



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Jana Ferfeckého a Mgr. Aleše Sabola ve věci

žalobce: **Ing. J. R.**
bytem X
zastoupený advokátem Mgr. Jurajem Koprdu
sídlem Konopišťská 1153/6, Praha 10

proti
žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**
sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 1. 2019, č. j. MHMP 82785/2019

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se **nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 20 (dále jen „**správní orgán I. stupně**“) ze dne 26. 10. 2018, č. j. MCP20 018263/2018/OVUR/Ja (dále jen „**prvostupňové rozhodnutí**“).

2. Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce shledán vinným z přestupku podle § 178 odst. 2 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**stavební zákon**“), kterého se z nedbalosti dopustil tím, že prokazatelně v období od 10. 5. 2018 do 12. 7. 2018 na pozemcích parc. č. X a X v k. ú. H. P. v ulici M, P. – H. P., prováděl v rozporu s § 104 stavebního zákona bez souhlasu stavebního úřadu novou stavbu rodinného domu (rovněž jen „**stavba**“).
3. Dále byl žalobce shledán vinným z přestupku podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona, kterého se úmyslně dopustil tím, že neuposlechl výzvu stavebního úřadu podle § 134 odst. 4 stavebního zákona ze dne 1. 6. 2018, č. j. MCP20 010158/2018/OVUR/Ja, k bezodkladnému zastavení prací na stavbě rodinného domu na výše uvedených pozemcích, neboť po převzetí výzvy k bezodkladnému zastavení prací prokazatelně mezi 8. 6. 2018 a 12. 7. 2018 pokračoval v provádění prací na výše uvedené stavbě, tj. nad základovou deskou provedl hrubou stavbu 1. NP a podkroví – nosnou konstrukci stěn a krovů, zastřešení včetně krytiny a osazení výplní u většiny otvorů.
4. Za spáchání výše uvedených přestupků byla žalobci podle § 35 písm. b), § 41 odst. 1 a § 46 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o odpovědnosti za přestupky**“) a § 178 odst. 3 písm. d) stavebního zákona uložena pokuta ve výši 50 000 Kč.

II. Napadené rozhodnutí

5. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zrekapituloval průběh správního řízení. Uvedl, že správní orgán I. stupně vykonal dne 31. 5. 2018 ohledání stavby, kterého se účastnil i žalobce. Správní orgán zjistil, že na místě stávající stavby stojí podkladová deska nové stavby, která měla být prováděna bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu, což bylo zaneseno do protokolu z ústního jednání a ohledání č. j. MCP20 009987/2018/OVUR/Ja. Dle vyjádření žalobce byla stavba zahájena dne 10. 5. 2018. Dne 1. 6. 2018 vydal správní orgán I. stupně výzvu č. j. MCP20 010158/2018/OVUR/Ja podle § 134 odst. 4 stavebního zákona k bezodkladnému zastavení prací na uvedené stavbě, kterou žalobce převzal dne 7. 6. 2018.
6. Následně provedl správní orgán I. stupně kontrolní prohlídky na místě. Dle protokolu z kontrolní prohlídky ze dne 12. 6. 2018 byla provedena dřevěná konstrukce zdí 1. NP. Samotné prohlídky se žalobce neúčastnil. Dle protokolu z kontrolní prohlídky ze dne 19. 6. 2018 stavba pokročila oproti předchozí prohlídce ze dne 12. 6. 2018. Hrubá stavba 1. NP byla prakticky dokončena a podkroví mělo provedenou nosnou konstrukci. Prohlídky se žalobce opět neúčastnil. Z úředního záznamu ze dne 12. 7. 2018 o kontrolní prohlídce provedené z veřejného prostranství bylo zjištěno, že stavba dále pokročila, byla opatřena střechou, zateplením a výplní oken a dveří. Dle úředního záznamu ze dne 31. 7. 2018 byla téhož dne provedena z veřejného prostranství další kontrolní prohlídka, přičemž bylo zjištěno, že stavba je již zastřešena a opatřena venkovními omítkami. Ani těchto prohlídek se žalobce neúčastnil. Ke všem protokolům a úředním záznamům o kontrolních prohlídkách je doložena fotodokumentace.
7. Jelikož měl žalobce provádět novou stavbu bez souhlasu stavebního úřadu a pokračovat v provádění prací, vydal správní orgán I. stupně příkaz ze dne 4. 7. 2018, jímž shledal žalobce vinným z přestupku podle § 178 odst. 2 písm. a) stavebního zákona a podle § 178 odst. 2 písm. j) stejného zákona. Proti příkazu podal žalobce odpor. Dne 28. 8. 2018 proběhlo ústní jednání ve věci, přičemž zástupce žalobce uvedl, že žalobce trvá na svém osobním výslechu. Další ústní jednání proběhlo dne 18. 10. 2018, kde žalobce uvedl, že nesouhlasí s tím, že došlo k naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona, neboť skutkový stav byl zjištěn na základě místních prohlídek z veřejného prostranství, na které nebyl žalobce nikdy přizván. Porušení povinnosti kladené za vinu mu tak nemohlo být prokázáno. Nicméně, žalobce se doznal k jednání podle § 178 odst. 2 písm. a) stavebního zákona a navrhnul, aby mu byla uložena

přiměřená sankce v rozsahu 25 000 Kč. Dále dodal, že jako otec má vyživovací povinnost ke svým třem nezletilým dětem.

8. Správní orgán I. stupně vydal následně výše uvedení prvostupňové rozhodnutí, kterým byl žalobce shledán vinným ze dvou shora popsáných přestupků.
9. Dle správního orgánu I. stupně si žalobce výzvu podle § 134 odst. 4 stavebního zákona prokazatelně převzal dne 7. 6. 2018. Rovněž bylo prokázáno, že žalobce pokračoval ve stavbě i po datu doručení této výzvy. Tato skutečnost vyplývá z výše uvedených kontrolních prohlídek. Dle správního orgánu I. stupně je kontrolní prohlídka speciálním kontrolním nástrojem stavebního úřadu na základě § 133 stavebního zákona. Správní orgán nejedná podle § 54 správního řádu, dle kterého má vlastník nebo uživatel věci právo účastnit se ohledání na místě. Institut kontrolní prohlídky takové právo výslovně nezakládá. V daném případě bylo možné zjistit i pouhým pozorováním z přílehlé veřejně přístupné komunikace, že je stavba prováděna bez příslušného rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním úřadem. Správní orgán tak shledal, že žalobce v daném případě jednal z vědomé nedbalosti. V případě přestupku podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona pak bylo jednání žalobce spáchané v úmyslu nepřímém, jelikož si žalobce převzal výzvu, dle níž byl vyzván k bezodkladnému zastavení prací.
10. V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalobce vznášel obdobné námitky jako v podané žalobě specifikované níže. Žalovaný v první řadě uvedl, že se ztotožnil s prvostupňovým rozhodnutím, uloženou sankci ve výši 50 000 Kč hodnotil jako dostatečně výchovnou, avšak ne likvidační.
11. K odvolací námitce týkající se porušení § 36 odst. 3 správního řádu žalovaný uvedl, že dle protokolu o ústním jednání byl žalobce se všemi skutečnostmi a důkazy, které správní orgán I. stupně vedly k vydání prvostupňového rozhodnutí, seznámen při ústním jednání, po kterém nebyly do spisu doplněny žádné další důkazy. Protokoly z kontrolních prohlídek jsou součástí spisu a na ostatní zjištění je odkazováno v protokolu o ústním jednání. Žalobce pouze nebyl samostatně upozorněn a vyzván před vydáním rozhodnutí, aby se vyjádřil k podkladům.
12. K namítané nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů žalovaný uvedl, že správní orgán I. stupně použil jako důkazy protokoly z kontrolních prohlídek včetně fotodokumentace a žalobcem podepsanou výzvu stavebního úřadu ze dne 1. 6. 2018 k bezodkladnému zastavení prací. Dle žalovaného jsou tyto důkazy pro rozhodnutí dostačující. Ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí jsou uvedeny všechny náležitosti podle § 68 odst. 2 správního řádu.
13. Žalovaný dal za pravdu žalobci v tom, že správní orgán I. stupně nedoručil žalobci vyznění o konání kontrolních prohlídek ve dnech 12. 6. a 19. 6. 2018 podle § 51 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“). Dle žalovaného kontrolní prohlídky následovaly po vydání výzvy k bezodkladnému zastavení prací a sloužily pouze k ověření, zda žalobce tuto výzvu splnil, či nikoliv. Při žádné z kontrolních prohlídek nevstoupili pracovníci správního orgánu I. stupně na pozemek žalobce, neboť ke zjištění, že výzva nebyla splněna a práce na stavbě pokračují, stačil pohled z chodníku přílehlého ke stavebnímu pozemku. První kontrolní prohlídka dne 31. 5. 2018 se žalobce účastnil osobně, čtvrté kontrolní prohlídka dne 30. 8. 2018 se účastnil jeho zástupce. Ke zjištění, že žalobce nerespektoval výzvu ze dne 1. 6. 2018, by přitom stačilo pouze vykonání kontrolních prohlídek dne 31. 5. 2018 a 30. 8. 2018.
14. Žalovaný proto odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

III. Žaloba

15. Žalobce namítal nezákonnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.
16. V první řadě žalobce namítal, že došlo k porušení § 36 odst. 3 správního řádu, neboť mu nebylo umožněno vyjádřit se k podkladům napadeného rozhodnutí před jeho vydáním. S touto

skutečností se dle žalobce žalovaný nijak nevypořádal a jeho námitky nijak nerefletoval. Žalobce uvedl, že mu nebyla doručena výzva k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí, čímž bylo porušeno jeho procesní právo vyplývající z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a tím i právo na spravedlivý proces. Žalovaný zároveň podle žalobce neuvedl, o jaký protokol z ústního jednání, kde měl být upozorněn na možnost seznámení se s podklady, se jedná. Dle žalobce je prostor pro vyjádření nutné poskytnout ke všem podkladům pro rozhodnutí.

17. Uvedený vadný postup žalovaného dle žalobce způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí z důvodu jeho nesrozumitelnosti. Dle žalobce správní orgán I. stupně nepostupoval v souladu se zákonem a neumožnil žalobci uplatňovat svá práva a oprávněné zájmy a přesto bylo žalovaným prvostupňové rozhodnutí potvrzeno jako správné.
18. Dle žalobce je napadené rozhodnutí dále nepřezkoumatelné z toho důvodu, že se žalovaný nezabýval jeho námitkami ohledně absence náležitostí odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, zejména ohledně vymezení formy a způsobu dokazování a specifikace konkrétních důkazů, z nichž byla učiněna skutková zjištění. Stejně tak žalovaný neshledal jako vadný postup správního orgánu I. stupně, který učinil podkladem svého rozhodnutí skutečnosti, které vycházejí z důkazních prostředků, které byly obstarány nezákonně. Žalobce nepovažuje protokoly z kontrolních prohlídek ze dne 12. 6. 2018 a 19. 6. 2018 za řádné důkazy. Žalobce nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že ho nebylo nutné o konání kontrolních prohlídek vyrozumět, neboť následovaly po vydání výzvy k bezodkladnému zastavení prací ze dne 1. 6. 2018 a sloužily pouze k ověření, zda žalobce výzvu splnil. Dle žalobce bylo nezbytné jej informovat o termínu konání kontrolních prohlídek. Pokud správní orgán vyšel ze skutkového stavu, který byl kromě jiného zjištěn z protokolů o kontrolních prohlídkách ze dne 12. a 19. 6. 2018, které byly evidentně nezákonné, je i napadené rozhodnutí nezákonné a nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.
19. S ohledem na uvedené žalobce navrhnul, aby soud napadené rozhodnutí i prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalovaného

20. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě setrval na závěrech uvedených v napadeném rozhodnutí. Dle žalovaného nebyly v odvolacím řízení do spisu doplněny žádné další dokumenty, žalovaný vycházel pouze z obsahu spisu správního orgánu I. stupně, a proto nepovažoval za nutné aplikovat § 36 odst. 3 správního řádu. Doplnil, že protokol o ústním jednání je v napadeném rozhodnutí řádně specifikován číslem jednacím MCP20 017856/2018/OVUR/Ja.
21. Odůvodnění prvostupňového rozhodnutí považoval žalovaný za dostatečné ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu, neboť jsou v něm specifikovány všechny důkazy, z nichž správní orgán I. stupně vycházel, a jsou patrné důvody, které ho vedly k vydání prvostupňového rozhodnutí.
22. K námitce stran kontrolních prohlídek žalovaný uvedl, že sloužily pouze k ověření, zda žalobce výzvu k bezodkladnému zastavení stavebních prací splnil, či zda práce pokračují. Pracovníci správního orgánu I. stupně během nich nevstoupili na pozemek žalobce. Žalovaný zopakoval, že kontrolní prohlídky dne 31. 5. 2018 se žalobce účastnil osobně a prohlídky dne 30. 8. 2018 se zúčastnil zástupce žalobce. Ke zjištění skutečnosti, že žalobce nerespektoval výzvu k zastavení prací, by stačilo pouze vykonání těchto dvou kontrolních prohlídek.
23. Žalovaný navrhnul, aby soud žalobu zamítl.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

24. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a že splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí

a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.

25. O podané žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení na nařízení jednání sami netrvali (souhlas žalovaného byl v souladu s § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. presumován), přičemž soud neshledal potřebu provádět dokazování – ve věci bylo možné vyjít z podkladů obsažených ve správním spise, přičemž i žalobcem navrhované důkazy jsou součástí správního spisu.
26. Soud se v logice soudního přezkumu zabýval nejprve námitkou, podle níž je odůvodnění napadeného rozhodnutí nepřezkoumatelné. Správní soudy v minulosti neschetněkrát judikovaly, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006 - 63, č. 1112/2007 Sb. NSS), nevypovídá se se všemi odvolacími námitkami (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71), či neuvede důvody, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným pro nedostatek skutkových důvodů pak může být podle ustálené rozhodovací praxe rozhodnutí pro takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny. Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné. Městský soud v Praze v tomto směru pro stručnost odkazuje na závěry vyjádřené mj. v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, či ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64.
27. Popsané vady napadeného rozhodnutí soud neshledal. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, jakými úvahami se správní orgány řídily při rozhodování o tom, zda se žalobce dopustil přestupků, které jsou mu kladeny za vinu. Žalovaný se vypořádal se všemi námitkami žalobce a jasně uvedl, že považuje odůvodnění prvostupňového rozhodnutí za dostatečné. Je přitom zřejmé, z jakých podkladů správní orgán I. stupně vycházel, tedy z výzvy k bezodkladnému zastavení prací a protokolů a úředních záznamů o kontrolních prohlídkách včetně fotodokumentace. Žalovaný se rovněž vyjádřil k námitkám týkajícím se údajného porušení § 36 odst. 3 správního řádu a toho, že žalobce nebyl přizván ke kontrolním prohlídkám, přičemž svůj závěr odůvodnil. Soud proto neshledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Soud neshledal ani nesrozumitelnost napadeného rozhodnutí, neboť je naprosto zřejmé, o jaké věci bylo rozhodováno a odůvodnění odpovídá výroku napadeného rozhodnutí.
28. Následně proto soud přistoupil k posouzení žalobních námitek týkajících se vlastní zákonnosti napadeného rozhodnutí.
29. Žalobce se měl dopustit přestupku podle § 178 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, dle něž se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba jako stavebník dopustí přestupku tím, že „v rozporu s § 104 provede stavbu, terénní úpravy nebo udržovací práce bez souhlasu stavebního úřadu“ a dále

přestupku podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona, který stanoví, že se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba jako stavebník dopustí přestupku tím, že „v rozporu s § 134 odst. 4 neuposlechne výzvu nebo rozhodnutí k zastavení prací na stavbě.“

30. Žalobce v prvé řadě namítal, že byla v řízení porušena jeho procesní práva, konkrétně jeho právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu.
31. Podle § 36 odst. 3 správního řádu „(n)estanojí-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal. V případě, že podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a zážnamy, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, může se účastník, o jehož právním nároku se v řízení rozhoduje, s těmito podklady seznámit pouze v podobě, která nezmaří účel jejich utajení; není-li to možné, sdělí se takovému účastníkovi alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají. Správní orgán si předtím, než účastníkovi umožní seznámit se s podklady podle předchozí věty, vyžádá vyjádření orgánu, který tyto podklady poskytl. Nerozhoduje-li se v řízení o právním nároku účastníka, není takový účastník oprávněn seznámit se s podklady rozhodnutí, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis.“
32. Právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí patří mezi stěžejní procesní práva účastníka správního řízení, přičemž v ústavní rovině je garantováno článkem 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Smyslem procesního práva upraveného v § 36 odst. 3 správního řádu je dát účastníkovi k dispozici skutková zjištění správního orgánu, aby mohl případně poukázat na jejich nesprávnost nebo aby navrhl jejich doplnění. Důležité je, aby měl účastník řízení možnost seznámit se s podklady před vydáním rozhodnutí, neboť tím je ze strany správního orgánu signalizováno, že věc může být ukončena.
33. Právo seznámit se s podklady lze kombinovat i s jinými procesními úkony, jako například s oznámením o zahájení řízení. V rozsudku ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 - 243, 2073/2010 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl, že „není samo o sobě porušením § 36 odst. 3..., pokud správní orgán souběžně s oznámením o zahájení správního řízení stanoví jednak lhůtu, ve které lze navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy, a rovněž následnou lhůtu, ve které se účastníci mohou vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Vždy je třeba zkoumat, zda poté, kdy účastník v souladu s poučením postupoval, byl správní spis následně doplňován, či nikoli, a zda tak účastník měl faktickou možnost se s úplným správním spisem seznámit.“
34. V projednávaném případě byl žalobce v doplněném oznámení o zahájení řízení o přestupku a v předvolání k ústnímu jednání ze dne 5. 9. 2018 řádně poučen podle § 36 odst. 3 správního řádu o tom, že závěrem ústního jednání mu bude umožněno se před vydáním rozhodnutí vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Zmíněné oznámení o zahájení řízení a předvolání k ústnímu jednání bylo žalobci doručeno dne 6. 9. 2018 a jeho zástupci dne 5. 9. 2018. Následně byl na žádost žalobce termín ústního jednání změněn, přičemž žalobce byl v předvolání k ústnímu jednání ze dne 1. 10. 2018 opět poučen, že závěrem ústního jednání mu bude umožněno před vydáním rozhodnutí vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Dále byl žalobce poučen, že má možnost seznámit se s podklady rozhodnutí i mimo ústní jednání v úředních hodinách úřadu do 18. 10. 2018. Žalobce i jeho zástupce se přitom ústního jednání dne 18. 10. 2018 účastnili. Z protokolu o ústním jednání vyplývá, že se zástupce žalobce vyjádřil k protokolům o kontrolních prohlídkách, které jsou dle jeho názoru nezákonné. K jiným podkladům, konkrétně k výzvě k bezodkladnému zastavení prací, nic neuváděl. Následně bylo dokazování ukončeno a správní spis nebyl o další podklady doplňován.
35. Z uvedeného je naprosto zjevné, že žalobce se k podkladům řízení vyjádřit mohl, neboť byl na své právo výslovně upozorněn a ústního jednání se dokonce účastnil. Ostatně žalobce v podané žalobě ani nevedl, k jakým podkladům se chtěl dále vyjádřit a co konkrétně chtěl vůči podkladům namítat. Svě námitky ohledně kontrolních prohlídek na ústním jednání formuloval a správní orgán se jimi ve svém prvostupňovém rozhodnutí zabýval a stejně tak i žalovaný v napadeném rozhodnutí.

36. Soud k tomu dodává, že v přestupkovém řízení je dobou bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí, tj. dobou, kdy mezi seznámením se s podklady a vydáním rozhodnutí již není správní spis o další důkazní prostředky doplňován, typicky nařízené ústní jednání; to i přesto, že podle § 80 zákona o odpovědnosti za přestupky není nutné ústní jednání nařizováno vždy. Výkon práv upravených v § 36 odst. 3 správního řádu se tak pravidelně odehrává (může odehrávat) buď ještě před konáním ústního jednání, anebo v jeho průběhu. Jakmile je přestupek při ústním jednání v dostatečném rozsahu projednán, vydá správní orgán rozhodnutí ve věci. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2020, č. j. 10 As 127/2020 - 54). Není proto pochybením správního orgánu, pokud spojil předvolání k ústnímu jednání s poučením žalobce o právu seznámit se s podklady rozhodnutí. Žalobce byl jasně poučen o tom, že se může vyjádřit do skončení ústního jednání a případně i mimo ústní jednání během úředních hodin. Správní orgán I. stupně nemusel žalobce podle § 36 odst. 3 správního řádu poučovat ani po skončení ústního jednání, neboť skutkový stav nedoznal žádných změn (srov. již citovaný rozsudek č. j. 8 Afs 21/2009 - 243 anebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2013, č. j. 1 As 85/2013 - 51, bod 30). Rovněž žalovaný neměl povinnost jednat podle § 36 odst. 3 správního řádu, neboť nové podklady jakožto odvolací orgán nepožadoval [srov. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu].
37. Žalobce dále namítal, že protokoly z kontrolních prohlídek ze dne 12. 6. 2018 a 19. 6. 2018 nelze považovat za důkazy, které by byly získány zákonným způsobem, neboť o konání kontrolních prohlídek nebyl žalobce vyrozuměn.
38. Podle § 133 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 vyklížení 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.**“ (zvýraznění doplněno)
39. Podle § 133 odst. 4 správního řádu „*(n)a výzvu stavebního úřadu jsou podle povahy věci povinni zúčastnit se kontrolní prohlídky vedle stavebníka též projektant nebo hlavní projektant, stavbyvedoucí a osoba vykonávající stavební dozor. Ke kontrolní prohlídce stavební úřad podle potřeby přizve též dotčené orgány, autorizovaného inspektora nebo koordinátora bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, působí-li na staveništi.*“
40. V první řadě je třeba přisvědčit žalovanému, že odkaz žalobce na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, č. j. 1 As 2/2010 - 80 a ze dne 12. 1. 2012, č. j. 7 As 114/2011 - 69 není zcela příhodný. Rozsudek ze dne 10. 2. 2010, č. j. 1 As 2/2010 - 80 se týkal pořádkové pokuty podle § 173 stavebního zákona, nikoliv přestupků podle § 178 stejného zákona. V rozsudku ze dne 12. 1. 2012, č. j. 7 As 114/2011 - 69, se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda je povinností vlastníka stavby být kontrolní prohlídce přítomen. Dle závěrů Nejvyššího správního soudu má vlastník stavby povinnost umožnit kontrolní prohlídku stavby, a pokud tomu nebrání vážné důvody, této prohlídce se zúčastnit, jak vyplývá z § 154 odst. 1 písm. c) stavebního zákona.
41. Nejvyšší správní soud se v posledně uvedeném rozsudku vyjádřil k samotné povaze kontrolní prohlídky, když uvedl, že se jedná o prostředek stavebního úřadu k provádění dozoru za účelem veřejnoprávní kontroly stavební činnosti, který umožňuje stavebnímu úřadu vytvořit si úsudek o stavu kontrolované stavby, o povaze probíhajících prací a následně přijmout opatření k odstranění zjištěných nedostatků. Kontrolní prohlídka nepředstavuje prostor pro odbornou diskuzi či rozporování poznatků stavebního úřadu, nýbrž je nástrojem ke zjištění a zaznamenání skutkového stavu.
42. Nejvyšší správní soud sice dodal, že smyslem účasti vlastníka nemovitosti na kontrolní prohlídce je rovněž zajištění jeho práv jako účastníka příslušného stavebního řízení, neboť je žádoucí, aby byl prohlídce přítomen a mohl bezprostředně reagovat na úkony při ní činěné, učinil tak ale ve vztahu k jeho povinnosti umožnit kontrolní prohlídku stavby.

43. V projednávané věci nebyla kontrolní prohlídka učiněna za účelem ohledání samotné stavby v rámci stavebního řízení a zjištění případných nedostatků v jejím provádění, smyslem bylo pouze zjistit, zda žalobce jedná na základě výzvy k bezodkladnému zastavení prací, či nikoliv. Stavební úřad může za účelem efektivního výkonu stavebního dozoru provést kontrolní prohlídku také tehdy, kdy je to potřebné pro plnění jeho úkolů vyplývajících ze stavebního zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2019, č. j. 2 As 5/2018 - 35). Správní orgán I. stupně tak jistě mohl vykonat kontrolní prohlídku za účelem zjištění, zda žalobce stavební práce zastavil. Úkolem stavebního úřadu je i prověřování toho, zda se osoba dopustila přestupku podle stavebního zákona. Správní orgán I. stupně přitom zjišťoval pouze to, zda stavební práce pokračují. K tomu mu postačovalo zhlédnout pozemky parc. č. X a X v k. ú. H. P. z veřejně přístupného prostranství, aniž by bylo nutné vstupovat na samotný pozemek a ohledávat stavbu. V takovém případě nebylo třeba ani součinnosti žalobce. Správní orgán I. stupně po žalobci nevyžadoval, aby mu umožnil kontrolní prohlídku samotné stavby, a proto nebylo ani třeba, aby se žalobce samotné prohlídky účastnil. Ostatně z ustanovení § 133 ani § 154 stavebního zákona takové právo žalobci neplyne. Navíc, i kdyby se žalobce prohlídky účastnil, na věci by to ničeho nezměnilo, neboť správní orgán I. stupně ani žádný úkon neprovedl, stavbu pouze vyfotografoval, aniž by vstoupil na předmětný pozemek.
44. Soud proto neshledal pochybení správního orgánu I. stupně, když žalobce nevyrozuměl o konání kontrolních prohlídek.
45. Zdejší soud ale musel korigovat závěr žalovaného, dle něhož měl být žalobce vyrozuměn o konání kontrolních prohlídek podle § 51 odst. 2 správního řádu. Žalovaný totiž nesprávně směšuje fázi před zahájením správního řízení a fázi samotného průběhu správního řízení. Správní orgán se v rámci své činnosti a na základě vlastních zjištění může dozvědět o skutečnostech, které mohou být důvodem pro zahájení řízení z moci úřední. Již v této fázi může stavební úřad provádět například kontrolní prohlídky podle § 133 stavebního zákona, neboť jak již bylo řečeno, ty slouží rovněž k plnění jeho úkolů vyplývajících ze stavebního zákona. Na základě zjištění vyplývajících z kontrolních prohlídek může stavební úřad dospět k závěru, že jsou zde důvody pro zahájení řízení, v daném případě pro zahájení přestupkového řízení. Teprve po zahájení správního řízení jsou aplikována ustanovení upravující dokazování ve správním řízení podle správního řádu. Správní orgán hodnotí podklady pro rozhodnutí, zejména důkazy a přitom přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci (§ 50 odst. 4 správního řádu). Samotný postup správního orgánu při provádění dokazování pak upravuje § 51 a násl. správního řádu.
46. V projednávané věci byly kontrolní prohlídky ze dne 12. 6. a 19. 6. 2018 uskutečněny před samotným zahájením řízení, tedy před vydáním příkazu ze dne 4. 7. 2018, doručenému dne 23. 7. 2018. V takovém případě nebyla aplikována ustanovení týkající se dokazování v průběhu řízení, neboť v době konání kontrolních prohlídek nebylo s žalobcem přestupkové řízení ještě zahájeno. V té době správní orgán I. stupně pouze zjišťoval skutkový stav věci a to, zda jsou tato zjištění důvodem pro zahájení přestupkového řízení. Žalobci nesvědčila při kontrolních prohlídkách práva účastníka řízení.
47. Provedení kontrolních prohlídek tak nelze považovat za provádění důkazů podle § 51 správního řádu. K samotnému projednání věci došlo až v rámci správního řízení při ústním jednání dne 18. 10. 2018. Přestože v protokolu o ústním jednání č. j. MCP20 017856/2018/OVUR/Ja není explicitně uvedeno, že správní orgán I. stupně provedl jako důkaz zmíněné protokoly o kontrolních prohlídkách ze dne 12. 6. 2018 a 19. 6. 2018 a úřední záznamy o kontrolních prohlídkách ze dne 12. 7. 2018 a 31. 7. 2018, včetně přiložených fotografií, vyplývá z něj, že spáchání obou přestupků dovozuje právě z těchto protokolů a úředních záznamů (včetně fotografií), jakož i z výzvy k bezodkladnému zastavení prací ze dne 1. 6. 2018. Správní orgán I. stupně v protokolu z ústního jednání uvedl, že od 10. 5. 2018 do 19. 6. 2018 prováděl žalobce stavbu bez souhlasu stavebního úřadu, kdy od 10. 5. 2018 do 31. 5. 2018 prováděl výkopy a základové konstrukce a následně od

1. 6. 2018 do 19. 6. 2018 provedl hrubou stavbu 1. NP a části podkroví. Mezi 8. 6. 2018 a 19. 6. 2018 dle správního orgánu I. stupně žalobce neuposlechl výzvu podle § 134 odst. 4 stavebního zákona, což bylo zjištěno na základě kontrolních prohlídek. Ke dni 12. 7. 2018 byla stavba opatřena střechou včetně krytiny a výplněmi většiny otvorů a ke dni 31. 7. 2018 byla stavba navíc opatřena venkovními omítkami a měla osazeny všechny výplně otvorů. Soud proto nemá pochybnosti o tom, že žalobce měl jasnou představu, že zmíněné protokoly a úřední záznamy o kontrolních prohlídkách, jejichž obsahem jsou i fotografie z místa stavby, které jsou součástí správního spisu, jsou podklady pro vydání rozhodnutí. Tyto podklady včetně výzvy k bezodkladnému zastavení prací, která byla žalobci doručena dne 7. 6. 2018, byly správními orgány hodnoceny a na jejich podkladě bylo zjištěno, že se žalobce dopustil přestupků podle § 178 odst. 2 písm. a) a § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona. Ke spáchání přestupku podle § 178 odst. 2 písm. a) stavebního zákona se žalobce navíc sám doznal a žádné další důkazní návrhy nevznášel.

48. Soud konstatuje, že správní orgány provedly v této věci zcela standardní rozsah dokazování, odpovídající typu projednávaného přestupku, přičemž správní orgán I. stupně opatřil standardní sadu podkladů nezbytných a postačujících pro zjištění skutkového stavu věci [výzva k bezodkladnému zastavení prací ze dne 1. 6. 2018 s podpisem žalobce stvrzující převzetí dne 7. 6. 2018, protokoly a úřední záznamy o kontrolních prohlídkách, fotografie zachycující provádění stavebních prací, výpověď žalobce a jeho doznání ke spáchání přestupku podle § 178 odst. 2 písm. a) stavebního zákona učiněné při ústním jednání dne 18. 10. 2018]. Soud musí navíc znovu připomenout, že žalobce měl při ústním jednání možnost se k těmto důkazním prostředkům vyjádřit, což ostatně učinil prostřednictvím svého zástupce, když tvrdil, že protokoly o kontrolních prohlídkách ze dne 12. a 19. 6. 2018 byly získány nezákonným způsobem. Soud nicméně nezákonnost postupu správního orgánu I. stupně při opatřování důkazních prostředků a provádění důkazů neshledal. Skutkové závěry, které z takto provedeného dokazování správní orgány dovodily, jsou přitom logické a udržitelné – žalobce sám tyto závěry ani věcně nezpochyboval a netvrdil, že neodpovídají skutečnosti.
49. Soud tedy nedospěl k závěru o porušení procesních práv žalobce, neboť žalobci bylo umožněno seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, jak stanoví § 36 odst. 3 správního řádu. Stejně tak nebyla porušena procesní práva žalobce provedením kontrolních prohlídek před zahájením přestupkového řízení bez jeho přítomnosti a použitím těchto protokolů, potažmo úředních záznamů v přestupkovém řízení.

VI. Závěr a náklady řízení

50. Na základě všech shora uvedených skutečností soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
51. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalovanému pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly. Soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 29. dubna 2021

Mgr. Martin Lachmann v. r.
předseda senátu