



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Petra Průchy a soudkyně Mgr. Ing. Veroniky Baroňové (soudce zpravodaj) v právní věci žalobců: **a) Ing. M. L.** a **b) M. L.**, oba zastoupeni Mgr. Alicí Hejzlarovou, LL. M., advokátkou, sídlem Za Poříčskou bránou 375/22, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, týkající se žaloby žalobce a) proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. listopadu 2016 č. j. KUZL 75343/2016 a žaloby žalobkyně b) proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. listopadu 2016 č. j. KUZL 75978/2016, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. března 2019 č. j. 29 A 11/2017 - 100,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobci a) a b) **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] V záhlaví označenými rozhodnutími žalovaného byla zamítnuta odvolání žalobců a potvrzena prvostupňová rozhodnutí Městského úřadu Napajedla, odboru stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“), ze dne 12. srpna 2016 zn. SÚ/2016/4103/S a zn. SÚ/2016/4146/S, kterými byla žalobci a) a žalobkyni b) - každému z nich - uložena dle § 173 odst. 1 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném pro projednávanou věc, pořádková pokuta ve výši 8 000 Kč za to, že svým jednáním závažným způsobem ztížili:

- dne 21. června 2016 ve 12.30 hod. provedení místního šetření v řízení o odstranění stavby - dřevěná stavba na pozemku u RD X na pozemku parc. č. X v katastrálním území N. (řízení

sp. zn. SÚ/2016/3953-2014/S) tím, že znemožnili oprávněným úředním osobám stavebního úřadu (vedoucímu stavebního úřadu Ing. L. Č. a referentce stavebního úřadu R. S.) vstup na tento pozemek,

- dne 21. června 2016 ve 13.00 hod. provedení místního šetření v řízení o odstranění stavby - *stavební úpravy rodinného domu č. p. X v N.* na pozemku parc. č. st. X v katastrálním území N. (řízení sp. zn. SÚ/2016/5667-2014/S) tím, že znemožnili oprávněným úředním osobám stavebního úřadu (jmenovaným shora) vstup na tento pozemek a do stavby rodinného domu č. p. X,

- dne 21. června 2016 ve 13.30 hod. provedení místního šetření v řízení o odstranění stavby - *betonové oplocení rodinného domu č. p. X v N.* na pozemku parc. č. X v katastrálním území N. (řízení sp. zn. SÚ/2016/6617-2013/S) tím, že znemožnili oprávněným úředním osobám stavebního úřadu (jmenovaným shora) vstup na tento pozemek,

- dne 21. června 2016 ve 14.00 hod. provedení kontrolní prohlídky stavby - *stavební úpravy rodinného domu č. p. X v N. - půdní vestavba* na pozemku parc. č. st. X v katastrálním území N. (řízení sp. zn. SÚ/2016/4438-2015/S) tím, že znemožnili oprávněným úředním osobám stavebního úřadu (jmenovaným shora) vstup na tento pozemek a do stavby rodinného domu č. p. X.

[2] V žalobách směřujících proti rozhodnutím žalovaného, které Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) spojil ke společnému projednání a rozhodnutí, žalobci mj. namítali, že o uložení pořádkových pokut rozhodoval správní orgán, který k tomu nebyl oprávněn. V této souvislosti poukázali na skutečnost, že jejich rodina je politicky exponovaná, dcera L. L., BA (Hons), Executive MBA (dále jen „dcera žalobců“) jako opoziční členka zastupitelstva města N. často veřejně kritizuje činnost stavebního úřadu, za což je sama terčem posměchu a kritiky. Dcera žalobců podáním ze dne 10. září 2015 uplatila námitku podjatosti vůči zaměstnancům správního orgánu v konkrétních řízeních vedených se žalobci (sp. zn. SOP/21092/2014/190, sp. zn. SÚ/2015/6617-2013/S, sp. zn. SÚ/2015/3953-2014/S, sp. zn. SÚ/2015/4438/S, sp. zn. SÚ/2015/5667-2014/S a sp. zn. SÚ/014/6618/S), o níž tajemnice Městského úřadu Napajedla rozhodla usnesením ze dne 16. září 2015 zn. 15965/2015. Toto usnesení však nebylo dceři žalobců řádně doručeno. Žalobci s odkazem na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 7 As 53/2011 namítali, že fikce doručení může dle § 24 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, nastat pouze v případě řádně uložené písemnosti při současném splnění podmínky jejího vložení do domovní schránky. V doplnění žalobci rovněž upozornili, že dcera neobdržela ani výzvu k vyzvednutí zásilky na poště. Pochybení správního orgánu žalobci spatřovali také v tom, že usnesení bylo vydáno tajemníkem Městského úřadu Napajedla, ačkoli i vůči němu námitka podjatosti směřovala. Obdobně správní orgán naložil také s žádostmi o změnu oprávněné úřední osoby. Žalobci spatřovali v postupu správního orgánu porušení zásady legitimního očekávání, neboť správní řízení o odstranění „černé stavby“ bylo vedeno také se starostkou města Napajedla, v němž ovšem stavební úřad sám vyslovil svou podjatost, a ve věci poté rozhodoval stavební úřad Městského úřadu Otrokovice. Žalobci se domnívali, že z důvodu politické angažovanosti jejich dcery mělo být v dané věci postupováno stejně, a tedy věci měly být přikázány k projednání a rozhodnutí jinému stavebnímu úřadu.

[3] Žalobci dále připomněli, že v průběhu vedených správních řízení stavební úřad konal množství kontrolních prohlídek a místních šetření, při kterých opakovaně došlo k proměrování, zakreslování a fotografování. Další místní šetření a kontrolní prohlídky proto žalobci pokládali za projev svévolného a šikanózního jednání stavebního úřadu, neboť skutkový stav již stavební úřad v dostatečném rozsahu zjistil. Žalobci rovněž namítali, že při ukládání pořádkové pokuty správní orgány obou stupňů zcela pominuly limity plynoucí z čl. 12 odst. 3 Listiny základních práv a svobod; oprávnění stavebního úřadu dle § 172 odst. 1 a 3 stavebního zákona vstupovat na pozemky a do staveb naráží dle názoru stěžovatelů na ústavně garantované právo na ochranu soukromého vlastnictví a nedotknutelnost obydlí.

pokračování

[4] Krajský soud podané žaloby jako nedůvodné zamítl. V odůvodnění rozsudku podrobně zrekapituloval klíčové podklady obsažené ve správních spisech vedených k jednotlivým správním řízením, na jejichž základě dospěl k závěru, že se v případě nařízené kontrolní prohlídky a ústních jednání spojených s místním šetřením na den 21. června 2016 (od 12.30 hod. do 14.00 hod.) jednalo o úkony zákonné, které nebyly ze strany stavebního úřadu projevem zvlé a šikany, jak žalobci namítali. Krajský soud připomněl, že ve třech případech (u staveb *betonového oplocení, dřevěné stavby a stavebních úprav* rodinného domu) došlo na základě podaných podnětů k zahájení řízení o odstranění stavby, tudíž je zřejmé, že se tyto podněty ukázaly být dostatečně důvodnými pro navazující kroky stavebního úřadu. Ve dvou z těchto řízení sice bylo následně rozhodnutí o odstranění stavby zrušeno žalovaným, avšak stavební úřad byl v dalším řízení zavázán ke zjištění skutkového stavu věci, o němž nebudou důvodné pochybnosti. Krajský soud se proto neztotožnil s námitkou žalobců, že by skutkový stav byl v jednotlivých řízeních již dostatečně zjištěn a zdokumentován. Naopak bylo zřejmé, že ve dvou případech se o požadavek na doplnění skutkových zjištění jednalo z pokynu žalovaného jako nadřízeného správního orgánu, a dále o ověřování skutkového stavu v rámci řízení o odstranění stavby nebo o prošetřování podnětu podaného sousedem žalobců Ing. L. Ž.

[5] Krajský soud se zabýval také nevypořádanou námitkou podjatosti. Za relevantní pokládal žalobní bod, dle kterého dosud nebylo rozhodnuto o námitce podjatosti uplatněné dcerou žalobců, jelikož v případě, že by o nařízení úkonů (zde kontrolní prohlídky a ústního jednání spojeného s místními šetřeními) rozhodovala a tyto úkony prováděla úřední osoba, jejíž podjatost nebyla vyřešena, mohla by se tato vada dotýkat i přezkoumávaných rozhodnutí ve věci uložených pořádkových pokut. Krajský soud nepřisvědčil argumentaci žalobců, že v případě usnesení ze dne 16. září 2015 zn. 15965/15, kterým bylo o námitce podjatosti negativně rozhodnuto, nemohlo dojít k doručení fikcí z důvodu nevhození písemnosti do schránky adresáta (dcery žalobců), a to s odkazem na závěry vyslovené v rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2016 č. j. 3 As 241/2014 - 41, č. 3524/2017 Sb. NSS. Krajský soud věc zároveň odlišil od případu starostky města Napajedla, neboť na rozdíl od dcery žalobců (jako opoziční zastupitelky) starostka byla přímou nadřízenou pracovníků Městského úřadu Napajedla. Krajský soud doplnil, že z formálního hlediska je sice vedoucím zaměstnancem tajemník obecního úřadu [§ 110 odst. 4 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů; a § 2 odst. 7 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů], avšak ten je za plnění úkolů úřadu v samostatné i přenesené působnosti odpovědný starostovi (§ 110 odst. 2 obecního zřízení). Při posuzování žalobní námitky týkající se zásahu do práva na nedotknutelnost obydlí krajský soud vycházel z nálezu Ústavního soudu ze dne 18. července 2017 sp. zn. Pl. ÚS 2/17, z něhož lze - i přes zjevnou odlišnost právních okolností případu - vysledovat obecnější závěry spočívající v tom, že při posuzování přiměřenosti kontroly je třeba se zaměřit na její vhodnost, délku a rozsah. Těmto kritériím se posléze krajský soud v odůvodnění rozsudku podrobně věnoval.

II. Kasační stížnost, její doplnění a vyjádření žalovaného

[6] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) podali proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost, kterou formálně opírají o důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tj. o nesprávné posouzení právní otázky soudem a vadu řízení spočívající v neprovedení navržených důkazů soudem.

[7] Dle stěžovatelů krajský soud nesprávně interpretoval situaci, v níž stěžovatelé měli z důvodu nedoručení usnesení (ze dne 16. září 2015 zn. 15965/2015) za to, že o námitce

podjatosti pracovníků správního orgánu dosud nebylo rozhodnuto. V návaznosti na to se v době nařízení konání kontrolní prohlídky a místních šetření domnívali, že nebyla odstraněna vada dalšího postupu v řízení, tj. nebylo postaveno najisto, zda u některé z úředních osob bude shledána podjatost či nikoli. O skutečnosti, že usnesení bylo vydáno a že tato vada řízení odpadla, se stěžovatelé z důvodu nedoručení rozhodnutí nedozvěděli. V minulosti u nich navíc k problému s nevhazením písemnosti do schránky po uplynutí úložní doby nedošlo. Podání námítky podjatosti představovalo dle jejich názoru legitimní důvod neposkytnutí součinnosti a odepření přístupu, neboť byla zpochybněna „integrita“ osoby mající zájem vstoupit jako oprávněná úřední osoba do domácnosti stěžovatelů. O (ne)podjatosti pracovníků správního orgánu navíc nebyla oprávněna rozhodnout tajemnice Městského úřadu Napajedla, neboť i proti ní námitka podjatosti směřovala. K četnosti kontrolních prohlídek a neprovedení dalších důkazů stěžovatelé zopakovali, že stavební úřad v minulosti prověřoval stav jednotlivých staveb, k čemuž stěžovatelé dle svých možností aktivně přispěli. V případě stavby betonového oplocení nebo staveb, jejichž kontrolu bylo možné provést z jiného místa nebo pozemku, navíc nebyla nezbytná osobní účast stěžovatelů. Stěžovatelé měli za to, že v důsledku zamítnutí návrhů na doplnění dokazování výslechy svědků krajský soud nezískal komplexní přehled o průběhu vedených správních řízení a omezil se toliko na zjištění stavu věci z listinných podkladů ze správních spisů (protokolů o dřívějších kontrolních prohlídkách a místních šetřeních). Z nich je ovšem patrné, že od roku 2013/2014 k žádným změnám staveb v čase nedošlo a že jejich stav byl již v minulosti dostatečně zjištěn. V případě nařizování dalších místních šetření a kontrolní prohlídky se proto jednalo o nadbytečné úkony, přičemž ani pokyn žalovaného zavazující stavební úřad k náležitému zjištění skutkového stavu nebylo možno bez dalšího pokládat za relevantní důvod. Stěžovatelé popsali, jak by z jejich pohledu měl vypadat řádný postup stavebního úřadu, a vyjádřili se také k vlastní důvodnosti podaných podnětů, na jejichž základě došlo k zahájení a vedení meritorních správních řízení (o odstranění staveb aj.). Stěžovatelé uzavřeli, že stavební úřad chyboval, nevzal-li v potaz intenzitu a četnost zásahů do práv stěžovatelů, přičemž platí, že čím vyšší zásah do práv (v daném případě rovněž do čl. 12 odst. 3 Listiny základních práv a svobod), tím je zásadnější, aby byl takový zásah ze strany orgánů veřejné moci odůvodněn a pečlivě zvážena jeho nutnost a účelnost.

[8] V doplnění kasační stížnosti stěžovatelé upozornili na vznik nových skutečností, které by dle jejich názoru měl Nejvyšší správní soud zohlednit při posuzování důvodnosti kasační stížnosti a zákonnosti předchozího postupu stavebního úřadu. Uvedli, že usnesením ze dne 17. května 2019 zn. 2746/2019/MěÚ bylo rozhodnuto o podjatosti Ing. L. Č. (vedoucího stavebního úřadu) a o jeho vyloučení z projednávání a rozhodování aktuálně vedených správních řízení, kterých jsou stěžovatelé účastníci. Na základě tohoto usnesení žalovaný vydal dne 3. června 2019 pod č. j. KUZL 36351/2019 usnesení, jímž vedením aktuálních řízení pověřil Městský úřad Otrokovice, odbor stavebního úřadu. Stěžovatelé upozornili, že ačkoli jsou v odůvodnění rozhodnutí při vyličení okolností zakládajících podjatost jmenovaného výslovně zmíněny skutečnosti, které se odehrály dne 16. dubna 2019, bylo poukázáno také na to, že negativní vztah jmenovaného ke stěžovatelům je dán zejména „*průběhem vedení správních řízení, a to s ohledem na útočné, vulgární a urážlivé projevy ze strany manželů L., příp. jejich dcery, na adresu Ing. L. Č.*“. Stěžovatelé se proto domnívali, že negativní vztah ze strany vedoucího stavebního úřadu nebyl vyvolán pouze incidentem ze dne 16. dubna 2019, nýbrž je dán dlouhodobějším působením v průběhu správních řízení. Tím byla dle stěžovatelů zpochybněna veškerá předchozí rozhodnutí vydaná ve správních řízeních předcházejících napadeným rozhodnutím a závěry krajského soudu ohledně podjatosti správního orgánu jsou v příkrém rozporu s touto nově objevenou skutečností.

[9] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti v plném rozsahu ztotožnil se závěry krajského soudu. K věci samé uvedl, že ohledání na místě samém či nařízení kontrolní prohlídky pokládá za nejspolehlivější důkazní prostředek ke zjištění údajů o sporných stavbách a jejich stavu. Stěžovatelé nicméně opakovaně stavebnímu úřadu znemožňují vstup na pozemky

pokračování

a do staveb, ačkoli byl žalovaným zavázán, aby v řízení zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a dostatečně popsal stavby posuzované v jednotlivých řízeních. S ohledem na skutečnost, že veškeré podrobnosti vztahující se k průběhu kontrolních prohlídek a ohledání na místě (včetně postojů stěžovatelů) lze zjistit z obsahu jednotlivých správních spisů, pokládal žalovaný ve shodě s krajským soudem za nadbytečné provádět stěžovateli navržené důkazy. Žalovaný doplnil, že bez ohledu na to, zda je stavba užívána jako obydlí či nikoli, musí být provedena v souladu s právními předpisy, resp. v souladu s vydaným povolením stavebního úřadu a s projektovou dokumentací stavby, přičemž ke zjištění její legálnosti jsou vlastníci stavby (zde stěžovatelé) povinni poskytnout stavebnímu úřadu součinnost. Oprávnění zaměstnanců stavebních úřadů vstupovat na cizí pozemky a do cizích staveb podle § 172 stavebního zákona představuje legitimní opatření k zajištění ochrany veřejných zájmů chráněných stavebním zákonem. K těmto účelům slouží také oprávnění stavebních úřadů nařizovat kontrolní prohlídky v rámci jejich dozorové činnosti ve smyslu § 132 a násl. stavebního zákona. K obsahu doplnění kasační stížnosti žalovaný připomněl, že Nejvyšší správní soud by měl rozhodovat podle stavu věci, který zde byl dán ke dni vydání rozhodnutí správních orgánů, nikoli vycházet z listin učiněných následně. Z tohoto důvodu se proto žalovaný domníval, že k doplnění kasační stížnosti by nemělo být přihlédnuto.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[11] V projednávané věci jsou předmětem soudního přezkumu rozhodnutí o uložení pořádkových pokut stěžovatelům za to, že ztížili postup stavebního úřadu, neboť znemožnili provedení místních šetření a kontrolní prohlídky (které byly nařizeny na den 21. června 2016 od 12.30 hod. do 14.00 hod.), čímž znemožnili oprávněným úředním osobám stavebního úřadu vstup na pozemky a do stavby rodinného domu. Pořádkové pokuty byly stěžovatelům uloženy podle § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, podle kterého *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 znemožňuje oprávněné úřední osobě nebo osobě jí přízvané vstup na svůj pozemek nebo stavbu*. Podle odst. 3 téhož ustanovení stavebního zákona se při ukládání pořádkové pokuty postupuje podle ustanovení správního řádu o pořádkové pokutě.

[12] Nejvyšší správní soud pokládá za vhodné na tomto místě nejprve připomenout relevantní právní úpravu týkající se dozorové činnosti stavebních úřadů, včetně pravomocí, jimiž stavební úřad v této souvislosti disponuje.

[13] Ustanovení § 132 odst. 1 stavebního zákona upravuje, že *stavební 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*. V souladu s § 132 odst. 2 stavebního zákona je stavební úřad oprávněn ve veřejném zájmu provádět kontrolní prohlídky stavby. Veřejným zájmem se dle odst. 3 téhož ustanovení zákona 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.

[14] Podle § 133 odst. 1 stavebního zákona *stavební 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.*

[15] Z výše citovaného ustanovení je zřejmé, že stavební zákon upravuje obligatorní důvody pro provedení kontrolní prohlídky (prohlídka rozestavěné stavby ve fázi uvedené v podmínkách stavebního povolení, v plánu kontrolních prohlídek stavby, před vydáním kolaudačního souhlasu, ad.), ale také důvody fakultativní. Stavební úřad tak může za účelem efektivního výkonu stavebního dozoru provést kontrolní prohlídku i v případě odstraňované stavby, nebo je-li to potřebné pro plnění jeho úkolů vyplývajících ze stavebního zákona. Vedle situací, kdy provedení kontrolní prohlídky stavebnímu úřadu povinně ukládá zákon, tak mohou nastat situace, kdy je nezbytné kontrolní prohlídku provést pro řádný výkon působnosti stavebního úřadu, tj. kdy je to (slovy zákona) potřebné pro plnění jeho úkolů. Může se tak např. jednat o kontrolní prohlídky prováděné za účelem ověření dokumentace skutečného provedení stavby, pro zjištění stavebně technického stavu stavby a souvisejících skutečností rozhodných pro stanovení konkrétních podmínek povolení odstranění stavby nebo pro nařízení jejího odstranění. Rovněž se může jednat o případy, kdy stavební úřad v rámci své úřední činnosti zjistí nezbytnost prošetření stavu konkrétní stavby nebo prováděné stavební činnosti, nebo kdy je tato potřeba vyvolána vnějšími podněty (v daném případě se jednalo o podněty souseda stěžovatelů – Ing. L. Ž.), na které je stavební úřad povinen v rámci výkonu své činnosti reagovat.

[16] Podle § 154 odst. 1 písm. c) stavebního zákona *je vlastník stavby povinen umožnit kontrolní prohlídku stavby, a pokud tomu nebrání vážné důvody, této prohlídce se zúčastnit.* Nejvyšší správní soud k této povinnosti vlastníka již v rozsudku ze dne 17. srpna 2011 č. j. 9 As 38/2011 - 83 vyslovil, že „*vlastník stavby může svou neúčast při kontrolní prohlídce z vážných důvodů omluvit a svou povinnost umožnit zpřístupnění kontrolované stavby zajistit také tím, že k tomuto úkonu zmocní jinou osobu. Pokud by objektivně nebylo možno ve stanoveném termínu zajistit přístup na stavbu samotným vlastníkem stavby, ani by nebylo možno k tomuto úkonu zajistit zmocnění jiné osoby, pak je nutno, aby stěžovatel (vlastník stavby) tuto skutečnost včas a s uvedením akceptovatelných důvodů správnímu orgánu sdělil. Při nedosažení součinnosti ze strany vlastníka by pak stavební úřad mohl za splnění stanovených podmínek postupovat podle § 172 stavebního zákona, případně podle § 173 téhož zákona“.* Ačkoli se citované rozhodnutí věnuje pouze institutu kontrolní prohlídky, krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku příléhavě odůvodnil, proč jsou závěry citovaného rozhodnutí plně přenositelné také na institut místního šetření, resp. ohledání na místě.

[17] Vstupy na pozemky a do staveb stavební zákon dále podrobněji upravuje v § 172, dle jehož odst. 1 platí, že *pověřený zaměstnanec stavebního úřadu, pokud plní úkoly podle tohoto zákona, je oprávněn vstupovat na cizí pozemky, stavby a do staveb s vědomím jejich vlastníků při*

a) *zjišťování stavu stavby a pozemku;*

b) *opatřování důkazů a dalších podkladů pro vydání správního rozhodnutí nebo opatření.*

[18] Na základě všech výše uvedených skutečností je tedy zřejmé, že institut kontrolní prohlídky a místního šetření (resp. ohledání na místě) slouží stavebnímu úřadu jako nástroj k náležitému ověření stavu na místě samém, včetně ověření toho, zda dochází k porušování stavebního zákona či nikoli. Tyto instituty představují legitimní opatření stavebního úřadu k zajištění ochrany veřejných zájmů chráněných stavebním zákonem. Stěžovatelé přitom

pokračování

v této souvislosti po celou dobu řízení namítali, že nařízení místních šetření a kontrolní prohlídky bylo v daném případě projevem šikany a svévole ze strany stavebního úřadu, neboť skutkový stav byl již v minulosti dostatečně zjištěn, a tedy další provádění místních šetření či kontrolní prohlídky bylo v projednávané věci nadbytečné.

[19] Důvodnost takto uplatněné námitky krajský soud posuzoval na základě obsahu vyžádaných správních spisů dokumentujících samotný průběh konkrétních správních řízení (o odstranění staveb). Zjistil-li by soud v této souvislosti, že procesní úkony stavebního úřadu, které vedly k následnému uložení pořádkových pokut, byly projevem svévole ze strany stavebního úřadu, bylo by to nepochybně důvodem pro jejich zrušení (spočíval-li by šikanózní charakter např. v nadužívání těchto institutů bez objektivně existujícího legitimního veřejného zájmu, nařizování procesních úkonů na blíže nespecifikovanou dobu či ve vztahu k blíže nespecifikovaným nemovitostem apod.).

[20] Na základě podrobného popisu relevantních částí spisové dokumentace – učiněného krajským soudem pod body 43. až 45. odůvodnění napadeného rozsudku, na které Nejvyšší správní soud na tomto místě pro stručnost odkazuje – se Nejvyšší správní soud po ověření obsahu spisové dokumentace ztotožňuje s provedeným hodnocením krajského soudu, že nařízení tří místních šetření a jedné kontrolní prohlídky nemělo v přezkoumávané věci znaky šikanózního či nepřiměřeného postupu stavebního úřadu, který by byl v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů a s principy dobré správy. V případě všech čtyř posuzovaných staveb byly procesní úkony stavebního úřadu zahájeny z podnětu souseda stěžovatelů, z nichž vyplynuly skutečnosti nasvědčující podezření z nedodržování požadavků stavebního zákona. Nelze-li (ne)důvodnost podaného podnětu posoudit na první pohled tzv. „od stolu“, bylo logické, že stavební úřad přistoupil k ověření důvodnosti podnětů náležitým zjištěním skutkového stavu přímo na místě samém. V projednávané věci přitom ve třech případech (u staveb *betonového oplocení, dřevěné stavby a stavebních úprav*) došlo k zahájení řízení o odstranění stavby, tudíž se podané podněty ukázaly být dostatečně důvodnými pro navazující procesní kroky stavebního úřadu. Ve dvou z případů (u stavby *betonového oplocení a dřevěné stavby*) byla sice následně rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění staveb zrušena žalovaným, avšak stavební úřad byl v dalším řízení zavázán jednak k náležité specifikaci staveb, jednak ke zjištění skutkového stavu, o němž nebudou důvodné pochybnosti. Tomuto požadavku stavební úřad nepochybně nemohl dostát (i s ohledem na délku doby uplynulé od vydání rozhodnutí) bez nutnosti ověření aktuální situace staveb na místě samém. V případě stavby *betonového oplocení* byla po zrušovacím rozhodnutí žalovaného ze dne 7. listopadu 2014 nařízena dvě místní šetření (na den 2. dubna 2015 a poté na den 21. června 2016, jehož znemožnění bylo jedním z důvodů pro uložení pořádkových pokut), avšak ani jednoho z nich se stěžovatelé neúčastnili. V případě *dřevěné stavby* bylo po zrušovacím rozhodnutí žalovaného ze dne 19. listopadu 2015 nařízeno jedno místní šetření (na den 21. června 2016, jehož znemožnění bylo důvodem pro uložení pořádkových pokut), kterého se stěžovatelé taktéž nezúčastnili. V řízení ve věci *stavebních úprav* rodinného domu (sklepového prostoru a vysunutí venkovního pláště v zahradní části rodinného domu) sice bylo konáno vícero kontrolních prohlídek, avšak dělo se tak z důvodu podávání navazujících podnětů souseda stěžovatelů. I v tomto případě se stavební úřad po zahájení řízení o odstranění stavby pokoušel ověřovat skutečný stav nařízením místního šetření (dne 9. června 2015), při němž mu nebyl umožněn vstup (alespoň jedné z oprávněných úředních osob). Následovaly proto další dva termíny (na 30. července 2015 a 21. června 2016), kterých se však nikdo ze stěžovatelů nezúčastnil. V případě stavby *půdní vestavby* rodinného domu byly nařízeny dvě kontrolní prohlídky (první na den 25. srpna 2015 a další na den 21. června 2016), na které se stěžovatelé nedostavili a součinnost stavebnímu úřadu rovněž neposkytli.

[21] Ve shodě se závěry krajského soudu proto Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou argumentaci stěžovatelů, že by za dané procesní situace byl již skutkový stav v jednotlivých řízeních dostatečně zjištěn a zdokumentován, případně že by k jeho zjištění postačovalo provedení kontrol toliko z jiného místa či pozemku bez nutnosti zpřístupnění pozemků či stavby ze strany stěžovatelů. Stěžovatele jako vlastníky dotčených nemovitostí zavazovala v tomto ohledu povinnost obsažená v již výše citovaném § 154 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, dle kterého je vlastník stavby povinen umožnit kontrolní prohlídku stavby, a pokud tomu nebrání vážné důvody, je povinen se této prohlídce zúčastnit. Právní úprava tak sice připouští, že se v případě prokázání existence vážných důvodů vlastník stavby nemusí kontrolní prohlídce osobně účastnit, avšak i v takovém případě je třeba splnit druhou z povinností, tj. vstup na pozemek nebo stavbu stavebnímu úřadu umožnit (shodně srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. prosince 2009 č. j. 2 As 57/2009 - 62). V souzení věci přitom nařízení místních šetření a kontrolní prohlídky představovalo legitimní prostředek k ověření skutečného stavu staveb (které bylo ve veřejném zájmu s ohledem na ověření skutečnosti, zda stavby odpovídají stavu souladnému se stavebním zákonem, resp. zda se v průběhu uplynulého času jejich stav nezměnil) při současném respektování zásady přiměřenosti zásahů veřejné moci. Jednotlivé procesní úkony byly naplánovány v časové návaznosti (v půlhodinových rozestupech) a z pohledu vhodnosti, délky a rozsahu se nepochybně jednalo o úkony přiměřené. Pokud se týká jejich vyšší četnosti, na kterou stěžovatelé rovněž v kasační stížnosti poukazovali, nelze v dané věci odhlížet od skutečnosti, že stavební úřad v průběhu času zjišťoval stav celkem čtyř různých staveb realizovaných stěžovateli bez vědomí stavebního úřadu, přičemž u tří z nich podané podněty vedly k zahájení řízení o odstranění stavby.

[22] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 69/2009 - 53 ze dne 31. března 2010 je účelem uložení pořádkové pokuty „*především zajištění efektivního (hladkého a nerušeného) průběhu řízení a zabránění průtahům či jiným problémům, které během 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*“ (shodně srovnej též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. února 2011 č. j. 4 As 22/2010 - 54). Uložení pořádkové pokuty je tak prostředkem k tomu, aby jiné – vlastní řízení – mohlo řádně proběhnout a dospět ke konci (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. července 2008 č. j. 8 Afs 40/2007 - 49, č. 1703/2008 Sb. NSS). V daném případě bylo obsahem předloženého spisového materiálu prokázáno, že stěžovatelé neposkytnutím potřebné součinnosti naplnili skutkovou podstatu pořádkového deliktu dle § 173 stavebního zákona dopadajícího na situace, kdy se povinná osoba nechová tak, jak jí stavební zákon ukládá, čímž závažným způsobem ztěžuje postup stavebního úřadu v řízení nebo provedení kontrolní prohlídky (zde tím, že stěžovatelé svým přístupem oprávněným úředním osobám stavebního úřadu znemožnili vstup na pozemky a do stavby za účelem náležitého zjištění skutkového stavu věci). K přijetí těchto závěrů přitom nebylo nutno v soudním řízení doplňovat dokazování výslechy svědků (požadovaných stěžovateli); a krajský soud se proto nedopustil namítané vady řízení, pokud navržené výslechy svědků pro nadbytečnost k důkazu neprováděl.

[23] K námitce stěžovatelů, dle které čím vyšší zásah do práv (rovněž do čl. 12 odst. 3 Listiny základních práv a svobod), tím je zásadnější, aby takový zásah byl řádně odůvodněn a byla pečlivě zvážena jeho nutnost a účelnost, Nejvyšší správní soud uvádí, že i tomuto požadavku krajský soud v souzené věci dostal. Odůvodněním limitů zásahů do práva na nedotknutelnost obydlí, včetně jeho přiměřenosti a účelnosti s ohledem na konkrétní okolnosti tohoto případu, se krajský soud (inspirován nálezem Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 2/17) věnoval pod body 58. až 60. napadeného rozsudku. Vzhledem k tomu, že věcnou správnost těchto závěrů stěžovatelé

pokračování

v kasační stížnosti konkrétně nezpochybnili, Nejvyšší správní soud se hodnocením správnosti a zákonnosti těchto závěrů nemohl ve své rozhodovací činnosti blíže zabývat.

[24] Stran nesprávného posouzení namítané podjatosti pracovníků správního orgánu, kterou v konkrétních řízeních vedených se stěžovateli uplatnila vlastním jménem dcera stěžovatelů L. L., je nutno konstatovat, že takto uplatněná námitka podjatosti nebyla v souzené věci relevantní, neboť nebyla ve smyslu § 14 odst. 2 správního řádu uplatněna účastníkem řízení (dcera stěžovatelů nebyla účastníkem ani jednoho z vedených správních řízení). Krajský soud proto nebyl povinen posuzovat důvodnost souvisejících žalobních námitek, zda dceři stěžovatelů bylo usnesení o námitce podjatosti řádně doručeno, zda o námitce podjatosti byla oprávněna rozhodnout tajemnice Městského úřadu Napajedla, zda nevědomost a nejistota stěžovatelů o tom, zda některá z osob stavebního úřadu nebude s ohledem na takto uplatněnou námitku vyloučena pro podjatost, představovala legitimní důvod pro odepření součinnosti stěžovatelů a zda v důsledku odlišného přístupu stavebního úřadu došlo k porušení zásady legitimního očekávání, neboť v řízení, v němž jako stavebník vystupovala starostka města Napajedla, se stavební úřad pro podjatost vyloučil, avšak v případě dcery stěžovatelů, která je opoziční zastupitelkou, tak neučinil. Pokud se krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku těmito námitkami zabýval a věcně je vypořádal, činil tak nad rámec rozhodovacích důvodů, bez vlivu jejich hodnocení na zákonnost vydaného rozhodnutí. Z tohoto důvodu proto k věcnému přezkumu závěrů krajského soudu Nejvyšší správní soud nepřistoupil.

[25] Uplatnili-li stěžovatelé v této souvislosti v doplnění kasační stížnosti nové skutkové okolnosti spočívající ve vydání usnesení Městského úřadu Napajedla ze dne 17. května 2019 zn. 2746/2019/MěÚ, jímž byl vedoucí stavebního úřadu Ing. L. Č. pro podjatost vyloučen z projednání a rozhodnutí konkrétních správních řízení vedených se stěžovateli jako účastníky, je zjevné, že tyto okolnosti nastaly až poté, kdy byl vydán napadený rozsudek krajského soudu. Ve smyslu § 109 odst. 5 s. ř. s. k nim proto Nejvyšší správní soud nemohl přihlížet.

[26] K námitkám stěžovatelů směřujícím přímo proti vlastním (meritorním) řízením vedeným ve věcech sporných staveb, Nejvyšší správní soud uvádí, že tyto námitky nemohly být v daném případě přezkoumávány, neboť předmět řízení představovaly pořádkové pokuty, které byly stěžovatelům uloženy.

[27] V samotném závěru Nejvyšší správní soud pokládá za nutné apelovat na stěžovatele, aby úroveň vzájemných jednání, a to nejen v rámci sousedských vztahů, ale zejména ve vztahu ke správním úřadům, byla v budoucnu odrazem respektu, slušnosti a zdvořilosti a nejednalo se o nedůstojné výpady a urážlivé a útočné projevy namířené vůči pracovníkům správních orgánů; a zároveň aby stěžovatelé dbali o to, že vzájemná komunikace probíhající se správními orgány v řízeních, v nichž jsou stěžovatelé účastníci, bude do budoucna vedena toliko ve věcné a nikoli osobní rovině.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Na základě výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[29] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatelé neměli ve věci úspěch a žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti nevznikly, Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že stěžovatelé a) a b) nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 9. října 2019

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu