



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce (soudce zpravodaj), soudce Mgr. Aleše Smetanky a soudkyně JUDr. Veroniky Burianové ve věci

žalobce: **Mgr. P. B.**
bytem X
zastoupený advokátem Mgr. Bc. Lukášem Bělským
sídlem Severní 372, 290 01 Sokoleč

proti
žalovanému: **Městský úřad Mariánské Lázně**
sídlem Příčná 647, 353 01 Mariánské Lázně

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím ve výzvě k bezodkladnému zastavení prací na stavbě „*Nepovolené terénní úpravy Lesní ulice, Mariánské Lázně, Lesní č.p. X*“ ze dne 15. 2. 2022, č. j. STAV/22/595/JF, ve znění opravy ze dne 18. 2. 2022, č. j. STAV/22/241/JF

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

I.

Nezákonný zásah

1. Žalobce se žalobou domáhal ochrany před nezákonným zásahem, který měl spočívat v tom, že žalovaný výzvou ze dne 15. 2. 2022 vyzval žalobce (a Ing. J. B.), aby bezodkladně zastavil práce na stavbě nepovolených terénních úprav, které byly prováděny bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu nebo v rozporu s ním, podle § 134 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*stavební zákon*“). Pozdější opravou bylo toliko opraveno prohození číslic v čísle popisném v adrese, na které mělo docházet k nepovoleným terénním úpravám.

II.

Žaloba

2. Žalobce považoval výzvu za nezákonnou nejen z důvodu její nepřezkoumatelnosti, neboť v ní absentovalo odůvodnění a odkaz na zákon, dle kterého byla vydána, ale také z důvodu nezákonného jednání úředních osob žalovaného, které jejímu vydání předcházelo.
3. Z výzvy nevyplývalo, z jakého důvodu žalovaný shledal terénní úpravy za nepovolené. Jakési důvody vyplývaly z tzv. protokolu ze dne 15. 2. 2022, kde bylo v části „průběh úkonu“ popsáno, co měl žalovaný zjistit. Tato zjištění se však nezakládala na pravdě, jednalo se o pouhé spekulace žalovaného a jeho subjektivní pocity. Žalovaný např. uvedl: *...probíhají terénní úpravy, které zcela zjevně přesahují hloubku 1,5 m, ...dochází k terénním úpravám do hloubky cca 3 metry, ...terénní úpravy byly prováděny na téměř celém pozemku, etc.*
4. Žalobce v předmětné věci podal Stavebnímu úřadu města Mariánské Lázně – památkové péči, žádost o vydání závazného stanoviska pro provedení pozemkových úprav pozemků parcelní číslo X a parcelní číslo st. Xa, k. ú. X. Citovaný správní orgán vydal dne 2. 8. 2021 rozhodnutí č. j. STAV/21/2658/FK, kterým žádosti vyhověl za dodržení podmínky, že *líc opěrky bude vyzděn z kamene (s maximálním využitím kamene pocházejícího ze stávající zdi) klasickou zdicí technikou na samostatném základě. Konkrétní způsob zdění bude před zahájením prací upřesněn formou provedeného vzorku zdiva a písemně odsouhlasen zástupcem státní památkové péče.*
5. Dne 15. 2. 2022 se na adresu Mariánské Lázně, Lesní č.p. Xb dostavili zaměstnanci žalovaného. Bez vědomí žalobce a bez jeho souhlasu vstoupili na pozemky parcelní číslo X a parcelní číslo st. Xa. Nebylo pravdou tvrzení v protokolu, že byl předložen průkaz oprávněné úřední osoby (v protokolu nebylo dokonce ani uvedeno, komu měl být předložen). Žalobce nebyl o tomto úkonu informován. Postupem žalovaného bylo dle právního názoru žalobce porušeno ustanovení § 172 odst. 1 stavebního zákona. Žalovaný dle názoru žalobce jednal i v rozporu se základními zásadami správního řízení zakotvenými v § 2 odst. 2, 3 a § 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a s ustanovením čl. 12 odst. 1 Listiny základních lidských práv a svobod. Žalobce byl toho názoru, že i z toho důvodu, že nebyl o předmětném úkonu žalovaného předem řádně informován, tak aby se ho mohl účastnit, byla předmětná výzva nezákonná.
6. Nezákonné jednání žalobce spatřoval i v chování úředních osob žalovaného. Tyto osoby si vynucovaly sdělení osobních údajů a na soukromém pozemku bez svolení a upozornění majitele pořizovaly fotografie přítomných osob, a to i nezúčastněných. Nezákonné jednání žalobce spatřoval i v opakovaném vykazování osob z jejich pozemků slovy „*jděte domu*“.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Přítomným osobám hrozily uložením pokuty 50.000 Kč, pokud neodejdou a nezanechají svého jednání.

7. Tvzení žalovaného v protokolu nebyla pravdivá. Zemní práce v žádném bodě nepřesáhly 1,5 m nad zemí či pod zemí a jednalo se o zarovnání do roviny a vytržení kořenů, jak bylo uvedeno v žádosti. Pozemek byl též upravován pomocí ručního nářadí, nikoliv těžké techniky. Těžká technika byla použita pouze pro plochy, které nebylo možné povrchově ošetřit ručním nářadím. Celková plocha prováděných prací nepřesáhla 300 m². Silně poškozená zídka ohrožující život, zdraví a majetek byla v souladu s výše uvedeným rozhodnutím dočasně odstraněna, aby mohla být opět postavena, bez povrchových prvků cementu. Svah tvoří skála, která nebyla nijak narušena. Žalobce odmítl, že by okrasná zídka (menší 1 metru) tvořila nosný prvek a její odstranění by ohrožovalo statiku sousedícího hotelu Royal, jak se pokoušel tvrdit žalovaný v protokolu.
8. Stěžejním podkladem pro vydání výzvy byla fotodokumentace. Tato fotodokumentace však byla pořízena zaměstnanci žalovaného na jejich soukromé telefonní přístroje. Zaměstnanci žalovaného pořízené fotografie ukládali do své soukromé složky, pravděpodobně byly zálohovány na internetovém vyhledávači Google, nelze vyloučit, že s fotografiemi bylo dále pracováno a že byly upravovány. Tento důkazní prostředek byl pořízen nezákonně a nelze ho žádným způsobem použít pro vydání výzvy a následně vedené řízení.
9. Nezákonnost výzvy konečně žalobce spatřoval v tom, že žalovaný pracoval s metrickými údaji, nicméně k žádnému měření nedošlo. Dané metrické údaje byly jen subjektivním vjemem zaměstnanců žalovaného.
10. V protokolu bylo dále uvedeno: *Odbagrovaná zemina přitom není deponována na pozemcích vlastníka, a tedy je zjevné, že musí být odvážena na jiné místo. Odbagrovaná zemina tedy představuje odpad a v souvislosti s terénními úpravami dochází k nakládání s odpady.* K tomuto žalobce uvedl, že byla z pozemků pomocí odborné firmy odvezena pouze ornice a byl dočasně přeskaldněn kamenný materiál.
11. Žalobce navrhl, aby soud rozsudkem určil, že výzva k bezodkladnému zastavení prací je nezákonná, a zakázal žalovanému, aby v porušování práv žalobce pokračoval, za současného uložení povinnosti žalovanému nahradit žalobci náklady řízení.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

12. Žalovaný upozornil, že ustanovení § 134 odst. 4 stavebního zákona stavebnímu úřadu nařizuje, aby v případě, kdy zjistí, že je prováděna stavba bez povolení stavebního úřadu, vydal výzvu k bezodkladnému zastavení prací. Proto považoval vydání výzvy za zcela oprávněné a v souladu se stavebním zákonem.
13. Žalovaný byl přesvědčen o nedůvodnosti žaloby a navrhl její zamítnutí s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 10 As 248/2019 ze dne 20. 1. 2021, jehož právní věta zní: *Proti výzvě stavebního úřadu k bezodkladnému zastavení prací podle § 134 odst. 4 věty první zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, se nelze úspěšně bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 s. ř. s.).* Předmětným rozhodnutím byl potvrzen zamítavý rozsudek Krajského soudu v Praze sp. zn. 55 A 6/2019 ze dne 19. 6. 2019 a tato judikatura byla následně potvrzena i Ústavním soudem pod sp. zn. II. ÚS 752/21 a následována pod sp. zn. I. ÚS 2272/21.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

14. Výzva tedy nemohla představovat nezákonný zásah, a soud také nemůže správnímu orgánu uložit zákaz v pokračování nezákonného zásahu, neboť výzva již nevyvolává žádné právní účinky, protože byla porušena, na základě čehož bylo dne 25. 3. 2022 vydáno pravomocné rozhodnutí, kterým správní orgán nařídil bezodkladné zastavení prací (žalobce proti tomuto rozhodnutí nepodal odvolání). Žalovaný dále shrnul skutkové okolnosti případu a uvedl, že v době podání vyjádření k žalobě bylo přerušeno řízení o dodatečném povolení stavby, o které žalobce a jeho manželka požádali. Zároveň bylo zahájeno řízení o přestupku v souvislosti s porušením výzvy.
15. Žalovaný měl k věcnému obsahu žaloby za to, že jednoznačně nevymezila, v čem konkrétně měl být žalobce zkrácen na svých právech. Výzva v úvodní části výslovně uvedla, že správní orgán vyzývá žalobce k bezodkladnému zastavení prací podle § 134 odst. 4 stavebního zákona. Výzva k bezodkladnému zastavení prací není rozhodnutím ve smyslu správního řádu, nemusí tedy obsahovat detailní odůvodnění. Z předmětné výzvy bylo přitom seznatelné, čeho se týká – konkrétně jakých osob, v jaké věci, na jakých pozemcích a z jakého důvodu.
16. Žalobci byl také doručen protokol, ve kterém byla jednoznačně popsána skutková zjištění a porušení právních povinností. V posuzovaném případě nebyla splněna ani jedna podmínka pro to, aby terénní úpravy mohly probíhat bez povolení stavebního úřadu.
17. Terénní úpravy byly prováděny do větší hloubky než 1,5 m (před odbagrovaným svahem se nacházelo nastartované minirýpadlo CAT, které je nepochybně vyšší než 1,5 m, a provedené terénní úpravy toto minirýpadlo převyšovaly; terénní úpravy přesahovaly rozsah „drobných“ terénních úprav, které měl žalobce povoleny od orgánu památkové péče). Terénní úpravy přesáhly výměru 300 m² (byly provedeny na téměř celém pozemku p. č. X a také na severní části pozemku st. p. Xa, výměra pozemku parc. č. X přitom činí 496 m²). Došlo k nakládání s odpady (byla odvezena zemina a kamení). Konečně dotčené pozemky sousedí s veřejnou pozemní komunikací (Lesní ulicí). Minimálně znaky nakládání s odpady a sousedění s veřejnou pozemní komunikací byly nepochybně naplněny.
18. Bylo proto nepochybné, že žalobce potřeboval k provedení terénních úprav povolení stavebního úřadu. Tímto povolením nedisponoval, prováděl tedy terénní úpravy bez povolení správního orgánu, a v takovém případě byl žalovaný povinen vydat výzvu k bezodkladnému zastavení prací.
19. Žalovaný se dále vyjádřil k průběhu kontrolní prohlídky. Uvedl především, že pozemky byly přímo přístupné z veřejné pozemní komunikace a byly neoplocené. Při dostavení se na místo se pracovník správního orgánu ihned zeptal, zda jsou přítomni majitelé. Prostřednictvím telefonu jednoho z pracovníků provádějících zemní práce pracovník žalovaného informoval žalobce o tom, že je správní orgán na místě, zjistil nepovolené terénní úpravy, a že je nutné tyto práce bezodkladně zastavit. Měl za to, že tím dostal požadavků § 172 stavebního zákona. Zároveň neporušil čl. 12 Listiny základních práv a svobod, neboť nevstoupil do obydlí, nýbrž na pozemek žalobce. Žalovaný neporušil ani zásadu legality a ochrany práv nabytých v dobré víře. Průkaz oprávněné osoby byl předložen pracovníkovi, který následně kontaktoval žalobce. Přítomné osoby bez námitek sdělily své identifikační údaje. Fotografie byly pořízeny v rámci tzv. úřední licence, nicméně primárně byly foceny stav pozemků a rozsah terénních úprav. Úmyslem správního orgánu rovněž nebylo nikoho „vykazovat“ z cizího pozemku, ale pouze upozornit na to, že zde nesmí provádět žádné práce (vyjma dokončení kanalizace).

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Informací o hrozící citelné sankci při neuposlechnutí výzvy správní orgán poučil přítomné o následcích porušení jejich povinností. Konečně správní orgán popřel, že by pořízené fotografie byly uloženy v soukromých složkách, zálohovány či jakkoli dodatečně upravovány. V podrobnostech soud odkazuje na vyjádření založené ve spisu.

20. Žalovaný navrhl, aby soud podanou žalobu zamítl.

IV.

Další podání účastníků

21. V podané replice žalobce k vyjádření žalovaného uvedl, že si je vědom existence rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 10 As 248/2019, nicméně dané rozhodnutí na případ žalobce nedopadá. V bodě 7 citovaného rozsudku bylo uvedeno: *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).* V tomto posuzovaném případě však žalobce splnil vše, co mu právní řád ukládá a co po něm žalovaný požadoval. Žalobce při provádění prací postupoval plně v souladu s povinnostmi, které mu byly uloženy. Naproti tomu žalovaný zcela svévolně uplatnil a zneužil svou pravomoc k zásahu do žalobcových práv. Následující obsah repliky toliko rekapituloval skutkové okolnosti případu a opakoval a rozvíjel námitky stran tvrzených procesních pochybení žalovaného.
22. Také další podání účastníků – podání žalovaného ze dne 6. 6. a 28. 6. 2022 a podání žalobce ze dne 23. 6. 2022 – se soustřeďovala na zákonnost postupu žalovaného v rámci úkonů činěných před vydáním výzvy k bezodkladnému zastavení prací i po něm.

V.

Posouzení věci soudem

23. Protože se žalobce domáhal jak vyslovení toho, že zásah spočívající ve výzvě byl nezákonný, tak zákazu pokračování v porušování žalobcových práv, vzal soud v úvahu skutkový stav existující v době vydání výzvy i skutkový stav současný (srov. § 87 odst. 1 s. ř. s.).
24. O podané žalobě soud rozhodoval bez nařízení ústního jednání, neboť s tím žalovaný výslovně souhlasil a žalobce se k výzvě soudu nevyjádřil (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

VI.

Rozhodnutí soudu

25. Soud neshledal žalobu důvodnou.
26. Ustanovení § 82 s. ř. s. dává tomu, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, možnost domáhat se žalobou soudní ochrany.
27. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem se vyznačuje subsidiaritou vůči žalobě proti správnímu rozhodnutí a představuje reakci na situaci, kdy zákon v minulosti ponechával stranou úkony správního orgánu jiné než rozhodnutí, které měly přesto potenciál zasahovat do práv svého adresáta a autoritativně mu nařizovat či zakazovat určité jednání. Cílem přitom je, aby správní soudnictví mohlo poskytnout komplexní ochranu práv bez

ohledu na formu zásahu, jak předvídá § 2 s. ř. s.

28. Podstatným rysem nezákonného zásahu tudíž je, že se musí jednat o zásah zkracující veřejná subjektivní práva osoby. K otázce, zda může výzva k bezodkladnému zastavení prací představovat zkrácení na právech, se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 1. 2021, č. j. 10 As 248/2019-43, citovaném žalovaným.
29. Nejvyšší správní soud zde konstatoval, že pokud by tehdejší stěžovatelé nedbali výzvy stavebního úřadu, „*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.*“ (bod 16 rozsudku).
30. Rozsudek dále aproboval „apelativní charakter“ výzvy, jak jej shledal prvoinstanční soud, a dodal, 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.).“ (bod 18 rozsudku).
31. Závěry Nejvyššího správního soudu jsou zcela jednoznačné. Jsou rovněž nesporně aplikovatelné na právě projednávanou věc, neboť obsahují principiální východiska pro to, zda lze v souzeném případě vůbec hovořit o nezákonném zásahu. Argumenty proti použití citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, uváděné žalobcem v replice, proto vůbec nejsou namístě.
32. Platí tedy, že samotná napadená výzva nijak nezasáhla do práv žalobce, protože stále ponechala na jeho výběru, zda jí vyhoví a v terénních úpravách ustane, či zda bude mít za to, že se žádného porušení zákona nedopustil, a bude v terénních pracích pokračovat. V druhém jmenovaném případě však žalobce musel být připraven na to, že může následovat rozhodnutí o nařízení zastavení prací, které bude vynutitelné a zároveň také dále přezkoumatelné odvolacím orgánem, resp. soudem.
33. Veškeré úkony správního orgánu předcházející výzvě nemohou mít na závěr o tom, zda výzva byla s to zasáhnout do veřejných subjektivních práv žalobce, jakýkoli vliv. Při odvolacím a soudním řízení by totiž odvolací orgán či soud byly nadány posoudit zákonnost postupu žalovaného i důsledky jeho případných procesních pochybení ve vztahu k zákonnosti výsledného správního rozhodnutí.
34. Jako zcela mimoběžná se soudu jevila i námitka „*nepřezkoumatelnosti*“ výzvy k bezodkladnému zastavení prací. Ve výzvě bylo jednoznačně uvedeno, že je vydána podle § 134 odst. 4 stavebního zákona. Odůvodnění nepatří mezi náležitosti výzvy, jak je stanoví § 18p vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů.
35. Pokud nemohla nezákonný zásah představovat výzva k bezodkladnému zastavení prací, nemohly ani jakékoli následky této výzvy představovat „*porušování práv žalobce*“, tj. pokračující, trvající zásah, proti kterému by soud mohl poskytnout ochranu v tomto řízení o žalobě žalobce.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

36. Nad rámec nezbytného odůvodnění soud uvádí, že na závěru o nemožnosti přímého dotčení žalobce na jeho právech výzvou k bezodkladnému zastavení prací by ničeho nezměnilo ani to, kdyby se soud přiklonil k dřívější argumentační linii správních soudů, zřejmé z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2006, č. j. 6 As 46/2004-64, a vztahující se ještě k předchozí právní úpravě, tedy že rozhodnutí o zastavení stavebních prací je rozhodnutím předběžné povahy, které je ze soudního přezkumu vyloučeno. Nadále by zde totiž zůstala možnost přezkumu správního rozhodnutí, byť by se v takovém případě jednalo o rozhodnutí o nařízení odstranění stavby (v podrobnostech viz usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2004, č. j. 38 Ca 706/2002-34).
37. Žaloba tudíž nebyla důvodná, a proto ji soud zamítl (§ 87 odst. 3 s. ř. s.).

VII.

Náklady řízení

38. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. by měl právo na náhradu nákladů řízení žalovaný, který měl ve věci plný úspěch. Žalovaný se nicméně práva na náhradu nákladů řízení výslovně vzdal. Proto soud rozhodl, že náhrada nákladů řízení nenáleží žádnému z účastníků.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 12. července 2022

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu