



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Lenky Bursíkové (soudkyně zpravodajka) a Pavla Molka v právní věci žalobce: **Ing. M. H.**, zast. Mgr. Karlem Lažou, advokátem se sídlem Stará cesta 676/0, Vsetín, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 1191/40a, Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 3. 2024, č. j. KUOK 41014/2024, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 15. 1. 2025, č. j. 65 A 44/2024-34,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 15. 1. 2025, č. j. 65 A 44/2024-34, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Spornou otázkou v projednávané věci je, zda žalobcův mobilní dům je výrobkem plnicím funkci stavby a zda stavební úřad rozhodl o jeho odstranění v souladu se zákonem. Nyní se však NSS věcně touto otázkou zabývat nemohl, protože krajský soud nepřipustně nahradil činnost správního orgánu.

I. Vymezení věci

[2] Městský úřad Mohelnice (stavební úřad) nařídil žalobci odstranit stavbu „mobilní dům WILLERBY GAINSBOROUGH 33“ na pozemku p. č. X v k. ú. M., a to do dvou měsíců ode dne právní moci rozhodnutí o nařízení odstranění stavby. Podle stavebního úřadu je mobilní dům výrobkem plnicím funkci stavby, a vyžadoval proto ke svému umístění rozhodnutí stavebního úřadu.

[3] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl žalobcovo odvolání a rozhodnutí o nařízení odstranění stavby potvrdil.

[4] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě-pobožce v Olomouci, který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl.

[5] Podle krajského soudu je sporný objekt zjevně tzv. mobilním domem (mobilheim, mobilhome). Zdůraznil, že ne každý mobilní dům lze považovat za stavbu, resp. Výrobek plnící funkci stavby. Nejpodstatnějším charakteristickým znakem výrobku plnícího funkci stavby je, že se jedná o výrobek umístěný na určitém konkrétním místě trvale nebo dlouhodobě. Takovým výrobkem může být např. i silniční vozidlo. Určující je účel, k němuž mají tyto výrobky sloužit. Podle rozsudku NSS ze dne 14. 9. 2017, č. j. 9 A 342/2016-21, je mobilní dům výrobkem plnícím funkci stavby, neboť plní obytnou funkci, a proto se považuje za stavbu podle § 2 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). V okamžiku, kdy tento výrobek ztratí svoji mobilitu, tj. je záměrem jeho majitele osadit jej na pozemek s tím, že má začít plnit jako svůj základní účel funkci stavby, pak takový výrobek podléhá povolovacímu režimu.

[6] Krajský soud konstatoval, že podle spisového materiálu jde v daném případě o mobilní dům, který zjevně slouží k užívání osobami, a to k rekreaci či občasnému odpočinku. Mobilní dům ztratil svou mobilitu, neboť má odstraněná kola. Současně je umístěn na stavebních cihlách, tzv. podezdívce, což lze považovat za znak trvalého nebo přinejmenším dlouhodobého umístění na pozemku. Okolí mobilního domu je upraveno tak, aby sloužilo k rekreaci (ke vstupním dveřím vede dlažba, na kterou navazuje rozšíření, na kterém je umístěno posezení s grilem a podstavcem pro slunečníc). Tím je vyvráceno tvrzení, že objekt je na pozemku umístěn dočasně pouze za účelem opravy a jeho následného prodeje. Objekt není běžnou movitou věcí. Ke stejnému závěru ohledně totožného mobilního domu krajský soud dospěl v rozsudku ze dne 30. 10. 2019, č. j. 65 A 51/2018-84 *(ve kterém řešil nařízení odstranění téhož mobilního domu tehdy umístěného na jiném pozemku, pozn. NSS)*. Krajský soud uzavřel, že mobilní dům jako výrobek plnící funkci stavby vyžadoval rozhodnutí o jeho umístění. Pokud si jej žalobce neopatřil, postupoval stavební úřad v souladu se zákonem, nařídil-li odstranění mobilního domu.

II. Kasační stížnost a vyjádření účastníků řízení

[7] Žalobce (stěžovatel) namítá, že krajský soud sice správně konstatoval nutnost posouzení všech podmínek pro kvalifikaci mobilního domu jako stavby, avšak tyto podmínky následně sám nesprávně a nezákonně vyhodnotil, aniž by zrušil rozhodnutí žalovaného pro nedostatečně zjištěný skutkový stav. Dále vytýká krajskému soudu, že provedl dokazování bez nařízení jednání, čímž mu znemožnil účast na dokazování. Zpochybňuje skutková zjištění soudu, zejména závěry o odstranění kol, existenci podezdívky a úpravách okolí objektu, které nebyly řádně prokázány a k nimž se nemohl vyjádřit. Rozsudek považuje za nepřezkoumatelný, neboť vychází ze souhrnných skutkových zjištění.

[8] Žalovaný uvádí, že krajský soud mohl vycházet ze správního spisu, aniž by bylo nutné provádět další dokazování. Tvrdí, že mobilní dům okamžikem umístění na pozemek ztrácí mobilitu a začíná plnit funkci stavby, což je doloženo fotografiemi ve spise. Objekt

pokračování

byl umístěn bez stavebního povolení, a proto je otázka jeho užívání irelevantní. Podle žalovaného je zřejmé, že stěžovatel měl úmysl objekt trvale umístit, přičemž jeho tvrzení o mobilitě a plánovaných opravách jsou účelová a směřují k oddálení povinnosti odstranit stavbu. Umístění objektu je v rozporu s veřejnými zájmy.

[9] Stěžovatel v replice zdůrazňuje nutnost rozlišování mezi odstavením mobilního domu bez účelu jeho užívání a jeho umístěním za účelem využití jako stavby. Tvrdí, že objekt neužívá, a tudíž neplní funkci stavby. Namítá, že skutkové otázky měl posoudit stavební úřad, nikoli krajský soud. Objekt podle něj není na podezdívce, ale pouze podepřen dlaždicemi, což neznamená ztrátu mobility. Předkládá fotografie dokládající přítomnost kol, která nejsou na snímcích z větší vzdálenosti viditelná. Uvádí, že nebyl vyzván k jejich doložení. Podle jeho názoru odstavení objektu nevyžaduje povolení a řízení o odstranění stavby je vedeno pouze z důvodu jeho umístění v blízkosti pozemku, ze kterého mu bylo dříve nařízeno odstranění stavby.

III. Posouzení kasační stížnosti

[10] Obecně lze konstatovat, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. S. ř. s.) soud přezkoumává správní rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). V tomto řízení se přezkumná role soudu koncentruje na posouzení zákonnosti správního rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, přičemž soud rozhoduje na kasačním principu, kromě zákonem stanovených výjimek (např. moderační pokuty).

[11] Hodnocení, zda je stěžovatelův mobilní dům výrobkem plnícím funkci stavby, spadalo v nynější věci pod přezkum zákonnosti správního rozhodnutí, který je vystaven na kasačním principu. Při posuzování této otázky bylo úkolem krajského soudu posoudit, zda správní rozhodnutí ob stojí (zde se vychází z toho, že prvostupňové správní rozhodnutí a rozhodnutí o odvolání tvoří jeden celek). Není však možné, aby soud nahrazoval ve správních rozhodnutích neuvedené úvahy správních orgánů a domýšlel jejich odůvodnění (rozsudek NSS ze dne 2. 6. 2016, č. j. 7 As 267/2015-57). Odůvodnění správního rozhodnutí musí samo o sobě obstát v předestření důvodů, jež vedly správní orgán k rozhodnutí vyjádřenému ve výrokové části, a musí být v souladu s obsahem správních spisů (bod 16 rozsudku NSS ze dne 27. 8. 2013, č. j. 8 Afs 58/2012-44, a bod 40 rozsudku ze dne 24. 9. 2014, č. j. 8 Afs 34/2013-68).

[12] Není tedy úkolem soudu, aby v případě přezkumu zákonnosti rozhodnutí správního orgánu dotvářel a domýšlel jeho odůvodnění. Tím by zcela popřel svou roli přezkumného orgánu, jehož řízení je založeno na rovnosti účastníků (čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Nelze připustit, aby krajský soud ve svém rozsudku, místo přezkoumání správnosti rozhodnutí správního orgánu, vytvářel zcela nové myšlenkové úvahy, kterými úvahu správního orgánu nahradí (rozsudek NSS ze dne 16. 2. 2017, č. j. 9 As 211/2016-106, bod 27).

[13] NSS shledal, že takového nepřipustného postupu se krajský soud dopustil při hodnocení, zda je stěžovatelův mobilní dům výrobkem plnícím funkci stavby, a vyžadoval tedy pro své umístění veřejnoprávní přivolení stavebního úřadu (územní rozhodnutí).

[14] Rozhodnutí správních orgánů vycházela z toho, že mobilní dům je *bez dalšího* výrobkem plnícím funkci stavby, a považuje se tedy za stavbu podle § 2 odst. 3 stavebního

zákona, která vyžaduje pro své umístění územní rozhodnutí (viz s. 2 prvostupňového a s. 5 druhostupňového rozhodnutí). Žalovaný výslovně uvedl, že mobilní dům byl vyroben jako výrobek plnící funkci stavby. Posouzení otázky, zda vyžaduje územní souhlas nebo územní rozhodnutí, nemůže záležet na tom, zda je, či není napojen na zdroje energií apod., či zda se řeší jeho opravy.

[15] Krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že „*ne každý mobilní dům lze považovat za stavbu, resp. Výrobek plnící funkci stavby ve smyslu stavebního zákona*“. S odkazem na judikaturu uvedl, že nejpodstatnějším charakteristickým znakem výrobku plnícího funkci stavby je jeho umístění na určitém konkrétním místě trvale nebo dlouhodobě. Při posouzení toho, zda je mobilní dům výrobkem plnícím funkci stavby, bude podle krajského soudu dále třeba zkoumat, jakou funkci tento objekt umístěný na pozemku plní (zda je určen k užívání osobami a zda jeho umístění vykazuje znaky dlouhodobosti či trvalosti). Záměru ponechat výrobek na pozemku dlouhodobě nebo trvale může nasvědčovat např. jeho umístění na tzv. podezdívku, vybudování přípojek inženýrských sítí či provedené terénní úpravy v okolí nebo vybudování podpůrných zařízení (terasa, pergola, sklad nářadí či „suchá“ toaleta). V okamžiku, kdy výrobek ztratí svou mobilitu a je umístěn s tím, aby začal plnit jako svůj základní účel funkci stavby (bydlení, odpočinek či rekreaci), pak takový výrobek podléhá povolovacímu režimu. Krajský soud pak na základě (blíže neupřesněných) podkladů obsažených ve správním spisu uzavřel, že stěžovatelův mobilní dům tyto znaky naplňuje. Byl-li na pozemku umístěn bez příslušného rozhodnutí stavebního úřadu, jedná se o stavbu nepovolenou.

[16] Ze shora uvedeného je zjevné, že krajský soud vycházel ze zcela jiných právních východisek při posouzení otázky, zda je stěžovatelův mobilní dům výrobkem plnícím funkci stavbu. Oproti názoru správních orgánů, který lze zjednodušeně shrnout tak, že *každý mobilní dům* je stavbou (výrobkem plnícím funkci stavby), krajský soud výslovně uvedl, že nikoli každý mobilní dům je stavbou. Pro to, aby mohl být za stavbu považován, musí podle krajského soudu naplnit znaky, které popsal v napadeném rozsudku (tj. zejména ztráta mobility, dlouhodobost či trvalost umístění a plnění konkrétního účelu). Následně na základě podkladů obsažených ve správním spisu hodnotil, zda byly tyto znaky naplněny.

[17] Úvahy krajského soudu nelze považovat za přezkum či rozvinutí hodnocení vyplývajícího z odůvodnění rozhodnutí žalovaného a stavebního úřadu. Krajský soud autonomním posouzením celé situace a na základě skutkových zjištění, která správní orgány nepovažovaly za podstatná (stav mobilního domu, přítomnost kol, podezdívky a úprav v jeho okolí) a ve svých rozhodnutích s nimi nepracovaly, na základě podkladů obsažených ve správním spisu dospěl k závěru, že stěžovatelův mobilní dům je nepovolenou stavbou. Krajský soud podstatným způsobem doplnil, resp. modifikoval právní a skutkové závěry, na kterých byla založena rozhodnutí správních orgánů. Tím ale nepřipustně vykročil ze své role, neboť svými úvahami plně nahradil činnost správních orgánů.

[18] Uvedený nezákonný postup pak způsobil nežádoucí stav, který stěžovatel popisuje v kasační stížnosti. Nové právní posouzení stěžejní sporné otázky a související skutková zjištění stěžovatel poprvé seznal až z rozsudku krajského soudu. Nemohl se k nim tedy nikdy dříve v průběhu správního ani soudního řízení vyjádřit a případně navrhnout důkazy směřující k objasnění skutkového stavu, který krajský soud považoval za rozhodný. Krajský soud pak poprvé hodnotil též skutečnosti vyplývající z podkladů obsažených ve správním

pokračování

spisu. Zjišťování skutkového stavu směřující k posouzení otázek dlouhodobosti (trvalosti) umístění mobilního domu na pozemku a plnění účelu stavby správní orgány s ohledem na jejich právní postoj nepovažovaly za potřebné. To také vede k tomu, že stěžovatel poprvé až v kasační stížnosti předkládá návrhy důkazů fotografiemi sporného mobilního domu (resp. Jeho detailů, které považoval krajský soud za rozhodné) a přednáší argumentaci rozporující naplnění znaků mobilního domu jako stavby, které krajský soud vymezil v napadeném rozsudku. Touto argumentací a navrženými důkazy se však nyní NSS kvůli shora popsanému nezákonnému postupu krajského soudu zabývat nemůže, neboť by to bylo předčasné.

[19] Namítá-li stěžovatel, že krajský soud vycházel ze správního spisu, aniž by jím provedl důkaz při jednání, konstatuje k tomu NSS, že takový postup není obecně nezákonný. Obsahem správního spisu, tzn. I písemnostmi, které jsou v něm obsaženy jako podklady pro rozhodování správního soudu, se nedokazuje (rozsudky NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS, nebo ze dne 29. 6. 2011, čj. 7 As 68/2011-75). V nyní posuzované věci však jádro problému neleží v tom, že by krajský soud prováděl dokazování mimo jednání, ale že na základě právního posouzení zcela odlišného od východisek, na kterých byla založena rozhodnutí správních orgánů, a které vyžadovalo zohlednění skutkových okolností, které správní orgány neměly za podstatné, vyhodnotil žalobu jako nedůvodnou.

[20] Byť mohou správní soudy v souladu s principem plné jurisdikce autonomně posoudit věc jak po právní, tak po skutkové stránce (§ 77 odst. 2 s. ř. s.), nesmí se stát „správním orgánem třetího stupně“ (rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2021, č. j. 10 Afs 352/2019-26, č. 4243/2021 Sb. NSS, bod 24 a násl.). Jinak řečeno, přes existenci plné jurisdikce vede řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí pouze k přezkumu jeho zákonnosti, nikoliv k nahrazení správního rozhodnutí rozhodnutím soudu (rozsudek NSS ze dne 27. 8. 2013, č. j. 8 Afs 58/2012-44).

IV. Závěr a náklady řízení

[21] NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek proto dle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán shora vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Úkolem krajského soudu v dalším řízení tak bude na základě řádně uplatněných žalobních námitek a v jejich mezích přezkoumat zákonnost rozhodnutí žalovaného. Pokud dospěje k závěru, že právní posouzení sporného případu nemá oporu v zákoně a související judikatuře, případně že skutkový stav nutný pro posouzení případu podle zákona vyžaduje zásadní doplnění nebo že rozhodnutí žalovaného neobsahuje dostatek důvodů pro zamítnutí žalobcova odvolání, rozhodnutí žalovaného zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení.

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně 15. října 2025

Petr Mikeš
předseda senátu