



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **S. J.**
zastoupená obecným zmocněncem J. S.

proti
žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**
sídlem třída Tomáše Bati 21, 761 90 Zlín

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 4. 2017, č. j. KUZZL 19676/2017, sp. zn. KUSP 19592/2017 ÚP-IS,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 4. 4. 2017, č. j. KUZZL 19676/2017, sp. zn. KUSP 19592/2017 ÚP-IS, **se ruší** a věc **se vrací** k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč, a to k rukám jejího obecného zmocněnce JUDr. J. S. do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Výše označeným rozhodnutím žalovaný k odvolání žalobkyně změnil rozhodnutí Městského úřadu Brumov-Bylnice, stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“ či „správní orgán prvního stupně“) ze dne 8. 2. 2017, č. j. MUBB/SÚ/0880/2017, sp. zn. SÚ 2065/2014/Fi. Žalovaný ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vypustil slova „*stavebního zákona*“ a nahradil je slovy „*zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“)*“; ve zbytku žalovaný odvolání napadené rozhodnutí potvrdil. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně přitom byla žalobkyni podle § 173 odst. 1 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) v návaznosti na § 62 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) uložena pořádková pokuta ve výši 10 000 Kč za to, že znemožnila oprávněné úřední osobě v řízení vedeném stavebním úřadem ve věci nařízení odstranění nepovolené změny stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona po řádně doručeném předvolání vstup do stavby rodinného domu na pozemku st. p. x a p. č. x v k. ú. V. K., a to za účelem ověření, zda dokumentace nazvaná „*výstavba rodinného domu, investor K. A., V. K. 734*“ předložená vlastníkem stavby stavebnímu úřadu dne 12. 9. 2013 v rámci probíhajícího řízení je dokumentací skutečného provedení stavby, a zda na stavbě nebyly provedeny takové změny, které před svou realizací potřebovaly povolení stavebního úřadu, tzn., že znemožnila stavebnímu úřadu provést kontrolní prohlídky výše uvedené stavby vypsanou na 27. 1. 2017 na 10.00 hod. se schůzkou pozvaných na místě stavby, za účelem opatřování důkazů a dalších podkladů pro vydání správního rozhodnutí nebo opatření.
2. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že žalobkyně byla výzvou stavebního úřadu ze dne 4. 1. 2017 vyzvána k účasti na kontrolní prohlídce stavby „*Změny stavby rodinného domu – přístavby*“ na pozemcích st. p. x a p. č. x v k. ú. V. K., přičemž žalobkyně je spoluvlastnicí uvedeného rodinného domu. Výzvou byla současně poučena o možnosti uložení pořádkové pokuty dle § 173 odst. 1 stavebního zákona v případě, pokud by znemožnila vstup na pozemek nebo stavbu, či se nezúčastnila kontrolní prohlídky, ač je k tomu podle zákona povinna. Žalobkyně byla dle žalovaného dle § 154 odst. 1 písm. c) stavebního zákona povinna umožnit kontrolní prohlídku stavby či zařízení, a pokud tomu nebrání vážné důvody, této prohlídce se zúčastnit. Žalobkyně se ke svolané kontrolní prohlídce nedostavila a prohlídka předmětného rodinného domu, vyžadující vstup do něj, tak nebyla provedena; před konáním kontrolní prohlídky z účasti na této prohlídce sice omluvila, ale dle žalovaného s nedostatečným odůvodněním. Tím, že se nezúčastnila kontrolní prohlídky a svou neúčastí znemožnila naplnit cíl stanovené kontrolní prohlídky – tedy porovnání současného stavu stavby s vydanými povoleními a předloženou projektovou dokumentací, se dopustila zaviněně pořádkového správního deliktu dle § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, za což jí byla v souladu se zákonem uložena pořádková pokuta. Při přezkoumání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalovaný nezjistil žádná závažná pochybení, která by mohla vést ke zrušení napadeného rozhodnutí. Při zamítnutí odvolání přihlédl žalovaný v návaznosti na rozhodnutí stavebního úřadu, že žalobkyni již jednou za podobné jednání byla uložena pořádková pokuta a nyní se jednalo o již jedenáctý bezúspěšný výjezd stavebního úřadu na místo stavby; omluvy zaslané žalobkyní svědčily o obstrukčním jednání žalobkyně.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

3. Ve včas podané žalobě žalobkyně navrhla, aby soud rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení.
4. Předně žalobkyně zdůraznila, že dne 7. 12. 2013 na ni byla převedena polovina rodinného domu s ideální polovinou pozemku, přičemž domek byl v roce 1990 zkolaudován a od té doby nebyla a není prováděna žádná stavební činnost, nejedná se tedy o rozestavěnou stavbu. Drobné stavby, které plní doplňkovou funkci ke stavbě hlavní, a které nemohly podstatně ovlivnit životní prostředí, nepodléhají stavebnímu povolení, pouze ohlášení – šlo o kůlnu, sklep a oplocení. Žalobkyně uvedla, že v roce 2012 zboural pan M. T. plot u nemovitosti, jejímiž vlastníky tehdy byli manželé K. Pan T. je dle žalobkyně v přátelském styku s pracovníkem stavebního úřadu paní F., která zneužívá stavební úřad k soukromé činnosti tak, že vede smyšlené řízení dle přání pana T.
5. Žalobkyně namítala, že místní příslušnost stavebního úřadu dle správního řádu je v řízeních týkajících se nemovitosti určena místem, kde se nachází, místně příslušným tedy byl stavební úřad V. K. Usnesení žalovaného ze dne 11. 4. 2014 bylo vydáno z důvodu podjatosti místně příslušného stavebního úřadu ve V. K. vůči manželům K., toto usnesení se však týká pana A. K. a paní M. K., nikoli žalobkyně či její sestry. Žalobkyně má za to, že podjatost může být jen vůči osobě, a ne vůči věci.
6. Dle žalobkyně je rozhodnutí stavebního úřadu „*neplatné od samého počátku*“, neboť stavební úřad rozhodl a vydal své rozhodnutí dle neexistujícího „*správního předpisu*“, tj. dle § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. Takové neplatné rozhodnutí nelze dle žalobkyně zhojit způsobem, jakým to učinil žalovaný, a takové rozhodnutí je proto rovněž nezákonné.
7. Žalobkyně rovněž namítala, že stavební úřad vede řízení o odstranění stavby, které bylo zahájeno bez řádného zdůvodnění, neuvádí jaké konkrétní stavby a kdy měly být provedeny, čím a kdy mělo dojít k porušení zákona a jaký je skutečný důvod odstranění stavby. Trvá na tom, že na parcele se nenachází žádná rozestavěná stavba, není prováděna žádná přístavba a neexistují důvody pro neodkladné odstranění stavby.
8. Dle žalobkyně je nepochybné, že správní úřad, který uložil pokutu, není místně příslušným úřadem. Mimoto by muselo být žalobkyni doručeno původní rozhodnutí jako účastníci řízení dle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu, což se nestalo. Pokud žalovaný uvádí, že zahájil a vede řízení z moci úřední dle § 46 správního řádu, tak k tomu nevydal příslušné rozhodnutí a oznámení o zahájení řízení, které by bylo doručeno žalobkyni jako účastníci řízení.
9. S poukazem na § 1 odst. 2 a § 2 odst. 3 stavebního zákona žalobkyně namítala, že úmyslem zákonodárce bylo stavebním zákonem upravovat vznikající stavební díla, nikoliv stavby dokončené a v roce 1990 zkolaudované.
10. Žalobkyně dále namítala, že v daném případě nebyly splněny zákonné důvody ke kontrolní prohlídce ve smyslu § 133 stavebního zákona, jelikož nejde ani o rozestavěnou stavbu, ani o stavbu ohrožující zdraví či život. Podle žalobkyně se jedná o zneužití úřední moci k soukromým účelům, neboť žalobkyně nebyla a ani není stavebníkem, nebyla tedy povinnou osobou ve smyslu § 133 odst. 4 stavebního zákona.
11. Žalobkyně trvá na tom, že nebyla povinna se účastnit kontrolní prohlídky také proto, že vchodová vrátka na dotčenou parcelu č. x jsou stále otevřená, vstup na pozemek tedy byl

zajištěn i bez účasti žalobkyně. Uvedené prokazuje skutečnost, že pracovníci stavebního úřadu na pozemek vstoupili a na pozemku se pohybovali. Podle žalobkyně není pravda, že byl zmařen cíl kontrolní prohlídky svolané na den 8. 1. 2013, neboť pan K., který těžce nemocný ležel v domku, nebyl schopen ze zdravotních důvodů otevřít dveře. Pokud nebyla prohlídka provedena, pak podle žalobkyně pracovníci stavebního úřadu vnikli na parcelu bez povolení a souhlasu, čímž porušili nedotknutelnost obydlí dle č. 7 Listiny základních práv a svobod a došlo tím ke spáchání trestného činu. Uvedené tvrzení prokazuje i usnesení ze dne 27. 4. 2015, kterým bylo zastaveno řízení o odstranění hospodářského objektu. Žalobkyně má za nepochybné, že cíl kontrolní prohlídky, byť nezákonné, nebyl ztížen ani zmařen.

12. Žalobkyně rovněž namítala, že v domě bydlí od roku 1990 manželé K. Přestože žalobkyně je vlastníkem jedné poloviny rodinného domu, nemá žádné právo vstupovat bez souhlasu uživatelů do bytu a provádět cizí lidi.
13. Nezákonnost žalobkyně spatřuje i v tom, že správní orgán vyzýval ke kontrolní prohlídce žalobkyni i její sestru, přestože z důvodu hospodárnosti postačilo vyzvat jen jednu z nich. Postup vůči oběma sestrám považuje žalobkyně za šikanózní.
14. Konečně žalobkyně namítala, že žalovaný porušil zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 správního řádu a rovněž porušil § 3 správního řádu, neboť neuvedl konkrétní důvodné pochybnosti ve vztahu k odstranění stavby dle § 129 stavebního zákona. Dle § 4 správního řádu je veřejná správa službou veřejnosti, a ne službou panu T. Nadto je řízení smyšlené a nezákonné, neboť nejsou splněny podmínky dle § 129 stavebního zákona, žalobkyně nemá povinnost, a nemůže k tomu být nucena, umožnit vniknutí do obydlí. Žalobkyně se z prohlídek vždy řádně omluvila. Žalovaný jen hledá způsoby a záminky, jak perzekvovat manžele K.
15. Pokud žalovaný tvrdil, že žádné doklady ke stavbě rodinného domu ve své evidenci nemá, podařilo se po několika letech místně příslušnému stavebnímu úřadu doklady k předmětné stavbě v archivu nalézt. Pakliže je příslušný spisový materiál uložen v archivu žalovaného, je nepochybné, že řízení bylo ukončeno, neboť kdyby tomu tak nebylo, probíhala by navazující řízení. Stavební řízení se u rodinného domu končí kolaudací a není tedy žádných pochyb, že stavební řízení bylo v roce 1990 ukončeno kolaudací, a proto byly samotným žalovaným uloženy příslušné dokumenty do archivu. Navíc vedoucí stavebního úřadu V. K., Ing. A. O., několik desítek let chodí kolem domu žalobkyně a situaci dobře zná. Proto by byl vhodný jeho výslech ve věci.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě a replika žalobkyně

16. Ve vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, žalobkyně po dobu několika let nepředložila žádný doklad o tom, že stavba předmětného rodinného domu byla zkolaudována. Navíc tato otázka není předmětem nynějšího řízení. Nyní se posuzuje pouze to, zda žalobkyně svým postupem znemožnila dne 27. 1. 2017 stavebnímu úřadu vstup do domu za účelem provedení kontrolní prohlídky.
17. Není důvodu domnívat se, že referentka stavebního úřadu, paní F., je podjatá. Naopak se snaží postupovat v řízení o odstranění stavby tak, aby byl zjištěn stav, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. To se však s ohledem na neustálé obstrukce žalobkyně nedaří. Jde tedy o to, že nelze zjistit, v jaké rozsahu se stavba rodinného domu liší od příslušného stavebního povolení. Pakliže byla námitka podjatosti v řízení uplatněna, vyřídil ji stavební

úřad jako stížnost na oprávněnou úřední osobu dle § 175 správního řádu. Nejedná se o zcela standardní postup, nicméně dle žalovaného stavební úřad nepochybil, vyřídil-li námitku podjatosti vyrozuměním. Přitom je třeba zohlednit, že ani žalobkyně ve věci námitky podjatosti nepostupovala zcela správně, když ve smyslu § 14 odst. 2 námitku podjatosti neuplatnila bezodkladně, nýbrž až po více než roce a půl od okamžiku, kdy byl stavební úřad pověřen vyřízením věci.

18. K námitce nepřislušnosti stavebního úřadu žalovaný uvedl, že poté, co byl tajemník Městského úřadu V. K. vyloučen pro podjatost z vedení řízení, určil žalovaný k projednání a rozhodnutí ve věci právě stavební úřad Městského úřadu Brumov-Bylnice. Odpadnutí důvodu podjatosti úředních osob původně místně příslušného správního orgánu poté, co nadřízený správní orgán pověřil k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně správní orgán, navíc nemá vliv na dokončení správního řízení pověřeným správním orgánem, nadřízený správní orgán ani nemá právní oporu pro to, aby příslušnost následně vracel původnímu správnímu orgánu. K tomu je třeba přičíst, že paní M. K., což je jedna ze dvou osob, kvůli které byla místní příslušnost měněna, je stále účastníkem souvisejícího řízení o odstranění stavby.
19. Řízení o odstranění stavby bylo také zahájeno správně. Zákon v tomto ohledu nemíří jen na vznikající díla, ale i na dokončené stavby. Stavební úřad měl zákonný důvod pro nařízení kontrolní prohlídky dle § 133 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, přičemž z jednání žalobkyně je zřejmé, že ta se snaží zabránit tomu, aby stavební úřad posoudil soulad skutečného provedení stavby s projektovou dokumentací ověřenou v rámci stavebního povolení z roku 1979.
20. Vada spočívající v tom, že ve výrokové části rozhodnutí stavebního úřadu nebyl stavební zákon označen zcela přesně, ale jen zkráceným označením „stavební zákon“, nemůže mít vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.
21. Úvahy žalobkyně o možnosti vstupu pracovníků stavebního úřadu na pozemky také nejsou případné, a to s ohledem na skutečnost, že podmínky pro vstup na pozemky nebo do obydlí bez vědomí vlastníka jsou § 172 stavebního zákona stanoveny restriktivně a nebyly v dané věci splněny. Navíc žalobkyně hovoří o prohlídce vykonané dne 8. 1. 2013, avšak v dané věci byla žalobkyně sankcionována za znemožnění kontrolní prohlídky, jejíž termín byl stanoven na 27. 1. 2017.
22. Případné nejsou ani argumenty o ne hospodárnosti postupu stavebního úřadu. Ten v souladu se stavebním zákonem předvolal ke kontrolní prohlídce oba vlastníky dotčených nemovitostí, tedy žalobkyni a její sestru.
23. Na základě uvedených skutečností žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
24. V reakci na vyjádření žalovaného byla soudu doručena replika žalobkyně, v níž tato v zásadě setrvala na argumentaci uvedené v podané žalobě a tuto rozhojnila. Nad tento rámec zmínila, že stavební úřad nemohl předvolávat k prohlídce obě vlastnice a spoléhat se na to, že se dohodnou, která se dostaví, ale naopak měl je vyzvat k tomu, aby uvedly, která se dostaví a výsledek sdělily stavebnímu úřadu. Žalobkyně a její sestra jsou tak nyní pokutovány za to, že se nedohodly, která se k prohlídce dostaví, a jedna se spoléhala na druhou, že se prohlídka zúčastní.

25. Na tuto repliku reagoval opětovně žalovaný, který navázal na své dřívější vyjádření. Dodal, že již v roce 2016 stavební úřad vyzval žalobkyni a její sestru, aby si zvolily společného zmocněnce k zastupování. Ty tomu však tak neučinily a z jejich jednání plyne, že nemají zájem na urychlení s nimi vedených správních řízení, nýbrž jen na činění obstrukcí.

IV. Ústní jednání

26. Před zahájením ústního jednání dne 26. 3. 2019 žalobkyně prostřednictvím obecného zmocněnce vznesla námitku podjatosti vůči všem členům senátu 29. Podle jejího názoru senát rozhoduje neustále nezákonně a nesprávně, protože je snížena její důvěra ve spravedlivé rozhodnutí v této věci. Podle žalobkyně je dána i podjatost osobní, neboť již bylo rozhodováno o několika věcech žalobkyně a vždycky bylo rozhodnuto tak, jako by někdo ovlivňoval soud. Vzhledem k tomu, že o předchozí žalobě o pokutě rozhodoval senát ve stejném složení, nelze očekávat v tomto řízení jiný výsledek. Žalobkyně má za to, že o žalobě by měl rozhodnout jiný senát, popř. jiný soud.
27. Podle § 8 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), může účastník řízení namítnout podjatost soudce. Námitku musí uplatnit do jednoho týdne ode dne, kdy se o podjatosti dozvěděl; zjistí-li důvod podjatosti při jednání, musí ji uplatnit při tomto jednání. K později uplatněným námitkám se nepřihlíží. Námitka musí být zdůvodněna a musí být uvedeny konkrétní skutečnosti, z nichž je dovozována. O vyloučení soudce rozhodne usnesením po jeho vyjádření Nejvyšší správní soud. Zároveň je v § 8 odst. 1 in fine s. ř. s. stanoveno, že důvodem k vyloučení soudce nejsou okolnosti, které spočívají v postupu soudce v řízení o projednávané věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech.
28. Žalobkyně jako důvod podjatosti členů senátu 29 uvedla předchozí rozhodování ve věcech žalobkyně, resp. žalobkyně a její sestry (sp. zn. 29 A 7/2016 a 29 A 3/2017), a rovněž skutečnost, že v nyní projednávané věci se jedná o skutkově i právně obdobnou věc jako v řízení vedeném pod sp. zn. 29 A 7/2016, protože u stejného senátu nelze očekávat jiné rozhodnutí. Takto uplatněná námitka podjatosti nemůže být dle názoru Krajského soudu v Brně důvodná, protože „rozhodování v jiných věcech“, pod které lze oba uvedené důvody podřadit, je v zákoně výslovně uvedeno jako důvod, který nevede k vyloučení soudce z projednávání a rozhodnutí věci. Soud tedy k takto podané námitce podjatosti nepřihlížel.
29. Zjevně nedůvodnou námitku podjatosti podanou při jednání, resp. těsně před jeho zahájením, zdejší soud ve smyslu § 15b odst. 2, 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), ve spojení s § 64 s. ř. s. nepředkládal k rozhodnutí Nejvyššímu správnímu soudu, neboť by to bylo ve zřejmém rozporu se zásadou hospodárnosti soudního řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2017, č. j. 9 As 146/2016-366; všechna zde uvedená rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz). Soud tedy nevyhověl žádosti žalobkyně na předložení věci Nejvyššímu správnímu soudu, zahájil ústní jednání a následně rozhodl ve věci. Žalobkyni nic nebrání podjatost členů senátu namítat v rámci případně podané kasační stížnosti proti vydanému rozsudku.
30. K věci samé žalobkyně v průběhu ústního jednání obsáhle navázala na obsah své žaloby. Zdůraznila, že výzva ke kontrolní prohlídce musí splňovat náležitosti rozhodnutí (musí zde být uvedeno, podle kterého konkrétního ustanovení bylo rozhodováno), což se v dané věci nestalo. Žalobkyně nezpochybnila, že stavební úřad byl oprávněn provést ohledání místa (k tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2014, č. j. 2

As 69/2014-57), ale namítala, že oprávněná úřední osoba není oprávněna vstoupit do obydlí, pokud to není nezbytné pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob, s výjimkou prostor pro podnikání. Žalobkyně poukázala na § 133 odst. 6 druhou větu stavebního zákona, které odkazuje na obdobné použití § 172 odst. 2-6 stavebního zákona, nikoli na § 172 odst. 1, který uvedl žalovaný ve výzvě. Výzva k účasti na kontrolní prohlídce je podle žalobkyně nezákonná, protože nutí vlastníka k něčemu, k čemu není povinen. Žalovaný se dle žalobkyně dožaduje vstupu do obydlí, což považuje za zneužití úřední moci k donucení ke vstupu do budovy v rozporu s čl. 12 Listiny. V dalších částech žalobkyně podrobněji rozvedla argumentaci již uplatněnou v žalobě.

31. V průběhu jednání žalobkyně předložila soudu písemnost, v níž rozhojnila argumentaci uplatněnou v žalobě a při ústním jednání. Nad rámec již uvedeného namítala, že žalovaný pochybil, pokud v rozhodnutí o uložení pokuty používá § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona i § 62 správního řádu, s ohledem na zásadu *lex specialis* měl použít jen § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. Napadené rozhodnutí považuje žalobkyně za zmatečné, neboť pokuta jí byla uložena za znemožnění vstupu na pozemek, na něj mohl kdokoliv vstoupit, nebo stavbu, která je ovšem obydlím, není tedy zřejmé, jakého přestupku se měla žalobkyně dopustit. Žalobkyně má za to, že se vždy řádně omluvila a není zřejmé, dle jakého právního předpisu byly omluvy hodnoceny jako nikoli řádné a nedostatečné
32. Žalovaný v zásadě odkázal na své rozhodnutí a na vyjádření k žalobě. Zdůraznil, že stejný senát již jednou rozhodoval o pořádkové pokutě uložené žalobkyni (sp. zn. 29 A 7/2016), v obdobné věci týkající se sestry žalobkyně rozhodoval senát 31 (sp. zn. 31 A 3/2016). Ve věci vedené pod sp. zn. 31 A 3/2016 byl rozsudek Krajského soudu přezkoumán Nejvyšším správním soudem, který zamítl kasační stížnost sestry žalobkyně (rozsudkem ze dne 7. 6. 2018, č. j. 1 As 27/2018-28). Žalovaný trvá na tom, že výzva k účasti na kontrolní prohlídce byla odůvodněná, nebylo dle něj nutné uvádět podrobně všechna zákonná ustanovení. Pokud se týká vstupu do obydlí, žalovaný uvedl, že právě z důvodu, že byla znemožněna kontrolní prohlídka, tak nedotknutelnost obydlí narušena nebyla. Dle žalovaného je v případě, kdy je předmětem řízení o odstranění stavby rodinný dům, a kdy stavební úřad je povinen zjistit soulad skutečného stavu s vydaným stavebním povolením, dán zákonný důvod pro provedení kontrolní prohlídky. Podle stavebního zákona je stavební úřad povinen kontrolovat dodržování právních předpisů a vydaných rozhodnutí a existuje veřejný zájem na tom, aby výstavba probíhala podle vydaných povolení. Pokud má stavební úřad pochybnosti, není dle žalovaného důvod, aby mu nebylo umožněno do obydlí vstoupit. Stavební úřad si sice mohl stavbu prohlédnout zvenku, ale bylo třeba zohlednit i vnitřní dispozici stavby. Ke kolaudaci žalovaný uvedl, že v katastru nemovitostí je stavba stále vedena jako rozestavěná, z čehož plyne, že nikdy zkolaudovaná nebyla.
33. V průběhu jednání soud provedl dokazování některými listinami předloženými žalobkyní. Z písemnosti označené „Stížnost na stavební aktivity souseda, pana K. A.“ ze dne 21. 11. 2012 soud zjistil, že M. T. a J. T. se u Městského úřadu V. K. domáhali zahájení řízení o odstranění stavby. Ve výpisu z registru územní identifikace, adres a nemovitostí (RÚIAN) označeného „Adresní místo – detail“ je pod bodem číslo popisné nebo evidenční/orientační uvedeno: x, adresa dle vyhlášky č. 359/2011 Sb.: S. x, V. K. Z darovací smlouvy a smlouvy o zřízení věcného břemene ze dne 7. 12. 2013 vyplývá, že A. a M. K. žalobkyni darovali ½ rodinného domu stojícího na pozemku parc. č. x v k. ú. V. K. a bylo zřízeno věcné břemeno k této nemovitosti, žalobkyně se tedy na základě této smlouvy stala vlastnící předmětné nemovitosti, hranice pozemku p. č. x je zřejmá z protokolu o vytyčení hranice

pozemků ze dne 16. 12. 2016. Z notářského zápisu ze dne 2. 3. 2017, č. N 68/2017, Nz 62/2017 soud zjistil, že žalobkyně a její sestra učinily prohlášení o tom, že jsou spoluvlastnicemi nemovité věci, a to budovy č. p. x (část obce V. K.), postavené na pozemku p. č. st. x, k. ú. V. K., kterou nabyly v rámci darovací smlouvy ze dne 7. 12. 2013 od svých rodičů, kdy kromě budovy byla převáděna ½ pozemku p. č. x, k. ú. V. K. na žalobkyni. Žalobkyně a její sestra dále prohlásily, že budova č. p. x postavená na pozemku p. č. st. x byla postavena na základě stavebního povolení pro stavbu rodinného domku ze dne 13. 9. 1979, č. j. 1181/79, vydaného Městským národním výborem ve V. K., a následně byla zkolaudována v roce 1990, od té doby je užíváno č. p. x, že ke stavbě nejsou dochovány žádné další listiny, ani kolaudace ani přidělení čísla popisného; žalobkyně tímto prokazuje vlastnické právo k budově č. p. x. Z usnesení Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 11. 4. 2014, č. j. KUSP 6638/2014 ÚP-Do, soud zjistil, že žalovaný pověřil Městský úřad Brumov-Bylnice jako příslušný stavební úřad k provedení úkonů ve věci řízení dle § 129 stavebního zákona týkající se stavby „přístavba rodinného domu, hospodářský objekt a oplocení“ na pozemku p. č. x, x v k. ú. V. K. Z usnesení Městského úřadu Brumov-Bylnice ze dne 27. 4. 2015, č. j. SÚ 2391/2015, soud zjistil, že tímto usnesením bylo zastaveno řízení o nařízení odstranění stavby „Hospodářský objekt“ na pozemku p. č. x v k. ú. V. K. Soud dále provedl důkaz dokumentem vypracovaným M. Š. ze září 1978 obsahujícím řez rodinného domku, na němž je mj. zaznačen prostor v rámci podsklepení, který lze považovat za prostor sloužící k nasypání uhlí nebo jiného materiálu, a rovněž důkaz kopií plné moci označené podacím razítkem Katastrálního pracoviště V. K., dle které manželé K. jako darující a Ing. D. H. jako obdarovaná zmocňují advokátku JUDr. Z. P. mj. k zastupování v řízení o zápis rozestavěné stavby před katastrálním úřadem (údaj o rozestavěné stavbě je dopsán rukou). Konečně z kopie znaleckého posudku č. 5363/173/17 vypracovaného Ing. A. J., „o ceně nemovitosti – rodinného domu č.p.x s příslušenstvím, stavební plocha p.č.stx v obci V. K., k.ú. V. K.“, který není opatřen podpisem ani razítkem zpracovatele, soud zjistil, že objednavatelem posudku je Ing. H., účelem posudku bylo zjištění ceny nemovitosti, která je tvořena rodinným domem č. p. x umístěným na pozemku p. č. st. x a příslušenstvím stávajícím z venkovních úprav na pozemku p. č. x užívaným jako zahrada. Jako reprodukční cena (bez vlivu opotřebení a koeficientu pp) byla zjištěna cena 2 389 630 Kč a jako věcná cena (s opotřebením a bez vlivu koeficientu pp) byla zjištěna cena 1 473 790 Kč.

34. Soud pro nadbytečnost odmítl provést důkaz výsledkem paní F., neboť posuzuje rozhodnutí, které paní F. vydala a právě pohledem tohoto rozhodnutí posuzuje její činnost. Výslech paní F. by proto k věci nemohl nic zásadního přinést. Obdobně soud neprovedl ani výslech Ing. O., vedoucího stavebního úřadu V. K., jelikož tato osoba nebyla ve věci uložené pořádkové pokuty nijak angažována. Soud neprovedl ani navržený důkaz ohledáním místa rodinného domku za účasti soudního znalce, a to rovněž pro nadbytečnost, neboť provedení tohoto důkazu by nemohlo přinést žádné závěry ke kontrolní prohlídce, popř. k nedostavení se žalobkyně ke kontrolní prohlídce. Za nadbytečný považoval soud i provedení výsledku referenta oddělení stavebního řádu Mgr. I. Š., neboť Mgr. Š. byl úřední osobou v dané věci, která vydala, resp. koncipovala napadené rozhodnutí, podobně jako u paní F. je jeho činnost posuzována zejména pohledem tohoto rozhodnutí, a ke skutkovým okolnostem nedostavení se žalobkyně ke kontrolní prohlídce by neměl co říci.

V. Posouzení věci soudem

35. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že **žaloba je důvodná**.
36. Předně je třeba zdůraznit, že předmětem tohoto soudního přezkumu je rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty podle § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, a nikoli rozhodnutí o odstranění stavby. Pokud tedy žalobkyně v žalobě namítala, že předmětná stavba byla v roce 1990 řádně zkolaudována a od té doby zde není prováděna žádná stavební činnost, že se nejedná o rozestavěnou stavbu, nebo že v řízení o odstranění stavby nebylo dostatečně specifikováno, jaké stavby měly být provedeny a čím mělo dojít k porušení zákona, tyto námitky nesměřují do řízení o uložení pořádkové pokuty, ale do řízení o odstranění stavby, proto soud neshledal důvod se jimi v tomto řízení zabývat.
37. Pokud žalobkyně namítala, že pracovnice stavebního úřadu paní F. zneužívala stavební úřad k soukromé činnosti tím, že vedla smyšlené řízení dle přání pana T., tato argumentace nemá žádnou oporu ve spisu. Pan M. T. a paní J. T. podali u stavebního úřadu Městského úřadu V. K. podnět na prošetření nepovolených staveb na sousedním pozemku, na základě čehož bylo stavebním úřadem zahájeno řízení o odstranění stavby. Poté, co byl tajemník Městského úřadu V. K. vyloučen pro podjatost z vedení řízení, určil Krajský úřad Zlínského kraje k projednání a rozhodnutí ve věci stavební úřad Městského úřadu Brumov-Bylnice. Paní F. byla vedoucí tohoto stavebního úřadu určena jako osoba oprávněná provádět úkony v předmětném řízení, úkony v řízení tedy činila na základě pověření krajským úřadem a vedoucí stavebního úřadu, nikoli na základě pokynů pana T. Ze správního spisu ostatně nevyplývá, že by žalobkyně v průběhu řízení relevantním způsobem uplatnila vůči paní F. námitku podjatosti a svá tvrzení o zneužití stavebního úřadu k soukromé činnosti paní F. neprokázala ani v podané žalobě. Žalobkyně v souvislosti s jednáním paní F. podávala opakované stížnosti dle § 175 správního řádu, které stavební úřad daným způsobem vyřídil (viz např. sdělení č. 33/2017 stavebního úřadu ze dne 8. 3. 2017, č. j. MUBB/SÚ/1519/2017, v němž stavební úřad konstatoval, že stejná námitka již byla vyřízena vyrozuměním ze dne 29. 2. 2016, č. j. MUBB/SÚ/1311/2016). Jak správně uvedl žalovaný v napadeném rozhodnutí, s ohledem na to, že žalobkyně nepodala námitku podjatosti v souladu s § 14 odst. 2 správního řádu (tj. bezodkladně poté, co se dozvěděla o důvodu podjatosti), ale až více než rok poté, co byl stavební úřad Brumov-Bylnice pověřen k vedení řízení (poprvé ji uplatnila až dne 25. 1. 2016), nebylo nutné o námitce podjatosti rozhodovat usnesením, ale stačilo vydat pouze vyrozumění.
38. K námitce, že ve věci rozhodoval místně nepřislušný orgán, soud uvádí, že podle kritéria uvedeného v § 11 odst. 1 písm. b) správního řádu („*Místní příslušnost správního orgánu je určena [...] v řízeních týkajících se nemovitosti místem, kde se nemovitost nachází*“) byl místně příslušným orgánem v řízení o odstranění stavby (i v řízení o uložení pořádkové pokuty) Městský úřad V. K., usnesením Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 11. 4. 2014, č. j. KUZL 22162/2014, sp. zn. KUSP 6638/2014 ÚP-Do, však byl z důvodu podjatosti tajemníka místně příslušného stavebního úřadu provedením úkonů v řízení pověřen stavební úřad Městského úřadu Brumov-Bylnice (tyto skutečnosti jsou soudu známy již z dřívějších řízení v souvisejících věcech a lze odkázat rovněž na sdělení žalovaného ze dne 16. 3. 2017, č. j. KUZL 19352/2017). Žalobkyně není uvedena v rozdělovníku tohoto usnesení jako osoba, která by je měla obdržet, a lze jí tak přisvědčit v tom, že toto usnesení krajského úřadu nebylo žalobkyni doručováno a žalobkyně v něm ani nebyla uvedena jako spoluvlastnice předmětných nemovitostí, přestože z výpisu z katastru nemovitostí

založeného ve správním spisu vyplývá, že tou dobou již byly nemovitosti ve spoluvlastnictví žalobkyně a její sestry Ing. D. H., nikoli ve společném jmění manželů A. a M. K., jak tomu bylo dříve. Je tedy otázkou, zda bylo usnesení Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 11. 4. 2014 vůči žalobkyni účinné. Skutečnost, zda žalobkyni bylo usnesení o pověření vedením řízení doručeno či nikoliv, tedy zda pověření jiného než místně příslušného úřadu proběhlo v souladu se zákonem, však soud nepovažuje pro projednávanou věc za rozhodující, neboť i v případě, že by věc posuzoval místně nepřislušný správní orgán, nejednalo by se o takovou vadu, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé.

39. Otázka důsledků nesprávné místní nepřislušnosti byla opakovaně řešena judikaturou Nejvyššího správního soudu. Např. z rozsudku ze dne 24. 6. 2008, č. j. 2 Afs 159/2006-138, vyplývá, že takové pochybení nijak nezasáhne do veřejných subjektivních práv adresáta tohoto aktu, neboť pro jeho právní sféru není vůbec podstatné, zda bylo rozhodnutí vydáno místně příslušným orgánem či nikoli. Rozdělení věcně příslušných správních orgánů k rozhodování podle místní příslušnosti má totiž za cíl jediný, a to přiměřeně rozložit určitou agendu mezi více správních orgánů podle určitého územního klíče a zejména zpřístupnit správní orgán účastníkům příslušných správních řízení, tedy zajistit rychlost a hospodárnost řízení.
40. Rozhodnutí o pořádkové pokutě bylo vydáno stavebním úřadem Městského úřadu Brumov-Bylnice, tedy orgánem věcně příslušným a odborně vybaveným k dané věci. Pouhá případná nehospodárnost řízení způsobená rozhodováním místně nepřislušného správního orgánu by nemohla způsobit nezákonnost správního rozhodnutí. Podle názoru soudu tím, že v řízení o pořádkové pokutě rozhodoval Městský úřad Brumov-Bylnice, nemohla být žalobkyně žádným způsobem dotčena ve své právní sféře, žádné námitky v tomto směru ostatně ani v žalobě nevznesla. Námitku místní nepřislušnosti proto soud neshledal důvodnou.
41. Nezákonnost postupu správního orgánu prvního stupně soud neshledal ani v tom, že žalobkyni nebylo doručeno oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby. Ze stavebního zákona vyplývá, že stavební úřady jsou povinny průběžně zjišťovat, zda se v okruhu územní působnosti jejich úřadu nenachází stavby bez potřebných povolení, za účelem řádného zjištění skutkového stavu přitom mohou provádět kontrolní prohlídky ve smyslu § 133 stavebního zákona. Pokud stavební úřad na základě provedené kontrolní prohlídky zjistí, že se jedná o stavbu nepovolenou či jiný rozpor s právními předpisy, je povinen zahájit řízení o odstranění stavby. V daném případě bylo nejprve zahájeno řízení o odstranění stavby a až v průběhu tohoto řízení byli vlastníci vyzýváni k účasti na kontrolních prohlídkách, kontrolní prohlídky však nepochybně mohou probíhat i kdykoliv před zahájením řízení právě za účelem řádného zjištění skutkového stavu. Zahájení řízení o odstranění stavby není podmínkou pro možnost uskutečnit kontrolní prohlídku, skutečnost, zda bylo vůči žalobkyni řádně zahájeno řízení o odstranění stavby, proto není pro nyní posuzovanou věc rozhodující.
42. Soud nepřisvědčil ani námitkám, že úmyslem zákonodárce bylo upravovat toliko vznikající stavební díla, nikoli dokončené stavby a že v daném případě nebyly splněny zákonné důvody ke kontrolní prohlídce ve smyslu § 133 stavebního zákona.
43. Pokud jsou v § 2 odst. 3 stavebního zákona stavby definovány jako „*veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické*“

provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání“, nelze z této definice dovodit, že se stavební zákon vztahuje jen na vznikající na stavební díla, ale vyplývá z ní toliko specifikace, jaká stavební díla jsou považována za stavby (že se jedná o taková díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií a že za stavby se naopak nepovažují díla, která vznikají jiným způsobem). Slovo „vznikají“ se nevztahuje k časovému vymezení, ale k vymezení věcnému. Z tohoto ustanovení tedy v žádném případě nevyplývá, že by stavební zákon bylo možné aplikovat pouze na „vznikající“ stavební díla, nikoli na stavební díla dokončená.

44. Podle § 133 odst. 1 stavebního zákona stavební úřad provádí kontrolní prohlídku rozestavěné stavby ve fázi uvedené v podmínkách stavebního povolení, v plánu kontrolních prohlídek stavby, před vydáním kolaudačního souhlasu a v případech, kdy má být nařízeno neodkladné odstranění stavby, nutné zabezpečovací práce, nezbytné úpravy nebo vyklizení stavby; může provést kontrolní prohlídku též u nařízených udržovacích prací, u odstraňované stavby a v jiných případech, kdy je to pro plnění úkolů stavebního řádu potřebné.
45. Z citovaného ustanovení vyplývá, že vedle kontrolních prohlídek rozestavěných staveb a kontrolních prohlídek prováděných v případech nařízení neodkladného odstranění stavby, nutných zabezpečovacích prací, nezbytných úprav nebo vyklizení mohou být kontrolní prohlídky fakultativně prováděny i v dalších případech, a to u nařízených udržovacích prací, u odstraňované stavby, nebo pokud stavební úřad shledá, že je to potřebné z hlediska plnění úkolů stavebního řádu. Podle § 132 odst. 2 stavebního zákona je stavební úřad provádět kontrolní prohlídky stavby ve veřejném zájmu. Veřejným zájmem se přitom podle § 132 odst. 3 písm. a) zákona rozumí mimo jiné požadavek, aby stavba byla prováděna v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu. Nelze tedy souhlasit s argumentací žalobkyně, že institut kontrolní prohlídky stavby dopadá toliko na rozestavěné stavby a na stavby ohrožující život či zdraví, je naopak zřejmé, že kontrolní prohlídku je možno provádět jak u staveb rozestavěných, tak u staveb dokončených. Skutečnost, že kontrolní prohlídky lze provádět také u dokončených staveb, vyplývá rovněž z okruhu zjišťovaných skutečností, jejichž demonstrativní výčet je obsažen v § 133 odst. 2 stavebního zákona.
46. Pokud ve výzvě k účasti na kontrolní prohlídce ze dne 4. 1. 2017, č. j. MUBB/SÚ/0061/2017, sp. zn. SÚ 2065/2014/Fi, bylo uvedeno, že účelem kontrolní prohlídky konané dne 27. 1. 2017 v 10:00 hod. má být ověření, zda dokumentace předložená vlastníkem stavby (předmět řízení byl specifikován jako „změny stavby rodinného domu – přístavby na pozemcích st. p. x a p. č. x v k. ú. V. K.) stavebnímu úřadu dne 12. 9. 2013 je dokumentací skutečného provedení stavby (jejíž je žalobkyně spoluvlastníkem), a zda tvrzení vlastníka stavby, že na stavbě nebyly provedeny žádné změny, které by před svou realizací vyžadovaly povolení stavebního úřadu, je pravdivé (s odkazem na § 3 správního řádu), jednalo se tedy nepochybně o důvod, který je zákonem předpokládán a na základě kterého byl stavební úřad oprávněn kontrolní prohlídku nařídit a provést. Konstatovaná skutečnost ostatně dokumentuje nepřítomnost námitky, dle níž dané výzvy neobsahovaly důvod provedení kontrolní prohlídky, protože žalobkyně nemohla vědět, o co se jedná.
47. Z odborné literatury lze k dané otázce odkázat např. na závěry, dle nichž „[v]edle popsaných 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 (§ 118 StavZ), o vydání povolení k předčasnému užívání stavby (§ 123 StavZ) či povolení zkušebního provozu (§ 124 StavZ), o kontrolní prohlídky prováděné za účelem ověření dokumentace skutečného provedení stavby (§ 125 StavZ), pro účel projednání a povolení změny v účelu užívání stavby (§ 126 a 127 StavZ) nebo pro zjištění stavebně technického stavu stavby a souvisejících skutečností, rozhodných pro stanovení podmínek povolení odstranění stavby (§ 128 StavZ) nebo pro nařízení jejího odstranění (§ 129 StavZ). 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 [Průběh a náplň kontrolní prohlídky]. In: Macháčková, J. a kol. Stavební zákon. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013).

48. Pokud žalobkyně namítala, že nebyla osobou povinnou dostavit se ke kontrolní prohlídce dle § 133 odst. 4 stavebního zákona, ani této námitce soud nepřisvědčil. Přestože § 133 odst. 4 stavebního zákona výslovně nezahrnuje vlastníka stavby do okruhu osob povinných účastnit se kontrolní prohlídky, vyplývá uvedená povinnost z jiného ustanovení, a to z § 154 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, podle něhož je vlastník stavby povinen umožnit kontrolní prohlídku stavby, a pokud tomu nebrání vážné důvody, této prohlídce se zúčastnit. Právě o povinnosti podle § 154 odst. 1 písm. c) stavebního zákona byla žalobkyně ve výzvě k účasti na kontrolní prohlídce poučena, soud proto neshledal v tomto postupu žádné pochybení.
49. Bez dalšího neobstojí ani námitka, že cíl kontrolní prohlídky nebyl ztížen ani zmařen, neboť vstup na pozemek byl zajištěn i bez účasti žalobkyně (k souvisejícím otázkám podávajícím se z konkrétních okolností dané věci viz níže). Z protokolu o kontrolní prohlídce ze dne 27. 1. 2017 vyplývá, že jelikož se ve stanovenou dobu nikdo z pozvaných ke kontrolní prohlídce nedostavil, nebylo možné provést obhlídku stavby, stavebnímu úřadu nebyla stavba zpřístupněna, na zvonění a klepání na vstupní dveře nikdo nereagoval, resp. neotevřel dveře. Právě v rozsahu, v jakém nemohla být z důvodu nepřítomnosti žalobkyně kontrolní prohlídka provedena (zda nebyly provedeny změny, které by před svou realizací potřebovaly povolení stavebního úřadu) žalobkyně ztížila postup správního orgánu. Toto vyplývá i z rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty. Zde lze upřesnit, že stereotypické omluvy žalobkyně a její sestry nelze považovat za řádné omluvy, k čemuž se stavební úřad i žalovaný ve svých rozhodnutích vyjádřili a soud s odůvodněním těchto rozhodnutí v zásadě souhlasí. Nadto i dotčené správní orgány v daných rozhodnutích uvedly, že nebylo nezbytně nutné, aby se žalobkyně dostavila na místo osobně, nýbrž postačovalo, aby zajistila, že příslušný objekt bude přístupný.
50. Pokud žalobkyně namítala, že pracovníci stavebního úřadu vniknutím na pozemek bez povolení a souhlasu porušili nedotknutelnost obydlí ve smyslu čl. 7 Listiny základních práv a svobod, lze konstatovat, že podle § 172 odst. 1 stavebního zákona jsou pověřeni zaměstnanci stavebního úřadu, pokud plní úkoly podle tohoto zákona, oprávněni vstupovat na cizí pozemky, stavby a do staveb s vědomím jejich vlastníků při zjišťování stavu stavby a pozemku nebo při opatřování důkazů a dalších podkladů pro vydání správního rozhodnutí nebo opatření. V daném případě stavební úřad nepochybně plnil úkoly podle tohoto zákona a spoluvlastnice pozemku byly uvědomeny o konání kontrolní

prohlídky, vstup zaměstnanců stavebního úřadu na pozemek byl proto v souladu se zákonem; navíc se projevil pouze tím, že úřední osoby tolik došly k domu a zvonily a klepaly na dveře.

51. Soud nepřisvědčil ani námitce, že žalobkyně nemá právo vstupovat do nemovitosti bez souhlasu uživatelů – manželů K. (v kontextu nynější konkrétní věci k tomuto závěru také viz níže). Žalobkyni jako spoluvlastnici stavby vyplývá povinnost umožnit kontrolní prohlídku stavby ze zákona [§ 154 odst. 1 písm. c) stavebního zákona] a je jen na ní, jakým způsobem splnění této povinnosti zajistí; zákonné povinnosti se však nelze zprostit tím, že v domě bydlí jiná osoba. Zcela irelevantní je pak související námitka týkající se kontrolní prohlídky ze dne 8. 1. 2013, kdy v daném případě měl být v domě přítomen pan K. – tato prohlídka zjevně nebyla předmětem nynějšího řízení.
52. Nezákonnost neshledal soud ani v tom, že správní orgán vyzýval k účasti na kontrolní prohlídce stavby jak žalobkyni, tak její sestru. Povinnost vyplývající z § 154 odst. 1 písm. c) dopadá na vlastníky staveb, pokud je tedy stavba ve spoluvlastnictví více osob, správní orgán nepochybil, pokud jednal s oběma spoluvlastníky. Stavební úřad naopak není oprávněn určovat, kterého ze spoluvlastníků vyzve, a kterého ne. Bylo pouze na uvážení žalobkyně a její sestry, zda se pro naplnění účelu kontrolní prohlídky zúčastní prohlídky obě dvě, jen jedna z nich, případně zda pověří jinou osobu, aby stavbu zpřístupnila a umožnila provedení kontrolní prohlídky stavby (navíc na základě již dříve řešených a shora zmíněných věcí soudu usuzuje, že v případě nedostavení se na kontrolní prohlídku se nejednalo o „nedomluvení se“ na tom, která ze spoluvlastnic se prohlídky zúčastní, ale naopak spíše o koordinovanou snahu realizaci prohlídky zabránit; tato argumentace tak přinejmenším nese punc účelovosti). Jak navíc soud ověřil z obsahu správního spisu, stavební úřad skutečně dal žalobkyni a její sestře možnost zvolit si pro zastupování společného zmocněnce, čehož však nevyužily (srov. výzva ze dne 22. 7. 2016, č. j. MUBB/SÚ/4627/2016, a následná reakce žalobkyně ze dne 8. 8. 2016, kdy toto podání, podobně jako prakticky všechna založená ve správním spise, se u žalobkyně a její sestry shodují jak formálně, tak obsahem, což nese svědčí o tom, že by nejednaly ve vzájemné shodě).
53. Zásadní pochybení soud nespatřuje ani v tom, že stavební úřad v rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty odkázal jak na § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, tak na § 62 správního řádu. V § 173 odst. 3 stavebního zákona je výslovně uvedeno, že při ukládání pořádkové pokuty podle odst. 1 a 2 se postupuje podle ustanovení správního řádu o pořádkové pokutě (v poznámce pod čarou je odkaz na § 62 odst. 3-6 správního řádu), nelze tedy správnímu orgánu bez dalšího vytýkat, a to s konstatováním o nezákonnosti napadeného rozhodnutí, pokud ve výroku napadeného rozhodnutí odkázal na § 62 správního řádu.
54. Soud nepřisvědčil ani námitce, že žalovaný porušil § 2-4 správního řádu, resp. další základní zásady činnosti správních orgánů. Žalobkyně se omezila pouze na obecný poukaz na porušení zásad správního řízení, nad rámec předchozích žalobních námitek však neuvedla žádné konkrétní skutkové či právní výtky, v jehož mezích by se měl soud při přezkumu napadeného rozhodnutí pohybovat. K takto obecně formulované námitce se proto nelze blíže vyjádřit.
55. Důvodnost nemohl soud přiznat ani námitce týkající nesprávného označení příslušného právního předpisu ve výroku rozhodnutí stavebního úřadu, potažmo námitce, že odkaz na

neexistující právní předpis působil fatálně na zákonnost rozhodnutí stavebního úřadu i žalovaného. Je sice pravdou, že ve výroku svého rozhodnutí stavební úřad odkázal ne zcela přesně na „stavební zákon“, z kontextu věci však nemohlo být žádných rozumných pochyb o tom, že myšlen byl „zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)“. Jak plyne z citovaného, pojem „stavební zákon“ je i jakousi „legislativní zkratkou“ označující daný předpis a jedná se v těchto souvislostech rovněž o pojem obecně užívaný; žalobkyně v rámci své argumentace v předmětném i souvisejících řízeních zcela jasně rozporuje závěry správních orgánů právě k danému zákonu. I kdyby snad rozporované označení bylo možné považovat za vadné, učinil v tomto směru žalovaný ve svém rozhodnutí nápravu a popsané skutečnosti nemohou vést k závěru o nezákonnosti naříkaných rozhodnutí. Danou argumentaci tak soud hodnotí jako čistě formalistickou.

56. Konečně soud uvádí, že nemůže přisvědčit ani apodiktickým soudům žalobkyně o tom, že byly-li v archivu žalovaného nalezeny podklady k dotčené stavbě, musí to znamenat, že daný rodinný dům byl již zkolaudován. Tuto úvahu shledává soud v daných souvislostech chybnou hned ve dvou směrech. Zaprvé žalobkyně předpokládá, že mělo-li něco nastat, pak to nutně nastat i muselo (v rámci svých úvah o tom, jak mělo být ohledně stavby rodinného domu příslušnými úřady v letech 1979-1990 postupováno, zaměňuje, obrazně řečeno „sein“ a „sollen“ stavebního řízení, a to ještě v rámci svých vlastních představ o takovém řízení). Zadruhé opomíjí, že předmětem kontrolní prohlídky mělo být i to, nakolik skutečné provedení stavby odpovídá podkladům předloženým žalobkyní, resp. zda nedošlo v mezidobí k nějakým změnám, které vyžadují povolení či jiný akt stavebního úřadu. Tyto pozdější změny nemohly materiály např. z roku 1990 nijak vyloučit.
57. Ačkoli většina žalobních námitek nasvědčuje nepochopení institutu kontrolní prohlídky ze strany žalobkyně, jako relevantní bylo třeba uznat argumentaci týkající se (ne)možnosti vstupu oprávněné úřední osoby do obydlí.
58. Podle § 173 odst. 1 stavebního zákona může stavební úřad 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.
59. Jak je zřejmé z napadeného rozhodnutí, žalobkyni byla v daném případě uložena pořádková pokuta za to, že znemožnila oprávněné úřední osobě v řízení vedeném stavebním úřadem po řádně doručeném předvolání vstup do stavby rodinného domu na pozemku st. p. x, p. č. x v katastrálním území V. K. za účelem ověření, zda dokumentace předložená vlastníkem stavby stavebnímu úřadu v rámci probíhajícího řízení o nařízení odstranění stavby je dokumentací skutečného provedení stavby a zda na stavbě nebyly provedeny takové změny, které před svou realizací vyžadovaly povolení stavebního úřadu, tzn. že znemožnila stavebnímu úřadu provést kontrolní prohlídku uvedené stavby vypsanou na 27. 1. 2017 na 10:00 hod. se schůzkou pozvaných na místě stavby za účelem opatřování důkazů a dalších podkladů pro vydání správního rozhodnutí nebo opatření.

60. Zatímco předcházejícím rozhodnutím ze dne 25. 8. 2015, č. j. SÚ/5053/2015 (které bylo předmětem soudního přezkumu v řízení vedeném pod sp. zn. 29 A 7/2016, a kdy soud dospěl k závěru, že rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem) byla žalobkyni uložena pořádková pokuta podle § 173 odst. 1 písm. b) stavebního zákona za to, že se nedostavila bez omluvy na předvolání správního orgánu na kontrolní prohlídku stavby, v nyní projednávané věci stavební úřad uložil žalobkyni pořádkovou pokutu podle § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona za to, že znemožnila oprávněné úřední osobě vstup do stavby rodinného domu. Pořádková pokuta tak byla žalobkyni uložena za jiné jednání než v předchozím případě.
61. Smyslem institutu pořádkové pokuty je zajistit efektivní průběh řízení a zabránit 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2011, č. j. 4 As 22/2010-54). Pořádková pokuta by měla donutit konkrétní osobu k plnění jejích procesních povinností, a to jak v průběhu standardního správního řízení, tak i mimo ně (např. při postupu stavebního úřadu při zjištění skutečného stavu v rámci kontrolní prohlídky stavby dle § 133 a násl. stavebního zákona).
62. Soud obecně nezpochybňuje, že stavební úřad je ve smyslu § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona oprávněn uložit pořádkovou pokutu tomu, kdo závažným způsobem ztěžuje postup v řízení nebo provedení kontrolní prohlídky, anebo plnění úkolů podle § 172 tím, že znemožní oprávněné úřední osobě vstup na svůj pozemek nebo stavbu, k tomuto kroku je však možné přistoupit jen v případech, kdy má oprávněná úřední osoba právo na pozemek či do stavby vstoupit, resp. kdy je dotyčná osoba povinna oprávněné úřední osobě vstup na pozemek nebo do stavby umožnit. Z § 133 odst. 6 stavebního zákona přitom vyplývá, že v případě kontrolních prohlídek platí pro vstup na pozemek a do stavby ustanovení § 172 odst. 2 až 6 obdobně.
63. Podle § 172 odst. 1 stavebního zákona „[p]ověřený zaměstnanec stavebního úřadu, orgánu územního plánování a orgánu obce (dále jen „oprávněná úřední osoba“), pokud plní úkoly podle tohoto zákona, je 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“.
64. Podle § 172 odst. 3 stavebního zákona do obydlí může oprávněná úřední osoba vstoupit, jen pokud je to nezbytné pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob. Pokud je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, může do něj oprávněná úřední osoba vstoupit též, je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy podle tohoto zákona. Uživatel obydlí je v uvedených případech povinen oprávněné úřední osobě vstup do obydlí umožnit.
65. Ze správního spisu je zřejmé, že již v průběhu správního řízení (ve vyjádření reagujícím na výzvu k účasti na kontrolní prohlídce i v odvolání) žalobkyně tvrdila, že rodinný dům, v němž měla být provedena kontrolní prohlídka, je obydlen, a s poukazem na § 172 odst. 3 stavebního zákona namítala, že oprávněná úřední osoba se snažila „vniknout“ do obydlí

v rozporu s Ústavou České republiky. Z napadeného rozhodnutí však není zcela zřejmé, jak správní orgány tuto argumentaci vyhodnotily.

66. Správní orgán prvního stupně k tvrzení o obydlí uvedl, že s ohledem na skutečnosti, že stavba je v katastru nemovitostí dosud vedena jako rozestavěná, stavba není evidována pod číslem popisným, a že na čísle popisném x, které vlastníci pro uvedený rodinný dům používají, není nikdo přihlášen k trvalému pobytu, nelze dovodit, že by se jednalo o obydlí; a proto nebylo namístě aplikovat přísnější požadavky vstupu do obydlí s vědomím či bez vědomí vlastníka. Žalovaný na rozdíl od prvostupňového orgánu (správně) připustil, že pro užívání prostoru jako obydlí není rozhodné, zda má někdo v tomto prostoru zřízen trvalý pobyt, a že není rozhodné ani to, zda je prostor užíván jako obydlí k tomuto účelu zkolaudován, ale podstatné je, zda je tak tento prostor skutečně užíván. K tomu však dodal, že polemika ohledně definice pojmu „obydlí“ nemá vliv na správnost a zákonnost napadeného rozhodnutí, kterým byla žalobkyni uložena pořádková pokuta za to, že dne 27. 1. 2017 neumožnila provedení kontrolní prohlídky stavby na pozemcích st. p. x a p. č. x v k. ú. V. K. za účelem ověření dokumentace skutečného provedení stavby předložené stavebnímu úřadu, čímž znemožnila stavebnímu úřadu vstup do výše uvedeného rodinného domu.
67. Ze shora citovaných ustanovení stavebního zákona vyplývá, že pověření zaměstnanci stavebního úřadu jsou oprávněni vstupovat na cizí pozemky, stavby a do staveb s vědomím jejich vlastníků při zjišťování stavu stavby a pozemku nebo při opatřování důkazů a dalších podkladů pro vydání správního rozhodnutí nebo opatření (§ 172 odst. 1 stavebního zákona), v obecné rovině tak je stavební úřad v rámci kontrolní prohlídky oprávněn vstupovat na pozemky a stavby. V případě obydlí jsou však možnosti vstupu oprávněné úřední osoby výrazně přísnější (§ 172 odst. 3 stavebního zákona). Vstup do obydlí je jeho uživatel povinen oprávněné úřední osobě umožnit toliko v případě, je-li to nezbytné pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob. Jinak řečeno, nejde-li o shora uvedené případy, nelze do obydlí vstoupit bez souhlasu jeho uživatele. Pojem obydlí je přitom třeba vykládat s přihlédnutím k § 133 trestního zákoníku a judikatuře trestních soudů – za obydlí je nutno považovat dům, byt, rekreační chatu, chalupu, bytové náhrady, místnosti v zařízeních určených k trvalému bydlení jako koleje a ubytovny, pronajatý hotelový pokoj a prostory k nim náležející, tedy stavby sloužící k trvalému bydlení, dočasnému ubytování či individuální rekreaci - viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 3/09 (srov. *Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M.*: Stavební zákon – online komentář. 4. aktualizace. Praha. C. H. Beck, 2015). Zvláštní úprava platí pro oprávnění vstupu do obydlí, jež současně slouží k podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti. Do takového obydlí je jeho uživatel umožnit vstup oprávněné úřední osobě též v případech, kdy je vstup nezbytný pro plnění úkolů veřejné správy podle stavebního zákona.
68. Soud má za to, že pokud v řízení vyšlo najevo, že by se v případě kontrolované stavby mohlo jednat o obydlí, byly správní orgány povinny se v první řadě zabývat otázkou, zda skutečně jde o obydlí či nikoliv. V případě, že by se o obydlí nejednalo, dopadalo by na vstup oprávněné úřední osoby do stavby pouze obecné ustanovení § 172 odst. 1 stavebního zákona. Pokud by však správní orgány dospěly k závěru, že kontrolovaná stavba je obydlím, musely by se zabývat tím, zda byly splněny podmínky pro vstup oprávněné úřední osoby do tohoto obydlí podle § 172 odst. 3 stavebního zákona, resp. zda byla žalobkyně povinna umožnit do této nemovitosti vstup. Až teprve poté, co budou mít

správní orgány postaveny najisto, zda se jedná o obydlí, resp. zda byly splněny zákonné podmínky pro vstup oprávněné úřední osoby do obydlí, bylo namístě posoudit, zda žalobkyni bylo možné uložit pořádkovou pokutu za neumožnění vstupu do této stavby. Přitom je třeba vycházet z toho, jak již bylo uvedeno, že k uložení pořádkové pokuty podle § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona je možné přistoupit jen v případech, kdy má oprávněná úřední osoba právo do stavby vstoupit, resp. kdy je vlastník či uživatel povinen oprávněné úřední osobě vstup do stavby umožnit. Prostřednictvím pořádkové pokuty lze vynucovat jen jednání, k němuž je dotčená osoba povinna.

69. Vzhledem k tomu, že z obsahu napadeného rozhodnutí není zřejmé, jak byly shora uvedené otázky vyhodnoceny, ačkoliv tyto byly rozhodující pro posouzení možnosti uložení pořádkové pokuty podle § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona (žalovaný na rozdíl od správního orgánu prvního stupně připustil, že by se mohlo jednat o obydlí, tuto skutečnost však již nijak nezohlednil ve vazbě na § 172 odst. 3 stavebního zákona), rozhodnutí lze v tomto směru považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Vzhledem k tomu, že se jedná o otázky, jejichž posouzení náleží v první řadě správním orgánům a soudu nepřislouší jejich činnost nahrazovat, soudu nezbylo, než rozhodnutí žalovaného zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.
70. Soud v návaznosti na výše uvedené také dodává, že v situaci, kdy cílem kontrolní prohlídky bylo na základě vstupu do stavby toliko ověřit dokumentaci skutečného provedení stavby předložené stavebnímu úřadu, bylo třeba zvážit, zda vydání výzvy k účasti na kontrolní prohlídce bylo vůbec vhodné a zda nevyhovění této výzvě mohlo skutečně vést k sankcionování žalobkyně. V tomto ohledu soud přiměřeně odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>, dle kterého *„v podmínkách materiálního právního státu je povinností orgánu veřejné moci předtím, než uplatní zákonem obecně vymezené oprávnění uložit jednotlivci povinnost, aby věc posoudil s ohledem na konkrétní okolnosti případu v danou chvíli mu již známé a zvážil, zda vůbec v konkrétní situaci smí obecně mu svěřené oprávnění uplatnit, a bude-li to možné, musí posoudit, zda jeho uplatněním lze naplnit účel, k němuž jeho oprávnění směřuje“*.
71. Nad rámec uvedeného soud zdůrazňuje, že tímto rozsudkem nijak nezpochybil závěry vyplývající z rozsudků ze dne 5. 12. 2017, č. j. 29 A 7/2016-60, resp. ze dne 6. 12. 2017, č. j. 31 A 3/2016-87, týkajících se pořádkových pokut uložených žalobkyni a její sestře. Ve zmíněných věcech byly dány skutkové a právní odlišnosti (viz také již shora zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2018, č. j. 1 As 27/2018-28). Předně byly žalobkyně a její sestra sankcionovány nikoli dle § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, nýbrž dle § 173 odst. 1 písm. b) stavebního zákona; naplnily tak jinou „skutkovou podstatu“ než jaká je jim připisována nyní. Dále se ve zmíněných věcech nařízené prohlídky týkaly nejen stavby rodinného domu, ale rovněž „hospodářského objektu“, u kterého se bez dalšího nenabízelo, že by se jednalo o „obydlí“, na které se vztahují zvláštní podmínky vstupu dle § 172 odst. 3 stavebního zákona. V neposlední řadě pak žalobkyně a její sestra v odkazovaných případech nevyvinuly předem dostatečnou aktivitu spočívající v omluvě z účasti na kontrolní prohlídce, resp. včas „neavizovaly“, že se v případě předmětné stavby rodinného domu jedná či může jednat o obydlí. Při zohlednění výše uvedené argumentace také nelze jednoduše směřovat obecnou povinnost účastnit se kontrolní prohlídky s povinností umožnit vstup do obydlí, která je dána pouze v zákonem vymezených případech. V případě ukládání pořádkové pokuty podle § 173 odst. 1 písm. a)

stavebního zákona tedy nebylo možné se omezit na konstatování, že se žalobkyně nezúčastnila kontrolní prohlídky, ale bylo třeba se především zabývat otázkou, zda byla žalobkyně povinna vstup do rodinného domu umožnit. Tuto úvahu správní orgány neučinily, a proto napadené rozhodnutí na rozdíl od dříve vydaného rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty neobstojí.

72. S ohledem na důvody, které soud vedly k jeho závěrům, nebyly pro věc relevantní důkazy, které na návrh žalobkyně provedl v rámci ústního jednání. Tyto důkazy se buď týkaly otázek, které by případně byly projednávány v řízení o odstranění stavby, nikoli v řízení o uložení pořádkové pokuty (např. dokumentace stavu domu), nebo se mýjely s předmětem nynějšího řízení (otázka, zda se jedná o rozestavěnou stavbu či nikoli a kdo tento údaj kdy uvedl), nebo byly „nesporné“ (vlastnictví dotčených nemovitostí) či nemohly ve věci v řízení před soudem přinést rozhodný poznatek (závěry vyplývající ze „znaleckého posudku“ nebo formální evidence daného rodinného domu).

VI. Závěr a náklady řízení

73. Krajský soud v Brně tak z výše uvedených důvodů rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost zrušil (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.) a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.); v dalším řízení je správní orgán vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
74. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., 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.
75. Žalobkyně dosáhla v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Ze soudního spisu soud zjistil, že žalobkyni přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

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 28. března 2019

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu

