

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: **J. S.**, zast. Mgr. Vojtěchem Veverkou, advokátem, se sídlem Nám. Starosty Pavla 40, Kladno, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2009, č. j. 11 Ca 313/2008 - 28,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

## Odůvodnění:

Žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 8. 2008, č. j. S-MHMP 384449/2008/OST/Ja, podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil napadené rozhodnutí Úřadu městské části Praha 6 ze dne 23. 5. 2008, č. j. MCP6 034791/2008, sp. zn. SZ MCP6 073606/2007/OV/Le (dále též „rozhodnutí stavebního úřadu").

Uvedeným rozhodnutím stavební úřad uložil žalobkyni pořádkovou pokutu ve výši 25 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1000 Kč. Důvodem k uložení pořádkové pokuty žalobkyni podle stavebního úřadu bylo to, že „*se opakovaně nezúčastnila kontrolní prohlídky na stavbě rodinného domu č.p. X, k.ú. X, a tím znemožnila její provedení přes opakované výzvy ...ze dne 18. 4. 2007...a dále výzvu/předvolání k prověření užívání stavby v souladu s kolaudačním stavem ... ze dne 23. 5. 2007...a výzvu k účasti na kontrolní prohlídce ... ze dne 15. 10. 2007 a přes opakované upozornění a poučení ze strany stavebního úřadu o možnosti uložení pořádkové pokuty ve smyslu § 173 odst. 1*". Pokuta byla žalobkyni uložena podle § 173 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon"). Stavební úřad v odůvodnění uvedl, že žalobkyni byla

doručena výzva ze dne 18. 4. 2007, č. j. MCP6 026361/2007, k účasti na kontrolní prohlídce stavby č. p. X, k. ú. Břevnov, B. 267, P .6. Žalobkyně je výlučným vlastníkem této stavby, což stavební úřad zjistil nahlédnutím do katastru nemovitostí prostřednictvím dálkového přístupu. Dne 24. 4. 2007 žalobkyně sdělila stavebnímu úřadu, že výzvu považuje za bezpředmětnou a ke kontrolní prohlídce se nedostavila. Výzvou ze dne 23. 5. 2007, č. j. MCP6 034726/2007, byl proto stanoven nový termín kontrolní prohlídky, přičemž ve výzvě byla vysvětlena oprávněnost postupu podle § 132 stavebního zákona a bylo poukázáno na ustanovení § 154 odst. 1 písm. c) a § 172 stavebního zákona. Žalobkyně byla též poučena o možnosti uložení pořádkové pokuty podle § 173 odst. 1 stavebního zákona a o tom, že výzvu lze považovat za předvolání. Výzvu žalobkyně převzala, nicméně protože doložila, že na den konání kontrolní prohlídky má již zaplacený rekreační pobyt, byla jí následně zaslána výzva ze dne 15. 10. 2007, č. j. MCP6 069117/2007, k účasti na nové kontrolní prohlídce. Výzvu žalobkyně převzala dne 18. 10. 2007. Žalobkyně v podání ze dne 23. 10. 2007 formulovala omluvu a vysvětlení, proč se nařízené kontrolní prohlídky dne 26. 10. 2007 nezúčastní. V něm žalobkyně uvedla, že nehodlá kontrolní prohlídku umožnit, neníní umožnit vstup na pozemek a na stavbu a nehodlá se prohlídky zúčastnit. Stavební úřad vyhodnotil situaci tak, že žalobkyně odmítá spolupracovat při provedení kontrolní prohlídky a závažně ztěžuje postup řízení. Podle stavebního úřadu je třeba prověřit, zda stavba rodinného domu č. p. X, k. ú. B. je užívána k povolenému účelu a ověřit stav stavby vzhledem k pravděpodobnému provedení stavebních úprav podkroví (půdní vestavba) bez povolovacího procesu. Při vizuální prohlídce stavby realizované stavebním úřadem z ulice bylo totiž zjištěno, že v úrovni podkroví byla osazena střešní okna na východní a západní straně, což je v rozporu s uloženou dokumentací. Fotodokumentace stavby zaslaná žalobkyní přitom není dostatečná pro vyjasnění rozporů. Žalobkyně tak naplnila skutkovou podstatu pořádkového deliktu uvedeného v § 173 odst. 1 stavebního zákona, a proto jí byla uložena pokuta. Výše uložené pokuty odpovídá polovině zákonné výměry, neboť žalobkyně opakovaně odmítla svou účast na kontrolní prohlídce, nicméně částečně spolupracuje se stavebním úřadem.

V odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že podle § 132 odst. 2 stavebního zákona je stavební úřad oprávněn provést ve veřejném zájmu kontrolní prohlídku stavby. Veřejným zájmem je podle odstavce 3 téhož ustanovení rovněž požadavek, aby stavba byla v souladu s rozhodnutím nebo opatřením stavebního úřadu a aby byla užívána k povolenému účelu. Stavební úřad potřeboval kontrolní prohlídkou zjistit skutečný stav ohledně podezření z realizace nepovolených úprav domu č. p. X, k. ú. Břevnov, B. 267, P. 6. Ty měly spočívat v půdní vestavbě a v osazení střešních oken v úrovni podkroví. Dále bylo třeba prověřit, zda je stavba užívána jen k povolenému účelu, neboť bylo dáno podezření z provozování autoopravny v přístavbě domu. Podle žalovaného byl proto dán veřejný zájem na provedení kontrolní prohlídky stavby. Vlastník stavby byl podle § 133 odst. 4 stavebního zákona povinen zúčastnit se kontrolní prohlídky. Podle § 172 odst. 1 stavebního zákona pak byly oprávněné úřední osoby oprávněny vstupovat do staveb s vědomím jejich vlastníků při zjišťování stavu stavby a pozemku a k opatřování podkladů pro další postupy. Protože se vlastník stavby kontrolní prohlídky nezúčastnil, ač k tomu byl povinen, ztížil postup v řízení. Stavební úřad proto nemohl opatřit možné podklady a zjistit, zda jsou dány důvody k zahájení řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Žalovaný uvedl, že podmínkou vstupu na cizí pozemky a stavby není existence konkrétního řízení, v rámci

kterého by se prohlídka konala. Naopak zjištění stavu stavby může vést k následnému zahájení řízení. Uložení pořádkové pokuty je přitom podle § 62 odst. 5 správního řádu prvním úkonem v řízení, takže zahájení řízení se neoznamuje a nelze proti tomu uplatnit námitky. Žalovaný uzavřel, že stavební úřad vydal celkem tři výzvy k účasti na kontrolní prohlídce, kterých se žalobkyně ani jednou nezúčastnila, ačkoliv byla předem upozorněna na možnost uložení pořádkové pokuty. Z uvedených důvodů žalovaný odvolání zamítl a napadené rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 27. 11. 2009, č. j. 11 Ca 313/2008 - 28, žalobu žalobkyně napadající rozhodnutí žalovaného zamítl. Soud předně uvedl, že účastníkem řízení o uložení pořádkové pokuty je pouze ten, komu má být uložena. Přitom prvním úkonem v řízení ve věci uložení pořádkové pokuty je vydání rozhodnutí, což vyplývá z § 62 odst. 5 správního řádu. Před vydáním rozhodnutí o pořádkovém opatření se proto řízení nezahajuje a samostatně neoznamuje. Prověřování skutečností týkajících se stavební kázně se děje mimo řízení a teprve poté může dojít k jeho zahájení. Podmínky pro uložení pořádkové pokuty podle § 173 odst. 1 stavebního zákona jsou splněny v případě ztěžování postupu při provedení prohlídky či vstupu do obydlí a nikoliv až v existujícím řízení. Soud dále zdůraznil, že nedošlo k tvrzenému zásahu do ústavně zaručených práv na nedotknutelnost obydlí a ochranu soukromí. Žalobkyně se totiž ke kontrolní prohlídce vůbec nedostavila, takže do jejího obydlí nikdo nevstoupil. Právo na soukromí a nedotknutelnost obydlí přitom nelze podle soudu chápat jako neomezenou a nenarušitelnou izolovanost, čemuž odpovídá čl. 12 Listiny základních práv a svobod a s ním spojená právní úprava obsažená ve stavebním zákoně. Omezení výkonu vlastnického práva spočívající ve vstupu na pozemek a stavbu podle § 172 stavebního zákona a v provedení kontrolní prohlídky podle § 133 a § 134 stavebního zákona je proto ústavně konformní. Podle soudu žalobkyně v žalobě ani v průběhu řízení o ní nenavrhla využití moderačního práva podle § 65 odst. 3 s. ř. s. Soud uvedl, že pokuta byla uložena v zákonném rozpětí, přičemž správní orgány zohlednily a odůvodnily rozhodná hlediska pro určení její výše. S ohledem na tyto skutečnosti soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Ve včas podané kasační stížnosti žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) namítla, že ve věci nebylo zahájeno správní řízení, jehož by byla účastníkem. Dále poukázala na to, že „*soud v odůvodnění ... uvádí, že zjistil, že dne 26. 10. 2007 odbor výstavby Úřadu městské části Praha 6 zahájil se žalobkyní správní řízení pro porušení stavebního zákona. Zároveň ale soud konstatoval, že řízení o pořádkovém opatření se nezahajuje ani neoznamuje samostatným rozhodnutím ...prvním úkonem v řízení o uložení pořádkové pokuty je vydání rozhodnutí.*“. Není tak zřejmé, čeho se mělo zahájené řízení týkat, jestliže se nejednalo o uložení pořádkové pokuty. Na základě toho stěžovatelka označila rozhodnutí soudu za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Zahájení řízení má být oznámeno účastníkům, což v daném případě nebylo naplněno. Stěžovatelka se tak během řízení nemohla vyjádřit, v důsledku čehož došlo k nezákonnému postupu. Dále stěžovatelka namítla, že pořádková pokuta jí byla udělena v rozporu se zákonem. Není totiž pravdou, že by závažným způsobem ztěžovala provedení kontrolní prohlídky stavby, naopak celou dobu se stavebním úřadem spolupracovala. Pokud se stavební úřad domáhal vstupu na její pozemek a do domu, nebylo to v souladu se zákonem. Stavební úřad měl totiž nejprve postupovat podle 172 odst. 5 stavebního zákona a umožnění vstupu nařídit. Vedle toho jí uložil pořádkovou pokutu ve značné výši, ačkoliv tak mělo být učiněno až po vyčerpání jiných procesních opatření. Stěžovatelka rovněž namítla, že se domáhala zrušení žalobou

napadeného rozhodnutí. V řízení před soudem nebyla zastoupena, nicméně z obsahu jejího podání vyplývá, že nesouhlasí s výší uložené pokuty. „*Požadavek na zrušení rozhodnutí o uložení pokuty logicky implikuje požadavek na upuštění od uložení pokuty nebo snížení výše pokuty.*“ Soud se měl proto zabývat i výší uložené pokuty ve smyslu § 65 odst. 3 s. ř. s. Závěrem stěžovatelka uvedla, že požadavek stavebního úřadu na vstup na její pozemek a do domu byl šikanózní a nezákonný. Budova je užívána k bydlení, a proto je třeba ji považovat za obydlí. Do obydlí přitom nelze podle stavebního zákona vstoupit na základě tvrzení sousedky, že je stavba užívána k podnikatelským účelům. Proto stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2009, č. j. 11 Ca 313/2008 - 28, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v případě uložení pořádkové pokuty se zahájení řízení neoznamuje. Rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty je v takovém případě prvním úkonem v řízení. V dané věci nemohlo dojít k žádnému zásahu do stěžovatelčiných práv, neboť ta se kontrolní prohlídky stavby nezúčastnila a neumožnila ani vstup na pozemek. Tím ztížila postup stavebního úřadu, přičemž není rozhodné, že se stavebním úřadem komunikovala a zasílala písemnosti odůvodňující její nepřítomnost. Pořádková pokuta byla uložena v polovině zákonné sazby, přičemž jejího snížení se stěžovatelka v žalobě nedomáhala. Žalovaný proto navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a stěžovatelka v ní namítá důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatelka předně uplatňuje jako důvod kasační stížnosti námitku odpovídající § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení lze podat kasační stížnost z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Stěžovatelka důvodnost této námitky spatřuje v tom, že se soud nejprve vyjádřil, že řízení bylo zahájeno dne 26. 10. 2007, ale poté uvedl, že uložení pořádkové pokuty nepředchází samostatné oznámení o zahájení řízení, neboť rozhodnutí je prvním úkonem v řízení.

Podle Nejvyššího správního soudu je třeba se posouzením důvodnosti této námitky zabývat přednostně. V případě nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudu je totiž vyloučen přezkum dalších uplatněných kasačních námitek. Nejvyšší správní soud nicméně takovou vadu neshledal. Ačkoliv napadený rozsudek trpí určitými formulačními nepřesnostmi, tak ve svém celkovém souhrnu poskytuje jednoznačný a určitý závěr. Jestliže soud v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že „*zjistil, že dne 26. 10. 2007 odbor výstavby Úřadu městské části Praha 6 zahájil se žalobkyní správní řízení pro porušení stavebního zákona*“, jedná se o přehlednutí významu a účelu listiny, z níž vycházel. Ve správním spise se totiž nachází listina „*návrh na zahájení správního řízení pro porušení stavebního zákona*“ ze dne 29. 10. 2007. Podle jejího obsahu bylo provedeno místní šetření dne 26. 10. 2007, při němž bylo zjištěno, že stěžovatelka opakovaně neumožnila provedení kontrolní prohlídky. Podle

Nejvyššího správního soudu je třeba tento dokument, byť nepříliš šťastně nazvaný jako „*návrh*“, považovat za interní dokument stavebního úřadu, v němž pověření zaměstnanci uvedli zjištěné porušení stavebního zákona a předali svá zjištění oprávněné úřední osobě k jejich vyhodnocení a vyvození dalšího postupu. Nejvyšší správní soud přitom zdůrazňuje, že řízení ve věci uložení pořádkové pokuty se v žádném případě nezahajuje na návrh, jak by se snad mohlo z označení listiny zdát. Povaha institutu pořádkové pokuty totiž takový závěr vylučuje. Své nepřesné závěry ale soud uvedl na pravou míru poukazem na § 62 odst. 5 správního řádu a konstatováním, že v řízení o uložení pořádkové pokuty je prvním úkonem vydání rozhodnutí. V této souvislosti je nepřesné i další tvrzení soudu, že „*se před vydáním vlastního rozhodnutí o pořádkovém opatření řízení nezahajuje a neoznamuje samostatným rozhodnutím*“. Obecně se totiž o zahájení řízení z moci úřední ve smyslu § 46 správního řádu nevydává žádné rozhodnutí, nýbrž se pouze činí oznámení o zahájení řízení a doručením tohoto oznámení je řízení zahájeno (srov. § 46 odst. 1 správního řádu). I přes tyto formulační a terminologické nedostatky však nelze shledat napadený rozsudek nepřezkoumatelným.

Dalším okruhem námitek, podřaditelných pod důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., stěžovatelka napadá správnost a zákonnost postupu správních orgánů, neboť před vydáním rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty měla být porušena její procesní práva a navíc uložení pořádkové pokuty nebylo podle ní namístě.

Tato námitka není důvodná. Pořádková pokuta je institutem sloužícím k zajištění průběhu a pořádku při postupu správních orgánů. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 69/2009 - 53, www.nssoud.cz, „*účelem uložení pořádkové pokuty je obecně především umožnění efektivního (hladkého a nerušeného) průběhu řízení a zabránění průtahům či jiným problémům, které během daného řízení mohou vzniknout. Ve své podstatě se tak jedná o donucovací prostředek procesní povahy, který je sankčního zaměření a který směřuje k naplnění smyslu a účelu prováděného řízení.*“. Pořádková pokuta přitom může být uložena jak v rámci zahájeného správního řízení, tak zcela i mimo správní řízení při výkonu veřejné správy tam, kde je třeba zabezpečit průběh správní činnosti. Právě tak tomu bylo v posuzovaném případě. Z § 173 odst. 1 stavebního zákona přitom nevyplývá, že uložit pořádkovou pokutu lze pouze v rámci již běžícího správního řízení. K tomu srov. dikci předmětného ustanovení, podle kterého „*kdo závažným způsobem ztěžuje postup v řízení nebo provedení kontrolní prohlídky, anebo plnění úkolů podle § 172 ...*“. Ke spáchání pořádkového deliktu tak může dojít jak ve správním řízení, tak i při kontrolní prohlídce a postupu podle § 172 stavebního zákona, které lze uskutečnit bez návaznosti na správní řízení. Propojení § 173 odst. 1 stavebního zákona s kontrolní prohlídkou, která může sloužit pro shromáždění podkladů pro možné zahájení správního řízení v budoucnu, jiný závěr vylučuje, jak již správně uvedl Městský soud v Praze. V daném ohledu Nejvyšší správní soud shrnuje, že kontrolní prohlídka neměla návaznost na žádné běžící správní řízení a taktéž i uložení pořádkové pokuty se nevztahovalo k běžícímu správnímu řízení, nýbrž vůči kontrolní prohlídce.

Podle Nejvyššího správního soudu lze uložit pořádkovou pokutu pouze v zákonem stanovených případech. Stavební zákon upravuje pořádkové delikty v § 173 odst. 1. Podle odstavce 3 tohoto ustanovení se při ukládání pořádkové pokuty postupuje podle ustanovení správního řádu o pořádkové pokutě. To je odrazem vztahu subsidiarity správního řádu ke stavebnímu zákonu (srov. § 1 odst. 2 správního řádu a § 192 stavebního

zákona). Vzhledem k tomu, že stavební zákon v případě pořádkové pokuty neobsahuje žádné procesní odchylky, je třeba postupovat podle obecné právní úpravy představované správním řádem. Správní řád nicméně stanoví jistá procesní specifika řízení o uložení pořádkové pokuty vůči běžnému správnímu řízení. Proto podle § 62 odst. 5 správního řádu je prvním úkonem ve věci uložení pořádkové pokuty vydání rozhodnutí, kterým je současně řízení zahájeno a ukončeno. V případě typického správního řízení by bylo nutno argumentaci stěžovatelky přisvědčit, ale u uložení pořádkové pokuty nikoliv. Není proto pochybením správních orgánů, když stěžovatelce nebylo oznámeno zahájení řízení ve věci uložení pořádkové pokuty a ani jí nebyla dána možnost uplatnit její procesní práva podle § 36 správního řádu.

Jestliže stěžovatelka namítá, že pořádková pokuta jí byla uložena v rozporu se zákonem, neboť se stavebním úřadem spolupracovala, přičemž pověření zaměstnanci stavebního úřadu nebyli oprávněni vstoupit na její pozemky a do obydlí, pak se Nejvyšší správní soud ani s touto námitkou, podřaditelnou pod důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nemůže ztotožnit.

Jak vyplývá z obsahu spisu, stěžovatelka byla opakovaně vyzvána, aby se zúčastnila kontrolní prohlídky stavby. Zatímco v případě druhé výzvy zaslala stěžovatelka podání, které stavební úřad vyhodnotil jako řádnou omluvu (rekreační pobyt), ve třetím případě, obdobně jako v případě prvém, šlo již o porušení právní povinnosti. Podle § 132 odst. 2 písm. a) stavebního zákona je stavební úřad oprávněn ve veřejném zájmu provádět kontrolní prohlídku stavby. Veřejným zájmem se přitom podle § 132 odst. 3 písm. a) a b) téhož zákona rozumí požadavek, aby stavba byla prováděna v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu a aby stavba byla užívána jen k povolenému účelu. Jak vyplývá z jednotlivých výzev k účasti na kontrolní prohlídce, jednalo se právě o tyto veřejné zájmy, což již uvedl i Městský soud v Praze. Podle § 154 odst. 1 písm. c) stavebního zákona je vlastník stavby povinen umožnit kontrolní prohlídku stavby a pokud tomu nebrání vážné důvody, je povinen se této prohlídky zúčastnit. V daném případě stěžovatelka nepopírá, že je vlastníkem předmětné stavby a pozemků, kterých se měla kontrolní prohlídka týkat. Proto stěžovatelku povinnost uvedená ve zmíněném § 154 odst. 1 písm. c) stavebního zákona zavazovala.

Podle Nejvyššího správního soudu § 173 stavebního zákona pamatuje na situace, kdy se povinná osoba nechová tak, jak jí zákon ukládá. V zájmu zajištění pořádku postupu stavebního úřadu může dojít k uložení pořádkové pokuty tomu, kdo mj. závažným způsobem ztěžuje provedení kontrolní prohlídky tím, že buď znemožňuje oprávněné úřední osobě vstup na pozemek či stavbu, nebo tím, že se, vzdor výzvě stavebního úřadu, nezúčastní kontrolní prohlídky, ač je k tomu povinen. V tomto případě měla kontrolní prohlídka posloužit k ověření nebo vyvrácení podezření daného podnětem sousedky stěžovatelky a poznatky stavebního úřadu o údajném provozování podnikatelské činnosti v objektu určeném k bydlení a o údajné realizaci stavebních úprav bez udělení příslušného povolení. Přitom dokumenty zaslané stěžovatelkou stavebnímu úřadu evidentně pro vyjasnění těchto panujících podezření nemohly stačit, neboť z nich nebylo možné přesně zjistit stávající podobu stavby a způsob jejího současného využití. Uvedená určitá míra spolupráce stěžovatelky se stavebním úřadem tedy nemůže zpochybnit závěr o splnění zákonných podmínek pro uložení pořádkové pokuty a toliko mohla být zohledněna při stanovení výše sankce.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že pro celou věc je klíčový postup stěžovatelky. Ta se totiž kontrolních prohlídek nezúčastnila, ačkoliv o této povinnosti byla prokazatelně a opakovaně stavebním úřadem poučena. Svým jednáním tak naplnila skutkovou podstatu pořádkového deliktu. Ačkoliv právní úprava připouští, aby se vlastník stavby nemusel kontrolní prohlídky zúčastnit, nezbytnou podmínkou k tomu je existence vážných důvodů. V takovém případě je ovšem třeba splnit druhou povinnost a po omluvě neúčasti umožnit vstup na pozemek nebo stavbu (shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2009, č. j. 2 As 57/2009 - 62, www.nssoud.cz). Stěžovatelka ve svých vyjádřeních opakovaně zmiňovala bezpředmětnost kontrolních prohlídek a to, že se jich nemíní účastnit a pověřeným zaměstnancům jejich provedení neumožní. Pokud stěžovatelka za vážné důvody bere ohrožení výkonu jejího vlastnického práva a práva na ochranu soukromí a nedotknutelnost obydlí, Nejvyšší správní soud konstatuje, že tato práva sama o sobě nevylučují osobní účast na kontrolní prohlídce. Stěžovatelka se mohla a měla kontrolní prohlídky zúčastnit a teprve v jejím rámci mohla uvést své námitky a výhrady vůči postupu stavebního úřadu, což však neučinila. Navíc uskutečnění kontrolní prohlídky by nebylo v rozporu s ústavními právy stěžovatelky, a to z důvodů, které jsou objasněny v napadeném rozsudku a s nimiž se lze plně ztotožnit.

Stavební úřad nařídil kontrolní prohlídku za účelem prověření podnětu, v němž byl upozorněn na stavební úpravy rodinného domu stěžovatelky spočívající v půdní vestavbě, v osazení nových střešních oken a v osazení oken na úrovni podkroví, které mohly být provedeny bez stavebního povolení. Dále byl stavební úřad v tomto podnětu upozorněn na provozování autoopravny v přístavbě rodinného domu bez příslušného povolení. Tyto skutečnosti vyplývají z přípisu stavebního úřadu ze dne 23. 5. 2007, č. j. MCP6 034726/2007, který byl adresován stěžovatelce. Z obsahu správního spisu ani z listin předložených stěžovatelkou však nelze učinit závěr, že by nařízení kontrolní prohlídky bylo motivováno snahou postihnout stěžovatelku za její procesní aktivitu v jiném stavebním řízení, které je vedeno vůči její sousedce, na základě jejíhož podnětu byla kontrolní prohlídka domu stěžovatelky nejspíše nařízena. Takový závěr nelze učinit také s ohledem na to, že skutečnosti uvedené v podnětu byly podepřeny dalšími podklady. Po neuskutečněné kontrolní prohlídce ze dne 26. 10. 2007 totiž stavební úřad provedl vizuální prohlídku stavby z ulice, při níž zjistil, že v úrovni podkroví byla osazena střešní okna na východní a západní straně domu, což je podle něho v rozporu s dokumentací archivovanou na odboru výstavby (protokol č. j. MCP6 069117/2007). Z fotografie pozemku u rodinného domu stěžovatelky, která taktéž tvoří součást správního spisu, je dále patrno, že se na něm nachází několik motorových vozidel. Za tohoto stavu věci bylo dáno důvodné podezření z protiprávního jednání stěžovatelky, jež nemohlo být spolehlivě rozptýleno jejími písemnými vyjádřeními ani jí zaslanými listinami. Teprve až po zjištění stávající podoby stavby totiž mohlo být spolehlivě ověřeno, zda na rodinném domě nebyly nedovoleně realizovány i jiné stavební úpravy než ty, o nichž se zmínila stěžovatelka ve sděleních k výzvám k účasti na kontrolních prohlídkách, a zda se na jejím pozemku skutečně nenachází žádná autoopravna. Z uvedených důvodů tak v postupu stavebního úřadu nelze spatřovat šikanózní jednání.

Pokud stěžovatelka argumentuje tím, že pořádkové pokutě mělo předcházet nařízení vstupu podle § 172 odst. 5 stavebního zákona, tak pomíjí skutečnost, že ke kontrolní prohlídce v pravém smyslu vlastně ani nedošlo. Proto nemohlo dojít ani

k následnému kroku, tedy ke vstupu na pozemky a do staveb, případně k nařízení tohoto vstupu. To je totiž možné v případě „*pokud vlastník ... bude bránit vstupu*“. Jak ovšem vyplývá z výše uvedeného, tak daleko situace nedošla, neboť stěžovatelka se vůbec kontrolní prohlídky nezúčastnila a ke vstupu na pozemky a do stavby tak nemohlo dojít. Uložení pořádkové pokuty tedy v dané věci nemuselo předcházet žádné jiné opatření.

Nejvyšší správní soud neshledává důvodnou ani námitku stěžovatelky týkající se toho, že soud měl využít tzv. moderační právo a pořádkovou pokutu snížit. Ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. totiž váže takový postup soudu na výslovný návrh žalobce. V daném případě ovšem stěžovatelka takový návrh vůbec neučinila, jak správně uvedl Městský soud v Praze. Existenci návrhu přitom nelze bez dalšího dovozovat z podané žaloby na zrušení správního rozhodnutí. Jestliže stěžovatelka nebyla v řízení před soudem zastoupena, nic jí nebránilo nechat se zastoupit advokátem na základě plné moci, případně požádat o jeho ustanovení soudem. Úkolem soudu však není dovozovat určitý návrh prostřednictvím existence nebo neexistence návrhu jiného. To by totiž odporovalo dispoziční zásadě, na které je správní soudnictví převážně založeno. Navíc je třeba uvést, že využití moderačního práva soudu má povahu eventuální. Ostatně tyto závěry potvrzuje i judikatura (blíže srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004 - 82 nebo ze dne 26. 7. 2007, č. j. 6 As 39/2006 - 45, www.nssoud.cz). I když se tedy výše pořádkové pokuty jeví jako nepřiměřeně vysoká s ohledem na osobu stěžovatelky, na určitou míru její spolupráce se stavebním úřadem a na menší závažnost jejího protiprávního jednání, nemůže Nejvyšší správní soud tuto skutečnost při absenci návrhu na moderaci sankce v žalobním řízení nikterak zohlednit.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. nejsou dány, a proto kasační stížnost není důvodná. Z tohoto důvodu ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 120 a § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť neúspěšné žalobkyni náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 23. února 2011

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu