



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **V. K.**, zastoupený JUDr. Janem Žižlavským, advokátem se sídlem Dvořákova 588/13, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Dominikánské nám. 196/1, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 6. 2018, č. j. 62 A 175/2016 – 97,

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 kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Krajský soud v Brně (dále jen „*krajský soud*“) rozsudkem ze dne 14. 6. 2018, č. j. 62 A 175/2016 – 97, zamítl jako nedůvodnou žalobu žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 8. 2016, č. j. MMB/0313474/2016. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Brna, Brno - Líšeň (dále jen „*správní orgán prvního stupně*“), ze dne 18. 3. 2016, č. j. MCLISEN 02836/2016/2700/MAL, kterým správní orgán prvního stupně uložil žalobci pořádkovou pokutu ve výši 5 000 Kč podle § 173 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „*stavební zákon*“). Žalobce byl takto postižen za to, že neuposlechl výzvy stavebního úřadu a bez náležité omluvy se nezúčastnil dne 19. 2. 2016 v 9 hod. kontrolní prohlídky rozestavěné stavby, při ulici N., na pozemcích parc. č. X v katastrálním území L., ačkoli k tomu byl řádně vyzván a výzva mu byla doručena.

[2] Žalobce předně namítal, že nemůže být nucen k tomu, aby svojí součinností umožnil opatření důkazu proti němu a odkazoval na konkrétní judikaturu Ústavního soudu. Namítal tedy porušení zákazu sebeobvinění. Krajský soud k tomu obsáhle rekapituloval nejen relevantní judikaturu Ústavního soudu, ale i Tribunálu Soudního dvora EU a Evropského soudu pro lidská práva k této otázce, a žalobcovu argumentaci odmítl jako nepřiléhavou.

[3] Krajský soud poukázal na § 133 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož *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*. Dále citoval § 133 odst. 4 stavebního zákona, podle něhož *na výzvu stavebního úřadu jsou podle povahy věci povinni zúčastnit se kontrolní prohlídky vedle stavebníka též projektant nebo hlavní projektant, stavbyvedoucí a osoba vykonávající stavební dozor. Ke kontrolní prohlídce stavební úřad podle potřeby přizve též dotčené orgány, autorizovaného inspektora nebo koordinátora bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, působící na staveništi*. Podle § 153 odst. 3 písm. d) stavebního zákona je stavebník povinen *umožnit provedení kontrolní prohlídky, a pokud tomu nebrání vážné důvody, této prohlídce se zúčastnit*. Totožná povinnost je stanovena v § 154 odst. 1 písm. c) stavebního zákona i vlastníkovi stavby.

[4] Krajský soud pak konstatoval, že je nesporné, že žalobce je vlastníkem stavby i stavebníkem. Je též zřejmé, že se na základě výzvy nedostavil ke kontrolní prohlídce, přestože tak učinit měl. Krajský soud zdůraznil, že – na rozdíl od věcí rozhodovaných Ústavním soudem – žalobce nebyl předvolán k tomu, aby podával jakékoli informace a tím se obviňoval. Nebyl tedy nucen, aby uznal určité protiprávní jednání. Jestliže stavební zákon stanoví povinnost zúčastnit se kontrolní prohlídky, bylo na žalobci, aby tak učinil. Účast na takové prohlídce proto nemůže být pokládána za sebeobviňování, jak namítal žalobce.

[5] K druhé žalobní námitce, že stavba byla žalobcovým „obydlím“ ve smyslu § 172 stavebního řádu, krajský soud uvedl, že v obecném slova smyslu žalobce může vnímat rozestavěný „X“ jako svoje obydlí. Nejedná se však o obydlí v právním slova smyslu. Odkázal pak na § 133 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen „*trestní zákoník*“), podle něhož je obydlím *dům, byt, nebo jiná prostora sloužící k bydlení a příslušenství k nim náležející*. Obydlím tedy může být určitá prostora teprve tehdy, může-li jako obydlí sloužit. Pro závěr, že jde o obydlí, je tedy rozhodný „*kolaudovaný stav*“ tohoto prostoru. Za obydlí naopak nelze pokládat nebytové prostory, které slouží k jinému účelu než k bydlení. V daném případě nemovitost nebyla zkolaudována k bydlení (ostatně nebyla zkolaudována vůbec), tudíž nemůže být obydlím ve smyslu stavebního zákona. Na uvedeném nic nemění tvrzení žalobce, že v nemovitosti fakticky žije.

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „*stěžovatel*“) kasační stížnost z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. e) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“).

pokračování

[7] Stěžovatel úvodem obecně uvádí, že je již řadu let (od roku 1993) šikanován ze strany správních orgánů, přičemž obecné soudy mu neposkytly právní ochranu. Konkrétně pak uvádí, že krajský soud pochybil ve výkladu otázky zákazu sebeobvinění. Zcela nepatřičně učinil závěr, že stěžovatelem uvedené judikáty řešily jiné skutkové i právní situace. Stěžovatel pak předkládá výhrady vůči činnosti správních orgánů s tím, že stěžovatele šikanují, jsou často nečinné, vydávají navzájem si zcela odporující zákazy a příkazy, uvádějí stěžovatele v omyl ústními i písemnými „radami“, které jsou posléze popřeny, a podobně.

[8] Stěžovatel také polemizuje s výkladem pojmu „obydlí“, jak jej provedl krajský soud. Nesouhlasí s tím, že krajský soud užil definice práva trestního. Stěžovatel je přesvědčen, že předmětná rozestavěná stavba je obydlím, a proto mu svědčí právo na jeho ochranu. Pokud by se stěžovatel dostavil na kontrolní prohlídku, nepochybně by následoval nezákonný zásah do jeho obydlí. Stěžovatel tudíž svým postojem chránil své obydlí (také osoby blízké) a zabránil protiprávnímu jednání.

[9] Závěrem pak stěžovatel brojí proti výši pokuty, kterou označuje za likvidační, a poukazuje na to, že ho krajský soud osvobodil ve výši $\frac{3}{4}$ od soudních poplatků.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud přesvědčivým a vyčerpávajícím způsobem vypořádal žalobní námitky. Dodal, že v kasační stížnosti nejsou uvedeny žádné nové skutečnosti či okolnosti, které by závěry krajského soudu vyvracely.

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dále posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věta první s. ř. s.

[12] Stěžovatel důvody kasační stížnosti výslovně podřadil pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Tento zákonný důvod je však vyhrazen pouze pro kasační stížnosti směřující proti usnesení o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení, zatímco napadeným rozsudkem krajský soud rozhodl ve věci samé. Z obsahu kasační stížnosti je však zřejmé, že se stěžovatel dovolává kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V této souvislosti zdejší soud pro úplnost připomíná, že ze zásady *iura novit curia* (soud zná právo) plyne, že stěžovatel není povinen podřadit tvrzené důvody kasační stížnosti pod konkrétní ustanovení právního předpisu; soud je posuzuje podle jejich obsahu. Stěžovateli nemůže jít k tíži ani fakt, že námitky ve své kasační stížnosti chybně subsumuje pod zákonné důvody vymezené v § 103 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud je oprávněn sám podřadit kasační námitky podle jejich obsahu pod důvody vymezené v § 103 odst. 1 s. ř. s. (k tomu dále srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 – 50; všechna citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Předně je třeba připomenout, že z § 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s. a ze setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu (viz například rozsudek ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014 – 70) vyplývá, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah a kvalita kasační stížnosti proto do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu, ale logicky i obsah jeho rozsudku. Je proto odpovědností stěžovatele, aby v kasační stížnosti specifikoval skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí krajského soudu.

[15] V souvislosti s výše uvedeným je třeba uvést, že stěžovatel v kasační stížnosti věnoval značný prostor obecným výtkám k postupu správních orgánů v minulosti. Naproti tomu však nepředložil žádnou významnější argumentaci, jíž by polemizoval se závěry krajského soudu a omezil se na obecně vyjádřený nesouhlas s vypořádáním žalobních námitek ze strany krajského soudu.

[16] Co se týče otázky porušení zákazu sebeobvinění, jehož se stěžovatel dovolával, Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud velmi rozsáhle a pečlivě rozebral judikaturu Ústavního soudu, Tribunálu Soudního dvora EU a Evropského soudu pro lidská práva, poukázal na skutkové okolnosti judikovaných věcí a přesvědčivě vysvětlil, proč tato judikatura nedopadá na stěžovatelovu věc (odstavce 12 až 25 napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud se s tímto odůvodněním ztotožňuje a v podrobnostech na něj odkazuje.

[17] Co se týče otázky tvrzeného zásahu do obydlí, stěžovatel nesouhlasí s tím, že krajský soud pro tyto účely užil legální definici trestního zákoníku. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že obecně je užití legální definice napříč právními odvětvími neobvyklé, ale myslitelné, pokud samotné právní odvětví (zde správní právo) legální definici pojmu neobsahuje a kontext právní úpravy takovou analogii umožňuje. S takovým užitím legální definice je však třeba zacházet velmi obezřetně: *„Převzetí legální definice z jednoho právního předpisu a použití takto definovaného významu v kontextu jiného právního předpisu nelze ani v případě, že k tomu dojde, provést mechanicky. Význam (smysl) legální definice je nutno vztáhnout zejména k působnosti zákona, v němž je obsažena, zejména pak působnosti věcné a personální“* (dle nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16; judikatura Ústavního soudu je dostupná na <https://nalus.usoud.cz>). Trestní zákoník pak definuje *obydlí* především proto, aby poskytl trestněprávní ochranu před porušováním domovní svobody (§ 178 trestního zákoníku). Pokud se tedy stěžovatel *de facto* dovolává ochrany domovní svobody ve smyslu čl. 12 Listiny základních práv a svobod, mohlo by být užití této poměrně široké definice trestního práva případné.

[18] V projednávané věci je však vůbec otázkou, zda účast stěžovatele na kontrolní prohlídce, k jejímuž vynucení směřuje pořádková pokuta, mohla způsobit nějaký zásah do domovní svobody (k tomu blíže viz odstavec [23] níže). Názor vyslovený krajským soudem v tomto směru je třeba obecně korigovat v tom smyslu, že legální definici sice mohl užít příhodně, avšak pojem samotný pak vyložil příliš úzce či „formálně“, neboť význam pojmu spojuje výlučně s veřejnoprávním povolením (kolaudací) konkrétních

pokračování

prostor. Judikatura Ústavního soudu a soudů evropských však „obydlím“, zejména pokud jde o otázky jeho ústavněprávní ochrany, rozumí širší okruh případů, než jak učinil krajský soud, neboť jej chápe jako široký pojem, který vykládá s důrazem na faktický stav.

[19] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že závěr krajského soudu *de facto* podporuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2008, č. j. 2 Ans 7/2007 – 75, podle něhož „[v] ustanovení § 76 stavebního zákona je zřetelně řečeno, že dokončenou stavbu, popřípadě její část schopnou samostatného užívání nebo tu část stavby, na které byla provedena změna nebo udržovací práce, pokud tyto stavby vyžadovaly stavební povolení (stěžovatelův případ), lze užívat jen na základě kolaudačního rozhodnutí. Bez tohoto rozhodnutí je zakázáno stavbu užívat, přičemž pod pojem užívat nepochybně spadá i pojem bydlet. **Nemůže tedy být obydlím to, kde podle zákona není povoleno bydlet.**“ Tento názor však byl překonán následnou judikaturou zdejšího soudu a Evropského soudu pro lidská práva (uvedenou v odstavci níže).

[20] Nejvyšší správní soud se k otázce chápání pojmu obydlí znovu vyslovil v rozsudku ze dne 6. 11. 2015, č. j. 4 As 215/2015 – 32. Uvedl tehdy, že „[a]ť v nemovitosti určené k bydlení probíhá stavba (stavební úpravy), či nikoliv, jedná se o obydlí ve smyslu článku 12 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), pokud ji její vlastník využívá, popř. má prokazatelně v úmyslu ji využívat k bydlení.“ V tehdy projednávané věci tedy nebylo významné, zda je prostora k bydlení kolaudována. Nejvyšší správní soud naopak dospěl k závěru, že se jedná o obydlí s poukazem na pouhou „[s]kutečnost, že žalobce zamýšlí svou nemovitost využívat k bydlení.“ Dále tehdy kasační soud poukázal na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. 10. 2014 ve věci C 97/11, *Delta pekárny a. s. proti České republice*, v němž Evropský soud pro lidská práva v návaznosti na svou předchozí judikaturu konstatoval, že i šetření Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže provedené v obchodních prostorách uvedené společnosti představuje zásah do jejího práva na respektování obydlí ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Ústavní soud se dále v této souvislosti také přiklonil k širšímu pojetí pojmu obydlí a uvedl, že „[z]ejména v dnešní době, kdy autonomní naplňování soukromého života a pracovní či zájmové aktivity spolu úzce souvisejí, nelze činit ostré prostorové oddělení soukromí v místech užívaných k bydlení od soukromí vytvářeného v místech a prostředí sloužících k pracovní či podnikatelské činnosti anebo k uspokojování vlastních potřeb či zájmových aktivit, byť činnosti odehrávající se v prostorách veřejnosti přístupných, resp. neuzavřených, např. podnikatelská činnost, budou moci podléhat jistým omezením, která mohou představovat určitý zásah do práva na soukromý život“ (podle nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 3/09).

[21] V tomto světle dává Nejvyšší správní soud v obecnosti za pravdu stěžovateli, že nelze *a priori* vyloučit, že by se o „obydlí“ ve smyslu Listiny základních práv a svobod a příslušné judikatury v jeho případě teoreticky mohlo jednat. Současně je však nutné dodat, že v projednávané věci je nesporné, že stěžovatel za „obydlí“ označuje **stavbu**, která měla být předmětem kontrolní prohlídky. Stěžovatel to v žalobě nepopírá, pouze k tomu uvádí, že „v ČR existuje značné množství nedokončených obydlí, ve kterých jejich vlastníci bydlí, aniž by byli vystaveni opakovaným kontrolám ze strany úřadů“.

[22] V projednávaném případě je však rozhodné to, že stěžovatel věděl, že užívá rozestavěnou stavbu. Takové užívání nemůže znemožnit činnost správních orgánů dle stavebního zákona a *de facto* vyloučit kontrolní prohlídku stavby. Vzato *ad absurdum*, pak by vždy postačovalo, aby se stavebník, který by chtěl zmařit kontrolní prohlídku, fakticky nastěhoval do nemovitosti v jakémkoli stádiu rozestavěnosti a prohlásil ji za svoje „obydlí“. Tímto Nejvyšší správní soud netvrdí, že taková situace nastala v případě stěžovatele samého, pouze poukazuje na absurdní důsledky jím zastávaného názoru.

[23] Stěžovatel také tvrdí, že kdyby se na kontrolní prohlídku dostavil, „*nepochybně by následovalo nezákonné vlomení do jeho obydlí*“. Toto tvrzení je však čistou spekulací. Vyplývá z něj, že stěžovatel svoji námitku chápe jen jako ryze hypotetickou. K tomu lze příhodně citovat názor již vyslovený Nejvyšším správním soudem, jenž se zabýval obdobnou námitkou vůči totožnému typu rozhodnutí (tj. rozhodnutí o pořádkové pokutě kvůli nedostavení se na kontrolní prohlídku stavby). V rozsudku ze dne 24. 7. 2019, č. j. 2 As 5/2018 – 35, tento soud uvedl, že „[n]ení 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].“ Výše uvedené platí i pro nyní projednávaný případ. Proto tuto námitku neshledal kasační soud důvodnou.

[24] Nejvyšší správní soud uzavírá, že závěry krajského soudu je třeba korigovat s tím, že chápání pojmu „obydlí“ je významně širší, než jak jej krajský soud dovozoval poukazem na účel užívání nemovitosti dle veřejnoprávního povolení (kolaudace). Tato vada však nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Korespondující kasační námitka stěžovatele není důvodná, protože stěžovatel nemůže využívat (respektive zneužívat) možného budoucího zásahu do svého obydlí (který může, ale nemusí v budoucnu nastat) proto, aby znemožnil kontrolní prohlídku stavby a výkon zákonné pravomoci stavebního úřadu. Nejvyšší správní soud si je vědom tvrzení stěžovatele o šikaně ze strany úřadů vůči jeho osobě, nicméně z obsahu správního spisu takové jednání nevyplývá.

[25] Co se týče tvrzené likvidační výše pokuty, tato kasační námitka nemá svůj předobraz v žalobních bodech a je proto nepřipustná dle § 104 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud ze znění žaloby ověřil, že stěžovatel likvidační výši pokuty namítal pouze v závěrečné části svého podání (za petitum, tedy návrhem výroku rozsudku soudu), ve které krajskému soudu navrhl, aby jej osvobodil od placení soudních poplatků a aby žalobě přiznal odkladný účinek ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. Jen zde uvedl, že zaplacení částky 5 000 Kč může mít pro jeho rodinu likvidační následky a v případě příznivého soudního rozhodnutí v meritu věci již tento obnos nedostane zpět. V samotné žalobě (úvodní část podání stěžovatele ze dne 26. 10. 2016 nazvaného mimo jiné jako „*návrh na zahájení řízení*“) však není likvidační výše pokuty jako důvod nezákonnosti napadeného správního rozhodnutí vůbec namítána. Tuto námitku proto nelze uplatnit až v řízení před Nejvyšším správním soudem. Krajský soud se touto námitkou správně v napadeném rozsudku ani věcně nezabýval, neboť v žalobě samotné nebyla uplatněna; naopak krajský soud shledal důvodným podobné tvrzení, obsažené ve stěžovatelově návrhu na přiznání

pokračování

odkladného účinku a odkladný účinek žalobě přiznal. Pouze pro dokreslení situace Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatel v řízení o kasační stížnosti o přiznání odkladného účinku, ani o osvobození od soudních poplatků nežádal.

[26] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud námitkám obsaženým v kasační stížnosti nepřisvědčil, zamítl ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.

[27] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by měl procesně úspěšný žalovaný, kterému však v řízení o kasační stížnosti nevznikly takové náklady, které by přesahovaly běžný rámec jeho úřední činnosti a bylo by tak namíste mu právo na jejich náhradu přiznat. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 19. prosince 2019

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu