



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobců: a) R. H., b) Mgr. M. H., oba zast. prof. JUDr. Martinem Kopeckým, CSc., advokátem, se sídlem Revoluční 1546/24, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 5. 2021, č. j. KUKHK-6287/UP/2021 (SH), v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 3. 2022, č. j. 30 A 60/2021-94,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 3. 2022, č. j. 30 A 60/2021-94, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 21. 5. 2021, č. j. KUKHK-6287/UP/2021 (SH), **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. V řízeních o kasační stížnosti a o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 21. 5. 2021, č. j. KUKHK-6287/UP/2021 (SH), **je žalovaný povinen** zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení ve výši 37.094 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta prof. JUDr. Martina Kopeckého, CSc.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Magistrát města Hradec Králové, odbor stavební (dále jen „stavební úřad“), rozhodnutím ze dne 7. 12. 2020, č. j. MMHK/198971/2020 ST1/Adl, podle § 134 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále

jen „stavební zákon“), nařídil bezodkladné zastavení práce na části stavby vedené pod názvem „Novostavba RD Kluky“ Hradec Králové, část Nový Hradec Králové, ulice Husova (dále jen „stavba“), na pozemcích parc. č. XA a XB v katastrálním území K., kterou provádějí žalobci, a to konkrétně bezodkladně zastavit práce na stavbě pro bydlení - rodinném domě na výše uvedených pozemcích, když zastavení prací se netýká doplňkových staveb k rodinnému domu, kterými jsou oplocení, zpevněné plochy, vodovodní přípojka, kanalizační přípojka, venkovní rozvod elektro, dešťová kanalizace a akumulární jímka.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 5. 2021, č. j. KUKHK-6287/UP/2021 (SH), podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), odvolání žalobců zamítl a uvedené rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

[3] Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 24. 3. 2022, č. j. 30 A 60/2021-94, žalobu proti tomuto rozhodnutí žalovaného zamítl.

[4] V odůvodnění rozsudku se krajský soud nejprve zabýval žalobním bodem, že žalovaný vůbec neposoudil námitky žalobců, podle nichž v dané věci nebyl dán důvod pro zahájení řízení o nařízení bezodkladného zastavení prací, neboť ani předchozí výzva stavebního úřadu k bezodkladnému zastavení prací ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. SZ MMHK/098815/2020 ST1/ZB (dále jen „výzva ze dne 16. 6. 2020“), nebyla důvodná.

[5] K této námitce žalobců krajský soud uvedl, že otázkou důvodnosti výzvy ze dne 16. 6. 2020 se oba správní orgány implicitně zabývaly. Stavební úřad totiž vyšel z protokolu o kontrolní prohlídce konané dne 27. 10. 2020, v němž je řádně uvedeno, z jakých míst a jakým způsobem došlo k zaměření výšky stavby. K tomuto protokolu byly přiloženy projektová dokumentace a závěry z ní plynoucí. S nimi přitom stavební úřad pracoval velmi podrobně a rovněž žalovaný námitku žalobců směřující vůči důvodnosti vydání výzvy ze dne 16. 6. 2020 fakticky vypořádal odkazem na protokol dne 27. 10. 2020. Ten přitom s ohledem na svou formální i obsahovou dostatečnost napravit nedostatek obsahu protokolu o předchozí kontrolní prohlídce ze dne 23. 4. 2020, a tím i verifikoval důvody v něm uvedené, když v mezidobí nedošlo k další realizaci stavby ohledně jejího výškového osazení, což vyplývá i z žalobních tvrzení. Žalovaný se dále zabýval výzvou ze dne 16. 6. 2020 z hlediska jejích náležitostí požadovaných zákonem a dospěl k závěru, že byla v tomto ohledu řádně vydána. Rovněž hodnotil důvodnost vydání výzvy ze dne 16. 6. 2020, a to v souvislosti s vypořádáním námitek proti protokolu o kontrolní prohlídce ze dne 27. 10. 2020. Námitky žalobců směřující vůči obsahu výzvy ze dne 16. 6. 2020 žalovaný nevypořádal, neboť patří do řízení o odstranění stavby. Žalobci přitom relevantně výsledky měření výšky stavby nezpochybnili, a to například vlastním měřením či měřením provedeným odbornou osobu, když stanovisko k výkladu autora projektové dokumentace předložené při jednání soudu není v tomto ohledu dostačujícím důkazem s objektivně zachycenými a naměřenými údaji.

[6] Dále krajský soud posoudil žalobní bod, podle něhož se stavba neodchylovala od společného souhlasu stavebního úřadu ze dne 28. 6. 2018, zn. SZ MMHK/114606/2018 ST1/ZB (dále jen „společný souhlas“), a pokud by k takové odchylce došlo, byla by ryze bagatelní, v důsledku čehož absentoval veřejný zájem na postupu stavebního úřadu.

pokračování

[7]K této námitce žalobců krajský soud uvedl, že stavební úřad odůvodnil výzvu ze dne 16. 6. 2020 tím, že stavba je výškově osazena o 21 cm výše, než vyplývá ze společného souhlasu a k němu ověřené projektové dokumentace. Stavebník je přitom povinen provádět stavbu v souladu s vydaným povolením, což znamená, že pokud by hodlal provést stavbu odlišně, je povinen změnu stavby před dokončením projednat se stavebním úřadem zákonem předepsaným postupem a před samotnou realizací takové změny. Pro stavbu sice bylo vydáno společné povolení změny stavby před jejím dokončením ze dne 16. 9. 2019, zn. SZ MMHK/080360/2019 ST1/ZB, které však nijak neměnilo výškové osazení stavby do terénu ani maximální výšku stavby. Změna výškového rozsahu stavby nepředstavuje ani nepodstatnou odchylku ve smyslu § 118 odst. 7 stavebního zákona, která by nevyžadovala vedení dalšího řízení o změně stavby před jejím dokončením. Rozsah reálné odchylky realizace stavby od projektové dokumentace a její výklad pak budou rozhodující až v rámci řízení o odstranění stavby.

[8]Krajský soud se zabýval i žalobním bodem, podle něhož nebyl v dané věci naplněn zákonný předpoklad pro vydání rozhodnutí o nařízení zákazu prací na stavbě podle § 134 odst. 4 stavebního zákona spočívající v tom, že žalobci jako stavebníci nevyhověli výzvě k bezodkladnému zastavení prací. V tomto směru žalobci rozporovali náležité zjištění skutkového stavu věci a důkazy, které byly správními orgány obou stupňů získány a provedeny.

[9]K této námitce žalobců krajský soud uvedl, že porušení výzvy ze dne 16. 6. 2020 shledaly oba správní orgány v tom, že žalobci po jejím vydání pokračovali ve stavebních pracích a do stavby osadili okna a dveře. Tato zjištění byla učiněna na základě podnětů souseda pana Bělky ze dnů 29. 9. 2020, 30. 9. 2020, 1. 10. 2020 a 5. 11. 2020 opatřených fotografiemi. Na nich je vidět hrubá stavba rodinného domu bez osazení oken a dveří, automobily stavební společnosti a dělníci. Na některých fotografiích je zachycen nákladní vůz, na němž jsou okenní výplně. Automobil parkuje před stavbou a okenní výplně jsou dělníky sundávány z vozu dolů. Dále je ve spise založena fotografie pořízená dne 6. 10. 2020 stavebním úřadem, na které je vidět stavba s již osazenými okny. Rovněž z protokolu o kontrolní prohlídce ze dne 27. 10. 2020 plyne, že stavba je osazena výplněmi oken a dveří. Z výše uvedeného správní orgány dovodily, že výplně oken a dveří byly do stavby zabudovány až po vydání výzvy ze dne 16. 6. 2020, tedy někdy v měsících září a říjen 2020. Žalobci tvrdili, že z fotografií předložených sousedem neplyne časový údaj o jejich pořízení. Správní orgány však logicky důkazně své závěry podložily rovněž odkazem na žádost žalobců ze dne 17. 9. 2020, ve které požadují povolit instalaci výplní okenních a dveřních otvorů, provedení omítek, izolací i dokončovacích prací na střeše objektu a povolení instalace topení a elektroinstalací. Z ní dospěly k závěru, že tyto výplně byly osazeny až po vydání výzvy ze dne 16. 6. 2020 a že fotografie souseda žalobců časově korespondují s daty jeho podnětů. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani tvrzení žalobců, že na jejich žádost ze dne 17. 9. 2020 nebylo reagováno stavebním úřadem, který tak uvedené práce povolil. Taková právní fikce totiž není v zákoně zakotvena, v důsledku čehož nebylo možné osazení výplně oken a dveří provést. Ke kontrolní prohlídce konané dne 27. 10. 2020 byli žalobci řádně předvoláni a této se neúčastnili s ohledem na tehdejší epidemiologickou situaci. Neomluvili se však například s poukazem na nařízení karantény či jinou objektivní nemožnost své účasti, a proto zde nebyl důvod kontrolní prohlídku

přesunout a ta se mohla konat v jejich nepřítomnosti. Z podstaty věci přitom bylo zřejmé, že při kontrolní prohlídce bude docházet ke kontrole stavu určitého místa a objektu za jejich současného zdokumentování. Způsob a výsledky měření v protokole o kontrolní prohlídce ze dne 27. 10. 2020 pak nejsou ve vztahu k otázce porušení výzvy ze dne 16. 6. 2020 relevantní. Navíc žalobci v tomto směru pouze poukázali na chybnost měření, aniž se ho zúčastnili a aniž nabídli vlastní důkazní návrh podporující toto jejich tvrzení.

[10] Konečně krajský soud posoudil žalobní bod, v němž žalobci napadli nedůvodnost nařízení zastavení veškerých prací na stavbě, neboť údajně zjištěný nesoulad se společným souhlasem se netýkal celé stavby rodinného domu.

[11] K této námitce žalobců krajský soud uvedl, že smyslem a účelem právní úpravy obsažené v § 134 odst. 4 stavebního zákona je, že při zjištění porušení stavební kázně má být stavebník vyzván k tomu, aby v pracích nepokračoval, a nedocházelo tak například k dalšímu prohlubování investic do stavby, ke které je zahajováno řízení o jejím odstranění ve smyslu § 129 téhož zákona. V daném případě se navíc jednalo o porušení stavební kázně ohledně výškového osazení, které se týká stavby jako celku. Za tohoto stavu věci by nebylo logické umožnit žalobcům pokračování dalších prací na stavbě, které se výškového osazení netýkají. V takovém případě by jen docházelo k dalšímu budování stavby, která je v rozporu s právním titulem, na základě něhož byla povolena, a jedná se tudíž o stavbu nelegální. Jakékoliv další práce na takové stavbě nemají místa do doby, než bude o ní dále rozhodnuto postupy aprobovanými stavebním zákonem. Žalobcům nelze v popisovaném případě upírat možnost realizace udržovacích prací, jejichž účelem je uchovat hodnotu rozestavěného objektu a ochránit jej před poškozením vnějšími vlivy. K takovým pouze udržovacím či zabezpečovacím pracím však v posuzované věci nedošlo, neboť žalobci stavbu osadili okenními a dveřními výplněmi, a tudíž v její realizaci dále pokračovali, ačkoliv další práce na ní byly zakázány výzvou ze dne 16. 6. 2020.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[12] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podali žalobci (dále jen „stěžovatelé“) včasnou blanketní kasační stížnost. V jejím doplnění učiněném v měsíční lhůtě stanovené ve výzvě soudu uvedli, že krajský soud v napadeném rozsudku nesprávně posoudil právní otázky významné pro rozhodnutí ve věci samé, skutkové okolnosti, ze kterých rozhodnutí žalovaného vychází, nemá oporu ve spisech, a krajský soud se řádně nevypořádal s námitkami a skutečnostmi uvedenými v žalobě, jejím doplnění a při ústním jednání soudu. Uvedená tvrzení stěžovatelů odpovídají důvodům kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[13] Stěžovatelé nejprve poukázali na skutečnost, že ačkoliv byl charakter výzvy ze dne 16. 6. 2020 apelativní, měl závažné důsledky, neboť již nevyhovění této výzvě založilo stavebnímu úřadu pravomoc zahájit sankční řízení a nařídit rozhodnutím zákaz stavebních prací. Pokud se tedy správní orgány i krajský soud odmítly zabývat otázkou přezkumu zákonnosti výzvy ze dne 16. 6. 2020, došlo k řetězení nezákonných postupů, které bylo později složité napravovat.

pokračování

[14] Stěžovatelé konkrétně namítli, že se krajský soud odmítl zabývat důvodností obsahu výzvy ze dne 16. 6. 2020, neboť by tím předjímal výsledek řízení o odstranění stavby. S tímto postupem však nelze souhlasit, neboť řízení o odstranění stavby vycházelo ze shodné úvahy stavebního úřadu, pro kterou došlo k vydání výzvy ze dne 16. 6. 2020. Výsledek řízení o odstranění stavby pak není závislý od důvodnosti této výzvy co do jejího obsahu i formy, nýbrž na tom, zda bylo vydáno dodatečné stavební povolení. Lze si představit i situaci, kdy dojde k zahájení řízení o odstranění stavby, avšak žádné práce, které by bylo možné zakázat, již nejsou prováděny, neboť je stavba dokončena. Dále je podstatné, že výzva ze dne 16. 6. 2020 se mohla vztahovat pouze k pracím prováděným v rozporu s povolením a projektovou dokumentací, přičemž neměla plnit preventivní úlohu ochrany finančních zdrojů stavebníků, pokud by následně došlo k odstranění stavby. Proto bylo třeba posoudit, zda byly na stavbě prováděny práce v rozporu s povolením, a to s přihlédnutím k celému textu ověřené projektové dokumentace. V posuzovaném případě byla výzva ze dne 16. 6. 2020 vydána kvůli výškovému osazení stavby v terénu o 21 cm výše oproti společnému souhlasu a k němu ověřené projektové dokumentaci, čímž měl stavební úřad na mysli nadmořskou výšku osazení základové desky. Nicméně ve stavebně konstrukční části projektové dokumentace se uvádí, že konečné definitivní výškové osazení objektu je nutné konzultovat s investorem a dodavatelem stavební části stavby podle skutečného profilu terénu, přičemž případná úprava výškového osazení je možná. Stavba tak byla prováděna v naprostém souladu s příslušnou částí ověřené projektové dokumentace, k čemuž však správní orgány v řízení o zastavení prací na stavbě nepřihlíděly. Navíc v roce 2020 již žádné práce na usazení stavby v terénu neprobíhaly, a proto nebyl důvod k zastavení ostatních prací na stavbě. Kontrolní prohlídka provedená dne 23. 4. 2020 nezjistila žádné pochybení, když provedené měření se týkalo výšky stavby od základové desky, a nikoli osazení stavby v terénu. Toto osazení nebylo ani předmětem měření při další kontrolní prohlídce dne 27. 10. 2020, když i zde došlo k měření celé výšky stavby od základové desky. Skutečné měření osazení stavby do terénu a zaměření bodu ± 0 , který jako jediný je v projektové dokumentaci charakterizován nadmořskou výškou, přitom nikdy neproběhlo.

[15] Pokud krajský soud konstatoval, že stěžovatelé měření nerozporovali, tak podle nich ani tento závěr nemá oporu ve spisech. Měření i postup stavebního úřadu totiž rozporovali ihned, jakmile se o něm dozvěděli, a to v podaném odvolání proti rozhodnutí o nařízení zákazu prací na stavbě. Nepředložení vlastního měření nelze stěžovatelům vytýkat, neboť stavební úřad je z moci úřední povinen prokazovat existenci rozporu stavby se společným souhlasem a ověřenou projektovou dokumentací. Zákaz stavět na vlastním pozemku na základě určité míry pravděpodobnosti domněnky, jíž se snaží následně stavební úřad verifikovat, je neakceptovatelný. Touto optikou přitom krajský soud pohlíží na úkony stavebního úřadu, když konstatuje, že závěry kontrolní prohlídky ze dne 23. 4. 2020 sice nepostavily najisto porušování stavební kázně, avšak protokol o kontrolní prohlídce ze dne 27. 10. 2020 měl tuto vadu zhojit a výsledky předchozí kontrolní prohlídky verifikovat. Tato úvaha však je mylná, neboť měření sporného bodu ± 0 , tedy usazení stavby v terénu, neproběhlo při žádné kontrolní prohlídce, když při těchto úkonech byla pouze změřena celá výška stavby, jak již bylo zmíněno. Navíc, i pokud by porušení stavební kázně bylo zjištěno při kontrolní prohlídce ze dne 27. 10. 2020, měla být výzva ze dne 16. 6. 2020 vydána a řízení o odstranění stavby zahájeno až po provedení této

prohlídky, neboť zákonnost úkonu správního orgánu učiněného z moci úřední nelze zpětně zhojit. Za takové situace by minimálně v období od 16. 6. 2020 do 27. 10. 2020 došlo k nezákonnému zásahu do práv stěžovatelů.

[16] Dále stěžovatelé namítli, že správní orgány ani krajský soud nikdy řádně nevysvětlily, v čem spatřují rozpor s projektovou dokumentací. Několikrát sice konstatovaly, že případný rozdíl v naměřené absolutní hodnotě nadmořské výšky bodu ± 0 je oním rozporem, nicméně neřekly, z čeho tak usuzují. Zejména s ohledem na znění ověřené projektové dokumentace neposoudily, jakou váhu a účel má její textová část oproti grafické části, jak se tyto části vzájemně doplňují a z jakého právního předpisu svůj závěr čerpají. Nevysvětlily, z jakého důvodu k textové části ověřené samotným stavebním úřadem nepřihlížely. Rovněž tak nevzaly v úvahu dobrou víru stavebníků, kteří stavěli podle ověřené projektové dokumentace a považovali její grafickou i textovou část za rovnocenné. Z těchto důvodů nebylo postaveno na jisto, zda rozdíl v hodnotě výšky nad mořem je v tomto konkrétním případě skutečně z právního pohledu rozporem s projektovou dokumentací. Přitom pokud stavební úřad ověřil projektovou dokumentaci, která se tak stala nedílnou součástí společného souhlasu, pak předem souhlasil i s možnou změnou usazení stavby v terénu tak, jak je v ní popsána, a to samozřejmě za předpokladu, že by se jednalo o změnu přiměřenou poměrům. Proto stavebníci předpokládali, že si byl stavební úřad vědom toho, že mohou usadit stavbu s přiměřeným rozdílem od přesné absolutní hodnoty nadmořské výšky v bodě ± 0 s ohledem na skutečný profil terénu. Rovněž nelze souhlasit s názorem krajského soudu, že by se případně jednalo o podstatnou odchylku od společného souhlasu a ověřené projektové dokumentace. Je totiž nutné rozlišovat mezi usazením stavby do terénu, které je vyjádřeno absolutní hodnotou nadmořské výšky v místě označeném jako ± 0 , a samotnou výškou stavby. Ta je vyjádřena jednotkou délky metry měřenou od bodu ± 0 , a proto v daném případě je výška stavby 6 285 m od bodu ± 0 . Touto optikou je pak třeba nahlížet na znění § 118 odst. 7 stavebního zákona při posuzování podstatné a nepodstatné odchylky od ověřené projektové dokumentace. Z jazykového výkladu tohoto ustanovení přitom jednoznačně vyplývá, že má na mysli změnu výškového rozsahu, tedy rozpětí stavby. O takovou změnu se však v této věci nejedná, neboť stavebníci výškový rozsah své stavby nikdy nezměnili ani to neměli v úmyslu. Pokud tedy krajský soud neřešil rozpor provádění stavby se společným souhlasem a ověřenou projektovou dokumentací s tím, že bude předmětem řízení o odstranění stavby, vyloučil tuto otázku ze soudního přezkumu, neboť stavebníci si z opatrnosti podali žádost o dodatečné povolení stavby, aby zabránili jejímu odstranění.

[17] Stěžovatelé také namítli, že veškerá fotodokumentace obsažená ve spise neobsahuje údaje o svém původu a datu pořízení. Navíc byla předložena vlastníkem sousedního pozemku, který má na věci opačný zájem a brojí za odstranění stavby, přičemž zachycuje již usazená okna a dveře, nikoliv to, že jsou usazována. Takový důkaz je nepoužitelný a nemůže být k němu přihlédnuto. Stavební úřad dne 6. 10. 2020 fotografii nepořizoval, ani neučinil žádný úkon, při němž by si ji opatřil, což vyplývá rovněž z rozhodnutí žalovaného. Pokud by mělo být pro další řízení podstatné, z jakého důvodu se stavebníci omluvili z kontrolní prohlídky konané dne 27. 10. 2020, pak úvaha krajského soudu je v rozporu se správním spisem. V omluvě se totiž zmiňovala karanténní opatření v rodině, a proto se nejednalo o dobrovolnou neúčast při kontrolní prohlídce. Navíc stavební úřad nežádal prokázání nemoci a karantény. Pro dokreslení přístupu stavebního úřadu lze uvést,

pokračování

že k žádosti stavebníků jim nebyl ani zaslán protokol z kontrolní prohlídky, o jehož existenci se tak dozvěděli až z rozhodnutí o nařízení bezodkladného zákazu stavebních prací.

[18] Dále stěžovatelé namítli, že jim mělo být nařízeno bezodkladné zastavení pouze těch prací, které byly v příčinné souvislosti s tvrzeným rozporům provádění stavby se společným souhlasem a ověřenou projektovou dokumentací. Tyto práce však byly ukončeny již v roce 2018, kdy došlo k výstavbě základové desky. V důsledku toho je širší rozsah zastavovaných prací v rozporu se smyslem a účelem stavebního zákona a znamená nepřiměřený zásah do vlastnického práva stavebníků. Důvodem zákazu prací na stavbě přitom nemůže být ochrana jejich investic, neboť takový účel stavební zákon jistě nesleduje. Není přitom možné zakazovat stavební práce na celé stavbě, neboť pokud se v ověřené projektové dokumentaci vyskytuje hodnota nadmořské výšky, pak pouze v souvislosti s určením bodu ± 0 . Právě hodnota nadmořské výšky má být v rozporu se společným souhlasem a ověřenou projektovou dokumentací. Na žádném jiném místě popisu stavby ani v textové či geometrické části projektové dokumentace se hodnota nadmořské výšky neuvádí. Z toho logicky vyplývá, že ve zbytku stavby žádný další rozpor být nemůže. Proto nebylo možné zakázat stavební práce na celé stavbě.

[19] Podle názoru stěžovatelů tedy v dané věci nebyl dán rozpor mezi skutečným provedením stavby a společným souhlasem či ověřenou projektovou dokumentací. Pokud by takový rozpor byl zjištěn, pak jeho intenzita nepostačovala k zahájení řízení o odstranění stavby ani k vydání rozhodnutí o nařízení zastavení prací na stavbě. V této souvislosti stěžovatelé poukázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2014, č. j. 8 As 61/2013-50.

[20] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelé navrhli zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[21] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud v napadeném rozsudku řádně vypořádal všechny žalobní body a zabýval se veškerými právními i skutkovými otázkami významnými pro rozhodnutí ve věci samé, jež správně posoudil. Proto žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[22] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelé uplatnili v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost lze podřadit pod důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., jak již bylo zmíněno.

[23] Podle písm. a) zmíněného ustanovení *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*. Podle písm. b) téhož ustanovení *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném*

rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Konečně podle písmena d) stejného ustanovení, kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[24] V posuzované věci bylo rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení bezodkladného zastavení prací na stavbě vydáno podle § 134 odst. 4 stavebního zákona, podle něhož *pokud 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.*

[25] Postup pro případ stavby prováděné bez patřičného povolení nebo v rozporu s ním je tedy dvoufázový. Nejprve stavební úřad vyzve stavebníka či vlastníka stavby k bezodkladnému zastavení prací a současně zahájí řízení o nařízení odstranění stavby. Teprve až pokud adresát výzvy jejímu obsahu nevyhoví, vydá stavební úřad rozhodnutí, kterým zastavení prací na stavbě nařídí. Takové rozhodnutí je pak prvním úkonem v řízení a odvolání proti němu nemá odkladný účinek. V rozsudku ze dne 20. 1. 2021, č. j. 10 As 248/2019-43, Nejvyšší správní soud dovodil, že výzva k bezodkladnému zastavení prací slouží jen jako apelativní a informativní nástroj, jenž má na stavebníka či vlastníka stavby výchovně působit a s upozorněním na další možný postup [zahájení řízení o přestupku podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona nebo vydání rozhodnutí nařizujícího zastavení prací] jej odvrátit od provádění dalších stavebních prací. Proto tato výzva není samostatně soudně přezkoumatelná a zákonnost jejího vydání se posuzuje až následně v řízení o žalobě proti rozhodnutí o přestupku spáchaném v důsledku jejího neuposlechnutí. V intencích závěru tohoto judikátu je tak možné konstatovat, že ochrana proti případné nezákonnosti výzvy, která by jejího adresáta zkracovala na právech, je mu poskytnuta ve správním soudnictví až v řízení o žalobě směřující vůči rozhodnutí o nařízení zastavení prací na stavbě, které bylo vydáno podle § 134 odst. 4 věty druhé stavebního zákona ve druhé fázi postupu stavebního úřadu při provádění nepovolené stavby.

[26] V jejím rámci je zapotřebí posoudit také důvodnost výzvy k bezodkladnému zastavení prací, neboť tu je možné podle § 134 odst. 4 věty první stavebního zákona vydat jen tehdy, když je stavba prováděna bez rozhodnutí či opatření vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním. I přes zmíněnou apelativní povahu této výzvy totiž na základě jejího vydání dochází k poměrně razantnímu zásahu do práv stavebníka či vlastníka stavby, který je pod hrozbou sankce uložené v přestupkovém řízení nucen přerušit provádění stavby, na něhož mu případně bylo uděleno náležité povolení. Proto je nemyslitelné, aby výzva k bezodkladnému zastavení prací byla vydána zcela libovolně a bez důkladného posouzení souladu provádění stavby s příslušným správním aktem stavebního úřadu

pokračování

alespoň v řízení o odvolání proti rozhodnutí o nařízení zastavení prací na stavbě. Nepostačuje přitom, že současně s výzvou k bezodkladnému zastavení prací se zahajuje řízení o nařízení odstranění stavby, v němž se rovněž posuzuje, zda stavba není prováděna bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo v rozporu s ním, jak vyplývá ze znění § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Zahájení řízení o odstranění stavby totiž není soudně přezkoumatelné, jeho vedení může trvat poměrně dlouhou dobu a navíc v něm zmíněná otázka nakonec ani nemusí být autoritativně vyřešena v případě dodatečného povolení stavby na základě žádosti stavebníka nebo vlastníka stavby. I když tedy výzva k bezodkladnému zastavení prací představuje prvotní názor stavebního úřadu, že stavba je prováděna bez příslušného povolení či v rozporu s ním, musí být z uvedených důvodů nejpozději v rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o zastavení prací na stavbě o této otázce zcela jasno. Navíc v případě učinění závěru o nedůvodnosti výzvy k bezodkladnému zastavení prací, k němuž by odvolací orgán dospěl na základě zjištění o souladu provádění stavby s rozhodnutím nebo opatřením vyžadovaným stavebním zákonem, by muselo být rozhodnutí o nařízení prací na stavbě zrušeno, neboť by navazovalo na nezákonnou výzvu vydanou za použití § 134 odst. 4 věty první stavebního zákona. V této souvislosti je nutné zmínit, že podle věty třetí téhož ustanovení nemá odvolání proti rozhodnutí o nařízení zastavení prací na stavbě odkladný účinek, a proto má odvolací orgán dostatek času zjistit potřebné skutečnosti za účelem posouzení, zda v době vydání výzvy k bezodkladnému zastavení prací byla stavba prováděna bez příslušného správního aktu stavebního úřadu či v rozporu s ním.

[27] V nyní posuzované věci byla výzva ze dne 16. 6. 2020 vydána na základě zjištění o provádění stavby v rozporu se společným souhlasem a společným povolením změny stavby před jejím dokončením ze dne 16. 9. 2019, zn. SZ MMHK/080360/2019 ST1/ZB, který spočívá ve výškovém osazení stavby o 21 cm výše oproti společnému souhlasu a ověřené projektové dokumentaci. Nesprávnost tohoto důvodu pro vydání výzvy ze dne 16. 6. 2020 však stěžovatelé namítali v odvolacím řízení proti rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení bezodkladného zastavení prací na stavbě ze dne 7. 12. 2020, č. j. MMHK/198971/2020 ST1/Adl.

[28] V doplnění odvolání ze dne 25. 1. 2021 se stěžovatelé zaměřili na interpretaci pojmu „změna výškového rozsahu stavby“, který je zmíněn například v ustanovení § 118 odst. 7 stavebního zákona. V této souvislosti uvedli, že pokud stavební zákon hovoří o změně výšky či půdorysu stavby, má zcela jistě vzhledem ke smyslu, účelu a konstrukci navazujících ustanovení a celého smyslu zákona na mysli pouze změnu, která je produktem záměrného stavebního děje odlišného od děje předpokládaného projektovou dokumentací, a nikoliv pouhé odchylky či nepřesnosti vzniklé při provádění stavby. Výsledkem těchto relevantních změn pak musí být pozorovatelný rozdíl oproti původnímu záměru vizualizace nebo kvality či kvantity stavby. Jiný výklad by byl totiž v rozporu s tím, že instituty stavebního zákona slouží zejména k ochraně veřejných zájmů a tímto pohledem je třeba poměřovat i každou změnu výškového rozsahu stavby. Dále je nutné podle stěžovatelů rozlišovat mezi usazením stavby do terénu vyjádřeným absolutní hodnotou nadmořské výšky v místě označeném jako ± 0 a samotnou výškou stavby (výškovým rozsahem stavby), která je vyjádřena jednotkou délky naměřenou od bodu ± 0 . Touto optikou je také nutno nahlížet na znění § 118 odst. 7 stavebního zákona

při posouzení podstatné a nepodstatné odchylky od ověřené projektové dokumentace. Z jazykového výkladu tohoto ustanovení přitom vyplývá, že má na mysli změnu spočívající ve změně výškového rozsahu stavby. O takovou změnu se však v této věci nejedná, neboť stavebníci nikterak nezměnili výškový rozsah své stavby a ani takovou změnu nemají v úmyslu provést. Stavební úřad se měl podle stěžovatelů rovněž vyjádřit k tomu, z jakého důvodu ověřil část projektové dokumentace, kterou nyní považuje za neaplikovatelnou. V technické zprávě její stavebně konstrukční části se totiž uvádí, že *„konečné definitivní výškové osazení objektu je nutné konzultovat s investorem a dodavatelem stavební části stavby podle skutečného profilu terénu. Případná úprava výškového osazení je možná“*. Pokud tedy měl stavební úřad za to, že stavebníci musejí přesně dodržet grafickou část projektové dokumentace bez ohledu na její textovou část, pak neměl její zmiňovaný obsah ponechat bez povšimnutí a bylo jeho povinností vyzvat stavebníky k jeho odstranění. Podle stěžovatelů tedy výškový rozsah stavby odpovídal ověřené projektové dokumentaci.

[29] V dalším doplnění odvolání ze dne 15. 3. 2021 stěžovatelé k otázce, zda předmětem řízení o odstranění stavby, výzvy ze dne 16. 6. 2020 a rozhodnutí o nařízení zastavení prací na stavbě je pouze část stavby, a nikoli stavba celá, uvedli, že pokud se v ověřené projektové dokumentaci objevuje hodnota výšky nad mořem, pak pouze v souvislosti s bodem ± 0 . Jestliže by tedy byl posuzován případný rozpor s projektovou dokumentací, pak se týká pouze hodnoty v místě stavby, neboť další hodnoty lze poměřovat pouze s číselným vyjádřením rozsahu výšky stavby. V případě, že se například strop prvního patra nachází podle ověřené projektové dokumentace 2,5 m od hodnoty ± 0 , není možné jej dopočítat na hodnoty výšky nad mořem a tvrdit, že je také v rozporu s ověřenou projektovou dokumentací. Takový dopočet je pouhou účelovou spekulací.

[30] Těmito odvolacími námitkami stěžovatelů se však žalovaný ve svém rozhodnutí nezabýval s odůvodněním, že mu to nepřísluší, neboť směřují do řízení o nařízení odstranění stavby. Jak však již bylo zmíněno, zákonnost důvodu vydání výzvy ze dne 16. 6. 2020 spočívajícího ve výškovém osazení stavby o 21 cm výše oproti společnému souhlasu a ověřené projektové dokumentaci měla být posouzena nejpozději v rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o nařízení zastavení prací na stavbě, neboť rozpor provádění stavby s rozhodnutím nebo opatřením vyžadovaným stavebním zákonem představuje základní podmínku pro vydání výzvy k bezodkladnému zastavení prací a pro zákonnost rozhodnutí o odvolání proti navazujícímu rozhodnutí o nařízení zastavení prací na stavbě, přičemž posouzení existence takového nesouladu jen v řízení o nařízení odstranění stavby nepostačuje k ochraně práv stavebníků. Proto žalobou napadené rozhodnutí je v tomto směru nepřezkoumatelné. Přezkoumal-li přesto krajský soud takové rozhodnutí, které nebylo kvůli zmíněné absenci jeho odůvodnění přezkoumání vůbec způsobilé, zatížil nepřezkoumatelností rovněž svoje rozhodnutí, jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006-91.

[31] Nelze se přitom ztotožnit s úvahou krajského soudu, podle níž se oba správní orgány důvodností výzvy ze dne 16. 6. 2020 zabývaly v rámci protokolu o kontrolní prohlídce konané dne 27. 10. 2020. Při ní totiž sice bylo provedeno měření výšky rozestavěné stavby, z něhož byl pořízen náčrt, avšak výsledek tohoto úkonu není zcela zřejmý a především nemohl reagovat na později uplatněnou podrobnou argumentaci stěžovatelů, podle níž

pokračování

výškový rozsah stavby odpovídal ověřené projektové dokumentaci, jejíž textová část navíc umožňovala případnou úpravu výškového osazení stavby. Navíc žalovaný ve svém rozhodnutí výslovně uvedl, že výsledek měření při kontrolní prohlídce ze dne 27. 10. 2020 nevedl stavební úřad k závěru o porušení výzvy ze dne 16. 6. 2020, nýbrž jen k úvaze o jejím neuposlechnutí, které spatřoval v osazení okenních a dveřních výplní do obvodového pláště rozestavěné stavby rodinného domu stěžovatelů.

[32] Lze tedy konstatovat, že napadený rozsudek krajského soudu je ohledně důvodnosti vydání výzvy ze dne 16. 6. 2020 nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, a proto byl v tomto směru naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[33] Jelikož důvodnost výzvy k bezodkladnému zastavení prací představuje základní podmínku pro její vydání i pro zákonnost rozhodnutí o odvolání proti nařízení zastavení prací na stavbě učiněného formou následného rozhodnutí stavebního úřadu, nemusel se již Nejvyšší správní soud po vyslovení závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného ohledně tohoto aspektu zabývat k dalším kasačním námitkám tím, zda stěžovatelé skutečně výzvě ze dne 16. 6. 2020 nevyhověli a i poté v provádění stavby nadále pokračovali a zda se navazující rozhodnutí o nařízení zastavení prací na stavbě vztahovalo pouze na práce, které byly v příčinné souvislosti s tvrzeným rozporem provádění stavby se společným souhlasem a ověřenou projektovou dokumentací. Navíc s ohledem na nutnost vrácení této věci do stádia odvolacího řízení a uplynutí doby téměř dvou let od vydání žalobou napadeného rozhodnutí se v uvedeném směru mohl výrazně změnit skutkový stav věci, a to i s ohledem na souběžně probíhající řízení o nařízení odstranění stavby, v jehož rámci mohlo dojít k dodatečnému povolení stavby. Bylo by proto neúčelné nyní řešit, zda a případně jaké práce probíhaly na stavbě v době od vydání výzvy ze dne 16. 6. 2020 do vydání žalobou napadeného rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení

[34] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. zrušil. Jelikož by krajský soud v novém žalobním řízení nemohl učinit nic jiného, než žalobou napadené rozhodnutí zrušit pro jeho nepřezkoumatelnost, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že povaha věci umožňuje, aby o žalobě sám rozhodl. Proto podle § 110 odst. 2 písm. a), § 76 odst. 1 písm. a) a § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. současně se zrušením napadeného rozsudku zrušil pro vady řízení také rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je žalovaný v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. použitého přiměřeně podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Žalovaný tedy v dalším řízení posoudí důvodnost vydání výzvy ze dne 16. 6. 2020 v rozsahu zmíněných odvolacích námitek a případně na základě aktuálního skutkového stavu věci splnění podmínky pro vydání navazujícího rozhodnutí o nařízení zastavení prací na stavbě spočívající v nevyhovění této výzvě. Rovněž tak náležitě vypořádá jiné odvolací námitky a učiní další úkony, pokud taková potřeba vyjde v dalším řízení najevo.

[35] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o dané věci rozhoduje, a proto musí rozhodnout i o náhradě nákladů celého soudního řízení. O náhradě nákladů řízení o žalobě

a o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že stěžovatelé mají vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložili, neboť měli ve věci plný úspěch (§ 60 odst. 1 věta první za použití § 120 s. ř. s.).

[36] Důvodně vynaložené náklady řízení tvoří zaplacené soudní poplatky za žalobu ve výši 2 x 3.000 Kč, za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 2 x 1.000 Kč a za kasační stížnost ve výši 2 x 5.000 Kč, celkem 18.000 Kč, a dále odměna a náhrada hotových výdajů za zastupování advokátem.

[37] Odměna za zastupování byla určena podle § 11 odst. 1 odst. 1 písm. a) a d) ve spojení s § 7, § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), snížená o 20 % podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu za zastupování dvou osob, a to za tři úkony právní služby po 2.480 Kč poskytnutých každému ze stěžovatelů (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a podání doplnění kasační stížnosti) ve výši 2 x 7.440 Kč, tedy celkem 14.880 Kč. Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu 300 Kč za každý z uvedených tří úkonů, celkem 900 Kč. Zástupce stěžovatelů je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto součást nákladů tvoří rovněž tato daň ve výši 3.314 Kč (po zaokrouhlení), tj. 21 % z částky 15.780 Kč, jak vyplývá z § 57 odst. 2 s. ř. s.

[38] Celkové důvodně vynaložené náklady stěžovatelů tak činí 37.094 Kč, a proto Nejvyšší správní soud uložil procesně neúspěšnému žalovanému povinnost zaplatit úspěšným stěžovatelům na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a o žalobě tuto částku k rukám jejich zástupce. Ke splnění této povinnosti stanovil Nejvyšší správní soud přiměřenou lhůtu třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 13. dubna 2023

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu