



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Jana Čížka a Mgr. Ing. Petra Šuránka ve věci

žalobců: a) **J. B.**,
b) **R. B.**,
oba bytem X,
oba zastoupeni advokátkou Mgr. Lucií Bečvářovou,
sídlem Jánský vršek 323/13, Praha 1,

proti

žalovanému: **Městský úřad Říčany**,
sídlem Masarykovo náměstí 53/40, Říčany,

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného,

takto:

- I. **Řízení se v části, v níž se žalobci domáhali, aby žalovanému bylo zakázáno pokračovat v zásahu spočívajícím ve výzvě k bezodkladnému zastavení prací vydané dne 17. 12. 2018 pod č.j. 208049/2018-MURI/OSÚ/00028, zastavuje.**
- II. **Ve zbytku se žaloba zamítá.**
- III. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

IV. Žalobcům a) a b) se vrací přeplatky na soudních poplatcích každému po 1 000 Kč. Tyto částky jim budou vyplaceny z účtu Krajského soudu v Praze do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podanou dne 17. 1. 2019 a doplněnou podáním ze dne 6. 2. 2019, se žalobci domáhají, aby soud určil, že postup žalovaného vůči žalobcům spočívající ve výzvě k bezodkladnému zastavení prací na stavbě ze dne 17. 12. 2018, č. j. 208049/2018-MURI/OSÚ/00028 (dále jen „napadená výzva“), je nezákonným zásahem. Dále navrhli, aby soud žalovanému zakázal v zásahu pokračovat a přikázal mu obnovit stav před zásahem.
2. V žalobě uvedli, že dne 25. 6. 2018 bylo žalovaným vydáno stavební povolení č. j. 44673/2018-MURI/OSÚ/00028 (dále jen „stavební povolení“) ke stavbě rodinného domu žalobců na pozemku p. č. X v k. ú. Ř.-R. (dále jen „stavba“). To neobsahovalo žádné podmínky ohledně vedení staveništní dopravy. Od září 2018 se proti stavbě žalobců začal vymezovat vlastník protějšího pozemku p. č. X, který na žalobcích žádal finanční příspěvek za používání a opravu příjezdové komunikace ke stavbě. Tajemník žalovaného dále pod hrozbou zastavení stavby nutil žalobce k uzavření dohody o rozsahu škod na komunikaci. Žalobcům byla přičítána i poškození komunikace vzniklá před zahájením stavby. Vlastníci komunikace a protějšího pozemku vznášeli při jednáních s žalobci přemrštěné požadavky spočívající v celkové opravě komunikace i chodníků. Dne 27. 12. 2018 byla žalobcům doručena napadená výzva podle § 134 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), kterou byli jako stavebníci vyzváni k bezodkladnému zastavení prací na stavbě, neboť ji měli provádět v rozporu se stavebním povolením, konkrétně měli poškodit příjezdovou komunikaci. Žalobci namítli, že napadená výzva se zakládá na nesprávných skutkových zjištěních, neboť je zde uvedeno, že žalobci příjezdovou komunikaci využívají bez souhlasu vlastníků. Žalobci však k ní mají od roku 2014 zřízeno věčné břemeno pro přístup na svůj pozemek. Jedná se navíc o účelovou komunikaci. Její vlastníci byli účastníky stavebního řízení, v němž byla stavba domu žalobců povolena, a nevznegli k ní žádné námítky. Ve výzvě se dále nepravdivě uvádí, že došlo k závažnému poškození povrchu příjezdové komunikace nákladními vozidly obsluhujícími stavbu. Ze zápisu z kontrolní prohlídky stavby ze dne 17. 12. 2018 vyplývá jen poškození ohrub a popraskání živice. Žalobci si nechali zpracovat znalecký posudek, ze kterého plyne, že stavební činnost žalobců způsobila pouze marginální škodu. Stav komunikace odpovídá době trvání a užívání od její kolaudace v roce 2005. Stavební technika nezpůsobuje vážné poškození povrchu komunikace a značka zákazu vjezdu vozidel nad 3,5 tuny nebyla umístěna z důvodu omezené únosnosti konstrukce vozovky. Porovnání stavu komunikace před a po zahájení stavebních prací neprokázalo zhoršení stavu komunikace. Dílčí poškození okraje komunikace není v rozporu s podmínkami stavebního povolení. Dále žalobci namítli, že napadená výzva byla vydána v rozporu s § 134 odst. 4 stavebního zákona. Výzvu podle tohoto ustanovení lze vydat jen ohledně stavby prováděné bez stavebního povolení nebo s podstatnými odchylkami od projektové dokumentace, což není daný případ. Nedošlo ani k zahájení řízení o odstranění stavby, jak uvedené ustanovení předpokládá. Neexistuje totiž žádná část stavby, která by neodpovídala stavebnímu povolení a kterou by bylo nutno odstranit. Postup podle § 134 stavebního zákona slouží jen k řešení havarijních, bezodkladných situací, které ohrožují veřejný zájem. Jeho předmětem navíc nemůže být pozemek, na němž stavba nestojí. Konečně žalobci namítli, že jim napadenou výzvou bylo uloženo uzavřít s vlastníky komunikace dohodu o uvedení do předchozího stavu. Žalovaný tímto způsobem nesmí zasahovat do otázek soukromoprávního charakteru. Veřejnoprávní institut zastavení stavby nelze využívat k řešení sousedských sporů o náhradu škody. Žalovaný nemůže vynucovat uzavření dohody o náhradě

škody uložením zákazu pokračování stavebních prací. V rozporu s § 2 odst. 2 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zneužil svou pravomoc k účelu, ke kterému mu nebyla svěřena.

3. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 31. 1. 2019 uvedl, že z podání vlastníků příjezdové komunikace ze dne 14. 12. 2018 plyne, že nedali souhlas ke staveništní dopravě převyšující únosnost vozovky. S tím není v rozporu jejich souhlas se stavbou ani věcné břemeno ve prospěch žalobců. Postup žalovaného sledoval zamezení dalšího poškozování komunikace těžkou technikou. Její využití je zřejmé z fotodokumentace obsažené ve správním spise i z poškození povrchu komunikace a betonových obrub. Vylomení obrub v délce několika metrů a nové popraskání povrchu vozovky žalovaný považuje za závažné poškození. Žalovaný byl povinen konat operativně na základě svého úsudku. Přizvání jiných osob, např. znalců, bylo nereálné. Žalovaný nemá k dispozici žalobci zmíněný videozáznam, pasport stavby před zahájením stavebních prací ani znalecký posudek. V napadené výzvě žalovaný požadoval dohodu s vlastníky komunikace ve snaze o smírné a hospodárné řešení. Dne 17. 1. 2019 vydal žalovaný výzvu ke zjednání nápravy č. j. 13899/2019-MURI/OSÚ/00334 (dále jen „výzva ke zjednání nápravy“), v níž na základě nových skutečností netrval na doložení dohody. Konstatoval zde, že při splnění podmínek provádění stavby, tj. zamezení dalšího poškozování komunikace, lze pokračovat ve výstavbě. Žalovaný při vydání napadené výzvy postupoval v souladu s § 134 odst. 4 stavebního zákona, neboť směřovala k zamezení dalšího poškozování veřejně přístupné účelové komunikace. V této souvislosti poukázal na komentářovou literaturu (k § 134 odst. 3 stavebního zákona – pozn. soudu), podle níž rozhodnutím o povinnosti zjednat nápravu lze uložit pozastavení činnosti, která koliduje s povoleným účelem užívání. Žalobci porušili podmínku č. 46 stavebního povolení, podle které stavebník nesmí poškodit příjezdovou komunikaci. V současné době žalobci pokračují ve výstavbě.
4. Žalobci v podání ze dne 6. 2. 2019 uvedli, že výzva ke zjednání nápravy byla účelově antedatována k 17. 1. 2019 a ve skutečnosti se jedná o reakci na podání žaloby, která byla žalovanému doručena dne 18. 1. 2019. V této výzvě žalovaný věc posuzuje zcela jinak, ačkoliv při kontrolní prohlídce ze dne 17. 1. 2019 neshledal žádnou změnu stavu oproti prohlídce ze dne 17. 12. 2018. S ohledem na nově vydanou výzvu k zjednání nápravy žalobci upravili žalobní petit tak, že se domáhají pouze deklarace nezákonnosti zásahu.
5. V replice k vyjádření žalovaného ze dne 27. 2. 2019 žalobci dále uvedli, že příjezdovou komunikaci využívají v souladu s kolaudačním rozhodnutím a věcným břemenem. Mají platnou výjimku ze zákazu vjezdu vozidel nad 3,5 tuny. Využívají ji způsobem obvyklým při výstavbě rodinného domu. Stavební techniku je nutno použít k dopravě stavebních materiálů, jejich osazení na stavbu a stavebním pracem. Komunikace byla budována za účelem výstavby domů. Staveništní doprava podle znaleckého posudku vyhovuje limitům únosnosti komunikace. Žalobci se k vlastníkům komunikace chovali vždy korektně. Dílčí poškození komunikace, ke kterému dříve došlo nezapažením výkopu kanalizace, se zavázali opravit. Obrubníkové dílce byly žalobci odstraněny na základě dohody s vlastníky komunikace, aby přes ně nepřejížděla staveništní technika. Není pravda, že žalovaný neměl k dispozici videozáznam stavby před jejím zahájením. Žalovaný měl zjišťovat, jaký byl výchozí stav komunikace a zda byla poškození způsobena žalobci. Žalovaný však žalobce před vydáním napadené výzvy nekontaktoval, ani je nepřizval ke kontrolní prohlídce konané dne 17. 12. 2018. Žalobci dále zopakovali, že ke změně postoje žalovaného vedla až podaná žaloba. Konečně uvedli, že podle komentářové literatury měl žalovaný správně postupovat podle § 134 odst. 2 stavebního zákona a žalobce nejprve vyzvat k nápravě.

6. Žalovaný v duplice ze dne 21. 3. 2019 uvedl, že výzva ke zjednání nápravy nebyla vydána v reakci na žalobu. Vedoucí stavebního odboru žalovaného provedl osobně dne 17. 1. 2019 kontrolní prohlídku stavby. Zjistil, že komunikace nevykazuje takovou míru poškození, která by bránila veřejnému užívání, a proto vydal téhož dne výzvu ke zjednání nápravy. Ta byla naposledy upravována dne 18. 1. 2019 v 11:06 hodin, tj. před doručením žaloby na podatelnu v 14:36 hodin. Žaloba byla na právní odbor podatelnu předána až v pondělí 21. 1. 2019. Výzva ke zjednání nápravy byla reakcí na ústní sdělení žalobce a), že nedojde k dohodě s vlastníky komunikace, ke které žalovaný vyzval v napadené výzvě. Fotografie ve spise prokazují, že na předmětnou komunikaci, která je bez kufru a s malou nosností, vjíždí stavební technika o hmotnosti asi 40 tun.
7. Žalobci v dalším vyjádření ze dne 14. 6. 2019 uvedli, že v souvislosti s vydáním nové výzvy ke zjednání nápravy mohlo na straně žalovaného dojít prostřednictvím změny systémového času k manipulaci žalovaným používaného softwaru tak, aby byl vyvolán dojem, že byla vydána již 17. 1. 2019. Dále uvedli, že se žalovaný prostřednictvím napadené výzvy snažil nezákonným způsobem vyvíjet tlak na žalobce s cílem donutit je k uzavření soukromoprávní dohody o náhradě škody, na kterou nechtěli přistoupit. Žalovaný tak zneužil svého mocenského postavení za účelem zjednání výhody soukromé osobě. Poukázali též na záznam o využívání údajů o registru obyvatel, z něž podle nich plyne, že žalovaný rozhodl o zastavení stavby již dne 14. 12. 2018, ačkoliv se kontrolní prohlídka měla konat až 17. 12. 2018. Žalovaný tedy vydal napadenou výzvu bez znalosti skutkového stavu.
8. Během ústního jednání konaného dne 17. 6. 2019 setrvali účastníci na svých stanoviscích. Žalobci upřesnili, že podáním ze dne 6. 2. 2019 žalobu vzali částečně zpět v rozsahu petitu, kterým se domáhali, aby soud žalovanému zakázal pokračovat v zásahu a přikázal mu obnovit stav před zásahem. Dále žalobci uvedli, že napadenou výzvou byli přímo zkráceni na svých právech tím, že byli nuceni bezodkladně zastavit stavbu prováděnou na základě stavebního povolení. Stavební práce museli zastavit, neboť v opačném případě by se dopustili přestupkového jednání. Žalovaný uvedl, že napadenou výzvu vydal v souladu se zákonem, přičemž byl veden snahou o smírné řešení situace a zabránění vzniku dalších škod.
9. Dříve, než soud rozhodl ve věci samé, vzali žalobci podáním ze dne 6. 2. 2019 žalobu částečně zpět v rozsahu petitu, kterým se domáhali, aby soud žalovanému zakázal pokračovat v zásahu a přikázal mu obnovit stav před zásahem. Soud proto v rozsahu zpětvzetí rozhodl prvním výrokem o zastavení řízení [§ 37 odst. 4 ve spojení s § 47 písm. a) s. ř. s.].
10. Meritorně soud projednal žalobu pouze v rozsahu žalobního petitu, kterým se žalobci domáhali určení nezákonnosti napadené výzvy. Soud přitom ověřil, že žaloba je přípustná (§ 85 s. ř. s.) a včasná (§ 84 odst. 1 s. ř. s.) a při posouzení věci vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu (§ 87 odst. 1 část věty za středníkem s. ř. s.). Soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
11. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že dne 17. 1. 2018 žalobci požádali o povolení stavby rodinného domu na pozemku p. č. X v k. ú. Ř.-R. Rozhodnutím ze dne 25. 6. 2018 žalovaný stavbu povolil. Jednou z podmínek stavebního povolení (č. 46) bylo, že stavba bude prováděna tak, aby nebyly poškozeny příjezdové komunikace. Dne 17. 12. 2018 provedl žalovaný (konkrétně vedoucí odboru stavebního úřadu) bez účasti dalších osob kontrolní prohlídku stavby na podnět vlastníků přilehlé komunikace. Zjistil, že stavba je uzavřena staveništním oplocením, nikdo se zde nenachází a že přilehlá část komunikace je poškozena. Při prohlídce pořídil fotodokumentaci poškozených ohrub a popraskání živice.

12. Ještě téhož dne vydal žalovaný napadenou výzvu podle § 134 odst. 4 stavebního zákona, kterou žalobce vyzval k bezodkladnému zastavení prací na stavbě, neboť jsou prováděny v rozporu se stavebním povolením, konkrétně s podmínkou č. 46. Ve výzvě dále uvedl, že se vydává z důvodu závažného poškození povrchu příjezdové komunikace nákladními vozidly obsluhujícími stavbu a na základě nesouhlasu vlastníků této komunikace. Žalovaným bylo ověřeno, že stavební mechanizace a dopravní obsluha při realizaci stavby způsobuje poškození komunikace. Vyzval také žalobce, aby uzavřeli s vlastníky komunikace dohodu ohledně uvedení do předchozího stavu, po jejímž doložení žalovanému bude možno pokračovat ve stavbě. V poučení konstatoval, že pokud žalobci neuposlechnou výzvu k zastavení prací, dopustí se přestupku podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona.
13. Žalobce a) následně zaslal žalovanému podání ze dne 9. 1. 2019, v němž zpochybnil zákonnost napadené výzvy a požádal o její bezodkladné zrušení.
14. Dne 17. 1. 2019 provedl žalovaný (vedoucí odboru stavebního úřadu) bez účasti dalších osob druhou kontrolní prohlídku stavby. Zjistil, že od doby zastavení stavebních prací se na místě stavby nic zjevného nezměnilo. Žalovaný následně vydal podle § 134 odst. 2 stavebního zákona výzvu ze dne 17. 1. 2019, č. j. 13893/2019-MURI/OSÚ/00334, kterou vyzval žalobce ke zjednání nápravy tím, že provedou technická opatření k tomu, aby při provádění stavby nedocházelo k dalšímu poškozování komunikace v rozporu s podmínkou č. 46 stavebního povolení. Dále uložil žalobcům, aby uvedli komunikaci do původního stavu, a to do dokončení stavby, nejpozději ve lhůtě do 31. 12. 2019. Zároveň žalobcům sdělil, že zjednáním nápravy provedením technických opatření pominou důvody k zastavení stavebních prací nařízenému napadenou výzvou a pominou i důvody k zahájení řízení o odstranění stavby.
15. Podle § 134 odst. 4 stavebního zákona „[p]okud je stavba prováděna nebo odstraňována bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, vyzve stavební úřad podle povahy věci stavebníka nebo vlastníka stavby k bezodkladnému zastavení prací a zahájí řízení podle § 129. Není-li výzvě vyhověno, stavební úřad vydá rozhodnutí, kterým nařídí zastavení prací na stavbě. Rozhodnutí je prvním úkonem v řízení, odvolání proti němu nemá odkladný účinek.“
16. Podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona „[f]yzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako stavebník dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 134 odst. 4 neuposlechne výzvu nebo rozhodnutí k zastavení prací na stavbě.“
17. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) plyne, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná, jsou-li současně splněny podmínky vymezené v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 – 65 (publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS; všechna citovaná rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz). Podle něj žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo přímo proti němu zasaženo (5. podmínka), přičemž zásah nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování zásahu (6. podmínka). Všechny uvedené podmínky musí být naplněny kumulativně. Pouze poslední z uvedených podmínek byla v důsledku novelizace soudního řádu správního zákonem č. 303/2011 Sb. změněna v tom smyslu, že domáhat se lze i určení toho, že zásah byl nezákonný, a v takovém případě tedy zásah v době rozhodování soudu již nemusí trvat.
18. V tomtéž rozsudku NSS ve vztahu k první a druhé podmínce, tj. že žalobce musí být zásahem přímo zkrácen na svých právech, konstatoval, že „[p]řípis správního orgánu určité osobě, který obsahuje [...] přímo nevynutitelnou výzvu, aby něco učinila, a informaci o případných negativních důsledcích, které tuto osobu

za určitých zákonem předvídaných podmínek mohou postihnout, ještě nelze považovat za zkrácení subjektivních práv této osoby, jakkoli samozřejmě takovou osobu mohou znejistit v náhledu na její právní pozici a vyvolat v ní pocit jistého obrožení. Právní řád totiž neposkytuje a ani nemůže poskytovat ochranu před subjektivním (a nezřídka i psychologicky zcela pochopitelným a z lidského hlediska důvodným) pocitem obrožení či nejistoty, nýbrž jen ochranu subjektivních práv, tedy konkrétních práv určité osoby.“ V citované věci se jednalo o výzvu, kterou správní orgán stěžovatele vyzval, aby odevzdal cestovní pasy, a upozornil jej, že mu mohou být podle § 24 odst. 2 zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, zadrženy. NSS dále uvedl, že výzva byla „úkonem sice apelativním, majícím přímět stěžovatele, aby něco učinil, avšak zároveň přímo nevynutitelným a ve své podstatě pouze informativním, kterým se žádá stěžovatelova práva nezkracují, tj. proti jeho vůli neomezuji, tím méně pak přímo.“ Odmítl současně stěžovatelovu argumentaci ohledně možnosti uložení pořádkové pokuty v případě neuposlechnutí výzvy, neboť „[p]okud by k uložení této pokuty došlo, stalo by se tak rozhodnutím správního orgánu, proti němuž by se mohl stěžovatel odvolat a které by bylo případně přezkoumatelné soudem v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. Ze skutečnosti, že stěžovatelovo chování, jež je v rozporu s pokynem správního orgánu, může vyvolat následek v podobě uložení nějaké sankce, budou-li splněny podmínky pro její uložení, totiž nijak nepochybně, že by tento pokyn samotný zasahoval do právní sféry stěžovatele. Do ní by zasáhlo teprve rozhodnutí, kterým by byla sankce uložena.“

19. Obdobný postoj s odkazem na výše citované závěry NSS zaujal např. i k výzvě krajské pobočky Úřadu práce České republiky k podání žádosti o příspěvek na živobytí za účelem splnění nároku na doplatek na bydlení (srov. body 28 a 29 rozsudku ze dne 5. 9. 2018, č. j. 9 Ads 146/2018 – 119); sdělení obecního úřadu o povinnosti odevzdat řidičský průkaz včetně upozornění na možnost uložení pokuty podle § 46 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (srov. body 31 až 36 rozsudku ze dne 13. 8. 2015, č. j. 9 As 140/2015 – 24); či výzvě katastrálního úřadu k doložení souhlasu evidovaných vlastníků nemovitostí (srov. bod 20 rozsudku ze dne 21. 7. 2016, č. j. 2 As 94/2016 – 48).
20. V rozsudku ze dne 9. 11. 2016, č. j. 9 As 218/2016 – 63 (publ. pod č. 3499/2017 Sb. NSS), se NSS dále zabýval povahou výzvy podle § 114 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o elektronických komunikacích“), který stanoví, že „[z]jistí-li Úřad, že osoba vykonávající komunikační činnost podle tohoto zákona (dále jen „povinná osoba“) nesplní podmínky nebo nesplní zvláštní povinnosti [...] vyžve povinnou osobu, aby odstranila zjištěné nedostatky ve lhůtě do 1 měsíce. [...] Povinná osoba bezodkladně písemně oznámí Úřadu odstranění zjištěných nedostatků.“ Na toto ustanovení navazuje především § 118 odst. 5 písm. a) téhož zákona, podle něž „[p]rávnícká nebo podnikající fyzická osoba jako povinná osoba se dopustí správního deliktu tím, že v rozporu s § 114 odst. 1 neodstraní ve stanovené lhůtě zjištěné nedostatky nebo o jejich odstranění bezodkladně neinformuje Úřad.“ Nejvyšší správní soud zde (byť též s přihlédnutím k unijní právní úpravě, která je citovanými ustanoveními transponována) dovodil, že „smyslem výzvy dle § 114 zákona o elektronických komunikacích je oznámit dotčené osobě, že správní orgán spatřuje v jejím jednání pochybení nebo nedostatky [...] a poskytnout dotčené osobě prostor k nápravě pro případ, že se závěrem o porušování podmínek souhlasí. Jde tedy o určitou výhodu, o informaci, na jejímž základě se může povinná osoba seznámit s tím, v čem spatřuje správní orgán nedostatky, a na tuto informaci má možnost reagovat. Z české právní úpravy nelze dovodit závažnost výzvy, § 114 zákona o elektronických komunikacích pouze stanoví, že pokud správní orgán zjistí v jednání povinné osoby nedostatky, vyžve ji ke zjednání nápravy.“ V návaznosti na to konstatoval, že „[t]aková výzva nemůže představovat akt, jímž by bylo závažně deklarováno porušení zákona o elektronických komunikacích“ a uzavřel, že „[v]ýzva jakožto nezávažný akt, který má pouze upozornit a informovat povinnou osobu, nemohla tedy nijak zasáhnout do subjektivních práv stěžovatelky. Námitky, které uplatňuje v rámci tohoto soudního řízení, může uplatnit i v řízení o správním deliktu dle § 118 odst. 5 písm. a) zákona o elektronických komunikacích, příp. v řízení o odnětí přídelu dle § 22b odst. 1 téhož předpisu, v nichž je správní orgán povinen přezkoumat i to, zda k nedostatkům tvrzeňým ve výzvě skutečně došlo a zda se stěžovatelka dopustila provinění, za něž by měla být potrestána.“

21. V dané věci je předmětem řízení výzva podle shora citovaného § 134 odst. 4 věty první stavebního zákona, kterou byli žalobci vyzváni k bezodkladnému zastavení prací na stavbě. I v tomto případě se jedná toliko o úkon apelativní a informativní. Jeho účelem je zejména přimět stavebníka, aby dobrovolně přestal provádět stavební práce, a případně jej vyrozumět o nedostacích, které v jeho jednání stavební úřad spatřuje (např. v čem spočívá rozpor se stavebním povolením). Jde v podstatě o předprocesní varování, které je stavební úřad povinen provést před tím, než může přistoupit k autoritativnímu nařízení zastavení stavebních prací rozhodnutím podle § 134 odst. 4 věty druhé stavebního zákona, jemuž jinak nepředchází žádné řízení (viz věta třetí tohoto ustanovení). Samotnou výzvou tedy ještě nejsou práva stavebníka proti jeho vůli omezována. Není mu stanovena žádná povinnost, která by byla přímo vynutitelná. Povinnost zastavit práce na stavbě lze uložit pouze shora zmíněným rozhodnutím podle § 134 odst. 4 věty druhé stavebního zákona, tedy až poté co výzvě nebylo vyhověno. Ostatně, pokud by takové následky měla již samotná výzva, bylo by nadbytečné, aby zákon upravoval další postup stavebního úřadu v podobě vydání tohoto rozhodnutí.
22. Na výše uvedeném nemůže nic změnit skutková podstata přestupku podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona. Do práv stavebníka není zasahováno přímo výzvou, ale až případným rozhodnutím o uložení pokuty (viz výše citovaný rozsudek NSS ve věci sp. zn. 2 Aps 1/2005). Ze zákona ani nelze dovodit, že by výzva představovala závazné určení, zda stavba je prováděna v rozporu s příslušným rozhodnutím nebo opatřením (či bez něj). V řízení o přestupku je tedy na správním orgánu, aby vedle toho, zda výzva nebyla respektována (nedošlo k zastavení prací), rovněž posoudil, zda byly skutečně dány důvody k jejímu vydání. Stavebník totiž není sankcionován za to, že by porušoval povinnosti stanovené výzvou, nýbrž protože neplní své již existující zákonné povinnosti tím, že provádí stavbu bez potřebného rozhodnutí (opatření), případně v rozporu s ním a ve svém jednání pokračuje i přes upozornění (tj. výzvu) stavebního úřadu (viz obdobně bod 29 výše citovaného rozsudku NSS ve věci sp. zn. 9 As 218/2016). Soud dodává, že právě uvedené je třeba odlišit od situace, kdy by stavebník naplnil tutéž skutkovou podstatu tím, že nedbal rozhodnutí podle § 134 odst. 4 věty druhé stavebního zákona. V takovém případě je trestáno přímo porušení nově uložené povinnosti zastavit práce na stavbě (nikoliv výše zmíněných zákonných povinností). Zákonost rozhodnutí nařizujícího zastavení stavebních prací (které je navíc od okamžiku nabytí právní moci závazné pro všechny správní orgány, viz § 73 odst. 1 věta první správního řádu) proto již nelze v přestupkovém řízení hodnotit.
23. Soud tedy uzavírá, že napadenou výzvou nemohla být přímo zkrácena práva žalobců. Nebyla proto splněna první a druhá podmínka důvodnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (viz výše bod 17). Jelikož všechny podmínky důvodnosti zásahové žaloby musí být splněny současně (kumulativně), bylo by nadbytečné, aby se soud zabýval i podmínkami zbývajících.
24. S ohledem na shora uvedené závěry soud žalobu zamítl jako nedůvodnou (§ 87 odst. 3 s. ř. s.).
25. Soud neprovedl pro nadbytečnost dokazování důkazy navrženými žalobci v žalobě a replice, neboť jde buď o listiny, které jsou součástí správního spisu (napadená výzva, stavební povolení, zápis z kontrolní prohlídky ze dne 17. 12. 2018 a email žalobce ze dne 9. 1. 2019), který měl soud k dispozici a z jehož obsahu vycházel, anebo o důkazy navržené k prokázání skutečností, které nebyly rozhodné pro posouzení věci (ostatní navrhované důkazy). Seznámení se s obsahem správního spisu podle judikatury nevyžaduje provádění dokazování (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015 – 56, nebo ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 – 117, publ. pod č. 2383/2011 Sb. NSS).

26. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci, kteří nebyli z procesního hlediska ve věci úspěšní, nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl naopak plně úspěšný, žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
27. Třetím výrokem soud podle § 10 odst. 1 věty druhé zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“), vrátil každému z žalobců přeplatky na soudním poplatku vzniklé tím, že každý z nich zaplatil na soudní poplatek za podání žaloby celkem 3 000 Kč, tedy o 1 000 Kč více, než stanoví sazebník poplatků [položka 18 bod 2 písm. d)], který je přílohou zákona o soudních poplatcích. Přeplatky budou vyplaceny do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích).

Poučení :

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 17. června 2019

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu