



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců JUDr. Davida Krysky a Mgr. Miroslava Makajeva ve věci

žalobce: **P. K.**
bytem X

proti
žalovanému: **Městský úřad Beroun**
sídlem Husovo náměstí 68, 266 01 Beroun

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného,

takto:

- I. Žaloba se odmítá co do požadavku na určení nezákonnosti výzvy žalovaného ze dne 6. 11. 2024, č. j. MBE/82946/2024/VYST-KrS, k účasti žalobce na kontrolní prohlídce pozemku a stavby.
- II. Ve zbytku se žaloba zamítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu třetího zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) doručenou e-mailem s uznávaným elektronickým podpisem dne 6. 12. 2024 domáhá určení nezákonnosti zásahů žalovaného, které spatřuje jednak ve výzvě žalovaného ze dne 6. 11. 2024, č. j.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

MBE/82946/2024/VYST-KrS, k účasti na kontrolní prohlídce objektu na žalobcově pozemku p. č. X2 v k. ú. X a obci X (dále jen „sporná stavba“), jednak v následném provedení této kontrolní prohlídky žalovaným dne 5. 12. 2024 v době od 12:55 do 13:42 hod.

Obsah žaloby

2. Žalobce uvedl, že na kontrolní prohlídku dorazili dvě kontrolní pracovnice žalovaného a starosta obce Vráž a postupovali konfrontačně. Kontrolující vrátily žalobci zapůjčenou dokumentaci sporné stavby a požadovaly vstup na oplocený pozemek a do sporné stavby, kterou žalobce považuje za „výrobnu“. „Při pohledu od vrat“ kontrolující určila, že se jedná o nepovolenou stavbu, která potřebuje legalizovat. Sdělila, že kontrola je k ověření, zda je sporná stavba výrobnou, nebo chatou. Žalobce učinil dotaz na parametry, které jsou předmětem kontroly. Kontrolující nejprve uvedla, že potřebuje ověřit, zda je sporná stavba výrobnou, aby mohla starostovi obce Vráž potvrdit vydání čísla evidenčního na základě žalobcovy žádosti. Žalobce tedy zpřístupnil sloupek s elektroměrem. Kontrolující však požadovala vstup do sporné stavby a chtěla vidět technické zařízení. Žalobce je tedy ukázal na fotografii. Následně chtěly kontrolující prověřit, zda má sporná stavba okna, výdech vzduchové ventilace, hromosvod a komín. Nepovažovaly ji za výrobnu.
3. Žalobce se domnívá, že kontrolní prohlídka nebyla legitimní. Poskytoval součinnost, ale kontrolující nebyly schopny uvést důvod kontroly. Bylo proto zbytečné umožnit jim vstup do sporné stavby, zejména když na pozemku provedl nákladná kultivační opatření. Spornou stavbu nemá problém zpřístupnit, ale až bude půda zpevněná travním drnem, odhadem v červnu, a až mu bude jasně sdělen předmět kontroly, která proběhne za účasti kompetentních osob. Na návštěvy není „výrobná“ uzpůsobena. Pokud se žalovaný pokoušel prokázat existenci toalety, žalobce poukazuje na to, že územní plán na dané ploše umožňuje výstavbu pohotovostních bytů. Podle žalobce tak chyběl zákonný a přezkoumatelný důvod pro kontrolní prohlídku. Kontrolující si navíc pořizovaly fotografie, mohlo by tedy dojít k vyzrazení zabezpečení sporné stavby.
4. Kontrolující vyzvala žalobce, aby požádal o dodatečné povolení sporné stavby. Nevzala ale v úvahu, že sporná stavba byla provedena v roce 2023 podle novely „Lex OZE I“ (pozn. soudu: žalobce má na mysli zákon č. 19/2023 Sb.), tj. ve volném režimu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „stavební zákon z roku 2006“). Kontrolující nakonec žalobci sdělila, že zahájí řízení o nařízení odstranění stavby.
5. Žalobce spatřuje nezákonnost zásahu v tom, že dokumentaci sporné stavby mu mohl žalovaný zaslat poštou, fotografie sporné stavby bylo možné si pořídit bez účasti žalobce a v tom, že účel sporné stavby měla obec Vráž doložen již v souvislosti s žalobcovou žádostí o přidělení evidenčního čísla (zažalováno pod sp. zn. 41 A 45/2024). Kontrolní prohlídkou vznikla žalobci škoda spočívající v psychické újmě, ztrátě času a dopravném. S věcí též souvisí žaloba projednávaná pod sp. zn. 41 A 4/2024, jejímž předmětem je vynětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Žalobce též odkázal na nařízení Rady (EU) 2022/2577, kterým se stanoví rámec pro urychlení zavádění energie z obnovitelných zdrojů, (dále jen „nařízení“), jež má zjednodušovat podmínky pro výstavbu výroben do 50 kW. Soud by se měl podle něj zabývat zejména výkladem čl. 4 odst. 3 nařízení, čl. II bodem 1 zákona č. 19/2023 Sb. (resp. důvodovou zprávou k tomuto ustanovení) a § 79 odst. 1 písm. v) stavebního zákona z roku 2006.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

6. Závěrem žalobce navrhl provést důkaz výsledky kontrolních pracovníků žalovaného a starosty obce Vráž.

Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný navrhl, aby byla žaloba jako nedůvodná zamítnuta. Kontrolní prohlídka sporné stavby nebyla provedena v rámci správního řízení, ale na základě podnětu obce Vráž ze dne 21. 10. 2024 k prověření sporné stavby kvůli tomu, že žalobce požádal obec o přidělení evidenčního čísla. Žalovaný připustil, že kontrolní prohlídku neměl provést s odkazem na § 227 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění účinném do 20. 12. 2024 (dále jen „stavební zákon z roku 2021“), ale s odkazem na stavební kontrolu podle § 291 a násl. stavebního zákona z roku 2021. Takové pochybení ale nepředstavuje natolik intenzivní zásah do veřejných subjektivních práv žalobce, aby vyžadoval soudní ochranu. Žalobce neprokázal, že by mu tímto pochybením byla způsobena škoda.

Replika žalobce

8. Žalobce potvrdil, že podal obci Vráž žádost o přidělení čísla evidenčního ke sporné stavbě. Kontrolní prohlídku proto považuje za postih za plnění povinností. Namítl též, že žalovaný coby obecný stavební úřad nevykonává působnost v oblasti obnovitelných zdrojů pod 100 MW, ta podle § 34 písm. a) bodu 3 stavebního zákona z roku 2021 náleží krajskému úřadu. Kontrola „výroby“ neměla být provedena také proto, že distributor již povolil její připojení do přenosové soustavy. Žalobce dále namítá, že mu prokazatelně vznikla škoda na ušlém výdělku, cestovním a ztrátě času. Výše škody bude předmětem dokazování v navazujícím řízení i s ohledem na další činnost žalovaného.

Podstatný obsah správního spisu

9. Žalovaný do správního spisu založil též kopie vybraných dokumentů z jiného svého spisu ve věci řízení o žalobcově žádosti o vydání společného povolení pro spornou stavbu ze dne 30. 5. 2022.
10. Na výkresech z projektové dokumentace je sporná stavba označena jako „*novostavba chaty X*“. Podle výkresů má být sporná stavba nepodsklepenou rekreační chatou s místnostmi v přízemí a podkrovím pod sedlovou střechou. Součástí výkresů nicméně ještě není fotovoltaická elektrárna. Žalobce také ve své tehdejší e-mailové korespondenci s žalovaným psal o chatě a takto také spornou stavbu posuzovaly dotčené správní orgány. Orgán územního plánování ve svém závazném stanovisku ze dne 17. 5. 2022 uvedl, že sporná stavba je v daném místě z hlediska územního plánu nepřípustná, protože přesahuje maximální výškové parametry stanovené pro stavby pro rodinnou rekreaci.
11. Právě s poukazem na nesouhlasné závazné stanovisko orgánu územního plánování proto dne 30. 5. 2022 žalovaný zamítl žádost žalobce o společné povolení pro spornou stavbu. Dne 22. 8. 2022 Krajský úřad Středočeského kraje zamítl žalobcovo odvolání na základě nesouhlasného závazného stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování, načež dne 31. 3. 2023 Krajský soud v Praze rozsudkem č. j. 51 A 63/2022-67 zamítl i žalobcovu žalobu proti rozhodnutí krajského úřadu. Žalobcovu kasační stížnost nakonec zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. 6. 2024, č. j. 2 As 128/2023-39. Kasační soud dospěl k závěru, že žalovaný nemohl vydat povolení pro spornou stavbu, která svými rozměry vybočovala z regulativů stanovených územním plánem.

12. Dne 21. 10. 2024 obec Vráž podala žalovanému podnět k prověření sporné stavby v souvislosti s žalobcovou žádostí o přidělení evidenčního čísla. Uvedla, že žalobce žádal o opětovné přidělení čísla objektu, který dříve stál na pozemku před jeho rozdělením na parcely p. č. X1 a p. č. X2. Podle místního šetření se na pozemku p. č. X2 nachází stavba, která dle plakátu na plotě má být energostavbou. Ke sporné stavbě obec neobdržela žádné dokumenty ani od žalovaného, ani od žalobce.
13. Dne 6. 11. 2024 žalovaný zaslal žalobci a obci Vráž „Výzvu k účasti na kontrolní prohlídce“. S odkazem na § 227 odst. 2 a § 292 odst. 3 stavebního zákona z roku 2021 svolal na 5. 12. 2024 ve 13:00 hod. schůzku v místě sporné stavby a poučil žalobce o právní úpravě vstupu kontrolujících na pozemky a do staveb včetně možnosti uložení pořádkové pokuty až do výše 50 000 Kč podle § 62 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).
14. Dne 5. 12. 2024 žalovaný sepsal protokol o „ústním jednání a ohledání na místě“ sporné stavby. Kromě dvou kontrolních pracovníků se jednání účastnil též žalobce a starosta obce Vráž. Žalovaný v protokolu uvedl, že žalobce odmítl pustit kontrolující a starostu na svůj pozemek a do sporné stavby. Žalovaný proto vyfotografoval spornou stavbu z veřejné komunikace. Popsal ji jako přízemní domek s podkrovím, hromosvodem a komínem. Na střeše jsou umístěny fotovoltaické panely. Žalobce do protokolu uvedl, že byl předvolán ke kontrolní prohlídce bez oznámení úkonů, které budou prováděny. Sporná stavba je podle něj výrobnou. Žalovaný neuvedl, co chce posuzovat, pouze se domáhá vstupu na soukromý pozemek. Žalobce mu zpřístupnil elektroměr v elektrickém sloupku, který monitoruje výrobu. Probíhá řízení o zápisu do katastru nemovitostí, na obec podal žalobu. Sporná stavba vznikla v roce 2023, kontrolující jej informovaly o možnosti dodatečného povolení. Žalobce provedl kultivaci zahrady a je doba vegetačního klidu, úřednice by to pošlapaly. Kontrolujícím ukázal fotografie zařízení výroby ve svém fotoaparátu. Starosta obce Vráž do protokolu uvedl, že žalobce obci předložil smlouvu na dodávku elektrické energie, ve které je uvedeno neexistující číslo, smlouva tak nemusí být platná.
15. Přílohu protokolu tvoří fotodokumentace sporné stavby. Na fotografiích je patrné, že kontrolující nevstoupily na pozemek žalobce a fotografovaly skrz drátěný plot. Rozestavěná sporná stavba odpovídá popisu v protokolu a v zásadě odpovídá výkresům doloženým žalobcem k jeho zamítnuté žádosti o společné povolení pro spornou stavbu, zatím nemá osazeny výplně otvorů (ty zakrývá plech) ani fasádu. Na části střechy jsou umístěny fotovoltaické panely.
16. Dne 7. 1. 2025 Krajský úřad Středočeského kraje požádal žalovaného o zaslání veškerých kopií písemností týkajících se staveb na pozemku p. č. X2 v souvislosti s žádostí žalobce o opatření proti nečinnosti Obecního úřadu Vráž ve věci jeho žádosti o přidělení čísla popisného pro stavbu výrobní energie z obnovitelných zdrojů.
17. Dne 13. 1. 2025 žalovaný sdělil Krajskému úřadu Středočeského kraje, že mu zasílá požadované písemnosti včetně protokolu o kontrolní prohlídce ze dne 5. 12. 2025.
18. Součástí předloženého správního spisu jsou též listiny ze spisu ve věci žádosti žalobce o přidělení evidenčního čísla sporné stavbě ze dne 15. 8. 2024. Z nich je patrné, že žalobce obci předložil provozní oznámení o provedení prvního paralelního připojení výrobní k distribuční soustavě ze dne 1. 8. 2024 pro výrobu na adrese „Vráž Y“. Mimo jiné je v něm uvedeno, že kontrola proběhla bez závad, že se jedná o fotovoltaickou elektrárnu na objektu,

ale současně i že nebyla umožněna prohlídka zařízení (přístupné bylo spínací/měřicí místo), že zařízení není v souladu se schválenou projektovou dokumentací a že nebylo provedeno porovnání zprávy o výchozí revizi se skutečným stavem. Dne 3. 9. 2024 obec žalobci sdělila, že mu není oprávněna evidenční ani jiné registrační číslo přidělit. Na jeho pozemku není stavebním úřadem oficiálně povolena žádná stavba. To, že původní záměr stavby rekreačního objektu nazval stavbou pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů, na věci nic nemění. Následně pak dne 27. 2. 2025 Krajský úřad Středočeského kraje usnesením nevyhověl žádosti žalobce o vydání opatření proti nečinnosti a ztotožnil se závěrem obce Vráž ze dne 3. 9. 2024, že evidenční číslo nelze přidělit nepovolené stavbě. V usnesení se mj. uvádí, že žalovaný dne 16. 12. 2024 oznámil zahájení řízení o odstranění sporné stavby jako nepovolené.

Posouzení žaloby soudem

19. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, že je věcně i místně příslušným soudem a napadená činnost žalovaného je zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Soud rozhodoval na základě skutkového stavu zjištěného ke dni vydání rozsudku (§ 87 odst. 1 s. ř. s.). Soud rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť žalobce s tímto postupem souhlasil a žalovaný nevyjádřil ve lhůtě stanovené soudem nesouhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Soud neprováděl žalobcem navržené dokazování výsledky kontrolních pracovníků žalovaného a starosty obce Vráž. Průběh kontrolní prohlídky je totiž v dostatečné míře patrný z obsahu správního spisu.
20. Soud dospěl k závěru, že podaná žaloba je nedůvodná.
21. V projednávané věci se jedná o deklaratorní zásahovou žalobu, kterou žalobce brojí proti již ukončenému zásahu žalovaného spočívajícímu především v provedení kontrolní prohlídky sporné stavby. Žalobce tedy nebyl povinen vyčerpat prostředky ochrany práv ve smyslu § 85 s. ř. s. a současně dodržel subjektivní dvouměsíční lhůtu pro podání žaloby ve smyslu § 84 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobu podal ihned následujícího dne po ukončení rozporovaného zásahu.
22. Soud se neztotožnil s obranou žalovaného, že provedení kontrolní prohlídky pozemku a sporné stavby nemůže představovat soudně přezkoumatelný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Z ustálené judikatury správních soudů totiž vyplývá, že soudně přezkoumatelným zásahem do veřejných subjektivních práv (§ 2 s. ř. s.) kontrolované osoby může být právě již samotné provádění kontrolní akce včetně případné úspěšné či neúspěšné snahy kontrolních pracovníků o vstupy na pozemky, do staveb, obydlí nebo provozoven kontrolovaných osob (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007-68, č. 1382/2007 Sb. NSS, ze dne 4. 6. 2014, č. j. 6 As 24/2014-69, nebo ze dne 6. 9. 2018, č. j. 4 As 105/2018-36, a zvláště pak usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS, dle kterého může být podle okolností nezákonným zásahem též zahájení a provádění daňové kontroly).
23. Pro posouzení aktivní žalobní legitimace není rozhodující prokázat, zda tím kontrolované osobě vznikla škoda nebo nemajetková újma, ani důvodnost žalobní argumentace jako takové. Žalobní legitimace v soudním řízení správním se odvíjí od plausibilního (připustitelného, myslitelného) dotčení veřejných subjektivních práv žalobce [srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2018, č. j. 10 As 336/2017-46, ze dne 28. 2. 2020, č. j. 6 As 104/2019-70, nebo ze dne

13. 8. 2020, č. j. 6 As 47/2020-75]. Závěr o tom, zda skutečně žalobce byl, či nebyl zkrácen, a nikoliv tedy jen, že je takové zkrácení pouze *plausibilní (připustitelné, myslitelné)*, je určující až pro závěr o důvodnosti, či nedůvodnosti žaloby. Žaloba tedy může úspěšná i tehdy, kdy žalobci sice nevznikla škoda nebo nemajetková újma, ale byl jinak zkrácen na svých právech, resp. zasažen ve své právní sféře v důsledku nezákonného zásahu žalovaného správního orgánu.

24. Jinými slovy již samotné provedení kontrolní prohlídky žalovaným je postačující, aby žalobce získal aktivní žalobní legitimaci k tomu brojít proti žalovanému zásahovou žalobou ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Pravdou je, že nesprávnost postupu kontrolního orgánu je možné kdykoliv později namítat ve vztahu k jakémukoliv správnímu rozhodnutí, které by bylo vydáno na podkladě kontrolního zjištění nebo v souvislosti s průběhem kontrolní akce (viz *per analogiam* usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014-55, č. 3566/2017 Sb. NSS). Takový postup má přednost s ohledem na zásadu subsidiarity, podle níž by měly správní soudy přezkoumávat především „finální akt“ veřejné správy v kontextu celého sporného případu, nikoliv toliko jednotlivé dílčí úkony k němu vedoucí. V některých případech proto lze dospět k závěru, že zásahová žaloba není přípustná. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 1. 2020, č. j. 10 Afs 304/2019-39, č. 3974/2020 Sb. NSS, vysvětlil, že „[p]ojetí správního soudu jako supervizora správního orgánu, průběžně monitorujícího sérií zásahových žalob (§ 82 s. ř. s.) postupy veřejné správy, je v rozporu se základními principy soudního řízení správního, především s principem subsidiarity (§ 5 s. ř. s.), jakož i s principem dělby moci.“ V tamním případě proto dospěl k závěru, že pomocí zásahové žaloby nelze samostatně přezkoumat jednotlivé úkony správce daně při daňové kontrole.
25. V případě kontrolní prohlídky pozemku a sporné stavby ale není pochyb o tom, že správní soud takovýto úkon může samostatně přezkoumat v režimu zásahové žaloby, neboť se jedná o zásah do soukromí, jehož případnou nelegálnost nelze vždy zcela zhojit při přezkumu správních rozhodnutí navazujících na kontrolní zjištění. Ta totiž vůbec nemusejí následovat.
26. Jiná je ovšem situace v případě výzvy, aby se žalobce jakožto kontrolovaná osoba zúčastnil kontrolní prohlídky. Ve věcech stavební kontroly judikatura např. tradičně zastává názor, že zásah do práv stavebníka nepředstavuje prozatím nezávazná výzva ke sjednání nápravy, nýbrž až rozhodnutí ukládající opatření k nápravě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2021, č. j. 10 As 248/2019-43).
27. V případě vstupů na pozemky a do staveb Krajský soud v Praze v usnesení ze dne 19. 9. 2017, č. j. 48 A 110/2017-11, v režimu předchozí právní úpravy stavebního zákona z roku 2006 dovodil, že zásah do práv kontrolované osoby představuje až rozhodnutí ukládající jí povinnost umožnit vstup kontrolujících na pozemek a do stavby. Nová právní úprava vstupů do staveb tento dualismus zachovala:
28. Podle § 292 odst. 3 stavebního zákona z roku 2021 *je povinen se na výzvu stavebního úřadu kontroly zúčastnit stavebník, a je-li to nezbytné, též vlastník stavby, hlavní projektant, projektant, zhotovitel, stavbyvedoucí a osoba vykonávající stavební dozor. Výzva musí být písemná a doručuje se do vlastních rukou s nejméně pětidenním předstihem. Ve výzvě musí být uvedeno, kdo, kdy, kam, v jaké věci a z jakého důvodu se má dostavit a jaké jsou právní následky v případě, že se nedostaví.*

29. Podle § 293 stavebního zákona z roku 2021 *může kontrolující při výkonu kontroly vstupovat v nezbytné míře na pozemek, na stavbu a do stavby pouze s vědomím jejich vlastníků; uvědomění vlastníka nevyžaduje písemnou formu* (odst. 1). Kontrolující může vstoupit na pozemek nebo do stavby i bez vědomí vlastníka.
30. Stavební zákon z roku 2021 tedy rozlišuje tři základní situace, které mohou nastat při vstupu kontrolujících na pozemek a do stavby: 1) vstup se souhlasem vlastníka, 2) vstup na základě rozhodnutí nařizujícího umožnit vstup po předchozím odporu vlastníka, 3) mimořádný vstup i bez souhlasu vlastníka a případně i s překonáním jeho odporu. Rozhodnutí stavebního úřadu podle § 293 odst. 6 stavebního zákona z roku 2021 je samozřejmě soudně přezkoumatelné (viz *per analogiam* rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2015, č. j. 4 As 215/2015-32, č. 3347/2016 Sb. NSS).
31. V projednávaném případě měl tedy žalobce v okamžiku vydání výzvy možnost volby, zda umožní kontrolujícím vstup do sporné stavby, nebo jim odepře tento vstup, a to buď v průběhu pokusu o zahájení kontroly, anebo distančně, např. písemným sdělením nesouhlasu. Pokud by v takové situaci žalovaný vydal rozhodnutí podle § 293 odst. 6 stavebního zákona z roku 2021, žalobce by proti němu mohl brojit a namítat jeho nezákonnost z důvodů, na které nyní poukazuje. Stejně tak, pokud by žalovaný přistoupil v případě nedostavení se žalobce k uložení pořádkové pokuty, měl by žalobce možnost bránit se u správního soudu žalobou proti rozhodnutí. Nebylo zároveň možné předjímat, zda kontrolující v nepřítomnosti žalobce shledají podmínky pro provedení kontroly v jeho nepřítomnosti, nebo zda se v takovém případě spokojí s prostým „pohledem z ulice“. Pokud by i přesto stavební kontrola proběhla v jeho nepřítomnosti, pak by teprve přicházela v úvahu zásahová žaloba, a to právě proti faktickému provedení kontroly, ale nikoliv proti samotné výzvě, jež je pouhým přípravným úkonem, který sám o sobě ještě do právní sféry žalobce nezasahuje. Jiná by byla situace tehdy, pokud by byl zásah do práv v návaznosti na zaslanou výzvu zjevně neodvratný (srov. např. situaci výzvy trestně stíhanému, aby se dostavil k odběru vzorku DNA a daktyloskopických otisků, již lze následně realizovat faktickým předvedením a odebráním vzorků i násilím, viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2022, č. j. 5 As 254/2019-49). V nynější věci ale žalobce nic takového netvrdil.
32. Soud proto žalobu částečně odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. v té části, ve které žalobce považuje za nezákonný zásah výzvy žalovaného ze dne 6. 11. 2024, č. j. MBE/82946/2024/VYST-KrS, k účasti žalobce na kontrolní prohlídce sporné stavby. Tento úkon žalovaného z povahy věci nemůže být nezákonným zásahem, jelikož přímo do právní sféry žalobce nezasahuje. Tak by tomu bylo teprve v případě navazujících úkonů žalovaného.
33. Soud se tedy věcně zabýval pouze průběhem kontrolní prohlídky sporné stavby dne 5. 12. 2024.
34. Pokud jde o právní povahu této prohlídky, je pravdou, že žalovaný ve výzvě ze dne 6. 11. 2024 odkázal na § 227 stavebního zákona z roku 2021 upravující kontrolní prohlídky staveb stanovené stavebním úřadem v rozhodnutí o povolení záměru, povolení odstranění stavby, rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, v zakazujícím opatření nebo v opatření k nápravě, ačkoliv se v projednávaném případě nejednalo o kontrolní prohlídku stavby v souvislosti se správním řízením. Ostatně správní řízení o žalobcově žádosti o společné povolení pro spornou stavbu bylo pravomocně ukončeno zamítnutím žádosti již dne 22. 8. 2022 a žalovaný je vedl ještě v režimu stavebního zákona z roku 2006. Ze správního spisu ani není Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

patrné, že by bylo vydáno nějaké rozhodnutí vyjmenované v § 227 odst. 1, jímž by byla žalobci uložena povinnost strpět kontrolní prohlídku. Tato chyba tedy nic nemění na tom, že žalovaný fakticky prováděl stavební kontrolu podle § 291 a násl. stavebního zákona z roku 2021. Na jeho postup se vztahoval též zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“), neboť na rozdíl od předchozí úpravy § 133 odst. 6 stavebního zákona z roku 2006 se výluka použití kontrolního řádu vztahuje pouze na kontrolu prováděnou podle § 227 (viz jeho odst. 4). Na stavební kontrolu podle § 291 a násl. stavební zákon z roku 2021 již zákaz aplikace obecné úpravy kontrolního řízení nevztahuje.

35. Soud přitom nemůže souhlasit se žalobní argumentací, dle které měla být kontrolní prohlídka nelegitimní. Uvážení žalovaného, zda provede kontrolní prohlídku sporné stavby, bylo samozřejmě omezeno nutností existence veřejného zájmu a případně též důvodného podezření na porušení právních předpisů (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 1 As 64/2011-83, a ze dne 24. 7. 2019, č. j. 2 As 5/2018-35). Právě takovéto důvodné podezření před zahájením kontrolní akce bezpochyby vyvstalo. Žalovanému totiž bylo z jeho úřední činnosti známo, že pravomocně zamítl žalobcovu žádost o společné povolení pro záměr stavby nápadně podobný sporné stavbě z důvodu jeho nesouladu s územním plánem obce Vráž. Jestliže se žalovaný z přípisu obce Vráž ze dne 21. 10. 2024 dozvěděl, že žalobce takový záměr patrně i přesto bez jakéhokoliv povolení realizoval a nyní pro něj žádá o přidělení evidenčního čísla se záminkou, že se jedná o výrobu elektřiny, s ohledem na zásadu legality musel konat a takto vzniklé důvodné podezření musel řádně prověřit.
36. Neobstojí námitka, že žalovaný mohl toliko vrátit žalobci projektovou dokumentaci poštou, vycházet z jeho žádosti o přidělení evidenčního čísla a případně spornou stavbu vyfotografovat bez účasti žalobce. Kontrolní prohlídku v místě samém totiž nelze bez dalšího nahradit prostým písemným vysvětlením kontrolované osoby nebo poukazem na již existující spisový materiál, neboť podstatou kontrolní činnosti je zjišťování skutečného a aktuálního stavu věcí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2021, č. j. 9 As 98/2021-26). Podle § 9 písm. e) kontrolního řádu je navíc kontrolující povinen „*umožnit kontrolované osobě účastnit se kontrolních úkonů při výkonu kontroly na místě, nebrání-li to splnění účelu nebo provedení kontroly*“. Ke zkrácení žalobcových procesních práv by tedy došlo právě provedením kontrolní prohlídky sporné stavby bez umožnění jeho přítomnosti (např. pořízením fotografií z veřejného prostranství), neboť by byl připraven o možnost podat na místě potřebná vysvětlení. Stejně tak by žalovaný neměl možnost podrobnějšího šetření, jelikož teprve bližším prozkoumáním sporné stavby (a nikoliv jen elektroměrného sloupku) by mohl postavit najisto, zda lze celou spornou stavbu skutečně považovat za (slovy žalobce) výrobu energie z obnovitelných zdrojů, anebo zda ve skutečnosti není výroba pouze instalována na nepovolené stavbě, o které přísluší rozhodovat žalovanému.
37. Žalobce jako kontrolovaná osoba proto byl povinen umožnit kontrolnímu orgánu, aby se sám přesvědčil, zda se v daném místě nachází předmět podléhající jeho kontrolní pravomoci. Kontrolní orgán může v kontrole pokračovat až do okamžiku, kdy získá dostatečně informace, které mu umožní vyhodnotit zákonnost jeho postupu a případně kontrolní akci ukončit z důvodu prokazatelné neexistence předmětu kontroly (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2014, č. j. 6 As 24/2014-69, nebo ze dne 6. 9. 2018, č. j. 4 As 105/2018-36). Kontrolovaná osoba může odepřít kontrolnímu orgánu součinnost či dokonce vykázat kontrolujícího pouze tehdy, pokud koná zcela zjevně mimo svou pravomoc a Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

působnost, nebo pokud je výkon kontrolní pravomoci zjevně šikanózní a nesleduje ochranu veřejného zájmu (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 11. 2000, sp. zn. 28 Ca 38/2000, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, č. j. 6 As 87/2019-34). Stále totiž platí závěry Ústavního soudu v usnesení ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 263/97, č. 1/1998 USu., že „[o]bčané jsou povinni se podrobit výkonu pravomoci veřejného činitele bez ohledu na vlastní soukromý názor. Jsou-li přesvědčeni, že tímto jednáním bylo porušeno jejich právo či jim byla způsobena škoda, mohou se proti takovému postupu veřejného činitele bránit jiným, a to zákonným způsobem. Ústava České republiky, Listina základních práv a svobod, ani žádná jiná právní norma nepřipouští, aby občané nejprve hodnotili zákonnost postupu veřejných činitelů a teprve na základě toho jejich pokynů uposlechli nebo neuposlechli.“ Odepření součinnosti kontrolnímu orgánu je proto vždy až krajní možností.

38. V projednávaném případě proto neobstojí tvrzení žalobce o tom, že sporná stavba je „výrobnou“ elektrické energie a podle § 34 písm. a) bod 3 stavebního zákona z roku 2021 mohl kontrolu provést pouze krajský úřad. I kdyby se jednalo o takovou „výrobnou“, tak žalovaný měl stále pravomoc se o její povaze sám přesvědčit a případně o věci informovat věcně příslušný kontrolní orgán postupem podle § 25 kontrolního řádu z důvodu své věcné nepříslušnosti.
39. Z fotodokumentace ve správním spise se nadto jeví, že sporná stavba je skutečně spíše rekreační chatou vybavenou fotovoltaickými panely než „výrobnou“ elektřiny, jež by s ohledem na svůj rozsah, význam pro distribuční soustavu, nebezpečí plynoucí pro okolí z jejího provozu či jiných vážných důvodů vyžadovala neustálý dohled, a proto i realizaci pohotovostního bytu správce (ostatně shodně povahu sporné stavby posoudil Krajský soud v Praze i v rozsudku ze dne 25. 6. 2025, č. j. 41 A 45/2024-56, a *de facto* i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 5. 2025, č. j. 6 As 2/2025-38, navazujícím na řízení vedené před Krajským soudem v Praze pod sp. zn. 41 A 4/2024). Zásadní indicií v tomto směru je též skutečnost, že sporná stavba je co do umístění a vnějších rozměrů provedena v podstatě shodně jako dříve pro rozpor s územním plánem nepovolený záměr, což je patrné z porovnání fotografií z kontrolní prohlídky, resp. geometrického zaměření stavby předloženého obci s výkresy projektové dokumentace rekreační chaty založené ve správním spise.
40. Žalovaný jakožto obecní úřad obce s rozšířenou působností tak byl v pozici obecního stavebního úřadu příslušný k provedení stavební kontroly sporné stavby, u níž měl pochyby o tom, zda se nejedná o stavbu rekreační chaty. Stejně tak nelze žalovanému vytýkat nesprávné složení kontrolní skupiny, k níž byl přizván starosta obce Vráž.
41. Podle § 292 odst. 1 věty první a druhé stavebního zákona z roku 2021 *stavební úřad provádí kontrolu za účelem zajištění ochrany veřejných zájmů chráněných tímto zákonem. Na podnět dotčeného orgánu zahájí stavební úřad kontrolu vždy.*
42. Přestože obec udělující evidenční číslo stavbě podle § 31 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů není dotčeným orgánem ve smyslu § 136 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) nebo zvláštní úpravy stavebního zákona z roku 2021, žalovaný postupoval v souladu se zásadou dobré správy, když se rozhodl spornou stavbu prověřit a kontrolní zjištění sdělit obci Vráž (§ 25 odst. 3 kontrolního řádu). Ostatně stavební zákon z roku 2021 v některých případech počítá s nutností uvádět evidenční číslo nebo číslo popisné přidělené dané stavbě. Pochybením žalovaného není ani to, že se kontrolní prohlídka účastnil též starosta obce Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

Vráž, byť mu měl být ze strany žalovaného výslovně přiznán statut přizvané osoby ve smyslu § 6 kontrolního řádu, tj. „pomocného kontrolujícího“ (v protokolu jsou žalobce a starosta nepřesně označeni jako účastníci řízení, přestože kontrola není správním řízením, jak plyne z definice v § 9 správního řádu). S přizváním další osoby ostatně výslovně počítá i stavební zákon z roku 2021 v § 293 odst. 3 a 6. Možnost uvážení stavebního úřadu při určení okruhu účastníků kontrolní prohlídky již v minulosti potvrdila judikatura (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 11. 2014, č. j. 62 A 69/2013-230).

43. Ohledně samotného průběhu kontrolní prohlídky dne 5. 12. 2024 soud předně nepovažuje za věrohodná tvrzení žalobce o konfrontačním chování kontrolujících. Z protokolu o kontrolní prohlídce nevyplývají žádné pochybnosti o tom, že kontrolující žalobci srozumitelně vysvětlili smysl kontrolní akce spočívající v prověření, zda sporná stavba není nepovolenou stavbu, vůči níž by bylo eventuálně nutné zahájit řízení o nařízení odstranění nepovolené stavby. Případný požadavek úředních osob, aby jim byl umožněn výkon jejich pravomoci, by nebylo možné považovat za konfrontační jednání, a to ani pokud by byl doprovázen pohrůžkou použití zákonem předpokládaných pořádkových pravomocí pro případ nespolupráce kontrolovaného subjektu. Konfrontačním jednáním není upozornění na možné procesní postupy, které lze v dané právní situaci využít, pokud již pohled zveněšku vyvolával zásadní pochybnosti o přiléhavosti právní kvalifikace stavby ze strany žalobce, který navíc bránil úředním osobám v prověření oprávněnosti tohoto vnějšího dojmu řádnou prohlídkou sporné stavby. Úřední osoby sice musí zachovávat zdvořilost (srov. § 4 odst. 1 správního řádu), ale to neznamená, že by neměly být, pokud nelze jinak, ve svých požadavcích důrazné a asertivní.
44. Naopak žalobcem ručně psané vyjádření v protokolu o prohlídce obsahuje výsměšná či zcela nepřiměřená prohlášení např. o tom, že ještě neprovedl vánoční úklid a že by mu úřednice pošlapaly zahradu v období vegetačního klidu. Totéž do jisté míry ostatně nyní platí i pro tón a použité formulace v nyní podané žalobě a replice. Např. k dotazu soudu, zda žalobce souhlasí s rozhodnutím bez nařízení ústního jednání, žalobce odvětil, že „[v]ěc *není vůbec komplikovaná a projednat ji by měla zvládnout i blondatá absolventka dvousemestrálního studia v oboru právo na Fakultě právnické Západočeské univerzity*.“ Jeví se tedy, že je to naopak žalobce, kdo má konfrontační styl komunikace v oblibě a není schopen se držet elementárních zásad slušnosti v úředním styku.
45. Jestliže kontrolující v reakci na nesouhlas žalobce se vstupem na jeho pozemek a do sporné stavby, mu tuto povinnost neuložily, ač k tomu byly oprávněny, a spokojily se prohlídkou sporné stavby včetně pořízení její fotodokumentace provedly výlučně z veřejně přístupných pozemků, tím spíše v tom nelze spatřovat neoprávněný zásah do právní sféry žalobce. Z fotodokumentace je jasné patrné, že fotografie byly pořizovány skrz drátěný plot. V žádném případě nedošlo ke vstupu na nemovitosti žalobce v rozporu s § 293 stavebního zákona z roku 2021, neboť k němu nedošlo vůbec. Pořízení fotodokumentace předmětu kontroly pak plně odpovídá pravomoci kontrolujícího pořizovat obrazové nebo zvukové záznamy podle § 8 písm. d) kontrolního řádu. Stavební úřady běžně provádějí různé namátkové pochůzky a obhlídky staveb, při kterých nevstupují přímo na pozemek nebo do stavby, nýbrž toliko pořizují fotografie z veřejně přístupných prostranství (zpravidla se jedná o úkony předcházející kontrole ve smyslu § 3 kontrolního řádu). Z okolností nynějšího případu vyplývá, že fotodokumentace byla pořízena v souladu se smyslem kontrolní akce, kterým bylo prověření podezření na existenci nepovolené stavby.

46. Na žalobcově tvrzení nebo spíše výmluvě, že sporná stavba je „výrobnou“, je paradoxní, že by v takovém případě byl povinen bez dalšího umožnit kontrolujícím vstup do sporné stavby podle § 293 odst. 1 a 4 stavebního zákona z roku 2021, neboť podnikatelské a hospodářské stavby nepožívají stejně vysokou míru ochrany soukromí jako je tomu v případě obydlí, které neslouží k podnikání nebo hospodářské činnosti. V takovém případě by v žalobě popsané jednání bylo přestupkem podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, za který by mohla být žalobci podle § 15 odst. 2 kontrolního řádu uložena pokuta až do výše 500 000 Kč z důvodu neposkytnutí požadované součinnosti žalovanému kontrolnímu orgánu (poučení o možnosti uložit pořádkovou pokutu do výše 50 000 Kč podle § 62 správního řádu ve výzvě ze dne 6. 11. 2024 je nesprávné, neboť nepočítá s použitím kontrolního řádu).
47. Žalobce rovněž rozporoval některá kontrolní zjištění, a to především závěr žalovaného, že sporná stavba je nepovolenou stavbou, vůči které je namístě zahájit řízení o nařízení odstranění nepovolené stavby. Dle ustálené judikatury však kontrolními zjištěními nedochází k zásahu do práv ve smyslu § 82 s. ř. s., a proto je nelze přezkoumat v řízení o zásahové žalobě. Zásah do práv představuje až případné správní rozhodnutí nebo jiný závazný úkon správního orgánu vydaný na podkladě kontrolního zjištění, a proto je podání žaloby přípustné až proti tomuto navazujícímu úkonu a po vyčerpání prostředků ochrany práv uvnitř veřejné správy. Protokoly o kontrole, sdělení o vypořádání námitek proti kontrolnímu zjištění apod. samostatně soudně přezkoumatelné nejsou (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 As 11/2011-74, č. 2457/2012 Sb. NSS, nebo ze dne 20. 4. 2018, č. j. 4 Ads 78/2018-53, nebo usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2022, č. j. 10 A 65/2022-9). Soud se proto důvodností těchto námitek nezabýval.
48. Stejně tak soud nemohl podat výklad norem týkajících se povolování fotovoltaických elektráren a souvisejících staveb (nařízení, zákon č. 19/2023 Sb. atd.), neboť by tím nepřipustně předjímal závěry (nejen) žalovaného v případných řízeních navazujících na nynější kontrolní zjištění. Pro věc je rozhodující, že žalovaný byl oprávněn si kontrolou na místě ověřit, zda sporná stavba opravdu odpovídá tomu, jak ji žalobce popisuje.

Závěr a náklady řízení

49. Vzhledem k tomu, že uplatněné žalobní námitky jsou nedůvodné, soud žalobu ve zbylém rozsahu namítajícím nezákonnost samotné kontrolní prohlídky podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl.
50. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl v řízení úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 30. září 2025

Mgr. Ing. Petr Šuránek v. r.
předseda senátu