



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **LDRF s. r. o.**, se sídlem Čápkova 12/4, Brno, zast. Mgr. Miroslavem Klusáčkem, advokátem se sídlem Příkop 843/4, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 2. 2024, č. j. KUZZL 11642/2024, sp. zn. KUSP 38501/2023 ÚP-Mor, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 9. 2024, č. j. 62 A 32/2024-45,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Kroměříž, stavební úřad (dále jen „stavební úřad“), vydal dne 6. 3. 2023 rozhodnutí, č. j. 02/334.4/009246/22/2021/Du/8/Po-Net (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým uznal žalobkyni vinnou ze spáchání dvou přestupků podle § 178 odst. 1 písm. m) a § 178 odst. 2 písm. j) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Prvního přestupku se společnost dopustila tím, že dne 30. 1. 2020 odstranila část stavebního souboru v areálu bývalých jatek v Kroměříži bez potřebného stavebního povolení. Druhého přestupku se dopustila pokračováním bouracích prací navzdory výzvě stavebního úřadu k jejich zastavení ke dni 20. 2. 2020. Stavební úřad stanovil za spáchání výše uvedených přestupků pokutu ve výši 80 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Žalobkyně brojila proti rozhodnutí stavebního úřadu odvoláním, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 9. 2. 2024, č. j. KUZZL 11642/2024, a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který ji rozsudkem ze dne 6. 9. 2024, č. j. 62 A 32/2024-45, zamítl. Žalobkyně namítala nesprávné posouzení řádnosti omluvy z neúčasti svého jednatele na ústním jednání, dále nemožnost seznámit se s podklady rozhodnutí po ústním jednání a před vydáním rozhodnutí a špatné posouzení materiální stránky přestupku, tedy jeho společenské škodlivosti a polehčující okolnosti spočívající v samotném záměru žalobkyně.

[4] Krajský soud se ztotožnil s hodnocením správních orgánů, že předložená omluva jednatele žalobkyně byla nedostatečně konkrétní a doložená. Samotná pracovní neschopnost jednatele a informace o lůžkové péči v rehabilitačním ústavu neprokazovala objektivní nemožnost účasti na jednání před stavebním úřadem dne 18. 1. 2023. Krajský soud přihlédl i k obstrukčnímu charakteru chování žalobkyně během řízení, kdy její jednatel opakovaně nevyužil možnosti včas doložit relevantní důkazy o zdravotním stavu, nedostavil se k několika ústním jednáním, ani sjednané osobní schůzce a nevyužil ani možnosti písemného vyjádření k podkladům.

[5] Krajský soud připustil pochybení stavebního úřadu, který po ústním jednání doplnil do spisu další listiny a žalobkyni o tom již nevyrozuměl. Nicméně tyto listiny musely být podle krajského soudu žalobkyni buď již známe, nebo se jednalo o veřejně dostupné podklady, které neměly zásadní vliv na skutková zjištění a rozhodnutí. Z tohoto důvodu soud dospěl k závěru, že toto pochybení nezpůsobilo nezákonnost rozhodnutí správních orgánů.

[6] K třetí námitce žalobkyně krajský soud uvedl, že její jednání vykazovalo vyšší než zanedbatelnou míru společenské škodlivosti. Soud přisvědčil správním orgánům, že bourací práce bez povolení představovaly riziko pro okolí a odporovaly veřejnému zájmu na kontrolované demolici staveb. Uloženou pokutu považoval soud za přiměřenou.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podřazených pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelka uvádí, že rozhodnutí krajského soudu nedostatečně zohledňuje pochybení správních orgánů v průběhu řízení.

[8] Namítá, že omluva z ústního jednání konaného dne 18. 1. 2023 byla řádná a dostatečně doložená. Jednatel společnosti, který je jejím jediným statutárním orgánem, se nemohl ústního jednání zúčastnit z důvodu vážného pooperačního stavu a pobytu v lůžkové péči rehabilitačního ústavu v Hrabyni. Tuto skutečnost stavebnímu úřadu řádně doložil. Podle stěžovatelky tato omluva představovala objektivní překážku účasti na jednání, a postup správních orgánů, které jednání uskutečnily bez přítomnosti jednatele, byl proto nezákonný. Nadále tvrdí, že krajský soud na podporu svých argumentů použil nepřiléhavou judikaturu. Následnou skutečnou délku pobytu již nepokládala stěžovatelka za důležitou. Tudíž ji nijak nedokládala, jelikož ústní jednání proběhlo bez její přítomnosti. Stěžovatelka dále odmítá závěr krajského soudu, že omluvu zaslala pozdě (dne 17. 1. 2023), a namítá, že soud nepřihlédl k tomu, že správní orgány tuto opožděnost nikdy ve svém odůvodnění nezmínily. Navíc správní úřad nikdy nevyužil dalších institutů, jako jsou pořádková pokuta

pokračování

či předvedení. Nepostupoval tak v souladu s účelem ústního jednání, když nedostatečně zjistil skutkový stav věci, a tím nepřipustně zkrátil stěžovatelčina procesní práva, jako je právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[9] Stěžovatelka poukazuje na to, že stavební úřad po ústním jednání doplnil spis o nové podklady, o čemž ji neinformoval. Podle stěžovatelky tímto postupem správní orgány porušily § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), který stanoví povinnost umožnit účastníkovi řízení seznámit se s podklady před vydáním rozhodnutí. Stěžovatelka tvrdí, že opomenutí stavebního úřadu ji zkrátilo na jejím právu na spravedlivý proces, neboť neměla možnost adekvátně reagovat na nově založené dokumenty, které se staly podkladem rozhodnutí, a to konkrétně na listinu prokazující přítomnost jednatele stěžovatelky na stavebním úřadě v jiné věci dne 14. 2. 2023.

[10] Stěžovatelka dále namítá, že správní orgány a následně ani krajský soud dostatečně nezohlednily materiální stránku přestupku. Tvrdí, že odstranění staveb v areálu bývalých jatek nebylo vedeno snahou obcházet zákon, ale snahou o zajištění bezpečnosti, protože se stavby nacházely v havarijním stavu a ohrožovaly zdraví osob, které se pohybovaly v jejich blízkosti. Stěžovatelka má za to, že její jednání bylo vedeno ochranou zájmů veřejnosti, a správní orgány měly tuto skutečnost zohlednit jako polehčující okolnost při posuzování společenské škodlivosti a při stanovování výše pokuty za spáchaný přestupek.

[11] Na základě uvedených skutečností stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Alternativně žádá, aby soud zrušil i rozhodnutí správních orgánů.

[12] Žalovaný se k podané kasační stížnosti vyjádřil následovně. K bodu řádné omluvy z ústního jednání odkázal na odůvodnění stavebního úřadu. Stěžovatelka měla možnost se vyjádřit nejen několikrát v rámci ústních projednání věci, ale taktéž mohla zaslat své vyjádření písemně. Ani v kasační stížnosti stěžovatelka neuvádí, o jaké stěžejní informace se mělo jednat, a proč tedy byla osobní účast jejího jediného jednatele nutná. Námitka ke zkrácení procesního práva dle § 36 odst. 3 správního řádu byla uplatněna až před správními soudy, a nikoliv ve správním řízení, navíc byla stěžovatelka o možnosti a lhůtách svých procesních práv informována v dokumentu Oznámení o pokračování řízení a předvolání k ústnímu jednání ze dne 14. 11. 2022, následně doručeném jak právnímu zástupci, tak stěžovatelce do datové schránky. K tvrzené absenci materiálního znaku přestupku žalovaný dodává, že stěžovatelka omlouvá své protiprávní chování tím, že se dožadovala vydání rozhodnutí stavebního úřadu dle § 135 odst. 1 stavebního zákona a nečinností správního orgánu byla *de facto* donucena ke svému jednání. Stěžovatelka však měla postupovat dle § 128 stavebního zákona. Naopak jeho § 135 odst. 1 se nemůže dovolávat, neboť toto ustanovení je možno použít jen z úřední povinnosti, a to ve veřejném zájmu. Technický stav staveb je odpovědností vlastníka.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Takové vady NSS neshledal,

přistoupil tedy k posouzení kasačních námitek a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

III.a) K náležitostem omluvy z neúčasti na ústním jednání

[14] Stěžovatelka namítala, že její omluva z ústního jednání konaného dne 18. 1. 2023 byla řádná a dostatečně doložená, neboť jednatel společnosti se nemohl jednání zúčastnit z důvodu vážného zdravotního stavu a pobytu v lůžkové péči rehabilitačního ústavu. NSS však konstatuje, že podle ustálené judikatury musí být omluva z ústního jednání učiněna neodkladně, obsahovat relevantní důvod a tento důvod musí být doložen. Podmínky „náležité omluvy“ shrnul NSS tak, že *„aby mohla být omluva obviněného z přestupku z nařízeného ústního jednání považována za náležitou, musí být splněny tři podmínky: 1) Obviněný se musí omluvit neodkladně, tedy ihned, jakmile mu to okolnosti dovolí. Z toho pohledu nebude náležitá např. omluva učiněná těsně před jednáním z důvodu, o němž obviněný věděl a mohl jej sdělit již dříve. 2) V omluvě musí být uveden důvod, který obviněnému účast na jednání znemožňuje. Tomuto požadavku nevyhoví např. omluva s vágním odvoláním se na vyřizování důležitých záležitostí. 3) Důvod omluvy musí být doložen, obviněný tedy musí své tvrzení v rámci objektivních možností prokázat.“* (rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2013, č. j. 6 As 25/2013-23, bod 15).

[15] V projednávaném případě byla omluva jednatele stěžovatelky doručena stavebnímu úřadu telefonicky den před konáním ústního jednání, tedy 17. 1. 2023, přičemž důvodem byla tvrzená pracovní neschopnost a pobyt v rehabilitačním ústavu. Stěžovatelka však nepředložila žádné konkrétní důkazy o tom, že zdravotní stav jejího jednatele skutečně znemožňoval jeho účast na jednání, ani nevysvětlila, proč nebylo možné zajistit účast jiného zástupce společnosti. Navíc, jak bylo zjištěno, jednatel se dne 14. 2. 2023, tedy krátce po termínu ústního jednání, dostavil na stavební úřad v jiné záležitosti, přestože v prosinci 2022 tvrdil, že v pracovní neschopnosti má být až do září 2023, což zpochybňuje tvrzení o jeho neschopnosti účasti.

[16] NSS dále připomíná, že důkazní břemeno ohledně existence omluvitelného důvodu neúčasti na jednání nese účastník řízení. V případě chybějících náležitostí omluvy není správní orgán povinen vyzývat obviněného k jejímu doplnění o chybějící náležitosti. Judikatura citovaná krajským soudem jasně popisuje, že posouzení náležitosti omluvy náleží správnímu orgánu (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2008, č. j. 2 As 16/2008-41). Stěžovatel měl potvrzení o pracovní neschopnosti již ode dne 6. 1. 2023, přesto se telefonicky omluvil až den před jednáním, což svědčí o jisté účelovosti podobně jako v rozsudku NSS ze dne 4. 10. 2007, č. j. 4 As 4/2007-46.

[17] Na hodnocení náležitosti omluvy je nutno hledět v měřítku celého správního řízení. Z něj vyplývá, že se stěžovatel omluvil z jednání ve správním řízení pětkrát a nedostavil se ani na osobní sjednanou schůzku. Obdobnou situaci řešil NSS v rozsudku ze dne 21. 1. 2015, č. j. 6 As 283/2014-20: *„Je přitom zcela na místě, že při hodnocení náležitosti omluvy městským úřadem jistě sehrálo roli, že se zástupce stěžovatele z jednání omluvil již počtvrté v řadě. Skutečnost, že zástupce obviněného z přestupku opakovaně nemůže být přítomen na nařízených ústních jednáních, pochopitelně nemusí být nutně nepravdivá. Situace, kdy tři po sobě nařízené termíny ústního jednání vždy kolidují se soudními jednáními zástupce žalobce, je však nepravděpodobná, čemuž může následně odpovídat i přísnější pohled správního orgánu*

pokračování

při posuzování důvodnosti (...) V tomto ohledu lze přisvědčit závěru správních orgánů i krajského soudu, že jednání stěžovatele vykazuje přinejmenším známky účelovosti, zvláště uváží-li Nejvyšší správní soud i další okolnosti případu.“ I v nynějším případě se dané chování stěžovatelčina jednatele dá popsat jako obstrukční a účelové.

[18] I pokud stěžovatelka nechtěla, aby se její jednatel účastnil ústního jednání toliko v zastoupení, mohla doručit své vyjádření k přestupku a ke spisovému materiálu alespoň v písemné podobě. Jelikož tak neučinila, správní orgán neměl pochybnosti o skutkovém stavu, jelikož bezpochyby došlo k bourání areálu jatek bez získaného stavebního povolení, a nebylo tak namístě využít institutů, jako je pořádková pokuta či předvedení, aby mohl být skutkový stav důkladně zjištěn. Správní orgány tak postupovaly v souladu s principem subsidiarity správních opatření, neboť pořádková pokuta či předvedení zjevně nebyly namístě.

[19] S ohledem na výše uvedené NSS dospěl k závěru, že správní orgány postupovaly v souladu s § 80 odst. 4 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, když omluvu stěžovatelčina jednatele neakceptovaly jako řádnou a ústní jednání provedly v jeho nepřítomnosti.

III.b) K možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí po ústním jednání

[20] Stěžovatelka namítala, že jí nebylo umožněno seznámit se s podklady rozhodnutí, které byly do spisu doplněny po ústním jednání, což mělo vést k porušení jejího práva na spravedlivý proces. NSS však konstatuje, že smyslem ústního jednání je shromáždění podkladů pro rozhodnutí a že účastník řízení má právo se s těmito podklady seznámit a vyjádřit se k nim. V projednávaném případě byla stěžovatelka k ústnímu jednání řádně předvolána a poučena o svých právech, avšak jednání se nezúčastnila bez řádné omluvy.

[21] I když stavební úřad po ústním jednání doplnil spis o některé listiny a stěžovatelku o tom neinformoval, NSS souhlasí s krajským soudem, že toto pochybení nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí. Doplněné podklady byly buď stěžovatelce již známy (úřední záznam s podpisem jednatele ze dne 14. 2. 2023 o převzetí kopie situačního výkresu a zaplacení správního poplatku), nebo neměly zásadní vliv na skutková zjištění a rozhodnutí ve věci (výpisy z katastru nemovitostí a obchodního rejstříku ze dne 27. 2. 2023). Navíc stěžovatelka měla možnost se s obsahem spisu seznámit a vyjádřit se k němu v průběhu řízení, čehož však nevyužila.

III.c) K materiální stránce přestupku a společenské škodlivosti jednání

[22] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že její jednání nebylo společensky škodlivé, protože odstraněním staveb v havarijním stavu chránila zdraví a bezpečnost osob. NSS však zdůrazňuje, že vlastník stavby má podle stavebního zákona povinnost udržívat své nemovitosti v řádném stavu, předcházet jejich havarijnímu stavu a v případě potřeby zajistit jejich bezpečnost v souladu s právními předpisy.

[23] Jednání stěžovatelky, které spočívalo ve svévolném odstranění staveb bez příslušného stavebního povolení a bez odborného dozoru, nejenže porušovalo stavební zákon, ale také zvyšovalo riziko ohrožení osob a majetku. Podle § 128 stavebního zákona měla stěžovatelka

povinnost požádat o povolení k odstranění staveb. Do doby jeho získání měla zajistit, aby nemovitosti nepředstavovaly riziko pro veřejnost. Zákon umožňuje stavebnímu úřadu přistoupit k nařízení neodkladného odstranění stavby podle § 135 stavebního zákona pouze v případech, kdy by hrozilo bezprostřední nebezpečí.

[24] V tomto případě se jednalo o soukromý areál, který stěžovatelka mohla izolovat od přístupu veřejnosti. Bylo tedy možno zabránit ohrožení životů osob nebo zvířat ve smyslu § 135 odst. 1 stavebního zákona stavbou hrozící zřícením vyloučením veřejnosti z nebezpečné oblasti (takové řešení se nenabízí u prostor, jako jsou například veřejná prostranství, zastávky veřejné dopravy či nad frekventovanými silnicemi). Povinností stěžovatelky bylo zajistit tento prostor například prostřednictvím fyzických zábran nebo jiných preventivních opatření, aby zabránila vstupu třetích osob do nebezpečného areálu. Tímto postupem mohla minimalizovat rizika, aniž by bylo nutné porušovat zákon svévolnou demolicí. Stěžovatelka nepředložila žádné důkazy, které by prokazovaly, že její jednání bylo nevyhnutelné a že nebylo možné bezpečnost zajistit jinými prostředky.

[25] NSS připomíná, že svévolná stavební činnost bez souhlasu stavebního úřadu vykazuje znaky společenské škodlivosti. Vlastník nemovitosti nese odpovědnost za stav své nemovitosti a za její správu v souladu se zákonem, jak vyplývá z judikatury Nejvyššího soudu (srov. rozsudek ze dne 9. 12. 2020, sp. zn. 31 Cdo 1621/2020).

[26] S ohledem na výše uvedené NSS konstatuje, že jednání stěžovatelky naplnilo všechny znaky přestupku včetně jeho materiální stránky, tedy společenské škodlivosti. Námitka stěžovatelky proto není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek krajského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[28] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého 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. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec úřední činnosti nevznikly, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. prosince 2024

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu