



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupíčkové v právní věci žalobkyně: **MUDr. R. H.**, zastoupena JUDr. Ing. Petrem Václavíkem, advokátem se sídlem U nákladového nádraží 1949/2, Praha 3, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2021, č. j. 55 A 40/2019-33,

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.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 12. 3. 2019, č. j. 040153/2019/KUSK, žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Městského úřadu Nymburk (dále jen „stavební úřad“) ze dne 29. 11. 2018, č. j. MUNYM-110/20456/2018/Kus (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), a toto rozhodnutí potvrdil. Prvostupňovým rozhodnutím shledal stavební úřad žalobkyni vinnou z neuposlechnutí rozhodnutí ze dne 19. 12. 2016, č. j. 110/59717/2016/Kus, kterým jí stavební úřad podle § 134 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „stavební zákon“), uložil zastavit práce na stavbě nepravidelného půdorysu nacházející se na pozemku p. č. X v katastrálním území N., čímž se žalobkyně v období od srpna 2017 do 26. 9. 2017 neřídila, a dopustila se tak přestupku podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona. Za tento přestupek jí stavební úřad podle § 178 odst. 3 písm. d) stavebního zákona uložil pokutu ve výši 50 000 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.

II.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Praze, který ji zamítl rozsudkem ze dne 24. 3. 2021, č. j. 55 A 40/2019-33.

[3] Krajský soud konstatoval, že prvostupňové rozhodnutí není vnitřně rozporné, neboť nade vši pochybnost shledává žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona, za který jí také ukládá pokutu, což jednoznačně plyne jak z výroku, tak z odůvodnění.

[4] Krajský soud dále uvedl, že vydáním prvostupňového rozhodnutí poté, co bylo vydáno rozhodnutí ze dne 26. 7. 2017, jímž stavební úřad shledal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 178 odst. 2 písm. e) stavebního zákona, nedošlo k porušení překážky litispendence ani k dvojímu potrestání žalobkyně za totéž jednání. Je totiž zřejmé, že – byť jde o rozhodnutí vydaná v souvislosti s toutéž stavbou – se rozhodnutí týkají různých jednání proběhnuvších v různých obdobích. Zatímco rozhodnutí ze dne 26. 7. 2017 dopadá na to, že žalobkyně v období od října 2016 do ledna 2017 měla provádět předmětnou stavbu bez povolení, prvostupňové rozhodnutí dopadá na to, že žalobkyně v období od srpna 2017 do 26. 9. 2017 neuposlechla rozhodnutí, jímž jí stavební úřad uložil zastavit všechny stavební práce na této stavbě. Tato různá jednání pak stavební úřad také kvalifikoval jako odlišné přestupky – v prvním případě jako přestupek podle § 178 odst. 2 písm. e), v druhém případě jako přestupek podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona.

[5] K nesouhlasu žalobkyně se způsobem, jakým správní orgány obou stupňů vyložily pojem „společenská škodlivost přestupku“, krajský soud uvedl, že nepřesné právně teoretické vymezení přestupku, jehož se žalovaný dopustil, nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, a proto nemůže být důvodem pro jeho zrušení.

[6] Námitku žalobkyně, že z rozhodnutí správních orgánů není zřejmé, na základě čeho mají za to, že stavební práce, v nichž stavební úřad shledal porušení svého zákazu, provedla právě v období mezi srpnem 2017 a 26. 9. 2017, krajský soud neshledal rovněž důvodnou. Podle názoru krajského soudu je pro posouzení věci podstatné to, že stavební úřad prvostupňovým rozhodnutím neshledal žalobkyni vinnou z toho, že v období mezi srpnem 2017 a 26. 9. 2017 provedla všechny práce, které na stavbě mezi dvěma provedenými fotodokumentacemi (29. 11. 2016 a 26. 9. 2017) prokazatelně přibýly, nýbrž z toho, že v uvedeném období neuposlechla rozhodnutí, které jí ukládalo všechny stavební práce zastavit. Ani žalobkyně nepopírá, že v uvedeném období nějaké stavební práce provedla, a to minimálně zastřešení stavby, resp. podle jednoho z jejích vyjádření i další práce nezbytné pro jeho vybudování. Provedení zastřešení ostatně sama stavebnímu úřadu předem avizovala, a to e-mailovou zprávou z 16. 8. 2017. O tom, že žalobkyně v uvedeném období na stavbě provedla (nějaké) stavební práce, přestože jí to rozhodnutí ze dne 19. 12. 2016 zakazovalo, tak není sporu.

[7] Konečně krajský soud neshledal důvodnou ani námitku žalobkyně, že se přestupku nemohla dopustit, neboť je zde okolnost vylučující protiprávnost – zastřešení je provizorní a vybudované proto, že materiál degradoval a hrozil pád celé konstrukce. Krajský soud

pokračování

v první řadě uvedl, že skutečnost, že žalobkyně předem elektronicky stavebnímu úřadu sdělila, že hodlá provést stavební práce, není okolností vylučující protiprávnost tohoto jednání. Tento postup žalobkyně nezměnil nic na právních účincích rozhodnutí ze dne 19. 12. 2016, které žalobkyni ukládalo ve stavebních pracích nepokračovat. Stavební úřad také neměl povinnost na toto neformální sdělení (nemající ani znaky podání ve smyslu § 37 správního řádu) jakkoli reagovat. Krajský soud se ztotožnil s hodnocením žalovaného, že zastřešení provedené žalobkyní nelze v žádném případě hodnotit jako provizorní, resp. jako údržbu stavby (jako by tomu bylo např. v případě zpevnění stavby lešením, jejího zakrytí nepromokavým materiálem apod.) a nelze je vnímat jako údržbu stavby ve smyslu § 3 odst. 4 stavebního zákona. Tento závěr vyplývá z rozsahu a povahy provedených prací, tj. z toho, že nové zastřešení je bytelné, zjevně trvalé povahy a funkčně propojuje jednotlivé „části“ stavby, které dosud technicky propojeny nebyly. Podle názoru krajského soudu v případě stavby nenastal ani stav krajní nouze, a to právě s ohledem na skutečnost, že provedené práce svým rozsahem a povahou překračují rozsah provizorního zabezpečení stavby. Navíc k jednání v krajní nouzi lze přistoupit pouze za podmínky, že zájmu chráněnému zákonem hrozí nebezpečí přímo. V projednávané věci žalobkyně tvrdila údajně hrozící nebezpečí jen zcela obecně a nijak jeho existenci nedoložila. Nepředložila ani nenavrhla žádný důkaz o tom, že by byla předmětná stavba před srpnem 2017 ve stavu, který by ohrožoval zdraví třetích osob nebo jiné chráněné zájmy. Naopak stavebnímu úřadu byl z jeho vlastní činnosti znám stav stavby, s nímž se opakovaně seznámil během místních šetření a zachytil jej prostřednictvím fotografií. Z nich je zřejmé, že technický stav rozestavěné stavby před provedením prací v srpnu či září 2017 nikterak vinou přerušení výstavby neutrpěl. Opomenout nelze ani skutečnost, že se předmětná stavba nachází na pozemku, který není veřejně přístupný a je oplocený (jde o zahradu rodinného domu). Okruh osob, jejichž zdraví by teoreticky mohlo být stavbou ohroženo, je tedy velmi omezený – v podstatě může jít jen o osoby, které na pozemek vpustí žalobkyně. Nelze najít ani jiný chráněný zájem, který by mohl být stavem stavby přímo ohrožen. Krajský soud proto uzavřel, že v daném případě postup žalobkyně spočívající v nerespektování zákazu pokračování ve stavebních pracích nemohl představovat jednání ve stavu krajní nouze.

III.

[8] Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. a) a b) s. ř. s.

[9] Stěžovatelka uvedla, že v době pravomocného zákazu provádění prací provedla pouze zastřešení, které bylo nezbytné z důvodu možné degradace celé stavby. Ta byla provedena z Ytongu, stojí více jak 4 roky a bez provizorního zastřešení by se již dávno zřítla. Stěžovatelka dále nesouhlasila s názorem žalovaného i krajského soudu, že zastřešení je bytelné a nejedná se o údržbové práce. Poukázala na to, že použitá konstrukce je nevhodná jako finální střešní konstrukce, její životnost je podle vyjádření odborné firmy do 10 let. Z pohledu stěžovatelky ona sama jednala v mezích krajní nouze. Stavba byla postavena z Ytongu, během roku se do těchto pórobetonových bloků dostávala vlhkost, která v nich po delší dobu zůstávala a postupně je degradovala. Pokud by tedy stěžovatelka čekala až do okamžiku, kdy by došlo k bezprostřednímu nebezpečí, nezbylo by jí, než celou stavbu zbourat, neboť stavba by pak žádnou konstrukci neunesla. Stěžovatelka je

přesvědčena, což jí bylo také potvrzeno odbornou firmou, že pórobetonové bloky nemohou bez neodvratné škody přestát přímé vystavení povětrnostním vlivům v délce dvou zimních období. Voda, která se do nich dostává a kterou z důvodu konstrukčních v sobě zadržují, v zimě zamrzá a bloky trhá na kusy. V průběhu jedné zimy dochází k porušení vnějších vrstev, v průběhu druhé zimy se pak narušují vnitřní části bloků. Blok je po dvou zimních obdobích bez jakékoliv ochrany nepoužitelný. Taková degradace pak hrozí zejména ve svislém směru působení deštěm, kdy voda a zejména sníh zůstávají na povrchu cihly a mohou do ní pronikat v delším časovém úseku. Stěžovatelka tak stála na podzim roku 2017 před rozhodnutím, kdy musela vážit mezi dočasným zastřešením nebo zbouráním celé stavby. Jiné řešení by na jaře roku 2018 již nepřicházelo do úvahy, konstrukci bylo nutné realizovat nejpozději během podzimu 2017. Je tedy zřejmé, že riziko hrozilo ve velmi blízké budoucnosti, podle názoru odborníků bylo reálné a provedení veškerých kroků k jeho odvrácení bylo možné realizovat pouze do přibližně listopadu 2017. Stěžovatelka tak postupovala řádně k odvrácení rizika a z navrhovaných řešení vybrala to, které jako jediné mohlo v dané situaci obstát.

[10] Na základě výše uvedeného proto stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že na svém rozhodnutí a jeho odůvodnění trvá a je názoru, že se krajský soud žalobou dostatečně zabýval a správně věc posoudil. Stěžovatelka zcela pomíjí, že s realizací své stavby i jejím pokračováním započala svévolně, bez potřebných povolení. Nedisciplinovaný „černý“ stavebník je za své jednání odpovědný a měl by si být vědom následků svého jednání. Není ponecháno na vůli stavebního úřadu, zda bude protiprávní jednání projednávat či nikoli, ale projednání je jeho povinností. Stěžovatelka neuposlechla výzvu k zastavení prací, dále ve stavbě pokračovala a zastřešení provedla opět bez příslušného projednání se stavebním úřadem, v rozsahu a způsobem odpovídajícím jejím představám o provizorním zastřešení. Žalovaný se přiklonil k názoru stavebního úřadu, že nejde o „provizorní“ řešení, ale stabilní zastřešení. Sama stěžovatelka uvedla, že na dobu 10 let. Doba „provizoria“ není právním předpisem stanovena, je tak věcí posouzení správních orgánů a ty dospěly k názoru, že stěžovatelkou provedené zastřešení nelze považovat za provizorní řešení. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

V.

[12] Nejvyšší správní soud 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.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] S ohledem na to, jakým způsobem je v nyní projednávané věci formulována kasační argumentace stěžovatelky, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné připomenout, že řízení ve správním soudnictví, včetně řízení o kasační stížnosti, je ovládáno dispoziční

pokračování

zásadou. S výjimkami uvedenými v § 109 odst. 4, větě za středníkem s. ř. s. je tak Nejvyšší správní soud vázán důvody uvedenými v kasační stížnosti (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.), a proto obsah stížnostních bodů a kvalita jejich odůvodnění v kasační stížnosti do značné míry předurčují obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004-54). Rozhodnutí krajského soudu je tedy přezkoumáváno v intencích kasačních námitek, se zřetelem k důvodům obsaženým v § 103 odst. 1 s. ř. s. Je nutno zdůraznit, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.) a důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se tak musí upínat právě k tomuto rozhodnutí (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2003, č. j. 6 Ads 3/2003-73). Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatelku. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60).

[15] Podstatou kasační stížnosti je tvrzení stěžovatelky, že v případě provedeného zastřešení se jednalo o provizorní zabezpečení stavby, kdy stěžovatelka jednala v krajní nouzi, a nemůže tedy být odpovědná za přestupek.

[16] Stěžovatelka již ve správním řízení tvrdila, že provedené stavební práce jsou jen provizorní a slouží k zakonzervování, resp. zabezpečení stavby. K tomu žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že provedené stavební práce nelze pokládat za provizorní zabezpečení stavby. Naopak se zcela nepochybně jedná o pokračování této stavby. Tento závěr žalovaný dovozoval z rozsahu a povahy provedených prací, tj. z toho, že nové zastřešení je bytelné, zjevně trvalé povahy a funkčně propojuje jednotlivé „části“ stavby, které dosud technicky propojeny nebyly. Žalovaný při svém hodnocení vycházel zejména z obsahu protokolů o ústním jednání ze dne 29. 11. 2016 a 26. 9. 2017 a z provedené fotodokumentace, ze které je jasně patrný rozsah a povaha provedených prací. Krajský soud se s tímto hodnocením ztotožnil a dodal, že zastřešení provedené stěžovatelkou nelze v žádném případě hodnotit jako provizorní, resp. jako údržbu stavby ve smyslu § 3 odst. 4 stavebního zákona. S uvedeným závěrem souhlasí i Nejvyšší správní soud. Za provizorní zabezpečení nelze považovat další pokračování ve stavbě, kdy byla dostavěna boční zeď směrem k pozemku p. č. X, byla postavena část zdi a pět sloupů z cihel na severní straně rozestavěné stavby, na stavbu byl položen krov, na cca polovině střechy bylo provedeno laťování a položení lepenky. Rozsah a povaha provedených prací naopak svědčí o trvalém charakteru zastřešení a snaze stěžovatelky pokračovat ve stavbě, a to i před stavebním úřadem uloženou povinností zastavit práce na nepovolené stavbě. Ostatně stěžovatelka v kasační stížnosti sama uvedla, že životnost tohoto „provizorního“ zastřešení je cca 10 let.

[17] Nejvyšší správní soud rovněž souhlasí s krajským soudem, že jednání stěžovatelky nelze považovat za jednání v krajní nouzi.

[18] Podle § 24 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, platí, že *„čin jinak trestný jako přestupek není přestupkem, jestliže jím někdo odvrací nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem.“*

[19] Přestupkem může být pouze protiprávní čin. Chybí-li znak protiprávnosti, nelze odpovědnost za přestupek vyvozovat, protože se pak jedná o dovolené jednání, které, ačkoliv se svými znaky podobá přestupku, nenaplnňuje skutkovou podstatu přestupku a není ani nebezpečné pro společnost. Přestupkem proto nemůže být jednání, které formálně přestupku odpovídá, ale není dána jeho protiprávnost. Okolností vylučující protiprávnost je mj. nutná obrana a krajní nouze (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008, č. j. 1 As 1/2008-172).

[20] Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 23. 6. 2011, č. j. 5 As 10/2011-111, uvedl, že *„[u] krajní nouze lze rozlišit podmínky, při jejichž naplnění vzniká stav krajní nouze, a podmínky jednání ve stavu krajní nouze. Podmínkami, při jejichž naplnění vzniká stav krajní nouze, jsou reálnost a bezprostřednost hrozby nebezpečí. Podmínkami jednání ve stavu krajní nouze jsou dodržení principu subsidiarity a proporcionality. (...) Pro vznik stavu krajní nouze je třeba skutečné, reálné nebezpečí, které přímo hrozí nebo trvá v čase i prostoru, nikoliv jen v představě osoby, která jej odvrací. Pokud nebezpečí není reálné, neexistuje ani ohrožení zákonem chráněných zájmů, nejde o čin spáchaný při odvracení nebezpečí a nevzniká právo jednat v krajní nouzi. Odstraňování domnělého nebezpečí, při němž dochází k porušování zájmů jiných osob, je společensky nebezpečné a nežádoucí.“*

[21] Jak z výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, při posuzování krajní nouze je třeba nejprve určit, zda se skutečně o krajní nouzi jednalo, a poté je třeba posoudit, zda byl při jednání dodržen princip subsidiarity a proporcionality. Stěžovatelka v předmětném řízení tvrdí, že v důsledku působení povětrnostních vlivů nastalo nebezpečí zřícení stavby z důvodu degradace použitého stavebního materiálu (Ytong) a tímto byl vyvolán stav krajní nouze. Pro naplnění stavu krajní nouze nepostačuje pouhé domnělé nebezpečí, které může nastat, ale musí se jednat o nebezpečí reálné, které přímo hrozí nebo trvá v čase a prostoru. Krajský soud na podkladě tvrzení účastníků a zjištěných skutečností (resp. důkazů) dospěl k závěru, že se o stav krajní nouze nejednalo, přičemž Nejvyšší správní soud takovéto hodnocení považuje za zákonné. Krajský soud správně poukázal především na skutečnost, že stěžovatelkou provedené práce s ohledem na způsob jejich provedení zjevně překračují rozsah provizorního zabezpečení stavby, čímž stěžovatelka vybočila z mezí (hypotetického stavu) krajní nouze. Navíc z tvrzení stěžovatelky ani nevyplývá existence reálného nebezpečí, které by přímo hrozilo zájmu chráněnému zákonem. Ve skutečnosti, že zdi stavby postavené bez stavebního povolení trpí vlhkostí, nelze spatřovat ohrožení zákonem chráněného zájmu, ale toliko možné ohrožení soukromého zájmu stěžovatelky, která by v případě dokončení stavby byla nucena nést zvýšené finanční náklady. Pokud jde o potenciální nebezpečí ohrožení zdraví či životů osob, toto nebezpečí podle názoru zdejšího soudu není reálné a je spíše teoretické, a to zejména s ohledem na to, že v případě předmětné rozestavěné stavby se jednalo toliko o zpevněnou plochu a zdi vysoké 2,75 m, kdy tato se nachází na soukromém pozemku ve vlastnictví stěžovatelky, který není veřejně přístupný a je oplocený. Krajský soud proto nepochybil, když dospěl k závěru, že nelze najít zákonem chráněný zájem, který by byl stavem stavby přímo ohrožen.

pokračování

[22] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[23] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 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 nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 21. prosince 2022

David Hipšr
předseda senátu