



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Tomáše Kocourka a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **JUDr. P. S.**, zastoupený Mgr. Tomášem Hrstkou, advokátem se sídlem 17. listopadu 238, Pardubice, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 8. 2024, č. j. KUKHK-18750/UP/2024 (OS), o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. 10. 2024, č. j. 30 A 58/2024-47,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce na svém pozemku parc. č. XA (po rozdělení nyní evidovaný jako pozemek parc. č. XB) v katastrálním území O. u J. realizoval dle svých slov „veřejně přístupný přístřešek“ ve smyslu § 79 odst. 2 písm. r) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon z roku 2006“), označený jako „budova pro využití zejména v souvislosti s rybolovem“ (dále jen „stavba“). Městský úřad Jičín, odbor stavební úřad (dále jen „stavební úřad“), po provedení kontrolní prohlídky dne 15. 8. 2023 dospěl k závěru, že stavebně-technické provedení stavby o ploše 40 m² a výšce 2,7 m neodpovídá zákonnému vymezení pojmu „veřejně přístupný přístřešek“, a stavbu tak nebylo možné realizovat v tzv. volném režimu. Stavební úřad proto rozhodnutím ze dne 2. 5. 2024,

č. j. MuJc/2024/12344/SU/Mez, nařídil podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006 její odstranění.

[2] Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou ke Krajskému soudu v Hradci Králové, který ji v záhlaví citovaným rozsudkem zamítl.

[3] Krajský soud se neztotožnil s argumentací žalobce, že správní orgány nesprávně vyložily pojem „veřejně přístupný přístřešek“. Ve svém posouzení se zabýval použitím metodické pomůcky s názvem *PERGOLA, PŘÍSTŘEŠEK. Metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj ČR. Praha: 2018* (dále jen „metodická pomůcka MMR“) pro účely výkladu předmětného neurčitého právního pojmu, relevancí zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „stavební zákon z roku 2021“), jakož i judikaturou správních soudů. Krajský soud přisvědčil závěru žalovaného, že relevantním kritériem pro posouzení, zda se jedná o veřejně přístupný přístřešek, je jeho stavebně-technické provedení. V tomto kontextu krajský soud upozornil zejména na rozdělení vnitřního prostoru na tři samostatné části, z nichž každá je od venkovního prostoru oddělena zamykatelnými dveřmi, což je podle něj v rozporu s definičními znaky pojmu. Nad rámec nutného posouzení krajský soud dospěl rovněž k závěru, že s ohledem na zjištěné skutkové okolnosti, zejména výskyt informačních tabulí s nápisem „vstup zakázán“ a „soukromý pozemek“, nelze považovat posuzovanou stavbu za přístupnou veřejnosti (správní orgány to neřešily). Krajský soud dále souhlasil s žalovaným, že napojení stavby na elektrickou síť obce je samo o sobě rozporné s § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona z roku 2006, jelikož samotná elektrická přípojka by povolení v rámci územního řízení vyžadovala. S ohledem na vše uvedené krajský soud ve shodě se správními orgány uzavřel, že stavba žalobce nesplňuje podmínky pro podřazení pod pojem „veřejně přístupný přístřešek“ dle § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona z roku 2006, a vyžaduje proto rozhodnutí o umístění stavby dle § 79 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 a následné ohlášení dle § 104 odst. 1 písm. d) téhož zákona, což v posuzované věci nenastalo. Byly tak naplněny všechny zákonné předpoklady vymezené v § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006 pro odstranění stavby.

[4] Krajský soud dále nedal za pravdu ani další argumentaci žalobce. Nesouhlas správního orgánu s právním názorem žalobce nepovažoval soud za porušení zásady legitimního očekávání, ani porušení zásady legality.

II. Argumentace účastníků řízení

[5] Žalobce (stěžovatel) brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.).

[6] Stěžovatel nejprve namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Tu spatřuje v tom, že soud nijak nevypořádal jeho námitku, že pojem „veřejně přístupný přístřešek“ nemá jasně stanovený obsah. Dále shledává rozpor mezi východisky a závěry krajského soudu, který na jednu stranu založil své rozhodnutí na tom, že stavba neodpovídá stavebně-technickým charakteristikám uvedeným v metodické pomůcce MMR, ačkoli

pokračování

zároveň připustil, že pojem „veřejně přístupný přístřešek“ nemá pevně stanovené stavebně-technické charakteristiky. Stěžovatel rovněž poukazuje na to, že se krajský soud nevypořádal s jeho argumentací ohledně existující objektivní nejistoty, zda daná stavba splňuje znaky „veřejně přístupného přístřešku“, a aplikace zásady *in dubio pro libertate*. Kvůli marginálním skutkovým odlišnostem se krajský soud nevypořádal s jeho argumenty týkajícími se přístřešků pro veřejnou dopravu či přístřešků umístěvaných v zastavěném území mimo veřejná prostranství.

[7] Stěžovatel rovněž nesouhlasí s výkladem krajského soudu, že chybějící opláštění je nutným definičním znakem pojmu „veřejně přístupný přístřešek“. Upozorňuje, že zákonodárce žádné stavebně-technické charakteristiky pojmu nevymezil, ani nezmocnil příslušný orgán k jejich specifikaci v podzákonných předpisech, pročež je výklad tohoto pojmu v konkrétních případech velmi volný. Stěžovatel má za to, že správní orgány i krajský soud v posuzované věci vytvářejí umělé dělící linie mezi pojmy „přístřešek“ a „budova“ a příliš spoléhají na metodickou pomůcku MMR, aniž by zohlednily závěr vyslovený v rozsudku NSS ze dne 30. 4. 2020, č. j. 6 As 171/2019-37, že „*chybějící opláštění je sice pravidelným, nikoli však nutným definičním znakem přístřešku*.“ Napadený rozsudek citované rozhodnutí nerespektuje. Dále stěžovatel namítá, že v případě existující nejasnosti ohledně výkladu pro věc stěžejního pojmu by měl soud podle zásady *in dubio pro libertate* rozhodnout ve prospěch varianty příznivější pro adresáta veřejné moci. Na závěr dodává, že na svém pozemku postavil jednoduchou stavbu pro odkládání věcí místních rybářů a má ji zbourat pouze z důvodu, že stavba neodpovídá představám úředníků na Ministerstvu pro místní rozvoj a autorů metodické pomůcky. Celou věc stěžovatel považuje za výmluvný důkaz nefunkčnosti českého stavebního práva. K části *obiter dictum* uvedl, že stavba, která je objektivně přístupná, naplňuje kritérium veřejně přístupného přístřešku, přičemž v posuzované věci je přístřešek přístupný volné komunitě rybářů. K argumentu elektrickou zásuvkou stěžovatel namítá, že zásuvky jsou běžně dostupné v prostředcích veřejné hromadné dopravy, v obchodních domech a na jiných veřejně přístupných místech.

[8] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkazuje na obsah napadeného rozhodnutí a na své předchozí vyjádření k žalobě před krajským soudem a upozorňuje, že kasační stížnost do jisté míry reprodukuje žalobní námitky (v tomto kontextu žalovaný rovněž odmítá námitku nedostatečného vypořádání odvolacích či žalobních námitek). K tvrzení, že správní orgány postupovaly v rozporu s právy stěžovatele, upozorňuje, že to byl stěžovatel, který bez součinnosti se stavebním úřadem realizoval předmětnou stavbu, a následně přes výslovné poučení ze strany stavebního úřadu nepožádal o dodatečné povolení stavby. Dále žalovaný k věci samé namítá, že pokud zákonodárce ponechal pojem „veřejně přístupný přístřešek“ bez přesné definice, je na správním orgánu, aby jej vyložil v konkrétní věci, což ve svém rozhodnutí žalovaný učinil. Stěžovatelem odkazovaný rozsudek NSS č. j. 6 As 171/2019-37 není pro posuzovaný případ relevantní, neboť řešil zcela odlišnou skutkovou situaci, a to zákonnost rozhodnutí o umístění a povolení stavby označené jako „přístřešek pro ovce a sklad sena“. Ohledně přístřešků sloužících veřejné dopravě žalovaný opakuje své vyjádření z řízení před krajským soudem, že stěžovatel nijak nespecifikuje, kdy a za jakých zákonných podmínek byly tyto přístřešky v minulosti povolovány. Závěrem žalovaný poznamenává, že se zcela ztotožňuje s argumentací krajského soudu k otázce veřejné přístupnosti přístřešku.

[9] V replice na vyjádření žalovaného se stěžovatel ohrazuje proti tvrzení, že v kasační stížnosti pouze opakuje žalobní námitky. K námitce žalovaného, že nepodal žádost o dodatečné povolení stavby, uvádí, že pokud by tak učinil, správní orgány by to vnímaly jako faktickou akceptaci závěru, že posuzovanou stavbu nelze podřadit tzv. volnému režimu podle stavebního zákona. Dále žalobce opakuje své kasační námitky, na kterých navzdory argumentaci žalovaného trvá, včetně dle stěžovatele stěžejního významu citovaného rozhodnutí č. j. 6 As 171/2019-37 pro posuzovanou věc. Tvrzení, jež žalovaný připojil ke svému vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku, že stavba je v rozporu s územním plánem obce O., považuje stěžovatel za zavádějící a uvádí, že obec se v řízení o odstranění stavby dne 27. 5. 2024 vyjádřila ve vztahu ke stavbě pozitivně.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost je přípustná a lze ji projednat, není však důvodná.

[11] K namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku NSS připomíná, že aplikace tohoto kasačního důvodu připadá v úvahu výjimečně, není-li z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních námitek (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29). Není povinností soudů vypořádat se s každým dílčím tvrzením obsaženým v podání účastníka, pakliže proti jeho argumentaci postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 3. 2025, č. j. 1 Afs 266/2024-101, bod 31, a zde citovaná předchozí judikatura). Ustálená judikatura rovněž zásadně nezapovídá postup, kdy si krajský soud při přezkumu napadeného rozhodnutí se souhlasnou poznámkou přisvojí závěry vyslovené v přezkoumávaném rozhodnutí, pokud se odvolací a žalobní námitky shodují a pokud správní orgán sporné otázky vypořádal dostatečně a správně. Není totiž účelné opakovat již jednou správně vyřčené (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, či na něj navazující rozsudek ze dne 20. 5. 2024, č. j. 1 Afs 234/2023-51, č. 4622/2024 Sb. NSS, bod 22).

[12] V posuzované věci napadený rozsudek požadavkům vyplývajícím z konstantní judikatury dostál. Krajský soud řádně a srozumitelně vyložil důvody svého rozhodnutí, vypořádal se se všemi podstatnými námitkami a jeho závěry jsou podpořeny logickou argumentací. K namítanému rozporu mezi východisky a závěry krajského soudu NSS uvádí, že krajský soud se podrobně zabýval různými možnými vymezeními pojmu „veřejně přístupný přístřešek“ a dospěl k přesvědčivému a srozumitelnému závěru, že se o takovou stavbu v daném případě nejedná. Stěžovateli je třeba přisvědčit, že krajský soud argument zásadou *in dubio pro libertate* vypořádal v bodě 49 napadeného rozsudku mírně zavádějícím způsobem. Odkázal totiž na nálezh Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 1956/19, který však řeší otázku nepřiměřenosti odstranění stavby v situaci, kdy již nově účinná právní úprava stavbu řadí do tzv. volného režimu, nikoli zásadu *in dubio pro libertate*. Navzdory uvedenému má nicméně NSS za to, že vzhledem k tomu, že krajský soud ve zbytku napadeného rozsudku velmi přesvědčivě dovozuje, že aplikovaná norma nemá dva rovnocenné výklady, z nichž jeden by byl pro stěžovatele příznivější, není absence

pokračování

explicitního odmítnutí argumentu zásadou *in dubio pro libertate* vadou, pro kterou by bylo na místě rušit napadený rozsudek.

[13] Před věcným přezkumem napadeného rozsudku se NSS zabýval rozhodnou právní úpravou. Krajský soud správně v bodě 35 dovodil, že rozhodnou právní úpravou pro správní řízení byl ještě stavební zákon z roku 2006, neboť podle § 330 odst. 1 stavebního zákona z roku 2021 se řízení a postupy zahájené přede dnem nabytí jeho účinnosti (tj. s ohledem na § 334a odst. 3 stavebního zákona z roku 2021 dne 1. 7. 2024) dokončí podle dosavadních právních předpisů. Posuzované řízení o nařízení odstranění stavby bylo zahájeno dnem doručení oznámení stavebního úřadu o zahájení řízení o nařízení odstranění stavby stěžovateli, tj. dne 22. 11. 2023. Krajský soud se rovněž v souladu se závěry výše citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1956/19 věnoval tomu, zda odstranění stavby není nepřiměřené s ohledem na již účinnou novou právní úpravu, přičemž v bodě 47 dospěl k závěru, že ani dle stavebního zákona z roku 2021 nelze stavbu řadit do tzv. volného režimu. NSS k uvedenému doplňuje, že podle § 331 ve spojení s § 334a odst. 3 stavebního zákona z roku 2021 se na soudní řízení zahájená po dni nabytí příslušné části stavebního zákona z roku 2021, tj. po 1. 7. 2024, aplikuje úprava obsažená v § 305 a násl. tohoto zákona. Z předmětných ustanovení je pro věc relevantní pouze zkrácení lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí správních orgánů na jeden měsíc (srov. § 306 stavebního zákona z roku 2021), která byla v posuzované věci dodržena (napadené rozhodnutí bylo stěžovateli doručeno dne 23. 8. 2024 a žaloba byla podána dne 3. 9. 2024).

[14] Podstatou sporu po věcné stránce je výklad pojmu „veřejně přístupný přístřešek“ ve smyslu § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona z roku 2006 a s tím související otázka, zda lze posuzovanou stavbu považovat za stavbu nevyžadující podle § 79 odst. 2 a § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona z roku 2006 ani územní rozhodnutí (resp. územní souhlas), ani stavební povolení (resp. ohlášení).

[15] Podle § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona z roku 2006 platí, že [r]ozhodnutí o umístění stavby 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. Podle § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona z roku 2006 [s]tavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu nevyžadují stavební záměry uvedené v § 79 odst. 2.

[16] Jak správně konstatoval již krajský soud, pojem „veřejně přístupný přístřešek“ je neurčitým právním pojmem, který není dále ve stavebním zákoně z roku 2006 (ani v tom z roku 2021), ani v podzákonných předpisech nikde definován. Neurčitý právní pojem nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě. Zakotvením neurčitého právního pojmu v textu zákona zákonodárce vytváří vědomě prostor orgánům veřejné správy, aby vyhodnotily a posoudily, zda konkrétní situace do rozsahu daného neurčitého právního pojmu patří, či nikoliv. Naplnění obsahu neurčitého právního pojmu s sebou přináší povinnost správního orgánu rozhodnout způsobem, který daná právní norma předvídá, přičemž při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení správního orgánu zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její hodnocení (viz např. rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2011, č. j. 5 As 47/2011-77). Rovněž je třeba zohlednit, že citovaná zákonná ustanovení zakotvují výjimku z obecné povinnosti získat

územní rozhodnutí, resp. územní souhlas, a stavební povolení, resp. ohlášení před zahájením realizace stavby, přičemž zákonné výjimky je třeba vykládat restriktivně (srov. např. rozsudek NSS ze dne 18. 8. 2020, č. j. 10 As 115/2020-44, bod 8 a zde citovaná judikatura).

[17] Z judikatury NSS vyplývá, že *„přístřeškem je zpravidla pozemní stavba menších rozměrů (konstrukce), která je zastřešena, ale nemá souvislý obvodový plášť, což umožňuje volný pohyb dovnitř stavby a ven“* (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 2. 2022, č. j. 7 As 48/2020-53, bod 14, a zde citovaná judikatura správních soudů).

[18] Správní orgány v posuzované věci pojem vyložily s ohledem na systematiku stavebního zákona z roku 2006 (rozlišením mezi pojmy stavba, budova a přístřešek), výše citovanou judikaturu správních soudů a metodickou pomůcku MMR. Stěžovateli lze sice přisvědčit, že účelem metodické pomůcky bylo primárně odlišit přístřešek (který za určitých okolností podléhá povolovacímu procesu před stavebním úřadem) od pergoly, která podle názoru ministerstva žádné povolení nevyžaduje, neboť jakožto *„lehká konstrukce (sloupy, trámy, popř. latě), která slouží jako podpora k pnutí popínavých rostlin“* nespadá vůbec do režimu stavebního zákona, a že chybějící opláštění není nutným definičním znakem přístřešku (srov. již citovaný rozsudek NSS č. j. 6 As 171/2019-41, bod 28). Uvedené však nijak nezpochybňuje zákonnost napadených rozhodnutí správních orgánů a krajského soudu.

[19] Jak již výstižně vysvětlil krajský soud v bodě 42 napadeného rozsudku, ačkoliv je metodická pomůcka MMR nezávazná, její použití jako podpůrného interpretačního nástroje není v rozporu se zásadou legality. Krajskému soudu lze rovněž přisvědčit v tom, že bez ohledu na účel metodické pomůcky MMR lze z materiálu dovodit základní atributy, které dělají ze stavby přístřešek a které lze v konkrétní věci zkoumat. Skutečnost, že právní úprava neobsahuje přesné stavebně-technické charakteristiky veřejně přístupného přístřešku, neznamená, že při aplikaci § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona z roku 2006 nemohou být tyto charakteristiky zohledněny.

[20] V posuzované věci NSS ze správního spisu zjistil, že stavba nejenom že je zcela opláštěna, ale obsahuje i více oddělených, a navíc uzamykatelných prostor a je elektrickou přípojkou napojena na rozvodnou elektrickou síť. Správním orgánům i krajskému soudu tak lze přisvědčit, že předmětné stavebně-technické řešení výrazně přesahuje rámec běžných charakteristik veřejně přístupného přístřešku, jak jsou dovozovány judikaturou i zmiňovanou metodickou pomůckou MMR. Na posuzovanou stavbu tak nelze aplikovat výjimku z povinnosti získat řádné územní rozhodnutí (resp. územní souhlas) a stavební povolení (resp. ohlášení) zakotvenou v § 79 odst. 2 písm. r) a § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona z roku 2006.

[21] Přijetí argumentace stěžovatele by vedlo k absurdnímu závěru, že jakákoli stavba, která *„může sloužit jako přístřeší“*, by mohla být automaticky považována za veřejně přístupný přístřešek. Takový výklad by umožnil, aby i technicky složité a rozsáhlé stavby byly zařazeny pod tento pojem, což by bylo v rozporu s účelem stavební regulace. Podobně jako krajský soud nepovažuje takový stav NSS za přijatelný.

pokračování

[22] K dílčí námitce stěžovatele týkající se údajného rozporu s již citovaným rozsudkem č. j. 6 As 171/2019-37 NSS uvádí, že závěr, podle něhož chybějící opláštění není nutným definičním znakem přístřešku, není v rozporu s argumentací správního orgánu ani krajského soudu. Jejich rozhodnutí totiž nestojí pouze na této skutečnosti, ale je podloženo i dalšími aspekty – zejména uzamykatelností prostor, jejich stavebním oddělením, přítomností elektrické přípojky a celkovou stavebně-technickou povahou stavby. Ohledně argumentace stěžovatele zásadou *in dubio pro libertate* NSS uvádí, že aplikace tohoto ústavněprávního principu přichází v úvahu pouze v případě, že ve věci existuje více rovnocenných výkladů veřejnoprávní normy, což však v posuzované věci, jak plyne z výše uvedeného, nenastalo.

[23] Nejvyšší správní soud na závěr dodává, že se nezabýval částí, kterou krajský soud a následně stěžovatel v kasační stížnosti označili za *obiter dictum*, neboť námitky brojící proti důvodům rozhodnutí soudu, jež nejsou pro správní orgán právně závazné a jež nebyly podkladem pro výrok rozhodnutí, jsou nepřípustné (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2007, č. j. 8 As 52/2006-74, č. 1655/2008 Sb. NSS).

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[24] Na základě výše uvedeného dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[25] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 26. září 2025

Eva Šonková
předsedkyně senátu