

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **Ing. D. H., CSc.,** zastoupena JUDr. Ivou Jermanovou, advokátkou se sídlem AK Lumiérů 579/36, Praha 5, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje,** se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 11. 2015, č. j. KUZL 71528/2015, sp. zn. KUSP 61408/2015/ÚP-Do, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 12. 2017, č. j. 31 A 3/2016 - 87,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Brumov – Bylnice, stavební úřad (dále jen „stavební úřad“) dne 9. 3. 2015 vyzval (již poněkolikáté) žalobkyni k účasti na kontrolní prohlídce stavby rodinného domu a hospodářského objektu na pozemcích st. pl. č. X a p. č. X v k. ú. X, jejichž je žalobkyně spoluvlastníkem. Žalobkyně se na tuto kontrolní prohlídku nedostavila. Stavební úřad proto vydal dne 24. 8. 2015 rozhodnutí, kterým uložil žalobkyni dle § 173 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební

zákon), v návaznosti na § 62 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, pořádkovou pokutu ve výši 4.000 Kč za to, že se nedostavila bez omluvy na kontrolní prohlídku stavby a znemožnila tím provést prohlídku stavby rodinného domu.

[2] Žalobkyně brojila proti rozhodnutí stavebního úřadu odvoláním, které žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl.

II. Rozsudek krajského soudu

[3] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou u krajského soudu, který ji neshledal důvodnou a zamítl ji.

[4] Krajský soud nejprve uvedl, že žalobkyně podala v podstatě shodnou žalobu, jako byla žaloba podaná její sestrou (spoluvlastnicí předmětných nemovitostí), jež se týkala téže nemovitosti a téže kontrolní prohlídky. Touto žalobou se krajský soud zabýval v rozhodnutí ze dne 5. 12. 2017, č. j. 29 A 7/2016 – 60. S ohledem na princip předvídatelnosti soudního rozhodnutí proto soud nyní posoudil věc shodně jako v předchozím rozhodnutí. Dále zdůraznil, že předmětem přezkumu je rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty dle § 173 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, nikoliv rozhodnutí o odstranění stavby, a námitky směřující k tomuto řízení tak nemohou být úspěšné.

[5] Z obsahu správního spisu dle soudu nevyplývá, že by pracovnice stavebního úřadu paní F. zneužívala stavební úřad k soukromé činnosti tím, že vedla smyšlené řízení dle přání vlastníka sousední nemovitosti pana T. (pan T. a paní T. podali podnět na prošetření nepovolených staveb na sousedním pozemku, na základě něhož stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby). Ze správního spisu též nevyplývá, že by žalobkyně uplatnila v průběhu správního řízení proti uvedené pracovnici námitku podjatosti.

[6] Krajský soud nesouhlasil tvrzením žalobkyně, že úmyslem zákonodárce bylo umožnit kontrolní prohlídku toliko ve vztahu k vznikajícím stavebním dílům, nikoliv k dokončeným stavbám. Naopak dospěl k závěru, že byly splněny zákonné důvody ke kontrolní prohlídce ve smyslu § 133 odst. 1 stavebního zákona.

III. Důvody kasační stížnosti

[7] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení, případně aby ve smyslu § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve věci sám rozhodl.

[8] Stěžovatelka poukázala na postup krajského soudu, který se danou žalobou důkladně nezabýval a s odkazem na předvídatelnost soudního rozhodnutí rozhodl identicky jako v řízení vedeném u tohoto soudu pod sp. zn. 29 A 7/2016.

[9] Meritem věci je dle stěžovatelky skutečnost, že jí byla uložena pokuta v souvislosti s neúčastí na kontrolní prohlídce nemovitosti, kterou v průběhu řízení nabyla darem od svých rodičů do spoluvlastnictví se svou sestrou. Jedná se o rodinný dům č. p. X na pozemku p. č. st X a pozemek p. č. X, vše zapsáno na LV č. X. Pro nařízení kontrolní prohlídky není a nebyl dán zákonný důvod. Stěžovatelka se však z důvodu opatrnosti vždy omluvila, a to z relevantních důvodů.

[10] Stěžovatelka se důvodně domnívá, že v jejím případě mohlo dojít k šikaně ze strany stavebního úřadu jako orgánu státní správy, kdy jí tento úřad ukládal povinnost, která nebyla podložena zákonem, resp. zde k nebyl zákonem předvídaný důvod ke kontrolní prohlídce. Byla tak narušena její práva zaručená ústavním pořádkem.

[11] Poukázala též na způsob, jakým byla ke splnění povinnosti ze strany stavebního úřadu opakovaně vyzývána, zejména na obsahové a formální nedostatky předmětných výzev včetně jejich odůvodnění.

[12] Důvodem nesprávnosti napadeného rozsudku je i postup soudu v řízení. S ohledem na průběh řízení, zejména ústního jednání, nabyla stěžovatelka významných pochybností o nepodjatosti soudu, resp. členů senátu, kteří jí (jejímu zmocněnci) nedali příležitost v plném rozsahu se vyjadřovat k meritorním otázkám a vypořádat se relevantním způsobem s důležitými argumenty.

IV. Vyjádření žalovaného

[13] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že tvrzení stěžovatelky ohledně existence rodinného domu č. p. X není pravdivé, neboť z příslušného LV je patrné, že se zde nachází rozestavěná stavba, nikoliv rodinný dům, kterému bylo přiděleno č. p. X. Není také pravda, že by se stěžovatelka z nařízené kontrolní prohlídky omluvila. Ze spisového materiálu je zřejmé, že pokuta byla stěžovatelce uložena poté, co se již počtvrté bez omluvy nedostavila na svolanou kontrolní prohlídku, a to i přesto, že byla o možnosti uložení pořádkové pokuty řádně poučena. Stejně tak byla poučena o své povinnosti vyplývající z § 154 odst. 1 písm. c) stavebního zákona umožnit kontrolní prohlídku stavby či zařízení, a pokud tomu nebrání vážné důvody, této prohlídky se zúčastnit. Na pravdě se nezakládá ani její tvrzení ve vztahu k průběhu ústního jednání před krajským soudem.

[14] Podle žalovaného postupoval stavební úřad ve vztahu ke stěžovatelce velmi vstřícně, kdy ve výzvě ze dne 9. 3. 2015 i v předcházející výzvě ze dne 24. 6. 2014 uvedl, že pokud by zúčastněným vzhledem k vzdálenosti místa jejich trvalého pobytu od místa stavby nevyhovoval termín kontrolní prohlídky stanovený stavebním úřadem, je možné na základě domluvy termín přizpůsobit. Stavební úřad vyzýval stěžovatelku opakovaně (což patrně považovala za šikanózní jednání) z důvodu, že se na kontrolní prohlídku nikdy nedostavila a neumožnila její provedení ani jiným způsobem, např. zmocněním jiné osoby k účasti na prohlídce. Ve výzvě ze dne 9. 3. 2015 stavební úřad uvedl, co je předmětem kontrolní prohlídky, proto tvrzení stěžovatelky, že k provedení kontrolní prohlídky nebyl zákonný důvod a výzva měla obsahové a formální nedostatky, nemůže obstát.

[15] Žalovaný tedy navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Na úvod Nejvyšší správní soud předesílá, že kasační námitky stěžovatelky jsou značně obecného charakteru, čemuž odpovídá i odůvodnění tohoto rozsudku, neboť soud nemůže za stěžovatelku domýšlet možné důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí krajského soudu. Míra přesnosti kasačních bodů tak do značné míry určuje, jaké právní ochrany se stěžovatelce u soudu dostane.

[19] Nejvyšší správní soud neshledává pochybení krajského soudu v tom, že převzal odůvodnění rozsudku téhož soudu ve věci sp. zn. 29 A 7/2016 vedené se sestrou žalobkyně, týkající se shodné nemovitosti a stejné kontrolní prohlídky. Pokud byla žaloba sestry žalobkyně v podstatě shodná s žalobou stěžovatelky, je zcela jistě žádoucí aby krajský soud (byť jiný senát) rozhodl s ohledem na zásadu předvídatelnosti soudního rozhodnutí stejně. Stěžovatelce přitom nelze přisvědčit, že by se její žalobou řádně nezabýval. Krajský soud se vypořádal se všemi žalobními námitkami a odůvodnění jeho rozhodnutí odpovídá požadavkům přezkoumatelnosti, jak jsou stanoveny ustálenou rozhodovací praxí (viz např. rozsudek NSS ze dne 4. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS).

[20] Ze správního spisu soud zjistil, že Městský úřad Valašské Klobouky zahájil dne 29. 3. 2013 řízení o odstranění stavby „přístavba rodinného domu, hospodářský objekt a oplocení“ na pozemku parc. č. X a X v k. ú. X, jejichž vlastníky v té době byli rodiče stěžovatelky; stěžovatelka vystupovala jako jejich zástupkyně. Na základě námitky podjatosti vznesené stěžovatelkou rozhodl tento stavební úřad o vyloučení svého vedoucího ze všech úkonů týkajících se uvedené stavby. Žalovaný pověřil usnesením ze dne 11. 4. 2014 k provedení příslušných úkonů ve věci řízení o odstranění stavby Městský úřad Brumov- Bylnice. Ten vydal 14. 5. 2014 výzvu k účasti na kontrolní prohlídce, jež se měla konat 6. 6. 2014, kterou doručil novým spoluvlastníkům stavby – stěžovatelce a její sestře. Z protokolu z kontrolní prohlídky ze dne 6. 6. 2014 je zřejmé, že se ani jedna ze spoluvlastnic kontrolní prohlídky bez omluvy nezúčastnila. Dále úřad vyzval stěžovatelku a její sestru k účasti na kontrolní prohlídce výzvou ze dne 24. 6. 2014 a ze dne 9. 3. 2015, ani k těmto výzvám se však stěžovatelka na kontrolní prohlídku stavby nedostavila.

[21] Předmětem přezkumu je rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty žalobkyni za to, že se nedostavila bez řádné omluvy na předvolání stavebního úřadu na kontrolní prohlídku stavby rodinného domu a hospodářského objektu na výše specifikovaných pozemcích v k. ú. X a znemožnila tím stavebnímu úřadu provést kontrolní prohlídku stavby rodinného domu.

[22] Podle § 173 odst. 1 stavebního zákona „[s]*tavební 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*“.

[23] Stěžovatelka zejména namítá, že nebyl dán zákonný důvod kontrolní prohlídky, z čehož patrně vyvozuje, že nebyla povinna tuto prohlídku umožnit (účastnit se jí), a tudíž se nedopustila porušení povinnosti, za které jí byla přezkoumávaným rozhodnutím stavebního úřadu uložena pořádková pokuta.

[24] V této souvislosti je vhodné připomenout relevantní právní úpravu týkající se dozorové činnosti stavebních úřadů a jejich souvisejících pravomocí.

[25] Ustanovení § 132 odst. 1 stavebního zákona stanoví, že „[s]*tavební úřady vykonávají soustavný dozor nad zajišťováním ochrany veřejných zájmů, ochrany práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob a nad plněním jejich povinností vyplývajících z tohoto zákona a právních předpisů vydaných k jeho provedení*“.

[26] V souladu s § 132 odst. 2 stavebního zákona je stavební úřad oprávněn provádět kontrolní prohlídky stavby ve veřejném zájmu. Veřejným zájmem se přitom rozumí požadavek, aby „*a) stavba byla prováděna v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu, b) stavba byla užívána jen k povolenému účelu, c) stavba neohrožovala život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí, zájmy státní památkové péče, archeologické nálezy a sousední stavby, popřípadě nezpůsobovala jiné škody či ztráty, d) se při výstavbě a užívání stavby a stavebního pozemku předcházelo důsledkům živelních pohrom nebo náhlých havárií, čelilo jejich účinkům nebo aby se nebezpečí takových účinků snížilo, e) byly odstraněny stavebně bezpečnostní, požární, hygienické, zdravotní nebo provozní závady na stavbě anebo na stavebním pozemku, včetně překážek bezbariérového užívání stavby*“.

[27] Podle § 133 odst. 1 stavebního zákona „[s]*tavební úřad provádí kontrolní prohlídku rozestavěné stavby ve fázi uvedené v podmínkách stavebního povolení, v plánu kontrolních prohlídek stavby, před vydáním kolaudačního souhlasu a v případech, kdy má být nařízeno neodkladné odstranění stavby, nutné zabezpečovací práce, nezbytné úpravy nebo vyklizení stavby; může provést kontrolní prohlídku též u nařízených udržovacích prací, u odstraňované stavby a v jiných případech, kdy je to pro plnění úkolů stavebního řádu potřebné*“.

[28] Podle odstavce 2 tohoto ustanovení pak stavební úřad při kontrolní prohlídce zjišťuje zejména „*a) dodržení rozhodnutí nebo jiného opatření stavebního úřadu týkajícího se stavby anebo pozemku, b) zda je stavba prováděna podle ověřené dokumentace nebo ověřené projektové dokumentace, v souladu s § 160, a zda je řádně veden stavební deník nebo jednoduchý záznam o stavbě, c) stavebně technický stav stavby, zda není ohrožován život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí, d) zda prováděním nebo provozem stavby není nad přípustnou míru obtěžováno její okolí, jsou prováděny předepsané zkoušky a zda je veden stavební deník nebo jednoduchý záznam o stavbě, e) zda stavebník plní povinnosti vyplývající z § 152, f) zda je stavba užívána jen k povolenému účelu a stanoveným způsobem, g) zda je řádně prováděna údržba stavby, h) zda je zajištěna bezpečnost při odstraňování stavby*“.

[29] Jak rozlišil již krajský soud, stavební zákon tedy upravuje jednak obligatorní důvody provedení kontrolní prohlídky (prohlídka rozestavěné stavby ve fázi uvedené v podmínkách stavebního povolení, v plánu kontrolních prohlídek stavby, před vydáním kolaudačního souhlasu, atd.), a jednak stanovuje fakultativní důvody provedení kontrolní prohlídky. Stavební úřad tak může za účelem efektivního výkonu stavebního dozoru provést kontrolní prohlídku i v případě nařízených udržovacích prací a u odstraňované stavby, nebo také tehdy, kdy je to potřebné pro plnění jeho úkolů vyplývajících ze stavebního zákona. Uvážení stavebního úřadu, kdy kontrolní prohlídku stavby provede, je omezeno požadavkem veřejného zájmu na kontrolní prohlídce, který je specifikován v § 132 odst. 2 stavebního zákona.

[30] S krajským soudem lze souhlasit v tom, že pokud v posuzované věci bylo jako důvod kontrolní prohlídky uvedeno porovnání současného stavu stavby s vydanými povoleními a ověřenou projektovou dokumentací (viz výzva k účasti na kontrolní prohlídce ze dne 9. 3. 2015, i předchozí výzvy ze dne 14. 5. 2014 a 24. 6. 2014), pak se jedná o zákonem předvídaný důvod. Jde totiž o situaci, kdy stavební úřad nařídil kontrolní prohlídku stavby ve veřejném zájmu, tedy ke zjištění, zda byla stavba provedena v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu [viz § 132 odst. 2 písm. a) stavebního zákona]. Konkrétně tak stavební úřad postupoval v rámci řízení o odstranění nepovolených staveb na pozemcích ve spoluvlastnictví stěžovatelky a její sestry.

[31] Stěžovatelka tvrdí, že se z účasti na kontrolní prohlídce vždy z relevantních důvodů omluvila. Tuto námitku však poprvé uvedla až v kasační stížnosti, a proto ji soud považuje dle 104 odst. 4 s. ř. s. za nepřípustnou. Nadto ze správního spisu nijak nevyplývá, že by se stěžovatelka (ani její sestra) z nařízených kontrolních prohlídek jakkoliv omlouvala. Výzvy k účasti na kontrolních prohlídkách přitom stěžovatelce byly řádně doručeny.

[32] Nejvyšší správní soud shodně jako krajský soud na základě prostudování správního spisu neshledal, že by stavební úřad postupoval ve vztahu ke stěžovatelce šikanózně. Stěžovatelka ostatně toto své tvrzení v kasační stížnosti nijak nespecifikovala. Soud neshledal ani stěžovatelkou obecně vytýkané obsahové a formální nedostatky výzev k účasti na kontrolní prohlídce. Ztotožnil se tak se závěry krajského soudu ohledně místní příslušnosti Stavebního úřadu Městského úřadu Brumov – Bylnice, který byl pověřen k provedení řízení o odstranění stavby „přístavba rodinného domu, hospodářský objekt a oplocení“ na pozemku p. č. X a X v k. ú. X, a to z důvodu podjatosti Ing. A. O., vedoucího stavebního úřadu Městského úřadu Valašské Klobouky, který by byl jinak místně příslušný (viz usnesení žalovaného ze dne 11. 4. 2014). Vady neshledal soud ani co do obsahové stránky výzev k účasti na kontrolní prohlídce – stěžovatelka byla s dostatečným předstihem informována, na kdy je prohlídka nařízena a za jakým účelem, a byla poučena o povinnosti kontrolní prohlídku umožnit, a pokud jí v tom nebrání vážné důvody, se této prohlídky účastnit, stejně jako o možnosti uložení pořádkové pokuty při nesplnění této povinnosti (dle § 173 odst. 1 stavebního zákona).

[33] Lze tak shrnout, že stěžovatelka se nařízené kontrolní prohlídky (opakovaně) nezúčastnila, ani jinak stavebnímu úřadu neumožnila vstup do kontrolované nemovitosti,

a to přesto, že byla o těchto povinnostech prokazatelně a opakovaně stavebním úřadem poučena. Svým jednáním tedy naplnila skutkovou podstatu pořádkového deliktu.

[34] Nad rámec soud poznamenává, že pokud stěžovatelka s nařízenou kontrolní prohlídkou nesouhlasila, měla se jí nějakým způsobem aktivně bránit a nikoliv toliko zůstat pasivní a až následně brojit proti rozhodnutí o pokutě. Stěžovatelka mohla odporovat již samotné výzvě k účasti na kontrolní prohlídce, a to například zásahovou žalobu (§ 82 a násl. s. ř. s.), případně se mohla nařízené kontrolní prohlídky zúčastnit a v jejím průběhu uvést své výhrady k postupu stavebního úřadu, které nyní obsáhle uvádí v rámci přezkumu rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty, v rámci něhož převážně nejsou relevantní (viz v žalobě namítané nedostatky řízení o odstranění stavby). Ze správního spisu, ani tvrzení stěžovatelky nevyplývá, že by něco takového na svou obranu učinila. Pokud tedy svůj nesouhlas s postupem stavebního úřadu v průběhu řízení nijak explicitně nevyjádřila a jeho výzvy k účasti na kontrolní prohlídce bez dalšího ignorovala, neměl stavební úřad v podstatě jinou možnost, jak stěžovatelku přimět ke spolupráci, než prostřednictvím uložení pořádkové pokuty.

[35] V souvislosti se zmiňovanou podjatostí členů senátu krajského soudu u ústního jednání Nejvyšší správní soud připomíná, že podle § 8 odst. 5 s. ř. s. může účastník řízení uplatnit námitku podjatosti do jednoho týdne ode dne, kdy se o podjatosti dozvěděl; zjistí-li důvod podjatosti při jednání, musí ji uplatnit při tomto jednání. K později uplatněným námitkám se nepřihlíží. Stěžovatelka tak měla podjatost členů senátu případně namítnout při jednání krajského soudu. Nyní v řízení o kasační stížnosti již tato námitka není přípustná.

VI. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[36] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační námitky stěžovatelky nejsou důvodné. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou.

[37] 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. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 7. června 2018

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu