



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Tomáše Foltase a Jana Kratochvíla v právní věci žalobce: **J. D.**, zastoupený Mgr. Bc. Filipem Nečasem, advokátem se sídlem Malinovského náměstí 603/4, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 5. 2024, čj. KUZL 37501/2024, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 10. 2025, čj. 30 A 51/2024-56,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud řeší nařízení odstranění stavby zahradní/rekreační chatky, postavené kolem roku 1980, sloužící pro uskladnění náčiní, pro péči o vzrostlé stromy v okolí, ptačí budky a čmelíny a pro úklid odpadu okolo mrtvého ramene vodního toku Koňov. Spornou otázkou je, zda taková stavba provedená bez ohlášení vyžadovaného zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 30. 6. 1998 (dále „stavební zákon 1976“), je stavbou provedenou *bez rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním* ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2023 (dále „stavební zákon 2006“).

[2] Městský úřad Staré Město (dále „stavební úřad“) v návaznosti na kontrolní prohlídku zahájil 19. 6. 2019 řízení o odstranění stavby „Rekreační chatka Koňov, Staré Město“ na pozemku parc. č. X v katastrálním území X, jejímž vlastníkem je žalobce (dále „chatka“). Žalobce v průběhu řízení o odstranění stavby neúspěšně požádal o její dodatečné povolení (podrobně bod 19 nyní napadeného rozsudku). Rozhodnutím z 21. 2. 2024, čj. MeUSM/01448/2024, stavební úřad podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona 2006 žalobci nařídil odstranění chatky. Dospěl k závěru, že chatka neplní doplňkovou funkci ke stavbě hlavní, protože nejde o drobnou stavbu ve smyslu § 3 vyhlášky č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebním řádu (dále „vyhláška č. 85/1976 Sb.“), nevyžadující stavební povolení. I kdyby však šlo o drobnou stavbu, vyžadovala by dle § 55 odst. 2 písm. a) a § 57 stavebního zákona 1976 minimálně ohlášení stavebnímu úřadu, k čemuž nedošlo. Proto chatka představuje stavbu provedenou bez rozhodnutí, opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem.

[3] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Odkázal na argumentaci stavebního úřadu a současně ji doplnil. Žalovaný shodně se stavebním úřadem dospěl k závěru, že nešlo o drobnou stavbu, a proto vyžadovala stavební povolení. Nicméně, i drobné stavby bylo nutné ohlásit stavebnímu úřadu. Úvaha žalobce, že stavba chatky nepodléhala žádnému povolovacímu režimu a nebylo tak nutné činit žádný úkon, proto není správná.

[4] Krajský soud v Brně v záhlaví uvedeným rozsudkem žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl. Dle krajského soudu je nadbytečné posuzovat, zda je chatka drobnou stavbou, resp. zda může plnit doplňkovou funkci k 3,5 km vzdálenému objektu bydlení žalobce. Vyřešení této právní otázky nemůže nic změnit na závěru, že chatka je stavbou nepovolenou a nebyla povolena ani dodatečně. Rozhodné pro posouzení nyní projednávané věci totiž je jen to, že chatka nemohla být realizována bez veřejnoprávního titulu vyžadovaného stavebním zákonem. Je nepodstatné, zda chatka vyžadovala stavební povolení či by postačovalo jen její ohlášení stavebnímu úřadu, jelikož není sporu o tom, že žalobce stavbu chatky ani neohlásil, a tedy nemohl získat souhlas stavebního úřadu ve smyslu § 57 odst. 2 věty první stavebního zákona 1976. Žalobce totiž nic takového netvrdil a ani to neplyne ze správního spisu. Krajský soud proto dospěl k závěru, že provedení chatky bez ohlášení podle § 55 odst. 2 písm. a) a § 57 stavebního zákona 1976 znamená, že byla ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona 2006 provedena bez úkonu nahrazujícího rozhodnutí vyžadované stavebním zákonem. Ohlášení stavby totiž i za účinnosti stavebního zákona 1976 nahrazovalo stavební povolení. To výslovně potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku z 30. 4. 2025, čj. 2 As 37/2025-46, bodu 33. Krajský soud proto nepřisvědčil ani argumentaci žalobce, že pokud by k realizaci chatky postačovalo ohlášení, nebyl by stavební úřad v případě jejího neohlášení oprávněn naříditi její odstranění.

[5] Podle krajského soudu nejde o situaci, kdy by se nabízely dva srovnatelně přesvědčivé výklady zákona. Proto není prostor pro aplikaci zásady *in dubio pro libertate*, jíž se dovolával žalobce.

II. Obsah kasační stížnosti žalobce a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž navrhl jeho zrušení a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

pokračování

[7] Stěžovatel uvedl, že v žalobě namítal nesprávný výklad § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona 2006 ze strany správních orgánů. Konkrétně argumentoval, že ohlášení není rozhodnutím vyžadovaným stavebním zákonem ani opatřením nebo jiným úkonem toto rozhodnutí nahrazujícím. Z toho důvodu stavba, u níž postačovalo ohlášení stavebnímu úřadu, provedená bez takového ohlášení, není stavbou, jež byla provedena bez rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazujícím anebo v rozporu s ním. Poukázal na § 108 odst. 4 stavebního zákona 2006 obsahující taxativní výčet opatření a jiných úkonů nahrazujících stavební povolení, mezi nimiž ohlášení uvedeno není.

[8] V kasační stížnosti namítl, že krajský soud uvedenou žalobní námitku sice neignoroval, ale nevyjádřil se k ní komplexně. Zejména nereagoval na argument taxativním výčtem v § 108 odst. 4 stavebního zákona 2006, který nedává soudu žádný prostor pro to, aby pod tento pojem podřazoval i jiné než tam výslovně uvedené opatření či úkony. Zákonodárce tedy zjevně nechtěl, aby drobné stavby, pro které stačí pouze ohlášení, bylo nutné řešit v režimu podle § 129 stavebního zákona 2006. Úkolem soudů je vyjádřenou vůli zákonodárce respektovat, ne ji doplňovat o vlastní představy. Bez výkladového významu je proto předchozí znění § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona 2006, jímž argumentoval krajský soud.

[9] Zopakoval též, že i kdyby bylo možné ohlášení stavby podřadit pod opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí dle stavebního zákona, nelze se k takovému výkladu přiklonit s ohledem na zásadu *in dubio pro libertate*.

[10] Dle stěžovatele tak krajský soud nesprávně posoudil právní otázku spočívající ve výkladu § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona 2006, čímž zatížil napadený rozsudek nezákonností.

[11] Dále stěžovatel namítl, že chatku od obce koupil v roce 2000, kdy byl výslovně ujištěn, že ohledně ní není třeba nic dělat. Od té doby nebyly s užíváním chatky žádné problémy, a to ani při vytyčování území chráněné krajinné oblasti. Dle stěžovatele je evidentně možné předvídat, že chatka byla řádně ohlášena stavebnímu úřadu. Vzhledem k charakteru řízení, jímž je ukládána povinnost, a s tím spojeného rozložení důkazního břemene, na něž v průběhu řízení upozorňoval, je na stavebním úřadu, aby prokázal, že jde o stavbu nepovolenou, neohlášenou. Není proto správný předpoklad krajského soudu, že stěžovatel měl tvrdit, že k ohlášení chatky došlo a že získal souhlas stavebního úřadu. Správní spis nemusí obsahovat u takto staré stavby (navíc nabyté od veřejnoprávní korporace) doklad o ohlášení stavby nebo získání souhlasu stavebního úřadu. Musí z něj však nade vší pochybnost vyplývat, že k takovému ohlášení nedošlo. Měl-li soud za to, že takové skutečnosti ze správního spisu nevyplývají, měl rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí stavebního úřadu zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení.

[12] **Žalovaný** navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Ztotožnil se s odůvodněním napadeného rozsudku. Nedopustil nesprávného právního posouzení, nezatížil své rozhodnutí nezákonností a současně trvá na tom, že byl zjištěn skutkový stav, o němž nebyly a nejsou důvodné pochybnosti. Své rozhodnutí dostatečně a přesvědčivě odůvodnil, přičemž toto odůvodnění odpovídá obsahu správního spisu.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[13] Kasační stížnost **není** důvodná.

[14] Kasační argumentace, podle níž správní orgány, ač právě je tížilo důkazní břemeno, neprokázaly, že chatka nebyla ohlášena stavebnímu úřadu a nezískala tak jeho souhlas, je nepřípustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

[15] Stěžovatel ji totiž, ač mu v tom nic nebránilo, neuplatnil v žalobě (a ostatně ani v odvolání), což krajský soud shrnul v bodu 36 napadeného rozsudku. Byť tedy stěžovatel na první pohled brojí proti odůvodnění krajského soudu, ten v tomto odstavci toliko zopakoval závěr vyslovený již stavebním úřadem (str. 10 rozhodnutí stavebního úřadu) potvrzený žalovaným (str. 8 rozhodnutí žalovaného) s tím, že stěžovatel ve správním řízení ani v řízení před soudem nenamítal, že záměr realizovat tuto stavbu byl ohlášen. Stěžovatel tak fakticky brojí proti závěrům správních orgánů, aniž tuto námitku uplatnil v žalobě; tam totiž tuto skutečnost, respektive okolnost, že by stran této skutečnosti nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav, nespороval (rozsudky NSS z 30. 11. 2021, čj. 8 As 111/2020-40, č. 4290/2022 Sb. NSS, bod 43, a na něj navazující z 25. 2. 2026, čj. 22 As 54/2025-56, bod 68).

[16] Dále stěžovatel namítl, že krajský soud komplexně nevypořádal žalobní argumentaci, dle níž nyní projednávaná věc (provedení drobné stavby bez ohlášení) nespádá pod rozsah (hypotézu) § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona 2006, jelikož nereagoval na argument ustanovením v § 108 odst. 4 stavebního zákona 2006, z nějž plyne, že ohlášení není opatřením ani jiným úkonem nahrazujícím rozhodnutí vyžadované stavebním zákonem.

[17] Svoji podstatou jde o námitku (dílčí) nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek jeho odůvodnění.

[18] Soud přistoupí ke zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost pouze při nejzávažnějších vadách rozhodnutí, kdy pro chybějící důvody či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí věcně přezkoumat. Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou tedy zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (rozsudek z 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003-52). Nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí, z jehož odůvodnění lze (byť i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci. Případně, za podmínek tomu přiměřeného kontextu, se lze spokojit i s akceptací odpovědi implicitní, což připouští i Ústavní soud či judikatura Nejvyššího správního soudu (rozsudek NSS z 24. 8. 2022, čj. 2 Afs 194/2020-52, bod 12 a další tam citovaná rozhodnutí). Nepřezkoumatelnost není ani projevem nenaplněné subjektivní představy o tom, jak podrobně by mělo být rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která správnímu soudu znemožňuje jeho přezkum (rozsudky NSS z 28. 2. 2017, čj. 3 Azs 69/2016-24, a z 27. 9. 2017, čj. 4 As 146/2017-35, bod 18).

[19] Nepřezkoumatelnost je tak třeba vykládat v souladu s jejím skutečným smyslem, neboť jde o jednu z nejzávažnějších vad řízení, kterou lze konstatovat pouze v případě, že

pokračování

pro výše uvedené důvody skutečně nelze seznat, jak soud rozhodl, eventuálně proč rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku posuzovaného rozhodnutí, resp. proč nepovažoval vznesené námitky za důvodné (rozsudek NSS ze 4. 3. 2022, čj. 5 As 158/2021-36, bod 18, a tam citovaná judikatura). I proto je nutné k aplikaci tohoto kasačního důvodu přistupovat zdrženlivě (usnesení rozšířeného senátu NSS z 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 30).

[20] Je pravdou, že krajský soud na námitku odkazující na § 108 odst. 4 stavebního zákona 2006 nereagoval výslovně. To však neznamená, že její podstatu opomněl vypořádat. Jednak v bodu 29 svého rozsudku jednoznačně uvedl, že ohlášení stavby bylo náhradním institutem za stavební povolení, resp. že i za účinnosti stavebního zákona 1976 nahrazovalo stavební povolení, a proto stavba provedená bez ohlášení je stavbou provedenou bez úkonu nahrazujícího rozhodnutí vyžadované stavebním zákonem ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona 2006. Především však krajský soud postupoval v souladu se závěry rozsudku z 30. 4. 2025, čj. 2 As 37/2025-46, v němž Nejvyšší správní soud vypořádal obdobnou námitku, přičemž dospěl k závěru, že ohlášením a navazujícím postupem stavebního úřadu (tj. sdělení, že proti ohlášené stavbě nemá námitek) bylo možné nahradit stavební povolení, a na odstranění stavby v případě chybějícího ohlášení a navazujícího úkonu stavebního úřadu proto dopadá § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona 2006 (body 24 a 33 uvedeného rozsudku).

[21] Je tedy zjevné, že krajský soud přinejmenším implicitně reagoval i na argumentaci stěžovatele poukazující na § 108 odst. 4 stavebního zákona 2006.

[22] Jelikož stěžovatel posledně uvedeným ustanovením argumentoval i v kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud uvádí, že se s hodnocením krajského soudu vycházejícím z jednoznačných závěrů rozsudku čj. 2 As 37/2025-46, ztotožňuje.

[23] Podle § 108 odst. 4 stavebního zákona 2006 (ve znění účinném od 1. 1. 2018) lze stavební povolení nahradit veřejnoprávní smlouvou za podmínek uvedených v § 116 nebo oznámením stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora za podmínek uvedených v § 117.

[24] Důvodová zpráva ke změnovému zákonu č. 225/2017 Sb., jímž byl do § 108 s účinností od 1. 1. 2018 přidán citovaný odstavec 4, k této změně uvádí: „Ustanovení § 108 obsahuje explicitní vyjádření základního principu provádění staveb, které přispívá k právní jistotě všech zúčastněných subjektů. Proto se navrhuje doplnění odstavce, který jasně deklaruje, kdy lze využít formu veřejnoprávní smlouvy nebo „služeb“ autorizovaného inspektora při povolování provádění staveb. Jasně se také deklaruje vztah mezi stavebním povolením a společným povolením“ [sněmovní tisk č. 927/0, důvodová zpráva, Zvláštní část, k části první – změna stavebního zákona, k bodu 209 a 210 - § 108 odst. 3, 4 a 5, 7. volební období (2013-2017), digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu, www.psp.cz].

[25] Z uvedeného dle Nejvyššího správního soudu neplyne, že by šlo o taxativní výčet toho, čím lze i pro účely § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona 2006 nahradit rozhodnutí vyžadované stavebním zákonem. Uvedené ustanovení „toliko“ stanoví, odkazem na příslušná ustanovení stavebního zákona 2006, podmínky pro využití některých forem, jimiž lze nahradit přímo stavební povolení jako jeden ze způsobů veřejnoprávního povolení

stavby. To však nikterak neznamená, že jiné, zjednodušené, formy či způsoby, s nimiž stavební zákon 1976 i 2006 výslovně počítal, nelze pro účely § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona 2006 považovat za úkony nahrazující rozhodnutí vyžadované stavebním zákonem.

[26] Již krajský soud v bodu 32 napadeného rozsudku poukázal též na novelizaci § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona 2006 účinnou od 1. 1. 2018, jež reagovala na změnu návětí § 104 odst. 1 tohoto zákona, k níž došlo též s účinností od 1. 1. 2018. Změna spočívala v tom, že u staveb uvedených v § 104 **postačí** ohlášení, oproti předchozí úpravě, kdy stavby uvedené v § 104 **vyžadují** ohlášení.

[27] Chtěl-li by zákonodárce, aby § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona 2006 od 1. 1. 2018 nedopadal na stavby, u nichž postačovalo ohlášení stavebnímu úřadu, avšak provedeny byly bez takového ohlášení, jak argumentuje stěžovatel, nepochybně by k takovému upřesnění právní úpravy nepřistoupil.

[28] Záměrem zákonodárce však naopak bylo, aby § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona i od 1. 1. 2018 stále dopadal též na neohlášené stavby, u nichž by ohlášení postačovalo. Proto toto ustanovení upravil výše uvedeným způsobem. Tento jeho záměr je patrný rovněž z důvodové zprávy ke změnovému zákonu č. 225/2017 Sb., jak uvedl již krajský soud.

[29] Výklad prosazovaný stěžovatelem je třeba odmítnout též proto, že by vedl k nemožnosti nařídit odstranění veškerých neohlášených staveb, u nichž v době jejich provedení postačovalo ohlášení stavebnímu úřadu. Tedy nejen drobných staveb ve smyslu § 55 odst. 2 písm. a) stavebního zákona 1976 ve spojení s § 3 vyhlášky č. 85/1976 Sb., nýbrž rovněž staveb uvedených v § 104 odst. 1 stavebního zákona 2006, tj. i klasických rodinných domů a dalších relativně velkých staveb, což jistě nemohlo být a nebylo záměrem zákonodárce, jak se snaží tvrdit stěžovatel.

[30] Ostatně, skutečnost, že provedení stavby bez jinak postačujícího ohlášení a na něj navazujícího úkonu stavebního úřadu v podobě souhlasu představuje její provedení bez rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona 2006 implicitně potvrzuje též další judikatura Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek z 8. 8. 2025, čj. 22 As 77/2025-40, body 24 až 26), jakož i komentářová literatura (MACHAČKOVÁ, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, 1216 s., k § 104 odst. 1, str. 783).

[31] Z výše uvedeného plyne, že výklad prosazovaný stěžovatelem nepředstavuje srovnatelně přesvědčivý výklad zákona [§ 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona 2006]. Z toho důvodu, není prostor pro aplikaci zásady *in dubio pro libertate*, jak správně uzavřel již krajský soud v bodu 33 napadeného rozsudku.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a podle § 110 odst. 1 s. ř. s. ji zamítl.

pokračování

[33] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v posuzované věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznal.

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

V Brně 26. června 2026

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu