



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila a soudkyň Sylvie Šiškeové a Lenky Bursíkové v právní věci žalobce: **J. P.**, zastoupen JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Kubelíkova 1548/27, Praha 3, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) EG.D, s. r. o.**, se sídlem Lidická 1873/36, Brno, a **II) P. P.**, zastoupen JUDr. Tomášem Pezlem, advokátem se sídlem Dobrovského 553/8, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 7. 2024, sp. zn. OREG/25067/2024/vipe, č. j. KUJCK 59257/2024, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 11. 3. 2026, č. j. 61 A 23/2024 - 74,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 11. 3. 2026, č. j. 61 A 23/2024 - 74, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabýval aktivní legitimací žalobce k uplatnění námitek, které vznesl v žalobě proti rozhodnutí o vydání společného povolení jakožto vlastník nemovitosti přímo sousedící s posuzovanou stavbou [§ 94k písm. e) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023]. Mimo to se zabýval také otázkou tvrzeného rozporu mezi skutečným využitím stavby vyplývajícím z jejího dispozičního řešení a stavebníkem deklarovaným účelem stavby.

[2] Na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení II) [dále jen „stavebník“] vydal Městský úřad Volary, jako příslušný stavební úřad, společné povolení pro stavbu s názvem „*Stavební úpravy RD S. – p. č. st. XA a p. č. XB*“ (dále jen „stavba“). V reakci na podané odvolání žalovaný napadeným rozhodnutím změnil označení záměru na „*Rodinný dům S. – p. č. st. XA a p. č. XB*“, ve zbytku však rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

[3] Následně podanou žalobu neshledal Krajský soud v Českých Budějovicích důvodnou a napadeným rozsudkem ji zamítl. V úvodu svého posouzení zdůraznil, že žalobce má povinnost v námitce dostatečně specifikovat, z jakých důvodů se domnívá, že daný záměr přímo zasahuje do jeho vlastnických či jiných věcných práv k nemovitosti, neboť v opačném případě správní orgán k takové námitce nepřihlédne (§ 94n odst. 3 stavebního zákona). Stejně tak musí v řízení před soudem tvrdit dotčení svých veřejných subjektivních práv ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Podstatná část žalobcových námitek však uvedeným požadavkům nevyhovuje.

[4] Žalobce není oprávněn namítat přesah stavby na pozemek parc. č. 1832 (původně parc. č. 1039/67) v k. ú. S., jenž je ve vlastnictví obce S. (původně Správy Národního parku Šumava), neboť tím nemůže dojít k zásahu do jeho veřejných subjektivních práv. Žalobci nepřísluší hájit práva třetích osob. Přesah střechy stavby na sousední pozemek ve vlastnictví obce S. je navíc výslovně povolen rozhodnutím o udělení výjimky. Skutečnost, že rozhodnutí o výjimce odkazuje toliko na § 26 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, nikoliv též na § 23 odst. 2 téže vyhlášky, není dle krajského soudu relevantní. Věcným přezkumem tohoto rozhodnutí o výjimce se proto krajský soud nezabýval.

[5] Rovněž pokud jde o námitku nedostatečného přístupu a příjezdu ke stavbě, krajský soud dovodil, že žalobce ani v tomto případě dostatečně nevymezil, v čem konkrétně má jím tvrzený rozpor s právními předpisy zasahovat do jeho práv k nemovitosti. Aniž by se proto soud touto námitkou zabýval meritorně, uvedl, že v případě napojení stavby na pozemní komunikaci přes pozemek jiného vlastníka (souseda) může případnou nezákonnost takového napojení namítat pouze tento dotčený vlastník. Ze stejných důvodů se krajský soud nezabýval ani námitkou týkající se nedostatečného počtu parkovacích stání, vad projektové dokumentace či nedostatků požárně bezpečnostního řešení a nedoložení připojení stavby na kanalizaci. Žalobce těmito námitkami překračuje rozsah práv, jež mu náleží. Nepřísluší mu vystupovat v roli obecného ochránce zákonnosti.

[6] Konečně krajský soud nepřisvědčil ani námitce týkající se rozporu stavby s územním plánem. Krajský soud tuto námitku věcně přezkoumal a plně se ztotožnil s obsahem závazného stanoviska orgánu územního plánování. Ten se přiklonil k závěru, že z předložené dokumentace stavby neplyne, že by se mělo jednat o stavbu určenou k ubytování (penzion). Soud není oprávněn předjímat, že stavebník bude stavbu v budoucnu využívat v rozporu s kolaudačním rozhodnutím.

II. Obsah kasační stížnosti a další vyjádření

pokračování

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. V ní navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Stěžovatel předně namítl, že mu krajský soud napadeným rozsudkem v podstatě odepřel přístup ke spravedlnosti, jestliže odmítl věcně přezkoumat převážnou část jeho námitek. Pokud jde o rozhodnutí o udělení výjimky, stěžovatel setrvává na své argumentaci, že k tomu, aby stavba mohla přesahovat na sousední pozemek, bylo nezbytné udělit výjimku z obecných požadavků na výstavbu podle § 23 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., a že tento požadavek nelze nahradit výjimkou z odstupových vzdáleností dle § 25 odst. 6 téže vyhlášky. Krajský soud měl provést věcný přezkum samotného rozhodnutí o udělení výjimky, neboť zvětšením objemu posuzované stavby dochází k omezení zastavitelnosti jeho nemovitosti a k poklesu její hodnoty. Pokud je na základě udělené výjimky umožněna realizace větší stavby, zasahuje to do vlastnických práv stěžovatele.

[9] Stavebník dále nemá zajištěno napojení stavby na pozemní komunikaci, neboť jeho pozemek je od této komunikace oddělen pozemkem parc. č. 1832 v k. ú. S., jenž je ve vlastnictví obce S.. Stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2023, č. j. 6 As 2/2022 - 44, podle něhož je stavební úřad povinen posuzovat napojení stavby jak z hlediska technického, tak právního, což žalovaný ani správní orgán prvního stupně neučinili. Krajský soud se měl touto námitkou podle stěžovatele zabývat, neboť byly splněny požadavky dle § 94n stavebního zákona. Stěžovatel uvedl skutečnosti zakládající jeho postavení účastníka řízení i důvody podání námitek a v žalobě tvrdil konkrétní dotčení svých práv, zejména obavu z parkování vozidel na jeho pozemku a podél úzké komunikace v případě, že vozidlům nebude umožněn přístup k pozemku stavebníka. Tuto obavu umocňuje i dispoziční řešení stavby, která se jeví jako ubytovací zařízení (penzion), nikoliv rodinný dům pro ubytování rodiny stavebníka. Uvedené podle stěžovatele platí i ve vztahu k námitce nedostatečného počtu parkovacích stání, která se rovněž přímo dotýká jeho vlastnického práva. Požadavek dostatečného počtu parkovacích stání je stanoven k ochraně území, v němž je stavba umístována, a stěžovatel jako vlastník sousední nemovitosti je oprávněn domáhat se ochrany tohoto území.

[10] Stavba je dle stěžovatele ve skutečnosti stavbou pro ubytování, neboť se v jejím druhém poschodí nachází šest ubytovacích jednotek s vlastním sociálním zařízením, přičemž objekt má dva samostatné vstupy. Celková kapacita objektu je osmnáct osob. To vše svědčí o povaze stavby jako ubytovacího zařízení, která jsou však dle územního plánu obce S. nepřípustná. Krajský soud pouze převzal argumentaci orgánu územního plánování, aniž by se zabýval podstatou, tedy že stavebně technické provedení stavby neodpovídá tvrzenému účelu (trvalé bydlení). Krajský soud nemusel podle stěžovatele nic „předjímat“, postačilo posoudit danou stavbu na základě předložené projektové dokumentace.

[11] Dále stěžovatel namítal vady dokumentace, k nimž se však krajský soud rovněž věcně nevyjádřil. Stěžovatel přitom tvrdil konkrétní a zřejmý zásah do svých práv a uvedené námitky řádně uplatnil již ve správním řízení. Krajský soud tak měl povinnost se jimi zabývat. Konečně stěžovatel zpochybnil závěr krajského soudu, podle něhož bylo připojení stavby na kanalizaci řádně posouzeno. Stavebník nepředložil kolaudační rozhodnutí

ke stávající kanalizaci, ani souhlas jejího vlastníka s připojením, a ani z tohoto důvodu nemohla být stavba povolena.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti toliko uvedl, že se ztotožňuje s napadeným rozsudkem, a odkázal na své vyjádření k žalobě, na odůvodnění napadeného rozhodnutí a na obsah předloženého správního spisu. Kasační stížnost považoval za nedůvodnou a navrhl její zamítnutí.

[13] Stavebník se ve svém vyjádření nejprve přiklonil k závěru krajského soudu o nedostatku aktivní legitimace stěžovatele. Stěžovatel se hájením práv, která mu nepřísluší, snaží blokovat výstavbu, což považuje za zjevné zneužití práva. Napadený rozsudek považuje za přezkoumatelný a dostatečně odůvodněný, přičemž stěžovatel v kasační stížnosti pouze opakuje tytéž námitky, které již vypořádali žalovaný i krajský soud. Připomněl, že povolovaná stavba nahrazuje původní objekt, přičemž se od něj objemově ani umístěním na pozemku zásadně neliší. Tvrzení, že by se mělo jednat o ubytovací zařízení, stěžovatel nijak neprokázal a žalovanému ani krajskému soudu nevznikly důvodné pochybnosti o tom, že deklarovaný účel stavby neodpovídá skutečnému záměru. Stavebník se dále ztotožnil se závěry krajského soudu ohledně přesahu stavby na sousední pozemek, přístupu k pozemku, zajištění dopravy v klidu i připojení na kanalizaci.

[14] Stěžovatel ve své replice zdůraznil, že jeho kasační stížnost reaguje na závěry krajského soudu, tudíž se nejedná o totožnou argumentaci jako v předcházejících řízeních. Dále připomněl, že svou aktivní legitimaci vymezil v části IV. žaloby, stejně jako u jednotlivých námitek své kasační stížnosti. Nesouhlasí ani s tvrzením stavebníka, že se soud dostatečně vypořádal s námitkami stěžovatele, neboť se jejich podstatnou částí odmítl zabývat. Posuzovaná stavba se podstatně objemově liší od stavby původní. Ta měla šířku 9,7 m, délku 13,5 m a výšku 6 m. Posuzovaná stavba oproti tomu má šířku 12 m, délku 21,26 m a výšku 9 m. Stavba je tedy způsobilá podstatně zasáhnout do vlastnických práv stěžovatele. K využití stavby jako ubytovacího zařízení zopakoval, že již samotná dokumentace a stavebně technické rozvržení stavby prokazuje, že stavba bude užívána v rozporu s deklarovaným účelem. Nejedná se tedy o domněnku, ale o skutečnost vyplývající přímo z projektové dokumentace.

[15] Pokud jde o přesah na sousední pozemek a rozhodnutí o povolení výjimky, stěžovatel zopakoval kasační argumentaci. Navíc připomněl, že historický sjezd na pozemek stavebníka vznikl v minulosti nedovoleným přejížděním přes pozemek parc. č. 1832 v k. ú. S., což nemohlo založit náležité napojení pozemku stavebníka v souladu s právními předpisy. Nájemní smlouva k tomuto pozemku navíc zanikla dne 1. 10. 2024. Ve zbývajících částech repliky stěžovatel toliko zopakoval svou kasační argumentaci.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[16] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal rozsudek krajského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Kasační stížnost **je důvodná**.

pokračování

III.a K aktivní legitimaci stěžovatele a k vypořádání většiny jeho žalobních námitek

[17] Úvodem se Nejvyšší správní soud zabýval aktivní legitimací stěžovatele a způsobem, jakým krajský soud vypořádal většinu jeho žalobních námitek. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem o nedostatku své aktivní legitimace, neboť má za to, že zásah do svých veřejných subjektivních práv vymezil dostatečně jak v čl. IV. žaloby, tak i v rámci odůvodnění jednotlivých námitek. Tuto kasační námitku shledal Nejvyšší správní soud důvodnou, avšak toliko ve vztahu k některým žalobním námitkám.

[18] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s odkazem krajského soudu na judikaturu, dle níž může žalobce v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu účinně namítat jen tu nezákonnost rozhodnutí, kterou byl současně zkrácen na svých právech. Nemůže se dovolávat práv někoho jiného (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 7 A 139/2001 - 67, č. 379/2004 Sb. NSS; ze dne 21. 11. 2013, č. j. 9 As 183/2012 - 35; či nověji ze dne 26. 6. 2025, č. j. 4 As 273/2024 - 55, bod 30). Účastník společného územního a stavebního řízení podle § 94k písm. e) stavebního zákona je oprávněn uplatňovat v řízení „námítky proti projednávanému stavebnímu záměru, dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavebního záměru nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud jimi může být přímo dotčeno jeho vlastnické nebo jiné věcné právo k pozemku nebo stavbě“. Právě rozsah legitimace ve správním řízení podle ustálené judikatury determinuje rozsah žalobních námitek, které jsou účastníci řízení podle stavebního zákona oprávněni namítat v soudním řízení (viz rozsudky NSS ze dne 3. 3. 2011, č. j. 7 As 108/2010 - 71; ze dne 11. 4. 2014, č. j. 5 As 82/2013 - 56, bod 33; či ze dne 7. 3. 2018, č. j. 6 As 419/2017 - 28, bod 10).

[19] Zákonem výslovně vymezený rozsah legitimace ve správním řízení však představuje pouze základní východisko pro rozsah legitimace v soudním řízení, neboť ta je svázána s rozsahem práv a povinností (právní sférou) žalobce, které mohou být žalobou napadeným rozhodnutím přímo dotčeny. Účelem soudní ochrany je ochrana veřejných subjektivních práv, nikoli ochrana práva objektivního, tj. přezkum obecné zákonnosti činnosti správních orgánů (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. NSS; ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017 - 264, č. 3903/2019 Sb. NSS, bod 39; či nověji rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2025, č. j. 6 As 186/2023 - 104, bod 31).

[20] Právě v posledně zmíněném rozsudku Nejvyšší správní soud tyto závěry pro řízení před soudem určitým způsobem rozšířil. Dovodil, že „žalobci, kteří byli účastníky řízení dle stavebního zákona z důvodu možného dotčení jejich vlastnického či jiného věcného práva k nemovité věci, mohou v soudním řízení uplatňovat námítky, které bezprostředně souvisí s ochranou jejich veřejných subjektivních práv (právní sféry), a to i nad rámec věcného práva, jež jim založilo účastenství ve správním řízení (viz bod [48] níže). Mohou se přitom dovolat i těch právních norem, jejichž smyslem je chránit veřejný zájem, a to primárně prostřednictvím činnosti správních orgánů, pokud tento veřejný zájem souvisí právě s jejich veřejnými subjektivními právy. Nemohou však v soudním řízení namítat takové porušení zákona, které s jejich veřejnými subjektivními právy vůbec nesouvisí (např. dovolávat se ochrany práv třetích osob nebo veřejného zájmu, jenž zjevně není přímo provázán s jejich právní sférou)“ (rozsudek NSS č. j. 6 As 186/2023 - 104, bod 37).

[21] Ve světle citovaného rozsudku je tedy stěžovatel oprávněn dovolávat se naplnění požadavků právních norem stanovených k ochraně veřejného zájmu, pokud tento veřejný zájem souvisí s jeho veřejným subjektivním právem. Platí však, že se stěžovatel nemůže dovolávat ochrany práv třetích osob ani veřejného zájmu (ochrany objektivní zákonnosti), pokud napadený akt nijak nezasahuje do jeho právní sféry.

[22] Stěžovatel se ke své aktivní legitimaci vyjádřil v části IV. žaloby. Nejprve zde specifikoval své vlastnické právo k nemovitostem přímo sousedícím s povolovanou stavbou. Zásah do svých veřejných subjektivních práv poté spatřoval v možnosti ztížení zastavitelnosti (využitelnosti) svého pozemku, v jeho zastínění, či dotčení v případě požáru stavby. Dále vyjádřil obavu z podmáčení své nemovitosti v důsledku umístění vsakovacího objektu. Dotčení svého vlastnického práva spatřuje také v nedostatečném počtu parkovacích stání a v riziku, že uživatelé posuzované stavby budou odstavovat vozidla podél příjezdové cesty a na jeho pozemku. Konečně se cítí být dotčen také samotným prováděním stavby (zejména hluchostí, prašností či jiným znečištěním ze stavby). Mimo to dotčení specifikoval i u některých dalších námitek (například výjimka z odstupových vzdáleností).

[23] Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval aktivní legitimací stěžovatele ve vztahu k jednotlivým žalobním námitkám, a to s ohledem na výše citovanou judikaturu i stěžovatelem tvrzené dotčení práv.

[24] K námitce přesahu stavby na pozemek třetí osoby krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že stěžovatel v žalobě nespifikoval, jakým způsobem toto domnělé porušení zasahuje do jeho práv. Osobou oprávněnou brojit proti přesahu je vlastník pozemku, na nějž stavba přesahuje. Tím stěžovatel není. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s hodnocením krajského soudu, že stěžovatel dostatečně netvrdil zásah do svých veřejných subjektivních práv. Přesah stavby na pozemek třetí osoby se stěžovatele skutečně nijak nedotýká. Pokud krajský soud přesto provedl posouzení této otázky po věcné stránce, učinil v tomto případě nad rozsah svých procesních povinností.

[25] Nejvyšší správní soud se shoduje s krajským soudem také v tom, že stěžovatel dostatečně nevymezil, jak namítané vady projektové dokumentace zasáhnou do jeho práv. Kasační soud shodně s krajským soudem zásah do práv stěžovatele v namítaném porušení nespatřuje, a proto krajský soud neměl povinnost se namítanými vadami věcně zabývat. Totéž platí i pro námitku týkající se napojení stavby na kanalizaci.

[26] Nicméně k opačnému závěru dospěl kasační soud, pokud jde o námitky nedostatečného přístupu a příjezdu ke stavbě a nedostatečného zajištění dopravy v klidu (nedostatečného množství parkovacích míst). Krajský soud k oběma námitkám uvedl, že stěžovatel vychází z ničím nepodloženého předpokladu (spekulace), že návštěvníci a uživatelé stavby by mohli parkovat v jejím okolí (ať již na pozemku stěžovatele nebo na přilehlé komunikaci). Nejvyšší správní soud takto vymezený zásah do práv stěžovatele nepovažuje za ničím nepodložený a spekulativní. Stěžovatel v žalobě uvedl konkrétní námitky směřující zejména proti závěru žalovaného, že parkovací stání nemusí být nijak v projektové dokumentaci vyznačena, neboť k odstavení vozidla postačí jakýkoliv volný prostor na pozemku. Konkrétně uvedl, že za parkovací stání nelze prohlásit celou travnatou plochu kolem stavby a že parkovací stání musejí být určitým způsobem v místě

pokračování

vymezena a musí být uzpůsobena pro stání vozidel. Stejně tak zpochybnil „historické“ faktické napojení stavby, vedoucí přes pozemek třetí osoby, s níž je upraveno pouze časově omezenou nájemní smlouvou. Z požárně bezpečnostního řešení navíc vyplývá, že stavba má mít kapacitu až 18 osob, souhrnná technická zpráva počítá s počtem 16 osob (při výpočtu předpokládané spotřeby vody v objektu). S ohledem na tak vysokou kapacitu objektu je obava stěžovatele z nedostatečného zajištění parkovacích stání a příjezdu ke stavbě přes jeho pozemky odůvodněná. Není-li dostatečně zajištěn příjezd ke stavbě a parkování na pozemku stavebníka, je logickým důsledkem, že vozidla budou přejíždět přes okolní pozemky a budou odstavována v nejbližším okolí stavby. Dotčené území se totiž vyznačuje volnou krajinou, kde jednotlivé pozemky různých vlastníků nejsou zásadně odděleny ploty či jinými rozhradami. Dle kasačního soudu se proto nejedná o ničím nepodložené tvrzení. Porušením požadavků právních předpisů, týkajících se zajištění dopravy v klidu a napojení stavby na komunikaci, tak skutečně může dojít k zatížení okolí stavby a k zásahu do práv stěžovatele.

[27] Nejvyšší správní soud proto k námitkám nedostatečného zajištění dopravy v klidu a přístupu a příjezdu ke stavbě uzavírá, že z výše uvedeného je zřejmé, že stěžovatel byl k jejich uplatnění aktivně legitimován a tvrdil dostatečný zásah do svých veřejných subjektivních práv. Krajský soud se proto měl těmito námitkami věcně zabývat. V dalším řízení proto krajský soud meritorně přezkoumá námitku nedostatečného zajištění dopravy v klidu (nedostatečné kapacity pro parkování) a námitku nezajištění přístupu a příjezdu ke stavbě. Konkrétně musí zkoumat, zda obстоjí výklad žalovaného, podle něhož lze k parkování využít jakýkoliv volný prostor kolem rodinného domu, který odstavení vozidel umožňuje, a zda k zajištění příjezdu ke stavbě postačuje nájemní smlouva, která je ze své povahy dočasná.

III.b Soulad stavby s územním plánem

[28] Námitkou stěžovatele týkající se nesouladu stavby s územním plánem se krajský soud již věcně zabýval, proto kasační soud může jeho úvahy rovněž meritorně přezkoumat. Stěžovatel namítl, že krajský soud pouze převzal argumentaci orgánu územního plánování, aniž by se vypořádal s podstatou jeho tvrzení, tedy že stavebně technické řešení stavby neodpovídá deklarovanému účelu (trvalé bydlení), nýbrž fakticky odpovídá stavbě určené k ubytování, která jsou však podle územního plánu obce S. nepřipustná. Tato námitka není důvodná.

[29] Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne požadavek, aby správní orgány posuzovaly, zda je zamýšlená stavba schopna sloužit deklarovanému účelu. „Účel zamýšlené stavby je proto pro rozhodování o umístění stavby a vydání stavebního povolení zcela zásadní a je nepochybné, že schopnost zamýšlené stavby takový účel naplňovat musí být předmětem úvah správního orgánu. V opačném případě by se totiž posuzování, resp. schvalování účelu stavby stalo pouze formálním a vedlo by potenciálně k absurdním důsledkům, neboť by umožňovalo umísťování a povolování staveb pro deklarovaný účel zcela nevhodných (např. staveb provozního či technického charakteru pro účely bydlení apod.). (...) Podmínkou pro to, aby se správní orgány mohly budoucími účinky stavby dostatečně zabývat, je prvotní zhodnocení toho, zda stavba může (fakticky i právně) vůbec fungovat z hlediska účelu, pro nějž má být na území umístěna a povolena (rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2015, č. j. 10 As 106/2015 - 108).

[30] Pro posouzení druhu navržené stavby je poté rozhodující skutečný charakter stavby, a nikoliv její označení v projektové dokumentaci či v dalších dokumentech pro umístění stavby (rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 As 33/2012 - 48, bod 33). Správní orgán tedy nemůže přihlížet pouze k formálnímu deklarovanému účelu stavby, ale má posoudit, zda její skutečný účel není odlišný. *„Jakkoli stavební úřad při porovnání deklarovaného a skutečného účelu musí postupovat zdrženlivě a nemůže spekulativně předjímat užívání stavby v rozporu s deklarovaným záměrem, v případě zjevné nemožnosti využití stavby k deklarovanému účelu nemůže zůstat pouze pasivním pozorovatelem“. Povinnost stavebního úřadu posoudit skutečný účel stavby přitom vyvstane především v situaci, kdy účastníci stavebního řízení přednášejí konkrétní a podložená tvrzení, jimiž zpochybňují deklarovaný záměr užívání stavby“* (rozsudek NSS ze dne 5. 3. 2025, č. j. 6 As 139/2024 - 39, bod 22).

[31] Výše uvedené požadavky dovodil Nejvyšší správní soud jak obecně v rámci řízení o umístění a povolení stavby (rozsudek NSS č. j. 8 As 33/2012 - 48), tak i v řízení o oznámení stavebního záměru autorizovaným inspektorem (rozsudek NSS ze dne 10. 11. 2016, č. j. 7 As 73/2016 - 27). Zvláštní význam má však posouzení skutečného účelu stavby v řízení o dodatečném povolení stavby, jehož předmětem je již dokončená stavba. V takovém případě může stavební úřad snáze vyhodnotit, zda deklarovaný účel užívání není ve zjevném rozporu s faktickým stavebním provedením, resp. zda stavba vůbec může deklarovanému účelu sloužit (rozsudek NSS, č. j. 6 As 139/2024 - 39, bod 22). Nejvyšší správní soud již například potvrdil zákonnost postupu správních orgánů, které nařídily odstranění stavby využívané jako ubytovna, ačkoliv byla povolena jako rodinný dům (rozsudek NSS ze dne 10. 10. 2024, č. j. 3 As 163/2023 - 33, body 19 a 20; nebo rozsudek ze dne 3. 1. 2014, č. j. 1 As 155/2013 - 35, body 37 a 38).

[32] Z uvedené judikatury vyplývá, že správní orgány jsou povinny zabývat se skutečným účelem stavby především tehdy, pokud účastníci řízení prostřednictvím konkrétních a individualizovaných tvrzení zpochybní, zda je stavba schopna plnit účel deklarovaný stavebníkem, tedy zda je k tomuto účelu vůbec způsobilá. Taková situace může nastat například s ohledem na specifické vlastnosti stavby, její technické parametry nebo stavební řešení typické pro jiný druh využití. Stejná povinnost vzniká také v případech, kdy je již ze zjištěných skutkových okolností zřejmé, že stavba deklarovanému účelu nemůže sloužit (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2025, č. j. 4 As 14/2025 - 40, bod 15).

[33] V posuzované věci stěžovatel shodně v žalobě i v kasační stížnosti namítal, že z projektové dokumentace vyplývá, že se fakticky jedná o stavbu určenou k ubytování. V druhém nadzemním podlaží se totiž nachází šest ubytovacích jednotek s vlastním sociálním zařízením, přičemž objekt má dva samostatné vstupy. Celková kapacita stavby činí dle požárně bezpečnostního řešení až osmnáct osob. Tyto skutečnosti podle stěžovatele svědčí o tom, že stavba má charakter ubytovacího zařízení.

[34] Stěžovatel tedy nenamítal, že posuzovaná stavba nemůže sloužit deklarovanému účelu (rodinný dům určený k trvalému bydlení), nýbrž z jejího dispozičního řešení dovozoval, že skutečným záměrem stavebníka je její užívání jako penzionu. Nejvyšší správní soud přisvědčuje tomu, že dispoziční řešení druhého nadzemního podlaží skutečně vyvolává dojem, že se může jednat o ubytovací zařízení. Zejména existence pěti samostatných pokojů,

pokračování

každý s předsíní a s vlastním sociálním zázemím, se jeví jako typická pro ubytovací provozy. Obava stěžovatele, že stavba nebude užívána výlučně k rodinnému bydlení, je proto pochopitelná.

[35] Samotné dispoziční řešení stavby však bez dalšího neumožňuje učinit závěr, že bude skutečně užívána v rozporu s deklarovaným účelem. Jak již uvedl krajský soud, ani Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší v této fázi řízení předjímat budoucí způsob užívání stavby. Rozhodující je, zda stavba jako taková je způsobilá sloužit deklarovanému účelu, tedy rodinnému bydlení. Takový závěr v posuzované věci učinit lze, neboť stavba i při svém dispozičním řešení odpovídá definici rodinného domu podle § 2 písm. a) bodu 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. a není vyloučeno její využití k trvalému bydlení. Také skutečnost, že se ve stavbě rodinného domu nachází celkem osm toalet, sama o sobě nesvědčí o její nezpůsobilosti sloužit k deklarovanému účelu, tj. rodinnému bydlení. Stavebníkovi nelze klást k tíži, jestliže při plánování stavebního záměru zřejmě předpokládá, že členové jeho rodiny mohou ve větší míře a současně čelit problémům fekálního charakteru, a proto nemovitost vybavil takovým počtem toalet.

[36] Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že nelze v této fázi řízení předjímat budoucí případné užívání stavby v rozporu s kolaudačním rozhodnutím. Předmětem přezkumu je způsobilost stavby sloužit deklarovanému účelu, nikoli hypotetické budoucí porušení právních předpisů. V řízení před žalovaným ani před soudem nebyla předložena žádná další indicie, z níž by plynulo, že by záměr nemohl být užíván k deklarovanému účelu a že naopak bude ve skutečnosti užíván k účelu odlišnému. Pokud by k takovému užívání v rozporu s povolením a kolaudačním souhlasem (rozhodnutím) v budoucnu docházelo, je namístě využití prostředků stavebního práva, jak správně uvedl krajský soud (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2024, č. j. 8 As 226/2022 - 36, bod 17).

IV. Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu zde uvedeným (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

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

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

V Brně dne 22. června 2026

Ivo Pospíšil
předseda senátu