

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně **PhDr. A. Š.**, zastoupené JUDr. Janou Drexlerovou, advokátkou se sídlem Pekařská 4, 602 00 Brno, proti žalovanému **Krajskému úřadu Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3/5, 601 82 Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 1. 2010, č. j. JMK 9740/2010, sp. zn. S-JMK124290/2009/OÚPSŘ, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 8. 2011, č. j. 29 A 26/2010 - 35,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 7. 8. 2009, č. j. 620/09 výst., Městský úřad v Dubňanech, odbor výstavby, uložil žalobkyni pořádkovou pokutu ve výši 15 000 Kč podle § 173 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „stavební zákon“), za bezdůvodné nedostavení se ke konání kontrolní prohlídky stavby na výzvu stavebního úřadu, ač byla žalobkyně k účasti podle stavebního zákona povinna. Popsaným jednáním žalobkyně současně znemožnila oprávněné úřední osobě vstup na svůj pozemek nebo stavbu. Odvolání žalobkyně proti rozhodnutí stavebního úřadu o uložení pořádkové pokuty Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor

územního plánování a stavebního řádu, rozhodnutím ze dne 18. 1. 2010, č. j. JMK 9740/2010, sp. zn. S-JMK124290/2009/OÚPSŘ, zamítl.

[2] Žalobkyně brojila proti rozhodnutí žalovaného žalobou podanou u Krajského soudu v Brně; ten rozsudkem ze dne 30. 8. 2011, č. j. 29 A 26/2010 - 35, žalobu zamítl. Neztotožnil se s námitkami žalobkyně ohledně nesprávnosti a nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Podle krajského soudu byla skutková podstata jednání, za něž může být pokuta udělena, jednoznačně naplněna. Žalobkyně byla o konání kontrolní prohlídky stavby řádně vyrozuměna, nicméně bez závažného důvodu se prohlídky nezúčastnila, ač k tomu byla povinna.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu včas podanou kasační stížností namítajíc, že jsou dány důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a vada řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu.

[4] Stěžovatelka uvedla, že je vlastnicí rodinného domu č. p. 172 v Dubňanech. Dne 6. 3. 2009 umožnila provedení kontrolní prohlídky své nemovitosti vedoucímu odboru výstavby stavebního úřadu Ing. P. P. Po provedené prohlídce byly stavebním úřadem nařízeny zcela svévolně, bez předchozí konzultace s odborníkem, zabezpečovací práce, které poškodily statiku nemovitosti ve vlastnictví stěžovatelky. Proto má stěžovatelka důvodné pochybnosti o postupu příslušného stavebního úřadu; na její podnět bylo rovněž zahájeno trestní řízení proti osobě vedoucího odboru výstavby Ing. P. P.

[5] Nařízení další kontrolní prohlídky po několika měsících od uskutečnění dřívější kontrolní prohlídky bez jakéhokoli důvodu a bez náležitého odůvodnění považuje stěžovatelka za nezákonné a šikanózní. Stavební úřad není oprávněn postupovat zcela svévolně. Provádění kontrolní prohlídky rovněž podléhá odůvodnění oprávněnosti z hlediska veřejného zájmu a ochrany práv a oprávněných zájmů fyzických osob ve smyslu § 132 odst. 5 stavebního zákona. Důvodem této zákonné povinnosti stavebního úřadu odůvodnit provádění kontrolní prohlídky je zásah do nedotknutelnosti obydlí každého občana České republiky. Přijaté řešení tak musí být v souladu s veřejným zájmem a musí odpovídat okolnostem daného případu.

[6] Po doručení oznámení o provedení kontrolní prohlídky se stěžovatelka snažila zformulovat omluvu a prokázat závažné důvody, které bránily provedení prohlídky. Předmětný přípis předala starostovi města Dubňany. Nemůže jít k její tíži, že omluva následně nebyla řádně předána stavebnímu úřadu.

[7] Stěžovatelka se z účasti na kontrolní prohlídce omluvila. Uložení pořádkové pokuty přichází v úvahu tehdy, ztěžuje-li osoba závažným způsobem postup v řízení a

vyžaduje-li to průběh a účel řízení. Podle stěžovatelky však veškerá zjištění, která stavební úřad potřeboval, byl schopen zjistit ohledáním místa ze sousední nemovitosti. Od samotného provedení kontrolní prohlídky nebyla stavebním úřadem učiněna žádná další opatření. Je nepochybné, že pořádková pokuta nemůže být stanovena v hrubém nepoměru k závažnosti následku a k významu předmětu řízení.

[8] Stěžovatelka dále uvedla, že v době kontrolní prohlídky nebyla ona ani její matka přítomny v Dubňanech, neboť doprovázela matku do Brna k lékařskému zákroku; tuto skutečnost dokazují podklady předané orgánům činným v trestním řízení.

[9] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že žaloba není důvodná. Soud vycházel ze skutečnosti, že na základě fotodokumentace pořízené Městskou policií Dubňany vyvstala pochybnost prošetřit, v jakém technickém stavu je stavba ve vlastnictví stěžovatelky a že z těchto důvodů nařídil stavební úřad kontrolní prohlídku. Žádná z těchto skutečností však stěžovatelce v oznámení o kontrolní prohlídce nebyla sdělena a uvedené podklady byly zřejmě do spisu doplněny až dodatečně. Soud se rovněž nezabýval hodnocením, zda stavební úřad může konání kontrolních prohlídek zneužívat a nařizovat jejich provedení bezdůvodně každých několik měsíců za účelem zjištění, která mohou být učiněna i jiným způsobem, aniž by bylo zasaženo do práva stěžovatelky na nedotknutelnost obydlí. Zároveň stěžovatelce v osobní účasti na kontrolní prohlídce bránily vážné důvody.

[10] Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný se ve stanovené lhůtě ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejprve Nejvyšší správní soud hodnotil námitku nedostatečné specifikace důvodů pro nařízení kontrolní prohlídky v oznámení ze dne 9. 6. 2009, resp. námitku svévolného postupu správních orgánů [ad III. A); důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], poté se zabýval námitkou nesprávně zjištěného skutkového stavu v řízení před správními orgány [ad III. B); důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

III. A) Nedostatečná specifikace důvodů pro nařízení kontrolní prohlídky, resp. svévole správních orgánů

[15] Nejvyšší správní soud nemohl přihlédnout k námitkám stěžovatelky, že stavební úřad v oznámení o konání kontrolní prohlídky ze dne 26. 6. 2009 nespecifikoval důvody pro její nařízení a že správní orgány postupovaly v řízení svévolně a jejich jednání vůči stěžovatelce lze považovat za šikanózní.

[16] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. *kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl*.

[17] Shora uvedenou námitku nedostatečné specifikace důvodů pro nařízení kontrolní prohlídky, resp. námitku svévole správních orgánů, stěžovatelka uplatnila poprvé až v kasační stížnosti, ačkoliv tak jistě mohla učinit již v řízení před krajským soudem. Uvedené námitky jsou proto nepřípustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s. a Nejvyšší správní soud se jimi nemohl zabývat.

III. B) Nesprávně zjištěný skutkový stav v řízení před správními orgány

[18] Stěžovatelka v kasační stížnosti dále uvedla, že v posuzovaném případě nebyly dány důvody pro uložení pořádkové pokuty, neboť se předem z účasti na kontrolní prohlídce omluvila. Krajský soud konstatoval, že jediným důvodem, který by mohl vést ke zproštění odpovědnosti stěžovatelky za nesplnění povinnosti podle § 154 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, by bylo prokázání skutečnosti, že stěžovatelce v osobní účasti na prohlídce bránily vážné důvody; existenci těchto důvodů však stěžovatelka podle krajského soudu ve správním řízení netvrdila ani neprokázala. Teprve v žalobě a jejím doplnění namítala, že v den konání kontrolní prohlídky doprovázela svoji matku na lékařský zákrok. Uvedené tvrzení však podle krajského soudu s ohledem na § 75 odst. 1 s. ř. s. nemohlo mít vliv na rozhodování soudu.

[19] Podle § 154 odst. 1 písm. c) stavebního zákona je *vlastník stavby povinen umožnit kontrolní prohlídku stavby, a pokud tomu nebrání vážné důvody, této prohlídky se zúčastnit*.

[20] Z ustanovení § 173 odst. 1 stavebního zákona vyplývá, že *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*.

[21] Smyslem ukládání pořádkových pokut je zpravidla zájem na řádném, rychlém a ekonomickém průběhu řízení ve věci jiné, zde v řízení podle § 135 odst. 2 stavebního zákona o nařízení nutných zabezpečovacích prací na rodinném domě č. p. 172 na pozemku p. č. 163 v katastrálním území Dubňany. Pořádkovou pokutou se trestá porušování povinností vyplývajících z práva formálního, procesního. Nejde tu o postih za porušování práva hmotného, ale o sankci za neplnění povinnosti stanovené k zajištění průběhu a účelu řízení před správním orgánem. Řízení o uložení pokuty za pořádkový delikt nevyhledává

vlastní smysl v samotném uložení pokuty; uložení pokuty tu není cílem, ale prostředkem. Míří k tomu, aby jiné – vlastní řízení – mohlo řádně proběhnout a dojít ke konci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, č. j. 8 Afs 40/2007 - 49, publikovaný pod č. 1703/2008 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Účelem uložení pořádkové pokuty je tedy *„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*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 69/2009 - 53, www.nssoud.cz).

[22] Krajský soud v napadeném rozsudku správně poznamenal, že důvodem, který by mohl v posuzovaném případě vést ke zproštění odpovědnosti stěžovatelky za předmětný pořádkový delikt, by bylo prokázání skutečnosti, že stěžovatelce v osobní účasti na kontrolní prohlídce bránily vážné důvody ve smyslu § 154 odst. 1 stavebního zákona. Tyto vážné důvody lze podle stěžovatelky dovodit z přípisu ze dne 17. 7. 2009, který adresovala starostovi města Dubňany, v němž se z kontrolní prohlídky omluvila.

[23] V předmětné písemnosti ze dne 17. 7. 2009 stěžovatelka uvedla: *„Dne 21. 05. 2009 obdrželo OSZ v Hodoníně suspekci tr. č. poškozování cizí věci a zneužití pravomoci veřejného činitele na Ing. P. P., které bylo rozšířeno dne 01. 06. 2009 o suspekci stržení části střechy na RD čp. 172 v k. ú. Dubňany. (...) Do skončení věci si nepřeji jakýkoliv zásah Ing. P. do RD čp. 172 v Dubňanech, tzn. ani prohlídku tohoto domu ze strany Ing. P. a jeho přizvaných dne 21. července 2009 ve 13,00 hod. (...) Pane starosto, tímto Vás zdvořile žádám, aby jste vašeho podřízeného seznámil s obsahem tohoto dopisu a zabránil dalším jeho "nutným zabezpečovacím pracím na RD čp. 172 v Dubňanech".*“ Z obsahu citované písemnosti je zřejmé, že stěžovatelka před datem konání kontrolní prohlídky sdělila starostovi města Dubňany, že si nepřeje provádění kontrolní prohlídky její nemovitosti z důvodu, že na vedoucího stavebního úřadu podala trestní oznámení. Takto formulovaný požadavek na upuštění od provádění kontrolní prohlídky založený výhradně na subjektivních pocitech stěžovatelky a na jejím negativním vztahu k vedoucímu stavebního úřadu nelze podle Nejvyššího správního soudu chápat jako řádnou omluvu, resp. vážný důvod ve smyslu § 154 odst. 1 stavebního zákona, který by stěžovatelku mohl zprostit odpovědnosti za pořádkový delikt podle § 173 odst. 1 stavebního zákona.

[24] Lze tak uzavřít, že stěžovatelka byla o konání kontrolní prohlídky včas vyrozuměna a byla povinna (s odkazem na § 154 odst. 1 stavebního zákona) správnímu orgánu tuto prohlídku umožnit, resp. se jí zúčastnit. Její nesouhlas s prováděním kontrolní prohlídky vyjádřený v přípisu ze dne 17. 7. 2009 nelze chápat jako závažné důvody pro neumožnění prohlídky, neboť stěžovatelka v dané písemnosti vyjádřila spíše nelibost s konáním prohlídky a své antipatie k osobě, jež prohlídku měla provádět; vážné důvody bránící uskutečnění prohlídky však stavebnímu úřadu nesdělila.

[25] Krajský soud v napadeném rozsudku dále uzavřel, že doprovod matky stěžovatelky k lékařskému zákroku by mohl představovat závažný důvod, který by stěžovatelku omlouval z účasti na kontrolní prohlídce. Tuto okolnost však stěžovatelka v průběhu správního řízení netvrdila a námitky v tomto směru vznesla poprvé až v žalobě, resp. v replice na vyjádření žalovaného dne 21. 6. 2010, proto krajský soud s poukazem na § 75

odst. 2 s. ř. s. uzavřel, že tyto skutečnosti, nově uváděné až v průběhu soudního řízení, nemohou mít vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Správnost tohoto závěru krajského soudu stěžovatelka v kasační stížnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nezpochybnila. Uváděla pouze, že jí v kontrolní prohlídce bránily závažné důvody a že se z jejího konání omluvila. Zdejší soud tedy nebyl povinen uvedené závěry krajského soudu blíže přezkoumávat.

[26] Pro větší přesvědčivost svého rozhodnutí však Nejvyšší správní soud dodává, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je třeba při přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví nalézat rozumnou rovnováhu, zohledňující jednak zásadu plné jurisdikce rozhodování správního soudu na straně jedné, a zamezující zjevným obstrukcím účastníka řízení na straně druhé. V souladu s všeobecně uznávanou právní zásadou *vigilantibus iura scripta sunt* (zákony jsou psány pro bdělé) tak správní soudy zásadně nemohou napravovat procesní pasivitu účastníka řízení, který nebyl v průběhu správního řízení co do svých tvrzení a co do návrhů důkazů nijak aktivní, a skutková tvrzení uplatnil poprvé teprve v řízení před správními soudy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2010, č. j. 1 Afs 103/2009 - 232, publikovaný pod č. 2033/2010 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Je však třeba podotknout, že ani tyto nové skutečnosti, uplatněné stěžovatelkou poprvé až v řízení před správními soudy, nemohly ovlivnit zákonnost uložené pořádkové pokuty. Stěžovatelka totiž byla povinna vážné důvody bránící provedení prohlídky sdělit správním orgánům obratem, tj. nejlépe již před prováděním prohlídky, případně neprodleně po datu jejího konání. Jak již bylo vysvětleno shora, ukládání pořádkových pokut napomáhá zajištění rychlého a efektivního průběhu řízení a je-li účastník řízení vyrozuměn o konání kontrolní prohlídky, měl by v případě nemožnosti zajištění své účasti na prohlídce tuto skutečnost správním orgánům neprodleně sdělit, aktivně komunikovat se správním úřadem, případně dohodnout se operativně na termínu jiném, aby nebyl narušen řádný průběh správního řízení. Přílišná pasivita účastníka pak může vést k negativním důsledkům v podobě uložení pořádkové pokuty správním orgánem.

[27] Ze správního spisu je zřejmé, že stěžovatelka byla o konání kontrolní prohlídky řádně vyrozuměna a měla se jí zúčastnit. Jakékoliv závažné důvody, které by provedení prohlídky z její strany bránily, měly být neprodleně sděleny správním orgánům. Uplatnění těchto důvodů více než 8 měsíců po dni konání kontrolní prohlídky nemůže být v daném případě relevantní, neboť jak bylo vysvětleno shora, omluvu je nutné formulovat včas a uplatnit ji bez zbytečného odkladu.

[28] V souladu s výše uvedeným Nejvyšší správní soud uzavírá, že skutkový stav, který správní orgány vzaly za základ svého rozhodnutí, byl zjištěn řádně a dostatečně a napadené rozhodnutí má oporu v provedených skutkových zjištěních. Námitka nesprávně zjištěného skutkového stavu v řízení před správními orgány je tak nedůvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou.

[30] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 25. ledna 2012

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu