



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a JUDr. Davida Krysky ve věci

žalobkyně:

R. H.

bytem X

zastoupená advokátem JUDr. Ing. Petrem Václavíkem
sídlem U Nákladového nádraží 1949/2, 130 00 Praha 3

proti

žalovanému:

Krajský úřad Středočeského kraje

sídlem Zborovská 11, 150 21 Praha 5

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 6. 8. 2018, č. j. 103854/2018/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 8. 2018, č. j. 103854/2018/KUSK, a rozhodnutí Městského úřadu Nymburk ze dne 6. 11. 2017, č. j. MUNYM-110/53048/2017/Kus, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Ing. Petra Václavíka na náhradě nákladů řízení částku ve výši 16 342 Kč.

Odůvodnění:

I. Průběh správního řízení

1. Městský úřad N., odbor výstavby (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 6. 11. 2017, č. j. MUNYM-110/53048/2017/Kus (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), uložil žalobkyni podle § 173 odst. 1 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 193/2017 Sb. (dále jen „stavební zákon“), pořádkovou pokutu ve výši 10 000 Kč. V odůvodnění prvostupňového

rozhodnutí uvedl, že dne 16. 8. 2017 obdržel od Krajské hygienické stanice Středočeského kraje se sídlem v Praze, územního pracoviště v N. (dále jen „KHS“), podnět ke kontrole zdravotnického zařízení provozovaného bez kolaudačního souhlasu na adrese X (pozemek st. p. č. X v katastrálním území N., stejně jako všechny pozemky dále uváděné v tomto rozsudku – pozn. soudu). Stavební úřad proto vyzval žalobkyni jakožto vlastníci předmětné nemovitosti a společnost L. N., s.r.o. (dále jen „L. N.“) jakožto údajného provozovatele zdravotnického zařízení k účasti na kontrolní prohlídce stavby, která měla proběhnout dne 6. 10. 2017 od 9:00 hodin. Dne 21. 9. 2017 stavební úřad obdržel od zástupce žalobkyně žádost o změnu termínu kontrolní prohlídky odůvodněnou tím, že s tímto termínem mu koliduje již dříve nařízené soudní jednání v Praze. Stavební úřad této žádosti nevyhověl. Dne 29. 9. 2017 obdržel stavební úřad žádost žalobkyně (která byla současně jednatelkou společnosti L. N. – pozn. soudu) o změnu termínu kontrolní prohlídky odůvodněnou tím, že se žalobkyně z vážných pracovních důvodů nemůže prohlídky zúčastnit. Stavební úřad této žádosti nevyhověl s tím, že vlastník stavby je podle § 154 odst. 1 písm. c) stavebního zákona povinen umožnit kontrolní prohlídku stavby, a že si žalobkyně případně může zvolit zmocněnce. Dále stavební úřad uvedl, že žalobkyně dne 6. 10. 2017 při kontrolní prohlídce stavby neumožnila přístup do budovy, čímž závažně ztížila postup v řízení. Závěrem stavební úřad konstatoval, že při ukládání pořádkové pokuty zohlednil skutečnost, že případné provozování zdravotnického zařízení bez kolaudačního souhlasu by mohlo ohrozit veřejné zdraví a požární bezpečnost.

2. Součástí správního spisu je protokol o kontrolní prohlídce ze dne 6. 10. 2017, č. j. MUNYM-110/53048/2017/Kus, v němž je zaznamenáno, že se žalobkyně ke kontrolní prohlídce nedostavila a neumožnila tak oprávněné úřední osobě přístup do budovy. Jak je v protokolu dále uvedeno, kontrolní prohlídka měla být provedena na základě podnětu KHS. Protokol sepsala úřední osoba Ing. K..
3. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, ve kterém zejména namítala, že z výzvy k účasti na kontrolní prohlídce nebyl patrný důvod, pro který byla prohlídka nařízena. Výzva navíc byla primárně adresována společnosti L. N., s. r. o. (dále jen L. N.“), zatímco žalobkyně byla uvedena až jako druhá v pořadí. Společnost L. N. přitom nemá k předmětné nemovitosti žádný vztah. Dále žalobkyně upozornila na to, že stavební úřad bez jakéhokoli odůvodnění nevyhověl její žádosti o změnu termínu kontrolní prohlídky.
4. Žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 8. 2018, č. j. 103854/2018/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí“), změnil k odvolání žalobkyně prvostupňové rozhodnutí tak, že žalobkyni uložil pořádkovou pokutu ve stejné výši, avšak s právní kvalifikací podle § 173 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že pokud by se žalobkyně kontrolní prohlídce zúčastnila, dozvěděla by se, z jakého důvodu byla k prohlídce přizvána i společnost L. N.. Dále žalovaný konstatoval, že důvody omluvy z termínu kontrolní prohlídky nebyly doloženy. Žalovaný na rozdíl od stavebního úřadu jednání žalobkyně kvalifikoval podle § 173 odst. 1 písm. b) stavebního zákona s tím, že tato změna podstatným způsobem nemění výsledné rozhodnutí, a proto žalobkyni nemůže způsobit újmu. Napadené rozhodnutí bylo doručeno jednak dne 8. 8. 2018 prostřednictvím datové schránky JUDr. Ing. Petru Václavíkovi (zástupci žalobkyně), jednak dne 18. 8. 2018 prostřednictvím provozovatele poštovních služeb přímo žalobkyni.
5. Dne 8. 10. 2018 podala žalobkyně proti tomuto rozhodnutí žalobu podle části třetí, hlavy

druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

II. Obsah podání účastníků

6. Žalobkyně v žalobě předně namítá, že žalovaný zaslal napadené rozhodnutí pouze JUDr. Ing. Petru Václavíkovi, který ji ovšem již od února 2018 před správními orgány nezastupoval. Žalobkyni nebylo napadené rozhodnutí dosud řádně doručeno.
7. Žalobkyně dále uvádí, že stavební úřad vydal výzvu k účasti na kontrolní prohlídce dne 14. 9. 2017. Do datové schránky zástupce žalobkyně však byla doručena pouze výzva adresovaná společnosti L. N., nikoliv žalobkyni. Výzva adresovaná žalobkyni nebyla jejímu zástupci nikdy řádně doručena. Dále uvádí, že výzva adresovaná L. N. nebyla doručena do datové schránky této společnosti.
8. Žalobkyně rovněž namítá, že ona sama i její zástupce se z účasti na kontrolní prohlídce řádně omluvili. Žádosti zástupce žalobkyně nebylo bez jakéhokoliv odůvodnění vyhověno. Žalobkyni stavební úřad sdělil, že pokud se nemůže z vážných důvodů prohlídky zúčastnit, může si zvolit zmocněnce.
9. Žalobkyně dále považuje za nepochopitelné, proč se kontrolní prohlídka stavby nekonala již dne 26. 9. 2017, kdy na témže místě probíhalo od 9:00 a 10:00 ústní jednání v souvislosti s jinými řízeními vedenými stavebním úřadem. Stavebnímu úřadu nic nebránilo, aby kontrolní prohlídku stavby nařídil na tentýž den např. od 11:00. Žalobkyně upozorňuje, že ačkoliv stavební úřad obdržel podnět od KHS již dne 16. 8. 2017, výzvu k účasti na kontrolní prohlídce vyhotovil až dne 14. 9. 2017. Pokud by termín 26. 9. 2017 nevyhovoval některému z dotčených orgánů, který byl ke kontrolní prohlídce přizván, nebyl důvod, proč stavební úřad zároveň nevyhověl žádosti žalobkyně a jejího zástupce o změnu termínu kontrolní prohlídky stavby nařízené na 6. 10. 2017, a místo toho žalobkyni uložil pořádkovou pokutu. Žalobkyně podotýká, že stavebnímu úřadu musel být skutečný stav stavby znám z předchozích ohledání na místě.
10. Žalobkyně dále brojí proti překvapivému postupu žalovaného, který zcela změnil kvalifikaci skutkové podstaty pořádkového deliktu. Stavební úřad uložení pokuty odůvodnil tím, že žalobkyně znemožnila vstup na svůj pozemek, nikoliv tím, že by se žalobkyně nezúčastnila kontrolní prohlídky stavby. V takovém případě by totiž stavební úřad musel odůvodnit, proč nevyhověl žádosti o změnu termínu prohlídky, resp. proč prohlídku neprovedl již dne 26. 9. 2017.
11. Žalobkyně v závěru žaloby podotýká, že vedoucí stavebního úřadu Ing. K. je vůči žalobkyni velmi pravděpodobně podjatá. Odkazuje přitom na pořad České televize Černé ovce vysílaný dne 4. 5. 2017 a na žalobu ve věci vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 43 A 110/2018, ve které je podjatost úřední osoby blíže popsána.
12. Žalobkyně k žalobě přiložila tyto pro věc relevantní písemnosti:
 - výzvu stavebního úřadu k účasti na kontrolní prohlídce ze dne 14. 9. 2017;
 - protokol o ústním jednání spojeném s ohledáním na místě ve věci řízení o odstranění stavebních úprav domu č. p. X na pozemku st. p. č. X a p. č. X zahájeném dne 26. 9. 2017 od 9:05 hodin;
 - protokol o ústním jednání spojeném s ohledáním na místě ve věci řízení o odstranění rozestavěné stavby na pozemku p. č. X zahájeném dne 26. 9. 2017 od 10:00 hodin;

- žádost žalobkyně ze dne 21. 9. 2017 o změnu termínu kontrolní prohlídky stavby;
 - sdělení stavebního úřadu ze dne 27. 9. 2017 zástupci žalobkyně, podle něhož nelze jeho žádosti o změnu termínu kontrolní prohlídky vyhovět s tím, že „[n]ení povinností zástupce vlastníka se této prohlídky zúčastnit“;
 - sdělení stavebního úřadu ze dne 4. 10. 2017 společnosti L. N., podle něhož je vlastník stavby povinen umožnit kontrolní prohlídku stavby a v případě své nepřítomnosti si může zvolit zmocněnce.
13. Žalovaný s podanou žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že dne 26. 9. 2017 nebylo kontrolováno zdravotnické zařízení. Dále podotkl, že žalobkyně je zároveň jednatelkou společnosti L. N. a v řízeních týkajících se jejich nemovitostí vystupuje různě „podle své potřeby“. V podrobnostech odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.
14. Na vyjádření žalovaného reagovala žalobkyně replikou, ve které upozornila na to, že v řízení zahájeném na podnět KHS nebylo již dva roky pokračováno, stavební úřad pouze vydal rozhodnutí o udělení pokuty. Další kontrolní prohlídka stavby nebyla nikdy nařízena.

III. Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

15. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by bylo nutné přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.
16. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání, jelikož účastníci ani na výzvu soudu nesdělili, že by s rozhodnutím věci bez jednání nesouhlasili, a proto se jejich souhlas s takovým postupem presumuje (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

IV. Posouzení věci soudem

17. V posuzované věci se soud zabývá otázkou zákonnosti pořádkové pokuty podle § 173 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, která byla žalobkyni uložena pro neúčast na kontrolní prohlídce nařízené na 6. 10. 2017.
18. Podle § 154 odst. 1 písm. c) stavebního zákona „[v]lastník stavby je povinen umožnit kontrolní prohlídku stavby, a pokud tomu nebrání vážné důvody, této prohlídce se zúčastnit.“
19. Podle § 173 odst. 1 písm. b) stavebního zákona „[s]tavební úřad může 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 tím, že na výzvu stavebního úřadu se nezúčastní kontrolní prohlídce, ač je k tomu podle tohoto zákona povinen.“
20. Z uvedeného vyplývá, že pro uložení pořádkové pokuty podle § 173 odst. 1 písm. b) stavebního zákona musely být současně splněny dvě podmínky:
- 1) muselo dojít k závažnému ztížení postupu v řízení, provedení kontrolní prohlídky, anebo plnění úkolů podle § 172 stavebního zákona,
 - 2) žalobkyně se nezúčastnila kontrolní prohlídce, ač k tomu byla povinna.
21. Soud předesílá, že účelem uložení pořádkové pokuty podle § 173 odst. 1 stavebního zákona

je zajištění efektivního (hladkého a nerušeného) průběhu řízení, provedení kontrolní prohlídky nebo plnění úkolů podle § 172 téhož zákona. Ve své podstatě se jedná o donucovací prostředek procesní povahy, který je sankčního zaměření a který směřuje k naplnění smyslu a účelu prováděného řízení nebo úkonu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 69/2009 - 53, dostupný stejně jako všechna zde uváděná soudní rozhodnutí www.nssoud.cz). Pořádková pokuta přitom může být uložena jak v rámci zahájeného správního řízení, tak zcela i mimo správní řízení při výkonu veřejné správy tam, kde je třeba zabezpečit průběh správní činnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2011, č. j. 4 As 22/2010 - 54). Právě tak tomu bylo v posuzovaném případě. Podle protokolu ze dne 6. 10. 2017 byla kontrolní prohlídka nařízena stavebním úřadem k prověření podnětu KHS, tedy bez návaznosti na jakékoliv probíhající správní řízení. Taktéž i uložení pořádkové pokuty se nevztahovalo k běžícímu správnímu řízení, nýbrž vůči nařízené kontrolní prohlídce. Podnět KHS, který není ve správním spise založen, se měl podle prvostupňového rozhodnutí týkat podezření, že je v nemovitosti žalobkyně provozováno zdravotnické zařízení bez kolaudačního souhlasu [srov. § 132 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. b) a c) ve spojení s § 133 odst. 2 písm. c) a f) stavebního zákona].

22. Sama žalobkyně v žalobě připouští, že stavební úřad byl oprávněn kontrolní prohlídku stavby k prověření podnětu KHS nařídit. Namítá však, že se prohlídka stavby měla konat již dne 26. 9. 2017, kdy na místě od 9:00 a 10:00 hodin probíhalo ústní jednání v jiných řízeních vedených stavebním úřadem. Případně měl stavební úřad vyhovět žádosti žalobkyně a jejího zástupce o změnu termínu kontrolní prohlídky stavby a nesankcionovat žalobkyni pořádkovou pokutou. Soud shledal tuto žalobní námitku důvodnou.
23. Soud si je vědom, že předmětem přezkumu je v posuzované věci toliko rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty žalobkyni. Postup správních orgánů v této věci ovšem nelze hodnotit izolovaně. Podle zásady souladného postupu správních orgánů vyjádřené v § 8 odst. 1 větě první zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), totiž platí, že „[s]právní orgány dbají vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby.“ S touto zásadou úzce souvisí zásada hospodárnosti zakotvená v § 6 odst. 2 větě první správního řádu, podle níž „[s]právní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje.“ Nutno rovněž poukázat na zásadu součinnosti správního orgánu s dotčenými osobami vyjádřenou v § 4 odst. 1 správního řádu, podle které „[v]eřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.“
24. Soudu je z řízení ve věcech sp. zn. 43 A 110/2018 a sp. zn. 43 A 126/2018 známo, že u stavebního úřadu probíhala souběžně další dvě řízení, jichž se žalobkyně účastnila. Konkrétně se jednalo o řízení o odstranění staveb „rozestavěná stavba nepravidelného půdorysu“ a „stavební úpravy domu č. p. X“ na sousedících pozemcích p. č. X a st. p. č. X ve vlastnictví žalobkyně. Ve dnech 1. 11. 2016 a 26. 9. 2017 proběhla v těchto řízeních ústní jednání spojená s ohledáním na místě. V rámci jednání ze dne 26. 9. 2017, kterého se za žalobkyni účastnil její zástupce, byla pořízena fotodokumentace domu č. p. X (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 5. 11. 2020, č. j. 43 A 126/2020 - 48, bod 5). Z uvedeného vyplývá, že v průběhu těchto řízení poskytovala žalobkyně stavebnímu úřadu potřebnou součinnost, postupu stavebního úřad při místních šetření nezabraňovala, ani nejednala

jinak obstrukčně.

25. V posuzované věci byla kontrolní prohlídka stavby nařízena na 6. 10. 2017, tedy deset dní poté, co na pozemcích žalobkyně proběhla ústní jednání s ohledáním na místě v jiných řízeních vedených tímž stavebním úřadem. Podnět KHS k provedení kontrolní prohlídky stavby měl stavební úřad obdržet již dne 16. 8. 2017, přičemž výzva k účasti na kontrolní prohlídce byla vyhotovena až dne 14. 9. 2017. Skutečnost, že je žalobkyně dotčena několika různými postupy podle stavebního zákona, musela být stavebnímu úřadu známa z jeho úřední činnosti, a to tím spíše, že ve všech věcech vedených u stavebního úřadu prováděla úkony stejná úřední osoba.
26. Soud proto dává žalobkyni zapravdu, že za těchto okolností odporoval postup stavebního úřadu, který na pozemcích žalobkyně nařídil nejprve místní šetření a několik málo dní nato kontrolní prohlídku stavby, zásadě souladného postupu správních orgánů podle § 8 odst. 1 věty první správního řádu a zásadě hospodárnosti podle § 6 odst. 2 věty první správního řádu. Naprosto bezpředmětný je přitom argument žalovaného ve vyjádření k žalobě, že dne 26. 9. 2017 „*nebylo kontrolováno zdravotnické zařízení*“. Zdravotnické zařízení mělo být údajně provozováno v témže domě (X), ve kterém dne 26. 9. 2017 proběhlo ústní jednání s ohledáním na místě. Ze správního spisu nevyplývá žádná skutečnost nasvědčující tomu, že kontrolní prohlídka stavby nemohla být nařízena souběžně s jednáním (resp. bezprostředně před ním či po něm) ve věci odstranění stavebních úprav tak, aby žalobkyni nevznikaly zbytečné náklady a byla postupy stavebního úřadu co nejméně zatížena. Stavební úřad si musel být s dostatečným časovým předstihem vědom, že na pozemcích žalobkyně bude třeba v různých věcech provést ústní jednání a kontrolní prohlídku. Je proto s podivem, že zatímco postup v řízeních o odstranění staveb koordinoval (ústní jednání na sebe bezprostředně navazovala), kontrolní prohlídku nařídil až o deset dní později. Z ničeho přitom nevyplývá, že by stavebnímu úřadu cokoliv bránilo, aby kontrolní prohlídku provedl paralelně s prováděním jiného úkonu na témže místě (ústní jednáním v souběžně vedeném stavebním řízení), kdy mu byla žalobkyně k dispozici prostřednictvím svého zástupce.
27. Mezi účastníky je nesporné, že žalobkyně i její zástupce zaslali stavebnímu včasnou žádost o změnu termínu kontrolní prohlídky, kterým nebylo vyhověno. Jelikož tyto žádosti ani sdělení stavebního úřadu nejsou součástí správního spisu, vycházel soud z písemností předložených žalobkyní a obsahu prvostupňového a napadeného rozhodnutí. Žalobkyně se z účasti na kontrolní prohlídce omluvila s tím, že na straně jejího zástupce došlo ke kolizi s dříve nařízeným soudním jednáním. Stavební úřad žádosti žalobkyně nevyhověl s odůvodněním, že si pro kontrolní prohlídku může zvolit zmocněnce, přičemž žádosti zástupce žalobkyně nevyhověl s konstatováním, že není jeho povinností se kontrolní prohlídky účastnit. Tento postup stavebního úřadu soud hodnotí jako rozpor se zásadou součinnosti správního orgánu s dotčenými osobami podle § 4 odst. 1 věty druhé správního řádu. Ačkoliv obecně platí, že je povinností advokáta v případě kolize dvou jednání podniknout takové kroky, aby se mu podařilo zajistit za sebe u jednání substituci (srov. § 16 odst. 2 ve spojení s § 26 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů), tak stavebnímu úřadu nic nebránilo, aby se pokusil vyjít žalobkyni a jejímu zástupci vstříc a termín kontrolní prohlídky přesunout na jiné vhodné datum. Nutno podotknout, že omluva žalobkyně z kontrolní prohlídky nebyla opakovaná ani zjevně obstrukční. Nebylo proto důvodu, proč její žádosti o změnu termínu kontrolní prohlídky nevyhovět. Pokud jde o argument žalovaného, že důvody omluvy nebyly řádně doloženy,

soud konstatuje, že správní řád ani stavební zákon nestanoví účastníkovi povinnost důvod omluvy z nařízeného úkonu bez dalšího prokazovat [viz např. § 59 a 62 odst. 1 písm. a) správního řádu]. Měl-li stavební úřad pochybnost o věrohodnosti důvodu omluvy, mohl žalobkyni vyzvat k jejímu doložení, a teprve v případě jejího následného nedoložení by mohl uvažovat o omluvě jako nedostatečné pro nedoložený důvod. Stejně tak stavebnímu úřadu nic nebránilo, aby si z veřejných zdrojů ověřil (např. na www.justice.cz), zda se skutečně koná soudní jednání avizované zástupcem žalobkyně. Stavební úřad však omluvu žalobkyně bez jakéhokoli prověřování její věrohodnosti neakceptoval, načež následnou nepřítomnost žalobkyně sankcionoval pořádkovou pokutou.

28. Soud si je vědom, že rozhodnutí o tom, zda a kdy bude provedena kontrolní prohlídka stavby podle § 133 stavebního zákona, náleží výlučně do pravomoci stavebního úřadu. Ten ovšem nemůže postupovat svévolně. Za situace, kdy žalobkyně v jiných řízeních vedených u téhož stavebního úřadu poskytovala potřebnou součinnost, přičemž stavební úřad provedl na pozemcích žalobkyně několik dní před nařízením kontrolní prohlídky místní šetření (aniž by tyto postupy koordinoval), a navíc bez zjevného důvodu neakceptoval včasnou a odůvodněnou žádost žalobkyně a jejího zástupce o změnu termínu kontrolní prohlídky, nebylo na místě ukládat žalobkyni pořádkovou pokutu. Za těchto okolností totiž nebyla splněna první podmínka pro uložení pořádkové pokuty, tedy závažné ztížení provedení kontrolní prohlídky. Pokud by stavební úřad vyšel žalobkyni vstříc (kontrolní prohlídku nařídil již v termínu 26. 9. 2017 a provedl ji před nebo po jednání týkajícím se jiného řízení, nebo vyhověl žádosti žalobkyně o změnu termínu), mohla být kontrolní prohlídka stavby bez větších problémů provedena.
29. S ohledem na výše uvedené soud shledal, že nařízením kontrolní prohlídky stavby na 6. 10. 2017 stavební úřad porušil hned několik základních zásad činnosti správních orgánů, zejména zásadu souladného postupu správních orgánů podle § 8 odst. 1 věty první správního řádu a zásadu hospodárnosti podle § 6 odst. 2 věty první správního řádu, a dále zásadu součinnosti správního orgánu s dotčenými osobami podle § 4 odst. 1 správního řádu. S přihlédnutím k těmto okolnostem nemohlo být nedostavení se žalobkyně ke kontrolní prohlídce hodnoceno jako závažné ztěžování úkolů plněných stavebním úřadem. Soud proto dospěl k závěru, že **žalobkyně svým jednáním nenaplnila skutkovou podstatu pořádkového deliktu podle § 173 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, a proto jí neměla být pořádková pokuta uložena.**
30. Jelikož nebyla splněna stěžejní podmínka pro uložení pořádkové pokuty, je naplněn důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí pro jeho nezákonnost (§ 78 odst. 3 s. ř. s.).
31. Zbývající žalobní body soud dále vypořádá již pouze rámcově:
32. Za nedůvodnou soud shledal žalobní námitku, že napadené rozhodnutí nebylo žalobkyni řádně doručeno. Z doručky s červeným pruhem založené ve správním spise jednoznačně vyplývá, že žalobkyně si napadené rozhodnutí osobně převzala dne 18. 8. 2018. Tímto dnem nabylo napadené rozhodnutí právní moci. Souběžné doručení napadeného rozhodnutí též JUDr. Ing. Petru Václavíkovi, jenž žalobkyni podle jejího tvrzení od února 2018 před správními orgány nezastupoval, nevyvolalo žádné procesně relevantní následky.
33. Pokud jde o námitku, že do datové schránky žalobkynina zástupce byla doručena pouze výzva adresovaná společnosti L. N., a nikoliv žalobkyni, pak soud uvádí, že řádné doručení výzvy k účasti na kontrolní prohlídce je nutným procesním předpokladem pro uložení pokuty podle § 173 odst. 1 stavebního zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu

ze dne 10. 2. 2010, č. j. 1 As 2/2010 - 80). Tato výzva není součástí správního spisu, což samozřejmě nelze klást k tíži žalobkyně. Z obsahu výzvy ze dne 14. 9. 2017, kterou žalobkyně přiložila k žalobě, ovšem vyplývá, že v záhlaví byla jako adresát označena jak společnost L. N., tak i sama žalobkyně. Proto neobstojí tvrzení, že zástupci žalobkyně nebyla doručena výzva, ve které by jako adresát byla označena právě žalobkyně. Pouze nad rámec soud podotýká, že žalobkyně na výzvu stavebního úřadu reagovala (žádala o změnu termínu kontrolní prohlídky), což nasvědčuje tomu, že s jejím obsahem byla prokazatelně seznámena. Případné vady doručování společnosti L. N. nejsou pro posuzovanou věc jakkoliv relevantní.

34. Skutečnost, že by výzva k účasti na kontrolní prohlídce nebyla doručena přímo žalobkyni (srov. § 34 odst. 2 větu první správního řádu) nebyla v žalobě namítána. Soud se proto touto otázkou nezabýval (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
35. Soud rovněž neshledal, že by žalovaným provedená změna kvalifikace pořádkového deliktu mohla žalobkyni zkrátit na jejím právu na odvolání [srov. § 90 odst. 1 písm. c) větu za prvním středníkem správního řádu]. Stavební úřad žalobkyni uložil pořádkovou pokutu podle § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, na základě něhož lze sankcionovat znemožnění vstupu oprávněné úřední osoby nebo osobě jí přizvané na pozemek nebo stavbu. Žalovaný překvalifikoval jednání žalobkyně podle § 173 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, který umožňuje postihnout neúčast na kontrolní prohlídce toho, kdo je k tomu podle stavebního zákona povinen. Jakkoliv § 173 odst. 1 stavebního zákona obsahuje dvě rozdílné skutkové podstaty pořádkových deliktů, v posuzované věci by bylo možno (pokud by byla splněna podmínka závažného ztížení provedení kontrolní prohlídky, viz bod 28 tohoto rozsudku) žalobkynino jednání podřadit pod obě z nich. Lze totiž předpokládat, že nepřítomnost žalobkyně jakožto vlastnice předmětné nemovitosti na kontrolní prohlídce by patrně ztěžovalo vstup na její pozemek a zřejmě znemožnilo vstup do staveb či objektů na něm umístěných. Žalobkyně v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí argumentovala způsobem, který směřoval proti podmínce uložení pokuty, která je společná oběma skutkovým podstatám (závažné ztížení provedení kontrolní prohlídky). Samotná změna prvostupňového rozhodnutí provedená žalovaným proto žalobkyni nezpůsobila újmu, ani pro ni nemohla být v žádném ohledu překvapivá (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018 - 34, bod 29).
36. Pokud jde o namítanou podjatost Ing. K., soud odkazuje na § 14 odst. 3 správního řádu, podle něhož *„[ú]častník řízení může namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví. K námitce se nepřihlédne, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil.“* V žalobě ve věci vedené pod sp. zn. 43 A 110/2018 žalobkyně uvedla, že poprvé namítala podjatost této úřední osoby dne 21. 9. 2017. Měla-li žalobkyně podezření, že by Ing. K. mohla mít s ohledem na svůj poměr k žalobkyni takový zájem na výsledku řízení, který by zavdával pochybnost o její nepodjatosti, měla tuto skutečnost namítat bezodkladně. Pro úplnost soud podotýká, že žalobkyně v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí pouze obecně namítala „jistou averzi“ úřední osoby, což je poměrně neurčité tvrzení, které lze jen stěží považovat za vyličení rozhodných skutečností naznačujících zájem úřední osoby na výsledku řízení pro její poměr k věci nebo k účastníkům (§ 14 odst. 1 a 2 ve spojení s § 37 odst. 2 správního řádu). Žalovaný navíc na tuto odvolací námitku relativně přiměřeným způsobem reagoval na str. 5 napadeného rozhodnutí. Soud proto tento žalobní bod neshledal důvodným.

37. Zcela nad rámec výše uvedeného soud konstatuje, že stavební úřad ve věci prověřování podnětu KHS podle tvrzení žalobkyně nijak nepokračoval. Pakliže stavební úřad nezamýšlel podnět KHS dále prověřovat (např. opětovným nařízením kontrolní prohlídky stavby), postrádalo uložení poměrně pořádkové pokuty ve výši 10 000 Kč jakýkoliv smysl (srov. bod 21 tohoto rozsudku a výši pořádkových pokut např. v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2019, č. j. 2 As 5/2018 - 35, a ze dne 19. 12. 2019, č. j. 9 As 263/2018 - 33). Konečně se nelze nepozastavit nad způsobem vedení správního spisu, ve kterém absentovala řada podkladů pro vydání prvostupňového a napadeného rozhodnutí (zejména podnět KHS, výzva k účasti na kontrolní prohlídce stavby, plná moc zástupce žalobkyně ve správním řízení, žádost žalobkyně a jejího zástupce o změnu termínu nařízené kontrolní prohlídky a sdělení stavebního úřadu o nevyhovění těmto žádostem), jejichž existenci soud dovodil v zásadě jen z odůvodnění napadeného a prvostupňového rozhodnutí ve spojení s listinami připojenými k žalobě.

V. Závěr a náklady řízení

38. S ohledem na výše uvedené soud napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Soud zároveň přistoupil ke zrušení prvostupňového rozhodnutí podle § 78 odst. 3 s. ř. s., jelikož jeho vady by nemohl napravit sám žalovaný v rámci odvolacího řízení (viz bod 29 tohoto rozsudku). I při vědomí toho, že prvostupňové rozhodnutí bylo prvním úkonem v řízení, soud v souladu s dikcí § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil věc k dalšímu řízení žalovanému (výrok I).
39. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobkyni, která byla ve věci úspěšná, přiznal soud náhradu nákladů řízení v celkové výši 16 342 Kč. Žalobkyně vynaložila 3 000 Kč za soudní poplatek za žalobu a dále jí byla usnesením ze dne 6. 11. 2018, č. j. 43 A 117/2018 - 29, uložena povinnost zaplatit soudní poplatek ve výši 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě. Ačkoliv žalobkyně částku 1 000 Kč dosud nezaplatila, právní mocí usnesení ze dne 6. 11. 2018 jí vznikl vůči České republice dluh, který bude vymáhán, a proto je třeba tuto částku zahrnout mezi náklady žalobkyně. Dále náklady žalobkyně tvoří odměna za zastupování za tři úkony právní služby ve výši 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a sepsání repliky) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d), a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), a tří paušální náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, k nákladům řízení tak patří i náhrada za daň z přidané hodnoty ve výši 21% z částky 10 200 Kč, tedy 2 142 Kč. Náhradu nákladů řízení uložil soud žalovanému zaplatit žalobkyni ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 ve spojení s § 55 odst. 5 s. ř. s.) k rukám jejího zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s., výrok II).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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). Případně-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 18. prosince 2020

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu