



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobkyně: B.K.**, proti **žalovanému: Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, 306 13 Plzeň, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru regionálního rozvoje, ze dne 29.11.2010 č.j. RR/4242/10,

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru regionálního rozvoje, ze dne 29.11.2010 č.j. RR/4242/10 a rozhodnutí Městského úřadu Klatovy, odboru výstavby a územního plánování, ze dne 8.10.2010 č.j. OVÚP/7167/10/Ma se z r u š u j í a věc se v r a c í k dalšímu řízení žalovanému.**
- II. **Žalovaný je p o v i n e n nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 2.000,- Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í

Žalobou ze dne 8.12.2010 se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru regionálního rozvoje, ze dne 29.11.2010 č.j. RR/4242/10 (dále též jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo kodvolání žalobkyně změněno rozhodnutí Městského úřadu Klatovy, odboru výstavby a územního plánování (dále též jen „*prvoinstanční správní orgán*“ nebo „*stavební úřad*“), ze dne 8.10.2010 č.j. OVÚP/7167/10/Ma (dále též jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“). Prvoinstančním rozhodnutím bylo konstatováno, že žalobkyně „(...) je vinna tím, že neumožnila oprávněné úřední osobě dne 30.9.2010 vstup na pozemky a stavby (povolené a nezkolaudované stavby: 1. garáž a sklad dle stavebního povolení č.j. VÚP 1959/85 ze dne 12.8.2005 na pozemku parc. č. 714/2 v

katastrálním území Švihov u Klatov, 2. kolna dle stavebního povolení č.j. 412/1985 na pozemku parc.č. 714/4 v katastrálním území Švihov u Klatov, 3. přepad z vodní plochy do veřejné dešťové kanalizace dle stavebního povolení č.j. výst.1586/03 ze dne 23.7.2003 na pozemcích parc. č. 714/2, 714/4, 1637/1 v katastrálním území Švihov u Klatov) a tím provedení řádné kontrolní prohlídky staveb, ač byla doma a na místě byl přítomen i její zástupce. Tímto jednáním závažným způsobem ztížila úřední postup správního orgánu, tj. vstup na své pozemky a stavby za účelem provedení kontrolní prohlídky a plnění úkolů podle § 172 stavebního zákona - zjištění skutečného stavu staveb, čímž spáchala správní pořádkový delikt podle ust. § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, za což se jí ukládá dle ust. § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona pokuta ve výši 3000,- Kč (...)“.

Napadeným rozhodnutím byl výrok prvoinstančního rozhodnutí změněn tak, že „(...) Městský úřad Klatovy, odbor výstavby a územního plánování, jako stavební úřad příslušný podle ustanovení § 13 odst. 1 písm. f) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění pozdějších předpisů (dále jen stavební zákon), a jako místně příslušný stavební úřad podle § 11 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád), ukládá paní B.K. (...) pořádkovou pokutu podle § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona ve výši 3.000,- Kč, jelikož jako vlastník stavby garáže a skladu na pozemku p.č. 714/2 v k.ú. Švihov, kůlny na pozemku p.č. 714/4 v k.ú. Švihov, přepadu z vodní plochy do veřejné dešťové kanalizace na pozemcích p.č. 714/2, 714/4, 1637/1 v k.ú. Švihov a pozemků p.č. 714/2, 714/4, 1637/1 v k.ú. Švihov závažným způsobem ztížila provedení kontrolní prohlídky tím, že dne 30.9.2010 znemožnila oprávněné úřední osobě vstup na své stavby a pozemky.“.

Na věc dopadal ustanovení zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „stavební zákon“).

Správní řízení bylo upraveno zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „správní řád“).

Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „s.ř.s.“ nebo „soudní řád správní“).

[I] Žaloba, vyjádření žalovaného k žalobě, replika

Žalobkyně zopakovala, že správní orgán po ní požadoval, aby mu dne 30.9.2010 umožnila vstup na pozemky a do staveb ve dvou přípisech, a to ze dne 7.9.2010 (sp. zn. OVÚP/6354/10/My) a ze dne 8.9.2010 (sp. zn. OVÚP/5653/10/Ma). V prvním přípisu správní orgán nařídil ústní jednání na den 30.9.2010 za účelem prošetření podnětu ze dne 25.8.2010. Ve druhém přípisu správní orgán žalobkyni vyzval, jakožto stavebníka tří staveb, k účasti na kontrolní prohlídce téhož dne, bezprostředně po ústním jednání, které nařídil v prvním přípisu.

V případě nařízení ústního jednání ze dne 7.9.2010 správní orgán zjevně přiznal chybný postup, neboť vůči žalobkyni neuplatnil žádné opatření za to, že znemožněním vstupu jeho úředním osobám ztížila postup v řízení, v němž bylo toto ústní jednání nařízené.

Nesprávně však postupoval i v případě výzvy ze dne 8.9.2010. Správní orgán postupoval v rozporu s § 133 a § 172 stavebního zákona, ačkoliv svůj postup právě jimi odůvodňuje. Správní orgán především žalobkyni neoznámil, co přesně bude předmětem jeho úkonu. Jeho výzvu sice opírá o §§ 133 a 134, avšak nikterak nereflektoval na skutečnost, kterou mu žalobkyně připomněla, totiž že k tomu, aby byl oprávněn vydat výzvu podle § 133 odst. 4 stavebního zákona, musí být splněny podmínky výslovně uvedené v § 133 odst. 1 stavebního zákona, tj. že kontrolní prohlídku lze provádět jen u rozestavěné stavby a v případech, které jsou v tomto ustanovení taxativně vyjmenovány - ve fázi uvedené v podmínkách stavebního povolení, v plánu kontrolních prohlídek stavby, před vydáním kolaudačního souhlasu a kdy má být nařízeno neodkladné odstranění stavby, nutné zabezpečovací práce, nezbytné úpravy nebo vyklizení stavby. Kromě u rozestavěných staveb lze dále provést kontrolní prohlídku též u nařízených udržovacích prací, u odstraňované stavby a v jiných případech, kdy je to pro plnění úkolů stavebního řádu potřebné. Úkoly stavebního řádu jsou uloženy v § 103 a násl. stavebního zákona a v předpisech, jimiž se stavební zákon provádí.

Žalobkyně rovněž předem upozornila správní orgán na tu skutečnost, že žádná z jím uvedených staveb není rozestavěná, že všechny jsou dokončené, že pro žádnou z nich není žádán kolaudační souhlas a u žádné z nich nejde o případy, kdy by mělo být nařízeno jejich neodkladné odstranění, nutné zabezpečovací práce, nezbytné úpravy či vyklizení, na žádné nebyly nařízeny udržovací práce a žádná není odstraňována. Dále správní orgán upozornila na to, že není stavebníkem dvou z těchto budov, ty že postavil její syn před 25 lety na základě stavebního povolení z roku 1985. Správní orgán by tedy mohl mít oprávnění ke kontrolní prohlídce pouze tehdy, kdyby se jednalo o takový případ, kdy je kontrolní prohlídka potřebná pro plnění úkolů stavebního řádu. Jelikož ale správní orgán v jeho výzvě ze dne 6.8.2010 ani v jejím opakování ze dne 8.9.2010 vůbec neuvedl, co přesně bude předmětem jeho úkonu, neuvedl ani to, že by se mělo jednat o případ, v němž plní konkrétní úkol stavebního řádu, tj. že plní takový úkol, který je mu uložen některým z § 103 a násl. stavebního zákona. Výzva ze dne 8.9.2010 k účasti na kontrolní prohlídce proto nebyla vydána v souladu se zákonem. Správní orgán nepostupoval způsobem, který je mu uložen v § 2 odst. 1 správního řádu a překročil svou pravomoc vymezenou mu ustanovením § 2 odst. 2 a 3 správního řádu. Z uvedeného proto vyplývá, že rozhodnutí správních orgánů nemá oporu v § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, protože správní orgán prováděl kontrolní prohlídku, aniž byly splněny zákonné podmínky pro její provedení, a tedy nejenže uplatňoval svou pravomoc v rozsahu větším, než v jakém mu je zákonem svěřena, ale zejména nešetřil oprávněné zájmy žalobkyně na nerušené užívání její nemovitosti a do těchto práv zasáhl za podmínek, které nejsou stanovené zákonem. Tímto svým postupem nutil žalobkyni činit, co jí zákon neukládá (odkaz na čl. 2 odst. 4 Ústavy).

Absenci zákonné opory a i hmotného podkladu pro vydání napadeného rozhodnutí dokazuje rovněž jeho nedostatečné odůvodnění, které není v takovém rozsahu, jak je předepisuje § 68 odst. 3 správního řádu. Správní orgány obou stupňů k tomu navíc uvádějí vzájemně odlišné úvahy, jimiž se řídily při hodnocení podkladů, a neuvádí, jak se vypořádaly s námitkami žalobkyně uplatněnými před vydáním správního rozhodnutí ani s námitkami odvolacími.

Správní orgán prvního stupně hodnotí oprávněnost provedení kontrolní prohlídky tím, že se jedná o stavby rozestavěné, ke kterémužto závěru dospěl pouze na základě skutečnosti, že ani u jedné z nich dosud nebylo požádáno o povolení k užívání - o kolaudaci. Tento jeho argument však nemůže obstát, protože nemá oporu v právních předpisech. Žádné ustanovení zákona totiž nedefinuje, co je to rozestavěná stavba. Obecně se má za to, že rozestavěná je ta stavba, která ještě není dokončená. V daném případě však všechny stavby, které správní orgán hodlal prohlédnout, jsou zcela dokončené, žádná jejich část nezůstala nedohotovena. Obě budovy jsou schopné užívání, u obou budov se jedná o stavby provedené a dokončené již před 25 lety. A protože žalobkyně pro ně nemá využití, neměla a nemá důvod požádat o jejich kolaudaci. Pouhá ta skutečnost, že doposud nebyla vydána povolení k užívání obou budov, ještě není důkazem o jejich nedokončenosti. Užívání staveb bylo řešeno § 76 odst. 1 starého stavebního zákona a nyní je řešeno § 119 nového stavebního zákona shodně tak, že dokončenou stavbu lze užívat na základě veřejnoprávního titulu. Přitom vydání tohoto veřejnoprávního titulu není povinností správního orgánu z moci úřední, ale vydává se na základě návrhu. Žádné ustanovení zákona neukládalo a neukládá do kdy od dokončení stavby je povinností stavebníka takový návrh podat. Z toho důvodu proto mohou existovat dokončené stavby, jejichž užívání ještě nebylo povoleno, a to nejen po dobu, než správní orgán k návrhu stavebníka vydá příslušný titul, ale i po dobu, než stavebník návrh vůbec podá. Tato doba není žádným ustanovením zákona omezená, takže zákon ponechává na vůli stavebníka (nebo vlastníka stavby), kdy po dokončení stavby tento návrh podá. A dokud jej nepodá, ale v té době stavbu zároveň neužívá, zákon neporušuje. Názor správního orgánu prvního stupně, že žalobkyně není oprávněna hodnotit, zda její stavby jsou nebo nejsou dokončené, je právně irrelevantní a je důkazem o snaze správního orgánu zhojit nedostatek své pravomoci jinými důvody, protože k úkonu, o jehož provedení usiluje, nemá oporu v žádném ustanovení zákona.

Výše uvedené platí v plném rozsahu i pro odůvodnění žalovaného, který se nevypořádal s odvolacími důvody, protože jejich případnou nesprávnost vůbec ničím nevyvrátil, ale pouze mechanicky převzal argumenty prvoinstančního správního orgánu. Žalobkyně zdůraznila, že správní orgán ji ve výzvách neoznámil, co přesně mělo být předmětem jeho úkonu, jaký jiný úkol stavebního řádu plnil. Neodůvodnil ani potřebnost kontrolní prohlídky. Na základě skutečností, že stavby nejsou rozestavěné a že jí správní orgán neoznámil jiný úkol stavebního řádu, který plní, byla žalobkyně přesvědčená, že správní orgán žádný jiný úkol stavebního řádu neplnil a tudíž jeho úřední osoby nebyly osobami plnícími úkoly stavebního řádu a nebyly oprávněny ke vstupu na pozemky a do staveb žalobkyně dle § 172 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.

Pokud až žalovaný v odvolacím rozhodnutí, a nikoliv již prvoinstanční správní orgán ve výzvách, argumentuje § 133 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, je nutné konstatovat, že tím, že správní orgán žalobkyni předem neoznámil, co přesně má být předmětem jeho úkonu, ji řádně nepoučil podle § 4 odst. 2 správního řádu o jejích právech a povinnostech, které by jí právě z tohoto úkonu plynuly. Žalobkyně proto z takto neurčitě formulovaných výzev, ve kterých není ani uvedeno to, čím je v daném případě kontrolní prohlídka potřebná pro plnění úkolů stavebního řádu, měla zcela důvodně za to, že se nejedná o úkon zákonně konformní. Vzhledem k tomu, že správní orgán žalobkyni neoznámil, co by mělo být předmětem jeho

úkonu a že i z veřejného prostranství zjistil stav věci v rozsahu podle § 3 správního řádu, jelikož nezjištění konkrétních změn staveb, vzdáleností od hranice pozemků, atd. mu nezabránilo v dalším průběhu řízení, jelikož v nich pokračuje, uložení pořádkové pokuty nebylo důvodné a v souladu se zákonem. Uvedené budovy existují již 25 let a jak vyšlo nyní najevo, správní orgán zde za celou tuto dobu neprovedl ani jednou státní stavební dohled, ani státní dozor, ani kontrolní prohlídky v době, kdy je syn žalobkyně prováděl. Jelikož se žalobkyně celou dobu domnívala, že správní orgány tuto jejich kontrolní povinnost plní, měla tím důvod domnívat se, že stavby jsou provedené v souladu s jejich veřejnoprávními tituly. Bylo jí o nich známo jen to, že nejsou kolaudované, a proto je neužívá.

Žalobkyně konstatovala, že se nebrání tomu, aby všechny stavby, které vlastní, byly uvedeny do souladu se stavebními předpisy. Naopak, správnímu orgánu na jeho výzvu ze dne 6.8.2010 sama nabídla ve věci přepadu z vodní plochy do dešťové kanalizace Švihov postup podle § 56 správního řádu a ve věci garáže a skladu postup podle § 171 odst. 1 a 3 stavebního zákona. Navrhla, aby správní orgán vyhledal stavební povolení z roku 1985 a pak prohlídkou ověřil soulad provedených staveb s jejich veřejnoprávním titulem, resp. zjistil, zda případně zjištěné změny staveb lze vyřešit postupem podle § 81 odst. 4 starého stavebního zákona (§ 190 odst. 5 nového stavebního zákona) nebo postupem podle § 129 odst. 2 písm. b) nového stavebního zákona, protože žalobkyně nikdy neobdržela dokumentace uvedených staveb. Na tuto nabídku správní orgán nijak neodpověděl a nereflektoval na ni.

Pokud žalovaný v odůvodnění tvrdí, že žalobkyně neměla žádný objektivní důvod k tomu, aby znemožnila vstup na pozemky a stavby, pak k tomu žalobkyně uvádí, že má důvodnou obavu z toho, že správní orgán v tomto případě nemá ani tak snahu plnit úkoly stavebního řádu, ale usiluje o to, aby znovu povolil jejímu sousedovi jeho terénní úpravy, aniž by tento stavebník prokázal, že tyto jeho úpravy neohrožují okolní stavby, včetně rodinného domu žalobkyně. Tomuto účelu totiž odpovídají dosavadní postupy správního orgánu i žalovaného, v nichž žalobkyni upírají rovné postavení se sousedem. Žalobkyně zdůraznila, že se nebrání tomu, aby všechny stavby, které vlastní, byly uvedeny do souladu se stavebními předpisy, a sama již pro to podnikla příslušné kroky, které jsou správnímu orgánu známy.

Žalobkyně shrnula, že správní orgán v posuzované věci neprováděl kontrolní prohlídku žádných rozestavěných staveb ve fázi uvedené v podmínkách stavebního povolení, v plánu kontrolních prohlídek stavby, nebo před vydáním kolaudačního souhlasu ani kdy má být nařízeno neodkladné odstranění stavby, nutné zabezpečovací práce, nezbytné úpravy nebo vyklizení stavby ani u nařízených udržovacích prací, u odstraňované stavby ani v jiných případech, kdy je to pro plnění úkolů stavebního řádu potřebné, jelikož žádné takové případy v jeho výzvěch neuvedl. Protože na základě zjištění, která provedl z veřejného prostranství, zahájil z moci úřední řízení o odstranění uvedených staveb a v těchto řízeních pokračuje bez toho, že by byly k jejich pokračování nezbytné konkrétní naměřené odchylky provedených budov od ověřené stavební dokumentace, je proto nepochybné, že kontrolní prohlídka ani nebyla potřebná. Správní orgán tedy prováděl kontrolní prohlídku, aniž byly splněny zákonné podmínky pro její provedení, čímž nepostupoval v souladu se zákony a ostatními právními předpisy a svou pravomoc uplatnil ve větším rozsahu, než v jakém mu byla svěřena zákonem, a proto se žalobkyně její neúčastní na takovéto kontrolní prohlídce ani neumožněním vstupu úředním osobám správního orgánu, které k tomu nebyly oprávněné, nedopustila žádného

přečinu ani jiného porušení zákona, a proto jí pořádková pokuta byla uložena v rozporu se zákonem.

Žalovaný správní orgán se k žalobě vyjádřil v podání ze dne 18.2.2011. Navrhoval zamítnutí žaloby, když argumentačně vycházel z obsahu napadeného rozhodnutí.

Žalobkyně reagovala na vyjádření žalovaného **replikou** ze dne 4.4.2011, v níž zopakovala stěžejní námitky obsažené v žalobě, totiž že žalovaný si nesprávně vysvětluje a nesprávně aplikuje ustanovení zákona, jimiž se musí řídit při provádění kontrolních prohlídek staveb. Aby mohl správní orgán provést kontrolní prohlídky, jejichž provedení měl v úmyslu, byl povinen žalobkyni nejprve prokázat, že k tomu má pravomoc podle § 2 odst. 2 správního řádu. Žalovaný se proto při zachování ústavního principu legality státní moci nemůže odvolat pouze na tu část právního předpisu, která taxativně vyjmenovává to, co správní orgán zjišťuje, a je tedy návodem pro postup správního orgánu, aniž by se byl předtím vypořádal s otázkou, zda je vůbec k tomuto postupu oprávněn. Žalovaný nemůže dovozovat oprávnění ke kontrolní prohlídce z procesní části předpisu (§ 133 odst. 2 stavebního zákona), ale musí ji vždy dovozovat z části hmotné (§ 133 odst. 1 stavebního zákona). Oprávnění k úkonu a postup při úkonu jsou dvě odlišné věci, které nelze navzájem zaměňovat. Správní orgán v přípisech, jimiž žalobkyni vyzýval k účasti na kontrolní prohlídce, neuvedl, jaký úkol stavebního řádu plní a v čem spočívá potřebnost kontrolní prohlídky, čímž žalobkyni neprokázal zákonnost svého postupu a tudíž ani oprávněnost úředních osob k vstupu na své pozemky a do svých staveb. Následně vyšlo najevo to, že kontrolní prohlídka nebyla nijak potřebná, jelikož i obhlídkou staveb z veřejného prostranství správní orgán zjistil, že jsou zjevně odlišné od jejich ověřené dokumentace. Důkazem o tom, že kontrolní prohlídka nebyla potřebná, jsou dvě následně zahájená řízení o odstranění staveb, které jsou v rozporu s jejich povolením. Tato řízení správní orgán zahájil bez kontrolní prohlídky a postup v těch řízeních nebyl nikterak ztížen.

[III] Správní spis

Ze **správního spisu** se k věci podávají následující základní skutečnosti. Stavební úřad listinou datovanou dne 6.8.2010 (č.j. OVÚP/5660/10/Ma) a označenou jako „Výzva k účasti na kontrolní prohlídce“ vyzval žalobkyni „(...) podle § 133 odst. 4 stavebního zákona k účasti na kontrolní prohlídce, která se bude konat 31. srpna 2010 (úterý) v 14,00 hodin se schůzkou pozvaných na místě stavby. Kontrolní prohlídka podle ustanovení § 133 a § 134 stavebního zákona a § 18 vyhlášky č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu, bude provedena na stavbě: garáž a sklad, přepad z vodní plochy do veřejné dešťové kanalizace Švihov na pozemku parc.č. 714/2, 714/4, 1637/1 v katastrálním území Švihov u Klatov, jejímž stavebníkem je B.K. (...)“. V listině bylo dále uvedeno, že žalobkyně je povinna při kontrolní prohlídce předložit dokumentaci uvedených staveb ověřenou stavebním úřadem. Výzva dále obsahovala poučení o tom, že stavební úřad může podle § 173 odst. 1 stavebního zákona uložit pořádkovou pokutu (z důvodů tam uvedených) a dále povinnosti podle § 152, § 153, § 154 a § 157 stavebního zákona. Žalobkyně se k výzvě vyjádřila podáním ze dne 18.8.2010, v němž sdělila stanovisko k věci a zároveň se z účasti na kontrolní prohlídce omluvila.

Stavební úřad listinou datovanou dne 8.9.2010 (č.j. OVÚP/6424/10/Ma) a označenou jako „Výzva k účasti na kontrolní prohlídce (opakovaná)“ (dále též jen *Výzva*) vyzval žalobkyni „(...) podle § 133 odst. 4 stavebního zákona k účasti na kontrolní prohlídce, která se bude konat 30. září 2010 (čtvrtek) v 11,30 hodin se schůzkou pozvaných na místě stavby. Kontrolní prohlídka podle ustanovení § 133 a § 134 stavebního zákona a § 18 vyhlášky č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu, bude provedena na stavbách: 1) garáž a sklad, 2) přepad z vodní plochy do veřejné dešťové kanalizace 3) kolna – (nově doplněno, stavební úprava) u rodinného domu č.p. 333 Švihov na pozemcích parc.č. 714/2, 714/4, 1637/1 v katastrálním území Švihov u Klatov, jejímž stavebníkem je B.K. (...)“. V listině bylo dále uvedeno, že žalobkyně je povinna při kontrolní prohlídce předložit dokumentaci uvedených staveb ověřenou stavebním úřadem a doklad příslušného správního úřadu prokazující souhlas s užíváním staveb (pokud jsou stavby dokončeny). Výzva dále obsahovala poučení o tom, že stavební úřad může podle § 173 odst. 1 stavebního zákona uložit pořádkovou pokutu (z důvodů tam uvedených) a dále povinnosti podle § 152, § 153, § 154 a § 157 stavebního zákona. Žalobkyně se k výzvě vyjádřila podáním ze dne 20.9.2010, v němž mj. konstatovala nezákonnost výzvy a sdělila, že se kontrolní prohlídce nezúčastní.

Součástí správního spisu je dále protokol o úkonu – kontrolní prohlídce staveb ze dne 30.9.2010, v němž je mj. uvedeno, že stavební úřad provedl fotodokumentaci z veřejného pozemku, a dále konstatovala nepřítomnost žalobkyně (s poznámkou, že její zástupce stál za plotem a oznámil, že na pozemek a stavbu nebude umožněn přístup).

Stavební úřad vydal dne 8.10.2010 pod č.j. OVÚP/7167/10/Ma prvoinstanční rozhodnutí, v jehož odůvodnění především vyličil základní časosledné údaje a dále uvedl, že žalobkyně „(...) sama hodnotí své stavby jako dokončené, přičemž na podporu svého názoru nedoložila žádný doklad příslušného správního orgánu, který odsouhlasil dokončenou stavbu či vydal souhlas s jejím užíváním k danému účelu, ač stavby tento doklad vyžadují. K takovému posuzování staveb není paní B.K. oprávněna, zvláště když má jako stavebník stavby uvedenu podmínku stavebního povolení, že po dokončení stavby bude požádán příslušný správní orgán o kolaudační řízení. O žádné kolaudační řízení na uvedené stavby dosud nebylo požádáno, proto jsou stavby vedeny jako stavby rozestavěné a stavební úřad postupuje tak, jak mu ukládá stavební zákon. V uvedený den byla paní K. doma a byl u ní přítomen i její zástupce. Zástupce sdělil přítomným účastníkům kontrolní prohlídky, že paní B.K. neumožní vstup do staveb a na pozemek. (...) Stavební úřad v uvedený den provedl kontrolní prohlídku staveb pouze z veřejného prostranství a o stavbách, které byly předmětem prohlídky, si učinil vlastní úsudek na základě zjištěných důkazů. O tom, že kontrolní prohlídka uvedených staveb byla provedena v souladu se stavebním zákonem, svědčí skutečnost, že všechny stavby mají vydané stavební povolení, na všech stavebních povoleních je uvedena jako stavebník i paní B.K. (u stavby přepadu je stavebníkem sama) a stavební úřad dosud nebyl požádán o souhlas jejich užíváním. Neumožněním přístupu na pozemky a do staveb paní B.K. podstatným způsobem ztížila provedení kontrolní prohlídky a plnění úkolů podle § 172 stavebního zákona, tj. zjištění skutečného stavu staveb. Paní B.K. byla ve výzvě upozorněna na právní důsledky nesplnění uložené povinnosti, tj. na neumožnění vstupu na uvedené pozemky a stavby (...). Proto stavební úřad rozhodl tak, jak uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí a správní orgán

uložil pokutu ve výši pouze šesti procent hranice zákonné sazby. Stavební úřad považuje v daném případě výši pokuty za přiměřenou. (...)“.

Žalobkyně brojila proti prvoinstančnímu rozhodnutí odvoláním ze dne 22.10.2010, v němž uvedla, co do jejich podstaty, shodné námitky, jako později v žalobě. Žalovaný správní orgán napadeným rozhodnutím prvoinstanční rozhodnutí ve výroku změnil (v rozsahu uvedeném výše) a v odůvodnění uvedl: „(...) Odvolací orgán po přezkoumání odvolání napadeného rozhodnutí změnil rozhodnutí stavebního úřadu tak, aby výrok rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty byl v souladu s ustanovením § 173 odst. 1 stavebního zákona. Znemožnění vstupu na pozemek nebo stavbu oprávněné úřední osobě není stavebním zákonem definováno jako správní pořádkový delikt, ale jako jednání, které závažným způsobem ztěžuje provedení kontrolní prohlídky nebo plnění úkolů podle § 172 stavebního zákona. Vzhledem k charakteru pořádkové pokuty jako zajišťovacího prostředku a s ohledem na procesní postup řízení ve věci uložení pořádkové pokuty, kdy prvním úkonem v řízení je vydání rozhodnutí, je změna rozhodnutí v souladu se správním řádem, protože provedenou změnou nehrozí odvolatelce újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Odvolací orgán konstatuje, že rozhodnutí stavebního úřadu bylo vydáno v souladu se stavebním zákonem. Podle § 133 odst. 1 stavebního zákona provádí stavební úřad kontrolní prohlídky nejenom u rozestavěných staveb, ale i v jiných případech, kdy je to pro plnění úkolů stavebního úřadu potřebné, a podle § 133 odst. 2 písm. a) stavebního zákona zjišťuje stavební úřad při kontrolní prohlídce dodržení rozhodnutí nebo jiného opatření stavebního úřadu týkajícího se stavby anebo pozemku. Vzhledem k tomu, že stavebník ani paní Kašparová jako současný vlastník těchto staveb dosud nepožádala o vydání kolaudačního rozhodnutí a stavební úřad tedy dosud neověřil, zda stavby jsou provedeny tak, jak byly povoleny, byl stavební úřad oprávněn vzhledem k době, která již uplynula od vydání příslušných správních rozhodnutí, zkontrolovat soulad provedených staveb s podmínkami stanovenými v jejich povolení při kontrolní prohlídce, jejíž konání za tímto účelem nařídil. Postup stavebního úřadu byl v souladu i s ustanovením § 172 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, podle kterého je oprávněná úřední osoba oprávněna vstupovat na cizí pozemky a stavby s vědomím jejich vlastníků za účelem zjišťování stavu stavby a pozemku. Podle názoru odvolacího orgánu nemohl stavební úřad zjistit spolehlivě všechny skutečnosti potřebné pro další průběh řízení pohledem z veřejného prostranství bez vstupu na předmětné pozemky a stavby. Stavební úřad sice zjistil, že předmětné stavby byly provedeny v rozporu s tím, jak byly povoleny, ale bez možnosti vstupu na pozemky a do těchto staveb nemohl stavební úřad zjistit, jaké konkrétní změny byly na stavbách provedeny (např. vzdálenosti od hranice pozemků, půdorysné rozměry staveb, výšky staveb, vnitřní uspořádání, způsob užívání staveb) a nemůže tedy konkretizovat změny staveb, které jsou předmětem již zahájených správních řízení. Tato skutečnost vyplývá i z písemností, na které odvolatelka odkazuje v odvolání a stavební úřad bude muset v průběhu těchto řízení provádět další místní šetření, aby zjistil změny provedené na stavbách v rozporu se stavebními povoleními. Po přezkoumání napadeného rozhodnutí a postupu stavebního úřadu odvolací orgán konstatuje, že stavební úřad byl podle § 133 odst. 1 a odst. 2 písm. a) a § 172 odst. 1 písm. a) stavebního zákona oprávněn vykonat na stavbách garáže a skladu na pozemku p.č. 714/2 v k.ú. Švihov, kůlny na pozemku p.č. 714/4 v k.ú. Švihov, a přepadu z vodní plochy do veřejné dešťové kanalizace na pozemcích p.č. 714/2, 714/4, 1637/1 v k.ú. Švihov, které jsou ve vlastnictví paní B.K., kontrolní prohlídku, a že tím, že paní B.K. znemožnila vstup na pozemky a stavby, i když k tomu neměla žádný objektivní důvod, ztížila závažným způsobem provedení

kontrolní prohlídky. Výši uložení pořádkové pokuty považuje odvolací orgán za přiměřenou. (...)“.

[III] Posouzení věci krajským soudem

Krajský soud připomíná, že podle § 65 odst. 1 s.ř.s. se ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, může žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Podle § 75 odst. 1 s.ř.s. vychází soud při přezkoumání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Podle § 75 odst. 2 s.ř.s. soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.

Podle § 76 odst. 1 písm. a) - c) s.ř.s. soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem a) pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, b) proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění, c) pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Podle § 76 odst. 2 s.ř.s. zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Pokud se důvody nicotnosti týkají jen části rozhodnutí, soud vysloví nicotnou jen tuto část rozhodnutí, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatních částí rozhodnutí. Podle § 78 odst. 1 s.ř.s. je-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil. Podle § 78 odst. 7 s.ř.s. soud zamítne žalobu, není-li důvodná.

Soud rozhodoval bez nařízení jednání, a to po výslovném souhlasu obou stran (§ 51 odst. 1 věty první s.ř.s.).

Soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

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.

Podle § 133 odst. 2 stavebního zákona při kontrolní prohlídce stavební úřad zjišťuje zejména a) dodržení rozhodnutí nebo jiného opatření stavebního úřadu týkajícího se stavby anebo pozemku, b) zda je stavba prováděna technicky správně a v náležité kvalitě, popřípadě použití stanovených stavebních výrobků, materiálů a konstrukcí, c) stavebně technický stav

stavby, zda není ohrožován život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí, *d)* zda prováděním nebo provozem stavby není nad přípustnou míru obtěžováno její okolí, jsou prováděny předepsané zkoušky a zda je veden stavební deník nebo jednoduchý záznam o stavbě, *e)* zda stavebník plní povinnosti vyplývající z § 152, *f)* zda je stavba užívána jen k povolenému účelu a stanoveným způsobem, *g)* zda je řádně prováděna údržba stavby, *h)* zda je zajištěna bezpečnost při odstraňování stavby.

Podle § 133 odst. 6 stavebního zákona se na provádění prohlídek stavby nevztahují zvláštní právní předpisy o státní kontrole. Pro vstup na pozemek a do stavby při kontrolní prohlídce platí ustanovení § 172 odst. 2 až 6 obdobně.

Podle § 172 odst. 1 stavebního zákona je pověřený zaměstnanec stavebního úřadu, orgánu územního plánování a orgánu obce (dále jen „oprávněná úřední osoba“), 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.

Podle § 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.

Soud se nejprve zabíral Výzvou, jejíž „neuposlechnutí“ vyústilo v uložení pokuty. Její obsah je velmi strohý a řečeno stručně – žalobkyně se z ní dozvěděla pouze to, že určeného dne v určenou hodinu se bude na jejím pozemku konat kontrolní prohlídka (ve smyslu § 133 a § 134 stavebního zákona) na stavbách garáže, skladu, kolny a přepadu z vodní plochy do dešťové kanalizace. Dále byla vyzvána k předložení uvedených dokumentů a poučena o případných hrožících sankcích.

Takto koncipovanou výzvu však soud považuje za zcela nedostačující a odporující nejen základním zásadám správního řízení, ale i zásadám slušného chování.

Ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu ukládá správním orgánům mj. povinnost šetřit práva a oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká a umožňuje jim zasahovat do takových práv a zájmů jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.

Naplnění této zásady správního řízení soud v případě Výzvy spatřuje především v tom, že žalobkyni mělo být přesně sděleno, proč má být na jejích nemovitostech vykonána kontrolní prohlídka. Je třeba si uvědomit, že realizací institutu kontrolní prohlídky dochází k určitému zásahu do práva na soukromí garantovaného předpisy nejvyšší právní síly. Jistě, jde o zásah provedený na základě zákona, ale to neznamená, že je možné adresáta o jeho konání uvědomit pouze v tom duchu, že se bude konat a co je třeba při něm předložit.

Převedeno do opačné polohy – každý, kdo činí podání vůči správnímu orgánu, musí jej učinit tak, aby z něho bylo (v obecné rovině podle § 37 odst. 2 věty první správního řádu) patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. V případě žádosti pak musí být navíc zřejmé, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá (§ 45 odst. 1 věta první správního řádu). Pokud podání (žádost) uvedené náležitosti nemá, musí ho (ji) podatel (žadatel) doplnit.

Soud nevidí žádný důvod k tomu, aby správní orgán, byť realizující oprávnění plynoucí mu ze zákona, nemusel v úkonu jím činěném postupovat obdobně, tedy uvést co a proč po adresátovi (v tomto případě Výzvy) žádá. Neučiní-li tak, porušuje principy dobré správy, základní zásady správního řádu a konečně i minimální pravidla slušnosti (které ostatně musí dodržovat i ve smyslu § 4 odst. 1 správního řádu).

O nic lépe nepostupoval prvoinstanční správní orgán ani v případě prvoinstančního rozhodnutí.

Předně, zatímco ve Výzvě byla žalobkyně vyzvána k účasti na kontrolní prohlídce ve smyslu § 133 a § 134 stavebního zákona, ve výroku (později změněném žalovaným) je jí kladeno za vinu i to, že „*ztížila úřední postup správního orgánu, tj. vstup na své pozemky a stavby za účelem provedení kontrolní prohlídky a plnění úkolů podle § 172 stavebního zákona - zjištění skutečného stavu staveb*“, což je jí vytýkáno i v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí, podle něhož „*neumožněním přístupu na pozemky a do staveb podstatným způsobem ztížila provedení kontrolní prohlídky a plnění úkolů podle § 172 stavebního zákona, tj. zjištění skutečného stavu staveb*“. Pokuta pak byla uložena ve smyslu § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.

Soud je toho názoru, že správní orgán musí mít primárně jasno v tom, jakou z pravomocí, kterou mu stavební zákon dává, chce vlastně vykonat. Provedení kontrolní prohlídky podle § 133 stavebního zákona a vstup na pozemky a do staveb učiněný oprávněnou úřední osobou podle § 172 stavebního zákona jsou dva různé instrumenty (být obsahově velmi podobné), o čemž svědčí mj. i díkce § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, který umožňuje uložit pokutu tomu, kdo **závažným způsobem ztěžuje** postup v řízení **nebo provedení kontrolní prohlídky, anebo plnění úkolů podle § 172**.

Stavební úřad tedy argumentoval jak § 133, tak § 172, avšak žalobkyně se nedozvěděla to podstatné, tedy proč stavební úřad chtěl vstoupit na její pozemky (ať už podle § 133, nebo podle § 172 stavebního zákona). A nedozvěděla se ani to, v čem je spatřována závažnost jejího jednání, protože toho se v prvoinstančním rozhodnutí týká jen protimluv v odůvodnění, totiž že žalobkyně (podle stavebního úřadu) „*podstatným způsobem ztížila provedení kontrolní prohlídky a plnění úkolů podle § 172 stavebního zákona*“, za což jí byla uložena pokuta, ale stavební úřad byl zároveň schopen provést kontrolní prohlídku „*z veřejného prostranství a o stavbách, které byly předmětem prohlídky, si učinil vlastní úsudek na základě zjištěných důkazů*“. Nedostatky, které soud vytkl Výzvě, tak tíží i prvoinstanční rozhodnutí, které je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění.

Uvedená pochybení pak nezhojil ani žalovaný v napadeném rozhodnutí. Ani on totiž nevysvětlil, jak žalobkyně závažným způsobem ztížila postup správního orgánu. Byť se

žalovaný snažil napravit postup stavebního úřadu tím, že uvedl, co mohlo být na stavbách žalobkyně zjišťováno (vzdálenosti od hranice pozemků, půdorysné rozměry staveb, výšky staveb, vnitřní uspořádání, způsob užívání staveb), zároveň konstatoval, že stavební úřad zjistil, že předmětné stavby byly provedeny v rozporu s tím, jak byly povoleny. Jestliže však žalovaný zároveň přitakal tomu, že zjištění prvoinstančního správního orgánu učiněná „přes plot“ postačovala k zahájení příslušných správních řízení, zásadně tím zrelativizoval „závažné ztížení“ postupu ze strany žalobkyně. I v napadeném rozhodnutí tak chybí to podstatné – uvedení toho, v čem je spatřována závažnost jednání žalobkyně.

Na základě výše uvedeného soud dospěl k závěru, že **žaloba je důvodná, a proto podle § 78 odst. 1 s.ř.s. [ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.] zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení. Současně soud podle § 78 odst. 4 s.ř.s. vyslovil, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému. Vzhledem k tomu, že popsány nedostatky bylo zatíženo i prvoinstanční rozhodnutí, soud ve smyslu § 78 odst. 3 s.ř.s. zrušil i rozhodnutí Městského úřadu Klatovy, odboru výstavby a územního plánování, ze dne 8.10.2010 č.j. OVÚP/7167/10/Ma.**

V dalším řízení je správní orgán vázán právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

[IV] Náklady řízení

Žalobkyně, která měla ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první soudního řádu správního právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyni byla proto přiznána náhrada nákladů řízení v žalobkyni požadované výši 2.000,- Kč (výrok II. tohoto rozsudku), kterážto částka odpovídá zaplacenému soudnímu poplatku. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení byla žalovanému určena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o.s.ř. ve spojení s § 64 s.ř.s.

P o u č e n í : *Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.*

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

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

V Plzni dne 31. srpna 2012

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D.,v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Lenka Kovandová