



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců JUDr. Václava Štencla, MA a JUDr. Radka Malenovského ve věci

žalobkyně: H. V., narozená X
bytem X

proti

žalovanému: Krajský úřad Jihomoravského kraje
Odbor územního plánování a stavebního řádu
sídlem Žerotínovo nám. 3, 601 82 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 5. 2022, č. j. JMK 50276/2022, sp. zn. S-JMK 127351/2021 OÚPSŘ

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobkyně byla výrokem I. rozhodnutí Městského úřadu Blansko z 20. 7. 2021 č. j. SÚ P 38/2021 MBK 17785/2021/Do (dále „*prvostupňové rozhodnutí*“) uznána vinnou, že se z vědomé nedbalosti dopustila přestupku proti stavebnímu zákonu dle § 178 odst. 2 písm.

i) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále „SZ“), a to tím, že v době od 7. 10. 2020 do 4. 2. 2021 jako stavebník stavby nazvané „rekreační objekt v Blansku – Žižlavicích na pozemku parc. č. X v katastrálním území X, s doplňkovými stavbami – přístřešek na auto se skladem ...“ (dále jako „stavba“) v rozporu s § 134 odst. 2 SZ nepředložila do 7. 10. 2020, tj. ve lhůtě do 5 dnů, doklady ke stavbě uvedené ve výzvě stavebního úřadu, a to stavební deník k předmětné stavbě, název zhotovitele stavby a nesdělila, zda byla na stavbě zpracována projektová dokumentace pro provádění stavby a tuto případnou projektovou dokumentaci nepředložila, čímž spáchala přestupek v podobě nepředložení dokladů ve lhůtě stanovené ve výzvě. Dále byla žalobkyně výrokem II. prvostupňového rozhodnutí uznána vinnou, že se z vědomé nedbalosti dopustila přestupku proti SZ dle § 178 odst. 2 písm. j) SZ, že v době od 2. 10. 2020 do minimálně 4. 2. 2021 jako stavebník stavby v rozporu s § 134 odst. 4 SZ neuposlechla výzvy a rozhodnutí stavebního úřadu k zastavení prací na stavbě, čímž spáchala přestupek v podobě neuposlechnutí výzvy a rozhodnutí k zastavení prací na stavbě. Žalobkyni byla uložena pokuta 30 000 Kč. Žalovaný rozhodnutím z 17. 5. 2022, č. j. JMK 50276/2022, sp. zn. S-JMK 127351/2021 OÚPSŘ (dále „napadené rozhodnutí“) pokutu snížil na částku 10 000 Kč a ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II. Obsah žaloby

- Žalobkyně navrhla zrušit napadené i prvostupňové rozhodnutí z následujících důvodů.
- Přestupků dle § 178 odst. 2 písm. i) a j) SZ se může dopustit jen stavebník. Stavebníkem je ten, kdo žádá o vydání stavebního povolení, nebo ohlašuje provedení stavby a dále osoba, která stavbu provádí. Na pozemcích ve vlastnictví žalobkyně jsou prováděny stavby, které nejsou ve vlastnictví žalobkyně, stavby žalobkyně na svých pozemcích neprováděla a neprovádí. Správním orgánům žalobkyně svými podáními řádně doložila, kdo a za jakých okolností její pozemek užívá a provádí případné stavby. Proto byly žalobkyni uloženy povinnosti doložit doklady ke stavbě a zastavit stavební práce nesplnitelné, když stavebníkem není. Správní orgány nezjistily úplně skutkový stav a nebyly vypořádány vlastnické stavby, která není v jejím vlastnictví, stavební úřad si k této skutečnosti nevyžádal důkazy. Žalovaný ani orgán prvního stupně nebral v potaz žalobkyní navrhované důkazy ohledně vlastnictví stavby.
- Žalobkyni bylo upřeno právo obrany, tvrdit rozhodné skutečnosti a navrhopvat důkazy na svou obranu, když opakovaně upozorňovala na nouzový stav, ve kterém řízení proběhlo a na svůj zdravotní stav a věk. Stavební úřad nevyhověl žalobčíným opakovaným žádostem o odročení jednání, o umožnění její účasti na úkonech v řízení a účasti jejího zástupce, kterého měla zajištěného. Veškerou korespondenci správní orgán doručoval tak, aby si žalobkyně musela osobně poštu přebírat na poště v úložní době v období, kdy pošta s ohledem na nouzový stav nedoručovala do vlastních rukou, ale zajišťovala pro adresáta jen oznámení vhozem do poštovní schránky, že si má vyzvednout na poště uloženou zásilku. Stavební úřad úkony nařizoval a prováděl tak, že je provedl buď ještě v době úložní doby pro převzetí doručované zásilky na poště a nebo na dobu těsně po uplynutí úložní doby tak, aby žalobkyni bylo znemožněno se na avizovaná jednání či úkony připravit a účastnit se jich. Správní orgán tak žalobkyni znemožnil vyjádřit se ve věci, vyjádřit se ke shromážděným důkazům před vydáním rozhodnutí, nahlížet do spisu.

III. Vyjádření žalovaného

5. Žalovaný navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout a odkázal na napadené rozhodnutí s tím, že se v něm vypořádal se všemi námitkami žalobkyně.

IV. Posouzení věci krajským soudem

6. Krajský soud v Brně přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první, s. ř. s.), jakož i řízení předcházející jeho vydání a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

IV. A) Námitky o porušení procesních práv žalobkyně

7. Žalobkyně namítá porušení svých procesních práv ve smyslu bod 4. odůvodnění tohoto rozsudku. Soud ze správního spisu zjistil následující skutečnosti, které dokládají nedůvodnost žalobních námitek.
8. Žalobkyně si 22. 1. 2021 osobně převzala předvolání k přestupkovému jednání na 17. 2. 2021 a současně oznámení o zahájení řízení o přestupcích, ve kterém žalobkyně byla poučena o tom, v čem má spočívat její jednání, kterým měla spáchat přestupek (jde o téměř shodný text jako byl uveden ve skutkové a právní větě prvostupňového rozhodnutí). Už proto je nedůvodná námitka žalobkyně, že ji správní orgán znemožnil vyjádřit se ve věci.
9. Ačkoli o nařízeném jednání věděla již 22. 1. 2021, přesto o odročení jednání požádala až 15. 2. 2021, běžným mailem, s odkazem nepříznivou epidemiologickou situací a s ohledem na prodloužení nouzového stavu rozhodnutím vlády z 14. 2. 2021 s tím, že je riziková skupina obyvatelstva nad 60 let. Požádala stavební úřad o „*přeložení termínu ústního jednání na dobu odeznění pandemie*“. Stavební úřad postupoval vůči žalobkyni vstřícně a 16. 2. 2021 ji mailem „nabídl“ nový termín jednání na 4. 3. 2021 s tím, že není úřední den a v budově se pohybuje minimum lidí, jednání proběhne v kanceláři v přítomnosti jen s žalobkyní, s respirátory a desinfekcí. Stavební úřad vysvětlil v tomto mailu žalobkyni, že s ohledem na zásady správního řízení nelze řízení o přestupku odkládat na neurčitou dobu (až pomine pandemie) a poučil ji, že může své vyjádření zaslat písemně, nejpozději do 4. 3. 2021. V mailu z 17. 2. 2021 stavební úřad informoval žalobkyni, že ji písemně předvolává k jednání na 4. 3. 2021 a žalobkyni bylo písemné předvolání k jednání doručeno 1. 3. 2021, kdy si jej osobně převzala. V tomto předvolání byla opětovně poučena o skutku, který se jí klade za vinu, včetně právní kvalifikace, a byla též poučena o právu nechat se zastoupit advokátem či jí zvoleným zástupcem.
10. Žalobkyně dopisem doručeným stavebnímu úřadu 3. 3. 2021 požádala znovu o odročení jednání, kterou odůvodnila nouzovým stavem. Stavební úřad i podruhé vyhověl této žádosti žalobkyně o odročení jednání a předvolání k dalšímu jednání na 7. 4. 2021 si žalobkyně osobně převzala 3. 4. 2021. Již ze skutečnosti, že stavební úřad vyhověl **dvěma** žádostem žalobkyně o odročení jednání, plyne nedůvodnost námitek žalobkyně, že správní orgán nevyhověl žalobčiným opakovaným žádostem o odročení jednání a o umožnění účasti žalobkyně na úkonech v řízení.
11. Ačkoli žalobkyně již 3. 4. 2021 věděla o jednání nařízeném na 7. 4. 2021, přesto poslala běžným mailem omluvu z jednání až den před jednáním v nočních hodinách (6. 4. 2021 v 22:36), v němž uvedla, že se chce jednání osobně zúčastnit a nesouhlasí s jeho jednáním bez její účasti. Šlo tak podle svého obsahu o v pořadí již třetí žádost o odročení. Jako důvod žádosti o odročení uvedla žalobkyně nouzový stav kvůli koronaviru a že nařízený

termín jednání na den 7. 4. 2021 je v rozporu se správním řádem, jelikož jí byla odňata práva na přípravu jednání.

12. Podle § 80 odst. 4 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „ZOP“) správní orgán k ústnímu jednání předvolá účastníky řízení. Podle § 59 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jako „SŘ“): *„Správní orgán předvolá osobu, jejíž osobní účast při úkonu v řízení je k provedení úkonu nutná. Předvolání musí být písemné a doručuje se do vlastních rukou s dostatečným, **zpravidla nejméně pětidenním předstihem**. V předvolání musí být uvedeno, kdo, kdy, kam, v jaké věci a z jakého důvodu se má dostavit a jaké jsou právní následky v případě, že se nedostaví. Předvolaný je povinen dostavit se včas na určené místo; nemůže-li tak ze závažných důvodů učinit, je povinen bezodkladně se s uvedením důvodů správnímu orgánu omluvit.“*
13. Obviněný z přestupku má právo být přítomen ústnímu jednání podle § 80 ZOP, ledaže by odmítl se k projednání přestupku dostavit, anebo se na předvolání k jednání nedostavil bez náležité omluvy nebo dostatečného důvodu.
14. Z § 59 SŘ vyplývá, že předvolání k jednání je nutno předvolávané osobě doručit s dostatečným předstihem, **zpravidla nejméně pětidenním**. Není tedy vyloučeno, že vzhledem k povaze konkrétní věci bude jako dostatečná akceptována i lhůta kratší než pětidenní, při současném zachování smyslu a účelu, pro který byla tato lhůta stanovena. Tím je poskytnutí časového prostoru jednak k přípravě na jednání, jednak k organizaci osobních a pracovních povinností předvolávané osoby, aby nedošlo k jejich kolizi s termínem nařízeného ústního jednání.
15. Správní orgán předvolal žalobkyni k nařízenému ústnímu jednání (v pořadí třetímu) tak, že se jednání mělo konat už čtvrtý den poté, co žalobkyni bylo předvolání doručeno, pročez nebyla dodržena pořádková pětidenní lhůta uvedená v § 59 SŘ. Nicméně při posuzování otázky, zda v takovém případě došlo k vadě řízení spočívající v tom, že nebyla dodržena lhůta k předvolání žalobkyně k ústnímu jednání, je rozhodné, zda je možno čas poskytnutý k přípravě na jednání považovat za přiměřený povaze věci a její skutkové a právní složitosti. V souzeném případě nelze vytýkat procesní pochybení spočívající v nedodržení lhůty k předvolání (nejméně v pětidenním předstihu) jako nepřiměřené povaze dané věci hodnotit. To již z důvodu, že žalobkyně byla poprvé předvolána k jednání (včetně poučení o skutku a právní kvalifikaci přestupku) již 22. 1. 2021 a znovu 1. 3. 2021. Jak uvedl správně stavební úřad, žalobkyně už od 22. 1. 2021 věděla, že je obviněnou a věděla, z kterých přestupků je obviněná. Již z uvedeného plyne, že stavební úřad neporušil práva žalobkyně, ani § 59 SŘ. V tomto smyslu soud odkazuje i na judikaturu - viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jako „NSS“) z 9. 2. 2022 č. j. 6 As 15/2021 – 23. Žalobkyně ani netvrdil a nedokládala v žádosti o odročení konkrétní její kolizi s termínem nařízeného ústního jednání.
16. Správní orgán neporušil ani práva žalobkyně v tom smyslu, že nevyhověl žalobčině žádosti o odročení podané z důvodu nouzového stavu kvůli stavu pandemie koronaviru. Správní orgán shledal takovou žádost o odročení žalobkyně za nedůvodnou a soud v tom neshledává pochybení. Správní orgán přesvědčivě odůvodnil nedůvodnost žádosti o odročení v napadeném rozhodnutí. Přihlédl k faktu, že již předtím vyhověl **dvěma** žádostem žalobkyně o odročení jednání. Dále správní orgán uvedl, že opakované žádosti žalobkyně jsou procesní **taktikou ke zdržování** řízení o přestupku, když k přípravě jednání měla prostor od 22. 1. 2021, k ochraně svých zájmů si mohla ustanovit zvolit zmocněnce,

nekonkretizovala, v čem nouzový stav omezuje její procesní možnosti, nebylo omezeno poskytování právních služeb či advokátních kanceláří, a proto zhodnotil žalobčiny žádosti o odročení jednání jako účelové. Dále správní orgán uvedl v prvostupňovém rozhodnutí, že v usnesení vlády České republiky z 26. 2. 2021 č. 113 o přijetí krizového opatření jsou z omezení volného pohybu osob na území České republiky uvedeny výjimky, kdy pod bodem 4 byla uvedena cesta za účelem vyřízení bezodkladných úředních záležitostí. Žalobkyně měla trvalé bydliště v Blansku, tj. ve městě sídla správního orgánu, v podstatě v docházkové vzdálenosti, a proto její účast na jednání v budově úřadu, ve kterém jsou dodržována všechna protiepidemiologická opatření, není v rozporu s krizovým opatřením.

17. Nadto soud poukazuje na str. 4 prvostupňového rozhodnutí, že žalobkyně žádala o odročování jednání *„vždy až bezprostředně před ústním jednáním, přestože tyto okolnosti byly obviněné známy dříve“*. Z obsahu prvostupňového rozhodnutí tak plyne, že správní orgán nevyhověl žádosti o odročení i z důvodu **opožděnosti** takového návrhu a soud souhlasí se zhodnocením omluvy žalobkyně jako opožděné. Žalobkyně již 3. 4. 2021 věděla o jednání nařízeném na 7. 4. 2021, přesto poslala běžným mailem omluvu z jednání až den před jednáním v nočních hodinách (6. 4. 2021 v 22:36). Již z toho plyne opožděnost její žádosti o odročení, jelikož mailem mohla požádat o odročení již dne 3. 4. 2021, 4. 4. 2021, 5. 4. 2021 či v běžných pracovních hodinách 6. 4. 2021 (nepožádala totiž o odročení z náhlého, překvapivého důvodu, ale z důvodu pandemie a nouzového stavu a tyto okolnosti byly přítomné již 3. 4. 2021). Soud odkazuje i na ustálenou judikaturu. Kupříkladu z rozsudku NSS z 3. 3. 2016 č. j. 7 As 303/2015 – 26 plyne, že aby mohla být omluva obviněného z přestupku z nařízeného ústního jednání považována za náležitou, musí být splněna kumulativně i podmínka, že obviněný se omluvil neodkladně, tedy ihned, jakmile mu to okolnosti dovolí.
18. Podle § 80 odst. 4 druhé souvěti ZOP: *„Ústní jednání lze konat bez přítomnosti obviněného jen tehdy, jestliže byl řádně předvolán a souhlasí s konáním ústního jednání bez vlastní přítomnosti nebo pokud se na předvolání nedostaví bez náležité omluvy nebo bez dostatečného důvodu“*. Žalobkyně se k jednání 7. 4. 2021 nedostavila bez dostatečného důvodu ve smyslu § 80 odst. 4 *in fine* ZOP, když její žádost o odročení jednání byla správně shledána správním orgánem jako **opožděná a nedůvodná**, a proto správní orgán neporušil práva žalobkyně, pokud 7. 4. 2021 konal jednání v její nepřítomnosti.
19. Ačkoli správní orgán mohl již na jednání 7. 4. 2021 (či po něm) vydat rozhodnutí ve věci samé, byl vstřícný vůči žalobkyni a nad rámec svých právních povinností opětovně předvolal žalobkyni k jednání na 12. 5. 2021. Předvolání si žalobkyně osobně převzala 30. 4. 2021, avšak mailem z 11. 5. 2021 se omluvila z jednání ze zdravotních důvodů. Předložila „Výměnný list – poukaz“ s datem 10. 5. 2021, kde je uveden text, že *„Vzhledem ke zdrav. stavu není výše jmenovaná schopna se zúčastnit jednání dne 12. 5. 2021. Nutný klid na lůžku.“* (následuje razítko praktického lékaře pro dospělé a nečitelný podpis, přičemž je tento Výměnný list nejasný v tom smyslu, že text je vepsán přes obě kolonky, tj. přes kolonku označenou jako „Subjektivní potíže“ i „Objektivní nález“; nelze tak spolehlivě vyložit, co z tam uvedeného byly jen subjektivní stesky žalobkyně prezentované před lékařem a co naopak objektivní nález). Nadto v mailu z 11. 5. 2021 žalobkyně výslovně nepožádala o odročení jednání a „jen“ se z jednání omluvila, přičemž podle ustálené judikatury omluva neúčasti u jednání sama o sobě nezahrnuje žádost o odročení jednání (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu z 30. 5. 1996, sp. zn. 2 Cdon 369/96, uveřejněné v časopise Soudní judikatura č. 3/1998 na str. 56, usnesení Nejvyššího soudu z 29. 6. 2000 sp. zn. 20 Cdo

803/2000, rozsudek Nejvyššího soudu z 30. 8. 2012 sp. zn. 29 Cdo 4388/2010). Důležitější však je, že správní orgán nařídil jednání na 12. 5. 2021 nad rámec svých zákonných povinností, protože jednání proběhlo již 7. 4. 2021, byly při něm provedeny důkazy a žalobkyně se k němu nedostavila bez dostatečného důvodu. Neméně významný pak je důvod, proč již správní orgán posléze nenařídil další jednání a nepředvolal k němu žalobkyni. Důvody popsal v napadeném rozhodnutí i v usnesení o zamítnutí návrhu na ústní jednání z 25. 5. 2021 č. j. MBK 23687/2021/Do. V něm uvedl, že žalobkyni opakovaně předvolal k jednání na 17. 2. 2021, 4. 3. 2021 a 7. 4. 2021, ale žalobkyně se vždy den před nařízeným jednáním formou mailu omlouvala pro nepříznivou epidemiologickou situaci v České republice. Přitom **nevyužila možnost stanovit si pro jednání zmocněnce, nebyla nahlédnout do spisového materiálu, nevyužila možnost se k věci vyjádřit písemně.** Prvostupňový orgán vyhodnotil jednání žalobkyně jako **obstrukční**, její deklarovaný zájem o konání ústního jednání jen za předstíraný a dospěl k závěru, že jejím skutečným záměrem je **prodlužování řízení** a případné promlčení odpovědnosti za přestupky. I kdyby tedy podání žalobkyně z 11. 5. 2021 bylo možné dle svého obsahu posoudit jako žádost o odročení, pak prvostupňový orgán nepochybil, pokud její podání posoudil jako obstrukci a již další jednání nenařídil. V tomto smyslu soud odkazuje na ustálenou judikaturu, která se uplatní obdobně i v souzené věci. V otázce několikanásobného odročení ústního jednání je relevantní, že Ústavní soud např. v nálezu z 28. 8. 2002, sp. zn. I. ÚS 729/01 připustil, že soudy „*nejdou povinný akceptovat jakékoliv žádosti o odročení, neboť pak by v konkrétních případech mohlo ze strany některých účastníků řízení docházet k záměrným procesním obstrukcím.*“ Tentýž názor zastává rovněž Nejvyšší soud, který v rozsudku z 17. 12. 2009, sp. zn. 21 Cdo 2839/2008, zdůraznil, že „*důležitost důvodu, pro který účastník řízení žádá o odročení jednání, soud posuzuje vždy s přihlédnutím ke všem okolnostem konkrétního případu. I když účastník řízení ve své žádosti uvádí důvod jinak způsobilý vést k závěru o odročení jednání (dalšího jednání), není soud vždy povinen takový důvod akceptovat, a to zejména tehdy, není-li využíván v souladu se smyslem a účelem ustanovení § 101 odst. 3 o. s. ř., ale k záměrným procesním obstrukcím, sledujícím především bezdůvodné protažování občanského soudního řízení a zvyšování nákladů s tím spojených...*“. Možnost soudu bránit se proti případným obstrukcím ze strany účastníka řízení dovodil rovněž Ústavní soud i např. v nálezu z 30. 4. 2009 sp. zn. II. ÚS 2448/08 či NSS (např.) v rozsudku rozšířeného senátu NSS č. j. 2 Afs 5/2005–96, jehož právní věta zní: „*Požádá-li účastník před zahájením jednání o jeho odročení z důvodu pracovní neschopnosti, kterou osvědčí, a z okolností případu, zejména z účastnickova dosavadního chování, zároveň není patrné, že omluva je motivována snahou prodlužovat soudní řízení, soud jednání odročí, neboť v daném případě jde o důležitý důvod ve smyslu § 50 s. ř. s.*“. Z obsahu správního spisu plyne důvodnost názoru správních orgánů, že (i) žalobčino podání z 11. 5. 2021 bylo **motivováno snahou prodlužovat soudní řízení.**

20. Skutečnost, že ze strany žalobkyně šlo v případě žádostí o konání jednání a o odročování jednání *in facto* o obstrukce, plyne i z následného procesního chování žalobkyně. Ani po doručení sdělení o ukončení dokazování a o výzvě k seznámení se s podklady rozhodnutí (doručeno poštou převzetím žalobkyní 21. 6. 2021) žalobkyně do spisu nenahlédla a ve věci samé se nevyjádřila. Žalobkyni byla stanovena lhůta 15 dnů (od obdržení uvedeného sdělení) k uplatnění námitek a uvedení důkazů, leč žalobkyně tohoto práva nevyužila. Až po marném uplynutí této lhůty správní orgán vydal prvostupňové rozhodnutí (20. 7. 2021). Žalobkyně sice podala odvolání ve věci samé, ale ani v odvolacím řízení do spisu nenahlédla.

21. Dle § 80 odst. 1 a 2 ZOP: „(1) Správní orgán může nařídit ústní jednání. (2) Správní orgán nařídí ústní jednání na požádání obviněného, je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv; jinak návrh zamítne usnesením, které se oznamuje pouze obviněnému. O právu žádat nařízení ústního jednání musí být obviněný poučen. Správní orgán nařídí ústní jednání i bez požádání obviněného, je-li to nezbytné pro zjištění stavu věci. Správní orgán prvního stupně nařídí ústní jednání i bez požádání obviněného, je-li obviněným mladistvý.“ Z uvedeného plyne, že na nařízení ústního jednání v řízení o přestupku není právní nárok, správní orgány mají zásadně možnost (nikoli povinnost) ústní jednání nařídit, jedná se zásadně o fakultativní institut, správní řízení je obvykle řízením písemným a neveřejným, přičemž správní orgány ústní jednání nařídí pouze v situaci, kdy o to požádá obviněný a současně je to nezbytné k uplatnění jeho práv, popř. pokud ústní jednání může relevantně přispět k nalezení skutečného stavu projednávané věci (srov. obdobně např. rozsudek zdejšího soudu z 30. 6. 2022 č. j. 32 A 70/2019-53, bod 43. či Městského soudu v Praze z 8. 3. 2022 č. j. 8 A 130/2019-49, bod 22. a 23.).
22. Pokud ze správního spisu plyne dostatečný podklad pro úsudek, že deklarovaný zájem žalobkyně o konání jednání je jen zdánlivý a je **motivován snahou prodlužovat soudní řízení**, tak i proto není splněna podmínka pro povinnost nařídit jednání dle § 80 odst. 2 věta před středníkem ZOP – tj. že nařízení jednání je nezbytné k uplatnění práv obviněného (který totiž ve skutečnosti ani konání jednání v jeho přítomnosti nechce a jen obstruuje). Koneckonců žalobkyně si proti usnesení prvostupňového orgánu z 25. 5. 2021 o zamítnutí návrhu na ústní jednání nepodala ani řádný opravný prostředek, tj. odvolání.
23. Nedůvodná je i námitka žalobkyně, že správní orgány žalobkyni neumožnily účast jejího zástupce, kterého měla zajištěného. Ze spisu neplyne žádná opora pro toto tvrzení a ani žalobkyně ve správním řízení neuvedla, že si zvolila zástupce, není v něm udělená plná moc apod. (ostatně žalobkyně ani v žalobě neuvádí jméno zástupce, kterého měla údajně zajištěného, a tím méně k tomu předkládá důkazy). To navzdory tomu, že žalobkyně byla opakovaně správním orgánem poučována právě o možnosti zvolit si zástupce.
24. Žalobkyně tvrdí, že veškerou korespondenci správní orgán nechal doručovat tak, aby si žalobkyně musela osobně poštu přebírat na poště v úložní době v období, kdy pošta s ohledem na nouzový stav nedoručovala do vlastních rukou, ale zajišťovala pro adresáta jen oznámení vhozem do poštovní schránky, že si má vyzvednout na poště uloženou zásilku. I kdyby toto tvrzení žalobkyně prokázala, tak by to nic nemohlo změnit na závěru, že rozhodnutí správních orgánů byla vydána v souladu se zákonem a ani v přestupkovém řízení nedošlo k porušení práv žalobkyně. Žalobkyni byly zásilky od správního orgánu doručovány podle § 20 a § 23 SŘ. Příslušné lhůty odvíjející se od té které doručované zásilky se odvíjely až od právně účinného doručení. Tudíž pokud byla zásilka zatímne uložena na poště, tak ještě nebyla doručena a toliko běžela desetidenní lhůta žalobkyni k vyzvednutí si zásilky. Žalobkyně argumentovala ve prospěch nekonání jednání kvůli ochraně zdraví (pandemie koronaviru). Pak by se dalo předpokládat, že si jednoduše nechá poštu vhodit zásilku do schránky (po uplynutí desetidenní lhůty), aby minimalizovala sociální kontakt, a tím snížila riziko, že se nakazí koronavirem. Žalobkyni totiž bylo doručováno tak, že zásilka neměla být vrácena správnímu orgánu, ale měla být vložena do schránky žalobkyně a předtím měla být na poště uložena jen 10 dní a bylo jí zanecháno ve schránce poučení a výzva k vyzvednutí si zásilky (viz § 23 odst. 1, odst. 2 písm. b), 4 a 5 SŘ; doručenka je veřejná listina, což znamená, že v případě, že obsahuje všechny náležitosti, tak platí jako pravdivé to, co je na ní uvedeno, pokud není prokázán

opak). Avšak doručky v přestupkovém spise vždy obsahovaly podpis žalobkyně, tudíž žalobkyně si zjevně nenechávala zásilku vhodit do schránky, ale osobně ji vždy převzala (mnohdy v poslední den desetidenní lhůty); a to dokonce někdy i před uplynutím desetidenní lhůty k vyzvednutí si zásilky na poště (viz údaj na doručence, že zásilka byla uložena 25. 3. 2021 a byla převzata 3. 4. 2021). Toto (v jistém smyslu vzájemně rozporné) chování žalobkyně ohledně vždy osobního přebírání zásilek v přestupkovém řízení je další skládačkou do mozaiky o procesně obstrukčním chování žalobkyně ve vztahu k ústnímu jednání.

25. Není důvodná (srov. rekapitulaci relevantních části správního spisu v textu tohoto rozsudku shora) ani námitka žalobkyně, že správní orgán úkony nařizoval a prováděl tak, že je provedl buď ještě v době úložní doby pro převzetí doručované zásilky na poště a nebo na dobu těsně po uplynutí úložní doby tak, aby žalobkyni bylo znemožněno se na avizovaná jednání či úkony připravit a účastnit se jich. Ostatně žalobkyně v tomto směru nic nenamítá – nepoukazuje na jediný případ vytykaného postupu přestupkového orgánu. Pokud jde o nedodržení pořádkové pětidenní lhůty pro nařízení jednání běžící od doručení předvolání k jednání, k tomu se soud vyjádřil v textu shora, když ve skutečnosti ani tehdy nešlo o porušení zákona (§ 59 SŘ).
26. Pokud žalobkyně tvrdí, že v přestupkovém řízení upozorňovala na svůj zdravotní stav a věk, tak ve skutečnosti na svůj zdravotní stav neupozorňovala (tím spíše jej nedoložila) a stran věku jen vágně uvedla, že „*jsem riziková skupina obyvatelstva nad 60 let*“. V době pandemie koronaviru a běhu přestupkového řízení tak bylo žalobkyni přibližně 62 let. Je obecně známo, že do rizikové skupiny – z pohledu výlučně věku – byly v době pandemie covidu obecně řazeny osoby až starší 65 let (pro objektivizaci srov. kupříkladu: § 3 odst. 3 zákona č. 185/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru označovaného jako SARS CoV-2 na odvětví cestovního ruchu; § 5 odst. 3 zákona č. 247/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru označovaného jako SARS CoV-2 na oblast kulturních akcí; mimořádné opatření ministerstva zdravotnictví č. MZDR 1595/2021-8/MIN/KAN z 10. 11. 2021, bod II. odůvodnění: „*Významný nárůst v posledních dnech a týdnech je patrný i ve vysoce sledovaném ukazateli, a to v počtu případů ve věkové kategorii osob starších 65 let, která je riziková z hlediska závažnosti průběhu onemocnění s následným dopadem na zdravotní systém. Výrazný nárůst počtu případů v této věkové kohortě představuje rizikový potenciál v počtu nových hospitalizací v následujících týdnech.*“).

IV. B) Námitky ohledně naplnění pojmu stavebník jako pachatele přestupku

27. Žalobkyně namítla, že přestupků dle § 178 odst. 2 písm. i) a j) SZ se může dopustit jen stavebník a ona stavebníkem není a není ani vlastníkem stavby, a proto byly žalobkyni uložené povinnosti doložit doklady ke stavbě a zastavit stavební práce nesplnitelné. Tyto námitky jsou nedůvodné.
28. Dle § 178 odst. 2 písm. i) a j) SZ : „*Fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako stavebník dopustí přestupku tím, že ... i) v rozporu s § 134 odst. 2 nebo 3 nezjedná nápravu nebo nepředloží doklady ve lhůtě stanovené ve výzvě nebo rozhodnutí stavebního úřadu, j) v rozporu s § 134 odst. 4 neuposlechne výzvu nebo rozhodnutí k zastavení prací na stavbě.*“.
29. Podle § 2 odst. 2 písm. c) SZ se rozumí „*stavebníkem osoba, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení nebo oblašuje provedení stavby, terénní úpravy nebo zařízení, jakož i její*

právní nástupce, a dále osoba, která stavbu, terénní úpravu nebo zařízení provádí, pokud nejde o stavebního podnikatele realizujícího stavbu v rámci své podnikatelské činnosti; stavebníkem se rozumí též investor a objednatel stavby“. Zákonnou definici pojmu stavebník tak lze rozdělit do 4 částí: 1. stavebníkem se rozumí osoba, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení; 2. stavebníkem se rozumí i jeho právní nástupce; 3. stavebníkem je osoba, která stavbu provádí, pokud nejde o stavebního podnikatele realizujícího stavbu ve své podnikatelské činnosti; 4. stavebníkem se rozumí též investor a objednatel stavby (viz např. rozsudek NSS z 27. 1. 2016 č.j. 6 As 196/2015-35 či Krajského soudu v Ústí nad Labem z 24. 2. 2021 č. j. 15 A 29/2018-46, bod 29.).

30. Jak uvedly správní soudy v přestupkovém řízení (a odpovídá tomu i obsah spisu), žalobkyně **požádala** dne 30. 7. 2019 o **umístění a povolení stavby** stavební úřad a ten ji vydal společné povolení stavby dne 25. 9. 2019 č. j. SÚ SR 140/2019-MBK 49530/2019/Ša. **Žalobkyně tak je stavebníkem minimálně podle první definice** (tj. jakožto „osoba, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení“). Žalobkyně namítá, že „stavby jsem na předmětných pozemcích neprováděla a neprovádím“. I kdyby však konkrétně tvrdila a prokázala, kdo jiný stavbu prováděl v rozhodném období, pak by to samo o sobě neměnilo na tom, že by žalobkyně i nadále byla stavebníkem ve smyslu 1. definice dle § 2 odst. písm. c) SZ, a tudíž i pachatelem přestupku dle § 178 odst. 2 písm. i) a j) SZ. Pokud by stavbu fakticky prováděla jiná osoba, pak by přistoupila jako další stavebník k žalobkyni jako stavebníkovi ve smyslu 3. definice § 2 odst. 2 písm. c) SZ (srov. kumulaci stavebníků např. v rozsudku NSS z 27. 1. 2016 č. j. 6 As 196/2015 - 33, zejména bod 21. a 22.). Přílehavě uvedl NSS v rozsudku z 3. 8. 2016 č. j. 1 As 170/2016 - 36, bod 22.: „*úprava § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona nevylučuje, aby se v pozici stavebníka u jednoho stavebního záměru nalézalo více subjektů, kterým přísluší toto postavení z různých titulů.*“. Navíc ona hypotetická další osoba by musela stavební práce realizovat výhradně pro sebe (nikoliv pro žalobkyni), aby vůbec mohla být považována za stavebníka (obdobně např. rozsudek NSS z 11. 3. 2021 č. j. 2 As 56/2020 - 46, bod 22.).
31. Rovněž je bezvýznamná námitka žalobkyně, že není vlastníkem stavby. Subjekt vlastnictví stavby je pro účely § 178 odst. 2 písm. i) a j) SZ právně irelevantní, jak plyne již z legální definice v § 2 odst. 2 písm. c) SZ (absentuje v ní hledisko subjektu vlastnictví). Navíc dle § 506 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále „o. z.“): „*Součástí pozemku je prostor nad povrchem i pod povrchem, stavby zřízené na pozemku a jiná zařízení (dále jen „stavba“)* s výjimkou staveb dočasných, včetně toho, co je zapuštěno v pozemku nebo upevněno ve zdech.“, a proto by se žalobkyně stala vlastníkem stavby (bez ohledu na to, kdo by fakticky prováděl její výstavbu) ze zákona již prostým postavením, jelikož sama uznává, že je stavěna na pozemku v jejím vlastnictví (srov. i výpisy z katastru nemovitostí i kupní smlouvu ve správním spise, že žalobkyně je vlastníkem příslušného pozemku) [žalobkyně netvrdí, že uzavřela s konkrétní osobou smlouvu o právu stavby ve smyslu § 1240 a násl. o. z.].
32. Žalobkyně uvádí, že správním orgánům svými podáními řádně doložila, kdo a za jakých okolností její pozemek užívá a provádí případné stavby. Neupřesňuje však toto vágní tvrzení (jakým podáním to doložila, kdo její pozemek užívá, kdo provádí případné stavby, jakými konkrétně důkazy to doložila). Žalobní námitky tak jsou žalobkyní formulovány velmi obecně, bez podrobnějšího zasazení do kontextu skutkových okolností projednávaného případu. Na obecně formulované žalobní námitky, tj. nevytkne-li žalobkyně napadenému rozhodnutí vady v dostatečně konkrétní rovině, může soud

reagovat rovněž obecně (srov. např. rozsudek NSS z 3. 2. 201 č. j. 3 As 86/2014–49 či z 18. 2. 2017 č. j. 3 As 193/2014–37). Míra precizace žalobních námitek totiž určuje také způsob jejich vypořádání – čím je námitka obecnější, tím obecněji k ní může soud přistoupit (srov. rozsudek NSS z 29. 8. 2014 č. j. 5 Azs 98/2014–15). Nadto správní soudnictví je založeno na dispoziční zásadě. Tato zásada se promítá i do § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., které ukládá žalobci povinnost označit rozsah napadení správního rozhodnutí žalobními body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Rozsah, v němž žalobce napadá správní rozhodnutí, a důvody, pro které proti němu brojí, vymezují povinnost žalobce tvrdit, že správní rozhodnutí, nebo jeho část, odporuje konkrétnímu zákonu nebo jinému právnímu předpisu, a toto tvrzení také odůvodnit. Činnost správního soudu je pak omezena právě takto vymezeným rámcem soudního přezkumu, nejde-li o rozhodnutí nicotné, či stížené vadami, k nimž soud musí přihlídnout z úřední povinnosti. Absence nebo nedostatek tvrzení žalobce o konkrétní nezákonnosti proto nutně způsobuje nemožnost přezkoumat napadené správní rozhodnutí, právě pro chybějící důvody (srov. např. rozsudky NSS z 14. 2. 2008 č. j. 7 Afs 216/2006–65, a z 31. 8. 2005 č. j. 6 As 45/2004–84). Soud tedy není oprávněn (a tím méně povinen) za žalobkyni domýšlet či dotvářet žalobní námítka z vlastní iniciativy. Takový postup soudu by popíral uplatnění dispoziční zásady ve správním soudnictví a zasahoval by do principu rovnosti účastníků řízení (čl. 96 odst. 1 Ústavy, čl. 37 odst. 3 Listiny § 36 odst. 1 s. ř. s.). Soud proto přistoupil k vypořádání námitek žalobkyně v souladu s výše citovanou judikaturou.

33. Žalovaný uvedl v napadeném rozhodnutí, že stavební úřad 1. 3. 2021 obdržel dopis žalobkyně, ve kterém označila za účastníka řízení a stavebníka K. P., narozeného X, bytem X, s tím, že do 10 dnů ode dne doručení svého sdělení žalobkyně doloží smlouvu. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že k doplnění spisu o avizovaný podklad do doby vydání rozhodnutí I. instance ani kdykoliv potom nedošlo, takže žalobkyni nadále svědčí postavení stavebníka. Přitom žalobkyně tato zjištění a závěry žalovaného (že nedoložila avizovanou smlouvu) v žalobě nerozporuje. Ostatně je vágní a nedostatečné i tvrzení žalobkyně v podání z 1. 3. 2021 o „smlouvě“ (smlouva jakého obsahu?) [aby totiž bylo možné provést právní kvalifikaci tvrzení žalobkyně ve smyslu, zda je vůbec právně relevantní stran definice stavebníka a pachatele přestupku dle SZ]. Už proto jsou žalobní námítka nedůvodné. Soud však pokračuje dál v úvahách.
34. Žalobkyně v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí namítla, že „nejméně podáním z 1. 3. 2021 jsem tamnímu úřadu řádně doložila kdo a za jakých okolností můj pozemek užívá a provádí případné stavby, které nejsou mým vlastnictvím.“. Přílohou přestupkového spisu je podání žalobkyně s datem 1. 3. 2021 označené jako „Vyjádření ke sdělení o shromáždění podkladů, seznámení s podklady rozhodnutí, další účastenství v řízení“. V uvedeném podání z 1. 3. 2021 žalobkyně uvádí, že „Mám za to, že účastníkem tohoto řízení nejsem, je jím pan K. P., nar. X, bytem X, stavebník, který předmětnou stavbu na mém pozemku provádí. K této tvrzené skutečnosti doložím smlouvu ve lhůtě deseti dnů od doručení tohoto sdělení...“. Pokud tak žalobkyně v odvolání namítla, že nejméně podáním z 1. 3. 2021 řádně doložila, kdo a za jakých okolností její pozemek užívá a provádí stavby, které nejsou jejím vlastnictvím, tak si důsledně vzato žalobkyně protirečí. Totiž sama si správně v podání z 1. 3. 2021 byla vědoma, že nic nedoložila, když sama avizovala doložení smlouvy. S tím je v rozporu její pozdější verze z odvolání, že údajně „doložila“ jí tvrzené skutečnosti podáním z 1. 3. 2021 (které obsahuje jen tvrzení, navíc neurčité, nedostačující – např. kdy, jakou smlouvu, s jakým obsahem uzavřela s tvrzeným K. P.). Z toho plyne, že samotná žalobkyně

v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí potvrzuje (když odkazuje na údajné „doložení“ podáním z 1. 3. 2021) zjištění žalovaného (uvedené v napadeném rozhodnutí), že žalobkyně avizovanou smlouvu nedoložila.

35. Pokud žalobkyně uvádí, že žalovaný ani orgán prvního stupně nebral v potaz žalobkyní navrhované důkazy ohledně vlastnictví stavby, tak jednak v přestupkovém spise není žádná opora (a konkrétní opak ani neuvádí žalobkyně) pro závěr, že vůbec nějaké důkazy navrhla (přitom žalobkyně byla výslovně vyzvána k uvedení důkazů např. ve Sdělení o ukončení dokazování a Seznámení s podklady rozhodnutí z 9. 6. 2021), jednak by šlo o důkazy právně bezvýznamné (viz výklad pojmu stavebník v textu tohoto rozsudku shora a viz § 506 odst. 1 o. z.).
36. Nad rámec soud uvádí, že verze žalobkyně o jiném stavebníkovi je zpochybňována mj. úředním záznamem z 16. 9. 2020 (č. j. MBK 4391/2020). Z něj plyne, že se Městský úřad Blansko, odbor stavební úřad dne 15. 9. 2020 telefonicky spojil s J. M., který sdělil, že žalobkyně stavbu provádí svépomocí a na dotaz, odkud to ví, uvedl, že se žalobkyní dobře zná. Prvostupňový orgán zjistil, že J. M. je manželem žalobkyně od 2. 2. 2020. Jinak řečeno, pokud by byla pravdivá verze žalobkyně, že stavbu tato neprovádí, ale provádí ji K. P. s bytem v X, lze racionálně předpokládat, že by opak netvrdil její manžel (který uvedl, že stavbu provádí žalobkyně, a to svépomocí).

V. Závěr a náklady řízení

37. Ze shora uvedených důvodů soud žalobu jako **nedůvodnou** zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.). Výrok II. a III. je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí 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 19. prosince 2022

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu