



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců Martina Kopy a Mariana Kokeše ve věci

žalobce: V. K.
proti
žalovanému: Magistrát města Brna
se sídlem Malinovského nám. 3, 601 67 Brno

o žalobách proti rozhodnutím žalovaného ze dne 22. 4. 2021, č. j. MMB/0194435/2021,
a ze dne 3. 5. 2021, č. j. MMB/0214362/2021,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 4. 2021, č. j. MMB/0194435/2021, a ze dne 3. 5. 2021, č. j. MMB/0214362/2021, **se ruší** a obě věci **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3 000 Kč do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Podstata věci

1. Žalobce dostal od líšeňského stavebního úřadu dvě pořádkové pokuty. Ve dnech 17. 12. 2020 a 12. 3. 2021 totiž neumožnil vstup ke své rozestavěné stavbě a na své pozemky pro účely kontrolní prohlídky. V žalobě se nyní domáhá ústavní ochrany svého obydlí. Soud proto

musel posoudit, zda stavební úřad a brněnský magistrát rozhodly o udělení pořádkových pokut po právu.

II. Skutkové okolnosti a rozhodnutí správních orgánů

2. Stavební odbor Úřadu městské části města Brna, Bmo-Líšeň („stavební úřad“) nařídil dne 23. 11. 2020 žalobci vstup do jeho rozestavěné stavby hotelu při ulici N. („rozestavěná stavba“), na pozemcích parc. č. XA a XB, kat. území L. („pozemky žalobce“), na den 17. 12. 2020 v 9:00. Magistrát města Brna, odbor územního a stavebního řízení („magistrát“) dne 28. 1. 2021 zamítl odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí stavebního úřadu.
3. Účelem kontrolní prohlídky bylo ověřit, zda žalobce respektuje rozhodnutí stavebního úřadu z června 2013, podle kterého měl povinnost zastavit práce na rozestavěné stavbě. Stavební úřad chtěl také zkontrolovat, zda se rozestavěná stavba neužívá jako ubytovací zařízení. Žalobce totiž opakovaně stavebnímu úřadu neumožnil vstup do rozestavěné stavby a na své pozemky ke kontrolní prohlídce. Na rozestavěnou stavbu dopadá i pravomocné rozhodnutí o jejím odstranění. Proto chtěl stavební úřad zjistit skutečný stav věci. Poučil žalobce o jeho povinnostech a možnosti uložení pořádkové pokuty, pokud by vstup na své pozemky a do rozestavěné stavby neumožnil.
4. Žalobce na rozhodnutí o nařízení vstupu reagoval podáním, ve kterém vyzýval stavební úřad, aby respektoval nedotknutelnost obydlí. Kontrolní prohlídka je podle něj aktem šikany. Na rozestavěnou stavbu má stavební povolení.
5. Dne 17. 12. 2020 se žalobce ve stanovenou hodinu dostavil na místo kontrolní prohlídky. Vstup na své pozemky a do rozestavěné stavby však stavebnímu úřadu neumožnil. Uplatnil podobnou argumentaci jako v odpovědi na rozhodnutí o nařízení vstupu. Má jít o šikanu vůči jeho osobě. Stavba byla nařízena v roce 1996. Stavební úřad ji dozoroval. Podléhala metodickému vedení. Na kontrolních prohlídkách žalobci opakovaně sdělili, že má řádné povolení. Stavební úřad nařídil i dokumentaci skutečného provedení stavby, protože se zjistilo, že žalobce rozestavěnou budovu užívá jako obydlí. To vše v souladu s § 45 odst. 5 vyhlášky č. 132/1998 Sb. Stavební úřad si nemůže zákon vykládat tak, že může člověku nařídít např. účast referentů při jeho štedrovečerní večeři. Žalobce chrání ústavní zakotvenou nedotknutelnost obydlí.
6. Stavební úřad rozhodnutím ze dne 3. 3. 2021, č. j. MCLISEN 01918/2021/2700/DIA („první rozhodnutí stavebního úřadu“), uložil žalobci pořádkovou pokutu ve výši 1 000 Kč. Opřel ji o § 173 odst. 1 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení může stavební úřad rozhodnutím uložit pořádkovou pokutu do 50 000 Kč tomu, kdo závažným způsobem ztěžuje postup v řízení nebo provedení kontrolní prohlídky, anebo plnění úkolů podle § 172 stavebního zákona tím, že (a) znemožňuje oprávněné úřední osobě nebo osobě jí přizvané vstup na svůj pozemek nebo stavbu, (b) na výzvu stavebního úřadu se nezúčastní kontrolní prohlídky, ač má k tomu podle stavebního zákona povinnost. Neumožněním vstupu na pozemky a do rozestavěné stavby dne 17. 12. 2020 žalobce naplnil skutkovou podstatu tohoto pořádkového deliktu. O svých povinnostech dostal řádné poučení.
7. Žalobce se odvolal. Namítal, že v rozestavěné stavbě je jeho obydlí, které je podle čl. 12 odst. 1 Listiny základních práv a svobod („Listina“) nedotknutelné. Nelze do něj vstoupit bez souhlasu toho, kdo v něm bydlí. Do obydlí lze zasáhnout, jen pokud je to nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku. Stavební úřad však nikde nezmiňuje, že

kontrolní prohlídka pozemků a stavby je nezbytná pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob. Žalobce si uvědomoval, že rozhodnutí o pořádkové pokutě je prvním úkonem v řízení. Stavebnímu úřadu ale nic nebránilo, aby umožnil žalobci vyjádřit se k podkladům jeho rozhodnutí.

8. Magistrát ovšem rozhodnutím ze dne 22. 4. 2021, č. j. MMB/0194435/2021 („první rozhodnutí magistrátu“), odvolání žalobce zamítl a potvrdil první rozhodnutí stavebního úřadu. Rozestavěnou stavbu podle něj nelze označit za obydlí, které požívá ochrany zákona. Otázku nedotknutelnosti bydlení již soudy několika stupňů ve vztahu k rozestavěné stavbě a žalobci posoudily. Šlo o případy dříve uložených pořádkových pokut (rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 A 175/2016-97, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2019, č. j. 9 As 263/2018-33, a usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2020, sp. zn. IV. ÚS 659/20). Pokud jde o možnost vyjádřit se k podkladům, žalobce se k nim ve skutečnosti vyjádřil v odvolání proti rozhodnutí o nařízení vstupu, které bylo prvním podkladem pro pořádkovou pokutu. Toto odvolání nemělo odkladný účinek a nemělo tak vliv na plnění uložené povinnosti. Druhým podkladem byl protokol o kontrolní prohlídce, ke kterému se žalobce taktéž vyjádřil.
9. Magistrát v rozhodnutí zdůraznil, že stavební úřad již pravomocně rozhodl o odstranění rozestavěné stavby. Toto rozhodnutí potvrdil i soud (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 2. 2020, č. j. 62 A 90/2018-194). Pokud žalobce stále argumentuje, že disponuje stavebním povolením, pak je třeba dodat, že vydané stavební povolení nikdy nenabýlo právní moci. Stavební úřad již v roce 2013 uložil žalobci, aby stavební práce zastavil. Právě skutečný stav rozestavěnosti stavby žalobce opakovaně znemožňuje ověřit. Žalobce se vždy jen na místo kontrolní prohlídky dostaví a oznámí, že neumožní vstup na své pozemky a do rozestavěné stavby. Maří výkon kontrolní prohlídky. Argumenty žalobce opakovaně přezkoumaly správní soudy a neshledaly je důvodnými (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2020, č. j. 9 As 65/2020-50). Žalobce tedy již před kontrolní prohlídkou dne 17. 12. 2020 znal názor správních orgánů a soudů.
10. Velmi podobný průběh měl druhý příběh, který je předmětem této věci. Stavební úřad opatřením ze dne 11. 2. 2021 vyzval žalobce k účasti na kontrolní prohlídce na jeho pozemcích dne 12. 3. 2021 v 9:00. Účelem kontrolní prohlídky mělo být ověření, zda tam již žalobce odstranil stavební výtah, jak to měl učinit podle dřívějšího pravomocného rozhodnutí stavebního úřadu, které potvrdily i správní soudy a Ústavní soud (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2019, č. j. 62 A 173/2017-129, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2020, č. j. 7 As 109/2019-20, a usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 2. 2021, sp. zn. III. ÚS 67/21). Měl výtah odstranit do 18. 7. 2019.
11. Žalobce na výzvu opět zareagoval nesouhlasně s obdobnými argumenty jako dříve. Na místo kontrolní prohlídky se dostavil. Znovu ji ale neumožnil. Z protokolu o prohlídce plyne, že sousedka M. H. umožnila vstup na svůj pozemek, odkud bylo vidět, že žalobce výtah neodstranil. M. H. do protokolu uvedl, že žalobce do rozestavěné stavby naváží postele, skříně, obrázky a celkové vybavení. Pokud jde o odstranění výtahu, žalobce podle M. H. neudělal vůbec nic.
12. Stavební úřad rozhodnutím ze dne 16. 3. 2021, č. j. MCLISEN 02249/2021/2700/DIA („druhé rozhodnutí stavebního úřadu“), opět uložil žalobci pořádkovou pokutu ve výši 1 000 Kč opřenou o § 173 odst. 1 stavebního zákona. Neumožněním vstupu na své pozemky dne

12. 3. 2021 žalobce podle stavebního úřadu závažným způsobem ztížil provedení kontrolní prohlídky.

13. Žalobce se opět odvolal s argumentací poukazující na ochranu jeho obydlí. Magistrát však rozhodnutím ze dne 3. 5. 2021, č. j. MMB/0214362/2021 („druhé rozhodnutí magistrátu“), i tentokrát odvolání zamítl a potvrdil druhé rozhodnutí stavebního úřadu. Samostatnou stavbu výtahu nelze považovat za součást chráněného obydlí. Ani žalobce ji snad nemůže považovat za součást obydlí. Stavební úřad mohl zahlédnout pouze z cizího pozemku, na který umožnil vstup jeden z účastníků kontrolní prohlídky, že žalobce stavební výtah dosud neodstranil. Magistrát současně zopakoval, že aby se dalo konstatovat, že se stavebník či vlastník stavby kontrolní prohlídky zúčastnil, muselo by dojít k naplnění účelu, za jakým stavební úřad kontrolní prohlídku nařídil. Jestliže se však opakovaně žalobce na místo srazu dostaví a buď mlčí nebo pouze oznámí, že neumožní vstup na své pozemky i do stavby, pak tím výkon kontrolní prohlídky maří.
14. Žalobce značně ztížil provedení kontrolní prohlídky tím, že znemožnil vstup na své pozemky a sám se kontrolní prohlídce nezúčastnil. Tím porušil povinnosti podle § 152 a 154 stavebního zákona. O povinnosti umožnit konání kontrolní prohlídky a též se jí zúčastnit ho stavební úřad poučil. Magistrát ho také opakovaně poučil o tom, že pokud neumožní vstup na své pozemky či do rozestavěné stavby, vždy se tím dopustí pořádkového správního deliktu, za který lze opakovaně uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč.

III. Obsah žalob

15. Žalobce namítá, že magistrát dostatečně nezjistil skutkový stav. Ve věci zakončené prvním rozhodnutím magistrátu stavební úřad rozhodl pouze na základě svého přesvědčení, že rozestavěnou stavbu nelze označit za obydlí, které požívá ochranu zákona. I poté, co mu žalobce oznámil, že v rozestavěné stavbě bydlí, protože nemá možnost jiného bydlení.
16. Ve vztahu k věci zakončené druhým rozhodnutím magistrátu žalobce dodává, že jeho pozemky, na které stavební úřad nařídil vstup na den 12. 3. 2021, tvoří spolu s rozestavěnou stavbou jeden funkční celek. Proto měl stavební úřad při prohlídce pozemku postupovat podle § 172 odst. 3 stavebního zákona. Z protokolu o kontrolní prohlídce ze dne 20. 4. 2021 plyne, že neodstranění výtahu je patrné z veřejného prostranství. Žalobci tedy není jasné, k čemu stavební úřad nařizoval kontrolní prohlídku, pokud lze odstranění výtahu ověřit pohledem z veřejného prostranství, které je přístupné každému bez omezení.
17. Magistrát postupoval v rozporu s pravidly pro hodnocení důkazů. Nehodnotil je v jejich vzájemné souvislosti a nepřihlédl ke všemu, co vyšlo v řízení najevo. Žalobce v minulosti opakovaně oznámil správnímu orgánu, že v rozestavěné stavbě bydlí. Pokud lze seznat pouhým pohledem z veřejného prostranství, zda odstranil výtah, pak podle žalobce stavební úřad ve věci zakončené druhým rozhodnutím magistrátu sledoval zcela jiné cíle. Kontrolní prohlídku nařídil zbytečně.
18. Stavební úřad i magistrát chybně definují, co je možné považovat za obydlí. Podle komentářové literatury k § 133 stavebního zákona je obydlím *dům, byt* nebo jiná prostora *sloužící k bydlení* a příslušenství k nim náležející. Je to široký pojem, který klade důraz na faktický stav bydlení z jakéhokoliv titulu. Obydlím je vše, co slouží člověku k bydlení. Poskytuje uživateli zejména nerušené soukromí, zajišťuje ochranu jeho osoby a jeho osobních věcí, zabezpečuje mu klid či jiné nutné životní potřeby a chrání jeho samotného i jeho věci proti vnějším negativním vlivům okolí (např. povětrnostním vlivům, hluku).

19. Podle § 172 odst. 3 stavebního zákona může do obydlí oprávněná úřední osoba vstoupit, jen pokud je to nezbytné pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob. Pokud se obydlí užívá také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, může do něj oprávněná úřední osoba vstoupit, je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy. Uživatel obydlí musí v uvedených případech oprávněné úřední osobě vstup do obydlí umožnit. Žalobce odkazuje i na čl. 12 odst. 1 a 3 Listiny. Žalobce obydlí neužívá pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti.
20. Žalobce také odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 6. 11. 2015, č. j. 4 As 215/2015-32), podle které jde o obydlí nezávisle na tom, zda v nemovitosti určené k bydlení probíhá stavba (stavební úpravy), či nikoliv. Jde o obydlí ve smyslu čl. 12 Listiny, pokud ji její vlastník využívá, popř. má prokazatelně v úmyslu ji využívat k bydlení. Širší pojetí pojmu obydlí zastává i Ústavní soud (nález ze dne 8. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 3/09).
21. Podle žalobce mají správní orgány povinnost před uložením pořádkové pokuty za znemožnění vstupu do stavby postavit najisto, zda je stavba obydlím, či nikoliv. Následně musí postavit na jisto, zda tu jsou důvody pro vstup do daného obydlí podle § 172 odst. 3 stavebního zákona (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2019, č. j. 7 As 170/2019-31).
22. Magistrát ve věci zakončené jeho prvním rozhodnutím podle žalobce chybně interpretuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2019, č. j. 9 As 263/2018-33. Ten sice upřesnil pojem obydlí. Ale dané řízení se vedlo pro naplnění jiné skutkové podstaty – že se žalobce vůbec na kontrolní prohlídku nedostavil [§ 173 odst. 1 písm. b) stavebního zákona]. Ve správním řízení, které je předmětem této žaloby, stavební úřad uložil žalobci pořádkovou pokutu na základě § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona za to, že znemožnil oprávněné úřední osobě vstup na svůj pozemek nebo stavbu. Žalobce ve správním řízení namítal nedostatek pravomoci stavebního úřadu nařizovat vstup do obydlí žalobce, pokud neuvádí zákonný důvod, tedy že kontrolní prohlídka je nezbytná pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob.

IV. Vyjádření žalovaného k žalobám

23. Magistrát ve vztahu k věci zakončené jeho prvním rozhodnutím uvádí, že se kontrolní prohlídky provádí pouze ve veřejném zájmu. Ustanovení § 132 odst. 3 stavebního zákona upravuje, co se rozumí veřejným zájmem. Mimo jiné je to požadavek, aby se stavba užívala jen k povolenému účelu. Obecně platí, že u každé stavby musí stavebník či vlastník před zahájením jejího užívání prokázat, že taková stavba nebude svým provozem ohrožovat život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí, sousední stavby apod. Musí doložit, že na stavbě nejsou bezpečnostní, požární, hygienické, zdravotní nebo provozní závady či překážky bezbariérového užívání. Rozestavěná stavba je však dosud nedokončenou stavbou. Proto stavební úřad nemohl povolit jakýkoliv způsob jejího užívání, ověřit provedení povinných zkoušek instalací apod. Měl informaci, že se stavba užívá, proto nesporně bylo ve veřejném zájmu zjistit skutečný stav věci. Děje se tak formou kontrolních prohlídek, jejichž provedení však žalobce znemožňuje.
24. Otázku možného užívání rozestavěné stavby jako obydlí již posuzovaly soudy všech stupňů. Krajský soud v Brně vyslovil ve svém rozsudku ze dne 14. 6. 2018, č. j. 62 A 175/2016-97, že v obecném smyslu slova žalobce může vnímat rozestavěnou stavbu jako svoje obydlí, nejde však o obydlí v právním smyslu. Nic na tom nemění tvrzení žalobce, že v nemovitosti

fakticky žije. Následně ani Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 19. 12. 2019, č. j. 9 As 263/2018-33, neshledal kasační stížnost žalobce důvodnou.

25. Ve vztahu k věci zakončeném jeho druhým rozhodnutím magistrát vyzdvihuje, že žalobce poučil o jeho povinnostech i hrozbě uložení pořádkové pokuty. Účelem kontrolní prohlídky konané dne 12. 3. 2021 mělo být ověření, zda žalobce splnil rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění stavebního výtahu. Vstup na své pozemky žalobce neumožnil. Proto obdržel pořádkovou pokutu.

V. Repliky žalobce

26. Žalobce na obě vyjádření magistrátu zareagoval replikou téhož znění. Splnil podle svého názoru všechny náležitosti stavebního zákona (územní rozhodnutí, stavební povolení, dokumentace skutečného provedení po ztrátě projektové dokumentace). Magistrát nezdůvodnil (např. odkazem na nález Ústavního soudu) možnost referentů vlomit se do obydlí, tam šikanovat občany a porušovat tím nedotknutelnost obydlí. Žalobce jen brání svá ústavní práva.
27. Ve svém posledním podání žalobce upozornil na závěry rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 4. 11. 2022, č. j. 62 A 18/2021-92 („rozsudek 62 A 18/2021“). Plyne z něj, že pokud magistrát svůj závěr, že rozestavěnou stavbu nelze označit za obydlí ve smyslu § 172 odst. 3 stavebního zákona, zakládá pouze na rozsudku zdejšího soudu ze dne 14. 6. 2018, č. j. 62 A 175/2016-97, a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2019, č. j. 9 As 263/2018-33, pak takový závěr nemůže obstát. Magistrát se naopak měl zabývat tím, zda jde o obydlí ve světle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2015, č. j. 4 As 215/2015-32.

VI. Spojení věci a jednání před soudem

28. Usnesením ze dne 18. 9. 2023, č. j. 29 A 79/2021-76, a 29 A 81/2021-82, soud spojil ke společnému projednání věci zakončené prvním rozhodnutím magistrátu (sp. zn. 29 A 79/2021) a druhým rozhodnutím magistrátu (sp. zn. 29 A 81/2021). Obě věci se poté vedly pod sp. zn. 29 A 79/2021.
29. Dne 3. 10. 2023 se u soudu konalo jednání. Žalobce popsal kontext jeho žalobních námitek. Zástupce žalovaného hlavně zmiňoval, že jeho dosavadní rozhodnutí prošla soudním přezkumem. Žalobce navrhl k důkazu záznam o podání vysvětlení ze dne 1. 6. 2022, ze kterého měly plynout informace o napadení a nátlaku správních orgánů. Soud ho k důkazu neprovedl, protože může rozhodovat jen podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodnutí žalovaného. Dále žalobce navrhl k důkazu oznámení o provedení kontrolní prohlídky ze dne 10. 10. 2007. Soud tento důkaz ale také k důkazu neprovedl, protože nesouvisel s předmětem řízení. Další důkazy již soud neprováděl. Po závěrečných návrzích a krátkém přerušení soud vyhlásil tento rozsudek.

VII. Hodnocení věci soudem

30. Žaloby jsou důvodné.
31. Soud se nejdříve zaměří na hodnocení prvního rozhodnutí magistrátu. Následně se zaměří na posouzení druhého rozhodnutí magistrátu.

VII. a) Magistrát ve svém prvním rozhodnutí nepostavil najisto, že rozestavěná stavba není obydlím

Obecná východiska

32. Předmětem řízení je rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty podle § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení může stavební úřad uložit pořádkovou pokutu do 50 000 Kč tomu, kdo *závažným způsobem* ztěžuje postup v řízení nebo provedení kontrolní prohlídky, anebo plnění úkolů podle § 172 stavebního zákona tím, že znemožňuje oprávněné úřední osobě nebo osobě jí přizvané vstup na svůj pozemek nebo stavbu.
33. Podle § 154 odst. 1 písm. c) stavebního zákona má vlastník stavby povinnost umožnit kontrolní prohlídku stavby, a pokud tomu nebrání vážné důvody, musí se této prohlídce zúčastnit. Ustanovení § 133 odst. 1 a odst. 6 stavebního zákona dodávají, že stavební úřad provádí kontrolní prohlídku rozestavěné stavby ve fázi uvedené v podmínkách stavebního povolení, v plánu kontrolních prohlídek stavby, před vydáním kolaudačního souhlasu. V případech, ve kterých má nařídít neodkladné odstranění stavby, nutné zabezpečovací práce, nezbytné úpravy nebo vyklizení stavby, může stavební úřad provést kontrolní prohlídku též u nařízených udržovacích prací, u odstraňované stavby a v jiných případech, ve kterých je to pro plnění úkolů stavebního řádu potřebné. Pro vstup na pozemek a do stavby při kontrolní prohlídce pak platí obdobně § 172 odst. 2 až 6 stavebního zákona.
34. Ustanovení § 172 odst. 1 až 5 stavebního zákona upravují vstup na cizí pozemky, stavby a do staveb s vědomím jejich vlastníků. Oprávněné úřední osoby na něj mají právo, pokud plní úkoly podle tohoto zákona, při (a) zjišťování stavu stavby a pozemku, (b) opatřování důkazů a dalších podkladů pro vydání správního rozhodnutí nebo opatření (§ 172 odst. 1). V případě bezprostředního ohrožení života nebo zdraví osob či zvířat, které nastalo v souvislosti s přípravou a prováděním neodkladného odstranění stavby, nutných zabezpečovacích prací nebo vyklizení stavby ve veřejném zájmu, může oprávněná úřední osoba vstoupit na pozemek, stavbu a do stavby i bez vědomí jejich vlastníka. O tom musí vlastníka bez zbytečného odkladu informovat a uvést důvody, které k tomu vedly (§ 172 odst. 1).
35. Do *obydlí* ovšem může oprávněná úřední osoba vstoupit, *jen pokud je to nezbytné pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob*. Pokud se obydlí užívá také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, může do něj oprávněná úřední osoba vstoupit, je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy podle tohoto zákona. Uživatel obydlí musí v uvedených případech oprávněné úřední osobě vstup do obydlí umožnit (§ 172 odst. 3). Podle § 172 odst. 4 stavebního zákona má vlastník povinnost umožnit pro účely podle § 172 odst. 1 vykonání nezbytných zkoušek a měření za použití nezbytných technických zařízení či prostředků. Oprávněné úřední osoby mají povinnost dbát, aby při vstupu na pozemek, stavbu nebo do stavby nedošlo ke škodě, které se dalo zabránit.
36. Ustanovení § 172 odst. 5 stavebního zákona pak dodává, že pokud vlastník pozemku nebo stavby bude bránit vstupu oprávněné úřední osobě nebo jí přizvané osobě, může mu stavební úřad rozhodnutím, které je prvním úkonem v řízení, umožnění vstupu nařídít. Odvolání proti takovému rozhodnutí nemá odkladný účinek.
37. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře odmítl konstrukci, aby si správní orgány vynucovaly vstup do stavby ukládáním pořádkových pokut v situacích, ve kterých nemohou do této stavby (obydlí) vstoupit. *Prostřednictvím pořádkových pokut lze*

vy nucovat jen jednání, k němuž má dotčená osoba povinnost. K uložení pořádkové pokuty (za znemožnění vstupu do stavby) je tedy možné přistoupit jen v případech, ve kterých má oprávněná úřední osoba právo do stavby vstoupit, resp. ve kterých má dotčená osoba povinnost oprávněné úřední osobě vstup do stavby umožnit [rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2019, č. j. 7 As 170/2019-31 („rozsudek 7 As 170/2019“), bod 22].

38. Ustanovení § 133 odst. 6 stavebního zákona přitom výslovně stanoví, že pro provádění kontrolních prohlídek se obdobně aplikují § 172 odst. 2 až 6 stavebního zákona. Při provádění kontrolních prohlídek tudíž správní orgány musí respektovat mj. právě i § 172 odst. 3 stavebního zákona. Podle uvedeného ustanovení může oprávněná úřední osoba do obydlí vstoupit, jen pokud je to nezbytné pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob (pokud se obydlí užívá také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, může do něj oprávněná úřední osoba vstoupit též, je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy podle tohoto zákona). Pouze v těchto případech má uživatel obydlí povinnost oprávněné úřední osobě vstup do obydlí umožnit (rozsudek 7 As 170/2019, bod 23).
39. Ustanovení § 172 odst. 3 stavebního zákona je odrazem čl. 12 Listiny, podle kterého je obydlí nedotknutelné – nelze do něj vstoupit bez souhlasu toho, kdo v něm bydlí. Domovní prohlídka je přípustná jen pro účely trestního řízení, a to na písemný odůvodněný příkaz soudce (způsob provedení domovní prohlídky stanoví zákon). *Jiné zásahy do nedotknutelnosti obydlí může zákon dovolovat, jen je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku.* Pokud se obydlí užívá také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, může zákon takové zásahy dovolit, též je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy.
40. Rozsudek 7 As 170/2019 odkazuje také na odbornou literaturu, podle které: „Ústavně zaručená nedotknutelnost obydlí (...) se odráží v dalším variantním režimu vstupu. Vstup do obydlí je totiž jeho uživatel povinen oprávněné úřední osobě umožnit toliko v případě, je-li to nezbytné pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob. Jinak řečeno, nejde-li o shora uvedené případy, nelze do obydlí vstoupit bez souhlasu jeho uživatele (...).“ (Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M. *Stavební zákon – online komentář. 4. aktualizace*. Praha: C. H. Beck, 4/2015).
41. Dále rozsudek 7 As 170/2019 poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2015, č. j. 5 As 188/2015 - 31, podle kterého stavební zákon povinnost umožnit vstup do stavby během kontrolní prohlídky obsahuje právě z důvodu možného zásahu do práva na ochranu obydlí podle čl. 12 Listiny. Jde totiž „o kvalifikovaný zásah do práv jednotlivců, jednak do práva na ochranu vlastnictví, především ovšem o potenciální zásah do práva na ochranu obydlí dle čl. 12 Listiny, resp. čl. 8 Úmluvy.“ (viz výslovnou úpravu v § 172 odst. 3 stavebního zákona a rozsudek 7 As 170/2019, bod 25).
42. V případě kontrolní prohlídky obydlí tedy správní orgány váže dikce § 172 odst. 3 stavebního zákona, podle kterého může oprávněná úřední osoba do obydlí vstoupit, jen pokud je to nezbytné pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob (pokud se obydlí užívá také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, může do něj oprávněná úřední osoba vstoupit též, je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy podle tohoto zákona). A co je pak hlavní, *před uložení pořádkové pokuty (za znemožnění vstupu*

do stavby) musí správní orgány postavit najisto, zda je dotčená stavba obydlím, či nikoliv. Návazně musí určit, zda tu jsou důvody pro vstup do tohoto obydlí podle § 172 odst. 3 stavebního zákona (viz rozsudek 7 As 170/2019, bod 28).

43. Soud doplňuje, že podle judikatury Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva náš ústavní pořádek (čl. 12 Listiny a čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech) dokonce chrání i bydlení na nelegálním základě (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 2/17 ze dne 18. 7. 2017, bod 27, či rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 9. 1996 ve věci *Buckley proti Spojenému království*, stížnost č. 20348/92, § 54).

Použití obecných východisek v konkrétních okolnostech této věci

44. Podle soudu magistrát nepostavil najisto, že rozestavěná stavba není obydlím. Žalobce zde důvodně odkazuje na rozsudek 62 A 18/2021. V dané věci sice nešlo o uložení pořádkové pokuty, ale o nařízení vstupu do rozestavěné stavby. Závěry týkající se otázky, zda je rozestavěná stavba obydlím, jsou však podle soudu přenositelné.
45. Stavební úřad výslovně ve svém prvním rozhodnutí uvedl, že stavba je dosud rozestavěná a nemá kolaudaci. Proto ji není možné užívat a označit za obydlí, které požívá zákonné ochrany. Žalobce v odvolání ovšem namítal, že tento závěr stavebního úřadu odporuje judikatuře a domáhal se ústavní ochrany svého obydlí. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2015, č. j. 4 As 215/2015-32 („rozsudek 4 As 215/2015“), i výše citovaný rozsudek 7 As 170/2019.
46. Magistrát se ovšem ztotožnil s názorem stavebního úřadu, že rozestavěné stavbě ochrana obydlí nesvědčí. Podpořil to odkazy na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 6. 2018, č. j. 62 A 175/2016-97 („rozsudek 62 A 175/2016“), a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2019, č. j. 9 As 263/2018-33 („rozsudek 9 As 263/2018“). Magistrát zmínil větu z rozsudku 62 A 175/2016, že „pro závěr, že jde o obydlí, je tedy rozhodný ‚kolaudovaný stav‘ předmětné prostory, tj. stav založený rozhodnutím příslušného stavebního úřadu, který závazně stanoví, že určitá stavba či prostora může sloužit k bydlení.“ (bod 27 rozsudku 62 A 175/2016). K rozsudku 9 As 263/2018 pak magistrát dodal, že závěry zdejšího soudu upřesnil a neshledal kasační stížnost proti němu důvodnou s tím, že žalobce nemůže zneužívat možného budoucího zásahu do svého obydlí (který může, ale nemusí v budoucnu nastat), aby tak znemožnil kontrolní prohlídku stavby a výkon zákonné pravomoci stavebního úřadu.
47. Jak ovšem zdejší soud uvedl v rozsudku 62 A 18/2021, na nějž žalobce odkazuje, taková argumentace je zjednodušující. Nejvyšší správní soud rozsudkem 9 As 263/2018 zamítnul kasační stížnost proti rozsudku 62 A 175/2016 především kvůli povaze přezkoumávaného správního rozhodnutí. Jednalo se o rozhodnutí, kterým stavební úřad uložil žalobci *pořádkovou pokutu podle § 173 odst. 1 písm. b) stavebního zákona*. Tedy za to, že neuposlechl výzvy stavebního úřadu a bez náležité omluvy se nezúčastnil kontrolní prohlídky rozestavěné stavby. Jedna z námitek žalobce v tamním řízení se zakládala na jeho přesvědčení, že pokud by se na kontrolní prohlídku dostavil, nepochybně by následoval nezákonný zásah do jeho obydlí. Nejvyšší správní soud však toto tvrzení označil za čistou spekulaci. S odkazem na svou přecházející judikaturu uvedl, že s ohledem na předmět správního řízení není nutné se takovou námitkou věcně zabývat (viz bod 17 rozsudku 62 A 18/2021).

48. K samotnému pojmu obydlí pak Nejvyšší správní soud v rozsudku 9 As 263/2018 odkázal na rozsudek 4 As 215/2015, na nějž poukazoval i žalobce v odvolání. Uvedl tehdy, že „[a]ť v nemovitosti určené k bydlení probíhá stavba (stavební úpravy), či nikoliv, jedná se o obydlí ve smyslu článku 12 Listiny (...), pokud ji její vlastník využívá, popř. má prokazatelně v úmyslu ji využívat k bydlení.“ V tehdy projednávané věci tedy nebylo významné, zda prostora k bydlení má kolaudaci. Nejvyšší správní soud naopak dospěl k závěru, že se jedná o obydlí s poukazem na pouhou „[s]kutečnost, že žalobce zamýšlí svou nemovitost využívat k bydlení.“ (srov. bod 18 rozsudku 62 A 18/2021)
49. Dále rozsudek 9 As 263/2018 v bodě 20 poukazuje na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. 10. 2014 ve věci *Delta pekářny a. s. proti České republice*, stížnost č. 97/11, v němž štrasburský soud konstatoval, že i šetření Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže provedené v obchodních prostorách uvedené společnosti představuje zásah do jejího práva na respektování obydlí ve smyslu čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech. Rozsudek 9 As 263/2018 v bodě 20 dodává, že i Ústavní soud se přiklonil k širšímu pojetí pojmu obydlí a uvedl, že „[z]ejména v dnešní době, kdy autonomní naplňování soukromého života a pracovní či zájmové aktivity spolu úzce souvisejí, nelze činit ostré prostorové oddělení soukromí v místech užívaných k bydlení od soukromí vytvářeného v místech a prostředí sloužících k pracovní či podnikatelské činnosti anebo k uspokojování vlastních potřeb či zájmových aktivit, byť činnosti odehrávající se v prostorách veřejnosti přístupných, resp. neuzavřených, např. podnikatelská činnost, budou moci podléhat jistým omezením, která mohou představovat určitý zásah do práva na soukromý život.“ (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 3/09).
50. V tomto světle dal Nejvyšší správní soud v rozsudku 9 As 263/2018 v obecnosti za pravdu žalobci, že nelze *a priori* vyloučit, že by se o *obydlí ve smyslu Listiny* a příslušné judikatury v jeho případě teoreticky mohlo jednat (bod 21 rozsudku 9 As 263/2018)
51. Jestliže se tedy závěr magistrátu, že rozestavěnou stavbu nelze označit za obydlí ve smyslu § 172 odst. 3 stavebního zákona, zakládá pouze na rozsudcích 62 A 175/2016 a 9 As 263/2018, tak to stejně jako ve věci řešené rozsudkem 62 A 18/2021 nemůže obstát. Je přitom třeba připomenout, že v odvolání žalobce poukazoval na závěry rozsudku 4 As 215/2015. Magistrát to však označil za nerelevantní, aniž by se v něm obsaženou argumentací zabýval a odkázal jen na dva výše uvedené rozsudky. To byla chyba.
52. Soud kromě toho připomíná, že tu jde o pokutu podle § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, nikoliv podle jeho § 173 odst. 1 písm. b), o níž šlo ve věci řešené rozsudky 62 A 175/2016 a 9 As 263/2018. Tyto skutkové podstaty je třeba přísně odlišovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2011, č. j. 9 As 38/2011-83).
53. Podle výše citované judikatury tedy bylo nezbytné nejdříve postavit na jisto, zda je rozestavěná stavba obydlím ve smyslu § 172 odst. 3 stavebního zákona. A pokud ano, pak bylo třeba rovněž odůvodnit, proč je v posuzované věci vstup do ní nezbytný pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob. Magistrát ani stavební úřad ovšem nesplnily už první uvedený požadavek.
54. Námitky žalobce proti prvnímu rozhodnutí magistrátu jsou proto důvodné. V novém řízení magistrát bude muset posoudit, zda rozestavěná stavba je obydlím ve smyslu rozsudku 4 As 215/2015 a další výše citované judikatury. Pokud dojde k závěru, že je obydlím, pak bude třeba odůvodnit, zda byl vstup nezbytný pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob.

VII. b) Magistrát ve svém druhém rozhodnutí nepostavil, kterou skutkovou podstatu pořádkového deliktu měl žalobce naplnit; a hlavně nevysvětlil, zda žalobce opravdu závažným způsobem ztížil provedení prohlídky či plnění úkolů uvedených v § 172 stavebního zákona

Obecná východiska

55. Soud kromě výše uvedených nejobecnějších východisek (body 35 až 46) pro přehlednost připomíná, že podle § 173 odst. 1 může stavební úřad rozhodnutím uložit pořádkovou pokutu do 50 000 Kč tomu, kdo *závažným způsobem* ztěžuje postup v řízení nebo provedení kontrolní prohlídky, anebo plnění úkolů podle § 172 stavebního zákona tím, že (a) znemožňuje oprávněné úřední osobě nebo osobě jí přizvané vstup na svůj pozemek, (b) na výzvu stavebního úřadu se nezúčastní kontrolní prohlídky, ač k tomu má podle stavebního zákona povinnost.
56. Ustanovení § 152 odst. 3 písm. d) stavebního zákona ukládá stavebníkovi povinnost umožnit provedení kontrolní prohlídky, a pokud tomu nebrání vážné důvody, pak se i této prohlídce zúčastnit.
57. Ve věci řešené druhým rozhodnutím žalovaného jde o pokutu za neumožnění kontrolní prohlídky na pozemcích žalobce. Zákon rozlišuje mezi vstupem na pozemky a vstupem do obydlí. Jen pro obydlí pak stanoví přísnější podmínky vstupu, v čemž navazuje na čl. 12 odst. 3 Listiny (viz úpravu v § 172 stavebního zákona v bodech 37 až 39 výše).
58. Nelze však ztrácet ze zřetele, jak pojem obydlí ve své judikatuře vyložil Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 3/09 („nález Pl. ÚS 3/09“). Vytýkal úpravě v trestním řádu, že „je odrazem koncepce užšího pojetí institutu obydlí. Podle něj je obydlí vymezeno pouze prostorem skutečně sloužícím k bydlení, který je třeba odlišovat od prostorů nesloužících k bydlení. Tento přístup, který v důsledku plošně restriktivně interpretuje právo na soukromý život, se pak promítá do stanovení odlišných (přísnějších) podmínek pro nařízení a výkon domovní prohlídky ve srovnání s podmínkami pro nařízení a výkon prohlídky jiných prostor a pozemků. *Koncepci, vycházející ze striktního rozlišování soukromého života jednotlivce realizovaného v prostorách užívaných k bydlení, jemuž je poskytována vyšší míra ochrany před potenciálně excesivními zásahy ze strany veřejné moci, od soukromého života osoby naplňovaného například v jeho pracovním prostředí anebo v místech, která využívá k výkonu zájmových činností, resp. i nečinnosti v podobě prosté relaxace nebo k zábavě, považuje Ústavní soud za nepřijatelnou, neboť má účel základního práva na soukromý život. Pokud jde o neohraňené pozemky (například lesy či louky), je zásadně třeba rozlišovat mezi vstupem na ně a jejich „prohlídkou“, která je spojena se zásahem do integrity takové nemovitosti (pozemku). Proto její provedení musí mít stejný režim jako prohlídka uzavřených prostor. Je totiž obecně známou a sdílenou zkušeností (zejména z dob před rokem 1989), že se právě v takovém prostoru mnohdy realizoval soukromý život skrze uschování věcí, jež měly zůstat skryty očím veřejnosti a mnohdy především veřejné moci.“ (zvýraznil soud).*
59. Byť se daný nález týká čl. 12 odst. 2 Listiny a domovních prohlídek, resp. prohlídek jiných prostor, jím zastávaný výklad pojmu obydlí lze vztáhnout i na čl. 12 odst. 3 Listiny. Není rozumného důvodu, proč by tento výklad pojmu obydlí měl mít v ústavní úpravě jeho nedotknutelnosti podle čl. 12 Listiny v jeho různých odstavcích různý význam (viz blíže nález Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 2/17, body 23-28). Listina jen rozlišuje intenzitu zásahů do obydlí a v závislosti na ní stanovuje různé podmínky pro tyto

zásahy. Domovní prohlídka a prohlídka jiných prostor jsou z tohoto pohledu nejintenzivnější – proběhnou totiž i proti vůli toho, komu ochrana obydlí svědčí. Proto pro ně Listina stanoví v čl. 12 odst. 2 nejprísnější podmínky. *Jiné zásahy do obydlí*, které již nejsou tak intenzivní – v mnoha případech i z toho důvodu, že neproběhnou, pokud s nimi dotčená osoba nesouhlasí (hrozí jí za jejich neumožnění zásahu „jen“ pokuta) –, proto podléhají mírnějším podmínkám v čl. 12 odst. 3 Listiny. Stále však *jde o zásahy do obydlí*, které musí požadavky uvedeného ustanovení splňovat.

60. Podle soudu lze i § 172 stavebního zákona vytknout to samé, co Ústavní soud vytýkal trestnímu řádu. Odráží užší pojetí obydlí a míjí účel základního práva na soukromý život. Jak přitom upozorňuje komentářová literatura, v podústavní úpravě (zejména z oblasti správního práva) lze nalézt hned několik nástrojů (vstupy do obydlí, kontroly, místní šetření atp.), které lze zařadit do množiny tzv. jiných zásahů zasahujících do práva na nedotknutelnost obydlí a sledujících jeden z účelů stanovených v čl. 12 odst. 3 Listiny. Mezi příklady těchto nástrojů daný komentář uvádí právě i vstup na pozemky a do staveb podle § 172 odst. 3 stavebního zákona (Husseini, F. a kol. *Listina základních práv a svobod*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 439, marg. č. 40). Podobně jiný starší komentář k Listině dodává, že „vedle práva na soukromí v obydlí v úzkém smyslu, bývá v evropském prostoru uznáváno, že stejná ochrana dopadá i na prostory související s vlastním bytem jako takovým, tzn. například na garáže, sklepy, terasy, půdy a další, jakož i na nezastavěné plochy typu dvorů, zahrad apod.“ [Wagnerová, E. čl. 12 (Soukromí v prostorové dimenzi). In: Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. *Listina základních práv a svobod*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 332]
61. Podle soudu se tedy podmínky, které Listina vztahuje na zásah do obydlí v čl. 12 odst. 3, vztahují i na pozemky, na kterých se nachází stavba, v níž člověk bydlí. Soud v tomto ohledu z výše uvedených důvodů zaujímá jiný právní názor, než jaký zaujal Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 20. 11. 2014, č. j. 2 As 69/2014-57 (bod 14). I prostor „za plotem“ chrání čl. 12 odst. 3 Listiny chrání. Vstup na něj je proto možný, jen je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku. Pokud obydlí slouží také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, pak může zákon takové zásahy dovolovat, též je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy.
62. Z toho plyne, že pozemky související s obývanou stavbou také musí podléhat režimu § 172 odst. 3 stavebního zákona. V případech, ve kterých neslouží k podnikání nebo jiné hospodářské činnosti, je tedy vstup oprávněné úřední osoby na něj za účelem provedení kontrolní prohlídky možný, jen pokud je slovy stavebního zákona nezbytný pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob. Je to logické, prostor „za plotem“ už všichni chápeme jako naše soukromí a zásah do něj může být pro mnohé – z důvodů, které zmiňuje i Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 3/09 – stejně intenzivní jako vstup do domu či bytu, kde bydlíme. Odporovalo by proto ústavně konformnímu výkladu § 172 odst. 3 stavebního zákona, pokud bychom zde mezi pozemky a obydlím v úzce chápaném smyslu rozlišovali a stanovovali pro vstup na ně různé podmínky.
63. K účelu pořádkových pokut podle § 173 stavebního zákona je pak třeba dodat slova Nejvyššího správního soudu z rozsudku ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 69/2009-53, podle nějž: „účelem uložení pořádkové pokuty je obecně především umožnění efektivního (hladkého a nerušeného) průběhu řízení a zabránění průtahům či jiným problémům, které během daného řízení mohou vzniknout. Ve své podstatě se tak jedná o donucovací prostředek

procesní povahy, který je sankčního zaměření a který směřuje k naplnění smyslu a účelu prováděného řízení.“ Společnou podmínkou pro uložení pořádkové pokuty je skutečnost, že osoba závažným (tj. jde o jistou intenzitu, resp. vážné důsledky) způsobem ztěžuje postup v řízení, nebo provedení kontrolní prohlídky nebo plnění úkolů podle § 172 [Potěšil, L. § 173 (Pořádková pokuta). In: Potěšil, L., Roztočil, A., Hrůšová, K., Lachmann, M. *Stavební zákon – komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, cit. z *Beck-online*].

64. Skutkové podstaty pořádkového správního deliktu podle § 173 odst. 1 písm. a) a b) si mohou být do značné míry velmi podobné. Jak proto vyplývá z judikatury, je třeba postavit na jisto, za jaké konkrétní jednání má pachatel pořádkovou pokutu dostat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2011, č. j. 9 As 38/2011-83). To lze „zaručit pouze konkretizací údajů obsahující popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, případně i uvedením jiných skutečností, které by mohly jednání stěžovatele blíže charakterizovat; a dále aby takto popsané jednání bylo jednoznačně právně kvalifikováno, tj. podřazeno pod skutkovou podstatu konkrétního zákonného ustanovení“.

Použití obecných východisek v konkrétních okolnostech této věci

65. Ve věci zakončené druhým rozhodnutím magistrátu žalobce dostal od stavebního úřadu pokutu za to, že dne 12. 3. 2021 neumožnil vstupu na svůj pozemek, kde je rozestavěná stavba. Podle stavebního úřadu a magistrátu tím závažným způsobem ztížil provedení kontrolní prohlídky, jejímž účelem bylo ověřit odstranění stavebního výtahu.
66. Podle soudu zde magistrát ovšem učinil v principu stejnou chybu, jakou učinil u svého prvního rozhodnutí. Nevyřešil, jak byla potřeba, otázku, zda na pozemky žalobce nedopadá ochrana čl. 12 Listiny (srov. obdobně body 44 až 54 výše). Jen konstatoval, že samostatnou stavbu výtahu nelze považovat za součást chráněného obydlí a že snad ani sám žalobce nemůže považovat stavbu stavebního výtahu za součást obydlí. Víc se této otázce nevěnoval, jako by to mělo být naprosto jasné. Žalobce přitom v odvolání odkazoval na nález Pl. ÚS 3/09. Magistrát se však s tímto odkazem nevypořádal a zatížil tak své rozhodnutí nepřezkoumatelností. V rozhodnutí totiž neuvedl žádnou reakci na tento judikaturou podepřený argument žalobce. Soud tak neví a nemůže přezkoumat, proč podle magistrátu pozemky žalobce nepodléhají ochraně čl. 12 Listiny, ač žalobce tvrdí s odkazem na nález Pl. ÚS 3/09, jenž se tohoto tématu týká, že jsou součástí ústavně chráněného obydlí.
67. Stejně jako v případě prvního rozhodnutí magistrátu bylo potřeba nejdříve postavit na jisto, zda ve světle nálezu Pl. ÚS 3/09 pozemky žalobce (ne)jsou obydlím ve smyslu § 172 odst. 3 stavebního zákona. A pokud do rámce chráněného obydlí spadaly, pak bylo třeba rovněž odůvodnit, proč byl v posuzované věci vstup na ně nezbytný pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob.
68. Právě popsané pochybení ovšem nebylo jedinou vadou druhého rozhodnutí magistrátu. Ten zdůrazňoval, že aby se dalo konstatovat, že se stavebník či vlastník stavby kontrolní prohlídky zúčastnil, muselo by dojít k naplnění účelu, za jakým byla kontrolní prohlídka nařízena. Žalobce se však podle magistrátu vždy jen na místo srazu dostaví a buď mlčí nebo pouze oznámí, že neumožní vstup na své pozemky. Tím výkon kontrolní prohlídky maří. Podle magistrátu značně ztížil provedení kontrolní prohlídky tím, že znemožnil vstup na své pozemky a sám se kontrolní prohlídky nezúčastnil. Tím měl porušit povinnosti podle § 152 a 154 stavebního zákona.

69. Podle soudu ale magistrát nekvalifikoval jednání žalobce po právní stránce jednoznačně. Již stavební úřad neuvedl konkrétně, kterou ze dvou skutkových podstat v § 173 odst. 1 stavebního zákona žalobce naplnil. Jen obecně zmínil § 173 odst. 1 stavebního zákona, aniž by uvedl písmeno použité skutkové podstaty. Z textu jeho druhého rozhodnutí je však zjevné, že šlo o skutkovou podstatu pod písmenem a), tedy, že žalobce podle něj znemožnil oprávněné úřední osobě vstup na svůj pozemek. Potud by vše bylo jasné.
70. Nejasnost zakládající vadu s dopadem na zákonnost jeho druhého rozhodnutí ovšem do věci vnesl magistrát. Nejprve zmiňuje, že žalobce napadá výrok o pokutě pro neumožnění vstupu na pozemek. Na str. 3 svého druhého rozhodnutí (druhý odstavec od spodu) ovšem zřejmě hodnotí věc z pohledu skutkové podstaty podle § 173 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Zabývá se totiž tím, co postačuje ke splnění povinnosti zúčastnit se kontrolní prohlídky. V závěru pak magistrát uvádí, že žalobce značně ztížil provedení kontrolní prohlídky tím, že znemožnil oprávněným osobám vstup na své pozemky a sám se kontrolní prohlídky nezúčastnil.
71. Tím magistrát obě skutkové podstaty smíchal dohromady. A není také jasné, jakým jednáním žalobce naplnil skutkovou podstatu pod § 173 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Pokud podle magistrátu oprávněným osobám znemožnil vstup na svůj pozemek, zřejmě podle něj zamezil kontrolní prohlídce jako takové. Pak ale nebylo, čeho by se měl účastnit. Nebo snad magistrát žalobci vyčítá, že se neúčastnil dalšího průběhu kontrolní prohlídky na pozemku jeho sousedky? To z rozhodnutí neplyne. A i kdyby to z něj plynulo, jen stěží by to mohl být důvod pro udělení pořádkové pokuty podle uvedeného ustanovení. Druhé rozhodnutí magistrátu proto už z těchto důvodů nestojí na pevných základech.
72. Pokud se zaměříme na porušení § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, který podle všeho měl žalobce porušit, pak je sporné, že naplnil jeho skutkovou podstatu, tedy že *závažným způsobem* ztížil provedení kontrolní prohlídky, protože znemožnil oprávněným osobám vstup na svůj pozemek. Jak totiž žalobce zmiňuje v žalobě, kontrolní prohlídka nakonec dosáhla svého účelu díky žalobcově sousedce. Jestliže tedy podle výše citované judikatury má pořádková pokuta směřovat k naplnění smyslu a účelu prováděné prohlídky, pak se nabízí otázka, zda ji mohl žalobce dostat, jestliže vlastně kontroloři stavebního úřadu zjistili, co potřebovali. Přestože se tak stalo díky vstřícnosti žalobcovy sousedky, která ale má na věci také svůj zájem.
73. Podle soudu stavební úřad nemohl žalobci za daných okolností pořádkovou pokutu udělit. V každé konkrétní věci ukládání pokut je třeba zohledňovat všechny individuální a specifické okolnosti věci. V těch nynějších již podle soudu pořádková pokuta, již žalobce dostal, neplnila účel, který měla mít. Stavební úřad ji žalobci uložil, aniž by pamatoval na nutnou vazbu pořádkové pokuty na její účel (bod 63 výše).
74. Žalobce ve výsledku v konkrétních okolnostech této věci nenaplnil skutkovou podstatu § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. Kontroloři stavebního úřadu totiž nakonec za pomoci žalobcovy sousedky zjistili, že žalobce dosud neodstranil stavební výtah. Právě zjištění, zda ho odstranil, bylo účelem kontrolní prohlídky. Za těchto skutečností se podle soudu nedá říci, že by žalobce *závažným způsobem* ztížil provedení kontrolní prohlídky nebo plnění úkolů podle § 172 stavebního zákona, pokud neumožnil kontrolorům vstup na pozemek. Ztížil kontrolní prohlídku, to ano, ale nikoliv *závažným způsobem*. Jak zmiňuje výše citovaná komentářová literatura, jednání pokutované osoby musí mít opravdu *vážné*

důsledky určité intenzity. Proto zákon klade důraz na závažný způsob ztížení kontrolní prohlídky či plnění úkolů podle § 172 stavebního zákona.

75. Žaloba je tedy i v části směřující vůči druhému rozhodnutí magistrátu důvodná. Podle soudu byla pořádková pokuta nadbytečná, pokud se podle protokolu o kontrolní prohlídce podařilo jejího cíle dosáhnout. Zbylými námitkami žalobce se již soud – stejně tak pro nadbytečnost – nezabýval.
76. Závěrem soud dodává, že předmětem této věci byly jen a pouze dvě rozhodnutí magistrátu, která se týkala pořádkové pokuty uložené žalobci podle § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. Soud tím nepředjímá a ani nehodnotí zákonnost jiných rozhodnutí stavebního úřadu a magistrátu, která s těmito dvěma rozhodnutími – ať už přímo či nepřímo – věcně souvisí.

VI. Závěr a náklady řízení

77. Soud shledal obě žaloby důvodnými. Proto výrokem I. zrušil první i druhé rozhodnutí magistrátu (§ 78 odst. 1 soudního řádu správního). Obě věci současně vrátil magistrátu k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 soudního řádu správního). V nich magistrát váže právní názor soudu vyslovený v tomto řízení (§ 78 odst. 5 soudního řádu správního)
78. Žalobce má jako úspěšný účastník řízení právo na náhradu nákladů řízení vůči neúspěšnému magistrátu (§ 60 odst. 1 soudního řádu správního). Soud žalobce v obou věcech z 50 % osvobodil od soudních poplatků. Žalobce tak za obě žaloby zaplatil dohromady 3 000 Kč. Právě v této částce spočívají jím vynaložené náklady řízení. Žalobce sice ještě zaplatil celkově 1 000 Kč za návrhy na přiznání odkladného účinku žalob. Soud tyto návrhy ovšem zamítl. Nešlo proto o účelně vynaložené náklady řízení. Jiné náklady řízení žalobce nevyčísil. Soud proto proto výrokem II. uložil magistrátu, aby je žalobci nahradil.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 10. října 2023

Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu