



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobců: **a) Ing. M. L., b) M. L.**, zastoupeni Mgr. Alicí Kubíčkovou, LL.M., advokátkou se sídlem Za Poříčskou bránou 375/22, Praha, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, v řízení o kasační stížnosti žalobců a), b) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 3. 2019, č. j. 29 A 120/2018 – 68,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobci a) a b) jsou manželé a vlastníci rodinného domu č. p. X na pozemku st. p. X v k. ú. X

[2] Městský úřad Napajedla, odbor stavební úřad (dále jen „stavební úřad“) vydal dne 3. 4. 2018 rozhodnutí, č. j. SÚ/2018/1700/S, kterým žalobci a) uložil pořádkovou pokutu ve výši 8000 Kč dle § 173 odst. 1 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v rozhodném znění (dále jen „stavební zákon“), v návaznosti na § 58 a § 62 odst. 3 až 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), jelikož závažným způsobem opakovaně ztížil dne 6. 3. 2018 provedení kontrolní prohlídky stavby „*stavební úpravy rodinného domu č.p. X – půdní vestavba*“, tím, že znemožnil vstup oprávněným úředním osobám do výše uvedené stavby.

[3] Rozhodnutím ze stejného dne, č. j. SÚ/2018/1701/S, stavební úřad uložil žalobkyni b) pořádkovou pokutu ve výši 8000 Kč dle stejných zákonných ustanovení jako v případě žalobce a), jelikož žalobkyně b) rovněž závažným způsobem opakovaně ztížila provedení výše specifikované kontrolní prohlídky, a tím znemožnila vstup oprávněným úředním osobám do stavby žalobců.

[4] K odvolání žalobců žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 6. 2018, č. j. KUZL 31279/2018 a č. j. KUZL 39033/2018, změnil výrokovou část napadených rozhodnutí v části výše uložené pořádkové pokuty; oběma žalobcům snížil pokuty na částku 2000 Kč, a ve zbytku rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Důvodem pro tento postup byla skutečnost, že žalobci nakonec učinili kroky, díky kterým stavební úřad zjistil veškeré údaje týkající se půdní vestavby rodinného domu č. p. X na pozemku st. p. X v k. ú. X, a to na kontrolní prohlídce konané dne 15. 5. 2018.

[5] Žalobci podali každý jednotlivě žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), jež usnesením ze dne 12. 2. 2019, č. j. 29 A 120/2018 - 32, žaloby spojil ke společnému řízení; žaloby zamítl. Krajský soud nepřisvědčil námitce nedostatečně odůvodněné výzvy stavebního úřadu; po provedené rekapitulaci správního spisu zdůraznil, že v posuzovaném případě byla ve věci půdní vestavby nařízena již několikátá kontrolní prohlídka, přičemž již dříve byla žalobcům (dvakrát) z obdobných důvodů uložena pořádková pokuta. Dle názoru krajského soudu proto žalobcům musel být záměr stavebního úřadu v dané věci dostatečně zřetelně známý; na druhou stranu soud připustil, že odůvodnění výzvy mohlo být z hlediska právní jistoty a legitimního očekávání jejich adresátů podrobnější a důslednější. V tomto kontextu soud upozornil na § 132 odst. 5 stavebního zákona, s tím, aby i v případě nařizování kontrolních prohlídek bylo jednoznačně zřejmé, který legitimní účel (veřejný zájem) kontrolní prohlídka sleduje. Navzdory uvedeným výhradám však krajský soud uzavřel, že v daném případě žalobcům muselo být zřejmé, na jakém základě bude kontrolní prohlídka prováděna a co za součinnost bude ze strany stavebního úřadu očekáváno/požadováno. Navíc z kontextu toho, že se jednalo o kontrolu *půdní vestavby*, dle soudu vyplynulo, že nepostačí pouhá kontrola oken zvenčí z ulice – ostatně to podporuje i příslušné poučení o oprávněních stavebního úřadu, které je na výzvě uvedené. Nadto stavební úřad oba žalobce informoval sdělením ze dne 18. 8. 2015 (a ze dne 2. 1. 2018) o úmyslu kontrolní prohlídku provést a zároveň i o důvodu, pro který bude tato prohlídka nařízena. Vzhledem k tomu, že je úkolem správních orgánů prověřovat důvodnost podnětů, které nejsou objektivně zcela nesmyslné, soud neshledal nařízení kontrolní prohlídky za projev libovůle stavebního úřadu.

[6] K oprávnění uložit pořádkovou pokutu odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 18. 12. 2009, č. j. 2 As 57/2009 - 62, a ze dne 23. 2. 2011, č. j. 4 As 22/2010 - 54), s tím, že k uložení pořádkové pokuty došlo na základě naplnění skutkové podstaty uvedené v § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, jelikož žalobci znemožnili oprávněné úřední osobě dne 6. 3. 2018 vstup na svůj pozemek nebo stavbu. Krajský soud vzal na základě obsahu spisu zjištěný skutkový stav za nesporný. Provedenou úvahu žalovaného stran snížení pokuty označil za přiměřenou, a to i s ohledem na procesně-deliktní recidivu žalobců.

[7] Ve vztahu k uplatněné námitce podjatosti krajský soud upozornil na znění § 14 odst. 2 správního řádu vzhledem k tomu, že kontrolní prohlídka nebyla prováděna v rámci vedeného stavebního řízení, neexistovali dosud účastníci řízení, kteří by tuto námitku byli oprávněni vznést.

[8] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností. Krajskému soudu vytýkají nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř.“)].

[9] Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že byli správními rozhodnutími zkráceni na svých právech, a považují je za protiprávní. Za zcela zásadní považují dva žalobní důvody, u kterých dle názoru stěžovatelů dospěl soud k mylnému právnímu výkladu, což vedlo k nesprávnosti rozhodnutí.

pokračování

[10] V první řadě stěžovatelé zcela zásadně nesouhlasí s vypořádáním námitky podjatosti; není logické, aby pro možnost obrany proti konkrétní osobě vykonávající veřejnou moc byl v rámci jednoho právního předpisu takto diametrálně rozdílný přístup. Výkon kontrolní prohlídky bez zahájení správního řízení je zcela zásadním zásahem do práv stavebníků, resp. možných budoucích účastníků řízení. Jakýkoliv stavební úřad v rámci tohoto aktu realizuje své veřejnoprávní oprávnění, omezuje nějakým způsobem osoby, které jsou povinné mu z důvodu výkonu veřejné moci poskytovat součinnost. Oprávnění stavebního úřadu jsou v zásadě shodná jak v případě, kdy je kontrolní prohlídka krokem v rámci správního řízení, tak tehdy, kdy správní řízení zahájeno není. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že striktně formálním výkladem § 14 odst. 2 správního řádu dochází k zásahu do jejich zaručených práv a svobod.

[11] Stěžovatelé rovněž uvádějí, že soud zcela rezignoval na posouzení situace, kdy úřední osoba, o jejíž nepodjatosti nebylo dosud rozhodnuto, koná jménem správního orgánu kroky proti osobám, které proti ní podaly námitku podjatosti. Stěžovatelé se obávají, že pokud by přistoupili na právní závěry soudu, pak by to fakticky znamenalo, že podání námitky podjatosti by nemuselo mít žádný význam, neboť oprávněné úřední osoby by jednaly mimo správní řízení, případně v jiných správních řízeních. Tento postup je závadný a podkopává zcela zásadním způsobem důvěru mezi stěžovateli a žalovaným a je důvodem pro odmítnutí poskytnutí součinnosti, neboť „integrita“ osoby, která má zájem vstoupit jako oprávněná úřední osoba do rodinné domácnosti stěžovatelů byla z jejich pohledu zpochybněna. K vypořádání námitky podjatosti došlo až 10 (deset) dnů po vykonání kontrolní prohlídky.

[12] Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že krajský soud chybně vyhodnotil jak povědomí stěžovatelů o důvodech kontrolní prohlídky, tak i závažnost zásahu do práv a do ústavně zaručených práv a svobod stěžovatelů. Na výslovný dotaz, co je předmětem kontrolní prohlídky, obdrželi stěžovatelé dne 18. 8. 2015 sdělení stavebního úřadu, č. j. SÚ/20154438/S, ve kterém bylo jasně uvedeno, že „*stavební úřad obdržel podnět Ing. L. Ž. týkající se oznámení provádění nových střešních oken na RD č.p. X*“. Stěžovatelé tedy na základě tohoto sdělení usuzovali (a to až do 18. 4. 2018), že předmětem kontrolní prohlídky je úprava střešních oken, která byla stavebnímu úřadu řádně ohlášena. Nadto nebyli stěžovatelé s textem podnětu Ing. L. Ž. seznámeni, vycházeli tedy výhradně z parafráze použité stavebním úřadem.

[13] Stěžovatelé dále připomínají, že dne 15. 5. 2018 umožnili jako výraz vstřícnosti provedení předmětné kontrolní prohlídky, poté, co stavební úřad dne 18. 4. 2018 během jednání se zástupcem stěžovatelů dostatečně vysvětlil účel a záměr a plánovaný rozsah kontrolní prohlídky, což bylo také písemně potvrzeno v rámci zápisu z jednání.

[14] Stěžovatelé opakovaně tvrdí, že došlo k situaci, kdy byli pouze na základě odkazu na pojem půdní vestavba a odkazu na ustanovení právních předpisů vyzváni k tomu, aby vpustili oprávněné úřední osoby do své domácnosti. Přitom je zcela zřejmé s odkazem na § 132 odst. 5 stavebního zákona, který lze na danou situaci analogicky aplikovat, že stavební úřad měl odůvodnit konkrétní veřejný zájem, který zásah (kontrolní prohlídku) vyžaduje. Stavební úřad však na uvedené zcela rezignoval a požadoval po stěžovatelích, aby si veřejný zájem s ohledem na „předchozí skutečnosti“ domysleli; takový postup však není správný a nemůže být podkladem pro poskytování součinnosti. Neposkytnutí součinnosti rovněž nemůže být podkladem pro vydání správních rozhodnutí. Soud v této záležitosti chyboval, neboť nevzal v potaz intenzitu zásahu. Čím vyšší zásah do práv (v daném případě rovněž do čl. 12 odst. 3 Listiny základních práv a svobod) tím zásadnější je, aby takový zásah byl ze strany orgánů veřejné moci řádně odůvodněn.

[15] Přípisem ze dne 10. 6. 2019 stěžovatelé doplnili podanou kasační stížnost o nové skutečnosti, ke kterým došlo v mezidobí od podání kasační stížnosti. Dne 22. 5. 2019 bylo stěžovateli a) doručeno usnesení Městského úřadu Napajedla, Oddělení tajemníka ze dne 17. 5. 2019 č. j. 2746/2019/MěÚ (dále též jako „usnesení“), kterým bylo rozhodnuto o podjatosti Ing. L. Č. a jeho vyloučení z projednávání a rozhodování v řízeních aktuálně vedených stavebním úřadem, kde jsou stěžovatelé účastníky. Na základě uvedeného pak došlo k vydání usnesení Krajského úřadu Zlínského kraje, Odboru územního plánování a stavebního řádu, Oddělení stavebního řádu ze dne 3. června 2019 č. j. KUZL 36351/2019, kterým bylo rozhodnuto o změně příslušnosti správního orgánu tak, že řízeními vedenými stavebním úřadem se pověřuje Městský úřad Otrokovice, odbor stavebního úřadu. V usnesení jsou pak uvedeny důvody, pro které byl Ing. Č. shledán podjatým. Stěžovatelé upozorňují na skutečnost, že ačkoliv ve vylicení skutečností zakládajících podjatost jsou zmíněny skutečnosti ze dne 16. 4. 2019, v usnesení je výslovně uvedeno: „*Negativní vztah mezi Ing. L. Č. a účastníky řízení manželé L., je dán zejména průběhem vedení správních řízení, a to s ohledem na útočné, vulgární a urážlivé projevy ze strany manželům L., příp. jejich dcery, na adresu Ing. L. Č.*“ Stěžovatelé upozorňují na to, že negativní vztah na straně Ing. L. Č. byl shledán z „*průběhu vedení správních řízení*“, tj. z důvodu dlouhodobějšího. S ohledem na výše uvedené je z odůvodnění usnesení zřejmé, že negativní vztah Ing. L. Č. ke stěžovatelům je dlouhodobější rázu; optikou usnesení jsou tak zpochybněna všechna předchozí rozhodnutí o nepodjatosti v rámci správních řízení předcházejících vydání napadeného rozhodnutí. Závěry krajského soudu jsou tak v příkrém rozporu s nově objevenou skutečností a je třeba ji vzít do úvahy při rozhodování o podané kasační stížnosti.

[16] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti k uplatněné námitce stran podjatosti uvádí, že je mu z úřední činnosti známo, že stavební úřad v minulosti rozhodoval o námitkách podjatosti oprávněných úředních osob uplatněných stěžovateli, přičemž nikdy nebylo rozhodováno ve vztahu k postupu stavebního úřadu ve věci půdní vestavby rodinného domu stěžovatelů. Žalovaný připomíná znění § 14 odst. 2 správního řádu a dodává, že postup stavebního úřadu ve věci půdní vestavby rodinného domu č. p. X na pozemku st. p. X v k. ú. X není správním řízením, neboť stavebnímu úřadu je (resp. až do 15. 5. 2018 byl) ze strany stěžovatelů a případně dalších osob opakovaně znemožňován vstup do stavby výše uvedeného rodinného domu v rámci kontrolních prohlídek, na základě jejichž výsledku by teprve mohl stavební úřad stanovit, zda přistoupí k zahájení správního řízení z moci úřední či nikoli.

[17] K výzvam stavebního úřadu žalovaný uvádí, že stavební úřad např. ve výzvě ze dne 8. 2. 2018 uvedl, že hodlá provést kontrolní prohlídku ve věci stavby „*Stavební úpravy rodinného domu č.p. X – půdní vestavba*“ na pozemku st. p. X v k. ú. X (dále také jen „*půdní vestavba*“). Již z názvu stavebního záměru uváděného stavebním úřadem je zřejmé, že stavební úřad hodlá provést kontrolní prohlídku v půdním prostoru rodinného domu, tj. v prostoru nacházejícím se pod střechou zmiňovaného objektu. Za půdní vestavbu lze považovat změnu dokončené stavby rodinného domu, při které jsou v půdním prostoru rodinného domu nově zřízeny obytné místnosti. Dle sdělení stavebního úřadu ze dne 18. 8. 2015 činí stavební úřad úkony ve věci půdní vestavby z důvodu podnětu pana Ing. L. Ž. týkajícího se nově vybudovaných střešních oken. V souvislosti s podnětem na provedení kontrolní prohlídky, který může být způsobit k zahájení řízení o odstranění stavby ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, je nutno prověřit, zda v rámci půdní vestavby neproběhly i další změny dokončené stavby, pro jejichž provedení bylo nutno předchozí vydání rozhodnutí nebo jiného úkonu stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem. Žalovaný poukazuje na § 3 správního řádu, z něhož vyplývá, že správní orgán (tj. i stavební úřad) postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, přičemž má-li stavební úřad zjistit, zda je či není v případě půdní vestavby nutno zahájit řízení o odstranění stavby (anebo resp. řízení o uvedení stavby do původního stavu), je nutné, aby byly stavebnímu úřadu k vyslovení takového závěru známy všechny relevantní

pokračování

skutečnosti, tj. i poznatky z interiéru prostoru. Navíc s ohledem na vybudování střešních oken lze důvodně předpokládat, že tato okna byla vybudována z důvodu vzniku nových obytných místností ve výše uvedeném rodinném domě. Tento závěr odůvodňuje i skutečnost, že dle protokolu z kontrolní prohlídky konané dne 15. 5. 2018 je půdní vestavba určena k bydlení, přičemž dispoziční řešení půdní vestavby je obývací pokoj s kuchyní, pokoj, ložnice, WC a koupelna. S ohledem na výše uvedené žalovaný konstatuje, že stavební úřad postupoval správně, projevil-li vůli vstoupit do stavby rodinného domu stěžovatelů, přičemž pokud mu byla možnost vstupu do zmiňované stavby odepírána, postupoval správně, když tuto situaci řešil ukládáním pořádkových pokut. Žalovaný souhlasí s úvahami krajského soudu a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost pro nedůvodnost zamítl.

[18] Podáním ze dne 3. 7. 2020 stěžovatelé doplnili kasační stížnost o rekapitulaci činnosti stavebního úřadu v řízeních vedených se stěžovateli a vyjádřili nesouhlas s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, č. j. 6 As 87/2019 – 34, vydaným v obdobné věci.

[19] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelé jsou v řízení zastoupeni advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti kasační stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[20] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů a dospěl k názoru, že kasační stížnost není důvodná.

[21] Ze správního a soudního spisu soud zjistil, že stavební úřad obdržel dne 29. 7. 2015 podnět Ing. Ž. s informací o provedení osazení dalších oken na domě stěžovatelů s dotazem, zda stěžovatelé neučinili nějaká nová podání (např. změnu užívání stavby). Stavební úřad stanovil první kontrolní prohlídku ve věci na termín 25. 8. 2015, přičemž bylo dále uvedeno, že stavebníci (stěžovatelé) předloží doklady k provedení půdní vestavby. Prohlídky dne 25. 8. 2015 se stěžovatelé neúčastnili. V průběhu dalších tří let následovaly četné další výzvy k účasti na kontrolní prohlídce; za neúčast stěžovatelů na kontrolní prohlídce dne 21. 6. 2016 jim byla uložena první pořádková pokuta, proti níž stěžovatelé brojili žalobami u krajského soudu, spojenými pod sp. zn. 29 A 11/2017. Kasační stížnost proti zamítavému rozsudku krajského soudu shledal Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 9. 10. 2019, č. j. 6 As 87/2019 – 34, nedůvodnou.

[22] Další prohlídky byly naplánovány na 4. 10. 2016 a 9. 2. 2017, z obou se stěžovatelé omluvili. Stavební úřad odmítl žádost o odročení prohlídky a za znemožnění vstupu na pozemek a stavbu v termínu 9. 2. 2017 byla stěžovatelům uložena druhá pořádková pokuta, proti níž podal stěžovatel a) žalobu ke krajskému soudu, jenž ji rozsudkem ze dne 20. 3. 2019, č. j. 29 A 183/2017 - 64, jako nedůvodnou zamítl.

[23] Další prohlídky byly naplánovány na termín 4. 4. 2017 a 27. 7. 2017, přičemž se jich bez omluvy nikdo neúčastnil. Příští termín kontrolní prohlídky byl svolán na den 9. 1. 2018, nicméně došlo k jeho zrušení z důvodu nemoci oprávněné úřední osoby. Stavební úřad ve sdělení ze dne 2. 1. 2018 upozornil, že na prohlídce trvá, jelikož není bezpředmětná, a upozornil na práva a povinnosti stěžovatelů. Výzvou ze dne 8. 2. 2018 vyzval stavební úřad stěžovatele jako vlastníky podle § 133 odst. 4 stavebního zákona k účasti na kontrolní prohlídce dne 6. 3. 2018. Stavební úřad ve výzvě uvedl, že prohlídka bude provedena na stavbě „*stavební úpravy rodinného domu čp. X – půdní vestavba*“ na pozemku stěžovatelů, a zároveň stěžovatele poučil o možnosti uložení

pořádkové pokuty podle § 173 odst. 1 stavebního zákona, jakož i o povinnostech vlastníka stavby a oprávněných úředních osob podle stavebního zákona.

[24] Podle protokolu o kontrole ze dne 6. 3. 2018, sp. zn. SÚ/2018/4438-2015/S, se kontrolní prohlídka zúčastnil právní zástupce stěžovatelů, který odůvodnil nevpustění oprávněných úředních osob zejména nedostatečným zdůvodněním výzvy; konání prohlídky označil za nadbytečné.

[25] Další kontrolní prohlídka se měla dle výzvy ze dne 12. 3. 2018 konat dne 24. 4. 2018; stěžovatel však požádal o změnu termínu prohlídky z důvodu služební cesty mimo Českou republiku. Stavební úřad žádosti vyhověl a změnil termín konání prohlídky na 15. 5. 2018; tato kontrolní prohlídka řádně proběhla, přičemž bylo zjištěno, že půdní vestavba je určena k bydlení.

[26] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že předmětem přezkumu je rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty stěžovatelům za to, že závažným způsobem opakovaně ztížili provedení kontrolní prohlídky stavby dne 6. 3. 2018 a znemožnili tím stavebnímu úřadu kontrolní prohlídku v daném termínu provést. Současně Nejvyšší správní soud připomíná, že již rozhodoval obdobnou věc se stejnými stěžovateli ve zmiňovaném rozsudku ze dne 9. 10. 2019, č. j. 6 As 87/2019 – 34; od závěrů, k nimž v uvedeném rozhodnutí Nejvyšší správní soud dospěl, neshledal důvodu se odchýlit.

[27] Podle § 132 odst. 2 písm. a) stavebního zákona „(s)tavební úřad je oprávněn ve veřejném zájmu provádět kontrolní prohlídky stavby“.

[28] 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“ (pozn. - zvýraznění provedl Nejvyšší správní soud).

[29] Z uvedeného vyplývá, že stavební zákon upravuje jednak obligatorní důvody provedení kontrolní prohlídky (prohlídka rozestavěné stavby, prohlídka stavby, která má být odstraněna), jednak fakultativní důvody (§ 133 odst. 1 stavebního zákona *in fine*). Stavební úřad tak může za účelem efektivního výkonu stavebního dozoru provést kontrolní prohlídku také tehdy, kdy je to potřebné pro plnění jeho úkolů vyplývajících ze stavebního zákona. Uvážení stavebního úřadu, kdy je potřebné kontrolní prohlídku provést, je omezeno požadavkem veřejného zájmu na kontrolní prohlídce, který je specifikován v § 132 odst. 3 stavebního zákona jako „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 neobrožovala 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.“

[30] V posuzované věci byla výzva stavebního úřadu ze dne 8. 2. 2018 odůvodněna jako výzva ke kontrolní prohlídce stavebních úprav rodinného domu stěžovatelů – půdní vestavby. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že odůvodnění výzvy mohlo být podrobnější. Na druhou stranu není možné na případ stěžovatelů nahlížet pouze izolovaně, ale také v kontextu souvisejících skutečností. Z provedené rekapitulace spisu vyplývá, že stěžovatelům byla nyní

pokračování

již potřeby uložena pořádková pokuta ve věci půdní vestavby, čemuž předcházela řada výzev ke kontrolní prohlídce. Stěžovatelům tak již byl v dané věci záměr stavebního úřadu dostatečně známý. Zároveň, s ohledem na znění § 132 odst. 1 stavebního zákona, jenž stavebním úřadům ukládá vykonávat 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, lze konstatovat, že je důvodem ke kontrolní prohlídce i situace, 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 podnět Ing. Ž.), na které je stavební úřad povinen v rámci výkonu své činnosti reagovat.

[31] Stavebnímu úřadu slouží jako nástroj k náležitému ověření stavu na místě samém, včetně ověření toho, zda dochází k porušování stavebního zákona či nikoli, institut kontrolní prohlídky. Tento institut představuje legitimní opatření stavebního úřadu k zajištění ochrany veřejných zájmů chráněných stavebním zákonem. Tomu odpovídá povinnost vlastníka stavby umožnit kontrolní prohlídku stavby, a pokud tomu nebrání vážné důvody, této prohlídce se zúčastnit [§ 154 odst. 1 písm. c) stavebního zákona]. Nejvyšší správní soud k této povinnosti již v rozsudku ze dne 17. 8. 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*“.

[32] 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. Podle § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona „*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 přízvaně vstup na svůj pozemek nebo stavbu*“.

[33] Právní úprava v citovaném § 154 odst. 1 písm. c) stavebního zákona sice připouští, že se v případě prokázání existence vážných důvodů vlastníkem stavby nemusí kontrolní prohlídka osobně účastnit, avšak i v takovém případě je třeba splnit druhou z povinností, tj. umožnit vstup na pozemek nebo stavbu stavebnímu úřadu (shodně srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2009, č. j. 2 As 57/2009 - 62).

[34] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 69/2009 – 53, 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*“. Uložení pořádkové pokuty je tak prostředkem k tomu, aby jiné – vlastní řízení – mohlo řádně proběhnout a dospět ke konci. V daném případě bylo obsahem předloženého spisového materiálu prokázáno, že stěžovatelé svým jednáním naplnili skutkovou podstatu deliktu dle § 173 odst. 1 písm. a) 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.

[35] Nejvyšší správní soud se po ověření obsahu spisové dokumentace ztotožňuje s provedeným hodnocením krajského soudu. Nařízení kontrolní prohlídky nemělo v přezkoumávané věci znaky nepřiměřeného postupu stavebního úřadu, který by byl v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů. Z podnětu, který stavební úřad obdržel, vyplynuly skutečnosti nasvědčující podezření z nedodržování požadavků stavebního zákona; bylo proto zcela legitimní, že stavební úřad přistoupil k ověření důvodnosti podnětu náležitým zjištěním skutkového stavu přímo na místě samém. V projednávané věci se přitom podaný podnět ukázal být dostatečně důvodným pro navazující procesní kroky stavebního úřadu.

[36] Nejvyšší správní soud se věcně nezabýval ani námitkou týkající se zpřístupnění stavby ve druhém náhradním termínu dne 15. 5. 2018. Jak bylo uvedeno výše, předmětem nyní posuzované věci je uložení pořádkové pokuty za to, že stěžovatelé závažným způsobem opakovaně ztížili provedení kontrolní prohlídky stavby dne 6. 3. 2018 a znemožnili tím stavebnímu úřadu kontrolní prohlídku provést.

[37] Stran posouzení namítané podjatosti pracovníků stavebního úřadu Nejvyšší správní soud považuje za nutné závěry krajského soudu korigovat. Z § 14 odst. 2 správního řádu v rozhodném znění se sice podává, že námitku podjatosti může podat účastník řízení. Z uvedeného však nelze bez dalšího dovodit, že by námitka podjatosti byla vyloučena v případech, kdy formalizované správní řízení není vedeno. Pouze s tímto argumentem nelze možnost podat námitku podjatosti vyloučit. Námitku podjatosti lze uplatnit proti jakémukoli postupu či úkonu správního orgánu, resp. jeho úřední osobě. Stěžovatelé tak mohli učinit za předpokladu, že by tuto námitku vznesli do protokolu na místě samém. V daném případě však stěžovatelé samotnou prohlídku – tedy úkon přičitatelný úřední osobě, jejíž podjatosti by namítali, neumožnili. Ve věci je však podstatné, že stěžovatelé mohou (což také učinili) námitku podjatosti učinit v následném řízení, které bylo v návaznosti na provedenou prohlídku zahájeno. Nesprávný závěr krajského soudu v této otázce však nemohl mít vliv na samotné uložení pořádkové pokuty, neboť fakt, že stěžovatelé neposkytli v daný okamžik potřebnou součinnost, není sporný.

[38] Uplatnili-li stěžovatelé v doplnění kasační stížnosti nové skutkové okolnosti spočívající ve vydání usnesení ze dne 17. 5. 2019, kterým bylo rozhodnuto o podjatosti Ing. L. Č. a jeho vyloučení z projednávání a rozhodování v řízeních aktuálně vedených stavebním úřadem, kde jsou stěžovatelé 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.

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

[40] Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod, pro který by měl rozsudek krajského soudu zrušit. Krajský soud se věcí stěžovatelů řádně zabýval, přezkoumatelným způsobem se vypořádal s relevantními žalobními námitkami, přitom nikterak nevybočil ze zákona ani z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost proto ze shora uvedených důvodů podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[41] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovanému, jemuž by dle pravidla úspěchu právo na náhradu nákladů

pokračování

řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. listopadu 2020

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu