



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D., a soudců

Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D., a Mgr. Filipa Skřivana v právní věci

žalobce: **I. B.**
bytem X
zastoupen Mgr. Kateřinou Bělehrádkovou, LL.M., advokátkou
sídlem náměstí T. G. Masaryka 38/10, Břeclav

proti
žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**
sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 6. 2023, č. j. JMK 100940/2023, sp. zn. S - JMK 63596/2023 OÚPSŘ,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Městský úřad Břeclav (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 21. 2. 2023, č. j. MUBR 24765/2023 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), nařídil žalobci coby stavebníkovi zastavit s okamžitou platností všechny stavební práce na stavbě *rodinný dům X*. Žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II. Žaloba

2. Žalobce namítá, že stavební úřad pochybil, když jej podle § 134 odst. 4 věty první zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), vyzval k bezodkladnému zastavení stavebních prací, aniž by předtím provedl kontrolní prohlídku. Takový postup je v rozporu se zákonem stanovenou posloupností jednotlivých úkonů. Výzva k bezodkladnému zastavení stavebních prací má dle žalobce následovat po provedení kontrolní prohlídky stavby dle § 133 stavebního zákona a § 18q vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu (dále jen „prováděcí vyhláška“). Stavební úřad sice provedl dvě kontrolní prohlídky stavby (dne 12. 5. 2022 a dne 21. 2. 2023), nicméně obě až po vydání výzvy k bezodkladnému zastavení stavebních prací. V době konání prohlídky dne 12. 5. 2022 práce zjevně prováděny nebyly, resp. byly provedeny v minulosti. Pro vydání výzvy k zastavení prací tak nebylo místo.
3. Při prohlídce (která dle žalobce nebyla kontrolní prohlídkou ve smyslu stavebního zákona) dne 7. 4. 2022 žalobce informoval stavební úřad, že má nakoupen materiál za statisíce korun státní podpory, který nemůže nechat zničit a upozornil, že dům je nutné uzavřít a předejít tak případným škodám. Žalovaný se s touto otázkou nijak nevypořádal. Žalobce nepopíral, že určité práce na rodinném domě prováděl. Dům byl poškozen tornádem v červnu 2021. V případě, že stavba ohrožuje okolí, nelze nutné zabezpečovací práce zastavit. Žalovaný se však povahou a účelem stavebních prací nezabýval. Stavební úřad mohl povahu prováděných prací a otázku, zda bylo jejich účelem předcházet škodám a odstraňovat závady, zhodnotit a projednat se žalobcem právě v rámci kontrolní prohlídky stavby. Pokud by toho nebyl schopen, měl přizvat odborně způsobilé osoby.
4. Žalobce stavbu uzavřel a zabezpečil. To se odehrálo ještě před kontrolní prohlídkou dne 21. 2. 2023. Stavební úřad neprokázal, že by následně probíhaly další stavební práce. Nezjistil ani konkrétně, kdy stavební práce probíhaly, to neplyne ani z protokolu č. j. MUBR 24533/2023, ani z odvolání žalobce.
5. Pokud by žalobce opravdu pokračoval v nepovolených stavebních pracích již při kontrolní prohlídce dne 12. 5. 2022, měl stavební úřad nařídít zastavení prací ihned, nikoliv až o více než devět měsíců později po druhé kontrolní prohlídce. Stavební úřad měl při druhé kontrolní prohlídce také vyhodnotit, zda realizované práce byly provedeny v potřebném rozsahu a kvalitě. Na tyto povinnosti však stavební úřad rezignoval. Žalobce proto navrhuje, aby zdejší soud obě rozhodnutí správních orgánů zrušil.

III. Vyjádření žalovaného

6. Žalovaný ve svém vyjádření uvádí, že stavební úřad při jiné úřední činnosti (bez nařízení řádné kontrolní prohlídky stavby) zjistil, že stavba je stavěna v rozporu se stavebním povolením. Nedostatek spočívající v absenci kontrolní prohlídky stavby stavební úřad

napravil. Všechny ostatní náležitosti splnil. Žalobce byl kontrolní prohlídce přítomen, byl sepsán protokol včetně podpisu žalobce bez jakýchkoliv námitek. K tomu, že žalobce si opatřil stavební materiál, který nechce nechat zničit, se žalovaný nevyjadřoval, jelikož to není relevantní. Pro stavbu je nutné územní rozhodnutí a stavební povolení, která žalobce neměl. Zamítnuta byla i žádost o dodatečné povolení stavby, protože stavba nerespektuje charakter místní zástavby. Kdyby stavba opravdu vyžadovala provedení nezbytných prací, stavební úřad by mohl tyto práce nařídit. Z technické zprávy předložené žalobcem v rámci řízení o dodatečném povolení stavby však vyplývá dobrý technický stav stavby bez hrozícího nebezpečí. Z kontrolního protokolu ze dne 21. 2. 2023 je zřejmé, že žalobce pokračoval ve stavebních pracích z důvodu zdražování stavebního materiálu, a protože už objednal stavební firmu. Stavební úřad neměl povinnost zjišťovat, zda byly provedeny stavební práce v potřebném rozsahu a kvalitě, ale pouze, zda probíhaly bez příslušného opatření stavebního úřadu.

7. Žalobce podal dne 27. 5. 2022 žádost o dodatečné povolení stavby. Nebyl proto důvod ihned nařídit okamžité zastavení stavebních prací. Po zamítnutí žádosti následovala druhá kontrolní prohlídka, při které bylo zjištěno, že žalobce ve stavebních pracích i přes výzvu pokračoval. Stavební úřad proto vydal prvostupňové rozhodnutí. Žalovaný navrhuje, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení věci krajským soudem

8. Žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Žaloba je přípustná (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Zdejší soud rozhodl bez jednání za splnění podmínek § 51 odst. 1 s. ř. s.
9. Žaloba **není** důvodná.
10. Podle § 134 odst. 4 stavebního zákona *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.*
11. 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. Pokud stavebník výzvě nevyhoví, vydá stavební úřad rozhodnutí, kterým zastavení prací na stavbě nařídí.
12. 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 odradit od provádění dalších stavebních prací.
13. V řízení o nařízení zastavení prací na stavbě 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 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 nařízení zastavení prací na stavbě o této otázce zcela jasno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2023, č. j. 4 As 121/2022 – 37).

14. Stavební úřad dne 7. 4. 2022 v rámci úřední činnosti zjistil, že žalobce provádí stavební práce bez příslušného opatření stavebního úřadu a vyzval ho k jejich zastavení. Dne 14. 4. 2022 stavební úřad žalobce vyzval k účasti na kontrolní prohlídce. Dle protokolu z kontrolní prohlídky ze dne 12. 5. 2022 svépomocné práce započaly v únoru 2022. Došlo k vybudování přístavby a nástavby. Obojí vyžaduje stavební povolení a územní rozhodnutí, kterým žalobce nedisponuje. Žádné námitky žalobce nevznikly a obsah protokolu potvrdil svým podpisem.
15. V protokolu z druhé kontrolní prohlídky ze dne 21. 2. 2023 je uvedeno, že od předchozí kontrolní prohlídky došlo k dalším stavebním úpravám, byly vyměněny dveřní i okenní výplně, instalována nová okna ve střešní konstrukci, v objektu jsou patrné nové dispozice, byly provedeny omítky, sádkokartonové podhledy a zateplení střešní konstrukce. I tento protokol žalobce bez výhrad potvrdil svým podpisem.
16. Z uvedeného je zřejmé, že stavební práce (bez příslušných opatření stavebního úřadu) probíhaly před vydáním výzvy k jejich bezodkladnému zastavení, po jejím vydání i v mezidobí mezi kontrolními prohlídkami. V takové situaci stavební úřad nepochybil, když nařídil zastavení stavebních prací prvostupňovým rozhodnutím. Námitka, že stavební úřad neposuzoval, zda žalobce ve stavebních pracích pokračuje i po druhé kontrolní prohlídce, je nedůvodná, jelikož podstatný je stav od vydání výzvy do provedení druhé kontrolní prohlídky (bezprostředně poté došlo k vydání prvostupňového rozhodnutí). Po stavebním úřadu nelze požadovat, aby konkrétněji zjišťoval, kdy žalobce v daném období stavební práce provedl. Z povahy věci pak nemůže stavební úřad kontrolovat, zda dojde k další stavební činnosti v budoucnosti. Pokud žalobce po druhé kontrolní prohlídce už další stavební práce neprováděl, jednal v souladu s prvostupňovým rozhodnutím, to ovšem nemůže mít vliv na jeho zákonnost.
17. Žalobce namítá, že se správní orgány nezabývaly důvody, které ho vedly ke stavební činnosti. Již dne 7. 4. 2022 přitom žalobce stavební úřad informoval o tom, že má nakoupen materiál za statisíce korun státní podpory, který nemůže nechat zničit, a upozornil, že dům je nutné uzavřít a předejít tak škodám na stavbě. Stavební úřad podle něj nemůže nařídít zastavení nutných stavebních prací.
18. S tím, že stavební úřad nemůže bránit žalobci ve stavebních pracích nutných k odvrácení hrozících škod, zdejší soud souhlasí. Z povahy stavebních prací v posuzované věci je však zřejmé, že se o nutné zabezpečovací práce, které měly odvrátit hrozící nebezpečí, nejednalo. Přístavba, nástavba, nové dispozice, provedení omítek, zateplení střešní konstrukce a další uvedené práce zjevně povahu takových prací nemají (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2022, č. j. 7 As 89/2021 – 20). Ostatně sám žalobce v odvolání uvádí, že *fakticky buduje nový dům na původním půdoryse*. Ani protokoly z kontrolních prohlídek nezmiňují, že by žalobce stavebními pracemi odvracel hrozící nebezpečí. Přitom pokud by tomu tak bylo, nenabízí se rozumné vysvětlení, proč žalobce tuto skutečnost nezmínil při

opakovaných kontrolních prohlídkách stavby a nenechal ji zanést do protokolu. O tom, že žalobce tyto skutečnosti uvedl dne 7. 4. 2022 stavebnímu úřadu, není ve správním spise žádný záznam.

19. V odvolání žalobce uvedl: „*Při kontrolní prohlídce 7. 4. 2022 byl stavební úřad informován o tom, že je nakoupen materiál za statisíce korun, na které jsem čerpal státní podporu a který se nemůže zničit a dům se musí uzavřít z důvodu předcházení dalším škodám. Toto jsem učinil, jak vyplývá z kontrolní prohlídky ze dne 21. 2. 2023. Objekt jsem uzavřel tím, že byla umístěna již nakoupená okna a dveře a ve vnitřním prostoru jsem zapracoval již nakoupený a v objektu umístěný materiál. Pokud bych tak neučinil, došlo by k dalšímu poškození stavby a pravděpodobně i ke zničení nakoupeného materiálu v důsledku povětrnostních podmínek na otevřené stavbě a případně i k dalším škodám*“. Ani toto vyjádření neprokazuje, že by žalobce stavebními pracemi odvracel bezprostředně hrozící nebezpečí. Naopak, ve shodě se správními orgány je zdejší soud vnímá tak, že žalobce v únoru 2022 (jak plyne z protokolu o kontrolní prohlídce ze dne 12. 5. 2022) započal s nepovolenou stavební činností a přes výzvu stavebního úřadu v ní pokračoval mimo jiné proto, aby nedošlo ke znehodnocení jejího dosavadního výsledku a nakoupeného stavebního materiálu.
20. V odvolání žalobce konkrétně uváděl, že kromě prací nutných k odvracení škod, které by mohly vzniknout na rozestavěné stavbě (uzavření objektu umístěním oken), prováděl také další práce spočívající v zapracování nakoupeného stavebního materiálu umístěného uvnitř objektu. Tomu odpovídá i obsah protokolu z kontrolní prohlídky ze dne 21. 2. 2023. Provedení nového vnitřního dispozičního řešení, omítek, zateplení střechy a instalace sádkokartonových podhledů zjevně nejsou práce nutné pro odvracení škod na rozestavěné stavbě. Nelze proto nic vytknout ani závěru žalovaného, že pokračování prací tvrdil sám žalobce. Skutečnost, že stavebník nakoupí stavební materiál a začne stavět, pak nemá na legalitu stavby žádný vliv a nemůže nahradit příslušná opatření stavebního úřadu. Zdejší soud proto nepovažuje za pochybení, pokud se správní orgány této argumentaci blíže nevěnovaly.
21. Žalobce namítá, že výzvě k bezodkladnému zastavení stavebních prací nepředcházela kontrolní prohlídka. Z jazykového výkladu § 134 odst. 4 stavebního zákona však nevyplývá, že by musela výzvě k bezodkladnému zastavení prací předcházet kontrolní prohlídka. Obligatorně provádí stavební úřad kontrolní prohlídku rozestavěné stavby toliko ve fázi uvedené v podmínkách stavebního povolení, v plánu kontrolních prohlídek stavby, před vydáním kolaudačního souhlasu a v případech, kdy má být nařízeno neodkladné odstranění stavby, nutné zabezpečovací práce, nezbytné úpravy nebo vyklizení stavby (§ 133 odst. 1 stavebního zákona). Zákon jako podmínku pro vydání výzvy dle § 134 odst. 4 stavebního zákona toliko stanoví, že musí být stavba prováděna nebo odstraňována bez opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo v rozporu s ním. To za elementární podmínku výzvy považuje také Nejvyšší správní soud ve shora odkazované judikatuře.
22. Ze systematického zařazení daného ustanovení vyplývá, že skutečnost, zda je stavba prováděna bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, stavební úřad zpravidla zjistí právě při kontrolní prohlídce stavby. Není ovšem vyloučeno, aby tato skutečnost byla prokázána i jinak. Aby měla výzva k bezodkladnému zastavení stavebních prací zákonem předpokládané účinky, tj. aby stavební úřad mohl vydat následně rozhodnutí o nařízení zastavení prací, je nutné prokázat,

že stavba byla prováděna nebo odstraňována bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, již v okamžiku vydání výzvy. To je s ohledem na shora uvedené dle zdejšího soudu v nynější věci dostatečně prokázáno jak obsahem správního spisu, tak vyjádřením žalobce v průběhu správního řízení.

23. Je také třeba přihlídnout k tomu, že zatímco v případech vyjmenovaných v § 18q odst. 1 prováděcí vyhlášky se jeví provedení kontrolní prohlídky (součinnost se stavebníkem, přítomnost úředníků na stavbě, předložení příslušných listin) nanejvýš vhodným, v případě stavby bez příslušného povolení stačí stavebnímu úřadu zjistit, že probíhají stavební práce, a v rámci úřadu ověřit, zda pro stavbu vydal příslušná opatření. To stavební úřad evidentně učinil. Po vydání výzvy a před vydáním napadeného rozhodnutí poté stavební úřad provedl dvě kontrolní prohlídky stavby za účasti žalobce. Absence kontrolní prohlídky stavby před vydáním výzvy proto v nynější věci nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.
24. Podle žalobce měl stavební úřad při druhé kontrolní prohlídce také vyhodnotit, zda realizované práce byly provedeny v potřebném rozsahu a kvalitě. Zdejší soud se s tímto názorem neztotožňuje. V případě stavby bez patřičného opatření stavebního úřadu není nutné zjišťovat, zda byly práce provedeny v potřebném rozsahu a kvalitě. Takové okolnosti by stavební úřad zkoumal v případě kontrolní prohlídky povolené stavby. V nyní posuzované situaci musel stavební úřad zjišťovat pouze to, zda má stavebník k probíhajícím stavebním pracím příslušná opatření stavebního úřadu či nikoliv. To bezpochyby učinil.
25. Žalobce konečně namítá, že měl stavební úřad vydat prvostupňové rozhodnutí ihned po kontrolní prohlídce, při které zjistil, že žalobce postupuje v rozporu s výzvou k bezodkladnému zastavení prací, nikoliv až 9 měsíců poté. Toto prodlení ovšem nemůže mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalovaný navíc vysvětlil, že stavební úřad vyčkal s vydáním rozhodnutí do doby, než bude rozhodnuto v řízení o dodatečném povolení stavby. Tomuto postupu, který mohl být žalobci pouze ku prospěchu, zdejší soud nemá co vytknout.

V. Závěr a náklady řízení

26. Ze shora uvedených důvodů krajský soud žalobu zamítl dle § 78 odst. 7 s. ř. s. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl dle § 60 s. ř. s. Neúspěšný žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém

rozsahu

a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 25. ledna 2024

David Raus v.r.
předseda senátu