



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaele Bejčkové a soudce Ondřeje Mráky v právní věci žalobců: **a) Ing. J. B., b) Mgr. Ing. R. B.**, obou zastoupených Mgr. Lucíí Švendovou, advokátkou se sídlem Jánský vršek 323/13, Praha 1, proti žalovanému: **Městský úřad Říčany**, se sídlem Masarykovo náměstí 53/40, Říčany, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 17. 6. 2019, čj. 55 A 6/2019-51,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Okolnosti sporu a rozsudek krajského soudu

[1] Žalobci získali dne 25. 6. 2018 stavební povolení ke stavbě rodinného domu a započali se stavebními pracemi. Jednou z podmínek stavebního povolení (č. 46) bylo provádět stavbu tak, aby nebyly poškozeny příjezdové komunikace. Žalovaný jako stavební úřad provedl dne 17. 12. 2018 kontrolní prohlídku stavby a zjistil, že přilehlá část komunikace je poškozena. Téhož dne proto vyzval žalobce podle § 134 odst. 4 stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu), aby bezodkladně zastavili práce na stavbě. Dodal také, že žalobci mají uzavřít s vlastníky komunikace dohodu o uvedení komunikace do předchozího stavu; teprve pak bude možné ve stavbě pokračovat. Poučil žalobce, že pokud neuposlechnou výzvu k zastavení prací na stavbě, dopustí se přestupku podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona (trestaného pokutou ve výši až 200 000 Kč).

[2] Žalobci podali proti této výzvě správní žalobu, neboť v ní spatřovali nezákonný zásah do svých práv. V souladu s výzvou zastavili práce na stavbě, což může vést jednak k poškození

rozestavěné stavby v zimním období, jednak k dalším komplikacím s finančními důsledky pro žalobce (zhotovitel nemůže pokračovat v pracích, na něž si vyčlenil kapacity; žalobcům, kteří čerpají na stavbu úvěr, hrozí, že nesplní termín kolaudace domu, a navíc budou muset déle platit za nájemní bydlení). Krátce po podání žaloby ji vzali žalobci zpět v rozsahu, v němž žádali, aby soud zakázal žalovanému pokračovat v zásahu a aby vydal předběžné opatření téhož obsahu. Žalovaný totiž vydal dne 17. 1. 2019 novou výzvu, která se už nezmiňuje o dohodě s vlastníky komunikace a žádá jen, aby žalobci zabránili dalšímu poškozování komunikace. Žalobci nadále setrvali na tom, aby soud vyslovil, že výzva ze dne 17. 12. 2018 je nezákonným zásahem.

[3] Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 17. 6. 2019, neboť žalobci nebyli výzvou přímo zkráceni na právech. Výzva podle něj byla jen předprocesním varováním: do práv žalobců by zasáhlo až případné *rozhodnutí*, jímž by bylo zastavení stavebních prací nařízeno (§ 134 odst. 4 věta druhá stavebního zákona). Výzva nestanovila přímo vynutitelnou povinnost. I pokud by se žalobci bylo zahájeno řízení o přestupku, musel by v něm správní orgán posuzovat, zda tu byly důvody k vydání výzvy. Případným rozhodnutím o přestupku by žalobci nebyli trestáni za to, že by porušovali povinnosti stanovené výzvou, ale za to, že neplní své již existující povinnosti (plynoucí ze zákona a ze stavebního povolení). Jiná by byla situace, v níž by stavebník naplnil stejnou skutkovou podstatu přestupku tím, že by nedbal *rozhodnutí* vydaného podle § 134 odst. 4 stavebního zákona: tam už by bylo trestáno porušení nově uložené povinnosti zastavit stavební práce.

II. Kasační stížnost žalobců a vyjádření žalovaného

[4] Žalobci (stěžovatelé) podali proti rozsudku kasační stížnost. Výzva podle nich představovala přímý zásah do jejich práv – založila jim povinnost zastavit stavební práce a povinnost uzavřít dohodu s vlastníky komunikace (ani jednu z těchto povinností předtím neměli). Současně vznikla nová povinnost i samotnému stavebnímu úřadu, a sice zahájit řízení o odstranění stavby. Krajský soud se mýlí, pokládá-li výzvu jen za informativní. Nelze souhlasit ani s tím, jak krajský soud vyložil skutkovou podstatu přestupku podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona: ta spočívá v neuposlechnutí výzvy, a nikoli v neplnění již existujících povinností.

[5] Možnost bránit se až proti případně uložené pokutě nepokládají stěžovatelé za dostatečnou. Kdyby úřad pokračoval ve svém svévolném postupu, mohl stěžovatele donutit – prostřednictvím opakovaného ukládání pokut a hrozby odstranění stavby – k tomu, aby podepsali soukromoprávní dohodu o náhradě škody s obsahem, který by neodpovídal jejich svobodné vůli. Krajský soud odepřel stěžovatelům spravedlnost a ve své argumentaci použil nepřiléhavou judikaturu. Stěžovatelé zvláště zdůraznili, že výzva byla vydána mimo správní řízení (to je pro zásahy typické) a její splnění bylo přímo vynutitelné.

[6] Žalovaný připomněl, že soud nepovažoval výzvu za nezávaznou informaci, u níž by si adresát sám mohl zvážit, zda ji akceptuje, nebo ne. Účelem výzvy nebylo zrušit stavební povolení, ale donutit stěžovatele, aby plnili závazné podmínky v něm obsažené.

III. Právní hodnocení

[7] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[8] Stavební úřad ve věci postupoval podle § 134 odst. 4 stavebního zákona. Je-li stavba prováděna nebo odstraňována bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, dává toto ustanovení stavebnímu úřadu pravomoc vyzvat stavebníka nebo vlastníka stavby k bezodkladnému zastavení prací a zahájit řízení podle § 129 (*tj. řízení o odstranění stavby*). Není-li výzvě vyhověno, stavební úřad vydá rozhodnutí, kterým nařídí zastavení prací na stavbě. V této konkrétní věci spatřoval stavební úřad rozpor s podmínkou č. 46 stavebního povolení, podle níž nesměly být při výstavbě poškozovány příjezdové komunikace.

[9] Podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona, který byl ve výzvě rovněž citován, se stavebník dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 134 odst. 4 neuposlechne výzvu nebo rozhodnutí k zastavení prací na stavbě.

[10] NSS zdůrazňuje, že krajský soud se svým rozsudkem nemohl dopustit odepření spravedlnosti, což mu stěžovatelé vytýkají. Krajský soud totiž žalobu stěžovatelů věcně projednal a po jejím projednání dospěl k závěru, že není důvodná. V takové situaci je jakákoli argumentace o odepření spravedlnosti nepřiléhavá, protože soud se neodmítl žalobou zabývat, jen jí nevyhověl. Stěžovatelům se tak dostalo jejich práva na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), které ovšem nelze vykládat jako záruku procesního vítězství.

[11] Krajský soud ve svém rozsudku citoval několik rozsudků NSS, jimiž se při rozhodování inspiroval. Podle stěžovatelů šlo v jejich věci o jinou právní situaci, s čímž NSS souhlasí. Krajský soud však necitoval dřívější rozsudky proto, že by byly úplně stejné, ale aby přiblížil východiska, která bude při svém rozhodování brát v úvahu.

[12] V dřívějších rozsudcích se NSS zabýval těmito výzvami:

- výzva, aby adresát neprodleně odevzdal cestovní pas (rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 As 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS),
- sdělení, že adresát je povinen odevzdat řidičský průkaz, protože pozbyl řidičského oprávnění, jinak mu hrozí pokuta (rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2015, čj. 9 As 140/2015-24),
- výzva, aby adresátka doložila souhlas vlastníků nemovitostí, jinak nebude požadovaná poznámka zapsána do katastru nemovitostí a řízení bude ukončeno (rozsudek ze dne 21. 7. 2016, čj. 2 As 94/2016-48),
- výzva Českého telekomunikačního úřadu, aby osoba vykonávající komunikační činnost začala plnit podmínky, které jí byly stanoveny v přidělu rádiových kmitočtů (rozsudek ze dne 9. 11. 2016, čj. 9 As 218/2016-63, č. 3499/2017 Sb. NSS),
- výzva, aby adresát podal žádost o příspěvek na živobytí (rozsudek ze dne 5. 9. 2018, čj. 9 Ads 146/2018-119).

[13] Stěžovatelé poukazují na určité dílčí aspekty těchto věcí, které podle nich nejsou v jejich případech splněny: nikoli všem adresátům hrozila sankce; výzvy neukládaly nové povinnosti, jen konstatovaly povinnosti plynoucí přímo ze zákona; výzvy byly činěny během správního řízení, a nikoli mimo ně, takže zásah do práv mohl nastat až na konci řízení. To, zda výzva ze dne 17. 12. 2018 přímo zkrátila stěžovatele na právech, však nelze zjistit hledáním dílčích odlišností v prejudikatuře (nebot' některým adresátům sankce hrozila; konstatovat lze nejen povinnosti plynoucí ze zákona, ale i povinnosti plynoucí z úředního aktu, zde ze stavebního povolení; pouhá skutečnost, že správní orgán něco žádá mimo správní řízení, automaticky nečiní z jeho postupu předmět zásahové žaloby, stejně jako každé rozhodnutí ve formálním smyslu

není rozhodnutím v materiálním smyslu, které by soud mohl samostatně přezkoumat). Spíše než srovnávat právní a skutkové rozdíly jednotlivých případů je třeba zhodnotit konkrétní okolnosti projednávaného případu. Jen tak lze zjistit, zda výzva mohla přímo zkrátit stěžovatele na právech.

[14] Stěžovatelé ve svých podáních popisují, jak se jejich vztahy s vlastníky komunikace od počátku výstavby zhoršovaly, a tvrdí, že stavební úřad byl při svém postupu ovlivněn vlastníky komunikace a postupoval šikanózně. To ze správního spisu vyčíst nelze. Soud naproti tomu lidsky chápe, že stěžovatelé byli zneklidněni výzvou ze dne 17. 12. 2018, která je formulována rezolutním a přitom matoucím způsobem. Stavební úřad zde kromě zastavení prací na stavbě, k němuž ho obecně opravňuje § 134 odst. 4 stavebního zákona, vyzývá i k tomu, aby stěžovatelé uzavřeli dohodu s vlastníky komunikace o uvedení komunikace do původního stavu – a k takové výzvě ho § 134 neopravňuje. NSS má za to, že výzva ze dne 17. 12. 2018 jistě mohla být formulována jinak a ideálně měla kontrolní prohlídka z téhož dne proběhnout za účasti stěžovatelů, kteří se mohli k věci vyjádřit hned, a ne až následně. Stěžovatelé také mají pravdu v tom, že vhodnější by v této věci byla výzva podle § 134 odst. 2 stavebního zákona, která slouží k nápravě dílčích závad, na rozdíl od výzvy podle § 134 odst. 4 (zde už propojení s § 129 stavebního zákona ukazuje na stavbu, která je vůbec nepovolená nebo se zásadně odchyluje od schválené projektové dokumentace).

[15] Zásahová žaloba však neslouží k tomu, aby za nezákonné zásahy byly označeny veškeré nesprávné postupy správního orgánu, které míří vůči konkrétním osobám a nemají podobu správního rozhodnutí. Pouhá skutečnost, že úřad vydal nesprávnou výzvu, totiž ještě neznamená, že tím byli adresáti přímo zkráceni na právech. K tomu je třeba zabývat se tím, jaké právní možnosti měli stěžovatelé v dané situaci a jak se jejich věc mohla dále vyvíjet.

[16] Jak už správně podotkl žalovaný, krajský soud nechtěl svou zmínkou o tom, že výzva ze dne 17. 12. 2018 byla „*informativní a apelativní*“, vyjádřit to, že jí stěžovatelé mohli nedbat (nedělat nic). Chtěl jen říci, že pokud by jí nedbali, nevedlo by to samo o sobě k nevyhnutelným právním a faktickým důsledkům, které by už nebylo možno odčinit a jejichž správnost by nebylo možné přezkoumat v jiném typu řízení. Mělo by to za následek nanejvýš

- vydání *rozhodnutí* (o bezodkladném zastavení prací, tedy o stejném obsahu, jaký měla výzva), a teprve ono by bylo vynutitelné, nebo
- zahájení správního řízení [o deliktu podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona], v němž by se posuzoval nejen holý fakt, že stěžovatelé neuposlechli výzvu a dále stavěli, ale i to, zda sama výzva byla vydána v souladu se zákonem.

Krajský soud tak chtěl upozornit na tzv. subsidiární (podpůrný) charakter zásahové žaloby, tj. na to, že zásahová žaloba má sloužit k poskytnutí právní ochrany tam, kde neexistuje jiná procesní cesta.

[17] Stěžovatelům byla výzva ze dne 17. 12. 2018 doručena dne 27. 12. 2018. Dne 2. 1. 2019 se stěžovatel Ing. B. v reakci na výzvu dostavil na stavební úřad a nahlížel do správního spisu, dne 3. 1. 2019 pak Ing. B. jednal s vedoucím stavebního úřadu Ing. P.. Dopisem ze dne 9. 1. 2019 Ing. B. požádal Ing. P. o zaslání zápisů ze dvou kontrolních prohlídek, které předcházely vydání výzvy, a současně sdělil, proč považuje výzvu za nezákonnou a pohyb stavebních strojů po komunikaci za oprávněný. Stavební úřad nato dne 17. 1. 2019 vydal výzvu ke zjednání nápravy (podle § 134 odst. 2 stavebního zákona), již vyzval stěžovatele, aby provedli potřebná technická opatření, která zabrání dalšímu poškození komunikace, a aby do konce roku 2019 uvedli komunikaci do původního stavu. Tím pomínou důvody k zastavení stavebních prací podle výzvy ze dne 17. 12. 2018 a je možné pokračovat v provádění stavby. Ve své reakci ze dne 22. 1. 2019

pokračování

stěžovatelé přislíbili nadále používat vozidla s hmotností odpovídající technickým parametrům komunikace, zajistit větší výkopy pro domovní přípojky zapážením a do konce roku opravit poškození živice a poškození obrubníků.

[18] I když tedy stavební úřad mohl a měl postupovat jinak, méně invazivně vůči stěžovatelům, jeho výzva splnila – díky součinnosti stěžovatelů – svůj účel: stěžovatelé projednali se stavebním úřadem sporné otázky a stavba mohla pokračovat dále. Právě v tom spočívá apelativní charakter výzvy, o kterém psal krajský soud: stěžovatelé výzvu neignorovali, i když nebyla přímo vynutitelná, a tím předešli možným problémům do budoucna. I pokud by však výzvu ignorovali, nemohli by se úspěšně domoci vyslovení její nezákonnosti, jak to správně popsali krajský soud v bodech 21 a 22 svého rozsudku. To proto, že § 134 stavebního zákona stanoví jak v odst. 2 a 3, tak v odst. 4 dvoufázový postup stavebního úřadu při zjištění závady na stavbě či neoprávněně prováděné stavby. Teprve nereaguje-li stavebník na (apelativní) *výzvu*, vydá stavební úřad *rozhodnutí*, kterým nápravu či zastavení prací autoritativně nařídí. Až toto rozhodnutí přímo zkracuje stavebníka na právech a je možné se proti němu bránit žalobou (tedy napadnout rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s.).

[19] Pokud by se stěžovateli bylo zahájeno řízení o přestupku spočívajícím v tom, že neuposlechli výzvu, a byla by jim uložena pokuta za přestupek, mohli by stěžovatelé podat žalobu proti rozhodnutí o přestupku. K jejich námitce by soud přezkoumával i zákonnost samotné výzvy (srov. bod [3] shora), takže ochrana proti takové případné nezákonnosti výzvy, která by zkracovala stěžovatele na právech, by jim byla poskytnuta v řízení podle § 65 s. ř. s. [K tomu srovnej i rozsudek ve věci 9 As 218/2016, bod 29: „*Předmětem řízení (o správním deliktu) není zhodnocení, zda bylo vyhověno výzvě, ale bude jím zhodnocení toho, zda povinná osoba porušovala své povinnosti, které měla již před obdržetím dané výzvy. Správní orgán je v řízení o správním deliktu (...) povinen zkoumat, zda skutečně jednání povinné osoby vykazuje nedostatky, které nebyly (...) odstraněny...*“.]

[20] K výzvě ze dne 17. 12. 2018 lze ještě dodat, že jakkoli byla nesprávná, bylo podle poučení ve výzvě možné spáchat přestupek skutečně jen nezastavením stavebních prací, nikoli neuzavřením dohody s vlastníky komunikace. V této druhé části (výzva k uzavření dohody) tedy výzva nebyla vynutitelná ani nepřímá a neuzavření dohody nebylo sankcionovatelné ani hypoteticky.

[21] Rozsudek NSS ze dne 1. 11. 2017, čj. 6 As 160/2017-41, jehož se stěžovatelé dovolávají, se týká jiného problému. Krajský soud v oné věci zamítl žalobu souseda proti tvrzené nečinnosti a zásahu stavebního úřadu, které podle souseda spočívaly v tom, že stavební úřad nevyzval stavebníka k bezodkladnému zastavení stavby a nerozhodl o zastavení stavebních prací. V bodě 41 rozsudku, jímž NSS zamítl kasační stížnost souseda, se objevují formulace, které stěžovatelé citují, ale které jim v této věci nemohou prospět. NSS zde používá vyjádření „*výzva* (tj. výzva podle § 134 odst. 4 stavebního zákona) *zavazovala*“, ale tím neříká, zda výzva byla, či nebyla nezákonným zásahem a zda proti ní byla možná samostatná soudní obrana. Tuto otázku NSS vůbec neřešil, krom toho na výzvu v oné věci navazovalo řízení o odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona.

[22] Ani rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. 9. 2018, čj. 50 A 72/2017-47, nepřináší žádné argumenty ve prospěch stěžovatelů (kasační stížnost proti němu zamítl NSS rozsudkem ze dne 18. 7. 2019, čj. 7 As 381/2018-33). Předmětem přezkumu zde bylo rozhodnutí o přestupku podle § 178 odst. 2 písm. i) stavebního zákona, kterého se účastník dopustil tím, že neuposlechl výzvu stavebního úřadu, aby neutilizoval nepovolenou stavbu k parkování vozidel. I zde bylo následně vedeno řízení o odstranění stavby.

Ani zde se nezkoumala povaha výzvy podle § 134 stavebního zákona a její vztah k rozhodnutí podle téhož ustanovení.

[23] Konečně rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2016, čj. 6 As 69/2016-177, č. 3412/2016 Sb. NSS (a další rozsudky, které na něj navazují), dospěl k závěru, že výzva k odstranění reklamního zařízení (§ 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) je faktickým zásahem, resp. pokynem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. (nikoliv rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.). Úprava zákona o pozemních komunikacích je však podstatně odlišná od úpravy § 134 stavebního zákona. Pokud vlastník nevyhoví výzvě k odstranění reklamního zařízení nejpozději do pěti dnů, silniční úřad bez dalšího zakryje reklamu a následně odstraní a likviduje reklamní zařízení na náklady vlastníka. Takto postupuje bez ohledu na skutečnost, že reklamní zařízení bylo povoleno stavebním úřadem. Právě na tom je dobře vidět rozdílnost této úpravy oproti úpravě použité ve věci stěžovatelů. Pouhý fakt, že stavební úřad učinil vůči stěžovatelům výzvu, jej neopravňoval k žádným faktickým krokům. Stavební úřad mohl jen (přínejhorším) vydat rozhodnutí o tomtéž obsahu nebo zahájit přestupkové řízení – nešlo tedy o nic nezvratného jako u odstraňování reklamního zařízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Námitky stěžovatelů nebyly důvodné, NSS proto kasační stížnost zamítl.

[25] Stěžovatelé neměli v tomto soudním řízení ve věci úspěch, a nemají tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému pak nevznikly náklady, které by se vymykaly z jeho běžné činnosti.

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

V Brně dne 20. ledna 2021

Zdeněk Kühn
předseda senátu