



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Michaely Bejčkové a Sylvie Šiškeové v právní věci žalobce: **Ing. M. Š.**, zast. JUDr. Ing. Tomášem Jiroutem, advokátem se sídlem Západní 255/31, Praha 6 – Střešovice, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5 – Smíchov, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 2. 2018, čj. 007273/2018/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 2. 10. 2020, čj. 43 A 24/2018-54,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Jádrem tohoto sporu je zákonnost pořádkové pokuty, kterou stavební úřad uložil žalobci, neboť se opakovaně a bez dostatečné omluvy nedostavil ke kontrolní prohlídce dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

[2] Městský úřad ve Slaném (stavební úřad) opakovaně vyzýval žalobce, aby se účastnil kontrolní prohlídky ve věci napojení splaškové kanalizace z bytové jednotky č. X na dešťový svod v domě na adrese Ž. X, S. (výzvy ze dne 26. 4. 2017, ze dne 16. 5. 2017 a ze dne 26. 5. 2017). Žalobce se vždy omluvil. Dle stavebního úřadu omluvy nebyly náležitě odůvodněny. Rozhodnutím ze dne 29. 6. 2017 stavební úřad uložil žalobci pořádkovou pokutu ve výši 2 500 Kč. K odvolání žalovaný toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání, neboť rozhodnutí nebylo dostatečně odůvodněno. Stavební úřad novým rozhodnutím ze dne 4. 12. 2017 žalobci opět uložil pořádkovou pokutu ve stejné výši. Žalobce se znovu odvolal. Výše označeným rozhodnutím tentokrát žalovaný odvolání zamítl. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalobu, kterou krajský soud zamítl. Soud se neztotožnil s žádnou z námitek, kterými žalobce zpochybňoval uložení pořádkové pokuty.

[3] Rozsudek krajského soudu žalobce (stěžovatel) napadl kasační stížností. Stěžovatel coby autorizovaný inspektor s dlouholetou praxí polemizuje takřka se všemi závěry správních orgánů a krajského soudu. Uvádí, že stavební úřad provedl na střeše sporného domu kontrolní prohlídku stavebnětechnického stavu potrubí odpadních vod, avšak nezjistil, že by stavba byla provedena v rozporu s předpisy platnými v době jejího provedení, ani že by došlo k ohrožení života, zdraví, bezpečnosti nebo životního prostředí. Řízení měl tedy zastavit. Místo toho se stavební úřad rozhodl kontrolní prohlídku zopakovat a stěžovatele k ní přizval. Stěžovatel se z účasti na této prohlídce opakovaně omluvil. Ostatně kontrolní prohlídka domovního potrubí odpadních vod není úkonem, do kterého by měl jakkoliv zasahovat stavební úřad. Kontrolní prohlídky domovního potrubí odpadních vod provádějí jejich vlastníci na vlastní náklady bez účasti stavebního úřadu. Nadto kontrolní prohlídka na střeše výškového objektu je činnost vystavující fyzickou osobu zvýšenému ohrožení života nebo poškození zdraví. Konečně kontrolní prohlídka již byla vykonána a nebylo co nového zjistit. Krajský soud se nezabýval podstatnými otázkami, mj. stěžovatel není vlastníkem domovního potrubí, a tedy ho stavební úřad vůbec nemohl přizvat ke kontrolní prohlídce. Domovní potrubí nepodléhá stavebnímu povolení ani ohlášení. Kontrolní prohlídku lze provést pouze z revizních bodů v suterénu a dále na střeše domu. Kontrolní prohlídky provádějí revizní technici placení vlastníkem nemovitosti, nikoliv stavební úřad.

[4] Žalovaný navrhnul kasační stížnost zamítnout. Stěžovatel mu v replice oponuje.

[5] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti NSS posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Ze správního spisu vyplynulo, že dne 11. 4. 2017 stavební úřad obdržel podnět Společenství domu č. p. X ve S. ve věci napojení cizího potrubí splaškové kanalizace z bytové jednotky č. X na dešťový svod objektu. Společenství k podnětu přiložilo odborné vyjádření společnosti DEKPROJEKT, jehož zpracovatel uvedl, že zjistil napojení cizího externího potrubí, které je pravděpodobně splaškového charakteru, na dešťový svod. Potrubí je napojeno v úrovni bytu v posledním podlaží, a to neodborně bez použití odbočné připojovací tvarovky, takže hrozí netěsnost potrubí. Dne 26. 4. 2017 svolal stavební úřad kontrolní prohlídku na **16. 5. 2017** a k účasti na ní vyzval vlastníky bytové jednotky č. X (Ing. U. a stěžovatele). Stěžovatel se omluvil z účasti na kontrolní prohlídce, jelikož je objednan k lékaři. Nadto prý kontrolní prohlídku nelze provést, jelikož neexistuje žádná rozestavěná stavba, která by měla souvislost s bytem č. X. Dne 9. 5. 2017 obdržel stavební úřad plnou moc Ing. U. udělenou stěžovateli. Stavební úřad zaslal dne 16. 5. 2017 stěžovateli výzvu k účasti na kontrolní prohlídce na den **6. 6. 2017**. I z ní se stěžovatel omluvil z blíže nespecifikovaných pracovních důvodů. Dodal, že mu není zřejmé, jakých úkolů stavebního úřadu by se mělo provedení kontrolní prohlídky týkat, a že není osobou, která by se takové prohlídky měla účastnit. Stavební úřad pak 26. 5. 2017 zaslal opakovanou výzvu k účasti na kontrolní prohlídce na **13. 6. 2017**. Z ní se stěžovatel rovněž omluvil s tím, že v dané lokalitě žádná samostatná splašková kanalizace není, nelze provádět kontrolní prohlídku neexistující stavby. Všechny výzvy obsahovaly poučení o možnosti uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč.

[8] Dne 13. 6. 2017 stavební úřad vykonal kontrolní prohlídku, ke které se stěžovatel nedostavil. Stavební úřad tak získal jen fotografie nízké kvality ze střechy domu, na nichž není vidět zaústění potrubí do dešťového svodu.

pokračování

[9] Stavební úřad dne 29. 6. 2017 rozhodl o pořádkové pokutě z důvodu *neúčasti stěžovatele na kontrolní prohlídce bez náležité omluvy*. Toto rozhodnutí žalovaný zrušil. Stavební úřad v dalším řízení vydal nové rozhodnutí, kterým uložil stěžovateli pořádkovou pokutu ve výši 2 500 Kč. V odůvodnění uvedl, že stěžovatel svou neúčastí brání stavebnímu úřadu zjistit skutečný stav věci. Umístění tvarovky může zúžit profil dešťového svodu. To by mohlo mít za následek nedostatečně plynulé odvodnění střechy. V důsledku toho hrozí vznik škody na majetku. Stěžovatel svou neúčastí řádně neomluvil, pouhá tvrzení typu „z pracovních důvodů“ nebo „kontrolní prohlídku nelze technicky provést“ nelze považovat za náležitou omluvu. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, které žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Námitka, že v lokalitě se žádná splašková kanalizace nenachází, je dle žalovaného bezpředmětná, protože předmětem kontrolní prohlídky je nepovolený svod do dešťové kanalizace. Přiložené fotografie prokazují, že v posledním patře domu bylo neoprávněně napojeno potrubí do dešťového svodu. Podle výšky a směrové orientace nepovolené přípojky do dešťového svodu bytového domu č. p. X se s vysokou pravděpodobností jedná o potrubí z bytu stěžovatele. Tato skutečnost opravňuje stavební úřad k provedení kontrolní prohlídky. Nepodstatná je námitka, že prohlídku nelze provést: proveditelnost prohlídky je záležitost stavebního úřadu, který prohlídku opakovaně svolal. Stěžovatel neúčastí na kontrolní prohlídce znemožnil stavebnímu úřadu zjistit přesný stav dešťového svodu v domě. Přes poučení o právních důsledcích zmaření kontrolní prohlídky opakovaně bránil přesnému zjištění, ze kterého bytu bylo provedeno nepovolené napojení do dešťového svodu. Ani v jednom případě řádně nedoložil důvody své neúčasti.

[10] Stěžejní otázkou v nynější věci je, zda stavební úřad za výše popsaných okolností mohl svolat kontrolní prohlídku a zda stěžovateli – pro jeho neúčast na ní – mohl uložit pořádkovou pokutu dle § 173 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

[11] NSS úvodem zdůrazňuje, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný. Krajský soud nemusel nutně volit cestu vypořádání se s každým dílčím žalobním tvrzením, ale proti žalobě mohl postavit vlastní právní názor, v jehož konkurenci žalobní body jako celek neobstojí, což učinil v bodu 19 až 25 napadeného rozsudku (srov. např. rozsudek ze dne 11. 6. 2015, čj. 10 Afs 18/2015-48, *MPM Invest*, bod 34).

[12] K výtce, že krajský soud neprovedl důkaz protokolem z kontrolní prohlídky, přestože na něj odkazuje, lze stěžovatele upozornit, že obsahem správního spisu, tzn. i písemnostmi, které jsou v něm obsaženy jako podklady pro rozhodování správního soudu, se nedokazuje (rozsudky ze dne 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS, *ECOPLAST*; nebo ze dne 29. 6. 2011, čj. 7 As 68/2011-75, *Česká televize*). Proto krajský soud při jednání nemusel provádět zvlášť důkaz protokolem o kontrolní prohlídce.

Předpoklady provedení kontrolní prohlídky

[13] Podle § 132 odst. 2 písm. a) stavebního zákona je stavební úřad *oprávněn ve veřejném zájmu provádět kontrolní prohlídky stavby*. Dle § 132 odst. 3 stavebního zákona se veřejným zájmem rozumí mj. požadavek, aby

- 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] Stavební úřad může provést kontrolní prohlídku *v případech, kdy je to pro plnění úkolů stavebního řádu potřebné* (§ 133 odst. 1 stavebního zákona). 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.*

[15] V některých situacích stavební úřad kontrolní prohlídku musí provést, v jiných je kontrolní prohlídka jeho fakultativním nástrojem (podrobně např. rozsudek ze dne 7. 6. 2018, čj. 1 As 27/2018-28, bod 29). U tzv. fakultativní kontrolní prohlídky má stavební úřad vskutku velmi široký prostor k úvaze, zda kontrolní prohlídku provede, či nikoliv. Měřítkem zákonnosti je existence veřejného zájmu, který stavební zákon ve vztahu ke kontrolní prohlídce konkretizuje v § 132 odst. 3. Stěžovatel krajskému soudu nesprávně vytýká, že nespécifikoval, jaký veřejný zájem měla sledovat kontrolní prohlídka, ke které byl přizván. Krajský soud ovšem v bodě 21 rozsudku veřejný zájem označil [shora cit. § 132 odst. 3 písm. c), d) a e) stavebního zákona].

[16] Krajský soud v bodě 19 napadeného rozsudku správně odkázal na rozsudek ze dne 24. 7. 2019, čj. 2 As 5/2018-35, bod 26 a násl. Dle něj stavební úřad provádí kontrolní prohlídky jak na stavbách rozestavěných, tak i na stavbách, které jsou již léta dokončeny, jak je tomu i v nynějším případě. Účelem takové kontrolní prohlídky je porovnání současného stavu stavby s vydanými povoleními či ověřenou projektovou dokumentací (např. již cit. rozsudek 1 As 27/2018, bod 30). V této fázi rozhodně nezáleží na tom, zda stavba byla povolena v režimu „starého“ stavebního zákona, a nelze ji poměřovat „novými“ normami v oblasti stavebního práva, jak tvrdošjně tvrdí stěžovatel. Kontrolní prohlídka slouží pouze k zjištění skutkového stavu, jako podklad (eventuálně) vedeného řízení dle stavebního zákona.

[17] Kontrolní prohlídku lze ostatně nařídít, i pokud prozatím neběží žádné řízení. Taková prohlídka totiž slouží stavebnímu úřadu k tomu, aby se seznámil se skutkovým stavem a teprve pak zhodnotil, zda zahájí řízení. Na tom nic nemění stěžovatelův vágní odkaz na § 103 odst. 1 písm. c) a d) stavebního zákona ani polemika s judikaturou, na kterou odkazuje bod 23 napadeného rozsudku, ani komplex výtek vůči posudku DEKPROJEKT, který byl pouhou přílohou podnětu podaného společenstvím domu. Naopak je třeba souhlasit s krajským soudem, že stavební úřad nemusí mít předem jistotu, kdo je vlastníkem stavby (či jejího příslušenství), dokonce nemusí být předem jisté, zda je kontrolovaný objekt stavbou (podrobněji bod 20 napadeného rozsudku). V některých případech může stavební úřad tyto otázky zodpovědět právě až na základě zjištění učiněných během kontrolní prohlídky. Proto je legitimní a současně rozumné, aby stavební úřad mohl k účasti na kontrolní prohlídce stavby vyzvat osobu, o které se *důvodně domnívá*, že je vlastníkem stavby, resp. že sporná část či příslušenství stavby (zde přepojení splaškové kanalizace na svod dešťové vody) souvisí právě se stavbou, kterou osoba užívá. Postačí i domněnka, že osoba stavbu či její část jako fakticky užívá, což NSS dovodil za pomoci rozšiřujícího výkladu § 154 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. V případě opačného výkladu by stavební úřad nikdy nemohl nařídít a provést kontrolní prohlídku chátrající stavby, k níž se vlastník nehlásí, kterou však současně fakticky užívají jiné osoby.

[18] Není pravda, že by se v rozhodnutí správních orgánů neobjevil závěr ukazující na potřebu kontrolní prohlídky (dle stavebního úřadu „*možné zúžení profilu dešťového svodu [způsobené umístěním tvarovky] by mohlo mít za následek mj. nedostatečně plynulé odvodnění střechy [...] a v důsledku toho brozí vznik škod na majetku*“, viz s. 2 rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 4. 12. 2017). Právě uvedeným závěrem stavební úřad ukázal potřebu kontrolní prohlídky provést a současně osvědčil veřejný zájem na provedení této kontrolní prohlídky. Povzdechy stěžovatele, že se s tímto závěrem již vypořádal, jelikož „*napojení potrubí bez tvarovek je naprosto standardním řešením*“, jsou zcela mimoběžné.

[19] Kasační námitka, že napojení splaškové vody na dešťovou kanalizaci je občanskoprávní věcí, do níž stavební orgán nemůže zasahovat, je nepřipustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Ze stejného důvodu (§ 104 odst. 4 s. ř. s.) je nepřipustný komplex námitek, že kontrolní prohlídky vnitřních

pokračování

rozvodů provádějí revizní technici placení vlastníkem stavby, a tedy stavební úřad není oprávněn zjišťovat stav těchto rozvodů.

Zákonnost pořádkové pokuty

[20] Stavební úřad tedy nepochybil, pokud stěžovatele vyzval, ať se účastní kontrolní prohlídky, jejímž účelem bylo zjistit, zda (domnělá) přípojka splaškové vody na dešťový svod vede z jeho bytové jednotky. Odlišnou otázkou je, zda mu stavební úřad mohl uložit pořádkovou pokutu za neúčast na kontrolních prohlídkách, z nichž se stěžovatel opakovaně omlouval.

[21] Stavební úřad může uložit pořádkovou pokutu do 50 000 Kč tomu, kdo závažným způsobem ztěžuje provedení kontrolní prohlídky tím, že se na výzvu stavebního úřadu nezúčastní kontrolní prohlídky, ač je k tomu podle tohoto zákona povinen [§ 173 odst. 1 písm. b) stavebního zákona]. Podmínky hypotézy této normy jsou v nynějším případě dány.

[22] **Za prvé**, stěžovatel závažným způsobem ztěžil provedení kontrolní prohlídky, a to navzdory tomu, že stavební úřad kontrolní prohlídku dne 13. 6. 2017 provedl. Z důvodu neúčasti stěžovatele ovšem tato kontrolní prohlídka „neprospěla“ zjištění skutkového stavu v potřebném rozsahu (blíže bod [7] shora). Právě za účelem lepšího zjištění skutkového stavu byla zapotřebí účast stěžovatele u kontrolní prohlídky. Stavební úřad by rezignoval na své úkoly, pokud by za této situace řízení zastavil (právě toho se chybně domáhá stěžovatel). NSS se v tom shoduje se závěry krajského soudu (bod 23 napadeného rozsudku). Stavební úřad může též za pomoci pořádkové pokuty dále vynucovat účast stěžovatele na kontrolní prohlídce. Pro posouzení nynější věci je bezvýznamný argument, že stavební úřad stěžovatele v této fázi řízení nevyzýval ke zpřístupnění bytové jednotky č. 40, jejímž je spoluvlastníkem.

[23] **Za druhé**, stěžovatel se na výzvu stavebního úřadu nezúčastnil kontrolní prohlídky, ač k tomu byl podle stavebního zákona povinen. Nutno zdůraznit, že stavební úřad postupoval velmi vstřícně, pokud za daných okolností kontrolní prohlídku nařizoval opakovaně. Stěžovatel se mu třikrát omluvil, ani jednu z těchto omluv ovšem nelze akceptovat (poprvé to bylo pro nedoložené lékařské prohlídky, podruhé z nespecifikovaných pracovních důvodů a potřetí proto, že kontrolní prohlídku „nelze technicky provést“). Stejně jak první dvě omluvy není přípustná ani třetí omluva (správně bod 24 napadeného rozsudku). Omluvu, která spočívá v tvrzení, že kontrolní prohlídku nelze provést, nemohl stavební úřad akceptovat. Stěžovatel se takovou spekulací nemohl úspěšně bránit provedení prohlídky. Na tom nic nemění ani související výmluvy, že k potrubí odpadních vod stěžovatel nemá přístup, že kontrolní prohlídku lze provést pouze z revizních bodů či ze střechy, kde by mu hrozilo nebezpečí pádu, apod.

[24] Stěžovatelova obrana, že on se žádné kontrolní prohlídky nemusí účastnit, jelikož není vlastníkem „přípojky“, „potrubí“ ani „jednotné kanalizace“, nehraje v otázce kontrolní prohlídky žádnou roli. Jak již vysvětlil krajský soud v bodě 25 rozsudku, tyto námitky mohou hrát roli v případném dalším řízení podle stavebního zákona, bude-li ohledně sporného potrubí takové řízení vedeno. Totéž platí vůči výtce, podle níž provedení kontrolní prohlídky brání skutečnost, že napojení splaškové vody není samostatnou stavbou, ale jejím příslušenstvím.

[25] NSS se shoduje s krajským soudem, že stěžovatel vede argumentaci v „začarovaném kruhu“, jehož jediným účelem je znemožnit stavebnímu úřadu na místě zjistit skutkový stav věci. Tedy ověřit, zda napojení splaškové vody skutečně existuje, jak je provedeno, případně z jakého bytu v domě odvádí splaškovou kanalizaci. Jen na okraj NSS podotýká, že stavební úřad logicky nevyzýval k účasti na kontrolní prohlídce všechny vlastníky bytových jednotek v nižších patrech bytového domu, neboť (údajně) napojení splaškové kanalizace na svod dešťové vody se nachází v úrovni bytu v posledním podlaží.

[26] Lichá je námitka, že správní orgány se nevypořádaly se závěry prvního rozhodnutí žalovaného, tedy nevysvětlily, jak stěžovatel závažně ztěžoval úřední postup stavebního úřadu (NSS připomíná, že první rozhodnutí o pořádkové pokutě žalovaný zrušil, jelikož nebylo dostatečně odůvodněno). Stěžovatelem poptávané části odůvodnění „nové“ pořádkové pokuty lze nalézt na s. 2 rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 4. 12. 2017 a na s. 2 a 3 rozhodnutí žalovaného.

[27] Za daných okolností proto mohl stavební úřad uložit stěžovateli pořádkovou pokutu [§ 173 odst. 1 písm. b) stavebního zákona]. NSS proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[28] O náhradě nákladů řízení NSS rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 10. února 2021

Zdeněk Kühn
předseda senátu