



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **SPRÁVA JEZŮ, a. s.**, se sídlem Václavské náměstí 808/66, Praha 1, zastoupená JUDr. Václavem Vlkem, advokátem se sídlem Sokolovská 32/22, Praha 8, proti žalovanému: **Městský úřad Louny**, se sídlem Mírové náměstí 35, Louny, o žalobě proti nezákonnému zásahu žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 5. 2022, č. j. 16 A 66/2021-34,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Vymezení věci a řízení před správními orgány

[1] Řešená otázka v dané věci spočívá v tom, zda je možné se proti výzvě dle § 134 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu („stavební zákon“), úspěšně bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem.

[2] Žalobkyně dne 30. 5. 2018 podala žádost o dodatečné povolení stavby vodního díla „Navýšení jezu u malé vodní elektrárny Lenešice a úprava rybího přechodu“ a žádost o povolení k nakládání s vodami. Žalovaný nejprve zahájil řízení o odstranění stavby. Na základě ústního jednání, které se konalo dne 31. 7. 2018, ale rozhodl, že nadále povede

řízení o dodatečném povolení stavby vodního díla („vodoprávní řízení“) a řízení o odstranění stavby bude přerušeno. Žalovaný pak dále postupoval ve vodoprávním řízení. Dne 16. 3. 2021 zaslal žalobkyni výzvu č. j. MULNCJ 20220/2021 („Výzva“) dle § 134 odst. 5 stavebního zákona. Podle daného ustanovení, *„[p]okud není stavba užívána k povolenému účelu nebo stanoveným způsobem anebo je užívána bez povolení, vyzve stavební úřad vlastníka stavby, aby nepovolený způsob užívání stavby bezodkladně ukončil. Současně jej poučí o postupu podle § 126 a 127. Není-li výzvě vyhověno, stavební úřad vydá rozhodnutí, kterým užívání stavby zakáže. Rozhodnutí je prvním úkonem v řízení, odvolání proti němu nemá odkladný účinek“*.

[3] Žalobkyně byla vyzvána, aby bezodkladně ukončila nepovolený způsob užívání stavby vodního díla, a to sklopením pohyblivé jezové klapky. Žalovaný uvedl dva termíny, ve kterých tak žalobkyně mohla učinit v souladu se stanoviskem orgánu ochrany přírody a krajiny. Žalovaný žalobkyni dále uložil, aby po sklopení jezové klapky provedla kontrolu funkčnosti rybiho přechodu, případně učinila úpravy v jeho horní nátokové části tak, aby byl prostupný pro druhové spektrum ryb v daném úseku řeky Ohře. O provedené kontrole měla být vodoprávnímu úřadu podána písemná informace. Dle Výzvy mělo sklopení klapky probíhat pozvolna po předchozím nahlášení správci vodního toku a vodoprávnímu úřadu. Ve Výzvě žalovaný dále uvedl, že pokud jí žalobkyně nevyhoví, vydá rozhodnutí, kterým užívání stavby zakáže.

[4] V rámci jednoho podání žalobkyně dne 23. 3. 2021 podala žádost o přezkum opatření ze dne 16. 3. 2021, č. j. MULNCJ 20220/2021, odvolání „z opatrnosti“ a návrh na změnu příslušnosti dle § 131 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu („správní řád“) ke Krajskému úřadu Ústeckého kraje („krajský úřad“). Usnesením ze dne 23. 4. 2021, č. j. KUUK/053817/2021/ZPZ/Sv/ODV-642, krajský úřad věc postoupil žalovanému, neboť shledal, že žalovaný je správním orgánem příslušným k úkonům podle § 156 správního řádu.

[5] Ve sdělení ze dne 28. 5. 2021, č. j. MULNCJ 40198/2021 („Sdělení“), žalovaný uvedl, že ve většině případů je výzva dle § 134 odst. 5 stavebního zákona úkonem správního orgánu v řízení o dodatečném povolení stavby, což je i tento případ. Žalovaný uvádí, že nepostupoval řádně dle ustanovení § 134 odst. 5 stavebního zákona, neboť vzhledem k předloženým dokladům, průběhu řízení a s ohledem na respektování jiných zájmů, nepovažoval uvedený postup v tomto případě za vhodný. Na základě znaleckého posudku upřesnil okruh účastníků. Tento posudek ale zpochybnil i jednoznačný názor, který vycházel z původního posudku předloženého žalobkyní. Řešení této nejasné situace plánoval žalovaný projednat s účastníky řízení na ústním jednání, které považoval za důležité. Tomu ale zamezila pandemie. V průběhu roku 2021 došlo správnímu orgánu několik podnětů či námitek, které poukazovaly na změnu hydrogeologické situace v okolí jezu (byť neprokazatelně spojené s manipulací s jezovou klapkou) a v některých případech se jednalo i o nesouhlas s provedením stavby. Žalobkyně se rozhodla, že doplní dokazování zpracováním dalšího posudku.

[6] Žalovaný měl k dispozici pouze nejednoznačné závěry z odborných posudků, další průběh řízení byl nejasný a jedna nebo druhá strana účastníků řízení se mohla odvolat. Využil tedy výzvy k ukončení užívání stavby a navrácení do původního stavu, aby tím předešel případným důsledkům prozatímního nelegálního užívání stavby vodního díla. Vložení poučení o postupu dle § 126 a 127 stavebního zákona do výzvy bylo nadbytečné, neboť se žalobkyní již vede řízení o dodatečném povolení stavby, jejíž užívání by mělo být

pokračování

povoleno kolaudačním souhlasem. Co se týče konstrukce povinností ve výzvě, manipulace s jezovou klapkou je spojena s nakládáním s vodami, k čemuž je také nutné povolení. Při vydání výzvy je tedy nutné vždy zohlednit i to, za jakých podmínek bude ukončení užívání stavby probíhat. Podmínky se vždy netýkají jen správní oblasti vodoprávního úřadu, ale mohou sem vstupovat i zájmy jiných správních orgánů či osob. Žalobkyně o těchto zájmech věděla, ale přesto započala a dokončila stavbu pohyblivé klapky bez stavebního povolení. Tím přiměla správní orgán k užití „neobvyklého“, ale zákonného postupu.

[7] V rámci jednoho podání žalobkyně dne 7. 7. 2021 podala žádost ke krajskému úřadu o přezkum Výzvy, ve znění Sdělení a žádost o prošetření postupu stavebního úřadu. Dokumentem ze dne 4. 8. 2021 krajský úřad žalobkyni sdělil, že Výzvu ani Sdělení nebude přezkoumávat, neboť jde o správní akty, které nepodléhají přezkumu. Žalobkyně k 30. 9. 2021 provedla sklopení pohyblivé jezové klapky. Žalovaný vodoprávní řízení dne 29. 11. 2021 přerušil usnesením č. j. MULNCJ 89807/2021, neboť vydání rozhodnutí závisí na vyřešení otázky, která je předmětem správního řízení o povolení výjimky dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny („zákon o ochraně přírody a krajiny“).

[8] Výzvu žalovaného napadla žalobkyně u Krajského soudu v Ústí nad Labem žalobou proti nezákonnému zásahu.

## II. Posouzení věci krajským soudem

[9] Usnesením uvedeným v záhlaví tohoto rozsudku krajský soud žalobu odmítl. Účelem výzvy dle § 134 odst. 5 stavebního zákona je přimět stavebníka, aby dobrovolně přestal užívat stavbu k nepovolenému účelu či aby bezodkladně ukončil užívání stavby nepovoleným způsobem. Jedná se o úkon apelativní a informativní. Jde o varování, které je stavební úřad povinen provést předtím, než může přistoupit k vydání rozhodnutí dle citovaného ustanovení stavebního zákona, kterým autoritativně nařídí zákaz užívání stavby. Samotnou výzvou tak podle krajského soudu nemohou být práva stavebníka proti jeho vůli omezována. Pokud by takové následky měla již samotná výzva, bylo by nadbytečné, aby zákon upravoval další postup stavebního úřadu v podobě vydání rozhodnutí. Povinnost zakázat užívání stavby lze uložit pouze rozhodnutím dle § 134 odst. 5 stavebního zákona až poté, co stavebník nevyhoví výzvě. Nerespektování výzvy není samo o sobě přímo spojeno se sankcí. I kdyby stavební úřad ve výzvě stavebníkovi uložil, aby něco učinil, tak výzva není přímo vynutitelná. Pokud by stavební úřad vydal výzvu, k níž nebyl oprávněn, tak to ještě neznamená, že by tím byl adresát výzvy zkrácen na svých právech.

[10] Tento názor dle krajského soudu odpovídá závěrům rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2021, č. j. 10 As 248/2019-43, podle kterého výzvou podle § 134 odst. 4 stavebního zákona nemohou být stěžovatelé přímo zkráceni na svých právech, neboť se jedná o tzv. apelativní výzvu a 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 (tj. napadnout rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s.)*“. V citovaném rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda může zasáhnout do práv stěžovatelů výzva k bezodkladnému zastavení prací na stavbě podle § 134 odst. 4 stavebního zákona. S ohledem na téměř totožné znění § 134 odst. 4 s § 134 odst. 5 stavebního zákona, je možné úvahy tam uvedené použít i pro případ žalobkyně.

[11] Výzva dle § 134 odst. 5 stavebního zákona nemá donucující povahu, není přímo vynutitelná a její neuposlechnutí není sankcionovatelné. O nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. se tak podle krajského soudu jednat nemůže.

### III. Obsah kasační stížnosti

[12] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[13] Krajský soud se podle ní nevypořádal s její argumentací týkající se nezákonnosti Výzvy a zabýval se primárně otázkou přípustnosti žaloby. Výzva nesplňuje požadavky na věcný obsah, tedy povinnost, kterou lze v daném režimu uložit nebo k jejímu splnění účastníka vyzvat, a nesplňuje požadavky na procesní stadium, kdy může být vydána. Neobsahuje poučení dle § 126 a 127 stavebního zákona. V případě neuposlechnutí nemůže být následována rozhodnutím ukládajícím totožnou povinnost. Podle zákona se totiž musí jednat o první úkon v řízení. Existuje zde navíc překážka v podobě přerušení řízení. Ačkoliv je tedy Výzva označena jako výzva dle § 134 odst. 5 stavebního zákona, ve skutečnosti se o takovou výzvu nejedná. Na daný úkon tak je třeba pohlížet jako na nulitní rozhodnutí (paakt), respektive jeho podobu v rovině nezákonného zásahu. Krajský soud vyjádřil závěr, že i kdyby žalobkyně prokázala, že se nejedná o výzvu dle § 134 odst. 5 stavebního zákona, ale o blíže nespecifikovaný a nulitní správní akt, je třeba žalobu odmítnout proto, že ve vztahu k výzvě dle § 134 odst. 5 stavebního zákona je dle názoru soudu nepřipustná. Žalobu tak dle krajského soudu nelze projednat, neboť směřuje proti výzvě dle § 134 odst. 5 stavebního zákona, přičemž tento závěr o povaze aktu dovozuje soud ze závěru o nemožnosti jeho přezkumu. Taková argumentace je zcela nepřezkoumatelná a odmítnutí žaloby je nezákonné.

[14] Stěžovatelka nesouhlasí s postupem krajského soudu, který převzal závěry z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2021, č. j. 10 As 248/2019-43. Nejedná se podle ní pouze o drobnou odlišnost právních úprav v odst. 4 a 5 § 134 stavebního zákona, ale o zásadně odlišný skutkový a procesní stav. Pokud je výzva vydaná za zákonných podmínek, soudní přezkum není vyloučen, ale odložen do stadia, které následuje v poměrně krátkém odstupu, protože to má z formálního, věcného, procesního hlediska smysl a do přezkumu zákonnosti rozhodnutí lze zahrnout i výzvu. To v posuzované věci neplatí. I žalovaný si je vědom toho, že navazující rozhodnutí vůbec nelze vydat, stěžovatelka přitom odkazuje na jeho vyjádření. Výzva zde stojí sama o sobě, nikoliv jako předstupeň rozhodnutí. Aplikace citovaného právního názoru krajským soudem na naprosto odlišnou věc má za následek odnětí možnosti soudního přezkumu. Správní orgán by se při tomto výkladu mohl vyhnout soudnímu přezkumu tím, že svou výzvu vydanou kdykoliv, v jakékoliv procesní situaci a týkající se čehokoliv formálně označí jako výzvu učiněnou dle § 134 odst. 4 či 5 stavebního zákona. To je nepřipustné a jednalo by se o naprostou libovůli správního orgánu.

[15] Stěžovatelka nesouhlasí s krajským soudem, že výzva není přímo vynutitelná. Jak žalovaný demonstroval ignorováním podmínek a argumentací účelností Výzvy, je ochoten postupovat mimozákonně, pokud to z hlediska zájmů správního řízení vyhodnotí jako účelné. Nelze tak vyloučit, že se žalovaný o přímé vynucení pokusí, obzvláště když nemůže vydat rozhodnutí dle § 134 odst. 5 stavebního zákona. Neuposlechnutí výzvy správního orgánu může naplnit skutkovou podstatu přestupku, donucení zde tedy existuje, a to

pokračování

s citelnou sankcí. Pokud je Výzva jinou výzvou, je toto přímé donucení objektivně existující možností.

#### IV. Vyjádření žalovaného

[16] Žalovaný od roku 2018 vede se stěžovatelkou řízení o dodatečném povolení stavby. S ohledem na vývoj řízení žalovaný výzvou pouze vybídl stěžovatelku k ukončení nepovoleného užívání stavby do doby vydání dodatečného povolení stavby. Chtěl tak předejít případným důsledkům prozatímního protiprávního užívání stavby vodního díla. Ukončení manipulace s klapkou představovalo částečné vypuštění zdrže, stěžovatelka tak byla Výzvou upozorněna, v jakém termínu a jakým způsobem může jezovou klapku sklopit, aby nebyl ohrožen veřejný zájem chráněný zákonem o ochraně přírody a krajiny.

[17] Žalovaný se neztotožňuje se stěžovatelkou, že nebyly splněny podmínky pro vydání výzvy dle § 134 odst. 5 stavebního zákona. Dané ustanovení časově neomezuje, kdy je možné výzvu použít od zjištění nepovoleného užívání stavby. Ustanovení správnímu orgánu ani neukládá povinnost zdůvodňovat účelnost použití tohoto institutu. Žalovaný nesouhlasí s posouzením stěžovatelky, že v případě, pokud by Výzvu neuposlechla, tak by nebylo možné vydat rozhodnutí. Rozhodnutí ve smyslu § 134 odst. 5 stavebního zákona je rozhodnutím v řízení o ukončení nepovoleného užívání stavby. Jeho případné vydání by neodporovalo zákonným podmínkám. Stěžovatelka se mylně domnívá, že se jedná o jiné řízení než o řízení o ukončení nepovoleného užívání stavby. Žalovaný rovněž nesouhlasí s tím, že neuposlechnutí výzvy správního orgánu může naplnit skutkovou podstatu přestupku. Uvedení poučení s odkazem na postup dle § 126 a 127 stavebního zákona považoval za nadbytečné, neboť se stěžovatelkou vede řízení o dodatečném povolení stavby.

#### V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou, neboť stěžovatelka byla účastnicí řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je v řízení o kasační stížnosti zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost **není důvodná**.

[20] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. přípustná a důvodná tehdy, je-li kumulativně splněno několik podmínek: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65).

[21] V této věci stěžovatelka brojí žalobou proti domnělému zásahu žalovaného, který měl spočívat ve vydání Výzvy, kterou označil jako výzvu dle § 134 odst. 5 stavebního zákona. Z kasační stížnosti stěžovatelky vyplývá, že zpochybňuje samotnou klasifikaci Výzvy, neboť dle ní z obsahu Výzvy a procesního stavu vodoprávního řízení vyplývá, že žalovaný vydal paakt. Nemohl by tedy následně postupovat podle § 134 odst. 5 stavebního

zákona a vydat rozhodnutí, které by stěžovatelka mohla napadnout žalobou. K soudnímu přezkumu Výzvy tak vůbec nedojde. Zároveň dodává, že Výzva je přímo vynutitelná. Dle stěžovatelky totiž nelze vyloučit, že se žalovaný o přímé vynucení pokusí, neboť již dříve postupoval v rozporu se zákonem. Neuposlechnutí výzvy správního orgánu může navíc dle stěžovatelky naplnit skutkovou podstatu přestupku.

[22] V opakovaně citovaném rozsudku ze dne 20. 1. 2021, č. j. 10 As 248/2019-43 se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda výzva správního orgánu dle § 134 odst. 4 stavebního zákona může být úspěšně napadena žalobou proti nezákonnému zásahu. Jakkoliv si je Nejvyšší správní soud vědom, že v nyní posuzované věci se jedná o výzvu dle § 134 odst. 5 stavebního zákona a že stěžovatelka zpochybňuje samotnou kvalifikaci této Výzvy podle tohoto ustanovení, závěry z citovaného rozsudku lze do jisté míry vztáhnout i na tento případ. I za předpokladu, že by stavební úřad vydal nesprávnou výzvu, neznamená to, že by tím byli adresáti takové výzvy přímo zkráceni na právech. K tomu je třeba zabývat se tím, jaké právní možnosti pak adresáti výzvy mají v dané situaci a jak se jejich věc může dále vyvíjet (bod 15 citovaného rozsudku). To je nutné posoudit i v tomto případě.

[23] Stěžovatelka tvrdí, že může dojít k přímému donucení ze strany žalovaného a že neuposlechnutí výzvy může naplnit skutkovou podstatu přestupku. Zároveň je dle ní vyloučeno, že by žalovaný mohl vydat rozhodnutí předpokládané ustanovením § 134 odst. 5 stavebního zákona. Žalovaný naopak tvrdí, že rozhodnutí by na základě Výzvy vydat mohl a že neuposlechnutí Výzvy nezakládá odpovědnost za přestupek.

[24] Nejvyšší správní soud podotýká, že při soudním přezkumu správního aktu napadeného zásahovou žalobou je stěžejní, zda tento správní akt mohl zasáhnout do práv osoby, která proti němu zásahovou žalobou brojí. Pokud k tomu napadený správní akt způsobilý není, nelze se proti němu zásahovou žalobou úspěšně bránit.

[25] Výzva vydaná v této věci má informativní a apelativní povahu. Pokud by jí stěžovatelka nedbala, nevedlo by to samo o sobě k nevyhnutelným právním a faktickým důsledkům, které by nebylo možné odčinit a jejichž správnost by nebylo možné přezkoumat v jiném typu řízení. Nejvyšší správní soud ve výše zmíněném rozsudku tuto skutečnost jasně demonstroval na odlišení od výzvy k odstranění reklamního zařízení (§ 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích), u které je přímým důsledkem nevyhovění zakrytí reklamy a její následné odstranění a likvidace na náklady vlastníka. Oproti tomu posuzovaná Výzva neopravňuje žalovaného k žádným faktickým krokům. Stěžovatelka uvedla, že žalovaný se o přímé donucení pokusí, neuvedla ale, jakým způsobem by se tak mohlo stát. Ze správního spisu nevyplývá, že by se žalovaný ke dni podání kasační stížnosti o jakémkoliv přímé donucení pokusil. Ze správního spisu naopak vyplývá, že stěžovatelka ke dni 30. 9. 2021 pohyblivou jezovou klapku sama sklopila. Nutno dodat, že pokud by se žalovaný přímého donucení bez zákonného podkladu dopustil, právě to by představovalo zásah, proti kterému by stěžovatelka mohla zásahovou žalobou úspěšně brojit.

[26] Tvzení stěžovatelky, že neuposlechnutí výzvy správního orgánu může naplnit skutkovou podstatu přestupku, nelze přisvědčit. Stěžovatelka sama neodkázala na ustanovení, podle kterého by mohla být odpovědná za přestupek z důvodu neuposlechnutí Výzvy. Ve výčtu skutkových podstat přestupků ve stavebním zákoně (§ 178 – § 181) žádná neodpovídá neuposlechnutí výzvy dle § 134 odst. 5 stavebního zákona. Ustanovení § 178

pokračování

odst. 1 písm. i) a j) stavebního zákona přitom upravují skutkové podstaty přestupků spočívající v neuposlechnutí výzev dle § 134 odst. 2, 3 a 4 stavebního zákona. Pokud by neuposlechnutí výzvy dle § 134 odst. 5 stavebního zákona chtěl zákonodárce vymezit jako přestupek, z hlediska systematického výkladu by tak zřejmě učinil v § 178 odst. 1 stavebního zákona. Tento závěr potvrzuje i komentářová literatura: „nerespektování výzvy nebo rozhodnutí podle § 134 odst. 5 StavZ není samo o sobě přímo spojeno se sankcí“ (KÝVALOVÁ, Miroslava. § 134. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 994). Ostatně i kdyby neuposlechnutí výzvy naplnilo některou ze skutkových podstat přestupku, bylo by rozhodnutí o něm samostatně přezkoumatelné před správním soudem a součástí tohoto přezkumu by muselo být i posouzení zákonnosti výzvy.

[27] Samotné neuposlechnutí Výzvy by tak samo o sobě nevedlo k nevyhnutelným právním a faktickým důsledkům, které by již nebylo možné odčinit a jejichž správnost by nebylo možné přezkoumat v jiném typu řízení. Neuposlechnutí Výzvy by mělo za následek vydání rozhodnutí dle § 134 odst. 5 stavebního zákona, kterým by žalovaný stěžovatelce uložil, aby nepovolený způsob užívání stavby bezodkladně ukončila (bylo by tedy obsahově stejné jako výzva). Až toto rozhodnutí by mohlo být vynutitelné. Nelze přitom přisvědčit argumentaci stěžovatelky, že rozhodnutí by nebylo možné vydat, protože by se nejednalo o první úkon v řízení. Rozhodnutí je „vydáváno bez předchozího řízení, tj. jako jeho první a zároveň poslední úkon“ (KÝVALOVÁ, Miroslava. § 134. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 994).

[28] Skutečnost, že Výzva byla vydána na základě skutečností zjištěných v řízení o dodatečném povolení stavby, nic nemění na tom, že případné navazující rozhodnutí by bylo vydáno v samostatném řízení. Pokud by stěžovatelka Výzvu ignorovala, nemohla by se úspěšně domoci vyslovení její nezákonnosti. To proto, že § 134 odst. 5 stavebního zákona stanoví stejně jako § 134 odst. 2, 3 a 4 stavebního zákona dvoufázový postup stavebního úřadu při zjištění nepovoleného způsobu užívání stavby. Teprve pokud by stěžovatelka na Výzvu nereagovala, vydal by stavební úřad rozhodnutí, kterým by užívání (nepovolené) stavby zakázal. Až toto rozhodnutí by stěžovatelku přímo zkrátilo na právech a je možné ho napadnout žalobou podle § 65 s. ř. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2021, č. j. 10 As 248/2019-43, bod 18).

[29] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud při posouzení věci postupoval správně, pokud žalobu odmítl. Výzva měla toliko tzv. apelativní povahu, nebyla přímo vynutitelná a její neuposlechnutí nelze sankcionovat. Ostatně ze samotného textu odůvodnění Výzvy je patrné, že žalovaný jako vodoprávní úřad volil tento „měkkčí“ prostředek poté, co opakovaně vyzýval stěžovatelku k ukončení manipulace s jezovou klapkou do doby, než bude v příslušném řízení vyjasněna legalita stavby a případně vydáno povolení k jejímu trvalému užívání. Je zřejmé, že tak postupoval s ohledem na veřejný zájem chráněný zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve snaze předejít případným negativním důsledkům protiprávního užívání stavby. Neuposlechnutím Výzvy by nedošlo k nevyhnutelným právním a faktickým důsledkům, které by nebylo možné odčinit a jejichž správnost by nebylo možné přezkoumat v jiném typu řízení. Jediným důsledkem by bylo vydání rozhodnutí o zákazu užívání stavby, jak žalovaný přímo v závěru Výzvy výslovně uvádí. Proti Výzvě se tak nebylo možné úspěšně bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 a násl. s. ř. s.

## VI. Závěr a náklady řízení

[30] Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[31] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 10. listopadu 2022

JUDr. Josef Baxa v. r.  
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:  
Dagmar Dolníčková