



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **S. J.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem Tomáše Bati 21, Zlín, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 3. 2019, č. j. 29 A 115/2017 - 99,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

[1] Rozhodnutím Městského úřadu Brumov-Bylnice (dále též „správní orgán I. stupně“ či „stavební úřad“) ze dne 8. 2. 2017, č. j. MUBB/SÚ/0880/2017 (dále též „rozhodnutí o pokutě“), byla žalobkyni podle § 173 odst. 1 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném pro rozhodné období (dále též „stavební zákon“) uložena pořádková pokuta ve výši 10 000 Kč za to, že jako jedna ze spoluvlastnic stavby rodinného domu na pozemku st. p. X, parc. č. X v katastrálním území V. (dále též „stavba“ nebo „rodinný dům“) „*z n e m o ž n ě l a o p r á v n ě n ě ú r e d n ě í o s o b ě v r í z e n í v e d e n ě m s t a v e b n ě m ú r a d e m v e v ě c i n a r í z e n í o d s t r a n ě n í n e p o v o l e n ě z m ě n y s t a v b y d l e § 1 2 9 o d s t. 1 p í s m. b) s t a v e b n ě h o z á k o n a p o ř á d n ě d o r u č e n ě m p ř e d v o l á n í v s t u p d o s t a v b y r o d i n n ě h o d o m u n a p o z e m k u s t. p. X, p a r. č. X v k a t a s t r á l n ě m ú z e m í V. [...] z a ú č e l e m o v ě ř e n í, z d a d o k u m e n t a c e n a z y v á n á „ v ý s t a v b a r o d i n n ě h o d o m u, i n v e s t o r K. A., X “ p ř e d l o ž e n á v l a s t n í k e m s t a v b y s t a v e b n ě m ú r a d u d n e 1 2. 9. 2 0 1 3 v r á m c í p r o b ě h á j í c í h o r í z e n í j e d o k u m e n t a c í s k u t e č n ě h o p r o v e d e n í s t a v b y a z d a n a s t a v b ě n e b y l y p r o v e d e n y t a k o v ě z m ě n y, k t e r ě p ř e d s v o u r e a l i z a c í v y ž a d o v a l y p o v o l e n í s t a v e b n ě h o ú r a d u, t z n., z ě ú č a s t n í k z n e m o ž n ě l s t a v e b n ě m ú r a d u p r o v e d e n í k o n t r o l n í p r o b ě h ě n ě v ý š e u v e d e n ě s t a v b y v y p s a n ě n a 2 7. 1. 2 0 1 7 n a 1 0: 0 0 h o d. s e s c h ů z k o u p o z y v a n ý c h n a m í s t ě s t a v b y z a ú č e l e m o p a t ř o v á n í d ů k a z ů a d a l š í c h p o d k l a d ů p r o v y d á n í s p r á v n ě h o r o z h o d n u t í n e b o o p a t ř e n í.“*

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí o pořádkové pokutě odvoláním. Žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 4. 2017, č. j. KUZL 19676/2017, sp. zn. KUSP 19592/2017 ÚP-IS (dále též

„rozhodnutí o odvolání“) rozhodnutí o pokutě změnil tak, že z jeho výroku vypustil slova „stavebního zákona“ a tyto nahradil slovy „zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“)“. Ve zbytku žalovaný odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí o pokutě potvrdil.

## II.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí o odvolání žalobou u Krajského soudu v Brně (dále též „krajský soud“).

[4] Krajský soud žalobě vyhověl, zrušil proto rozhodnutí o odvolání a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Uvedl, že k uložení pořádkové pokuty podle § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona je možné přistoupit pouze v případech, kdy má oprávněná úřední osoba právo do stavby vstoupit (resp. v případech, kdy je vlastník stavby povinen vstup umožnit). Žalobkyně již v průběhu správního řízení tvrdila, že rodinný dům, v němž měla být provedena kontrolní prohlídka, je obydlím chráněným Listinou základních práv a svobod. Z napadených rozhodnutí přitom není zcela zřejmé, jak správní orgány danou argumentaci vyhodnotily. Správní orgán I. stupně uvedl, že nebylo namístě aplikovat přísnější pravidla pro vstup do obydlí, neboť stavba je v katastru evidována jako nedostavěná, nemá přiděleno číslo popisné a není v ní nikdo přihlášen k trvalému pobytu. Žalovaný pak na rozdíl od správního orgánu I. stupně správně připustil, že rozhodné je, zda je stavba k bydlení skutečně využívána. Uvedl nicméně, že polemika ohledně definice pojmu obydlí je pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí irelevantní. Krajský soud uvedl, že podle § 172 odst. 3 stavebního zákona je osoba povinna umožnit oprávněné úřední osobě vstup do obydlí pouze je-li to nezbytné pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob. Správní orgány se tak měly primárně zabývat tím, zda je stavba (jíž se kontrolní prohlídka týká) obydlím, či nikoliv. Dospěly-li by k závěru, že tomu tak je, měly se zabývat tím, zda byly splněny přísnější podmínky pro vstup oprávněné úřední osoby do obydlí podle § 172 odst. 3 stavebního zákona. Vzhledem k tomu, že z obsahu napadeného rozhodnutí o odvolání není zcela zřejmé, jak byly uvedené otázky vyhodnoceny (žalovaný připustil, že by se mohlo jednat o obydlí, nicméně tuto skutečnost nezohlednil ve vazbě na podmínky § 172 odst. 3 stavebního zákona), je rozhodnutí o odvolání nutno považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Závěrem krajský soud uvedl, že svým rozsudkem nezpochybnil závěry vyplývající z rozsudků krajského soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 29 A 7/2016 - 30, a ze dne 6. 12. 2017, č. j. 31 A 3/2016 - 87 (týkajících se žalobkyně a její sestry jako druhé spoluvlastnice dotčené stavby). Uvedené věci jsou totiž skutkově i právně odlišné. V odkazovaných věcech byla pořádková pokuta uložena podle § 173 odst. 1 písm. b) stavebního zákona [nikoliv podle písm. a) daného právního předpisu], a nadto se kontrolní prohlídka v uvedených věcech týkala nejen stavby rodinného domu, nýbrž i hospodářského objektu (u kterého se nenabízelo, že by byl obydlím). Konečně pak v daných věcech žalobkyně (a její sestra jako druhá spoluvlastnice předmětné stavby) předem správním orgánům neavizovaly, že by se mohlo jednat o obydlí.

## III.

[5] Proti citovanému rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost. Uvedl, že krajský soud nesprávně právně posoudil otázku možnosti vstupu do obydlí v rámci kontrolní prohlídky. Nedotknutelnost obydlí nelze vyložit tak, jak učinil krajský soud. Podle § 154 odst. 1 písm. c) stavebního zákona jsou vlastníci staveb povinni umožnit kontrolní prohlídku, a to bez ohledu na to, zda se jedná o obydlí, či nikoliv. Výklad provedený krajským soudem odporuje smyslu a účelu kontrolní prohlídky a ve svém důsledku vede k paralyzaci stavebních úřadů při prohlídkách veškerých obydlí. Stavební úřad je povinen v souladu s § 3 správního řádu zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti,

pokračování

což nebylo žalobkyní umožněno. Stěžovatel dále tvrdil, že § 172 odst. 3 stavebního zákona upravuje situace, kdy jsou úřední osoby oprávněny do obydlí vstoupit bez souhlasu, nejedná se tak o taxativní výčet veškerých situací, kdy jsou úřední osoby oprávněny do obydlí vstoupit. Vlastník stavby je povinen umožnit provedení kontrolní prohlídky obydlí i v případech nevyjmenovaných v § 172 odst. 3 stavebního zákona. Pokud stavebnímu úřadu provedení kontrolní prohlídky není umožněno, nemůže však do obydlí svévolně vstoupit (tak by mohl učinit pouze v případech vyjmenovaných v § 172 odst. 3 stavebního zákona). Stavební úřad je nicméně za této situace oprávněn uložit vlastníkoví stavby pořádkovou pokutu podle § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. Stěžovatel také dodal, že v souzené věci nedošlo k porušení nedotknutelnosti obydlí, neboť jeho úřední osoby do rodinného domu nevstoupily. Je v plném zájmu žalobkyně, aby se správními orgány spolupracovala a umožnila tak v konečném důsledku případné uvedení stavu rodinného domu do souladu se zákonem.

[6] V dalším žalobním bodě stěžovatel tvrdil, že krajský soud při vydání rozsudku nerespektoval související judikaturu, a to jak svou vlastní, tak judikaturu Nejvyššího správního soudu. Konkrétně poukázal na rozsudky krajského soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 29 A 7/2016 - 30, a ze dne 6. 12. 2017, č. j. 31 A 3/2016 - 87, a na navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2018, č. j. 1 As 27/2018 - 28 (kterým byla zamítnuta kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu č. j. 31 A 3/2016 - 87) vydané ve věci předchozích pořádkových pokut uložených žalobkyni a její sestře (jako druhé spoluvlastníci předmětné stavby), a dále na rozsudky krajského soudu ze dne 20. 3. 2019, č. j. 29 A 11/2017 - 100, č. j. 29 A 183/2017 - 64, a č. j. 29 A 120/2018 - 68, kterými krajský soud zamítl žaloby proti rozhodnutím žalovaného o pořádkových pokutách.

[7] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

#### IV.

[8] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že napadený rozsudek je co do výsledku řízení (zrušení napadeného rozhodnutí) správný. Dále konstatovala, že její tvrzení o souladu stavby rodinného domu s jí poskytnutou dokumentací je pravdivé. Poukázala taktéž na to, že se z plánované kontrolní prohlídky omluvila a na to, že ve výroku rozhodnutí o pokutě není správně uveden právní předpis. Podle žalobkyně neexistuje zákonný důvod ke vstupu do obydlí podle § 172 odst. 3 stavebního zákona (v této souvislosti žalobkyně poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2014, č. j. 2 As 69/2014 - 57). Dále žalobkyně odkázala na svá předchozí podání a uvedla, že kasační stížnost je podle jejího názoru zjevně neopodstatněná.

#### V.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Předmětem řízení je rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty podle § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.

[12] Podle § 173 odst. 1 stavebního zákona: *Stavební úřad může rozhodnutím uložit pořádkovou pokutu do 50 000 Kč tomu, kdo závažným způsobem ztěžuje postup v řízení nebo provedení kontrolní*

*problídky, anebo plnění úkolů podle § 172 tím, že a) znemožňuje oprávněné úřední osobě nebo osobě jí přízvané vstup na svůj pozemek nebo stavbu, b) na výzvu stavebního úřadu se nezúčastní kontrolní prohlídka, ač je k tomu podle tohoto zákona povinen.*

[13] Podle § 154 odst. 1 písm. c) stavebního zákona: *Vlastník stavby je povinen umožnit kontrolní prohlídku stavby, a pokud tomu nebrání vážné důvody, této prohlídce se zúčastnit.*

[14] Podle § 133 odst. 1 a odst. 6 stavebního zákona:

*(1) Stavební úřad provádí kontrolní prohlídku rozestavěné stavby ve fázi uvedené v podmínkách stavebního povolení, v plánu kontrolních prohlídek stavby, před vydáním kolaudačního souhlasu a v případech, kdy má být nařízeno neodkladné odstranění stavby, nutné zabezpečovací práce, nezbytné úpravy nebo vyklizení stavby; může provést kontrolní prohlídku též u nařízených udržovacích prací, u odstraňované stavby a v jiných případech, kdy je to pro plnění úkolů stavebního řádu potřebné.*

*(6) Na provádění prohlídek stavby se nevztahují zvláštní právní předpisy o státní kontrole. Pro vstup na pozemek a do stavby při kontrolní prohlídce platí ustanovení § 172 odst. 2 až 6 obdobně.*

[15] Podle § 172 odst. 1 až 5 stavebního zákona:

*(1) Pověřený zaměstnanec stavebního úřadu, orgánu územního plánování a orgánu obce (dále jen "oprávněná úřední osoba"), pokud plní úkoly podle tohoto zákona, je oprávněn vstupovat na cizí pozemky, stavby a do staveb s vědomím jejich vlastníků při a) zjišťování stavu stavby a pozemku, b) opatřování důkazů a dalších podkladů pro vydání správního rozhodnutí nebo opatření.*

*(2) V případě bezprostředního ohrožení života nebo zdraví osob či zvířat, které nastalo v souvislosti s přípravou a prováděním neodkladného odstranění stavby, nutných zabezpečovacích prací nebo vyklizení stavby ve veřejném zájmu, může oprávněná úřední osoba vstoupit na pozemek, stavbu a do stavby i bez vědomí jejich vlastníka. O tom musí vlastníka bez zbytečného odkladu informovat a uvést důvody, které k tomu vedly.*

*(3) Do obydlí může oprávněná úřední osoba vstoupit, jen pokud je to nezbytné pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob. Pokud je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, může do něj oprávněná úřední osoba vstoupit též, je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy podle tohoto zákona. Uživatel obydlí je v uvedených případech povinen oprávněné úřední osobě vstup do obydlí umožnit.*

*(4) Oprávnění ke vstupu se prokazuje zvláštním průkazem, ve kterém je uvedeno jméno, příjmení, zaměstnavatel a funkce oprávněné úřední osoby, rozsah oprávnění a vymezení platnosti průkazu. Průkaz musí být opatřen otiskem úředního razítka a podepsán s uvedením jména, příjmení a funkce osoby, která pověření vydala. Pokud je to třeba, přízve oprávněná úřední osoba na pozemek, stavbu a do stavby znalce, autorizovaného inspektora nebo pověřeného pracovníka dotčeného orgánu, popřípadě další osoby z důvodu jejich odborných znalostí. Vlastník je povinen umožnit pro účely podle odstavce 1 vykonání nezbytných zkoušek a měření použitím nezbytných technických zařízení či prostředků. Oprávněné úřední osoby i přízvané osoby jsou povinny dbát, aby při vstupu na pozemek, stavbu nebo do stavby nedošlo ke škodě, které bylo možno zabránit.*

*(5) Pokud vlastník pozemku nebo stavby bude bránit vstupu oprávněné úřední osobě nebo jí přízvané osobě, může mu stavební úřad rozhodnutím, které je prvním úkonem v řízení, umožnění vstupu nařídit. Odvolání proti takovému rozhodnutí nemá odkladný účinek.*

[16] Žalobkyni byla v nyní projednávané věci podle § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona uložena pořádková pokuta za to, že znemožnila úředním osobám „vstup do stavby rodinného domu“.

[17] Jak již správně poznamenal krajský soud, žalobkyně v průběhu celého správního řízení a následně pak i v žalobě setrvale tvrdila, že správní orgány nemají pro vstup do předmětného rodinného domu zákonný podklad a poukazovala na to, že rodinný dům je obydlím, jehož nedotknutelnost je chráněna ústavním pořádkem.

[18] Správní orgán I. stupně k uvedenému v rozhodnutí o pokutě uvedl, že nebylo namístě aplikovat přísnější pravidla pro vstup do obydlí, neboť stavba je v katastru evidována jako nedostavěná, nemá přiděleno číslo popisné a není v ní nikdo přihlášen k trvalému pobytu.

pokračování

Žalovaný pak na rozdíl od správního orgánu I. stupně připustil, že rozhodné je, zda je stavba k bydlení skutečně využívána. Uvedl nicméně, že polemika ohledně definice pojmu obydlí je pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí irelevantní.

[19] Krajský soud uvedenou argumentaci označil za nedostatečnou. Uvedl, že správní orgány se měly zabývat tím, zda je předmětná stavba obydlím, či nikoliv. Pokud by pak dospěly k závěru, že tomu tak je, měly se zabývat tím, zda byly splněny podmínky pro vstup do obydlí uvedené v § 172 odst. 3 stavebního zákona.

[20] Stěžovatel s uvedeným výkladem nesouhlasí. V kasační stížnosti poukazuje na § 3 správního řádu (podle kterého je stavební úřad povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti) a na § 154 odst. 1 písm. c) stavebního zákona (podle kterého jsou vlastníci staveb povinni umožnit kontrolní prohlídku). Uvádí dále, že § 172 odst. 3 stavebního zákona upravuje situace, kdy jsou úřední osoby oprávněny do obydlí vstoupit bez souhlasu, nejedná se tak o taxativní výčet veškerých situací, kdy jsou úřední osoby oprávněny do obydlí vstoupit. Stěžovatel je toho názoru, že vlastník stavby je povinen umožnit provedení kontrolní prohlídky obydlí i v případech nevyjmenovaných v § 172 odst. 3 stavebního zákona. Pokud stavebnímu úřadu provedení kontrolní prohlídky není umožněno, nemůže však do obydlí svévolně vstoupit (tak by mohl učinit pouze v případech vyjmenovaných v § 172 odst. 3 stavebního zákona). Stavební úřad je nicméně za této situace oprávněn uložit vlastníkovu pokutu podle § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. V dalším okruhu kasačních námitek pak stěžovatel tvrdí, že rozsudek krajského soudu je v rozporu s další na věc dopadající judikaturou.

[21] Nejvyšší správní soud stěžovateli nepřisvědčil, naopak se ztotožnil s posouzením věci provedeným krajským soudem.

[22] Je totiž předně nutno zcela odmítnout konstrukci stěžovatele, že správní orgány jsou oprávněny si vstup do stavby vynucovat ukládáním pořádkových pokut i za situace, kdy nejsou oprávněny do této stavby (obydlí) vstoupit. Jak správně uvedl krajský soud, prostřednictvím pořádkových pokut lze vynucovat jen jednání, k němuž je dotčená osoba povinna. Aplikací uvedeného na souzenou věc pak lze ve shodě s krajským soudem dospět k závěru, že k uložení pořádkové pokuty (za znemožnění vstupu do stavby) je možné přistoupit jen v případech, kdy má oprávněná úřední osoba právo do stavby vstoupit, resp. kdy je dotčená osoba povinna oprávněné úřední osobě vstup do stavby umožnit.

[23] Ustanovení § 133 odst. 6 stavebního zákona přitom výslovně stanoví, že pro provádění kontrolních prohlídek se obdobně aplikují ustanovení § 172 odst. 2 až 6 stavebního zákona. Při provádění kontrolních prohlídek jsou tudíž správní orgány povinny respektovat mj. práve i § 172 odst. 3 stavebního zákona. Podle uvedeného ustanovení může oprávněná úřední osoba do obydlí vstoupit, jen pokud je to nezbytné pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob (pokud je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, může do něj oprávněná úřední osoba vstoupit též, je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy podle tohoto zákona). Pouze v těchto případech je uživatel obydlí povinen oprávněné úřední osobě vstup do obydlí umožnit.

[24] Ustanovení § 172 odst. 3 stavebního zákona je přitom odrazem čl. 12 Listiny základních práv a svobod, podle kterého je obydlí nedotknutelné – není dovoleno do něj vstoupit bez souhlasu toho, kdo v něm bydlí. Domovní prohlídka je přípustná jen pro účely trestního řízení, a to na písemný odůvodněný příkaz soudce (způsob provedení domovní prohlídky stanoví zákon). Jiné zásahy do nedotknutelnosti obydlí mohou být zákonem dovoleny, jen je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv

a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku. Pokud je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, mohou být takové zásahy zákonem dovoleny, též je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy.

[25] Pro podporu uvedeného závěru lze poukázat i na odbornou literaturu, podle které: „*Ústavně zaručená nedotknutelnost obydlí (srov. čl. 12 LPS, čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) se odráží v dalším variantním režimu vstupu. Vstup do obydlí je totiž jeho uživatel povinen oprávněné úřední osobě umožnit toliko v případě, je-li to nezbytné pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob. Jinak řečeno, nejde-li o shora uvedené případy, nelze do obydlí vstoupit bez souhlasu jeho uživatele (tj. osoby, která v něm bydlí – srov. čl. 12 odst. 1 věty druhá LPS; nejde tu tedy o zajištění souhlasu vlastníka).*“ (Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M.: *Stavební zákon - online komentář*. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 4/2015). Dále pak lze poukázat na rozsudek ze dne 2. 12. 2015, č. j. 5 As 188/2015 - 31, ve kterém Nejvyšší správní soud vyslovil, že stavební zákon úpravu povinnosti umožnit vstup do stavby během kontrolní prohlídky obsahuje právě z důvodu možného zásahu do práva na ochranu obydlí dle čl. 12 Listiny (resp. čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) a odkázal v této souvislosti právě na úpravu § 172 odst. 3 stavebního zákona: „*[...] povinnost vpustit úřední osobu na pozemek nebo do stavby lze vlastníku dle § 172 odst. 5 stavebního zákona uložit ve správním řízení nebo i mimo ně. Stavební zákon tuto zvláštní úpravu obsahuje právě proto, že jde o kvalifikovaný zásah do práv jednotlivců, jednak do práva na ochranu vlastnictví, především ovšem o potenciální zásah do práva na ochranu obydlí dle čl. 12 Listiny, resp. čl. 8 Úmluvy (srov. k tomu výslovnou úpravu dle § 172 odst. 3 stavebního zákona).*“ (důraz přidán).

[26] Obdobně pak v nedávném rozsudku ze dne 27. 3. 2019, č. j. 1 As 370/2018 - 38, (zabývajícím se taktéž vstupem úředních osob na pozemky a do staveb během kontrolní prohlídky podle § 172 stavebního zákona) zdejší soud uvedl následující: „*Z citované právní úpravy vyplývá, že § 172 odst. 1 stavebního zákona stanoví obecný režim pro vstup na cizí pozemky, stavby a do staveb, přičemž jednou z podmínek pro uplatnění tohoto režimu je vědomí vlastníka pozemku či stavby o vstupu oprávněných úředních osob. Ustanovení § 172 odst. 2 téhož zákona pak stanoví jednu z výjimek z uvedeného obecného pravidla. Podle tohoto ustanovení je vstup na cizí pozemek nebo do cizí stavby výjimečně možný i bez předchozího vědomí jejich vlastníka, jehož postačí vyrozumět o realizovaném vstupu teprve dodatečně. Jedná se o situace bezprostředního ohrožení života nebo zdraví osob či zvířat (první podmínka pro aplikaci § 172 odst. 2), které nastalo v souvislosti s přípravou a prováděním neodkladného odstranění stavby, nutných zabezpečovacích prací nebo vyklizení stavby ve veřejném zájmu (druhá podmínka pro aplikaci § 172 odst. 2). Z uvedeného je zřejmé, že se jedná o mimořádně naléhavé situace, v nichž vstup na pozemek či do stavby nesnese odkladu. Právě v případech tohoto akutního ohrožení některých právem chráněných zájmů je postavení orgánů veřejné moci v jistém směru posíleno a se zřetelem k efektivitě ochrany je jim umožněno promptně reagovat na hrozící nebezpečí. V této souvislosti ustanovení § 172 odst. 3 stavebního zákona pak stanoví specifické podmínky pro vstup oprávněných úředních osob do obydlí.*“ (důraz přidán).

[27] Obdobně v rozsudku ze dne 20. 11. 2014, č. j. 2 As 69/2014 - 57, zdejší soud uvedl, že podle § 172 odst. 1 stavebního zákona „*je umožněno oprávněným úředním osobám vstupovat při opatřování důkazů pro vydání správního rozhodnutí na cizí pozemky, stavby a do staveb s vědomím (tedy nikoli se souhlasem) jejich vlastníků. Do obydlí však mohou oprávněné úřední osoby vstupovat, jen je-li to nezbytné pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob (§ 172 odst. 3 stavebního zákona).*“ (důraz přidán).

[28] Krajský soud tudíž nepochybil, pokud v rozsudku uzavřel, že v případě kontrolní prohlídky obydlí jsou správní orgány vázány dikcí § 172 odst. 3 stavebního zákona, podle kterého může oprávněná úřední osoba do obydlí vstoupit, jen pokud je to nezbytné pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob (pokud je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, může do něj oprávněná úřední osoba vstoupit též, je-li to nezbytné

pokračování

pro plnění úkolů veřejné správy podle tohoto zákona). Návazně pak krajský soud nepochybil, pokud dovodil, že správní orgány jsou před uložením pořádkové pokuty (za znemožnění vstupu do stavby) povinny postavit najisto, zda je předmětná stavba obydlím, či nikoliv, a návazně pak i případně, zda jsou důvody pro vstup do tohoto obydlí dle § 172 odst. 3 stavebního zákona.

[29] Správní orgány v nyní posuzované věci nicméně výše nastíněným způsobem nepostupovaly; nepostavily najisto, zda se kontrolní prohlídka týká obydlí (či nikoliv). Nezabývaly se ani tím, zda byly splněny podmínky pro vstup do obydlí ve smyslu § 172 odst. 3 stavebního zákona. Správní orgán I. stupně dospěl bez dalšího k závěru, že stavba není obydlím, neboť je v katastru evidována jako nedostavěná, nemá přiděleno číslo popisné a není v ní nikdo přihlášen k trvalému pobytu. Žalovaný pak připustil, že obydlí požívá zvláštní ochrany a na rozdíl od správního orgánu I. stupně uvedl, že pro posouzení stavby jako obydlí není rozhodné, že stavba je v katastru evidována jako nedostavěná, nemá přiděleno číslo popisné a není v ní nikdo přihlášen k trvalému pobytu, ale to, zda je stavba k bydlení skutečně využívána. Uvedl nicméně, že polemika ohledně definice pojmu obydlí je pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí irelevantní.

[30] Je proto nutno aprobovat závěr krajského soudu, že ve správním řízení nebyly dostatečně zjištěny rozhodné skutečnosti (zda je rodinný dům obydlím) a tyto nebyly adekvátně právně posouzeny v souladu s limity právní úpravy (§ 172 odst. 3 stavebního zákona).

[31] Na výše uvedených závěrech přitom nemohou nic změnit ani stěžovatelem odkazovaná ustanovení § 154 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, či § 3 správního řádu. Tyto právní normy obsahují obecnou právní úpravu, která není s to odůvodnit prolomení ústavních mantinelů práva na nedotknutelnost obydlí. Přijmout pak nelze ani související tvrzení stěžovatele, že přijetím výkladu krajského soudu dojde k paralyzaci kontrolní pravomoci stavebních úřadů vůči stavbám splňujícím charakteristiku obydlí. Jak bylo výše osvětleno, právní úprava je koncipována tak, že kontrolní prohlídky obydlí provádět lze; za účelem ochrany ústavě garantovaného práva na nedotknutelnost obydlí je však nutné splnění podmínky zakotvené v § 172 odst. 3 stavebního zákona. V obecné rovině pak lze dodat, že v případě, kdy má stavební úřad zásadní a podložené pochybnosti ohledně souladu stavby se schválenou projektovou dokumentací (tyto pak musejí být stavebním úřadem adekvátně vyjádřeny a argumentačně podepřeny), nelze bez dalšího vyloučit možné ohrožení života, zdraví či bezpečnosti. Ke zrušení napadeného rozsudku nemůže vést ani kasační tvrzení stěžovatele, že nedošlo k porušení nedotknutelnosti obydlí, neboť úřední osoby do rodinného domu nevstoupily. Uvedená skutečnost je pro posouzení otázky možnosti vstupu do stavby a návazně možnosti udělení pořádkové pokuty nerozhodná.

[32] Nejvyšší správní soud nemůže se stěžovatelem souhlasit ani v tom, že by krajský soud napadeným rozsudkem vybočil z dosavadní na věc dopadající judikatury. Předně je nutno připomenout výše citované rozsudky zdejšího soudu ze dne 2. 12. 2015, č. j. 5 As 188/2015 - 31, ze dne 20. 11. 2014, č. j. 2 As 69/2014 - 57, a ze dne 27. 3. 2019, č. j. 1 As 370/2018 - 38, ve kterých zdejší soud akcentoval na nutnost aplikace § 172 odst. 3 stavebního zákona v případech zásahů do nedotknutelnosti obydlí (a to i během kontrolní prohlídky). Dále je pak nutno uvést, že stěžovatelem v kasační stížnosti odkazované rozsudky se buď netýkaly zcela shodné problematiky, nebo se zabývaly otázkou nedotknutelnosti obydlí z jiného úhlu pohledu, než krajský soud v nyní posuzované věci. Rozsudky krajského soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 29 A 7/2016 - 60, a ze dne 6. 12. 2017, č. j. 31 A 3/2016 - 87, a na ně navazující rozsudky zdejšího soudu ze dne 7. 6. 2018, č. j. 1 As 27/2018 - 28, a ze dne 24. 7. 2019, č. j. 2 As 5/2018 - 35, se zabývaly pořádkovými pokutami uloženými dle § 173 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, nikoliv pořádkovou pokutou podle § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona (které se týká nynější řízení). Jednalo se tedy o odlišnou právní úpravu. Zdejší soud

přítom v posledně odkazovaném rozsudku uvedl, že je nutno rozlišovat mezi pořádkovými pokutami podle § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona a podle písm. b) tohoto ustanovení, přičemž námitka možnosti vstupu úředních osob do obydlí má své místo právě v řízení o pokutě podle § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona (tj. v řízení, které je přezkoumáváno v nyní posuzované věci): „Není důvodu věcně se zabývat námitkou týkající se zpřístupnění stavby, kterou stěžovatelka má za obydlí. Jak bylo uvedeno výše, předmětem nyní posuzované věci je uložení pořádkové pokuty za to, že se stěžovatelka nedostavila bez řádné omluvy na předvolání stavebního úřadu na kontrolní prohlídku a znemožnila tím stavebnímu úřadu kontrolní prohlídku provést, nikoli za to, že stěžovatelka znemožňuje oprávněné úřední osobě nebo osobě jí přizvané vstup na svůj pozemek nebo stavbu [§ 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona].“ Za zásadní odlišnost uvedených věcí je pak ve shodě s krajským soudem nutno označit i skutečnost, že v daných věcech (na rozdíl od nynější věci) dotčené osoby v průběhu správního řízení nevyvinuly dostatečnou aktivitu ve směru k tvrzení, že by v případě předmětu kontrolní prohlídky mělo jít o obydlí. Co se pak týče stěžovatelova poukazu na rozsudky krajského soudu ze dne 20. 3. 2019, č. j. 29 A 11/2017 - 100, č. j. 29 A 183/2017 - 64, a č. j. 29 A 120/2018 - 68, je nutno uvést, že v nich se krajský soud nezabýval tím, zda při ukládání pořádkové pokuty za znemožnění vstupu do stavby (která má být podle tvrzení účastníka obydlím), je nutné postavit najisto, zda jde o obydlí a zda se pak návazně aplikují podmínky dle § 172 odst. 3 stavebního zákona. V uvedených věcech se krajský soud na skutkovém podkladě jím projednávaných věcí zabýval otázkou limitů zásahů do práva na nedotknutelnost obydlí, včetně jejich přiměřenosti a účelnosti. Nezabýval se tedy zcela totožnou problematikou jako nyní přezkoumávaný rozsudek. V rozsudku ze dne 9. 10. 2019, č. j. 6 As 87/2019 - 34, vydaném v rámci kasačního přezkumu rozsudku krajského soudu ze dne 20. 3. 2019, č. j. 29 A 11/2017 - 100, se pak touto problematikou nezabýval ani Nejvyšší správní soud.

[33] Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s. in fine).

[34] O náhradě nákladů tohoto řízení kasační soud rozhodl ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti neúspěšný, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyni (jako úspěšnému účastníkovi řízení) Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal. Žalobkyně nebyla v řízení o kasační stížnosti zastoupena a učinila pouze obsahově stručné vyjádření ke kasační stížnosti, ve kterém nadto náhradu nákladů nepožadovala (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015 - 79, č. 3344/2016 Sb. NSS).

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. prosince 2019

JUDr. Tomáš Foltas  
předseda senátu