



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudkyň Mgr. Lenky Krupičkové a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Mgr. P. K.**, zastoupený Mgr. Vilémem Kinem, advokátem se sídlem Trojská 334/50, Praha 8, proti žalovanému: **Městský úřad Beroun**, se sídlem Husovo náměstí 68, Beroun, o ochraně před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2025, č. j. 54 A 82/2024-33,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je vlastníkem pozemku parc. č. XA v katastrálním území obce V., jehož součástí je stavba. Písemností ze dne 6. 11. 2024 žalovaný vyzval žalobce k účasti na kontrolní prohlídce této stavby s datem konání dne 5. prosince téhož roku. Kontrola zaměřená na zjištění povahy stavby pak v oznámeném termínu proběhla za účasti žalobce, dvou kontrolujících a starosty obce.

[2] Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) se žalobce domáhal určení, že kontrolní prohlídka stavby, jakož i předešlá výzva k účasti na ní ze dne 6. 11. 2024, jsou nezákonnými zásahy. Žalobce považuje kontrolu

za nelegitimní, neboť účel stavby byl kontrolujícím dostatečně znám. Nebylo tedy nutné jim umožnit vstup na pozemek a žalobce jej také neumožnil. Dokumentaci ke stavbě, která mu byla v průběhu kontrolujícími předána, nadto bylo možné zaslat poštou. Stejně tak podle žalobce nebyla nutná ani jeho účast jen pro účely pořízení fotografií stavby. V souvislosti s účastí na kontrolní prohlídce vznikla žalobci rovněž majetková a duševní újma.

[3] Krajský soud napadeným rozsudkem žalobu jednak odmítl jako nepřipustnou, a sice v části, v níž mířila proti výzvě k účasti při kontrolní prohlídce. Posoudil ji jako toliko úkon, který sám o sobě do práv jednotlivce zasáhnout nemůže. Krajský soud v této souvislosti odkázal na související judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž zásah do práv jednotlivce představuje teprve rozhodnutí, jímž by mu byla uložena povinnost umožnit vstup na pozemek, resp. do stavby. Vznikla-li žalobci v důsledku povinnosti zúčastnit se kontroly majetková či duševní újma, je pak podle krajského soudu již otázkou věcného posouzení žaloby.

[4] V části, v níž žaloba zněla na určení nezákonnosti kontrolní prohlídky, ji krajský soud posoudil věcně a jako nedůvodnou zamítl. Zdůraznil, že provedení kontrolní prohlídky může představovat soudně napadnutelný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., byť jde o dílčí úkon, jehož zákonnost může být posouzena i v rámci přezkumu finálního aktu. Krajský soud předně poukázal na nesprávnost odkazu učiněného žalovaným ve výzvě k účasti na kontrolní prohlídce. Ta ve skutečnosti neprobíhala podle ustanovení § 227 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „stavební zákon“), neboť toho času žalovaný nevedl se žalobcem správní řízení. Na postup žalovaného proto dopadala úprava stavební kontroly podle § 291 stavebního zákona. Nepřisvědčil však námitce, podle níž prohlídka nebyla legitimní. Žalovaný měl totiž důvodné podezření, že žalobce porušil právní předpisy realizací dříve již pravomocně nepovolené stavby. Postupoval přitom na základě informací získaných ze své úřední činnosti. Kontrolu přitom nelze nahradit jen pouhým čerpáním z obsahu již existujícího spisového materiálu, jak namítal žalobce. Právě takovým postupem by byl žalobce poškozen na svém právu na kontrole participovat.

[5] Krajský soud také konstatoval, že v daném případě existovala důvodná pochybnost, že kontrolovaná stavba není výrobnou energií z obnovitelných zdrojů, nýbrž rekreační chatou. Vzhledem k tomu měl žalovaný jakožto obecní stavební úřad příslušnost k provedení kontroly. Nezákonnou pak nebyla ani účast starosty obce Vráž při kontrolní prohlídce, byť měl být v protokolu uveden jako přizvaná osoba, nikoli jako účastník řízení. Krajský soud rovněž nepřisvědčil námitce, že se kontrolující osoby chovaly konfrontačně. K dotčení práv žalobce nemohlo dojít tím spíše, že kontrolující osoby na předmětný pozemek vůbec nevstoupily a v souladu s kontrolním řádem pořídily fotografie objektu pouze z přilehlé ulice.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s. Navrhl, aby kasační soud rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

pokračování

[7] Stěžovatel namítal, obdobně jako v předešlé žalobě, že stavebním úřadem příslušným pro povolování stavby výrobní z obnovitelných zdrojů energie je krajský úřad. Žalovaný naproti tomu v této věci nemá žádnou působnost, při kontrole proto jednal svévolně a v rozporu se zákonem. Kontrolující osoby podle stěžovatele během prohlídky budily dojem, že nejsou s to stavbu rekreační chaty od výrobní elektrické energie odlišit. Vzhledem k tomu byla kontrolní prohlídka neúčelná.

[8] Postup žalovaného byl podle stěžovatele dále v rozporu se zákonem, neboť v době kontrolní prohlídky nebylo ještě pravomocně rozhodnuto o již dříve podané námitce podjatosti. Stěžovatel také nebyl povinen umožnit vstup na pozemek, neboť takový postup v daném případě vybočoval z mezí působnosti žalovaného vymezené stavebním zákonem. Nadto bylo i soudní řízení zatíženo procesní vadou, neboť krajský soud neprovedl důkazy výsledkem osob, které byly kontrolní prohlídce přítomny. Nedostatečné je také odůvodnění napadeného rozsudku, neboť se v něm krajský soud nezabýval povahou posuzované stavby jakožto výrobní, ačkoli to je klíčové pro posouzení, zda žalovaný svým jednáním nepřekročil svou působnost.

[9] Stěžovatel se také neztotožnil s odmítavým rozhodnutím krajského soudu ve vztahu k napadené výzvě k účasti na kontrolní prohlídce. Měl za to, že tato výzva představovala implicitní uložení povinnosti dostavit se na místo v určitý čas a obsahovala poučení o hrozbě pořádkové pokuty pro případ, že se jí adresát nepodrobí.

[10] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou a proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Vady, kterými by byl povinen se zabývat i bez návrhu, byly součástí kasačních námitek.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Kasační soud předně zkoumal zákonnost napadeného rozsudku v části, v níž krajský soud odmítl žalobu na určení nezákonnosti výzvy k účasti na kontrolní prohlídce. Zákon obecně charakterizuje soudní ochranu před nezákonným zásahem jako podpůrný prostředek před nezákonným, zejména faktickým, konáním nebo nekonáním správního orgánu, proti němuž není efektivní obrany prostředky plynoucími z úpravy postupů ve veřejné správě (§ 82, § 85 s. ř. s.). Zásahová žaloba je dále podle ustálené judikatury podpůrným prostředkem i ve vztahu k ostatním žalobním typům ve správním soudnictví (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, nálezením ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, Ústavního soudu však posléze pro jiné důvody zrušený). Rozšířený senát však v citovaném rozhodnutí současně připustil, že věcné projednání zásahové žaloby je vyloučeno v případech, v nichž je zjevné a nepochybné, že o nezákonný zásah z povahy věci jít nemůže.

[14] To, zda autoritativní pokyn správního orgánu, zvláštními zákony často označovaný jako výzva, má již ze své podstaty kvalitu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., záleží především v následcích, které jeho adresátovi v jeho právní sféře způsobuje, nebo mu bezprostředně a nevyhnutelně způsobit může. Zásah do veřejných subjektivních práv musí mít proto již pojmově určitou intenzitu a musí působit přímo (srov. také rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2022, č. j. 10 As 25/2020-61).

[15] Žalovaný v projednávaném případě postupoval při výkonu stavební kontroly podle § 292 odst. 3 stavebního zákona. Podle něj platí, že *„[n]a výzvu stavebního úřadu je povinen se 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.“*

[16] Účelem této úpravy je zajistit součinnost stavebníka (a případně dalších osob) při stavební kontrole, s níž může být spojena také prohlídka stavby. Vydání a doručení výzvy samotné však bez dalšího nerezultuje v jakýkoli zásah do právní sféry jejího adresáta. Ustanovení § 10 odst. 2 kontrolního řádu, jež na kontrolu ve věcech stavebního řádu dopadá podpůrně (srov. § 1 odst. 1 kontrolního řádu), stanoví, že *„[k]ontrolovaná osoba je povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost a podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá.“* Výzva tedy adresátovi nezakládá jakoukoli novou právní povinnost. Svěřuje-li totiž stavební zákon stavebnímu úřadu pravomoc stavebníka vyzvat k účasti při stavební kontrole (resp. prohlídce stavby), jde toliko o konkretizaci kontrolním řádem již beztak obecně stanovené povinnosti kontrolované osoby poskytnout kontrolujícímu potřebnou součinnost. (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2016, č. j. 9 As 218/2016-63).

[17] Ani následná neúčast vyzvaného ostatně automaticky neimplikuje zásah do jeho právní sféry, neboť neznamená, že se prohlídka bez jeho účasti neobejde a stejně tak bez dalšího neuděluje kontrolujícímu oprávnění vstoupit na pozemek. O tom svědčí, jak správně poznamenal krajský soud, navazující ustanovení § 293 stavebního zákona, které podmiňuje oprávnění vstoupit na pozemek (do stavby) bez vědomí či souhlasu vlastníka naléhavými bezpečnostními důvody a umožňuje pro případ odporu vlastníka umožnění vstupu nařídit. Ovšemže ani zde nelze úplně vyloučit možnost uložení pořádkové pokuty k vynucení stavebníkovy součinnosti [§ 62 odst. 1, písm. c) správního řádu ve spojení s § 28 kontrolního řádu]. Ta však může nastoupit teprve tehdy, pokud se stavebník na výzvu nedostaví a bude-li stavební úřad mít jeho účast za zcela nezbytnou.

[18] Pro posouzení přípustnosti zásahové žaloby přitom není významné, že je adresát za nevyhovění výzvě ohrožen stíháním za správní delikt - v daném případě za přestupek podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, jehož skutková podstata záleží v neposkytnutí potřebné součinnosti kontrolovanou osobou. Ani tento následek totiž není s vydáním výzvy bezprostředně spojen, nadto je rozhodnutí o přestupku úkonem, který podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví (§ 65 s. ř. s.). Kasační soud

pokračování

v případě obdobně konstruované výzvy k odstranění zjištěných nedostatků podle ustanovení § 134 odst. 4 předchozího stavebního zákona z roku 2006 (zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, účinný do 1. 1. 2024), již ostatně judikoval, že „[s]právní soudy poskytují ochranu podle § 82 s. ř. s. pouze proti zásahům do konkrétních subjektivních práv, tato ochrana nemůže být poskytnuta v případě pouhého pocitu nejistoty či ohrožení, jakkoliv oprávněnému, z hrozícího postihu“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2023, č. j. 4 As 77/2023-22). Stěžovateli lze tedy přisvědčit jen potud, že by v případě nerespektování výzvy mohl být ohrožen sankcí, to však ještě předmětnou výzvu zásahem nečiní.

[19] Lze se tedy ztotožnit s názorem krajského soudu, který na výzvu ve smyslu § 292 odst. 3 stavebního zákona nahlíží jako na určitý přípravný úkon kontroly stavby. Kasační soud proto ve shodě s ním uzavírá, že předmětná výzva nemůže mít již pro svou povahu kvalitu zásahu ve smyslu § 82 odst. 1 s. ř. s.

[20] Žalobu bylo proto v této části třeba odmítnout. Nelze v této souvislosti zcela přehlédnout pochybení krajského soudu, který žalobu odmítl pro nepřipustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Jak ovšem potvrzuje shora citovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, plausibilní tvrzení nezákonného zásahu je samostatnou podmínkou řízení [(§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Procesní důsledky jinak správného závěru o povaze výzvy podle § 292 odst. 3 stavebního zákona jsou však totožné. Tato vada proto nemohla vyústit v nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[21] Nejvyšší správní soud dále posuzoval důvodnost kasační stížnosti, pokud směřovala proti zamítavému rozhodnutí o žalobě na nezákonnost kontrolní prohlídky.

[22] Předně nemohl přisvědčit namítané nepřezkoumatelnosti rozsudku, kterou stěžovatel spatřoval v tom, že krajský soud nezkoumal povahu výrobní energie z obnovitelných zdrojů. Stěžovateli lze v tomto ohledu dát jistě za pravdu, že se krajský soud touto otázkou nikterak nezabýval. Pro posouzení zákonnosti žalovaného zásahu však nebyla relevantní. Žalovaný v řízení před krajským soudem tvrdil a doložil, že posuzovaná stavba v mnoha ohledech odpovídala stavbě, o jejíž povolení stěžovatel v minulosti již neúspěšně žádal. To ostatně stěžovatel doposud nikterak nerozporoval. Již tato skutečnost je způsobilým podnětem k tomu, aby byla kontrola stavby zahájena. Právě takovou argumentací se s namítaným nedostatkem účelnosti předmětné kontroly vypořádal i krajský soud. Zkoumání otázky zákonných parametrů výrobní z obnovitelných zdrojů energie se tak jeví jako zcela nadbytečné.

[23] Právě potvrzení či vyvrácení pochybnosti, není-li předmětná stavba rekreačním objektem, jehož realizace v minulosti nebyla povolena pro rozpor s územně plánovací dokumentací, představovalo legitimní účel kontroly a ve svém důsledku sloužila ochraně veřejného zájmu na dodržování stavební kázně (srov. § 292 odst. 1 první větu stavebního zákona). Jako na nezákonnou pak nelze na kontrolu pohlížet jen pro subjektivní přesvědčení stěžovatele, že kontrolující neměly dostatečné odborné znalosti charakteristik výrobní z obnovitelných zdrojů. Těch totiž ani nebylo třeba. Se stěžovatelem proto nelze souhlasit, namítal-li, že kontrola postrádala účel.

[24] Kasační soud se se stěžovatelem také neztotožnil v závěru, že žalovaný při provádění kontroly překročil zákonem vymezenou působnost, neboť výrobu z obnovitelných zdrojů energie je oprávněn kontrolovat pouze krajský úřad. Nutno předeslat, že žalovaný je jakožto obecní úřad obce s rozšířenou působností stavebním zákonem funkčně vymezen jako obecní stavební úřad [(§ 30 odst. 1 písm. a) stavebního zákona)]. I jemu přísluší vykonávat kontrolu ve věcech stavebního řádu [(§ 34a odst. 1 písm. b) stavebního zákona)]. Působnost stavebních úřadů v oblasti kontroly není bezbřehá a stavební zákon ji dále v ustanovení § 291 stavebního zákona, podle něhož „[s]tavební úřady kontrolují plnění povinností vyplývajících z tohoto zákona, jiných právních předpisů v mezích jejich působnosti a z rozhodnutí a opatření obecné povahy vydaných podle tohoto zákona.“ Nelze si sice nepovšimnout jisté vágnosti citovaného ustanovení, na niž již poukázala i literatura (Vedral, J. *K úpravě kontroly v novém stavebním zákoně*, Správní právo č. 3-4/2025, str. 268; shodně také Bursíková, L., Korbel, F., Černý, P., Lachmann, M., Roztočil, A., Bohadlo, D. a kol. *Stavební zákon*, 1. vydání Praha, C. H. Beck 2025, s. 2193 - 2195). Ve shodě s ní však lze mít alespoň za to, že věcná působnost v oblasti kontroly je podle této právní úpravy vázána na obecnou věcnou působnost jednotlivých typů stavebního úřadů, jak je vymezena v § 30 až § 35 stavebního zákona. Jiný výklad tohoto ustanovení by ostatně odporoval obecné zásadě vzájemného souladu všech postupů jako principu dobré správy (srov. § 8 odst. 1 správního řádu).

[25] Žalovaný je obecním stavebním úřadem s tzv. zbytkovou působností. Provádí proto kontrolu v oblasti těch záměrů, které nespádají do působnosti ostatních stavebních úřadů. Vzhledem ke zvláštní působnosti krajského úřadu k rozhodování ve věcech výroben z obnovitelných zdrojů energie [§ 34 písm. a) bod 3 stavebního zákona] bude krajský úřad kontrolním orgánem rovněž ohledně těchto záměrů. Uvedené však přirozeně neznamená, že by stavební úřad nebyl oprávněn kontrolovat stavbu, o níž důvodně předpokládá, že svou povahou do jeho kontrolní kompetence náleží, pochybuje-li současně o jejím souladu s veřejným stavebním právem. Interpretace, kterou v tomto směru obhajuje stěžovatel, by ve svém důsledku znamenala, že i v situacích, v nichž je povaha stavebního záměru objektivně sporná, by stavební kontrola ani následný výkon dozorových opatření stavebních úřadů vůbec nepřipadal v úvahu. Takový závěr je ovšem absurdní. Pakliže žalovaný prováděl stavební kontrolu s cílem posoudit, zda xje předmětná stavba rekreační chatou (to ostatně stěžovatel sám připustil), jednal plně v mezích své věcné působnosti. K témuž závěru dospěl i krajský soud.

[26] Nedůvodná je i námitka směřující proti neprovedení důkazů navrhovaných stěžovatelem v řízení před krajským soudem. Soud návrhu důkazu výsledkem kontrolujících osob a přizvaného starosty obce nevyhověl s tím, že průběh kontrolní prohlídky dostatečně zachytil již na místě pořízený protokol a kasační soud se s tímto zdůvodněním ztotožňuje. Především není zřejmé, k jaké pro věc relevantní skutečnosti by měli být svědci vyslechnuti, neboť k jaké konkrétní skutečnosti by měli vypovídat, stěžovatel v žalobě nijak nevysvětlil. Podle jakých kritérií kontrolující osoby hodlaly posuzovat povahu předmětné stavby (alespoň takto účelnost důkazních návrhů stěžovatel zdůvodnil v kasační stížnosti), pak není z hlediska namítané nezákonnosti zásahu významné, neboť rozpor kontroly se zákonem stěžovatel spatřoval v nedostatku působnosti a pravomoci a v tom, že prohlídka nebyla legitimní, resp. nebyla nutná. V protokolu zachycený průběh kontroly (neumožnění vstupu na pozemek, důvody, pro které jej stěžovatel neumožnil, vyjádření a podpisy přítomných

pokračování

osob atd.) přitom účastníci řízení před krajským soudem nikterak nerozporovali a nadto její zásadní okolnosti v soudním řízení v zásadě shodně popsali. Krajský soud proto postupoval správně, když důkazní návrhy nepřipustil a tento postup zdůvodnil (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004-89).

[27] Namítal-li konečně stěžovatel, že stavební kontrola proběhla, aniž by bylo pravomocně rozhodnuto o jím podané námitce podjatosti, nelze opominout, že tuto námitku v předešlém řízení před krajským soudem neuplatnil. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. přitom platí, že „[k]asační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.“ Kasační námitka tedy není přípustná, protože jde v daném případě o důvod, který stěžovatel neformuloval již v žalobě a nesměřuje tak proti rozsudku krajského soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. rozsudkem zamítl.

[29] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti procesně úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného žalovaného, nebylo v jeho případě prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady převyšující rámec jeho úřední činnosti vznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 28. května 2026

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu