jinak.

[13] Dle stěžovatele správní orgány i krajský soud vyložily ustanovení právních předpisů extenzivně. Rozšíření okruhu záměrů, na které měla dopadat povinnost mít povolení, i na výrobky bez ohledu na to, jakou funkci plní, tak vnímá stěžovatel jako retroaktivní působení práva a protiústavní zásah do svých vlastnických práv. Stěžovatel nebyl povinen v takovém případě strpět výkon veřejné moci na svůj úkor.

[14] Důkazní břemeno bylo na správních orgánech, nikoli na stěžovateli. Krajský soud sice poukázal na to, že stěžovatel tvrzení o ujištění úředníky stavebního úřadu ničím nepodložil, splnění podmínek pro vydání nařizujícího rozhodnutí však měl prokázat správní orgán.

[15] Pokud existovaly dva srovnatelné výklady, soud měl aplikovat výklad pro stěžovatele příznivější, neboť se jedná o řízení zahájené z moci úřední, v němž byla stěžovateli uložena povinnost.

[16] Stěžovatel připustil, že dle současné právní úpravy ve spojení s regulativy územního plánu by objekty na pozemek dost pravděpodobně umístěny být nemohly a že využití pozemku jako soukromé zahrady se ze současných urbanistických či přírodních hledisek může jevit jako nevhodné. I přesto je ale stěžovatel přesvědčen, že při umístění příslušných objektů na předmětný pozemek a jejich následném užívání žádný předpis neporušil. Změna judikatury nemůže vést po dvaceti letech pokojného užívání k represí v podobě rozhodnutí nařizujícího objekty odstranit.

[17] **Žalovaný** ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že správní rozhodnutí i rozsudek krajského soudu jsou v souladu se zákonem. Objekt maringotky byl z hlediska stavebního zákona 1976 stavbou, a to stavbou jednoduchou pro individuální rekreaci. Stavbou byla i staveništní buňka č. 1. Oba objekty vyžadovaly opatření stavebního úřadu. Tvrzení stěžovatele, že mu na stavebním úřadu byly poskytnuty nesprávné informace, označil žalovaný za účelové a nepravděpodobné. Žalovaný dále nesouhlasil, že by mělo být zohledněno, že stěžovatel stavby užíval pokojně více než 20 let, a že by proto stavby nemohly být odstraněny.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[19] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[20] Z kasační stížnosti není zřejmé, zda se jednotlivé námitky a argumentace vztahují ke staveništní buňce č. 1 i maringotce, soud proto vycházel z toho, že stěžovatel uplatňuje stejnou argumentaci k oběma objektům.

[21] Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona 2006 *stavební úřad nařídí odstranění stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, pokud stavba nebyla dodatečně povolena.*

[22] Stěžovatel nerozporuje skutečnost, že staveništní buňka č. 1 a maringotka byly na pozemek umístěny bez rozhodnutí či opatření stavebního úřadu a že je užíval dlouhodobě, a to k rekreaci. Potvrzuje to i stížní argumentace. Sporná není ani skutečnost, že objekty nebyly povoleny. Sporná je pouze právní otázka, zda dotčené objekty byly v době svého umístění stavbou, resp. zda byly stavbou vyžadující povolení nebo jiné opatření stavebního úřadu ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona 2006. Stěžovatel setrval na svém tvrzení, že objekty nebyly stavbou. Jednalo se podle něj o výrobky plnící funkci stavby, které v režimu stavebního zákona 1976 stavbami nebyly.

[23] Podle § 1 odst. 1 vyhlášky č. 85/1976 Sb platilo, že za stavbu se považují veškeré stavby, bez zřetele na jejich a) stavebně technické provedení, např. budovy, věže, stožáry, zásobníky, nádrže, studny, komunikace, tunely, mosty a lávky, nástupiště a rampy, jeřábové dráhy, podzemní i nadzemní vedení, tribuny, zdi, oplocení, pomníky, b) účel, např. stavby pro bydlení, občanského vybavení, stavby pro výrobu a skladování, pro dopravu, rozvod energií, stavby pro vodní hospodářství, stavby a zařízení pro civilní obranu, stavby pro rekreaci, c) dobu trvání.

[24] Podle § 139b odst. 1 stavebního zákona 1976, platilo, že za stavbu se považují veškerá stavební díla bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání. Podle § 139 odst. 5 písm. b) stavebního zákona 1976 ve znění účinném v době umístění buňky č. 1 platilo, že jednoduchými stavbami jsou stavby pro individuální rekreaci.

[25] Podle § 55 stavebního zákona 1976 ve znění účinném v době umístění maringotky platilo: (1) Stavební povolení se vyžaduje, pokud tento zákon a prováděcí předpisy k němu nebo zvláštní předpisy nestanoví jinak, u staveb všeho druhu bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání; stavební povolení se vyžaduje též u změny staveb, zejména u přístavby, nástavby a stavebních úprav. (2) Ohlášení stavebnímu úřadu postačí a) u drobných staveb, které plní doplňkovou funkci ke stavbě hlavní a které nemohou podstatně ovlivnit životní prostředí; b) u stavebních úprav, kterými se nemění vzhled stavby, nezasahuje se do nosných konstrukcí stavby, nemění se způsob užívání stavby a neobrožují se zájmy společnosti; c) u udržovacích prací, jejichž provedení by mohlo ovlivnit stabilitu stavby, požární bezpečnost stavby, její vzhled nebo životní prostředí a u všech udržovacích prací na stavbě, která je kulturní památkou.

[26] Podle § 55 stavebního zákona 1976 ve znění účinném v době umístění buňky č. 1 platilo: (1) Stavební povolení se vyžaduje, pokud tento zákon a prováděcí předpisy k němu nebo zvláštní předpisy nestanoví jinak, u staveb všeho druhu bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání; stavební povolení se vyžaduje též u změn dokončených staveb. (2) Ohlášení stavebnímu úřadu postačí a) u drobných staveb, b) u stavebních úprav, kterými se nemění vzhled stavby, nezasahuje se do nosných konstrukcí stavby, nemění se způsob užívání stavby.

[27] Podle právních úprav účinných v době umístění sporných objektů tedy platilo, že zásadně všechny stavby vyžadují stavební povolení; u některých staveb postačí ohlášení stavebnímu úřadu. Jak již bylo uvedeno, stěžovatel nijak nerozporoval skutečnost, že žádné

pokračování

povolení stavebního úřadu pro realizaci objektů staveništní buňky č. 1 a maringotky neměl, resp. že o povolení nežádal a realizaci objektů ani neohlášoval.

[28] Judikatura Nejvyššího správního soudu při výkladu pojmu stavba dle § 139b odst. 1 stavebního zákona 1976 uvádí, že pro posouzení, zda jde o stavbu, je nerozhodné, z jakého je materiálu, jak důkladně je provedena, k jakému účelu má sloužit či zda se jedná o stavbu dočasnou nebo trvalou; nerozhodný v tomto ohledu je též způsob spojení stavby se zemí v občanskoprávním smyslu dělení věcí na movité a nemovitosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2008, č. j. 7 As 17/2007 - 59). Z uvedené judikatury ostatně v kasační stížnosti cituje i stěžovatel. Vzhledem k podobnosti vymezení stavby uvedených v § 1 odst. 1 vyhlášky č. 85/1976 Sb. a § 139b odst. 1 stavebního zákona 1976 není důvod se domnívat, že by se uvedená interpretace nemohla vztahovat na vymezení stavby uvedené v § 1 odst. 1 vyhlášky č. 85/1976 Sb.

[29] Argumentaci stěžovatele tedy lze přisvědčit v tom ohledu, že stavba je výsledkem stavební činnosti, která nemusí spočívat jen ve zdění, ale může zahrnovat i jiné stavební postupy. To koneckonců vyplývá již z citovaných ustanovení § 1 odst. 1 vyhlášky č. 85/1976 Sb. a § 139b odst. 1 stavebního zákona 1976, podle nichž není určující stavebně technické provedení, jakým je stavba realizována. Tato argumentace stěžovatele a jím citovaná judikatura však nijak nepopírá závěr učiněný žalovaným a potvrzený krajským soudem, že staveništní buňka č. 1 a maringotka jsou stavbou. Stěžovatel ani nepodává žádný konkrétní argument, který by vysvětloval, proč staveništní buňka č. 1 a maringotka nemohou spadat pod výše uvedené vymezení stavby.

[30] Z argumentace stěžovatele vyplývá jeho přesvědčení, že staveništní buňka č. 1 a maringotka jsou výrobky plnící funkci stavby, které v režimu stavebního zákona 1976 stavbami nebyly. Ani tomuto argumentu však Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Stavební zákon 1976 (ani jeho prováděcí vyhláška č. 85/1976 Sb.) jako stavby nevyklučoval objekty, které byly na místě smontovány, ani objekty, které byly určitým stavitelským postupem zhotoveny či sestaveny mimo staveniště a na místo případně dopraveny a tam instalovány. Ani výše citované závěry judikatury nesvědčí tomu, že by takové objekty neměly být podřazeny pod stavební díla vzniklá stavební činností. Skutečnost, že stavební zákon 1976 či prováděcí vyhláška č. 85/1976 Sb. explicitně nepracovaly s pojmem výrobku plnícího funkci stavby, jak tomu je v § 2 odst. 3 stavebního zákona 2006 ve znění od 1. 1. 2013 a v § 5 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, na tom nic nemění. Doplnění legální definice stavby v pozdějších úpravách bylo zjevně jen zpřesněním definice, nikoli jejím rozšířením. Navíc nelze opomenout, že konstrukční základy obou objektů byly realizovány na místě – nesporně opět stavební činností.

[31] Nejvyšší správní soud proto souhlasí se závěrem žalovaného a krajského soudu, že oba objekty: (i) staveništní buňka č. 1 uložená na betonovém základu umístěném v terénu, s terasou před vchodem, a (ii) maringotka s dřevěným schodištěm před vstupem, spadají pod vymezení stavby dle dobových předpisů. Stěžovatel ani nijak nevysvětluje, na základě jaké argumentace z jím citované judikatury dovozuje, že staveništní buňka č. 1 a maringotka stavbami ve smyslu stavebního práva nejsou, resp. proč postup, kterým byly objekty staveništní buňky č. 1 a maringotky realizovány, nelze podřadit pod stavební činnost ve smyslu stavebního práva.

[32] Není ani zřejmé, jak stěžovatel myslí svůj argument, že správní orgány a krajský soud rozšířily okruh povolovaných záměrů i na výrobky bez ohledu na to, jakou funkci plní. Jak

již bylo uvedeno, pro vymezení stavby dle § 1 odst. 1 vyhlášky č. 85/1976 Sb. a § 139b odst. 1 stavebního zákona 1976 není účel rozhodný. Stěžovatel nenamítal nic konkrétního, co by sporné objekty vzhledem k jejich účelu či funkci mohlo vyloučit z definice stavby. Stěžovatel naopak nezpochybnil, resp. výslovně připustil, že objekty užíval k individuální (rodinné) pobytové rekreaci. To je přitom jeden z účelů, které stavby typicky plní.

[33] Pokud jde o aspekt dotčení veřejných zájmů, uvedený ve stěžovatelem citovaných pasážích judikatury, již žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že pozemek, na němž jsou staveništní buňka č. 1 a maringotka umístěny, náleží do nezastavěného území a plochy, která má sloužit podpoře ekologické stability (str. 5 rozhodnutí žalovaného). Dotčení veřejných zájmů tedy žalovaný přinejmenším v obecné rovině vysvětlil. Ani v tomto ohledu není zřejmé, co stěžovatel ve vztahu k objektům, u nichž bylo nařízeno odstranění, z jím citované judikatury dovozuje.

[34] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené neshledal, že v ústřední otázce, co je stavbou, došlo ke změně judikatury nebo k retroaktivnímu působení práva.

[35] Stěžovatel dále namítal, že důkazní břemeno leželo na správních orgánech. Dokazování však slouží ke zjišťování skutkových okolností a ty, jak již Nejvyšší správní soud uvedl, v projednávaném případě nebyly sporné. V projednávané věci byla sporná právní otázka, zda staveništní buňka č. 1 a maringotka jsou stavbami ve smyslu stavebního práva. Pokud se stěžovatel ohrazuje proti argumentaci krajského soudu, že nedoložil jím tvrzené ujištění stavebního úřadu, že povolení zapotřebí nebylo, Nejvyšší správní soud musí především poukázat na skutečnost, že krajský soud uvedl, že případné ujištění úředníků stavebního úřadu nemohlo nic změnit na závěru, že objekty jsou stavbou. Pokud by totiž taková nezávazná informace, obsahově rozporná se zákonem, stavebním úřadem stěžovateli opravdu poskytnuta byla, stejně by tato skutečnost nemohla nepovolené stavby legalizovat.

[36] Stejně tak nemůže nepovolené stavby legalizovat skutečnost, že je stěžovatel se svou rodinou dvacet let užíval. Nejvyšší správní soud proto neshledal ani namítanou nepřípustnost zásahu do vlastnického práva.

[37] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud nepochybil, shledal-li stěžovatelovu žalobu nedůvodnou a zamítl ji.

IV. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud námitky stěžovatele neshledal důvodnými, proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[39] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto dle uvedených ustanovení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, který právo na náhradu nákladů řízení má, nevznikly v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti.

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

pokračování

V Brně dne 13. srpna 2025

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu