



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., ve věci

žalobce: **M. L.**
zastoupený advokátkou Mgr. Alicí Kubičkovou, LL.M.
sídlem Za Poříčskou bránou 375/22, Praha

proti
žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**
sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 5. 2017, čj. KUZZL 29951/2017,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a shrnutí průběhu správního řízení

1. Městský úřad Napajedla, odbor stavební úřad (dále jen „stavební úřad“), rozhodnutím ze dne 6. 3. 2017 uložil žalobci v souladu s § 173 odst. 1 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v rozhodném znění (dále jen „stavební zákon“), a s § 58 a § 62 odst. 3 až 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen

„správní řád“), pořádkovou pokutu ve výši 8 000 Kč za to, že závažným způsobem ztížil provedení blíže specifikovaných kontrolních prohlídek. Jednání žalobce spočívalo v neumožnění vstupu oprávněným úředním osobám na pozemek a do stavby.

2. Žalovaný podané odvolání zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

3. V žalobě ze dne 20. 7. 2017 žalobce nejprve uvedl, že v rámci řízení, které vedlo k vydání rozhodnutí o udělení pořádkové pokuty, činil kroky orgán, který nebyl k právním jednáním v rámci správního řízení oprávněn, neboť vůči němu byla vznesena námitka podjatosti. Manželka žalobce u žalovaného podáním ze dne 18. 10. 2016 podala námitku podjatosti mimo jiné vůči paní R. S. Toto podání bylo žalovaným postoupeno stavebnímu úřadu 9. 10. 2016. Ve věci paní R. S. bylo o námitce podjatosti negativně rozhodnuto dne 20. 2. 2017. V době, kdy byla zpochybněna podjatost konkrétní úřední osoby, nebyla oprávněna činit v předmětných řízeních jakékoliv úkony. Přesto paní R. S. nařídila konání kontrolní prohlídky na den 3. 1. 2017 a na den 9. 2. 2017, vyzvala žalobce a jeho manželku k účasti na těchto kontrolních prohlídkách a předmětné kontrolní prohlídky vykonala. Žalovaný sice uvádí, že k vydání rozhodnutí stavebního úřadu došlo až po rozhodnutí o námitce podjatosti, což nic nemění na skutečnosti, že v zásadním rozsahu za stavební úřad jednala osoba, která k tomu nebyla oprávněna.
4. Dále uvedl, že jeho rodina je politicky exponovaná a jeho dcera paní L. L., BA (Hons), Executive MBA (dále jen „dcera žalobce“), často veřejně kritizuje činnost stavebního úřadu. S ohledem na tyto skutečnosti namítala dcera žalobce podjatost celého stavebního úřadu. O této námitce nebylo rozhodnuto, jelikož předmětné usnesení nebylo po vypršení úložní doby vhozeno do schránky.
5. Žalobci rovněž nebylo vyhověno v jeho žádostech o změnu oprávněné úřední osoby. V uvedených postupech spatřuje žalobce porušení legitimního očekávání, jelikož obdobné řízení o odstranění černé stavby mělo být vedeno se starostkou obce Napajedla Ing. I. B., v tomto řízení se stavební úřad ovšem pro podjatost vyloučil a rozhodoval Městský úřad v Otrokovicích. Poukázal rovněž na odlišný přístup a odbornost Městského úřadu v Otrokovicích.
6. Dále uvedl, že v průběhu stavebních řízení týkajících se předmětných nemovitostí došlo k množství kontrolních prohlídek a místních šetření, při nichž došlo opakovaně k proměřování, zakreslování a fotografování ze strany zaměstnanců stavebního úřadu. Množství prohlídek je nejen důkazem o podjatosti stavebního úřadu, ale rovněž o šikanózním jednání. Dále zdůraznil, že nemovitost byla řádně zkolaudovaná již v roce 1991 a od té doby bylo jediným opatřením, které vyžadovalo opatření ze strany stavebního úřadu, realizace sedlové střechy. Ta byla realizována na základě územního souhlasu a ohlášení stavby v roce 2009.
7. Jiné podklady, než ty, které má stavební úřad k dispozici, nelze v řízení získat. Neměly by proto být prováděny důkazy, které jsou zjevně nadbytečné a nejsou bezpodmínečně nutné. Jelikož již není možné získat větší množství vstupních informací, jsou další místní šetření a kontrolní prohlídky projevem svévole stavebního úřadu. Zásadu materiální pravdy je nutno modifikovat „racionalizací“, jelikož postačí zjištění skutkového stavu, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. Stavební úřad již několikrát přistoupil k úkonům, které by mohl činit až poté, co bude mít zjištěn skutečný stav věci (např. výzva ke

zjednání nápravy základů oplocení). Není možné, aby stavební úřad za posledních 7 let provedl více než 30 místních šetření a kontrolních prohlídek. Tento postup odporuje ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu.

8. Při udílení pořádkové pokuty žalovaný i stavební úřad zcela pominuli limity oprávnění veřejné správy vstupovat do obydlí, které plynou z čl. 12 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Dle žalobce se měli vypořádat s tím, zda oprávnění stavebního úřadu nebylo již zcela zkonsumováno jeho dosavadním jednáním.
9. Žalobce si pro zastupování ve správních řízeních zvolil svou právní zástupkyni, která se z nařízené kontrolní prohlídky včas omluvila z důvodu nařízeného soudního jednání, což doložila předvoláním k tomuto jednání. Stavební úřad žádost o odročení kontrolní prohlídky zamítl, což bylo nejen protiprávní, ale i v rozporu s principy dobré správy. Konstatování, že se žalobce z kontrolní prohlídky neomluvil, není pravdivé.
10. Stavební úřad zcela chybně doručoval rozhodnutí prvního stupně, jelikož ho nedoručil zástupkyni žalobce, na což upozorňuje i žalovaný, aniž by z toho vyvodil příslušné důsledky.
11. Pořádková pokuta byla uložena v nepřiměřené výši. Výše 8 000 Kč odpovídá polovině vyměřeného starobního důchodu žalobce (přiznán v prosinci 2016) a přivodila mu značné obtíže. Stavební úřad nedostatečně hodnotil osobní a majetkové poměry, což je v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Dle této judikatury je zjevné, že nelze ukládat pokutu, která by mohla mít likvidační charakter.
12. Závěrem žalobce uvedl, že stavební úřad neměl pokračovat v předmětných stavebních řízeních, jelikož v řízení o oplocení části pozemku bylo žalobcem a jeho manželkou oznámeno, že záměr z dodatečného stavebního povolení nebudou realizovat. Vzhledem k tomu, že do 2 let od právní moci rozhodnutí o dodatečném povolení stavby nedošlo k zahájení stavebních prací, nebylo již nadále na místě zjišťovat skutečný stav stavby. Ve vztahu k půdní vestavbě uvedl, že stavební úřad opakovaně akcentuje podmínku omítnutí štítové zdi přístupné výhradně přes sousední pozemek. Oficiálně tuto podmínku ovšem nikdy nespecifikoval, jelikož z této strany měla být realizována sedlová střecha rodinného domu č. p. x. Stavební úřad nově vznesl tuto podmínku až v rámci závěrečné kontrolní prohlídky stavby sedlové střechy. Nicméně bez souhlasu vlastníka sousedního pozemku nelze tuto podmínku realizovat. Jelikož se sousedem není dohoda možná, podala manželka žalobce žádost o opatření na sousedním pozemku, o které nebylo dosud rozhodnuto. Stavební úřad tak svou nečinností způsobil nemožnost plnění podmínek a tyto nedostatky se snaží opakovaně kontrolovat.
13. Vzhledem k výše uvedenému navrhl žalobce, aby bylo napadené rozhodnutí zrušeno, případně aby bylo upuštěno od uloženého trestu.

III. Vyjádření žalovaného

14. V podání ze dne 16. 8. 2017 žalovaný konstatoval, že o námitce podjatosti uplatněné dcerou žalobce stavební úřad rozhodl usnesením ze dne 16. 9. 2015, čj. 15965/2015, ve kterém bylo uvedeno, že zaměstnanci Městského úřadu Napajedla nejsou vyloučeni z projednávání a rozhodování ve věcech správních řízení s žalobcem a jeho manželkou, jelikož členka zastupitelstva nemůže nijak činnost stavebního úřadu ovlivnit. Otázka podjatosti pracovníků Městského úřadu Napajedla tedy byla vyřešena ještě před vydáním rozhodnutí prvního stupně. Odkázal také na judikaturu Nejvyššího správního soudu, ze

které vyplývá, že na tzv. fikci doručení nemá vliv skutečnost, zda došlo ke vhození písemnosti po uplynutí úložní doby do schránky adresáta.

15. Ohledně námitky podjatosti uplatněné manželkou žalobce uvedl, že byla podána opožděně, protože byla vyřízena sdělením ze dne 20. 2. 2017.
16. Dále uvedl, že stavební úřad je ve věci schopen řádně rozhodnout pouze na základě dostatečně zjištěného stavu věci, přičemž v žádné věci nemá potřebné skutečnosti stanoveny najisto. V daném případě se proto nejedná o šikanu ze strany stavebního úřadu, nýbrž o obstrukce ze strany žalobce a dalších členů jeho rodiny.
17. K narušení nedotknutelnosti obydlí nemohlo dojít, jelikož kontrolní prohlídka ani nebyla realizována. Ve věci omluvy právní zástupkyně žalobce uvedl, že v daném případě bylo nutné především to, aby žalobce případně jím zmocněná osoba umožnili vstup do stavby či na pozemek a realizaci kontrolní prohlídky. Jelikož si žalobce takto již poněkolkrát nepočínal, postupoval stavební úřad správně.
18. K námitce nepřiměřenosti pořádkové pokuty upozornil na to, že dle § 62 odst. 3 správního řádu dbá správní orgán na to, aby nebyla v hrubém nepoměru k závažnosti následku a významu předmětu řízení. Proto není třeba zabývat se majetkovými poměry v takovém rozsahu jako v řízení o přestupku. Zároveň připomněl, že žalobci již byla v minulosti pořádková pokuta uložena rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 12. 8. 2016, čj. SÚ/2016/4103/S.
19. Vzhledem k výše uvedenému navrhl, aby byla žaloba zamítnuta.

IV. Předběžné opatření

20. Krajský soud v Brně (dále také „soud“) usnesením ze dne 21. 8. 2017, čj. 29 A 128/2017-51, zamítl návrh žalobce na vydání předběžného opatření.
21. Žalobce se domáhal vydání předběžného opatření, kterým by bylo zamezeno dalšímu ukládání pořádkových pokut, dokud nebude o dříve uložených pokutách pravomocně rozhodnuto soudem. Tento návrh se zjevně netýkal napadeného rozhodnutí, tudíž neodpovídal podmínkám stanoveným v § 38 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“).

V. Posouzení věci soudem

22. Krajský soud v Brně ve smyslu § 51 odst. 1 soudního řádu správního bez nařízení jednání přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí stavebního úřadu včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že žaloba **není důvodná**.
23. Nejprve soud rekapituluje některé klíčové podklady, které jsou obsaženy ve správním spise. Ten obsahuje výzvu k účasti na kontrolní prohlídce ze dne 3. 1. 2017, která se měla konat dne 9. 2. 2017 od 13:30 hodin se schůzkou před rodinným domem čp. x. Prohlídka měla být provedena na stavbě „*stavební úpravy rodinného domu čp. x – půdní vestavba*“ (dále také „půdní vestavba“). Stavebníky této stavby jsou žalobce a jeho manželka.
24. Dále spis obsahuje výzvu k účasti na kontrolní prohlídce ze dne 3. 1. 2017, která se měla konat dne 9. 2. 2017 od 14:00 hodin se schůzkou před rodinným domem čp. x. Prohlídka měla být provedena na stavbě „*oplocení části pozemku u rodinného domu čp. x*“ (dále také „oplocení části pozemku“). Stavebníky této stavby jsou žalobce a jeho manželka.

25. Soud dále z doručenek obsažených ve spise ověřil, že všechny výše uvedené písemnosti byly žalobci řádně a s předstihem doručeny.
26. Zároveň jsou ve spise obsaženy protokoly ze všech výše uvedených kontrolních prohlídek. Z jejich obsahu a z přiložených prezenčních listin je zřejmé, že se těchto úkonů nikdo ze stavebníků neúčastnil, přičemž žalobce dal na vědomí, že se prohlídky nezúčastní dne 5. 2. 2017. Z protokolů je také zřejmé, že nová zástupkyně stavebníků paní Mgr. Alice Kubíčková oznámila stavebnímu úřadu dne 8. 2. 2017, že se prohlídky nezúčastní z důvodu kolize s jiným soudním jednáním v Praze.
27. Dle ustanovení § 172 odst. 1 stavebního zákona je *pověřený zaměstnanec stavebního úřadu pokud plní úkoly podle tohoto zákona, oprávněn vstupovat na cizí pozemky, stavby a do staveb s vědomím jejich vlastníků při a) zjišťování stavu stavby a pozemku; b) opatřování důkazů a dalších podkladů pro vydání správního rozhodnutí nebo opatření.*
28. Dle ustanovení § 173 odst. 1 stavebního zákona *stavební 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 a) znemožňuje oprávněné úřední osobě nebo osobě jí přizvané vstup na svůj pozemek nebo stavbu; b) na výzvu stavebního úřadu se nezúčastní kontrolní prohlídky, ač je k tomu podle tohoto zákona povinen.* Dle odstavce 3 se při ukládání pořádkové pokuty postupuje podle ustanovení správního řádu o pořádkové pokutě.
29. Dle § 62 odst. 3 správního řádu platí, že *při stanovení výše pořádkové pokuty dbá správní orgán, aby nebyla v hrubém nepoměru k závažnosti následku a k významu předmětu řízení; pokutu lze ukládat i opakovaně.* Dle odstavce 5 platí, že *účastníkem řízení o uložení pořádkové pokuty je pouze osoba, které má být pořádková pokuta uložena. Prvním úkonem v řízení ve věci uložení pořádkové pokuty je vydání rozhodnutí. Odvolání proti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty má vždy odkladný účinek.* Dle odstavce 6 platí, že *pravomocně uloženou pořádkovou pokutu může správní orgán, který ji uložil, novým rozhodnutím prominout nebo snížit. Přitom správní orgán přihlédne zejména k tomu, jak osoba, které byla pořádková pokuta uložena, plní svoje procesní povinnosti v dalším průběhu řízení.*
30. V rámci řízení podle § 65 a násl. soudního řízení správního je soud oprávněn přezkoumat napadené rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo. S ohledem na skutečnost, že pořádková pokuta může být prvním úkonem v řízení (ostatně tak tomu také v posuzované věci bylo), je přezkum soudu omezen toliko na existenci podmínek pro udělení pořádkové pokuty a přezkum odvolacího řízení, přičemž tyto aspekty soud přezkoumává ve smyslu § 75 odst. 2 soudního řádu správního především optikou uplatněných žalobních bodů. Žalobce uvedl několik žalobních bodů, přičemž soud se nejprve věnuje tvrzené nadbytečnosti předmětných kontrolních prohlídek staveb, jejichž neumožnění bylo důvodem pro uložení pořádkové pokuty. Soud dospěl k závěru, že vzhledem k množství vykonaných kontrolních prohlídek, je důvodnost této námitky třeba ověřit na základě spisových materiálů stavebního úřadu dokumentujících jednotlivá „řízení“, ve kterých se žalobce měl dopustit pořádkového deliktu. Nadužívání tohoto institutu bez objektivně existujícího legitimního veřejného zájmu, by mohlo vést k závěru o nezákonnosti uložených pořádkových pokut.
31. Vzhledem k těsné souvislosti s posuzovaným správním řízením soud považuje dodatečně vyžádané spisy za součást správního spisu. Soud veškeré relevantní části souvisejícího

spisového materiálu posoudil a dospěl k jednoznačnému závěru, že předmětné procesní úkony není možné označit za nadbytečné a byly podloženy legitimním veřejným zájmem.

32. Žalobce byl shledán vinným ze znemožnění vstupu na pozemek a stavbu během dvou plánovaných procesních úkonů.
33. Úkony stavebního úřadu ve věci „oplocení části pozemku“ byly zahájeny na podnět pana Ing. Ž. ze dne 28. 7. 2015, který se týkal hloubky oplocení a jeho výplně. První kontrolní prohlídka ve věci této stavby byla nařízena na termín 25. 8. 2015 v 14:00 hodin, přičemž bylo uvedeno, že bude prověřeno skutečné provedení stavby oplocení včetně hloubky základové konstrukce oplocení dle schválené dokumentace. Z protokolu z této prohlídky je zřejmé, že se jí nikdo neúčastnil, přičemž žalobce se předem omluvil. Z pozemku souseda byla provedena sonda a pořízena fotodokumentace. Ve vyjádření ze dne 8. 9. 2015 stavební úřad uvedl podrobnější zjištění se závěrem, že stavba není provedena dle schválené dokumentace. Dne 20. 5. 2016 stavební úřad vyzval žalobce a jeho manželku ke zjednání nápravy do dne 30. 10. 2016. Následně byl naplánován termín kontrolní prohlídky, která vyústila v uložení pořádkové pokuty, kterou přezkoumává soud v tomto řízení (jednalo se tedy o termín 9. 2. 2017 ve 14:00 hodin).
34. Úkony stavebního úřadu ve věci „půdní vestavby“ byly zahájeny na podnět pana Ing. Ž. ze dne 29. 7. 2015, ve kterém se mimo jiné dotazuje, zda žalobce a jeho manželka neučinili nějaká nová podání (např. změnu užívání stavby) a informuje stavební úřad o osazení dalších oken v uliční a zahradní části. První kontrolní prohlídka ve věci byla stanovena na termín 25. 8. 2015 v 13:30 hodin, přičemž bylo dále uvedeno, že stavebníci (žalobce a jeho manželka) předloží doklady k provedení půdní vestavby. Ve sdělení ze dne 18. 8. 2015 stavební úřad uvedl, že prošetřuje podnět pana Ing. Ž., což je důvodem pro nařízení předmětné kontrolní prohlídky. V protokolu z prohlídky ze dne 25. 8. 2015 je uvedeno, že se jí nikdo neúčastnil (žalobce se z účasti omluvil) a byla pořízena fotodokumentace z ulice. Připojeny jsou rovněž nákresy dokumentující nový stav oken. Následovala výzva k účasti na kontrolní prohlídce plánované na den 21. 6. 2016 (ve spise je obsažena chyba v psaní a je uvedeno datum 2015). Ani této prohlídce se nikdo neúčastnil (dle protokolu bez omluvy), přičemž soudu je mimo jiné z úřední činnosti známo, že za znemožnění vstupu na pozemky a stavby během této prohlídky byla žalobci a jeho manželce uložena pořádková pokuta (v této věci soud eviduje jejich žaloby pod spojenou sp. zn. 29 A 11/2017). Další prohlídka byla naplánována na 4. 10. 2016 na 14:00 hodin, přičemž ani v tomto případě se nikdo neúčastnil a žalobce byl omluven. Následně byl naplánován termín kontrolní prohlídky, která vyústila v uložení pořádkové pokuty, kterou soud přezkoumává v tomto řízení (jednalo se tedy o termín 9. 2. 2017 ve 13:30 hodin).
35. Soud výše uvedená řízení rekapituloval pouze pro dokreslení celkového kontextu situace a pro ověření toho, zda nařízení dvou kontrolních prohlídek na den 9. 2. 2017 v časech od 13:30 do 14:00 hodin bylo vedeno objektivním veřejným zájmem nebo se mělo jednat o nadbytečný postup stavebního úřadu, který by byl v rozporu s principy dobré správy. Níže uvedené závěry se tedy vztahují pouze a výlučně k soudem přezkoumávaným procesním úkonům, které byly zasazeny do širšího kontextu pro řádné posouzení věci.
36. Soud dospěl k tomu, že ani v jednom případě nepředstavovalo naplánování kontrolní prohlídky nezákonný postup stavebního úřadu v rozporu se základními zásadami činnosti veřejné správy. Procesní úkony stavebního úřadu ve vztahu k oběma stavbám byly

zahájeny vždy na podnět souseda žalobce, ze kterého vyplývaly skutečnosti nasvědčující podezření z nedodržení požadavků stavebního zákona.

37. Soud v obecné rovině poukazuje na to, že v dané věci nic nenasvědčuje pochybnostem o oprávnění stavebního úřadu k prošetření skutečného stavu věci (realizací kontrolní prohlídky). Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2018, čj. 1 As 27/2018-29, obsahuje rozboru relevantní právní úpravy a říká, že *stavební zákon upravuje jednak obligatorní důvody provedení kontrolní prohlídky, a jednak stanovuje fakultativní důvody provedení kontrolní prohlídky. Stavební úřad tak může za účelem efektivního výkonu stavebního dozoru provést kontrolní prohlídku i v případě, kdy je to potřebné pro plnění jeho úkolů vyplývajících ze stavebního zákona. Uvážení stavebního úřadu, kdy kontrolní prohlídku stavby provede, je omezeno požadavkem veřejného zájmu na kontrolní prohlídce, který je specifikován v § 132 odst. 2 stavebního zákona.*
38. Dle § 132 odst. 2 stavebního zákona se veřejným zájmem rozumí požadavek, aby *a) stavba byla prováděna v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu; b) stavba byla užívána jen k povolenému účelu; c) stavba neohrožovala život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí, zájmy státní památkové péče, archeologické nálezy a sousední stavby, popřípadě nezpůsobovala jiné škody či ztráty; d) se při výstavbě a užívání stavby a stavebního pozemku předcházelo důsledkům živelních pohrom nebo náhlých havárií, čelilo jejich účinkům, nebo aby se nebezpečí takových účinků snížilo; e) byly odstraněny stavebně bezpečnostní, požární, hygienické, zdravotní nebo provozní závady na stavbě anebo na stavebním pozemku, včetně překážek bezbariérového užívání stavby.*
39. Z odborné literatury lze k dané otázce odkázat např. na závěry, dle nichž *vedle popsanych situací, kdy je provedení kontrolní prohlídky stavebnímu úřadu ukládáno zákonem jako povinné, mohou nastat též situace, kdy je nezbytné kontrolní prohlídku provést pro řádný výkon působnosti stavebního úřadu, tj. kdy je to potřebné pro plnění úkolů stavebního řádu. Může se tak např. jednat o kontrolní prohlídky prováděné v rámci projednávání žádostí o změnu stavby před dokončením, o vydání povolení k předčasnému užívání stavby či povolení zkušebního provozu, o kontrolní prohlídky prováděné za účelem ověření dokumentace skutečného provedení stavby, pro účel projednání a povolení změny v účelu užívání stavby nebo pro zjištění stavebně technického stavu stavby a souvisejících skutečností, rozhodných pro stanovení podmínek povolení odstranění stavby nebo pro nařízení jejího odstranění. Dále může jít o případy, které nesouvisí s podáním některé z žádostí dle stavebního zákona, ale kdy stavební úřad v rámci své úřední činnosti zjistí nezbytnost prošetření stavu konkrétní stavby nebo prováděné stavební činnosti nebo kdy je tato potřeba vyvolána vnějším podnětem, na který je stavební úřad povinen v rámci svých pravomocí reagovat* (Kývalová, M. § 133. In: Macháčková, J. a kol. Stavební zákon. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013).
40. Ve věci „oplocení části pozemku“ byla první kontrolní prohlídka realizována na základě podnětu souseda žalobce, který upozorňoval na nedostatky provedeného oplocení. Stavební úřad si tyto skutečnosti potvrdil provedenou sondou a stanovil termín pro zjednání nápravy. Kontrolní prohlídka plánovaná na termín 9. 2. 2017 měla prověřit skutečné provedení stavby, jinými slovy šlo o ověření, zda došlo ke zjednání nápravy. Ve věci „půdní vestavby“ stavební úřad opět jednal na základě podnětu souseda, přičemž vnějším pozorováním bylo potvrzeno, že osazení oken neodpovídá původnímu záměru, nicméně kontrola samotné stavby nebyla žalobcem ani jeho manželkou během předchozích nařízených kontrolních prohlídek umožněna.

41. Dle rekapitulace řízení je zřejmé, že stavební úřad nařízenými procesními úkony sledoval ověřování skutkového stavu nebo prošetřování relevantního podnětu. Není proto správný závěr, že by skutkový stav byl již dříve dostatečně zjištěn a zadokumentován.
42. Soud tedy nemá pochybnosti o tom, že procesní úkony nařízené na den 9. 2. 2017 byly zákonné, mají oporu ve stavebním zákoně a na příslušná ustanovení bylo v rámci výzev řádně odkazováno. Zároveň došlo k naplnění skutkové podstaty podle § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, jelikož žalobce znemožnil oprávněné úřední osobě dne 9. 2. 2017 vstup na svůj pozemek nebo stavbu. Citované ustanovení pod písmenem a) a b) obsahuje konkretizaci typů jednání, která naplňují znaky *závažného ztěžování postupu v řízení nebo provedení kontrolní prohlídky*.
43. Dále se soud zabýval žalobním bodem, který se týká uplatněných námitek podjatosti. Tento žalobní bod považoval za relevantní, jelikož v případě, kdy by podjatá úřední osoba rozhodovala o nařízení kontrolních prohlídek a sama je prováděla, jednalo by se o vadu řízení, která může mít vliv na jeho zákonnost. Pro posuzovanou věc je ovšem podstatné, že tato vada by se dotýkala i přezkoumávaného rozhodnutí o pořádkové pokutě.
44. Žalobce poukazoval na dvě námitky podjatosti, přičemž k první z nich uvedl, že o ní doposud nebylo rozhodnuto. Při posuzování tohoto bodu soud zjistil, že žalovaný tuto argumentaci v napadeném rozhodnutí vypořádal a správní spis obsahuje jak námitku podjatosti, tak také usnesení ze dne 16. 9. 2015, čj. 15965/15, kterým o ní bylo negativně rozhodnuto. Toto usnesení bylo doručeno uplatněním fikce doručení, přičemž žalobce ho považuje za nedoručené, jelikož po uplynutí úložné doby nedošlo ke vhození písemnosti do schránky adresáta. Vzhledem k tomu, že tato argumentace žalobce spočívá v názoru, který je v příkrém rozporu s názorem vyjádřeným v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, čj. 3 As 241/2014-41, postrádá zjevně důvodnost. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v citovaném rozsudku uvedl, že *na uplatnění fikce doručení podle § 24 odst. 1 správního řádu nemá vliv skutečnost, zda po uplynutí úložní lhůty došlo ke vhození písemnosti do schránky adresáta*.
45. O druhé námitce podjatosti uvedl, že byla postoupena stavebnímu úřadu 9. 12. 2016 a nejpozději od této doby do jejího vypořádání (dne 20. 2. 2017) neměla úřední osoba R. S. vykonávat v řízení jakékoliv úkony. Tato úřední osoba ovšem nařídila kontrolní prohlídky a rovněž je realizovala.
46. Dle ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu *může účastník řízení 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. O námitce rozhodne bezodkladně usnesením služebně nadřízený úřední osoby. Dle odstavce 3 úřední osoba, která se dozví o okolnostech nasvědčujících, že je vyloučena, je povinna o nich bezodkladně uvědomit svého představeného. Do doby, než představený posoudí, zda je úřední osoba vyloučena, a provede potřebné úkony, může tato osoba provádět jen takové úkony, které nesnesou odkladu*.
47. Z uplatněného žalobního bodu je zřejmé, že žalobce vztahuje pravidlo obsažené v odstavci 3 citovaného ustanovení i na situaci uvedenou v odstavci 2. Oba odstavce ovšem upravují odlišnou situaci, v jednom případě se jedná o námitku podjatosti vznesenou účastníkem řízení (odstavec 2) a ve druhém případě se jedná o „podezření“ podjatosti, které zjistí samotná úřední osoba (odstavec 3). Zákon pravidlo, že úřední osoba „podezřelá“ z podjatosti nesmí v řízení vykonávat úkony, které nesnesou odkladu, spojuje pouze

s druhou popsanou situací. Je ovšem třeba trvat na tom, že vypořádání námítky podjatosti musí předcházet rozhodnutí ve věci samé, k čemuž v této věci došlo (ve vztahu k rozhodnutí o pořádkové pokutě).

48. Navíc je třeba uvést, že úřední osoba za podjatou nebyla prohlášena (resp. tato námitka byla vyhodnocena sdělením ze dne 20. 2. 2017 jako opožděná), tudíž nařízení a provedení kontrolních prohlídek bylo provedeno osobou k tomu oprávněnou. Z tohoto pohledu tedy nařízení i provedení kontrolních prohlídek bylo procesně v pořádku. Komentářová literatura k rozhodnutí o námitce podjatosti uvádí, že má deklaratorní účinky od svého počátku, tedy *ex tunc* (JEMELKA, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, komentář k § 14), přičemž soud na tyto závěry přiměřeně odkazuje i ve vztahu ke konstatování opožděnosti této námítky. Realizovaný procesní postup proto nemohl způsobit žádný negativní dopad do právní sféry žalobce a nemohl ani vést k nezákonnosti rozhodnutí o pořádkové pokutě. Soud proto ani v této části nepovažuje žalobní bod za důvodný.
49. Obdobnou argumentaci lze vztáhnout i na námitku doručení rozhodnutí stavebního úřadu pouze žalobci a nikoliv jeho právní zástupkyni. Dle spisového materiálu je zřejmé, že toto rozhodnutí bylo doručeno pouze žalobci dne 10. 3. 2017. Tento postup je sice v rozporu s § 34 odst. 2 správního řádu, tudíž by takové doručení nemělo vliv na běh lhůt. S ohledem na skutečnost, že žalobce podal (prostřednictvím své zástupkyně) odvolání ve standardní lhůtě a žalovaným bylo toto odvolání řádně vypořádáno, nedošlo v řízení v důsledku nesprávného doručování k žádné negativní újmě v právní sféře žalobce. Ani tuto námitku tedy soud nepovažuje za důvodnou.
50. Žalobce v části žaloby argumentuje limity, které vyplývají z čl. 12 Listiny a které měly být při ukládání pořádkové pokuty zvažovány, přičemž toto ustanovení zakotvuje právo na nedotknutelnost obydlí.
51. V čl. 12 odst. 3 Listiny je stanoveno, že zásahy do práva na nedotknutelnost obydlí mohou být za určitých podmínek omezeny zákonem. Inspirativní v této věci může být například nálezn Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 2/17, kde byla posuzována souladnost právní úpravy zakotvující právo na vstup do obydlí s garantovanou nedotknutelností obydlí. Ačkoliv právní okolnosti případu byly zjevně odlišné (právní úprava tohoto institutu směřovala k ochraně životního prostředí, resp. ovzduší) lze vysledovat obecnější závěry, které spočívají v tom, že při posuzování přiměřenosti kontroly je třeba zaměřit pozornost na její vhodnost, délku a rozsah.
52. Oprávnění zaměstnanců stavebních úřadů vstupovat na cizí pozemky a do cizích staveb podle § 172 stavebního řádu je z obecného pohledu legitimním opatřením k zajištění ochrany veřejných zájmů chráněných stavebním zákonem. Ke stejnému účelu slouží oprávnění stavebních úřadů nařizovat kontrolní prohlídky při jejich dozorové činnosti ve smyslu § 132 a násl. stavebního zákona. Soud dospěl k závěru, že nařízení kontrolních prohlídek bylo legitimním prostředkem pro ověření skutkového stavu (jehož ověření bylo ve veřejném zájmu zjištění, zda stavba odpovídá zákonnému stavu; popřípadě šlo o zjištění, zda byl její stav napraven) a rozsah i délka kontrolních prohlídek plně respektoval zásadu přiměřenosti zásahů veřejné moci.
53. Ve vztahu k samotné pořádkové pokutě žalobce argumentuje tím, že on i jeho právní zástupkyně se z kontrolní prohlídky včas omluvili, přičemž právní zástupkyně zároveň požádala o její odročení. Dále argumentuje nepřiměřeností této pokuty.

54. V obecné rovině soud odkazuje na rozhodnutí Nejvyšší správního soudu ze dne 17. 8. 2011, čj. 9 As 38/2011-91, které je věnováno institutu kontrolní prohlídky a říká, že *vlastník stavby tak může svou neúčast při kontrolní prohlídce z vážných důvodů omluvit a svou povinnost umožnit zpřístupnění kontrolované stavby zajistit také tím, že k tomuto úkonu zmocní jinou osobu. Pokud by objektivně nebylo možno ve stanoveném termínu zajistit přístup na stavbu samotným vlastníkem stavby, ani by nebylo možno k tomuto úkonu zajistit zmocnění jiné osoby, pak je nutno, aby stěžovatel (vlastník stavby) tuto skutečnost včas a s uvedením akceptovatelných důvodů správnímu orgánu sdělil. Při nedosažení součinnosti ze strany vlastníka by pak stavební úřad mohl za splnění stanovených podmínek postupovat podle § 172 stavebního zákona, případně podle § 173 téhož zákona.*
55. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2011, čj. 4 As 22/2010-54, je *smyslem institutu pořádkové pokuty zajištění efektivního průběhu řízení a zabránění průtahům či jiným problémům, které během řízení mohou vzniknout. Ve své podstatě se jedná o donucovací prostředek procesní povahy, který je sankčního zaměření a který směřuje k naplnění smyslu a účelu prováděného řízení.*
56. Pro posouzení této námitky je významné, že výzva k účasti na kontrolních prohlídkách byla žalobci doručena s měsíčním předstihem. Žalobce stavebnímu úřadu své oznámení neúčasti doručil 5. 2. 2017. Zástupce manželky žalobce (která byla rovněž stavebníkem předmětných staveb) se z účasti na kontrolní prohlídce omluvil dne 7. 2. 2017. Dne 8. 2. 2017 bylo stavebnímu úřadu doručeno oznámení o převzetí právního zastoupení paní Mgr. Alicí Kubíčkovou spolu s omluvou z kontrolní prohlídky a žádostí o její odročení.
57. V předmětné věci je rovněž významné, že žalobci již dříve pořádková pokuta za stejný pořádkový delikt (spáchaný dne 21. 6. 2016) byla udělena (žaloba žalobce je vedena pod sp. zn. 29 A 11/2017). Soud má za to, že stavební úřad se s výše uvedenými skutečnostmi vypořádal správně, když nařízené kontrolní prohlídky provedl. Výše uvedené totiž lze hodnotit optikou citované judikatury jako situaci, které se bylo možné vyvarovat. Vzhledem k tomu, že se jednalo o „recidivu“ žalobce, který se již stejného druhu pořádkového deliktu dopustil v minulosti, byl si vědom významu realizace kontrolní prohlídky pro stavební úřad. Ačkoliv legitimní omluvu tzv. „na poslední chvíli“ nelze obecně vyloučit, je třeba mít na vědomí možné související důsledky, které spočívají v tom, že dojde k naplnění skutkové podstaty předmětného pořádkového deliktu spočívajícího ve *znemožnění vstupu na pozemek a stavbu*. Odůvodněnost a přiměřenost závěru o uložení pořádkové pokuty již potom zcela závisí na individuálních okolnostech každého konkrétního případu, přičemž soud dospěl k závěru, že v posuzovaném případě bylo uložení pořádkové pokuty na místě.
58. Vzhledem k opakování jednání žalobce, rovněž s ohledem na opakované upozorňování žalobce na možnost uložení pořádkové pokuty a vzhledem k jejímu smyslu a účelu, považuje soud zvolený přístup stavebního úřadu za přiměřený a nikoliv rozporný se základními zásadami činnosti veřejné správy. Pro věc je rovněž významné, že plná moc udělená paní Mgr. Alicí Kubíčkovou obsahovala rovněž možnost ustanovit si substitučního zástupce.
59. Ohledně nepřiměřenosti pokuty soud souhlasí s žalovaným, že dle procesní úpravy není třeba explicitně zkoumat majetkové poměry osoby, které je pořádková pokuta ukládána. Výše pokuty má dle § 62 odst. 3 správního řádu reflektovat závažnost následku a význam předmětu správního řízení. Vzhledem k možnosti pozdější moderace nebo prominutí

pořádkové pokuty je jejím smyslem zejména zajištění efektivity řízení prostřednictvím motivace účastníka řízení k tomu, aby bezvadně plnil své procesní povinnosti. Vzhledem ke skutečnosti, že žalobci byla pořádková pokuta za obdobné jednání udělena již dříve, shledal žalovaný její výši za přiměřenou. Soud se s provedenou úvahou ztotožňuje a ze stejných důvodů nepřistoupil ani k upuštění od uloženého trestu, jak navrhoval žalobce.

60. Pro úplnost je třeba zmínit, že po zhodnocení žalobních bodů dospěl soud k závěru, že částí z nich žalobce rozporuje některé skutečnosti, které ovšem nijak nesouvisí s vymezeným předmětem přezkumu – jedná se o námitku porušení legitimního očekávání (resp. nevyhovění požadavku na změnu oprávněné úřední osoby); o námitku rozdílného přístupu a odbornosti Městského úřadu v Otrokovicích; rovněž o námitky rekapitulované pod bodem 12 tohoto odůvodnění). Soud se v odůvodnění zabýval pouze relevantní dílí částí žalobních bodů, které se vztahovaly přímo k řízení o udělení pořádkové pokuty.

VI. Závěr a náklady řízení

61. Při přezkumu napadených rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 věta první soudního řádu správního soud shledal podanou žalobu jako nedůvodnou. Proto ji podle § 78 odst. 7 soudního řádu správního zamítl.
62. O náhradě nákladů soudního řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 soudního řádu správního, podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
63. Žalobce neměl v řízení o žalobě úspěch. Žalovanému nevznikly náklady přesahující jeho běžnou administrativní činnost.

Poučení:

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

Brno 20. března 2019

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu