



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D., a JUDr. Zory Šmolkové ve věci

žalobce: **P.J.**  
zastoupený advokátem JUDr. Tomášem Doležalem  
sídlem náměstí Republiky 679/5, 746 01 Opava

proti  
žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**  
sídlem 28. října 117, 702 18 Ostrava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 6. 2019, č. j. MSK 60082/2019, ve věci  
přestupku

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje

### Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou doručenou zdejšímu soudu dne 16. 8. 2019 domáhá zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, odboru územního plánování a stavebního úřadu ze dne 13. 6. 2019, č. j. MSK 60082/2019, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Opavy, odboru výstavby, ze dne 23. 11. 2018, č. j. MMOP 124176/2018, jímž byl žalobce ve výroku I. uznán vinným ze spáchání dvou přestupků dle § 178 odst. 2 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., ve znění účinném do 30. 6. 2017, resp. do 31. 12. 2017 (dále též jen „stavební zákon“), jichž se dopustil jako stavebník tím, že v rozporu s § 104 stavebního zákona provedl stavbu pro reklamu tak, že umístil na bytovém domě, jehož je vlastníkem a jak je blíže označen v napadeném rozhodnutí, v období od 1. 2. 2017 do 31. 3. 2017 3 ks reklamních bannerů o celkové ploše 196 m<sup>2</sup> (v případě prvního přestupku) a v období měsíce října 2017 1 ks reklamního banneru o celkové ploše 56 m<sup>2</sup> nad dalšími třemi reklamními bannery již výše uvedenými (druhý přestupek), které jsou ve všech čtyřech případech upevněny ocelovými lany ke kotvicím prvkům zapuštěným do štitové stěny objektu na území ochranného pásma Městské památkové zóny Opava bez souhlasu stavebního úřadu, tedy z nedbalosti v rozporu s § 104 stavebního zákona provedl stavbu pro reklamu bez souhlasu stavebního úřadu v chráněném území, a byl mu výrokem II. za spáchání uvedených přestupků uložen úhrnný trest ve formě pokuty ve výši 50 000 Kč, výrokem III. bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení a výrokem IV. určena pariční lhůta, a toto rozhodnutí o přestupcích bylo potvrzeno.
2. Žalobce považuje napadené rozhodnutí za nezákonné pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, jakož i pro nesprávné posouzení skutkových i právních otázek, a dále za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí. Navrhuje jeho zrušení a vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně, jakož i přiznání náhrady nákladů řízení.
3. V konkrétnostech má žalobce za to, že žalovaný v projednávané věci nesprávně aplikoval právní úpravu zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), jenž nabyl účinnosti k 1. 7. 2017, byť bylo pro žalobce výhodnější aplikovat na projednávané přestupky právní úpravu zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „přestupkový zákon“), jak byl zrušen k 30. 6. 2017. Žalobce sporuje závěr žalovaného o příznivějším charakteru pozdějšího zákona pro žalobce a namítá jeho nepřezkoumatelnost. Má za to, že minimálně v otázkách délky promlčecí doby a podmínek zániku odpovědnosti za přestupek z důvodu promlčení je pro pachatele příznivější přestupkový zákon.
4. Žalobce dále brojí proti závěru žalovaného ohledně právní kvalifikace projednávaných přestupků žalovaným jako přestupků trvajících ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o odpovědnosti za přestupky, z důvodu, že nedošlo k odstranění protiprávního stavu. Domnívá se, že skutková podstata přestupku dle § 178 odst. 2 písm. c) stavebního zákona ve znění účinném do 30. 6. 2017 i do 31. 12. 2017 postihuje jednání, kdy pachatel provede stavbu, z čehož dovozuje, že je postihování jednání časově ohraničené, tedy provedení stavby, nikoliv její další existence. Na projednávané přestupky by se dle žalobce měla aplikovat právní úprava platná a účinná v době, kdy pachatel konal, což je v právě souzené věci období od 1. 2. 2017 do 31. 3. 2017 v případě prvního přestupku a doba měsíce října 2017 v případě přestupku druhého.

5. Žalobce dále namítá, že žalovaný nesprávně vyhodnotil „umístění reklamních bannerů“ v právě souzené věci jako provedení stavby nebo její změny, terénní úpravy nebo udržovací práce ve smyslu stavebního zákona, přičemž je přesvědčen, že umístění 4 ks reklamních bannerů, resp. plachet z PVC, v projednávané věci není stavbou, kterou lze provést. Dle názoru žalobce reklamní plachtu nelze považovat ani za stavbu, ani za zařízení pro reklamu dle § 2 odst. 3 stavebního zákona v rozhodném znění. Žalobce poukazuje na skutečnost, že reklamní plachtu z PVC nelze označit za jakoukoliv konstrukci či technické zařízení, neboť má toliko jednu část bez jakýchkoliv funkcionalit.
6. V této souvislosti žalobce poukázal i na zavedenou praxi správního orgánu prvního stupně, jenž v postavení stavebního úřadu obdobné plachty z PVC neposuzoval jako stavbu pro reklamu a nevyžadoval ohlášení dle § 104 odst. 1 písm. e) stavebního zákona v rozhodném znění, k čemuž žalobce doložil k důkazu fotografie podle něj obdobných reklamních plachet z PVC s mapou jejich umístění v městské památkové zóně a v ochranném pásmu památkové zóny, u nichž dle informací žalobce nebyly vydány souhlasy s provedením záměru, stavební povolení či jiné ekvivalentní opatření stavebního úřadu.
7. V posuzované věci nebyl dle žalobce náležitě zjištěn skutkový stav, neboť žalovaný řádně nezjistil pachatele přestupku. Z žádného provedeného důkazu totiž dle názoru žalobce nevyplývá, že by stavbu provedl žalobce. Žalobce má za to, že ze spisu naopak vyplývá, že stavbu provedla agentura, s níž uzavřel smlouvu o umístění reklamních bannerů na štítovou zeď bytového domu, jehož je vlastníkem. Žalovaný dle žalobce řádně neposoudil, kdo je v souzené věci stavebníkem ve smyslu § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona.
8. Žalovaný ve vyjádření navrhl zamítnutí žaloby. Je přesvědčen, že napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno na základě pečlivě zjištěného skutkového stavu a jeho odůvodnění považuje za dostačující. Žalovaný v plném rozsahu odkázal na argumenty obsažené v napadeném rozhodnutí. Posledně uvedenou námitku žalobce týkající se nedostatečně zjištěného skutkového stavu má žalovaný za účelovou, protože nebyla uvedena v odvolání.

#### **Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu**

9. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že dne 6. 12. 2017 obdržel správní orgán prvního stupně závazné stanovisko Magistrátu města Opavy, odboru hlavního architekta a územního plánu, oddělení památkové péče ze dne 1. 12. 2017, z něhož vyplývá nepřípustnost prací spojených s již realizovaným umístěním reklamních bannerů na štítové zdi nemovitosti ve vlastnictví žalobce zavěšených na kotvící oka propletená ocelovými lany, přičemž nemovitost se nachází na území ochranného pásma městské památkové zóny.
10. Dne 31. 1. 2018 proběhlo šetření na místě samém za přítomnosti žalobce, z něhož vyplynulo, že na jižní štítové zdi předmětné nemovitosti ve vlastnictví žalobce jsou zavěšeny na kotvící oka propletená ocelovými lany reklamní bannery, jež jsou nasvětleny třemi kusy svítidel umístěných na vrcholu štítové zdi. Reklamní bannery byly žalobcem na štítové zdi instalovány cca před rokem, osvětlení pak na přelomu listopadu a prosince 2017. Žalobce se vyjádřil tak, že si neuvědomil potřebu povolení příslušného úřadu k instalaci reklamních bannerů; na to jej neupozornila ani instalační firma. Protokol o místním šetření byl žalobcem bez výhrad podepsán.

11. Dne 1. 2. 2018 zahájil Magistrát města Opavy, odbor výstavby, pod sp. zn. VYST/2487/2018/Cha, řízení o odstranění stavby „umístění reklamních bannerů na jižní štítové zdi bytového domu“ žalobce. Žalobce následně požádal o dodatečné povolení stavby.
12. Dne 2. 3. 2018 oznámil správní orgán prvního stupně zahájení správního řízení o přestupcích, jak jsou blíže specifikovány v napadeném rozhodnutí, jakož i poučení obviněného z přestupku, jež žalobce osobně převzal dne 14. 3. 2018 (chybně uvedeno 14. 3. 2017).
13. V rámci ústního jednání konaného dne 15. 10. 2018 žalobce uvedl, že reklamy na svou nemovitost umístil, přičemž souhlasil i s obdobími, kdy je umisťoval, jak jsou specifikována v oznámení o zahájení správního řízení o přestupku. Opětovně se zmínil o tom, že nevěděl, že k umístění bannerů potřebuje povolení. Podal žádost o dodatečné povolení stavby, řízení bylo přerušeno. Dle názoru žalobce se ve městě vyskytuje velké množství bannerů a nikdo je neřeší. Je si vědom svého zavinění, ale neudělal nic schválně. Při koupi domu věděl, že se nachází vedle historické části města, na podrobnosti si již nevzpomíná. Situaci si přeje vyřešit, proto podal žádost o dodatečné povolení stavby. S agenturou, jež bannery na štítovou zeď umístila, má uzavřenou smlouvu. Dále se vyjádřil ke svým osobním a majetkovým poměrům.
14. Ve správním spise je též založeno rozhodnutí Magistrátu města Opavy z 8. 10. 2012, č.j. MMOP 97974/2012, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku proti stavebnímu zákonu v rozhodném znění dle § 178 odst. 1 písm. n), jehož se dopustil tím, že od 1. 11. 2010 bez stavebního povolení na území ochranného pásma městské památkové zóny Opava prováděl stavební úpravy objektu občanské vybavenosti – P. č.p. X, O. 13, za což mu byla mu uložena pokuta ve výši 40 000 Kč.
15. Dne 23. 11. 2018 správní orgán prvního stupně vydal napadené rozhodnutí. V odůvodnění správní orgán předesílá, že ve věci aplikoval zákon o odpovědnosti za přestupky, neboť je pro pachatele příznivější než zákon o přestupcích, přičemž přináší komplexní úpravu správního trestání, nově zakotvuje instituty správního trestání dovoditelné dosud jen z oblasti teorie práva, trestního práva a judikatury, dále mj. ve prospěch pachatele nově vymezuje okolnosti vylučující protiprávnost a zánik odpovědnosti za přestupek včetně délky promlčecí doby. Obdobně správní orgán ve prospěch pachatele hodnotil v zákoně o odpovědnosti za přestupky i ustanovení týkající se trestů a jejich ukládání, přičemž za nejmírnější je možno považovat napomenutí a v obecné rovině též dochází k rozšíření kritéria pro výměru správního trestu. Správní orgán prvního stupně vyhodnotil oba přestupky jako trvající, přičemž nejprve v období od 1. 2. 2017 do 31. 3. 2017 a následně v průběhu měsíce října 2017 žalobce vyvolal protiprávní stav umístěním reklamních bannerů, které ke dni rozhodování neodstranil, tedy protiprávní stav udržuje. Z tohoto důvodu dle § 2 odst. 4 písm. c) zákona o odpovědnosti použil zákona o odpovědnosti za přestupky. Správní orgán se též zabýval zákonnou definicí pojmu stavba, resp. stavba pro reklamu. Následně správní orgán vyhodnotil v právě souzené věci přítomnost subjektu, subjektivní stránky, objektu i objektivní stránky přestupku, jakož i jejich materiální stránku, a provedl úvahu ohledně druhu a výměry trestu.
16. V odvolání žalobce nesouhlasil s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně, považoval je za nezákonné a uloženou sankci za likvidační. Rozhodnutí správního orgánu prvního

stupně považuje za neurčité, přičemž správní orgán blíže nespecifikoval, které ustanovení § 104 stavebního zákona měl žalobce porušit.

17. Po vyřešení otázky včasnosti odvolání žalobce žalovaný vydal dne 13. 6. 2019 napadené rozhodnutí, jímž odvolání žalobce zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Žalovaný považuje právní kvalifikaci jednání žalobce za správnou a dostatečně konkrétní s tím, že byl i dostatečně vymezen pojem „stavba pro reklamu“. Poukázal na skutečnost, že žalobce se sám k vytýkanému jednání doznal při kontrolní prohlídce dne 31. 1. 2018 i ústním jednáním dne 15. 10. 2018. Žalovaný shledal odůvodnění prvostupňového rozhodnutí za dostatečné v celém rozsahu, tedy i v části týkající se výměry a druhu trestu.

### **Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu**

18. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a že obsahuje formální náležitosti na ni kladené.
19. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v souladu s § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
20. Krajský soud v právě probíhajícím řízení ve věci rozhodl rozsudkem bez jednání za souhlasu účastníků řízení podle § 51 odst. 1 s. ř. s.

### **Posouzení žalobních bodů**

21. Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

#### ***Vypořádání žalobních námitek směřujících do aplikace zákona o odpovědnosti za přestupky a právní kvalifikace přestupku jako přestupku trvajících***

22. Žalobce předně polemizuje se závěrem žalobce ohledně aplikace zákona o odpovědnosti za přestupky na jednání, jehož se měl dopustit v období od 1. 2. 2017 do 31. 3. 2017, přičemž má za to, že na daný skutek měla být aplikována právní úprava přestupkového zákona, jež je pro žalobce minimálně z hlediska délky promlčecí doby a podmínek zániku odpovědnosti příznivější. Závěry žalobce v tomto směru považuje za nepřezkoumatelné. S tímto žalobním bodem úzce souvisí nesouhlas žalobce s právním závěrem žalobce ohledně kvalifikace přestupku dle § 178 odst. 2 písm. c) stavebního zákona jako přestupku trvajících, jak plyne z odůvodnění napadeného rozhodnutí.
23. Vzhledem k provázanosti těchto žalobních bodů budou v právě souzené věci krajským soudem vypořádávány společně.
24. Ve smyslu § 178 odst. 2 písm. c) stavebního zákona ve znění účinném jak v době do 30. 6. 2017 i do 30. 12. 2017 se „fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako stavebník dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 104 provede stavbu, terénní úpravy nebo udržovací práce v chráněném území nebo v ochranném pásmu anebo na nezastavitelném pozemku nebo v nezastavěném území bez souhlasu stavebního úřadu“.

25. Žalobce byl uznán vinným ze „dvou přestupků“, přičemž první měl spáchat v období od 1. 2. 2017 do 31. 3. 2017, druhý v období října 2017, to vše za situace, kdy k 1. 7. 2017 nabyl účinnosti zákon o odpovědnosti za přestupky. Žalovaný právní jednání žalobce kvalifikoval jako trvající přestupek, jenž je dle § 8 zákona o odpovědnosti za přestupky vymezen jako „přestupek, jehož znakem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu nebo jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán“. Žalovaný dle § 2 odst. 4 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky upravující časovou působnost zákona v případě změny zákona během páchaní přestupku u trvajícího přestupku použil zákon účinný v době, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu, tedy zákon o odpovědnosti za přestupky účinný od 1. 7. 2017.
26. Krajský soud gramatickým i logickým výkladem § 178 odst. 2 písm. c) stavebního zákona dospívá shodně se žalobcem k závěru, že právní jednání žalobce rysy trvajícího přestupku nevykazuje.
27. Z hlediska gramatického výkladu vyznívá v neprospěch závěru žalovaného o trvajícím přestupku užití dokonavého tvaru slovesa charakterizujícího jednání pachatele. Ze samotné dikce skutkové podstaty § 178 odst. 2 písm. c) stavebního zákona totiž zjevně plyne, že jednání pachatele spočívá v tom, že stavbu provede; sloveso je užito ve svém dokonavém vidu, a gramatický výklad proto závěr, že jde o přestupek trvající, nepodporuje, neboť skutková podstata vyjadřuje ukončený (nebo jednorázový) děj.
28. Shodně vyznívá i výklad logický. Smyslem ustanovení § 178 odst. 2 písm. c) stavebního zákona je postihnout právě a jen porušení právním předpisem stanovené povinnosti zajistit si souhlas stavebního úřadu s realizací stavby v ochranném pásmu, nikoliv udržování tohoto protiprávního stavu. Protiprávní stav je zde toliko následkem jednání pachatele. Svým vymezením je přestupek dle § 178 odst. 2 písm. c) poruchovým deliktem, pro nějž je příznačné způsobení protiprávního stavu, nikoliv jeho udržování (zde srovnej *mutatis mutandis* rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.1.2013, čj. 6 As 57/2012-28).
29. Žalobci ovšem krajský soud již nepřisvědčuje v závěru, že se jedná v posuzovaném případě o dva samostatné přestupky, na které by měla být aplikována právní úprava přestupkového práva účinná vždy v době jejich spáchání, tedy v době od 1. 2. 2017 do 31. 3. 2017 a dále období měsíce října 2017.
30. Zákon o odpovědnosti za přestupky totiž nově vymezuje doposud jen judikaturou definované „pokračování v přestupku“ ve svém ustanovení § 7, podle něhož se pokračováním v přestupku „rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují skutkovou podstatu stejného přestupku, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení, blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku“.
31. Legální definice pokračování v přestupku dle zmiňovaného § 7 zákona o odpovědnosti za přestupky vychází z úpravy v trestním zákoníku a dosavadní trestně-právní judikatury, avšak přizpůsobuje se i charakteru přestupkového práva a správnímu trestání vůbec. Podle komentářové literatury je pro závěr o pokračování v přestupku namíste kumulativně naplnit následující znaky: jednotlivé dílčí útoky pokračován v přestupku musí naplňovat stejnou skutkovou podstatu (1.); musí být vedeny jednotným záměrem (2.); musí být

spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení (3.); musí být spojeny blízkou časovou souvislostí (4.); útoky musí spolu souviset co do předmětu útoku (5.).

32. V právě souzené věci žalobce dle názoru krajského soudu naplnil kumulativně výše specifikované znaky pokračujícího trestného činu. Dle smlouvy uzavřené dne 1. 2. 2017 žalobce pronajímá na období dvou let celý štít fasády bytového domu, jehož je vlastníkem, označený jako reklamní plocha, reklamní agentuře, a to za účelem umístění blíže nespecifikovaného množství reklamních bannerů. Na fasádu jsou nejprve v období od 1. 2. 2017 do 31. 3. 2017 umístěny způsobem specifikovaným ve výroku napadeného rozhodnutí, resp. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, tři reklamní bannery o celkové ploše 196 m<sup>2</sup> a následně v období měsíce října 2017 identickým způsobem jeden reklamní banner o ploše 56 m<sup>2</sup> nad již umístěné tři reklamní bannery. Všechny reklamní bannery následně žalobce ještě osvětluje. Žalobce tedy naplňuje stejnou skutkovou podstatu přestupku na úseku stavebního zákona. Dílčí útoky pokračování v přestupku ve svém souhrnu tvoří jediné jednání, tj. jediný přestupek, který má i jediný souhrnný následek (tedy provedení stavby pro reklamu bez příslušného povolení stavebního úřadu v ochranném pásmu památkové zóny). Dílčí útoky jsou vedeny jednotným záměrem žalobce, jak plyne z existence smlouvy o umístění reklamních bannerů. Tento záměr byl nastolen na samotném počátku přestupku, tj. již při prvním útoku, neboť byla pronajata celá fasáda bytového domu právě k tomuto účelu. Pachatel již od počátku zamýšlel umístění více reklamních bannerů, neboť pronajímal celý štít svého bytového domu. Z hlediska vnějšího pozorovatele se tyto jednotlivé útoky mohou jevit jako postupné realizování tohoto jediného záměru. Záměr lze dovodit i z homogenního způsobu jednání a místa spáchání jednotlivých dílčích útoků. Jednotlivé dílčí útoky jsou v souzené věci charakterizovány identickým způsobem provedení, konkrétně upevněním všech čtyř reklamních bannerů ocelovými lany ke kotvicím prvkům zapuštěným do štítové stěny objektu v ochranném pásmu památkové zóny, přičemž tuto spojitost je namístě vyložit i ve vztahu ke společnému záměru pachatele. Krajský soud v posuzované věci shledává i souvislost časovou, byť mezi jednotlivými útoky je dáno rozmezí cca šesti měsíců, ovšem za účinnosti identické smlouvy o umístění reklamních bannerů, za situace, kdy je pronajímána celá fasáda, a mezi jednotlivými dílčími útoky je část fasády, kam je umístěn poslední reklamní banner v měsíci říjnu 2017, volná, tedy připravena k umístění dalšího banneru. Pokud jde o časovou souvislost, nelze totiž přesně stanovit dobu, která tuto souvislost bude ještě znamenat. Záleží vždy na konkrétních okolnostech daného případu, s ohledem na formulaci zákona bude tato doba počítána u některých přestupků jen na hodiny, u jiných na dny či týdny, maximálně několik měsíců. Souvislost v předmětu je v souzené věci též dovozena, neboť pachatel nepochybně napadá též předmět útoku, kterým je ochranné pásmo Městské památkové zóny Opava a zájem na tom, aby v ní prováděná stavební činnost, jejíž nekontrolované provádění by mohlo ohrozit nebo porušit veřejný zájem, byla prováděna v souladu s územně-plánovací dokumentací, se záměry územního plánování, s požadavky vyjádřenými v obecných požadavcích na výstavbu, podmínkami dle rozhodnutí stavebního úřadu a požadavky dotčených orgánů.
33. Souladně s výše uvedeným vymezuje pokračování v přestupku judikatura správních soudů (srovnej například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, č.j. 4 As 268/2015-27), přičemž za pokračování v přestupku je považována i jízda bez řidičského oprávnění, kdy každou dílčí jízdou se řidič dopouští dalšího protiprávního jednání, ačkoliv skutkovou podstatu zde naplňuje již jízda první (případně jediná).

34. Krajský soud ve věci uvážil i to, zda se v případě jednání žalobce nejedná o opakování přestupku, tedy naplnění sice stejné skutkové podstaty, jež však nejsou vedeny stejným záměrem. Uvedené nicméně s ohledem na okolnosti specifikované v bodě 32 rozsudku vyloučil. V posuzovaném případě žalobce v přestupku pokračoval, přestupek nespáchal jednorázově, ale v určitém časovém úseku realizoval dva dílčí útoky za splnění podmínek specifikovaných v bodě 31 tohoto rozsudku.
35. Po úvaze o existenci pokračování v přestupku krajský soud přistoupil k úvahám o aplikaci zákonné normy, přičemž *ex officio* posoudil i otázku případné prekluze, jak mu ukládá ustálená judikatura (srovnej například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004- 9).
36. S ohledem na určení počátku běhu promlčecí doby je podstatné stanovit ukončení skutku, neboť promlčecí doba se neodvíjí samostatně od spáchání jednotlivých (některých) dílčích útoků pokračujícího deliktu, ale až od ukončení jednání u posledního dílčího útoku (viz k tomu například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2014 č.j. 8 As 33/2014-39). Ustanovení § 2 odst. 4 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky přitom jednoznačně uvádí, že u pokračujícího přestupku se použije zákon účinný v době, kdy došlo k poslednímu dílčímu útoku. Nová úprava zákona o odpovědnosti za přestupky též výslovně v ustanovení § 31 odst. 2 písm. a) stanoví, že u pokračujícího přestupku počíná promlčecí doba běžet dnem následujícím po dni, kdy došlo k poslednímu dílčímu útoku. V případě žalobce je tedy namístě aplikovat zákon o odpovědnosti za přestupky, neboť poslední dílčí útok pokračování v přestupku byl spáchán a ukončen v říjnu 2017, tedy za účinnosti tohoto zákona.
37. Otázka délky promlčení odpovědnosti je v zákoně o odpovědnosti za přestupky upravena v § 30, přičemž dle písmene b) citovaného ustanovení činí 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, jak je tomu v posuzované kauze. V souzené věci tedy nelze usoudit na promlčení projednávané přestupkové činnosti žalobce.
38. Ve světle shora uvedeného lze uzavřít, že žalovaný pochybil, pokud žalobce uznal vinným z trvajících přestupku, jenž ve výroku I. označil dvěma přestupky naplňujícími skutkovou podstatu § 178 odst. 2 písm. c) stavebního zákona v rozhodném znění, a výrokem II. žalobci uložil úhrnný trest, byť se dle názoru krajského soudu jednalo o pokračování v tomto přestupku dvěma dílčími útoky, za který měl být žalobci uložen trest samostatný, neboť pokračování v přestupku i trvajících přestupek se z hlediska hmotněprávního považují za jeden skutek (§ 77 a § 78 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky).
39. Pochybení žalovaného ovšem nedosahuje takové intenzity, aby vedlo krajský soud k závěru o nutnosti napadené rozhodnutí zrušit. Z napadeného rozhodnutí jsou jednoznačně zjištělné úvahy žalovaného o subjektu, subjektivní stránce, objektu, objektivní stránce přestupku, jakož i zavinění, přičemž změna právní kvalifikace, jak byla právě dovozena krajským soudem by se právního postavení žalobce v souzené věci nedotkla tak významným způsobem, aby bylo možno uvážit o nezákonnosti napadeného rozhodnutí. S tímto závěrem souvisí i posléze rozvedené úvahy o sankčním výroku II. napadeného rozhodnutí, jenž je na výroku o vině z povahy věci závislý.
40. Žalobci byl uložen trest ve formě pokuty ve výši 50 000 Kč v situaci, kdy horní hranice pokuty za spáchání daného přestupku dle § 178 odst. 3 písm. a) stavebního zákona

v rozhodném znění dosahuje výše 2 000 000 Kč. Žalovaný při úvahách o výši ukládané sankce dostatečně odůvodnil výši ukládané pokuty dle individuálních okolností souzené věci a výši uloženého trestu lze shledat přiměřenou i po odlišných úvahách krajského soudu ohledně kvalifikace přestupku jako pokračujícího.

41. Vzhledem ke skutečnosti, že jeden dílčí útok pokračování v přestupku v souzené věci nastal v době účinnosti přestupkového zákona a s ohledem na korektiv obsažený v § 37 písm. i) zákona o odpovědnosti za přestupky, krajský soud posoudil i výši sankcí, jež je možno uložit za dotčený správní delikt za účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky i přestupkového zákona, přičemž shledal, že předpokládané horní hranice možné výše pokuty dle stavebního zákona byly za účinnosti obou právních úprav identické.
42. Krajský soud ve světle shora uvedených úvah a i přes naznačené výhrady k právním závěrům žalovaného neshledal napadené rozhodnutí nezákonným, a tudíž ani právě vypořádávané žalobní námitky důvodnými.

*Vypořádání žalobních námitek směřujících do definice stavby dle stavebního zákona a námitky absence respektu zásad dle § 2 odst. 2 a odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění*

43. Žalobce polemizuje se žalovaným ohledně definování v posuzovaném případě umístěných reklamních bannerů o celkové ploše 196 m<sup>2</sup> a 56 m<sup>2</sup>, které jsou upevněny ocelovými lany ke kotvicím prvkům, zapuštěným do štitové stěny objektu jako stavby pro reklamu. Má za to, že reklamní plachta z PVC není stavbou pro reklamu ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona a nemůže být považována ani za zařízení pro reklamu dle § 3 odst. 2 stavebního zákona.
44. Žalobce dále argumentuje tvrzenou zavedenou praxí prvostupňového správního orgánu spočívající v tom, že obdobné reklamní plochy nejsou posuzovány jako stavba pro reklamu a není u nich vyžadováno relevantní povolení.
45. K těmto žalobním námitkám krajský soud nejprve předesílá, že byly prvně vzneseny až v žalobě. Ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu se s nimi proto žalovaný v souladu se zásadou koncentrace řízení nemohl vypořádat.
46. I přesto lze však z napadeného rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vysledovat úvahy, jimiž se správní orgány řídily při úvahách o charakteru umístěovaných reklamních bannerů z pohledu stavebního zákona.
47. Podle § 2 odst. 3 stavebního zákona se stavbou „rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání. Dočasná stavba je stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání. Za stavbu se považuje také výrobek plnící funkci stavby. Stavba, která slouží reklamním účelům, je stavba pro reklamu. Podle § 3 odst. 2 stavebního zákona se zařízením se pro účely tohoto zákona rozumí informační a reklamní panel, tabule, deska či jiná konstrukce a technické zařízení, pokud nejde o stavbu podle § 2 odst. 3 stavebního zákona. V pochybnostech, zda se jedná o stavbu nebo zařízení, je určující stanovisko stavebního úřadu. Zařízení o celkové ploše větší než 8 m<sup>2</sup> se považuje za stavbu pro reklamu“.
48. Stavební zákon přesně formou definice vymezuje a specifikuje dva druhy nosičů: zařízení a stavbu pro reklamu. Za zařízení považuje informační a reklamní panel, tabuli, desku či

jinou konstrukci a technické zařízení, pokud nejde o stavbu. O stavbu, resp. o stavbu pro reklamu, se jedná, pokud plocha zařízení přesahuje 8 m<sup>2</sup>. Stavbou se pak rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně-technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání. Stavba, která je určena k reklamním účelům, je stavba pro reklamu. V případě, že dojde v některých situacích k pochybnostem, jestli se jedná o stavbu pro reklamu nebo zařízení, pak je rozhodující stanovisko stavebního úřadu. Bez ohledu na to, jestli se jedná o stavbu nebo zařízení, je možné stavbu nebo zařízení umisťovat pouze na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu.

49. Umístěné plachty byly v souzené věci správními orgány posouzeny jako stavba pro reklamu dle § 2 odst. 3 stavebního zákona s tím, že zařízení o celkové ploše větší než 8 m<sup>2</sup> se považuje za stavbu pro reklamu, přičemž stavba, která slouží reklamním účelům, je stavbou pro reklamu. Z výroku napadeného rozhodnutí, resp. prvostupňového rozhodnutí je přitom seznatelné, že v souzené věci byl za stavbu pro reklamu považován komplex tří reklamních bannerů o celkové ploše 196 m<sup>2</sup> a jednoho reklamního banneru o ploše 56 m<sup>2</sup> umístěných nad sebou na štitové zdi bytového domu, přičemž tyto jsou upevněny ocelovými lany ke kotvicím prvkům zapuštěným do štitové stěny objektu. Správní orgány se tedy v konkrétním případě zabývaly celkovým charakterem posuzovaných plachet, jejich rozměry i způsobem umístění.
50. K reklamním plochám se již v minulosti judikatura vyjádřila, přičemž Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 8. 2013, č. j. 8 As 63/2012-37, či Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 10. 8. 2016, č.j. 6 A 12/2013-54, vyslovili, že pod pojem zařízení nelze zahrnout pouhé reklamní plachty bez dalších konstrukčních prvků. Pojmové znaky zařízení nebude splňovat pouhá zavěšená reklamní plachta, aniž k jejímu zavěšení bylo využito nějakých dalších konstrukčních prvků (zavěšení tzv. „horolezeckým způsobem“). K obsahu § 3 odst. 2 stavebního zákona pak bylo upřesněno, že „vedená definice užívá toliko pojmů „panel“, „tabule“, „deska“ či „jiná konstrukce a technické zařízení“, tedy pojmů z hlediska konstrukčního uspořádání značně neurčitých,“ a dále zdůrazněno, že „míra potřebného konstrukčního zásahu do konstrukčních prvků nemovitosti, na níž je zařízení pro reklamu umisťováno, není z hlediska definice obsažené v § 3 odst. 2 stavebního zákona rozhodující.“
51. S přihlédnutím k tomu, že plachty umístěné na fasádě budovy žalobce slouží k šíření reklamních sdělení vizuálními prostředky, přičemž funkci hmotného nosiče reklamního sdělení v tomto případě plní plachta, která však k plnění své funkce vyžaduje instalaci prostřednictvím kotvicích prvků zapuštěných do štitové zdi (upevnění ocelovými lany ke kotvicím prvkům zapuštěným do štitové zdi), a jedná se tedy o technické zařízení, jež vyžaduje alespoň minimální konstrukční zásah směřující ke svému umístění a nejde o pouhé vyvěšení samotného hmotného nosiče reklamy v podobě plakátu či plachty, lze usoudit, že instalované reklamy jsou nepochybně podřaditelné pod pojem zařízení. Vzhledem ke skutečnosti, že jejich celková plocha několikanásobně překračuje 8 m<sup>2</sup>, jedná se v souladu s definicí uvedenou v § 3 odst. 2 stavebního zákona o stavbu pro reklamu. Na rozdíl od pouhého vyvěšení plakátu byl totiž v souzené věci vyžadován jistý konstrukční zásah do štitové zdi, na níž je „objekt“ umisťován.
52. Lze tak uzavřít, že závěr správního orgánu o tom, že reklamní bannery umístěné žalobcem definiční znaky stavby dle § 2 odst. 3 stavebního zákona splňují, ob stojí. Ob stojí tedy

rovněž závěr o naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 178 odst. 2 písm. c) stavebního zákona jednáním žalobce, jež bylo vymezeno ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

53. K argumentu žalobce stran zavedené praxe prvostupňového správního orgánu spočívající v tom, že obdobné reklamní plochy nejsou posuzovány jako stavba pro reklamu a není u nich vyžadováno relevantní povolení, krajský soud připomíná judikaturu, zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.4.2018, č.j. 6 As 413/2017-39, podle něhož „Správní orgán tím, že určité jednání ponechává bez postihu, byť je k tomu vybaven potřebnými pravomocemi, takové jednání bez dalšího ještě neaprobuje jako správné a souladné se zákonem. Pouhé „mlčení“ veřejné správy, resp. její nečinnost v oblasti postihování deliktního jednání, tedy bez dalšího nezakládá legitimní očekávání, že dosud nepostihované deliktní jednání deliktním jednáním není, resp. že nebude postihováno ani nadále (§ 2 odst. 4 správního řádu).“ Krajský soud se proto nezabýval žalobcovým důkazním návrhem – fotografiemi jiných reklamních zařízení.

54. Právě vypořádávaným námitkám žalobce proto krajský soud nepřisvědčil.

*Vypořádání žalobních námitek směřujících nedostatečného zjištění subjektu skutkové podstaty, tedy „stavebníka“*

55. Žalobce má za to, že správní orgán prvního stupně i žalovaný pochybili, neboť nedostatečně zjistili pachatele projednávaného přestupku. Z žádného provedeného důkazu dle žalobce nevyplývá, že by stavbu (pokud se vůbec v souzené věci o stavbu jedná) ve věci provedl žalobce. Žalobce uvádí, že reklamní bannery byly ve věci umístěny reklamní agenturou, s níž uzavřel smlouvu, jejímž předmětem je umístění reklamních bannerů na štítovou fasádu nemovitosti ve svém vlastnictví. Žalovaný tedy náležitě nevypořádal otázku, kdo je v souzené věci stavebníkem.
56. V daném případě nečiní žalobce sporným, že v období od 1. 2. 2017 do 31. 3. 2017 a dále v období října 2017 byly na štítové fasádě nemovitosti v jeho vlastnictví v ochranném pásmu metské památkové zóny postupně umístěny celkem čtyři reklamní bannery bez povolení stavebního úřadu. Svou obranu staví žalobce na tvrzení, že není subjektem odpovědným za umístění předmětných reklamních bannerů. Uvedené vyvozuje ze skutečnosti, že reklamní bannery fyzicky na fasádu umístil jiný subjekt, jeho obchodní partner, s nímž uzavřel smlouvu, přičemž toto tvrzení poprvé uplatňuje až v žalobě.
57. Přestupku dle § 178 odst. 2 písm. c) stavebního zákona se dopustí fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba jako stavebník tím, že a v rozporu s § 104 provede stavbu (...) v (...) ochranném pásmu bez souhlasu stavebního úřadu.
58. Klíčovým právním ustanovením pro posouzení případu je § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, který obsahuje definici pojmu stavebník. Tu lze rozdělit do čtyř částí následovně: „Stavebníkem se rozumí [1.] osoba, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení nebo ohlašuje provedení stavby, terénní úpravy nebo zařízení, [2.] jakož i její právní nástupce, a dále [3.] osoba, která stavbu, terénní úpravu nebo zařízení provádí, pokud nejde o stavebního podnikatele realizujícího stavbu v rámci své podnikatelské činnosti; [4.] stavebníkem se rozumí též investor a objednatel stavby.“ (blíže srovnej například Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 1. 2016, č.j. 6 As 196/2015-35).

59. Za stavebníka se tedy považuje kromě „osoby, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení nebo...“, i osoba, která stavbu ... „jen“ provádí, pokud nejde o stavebního podnikatele. V praxi může jít především o osobu, která stavbu (stavební činnost) provádí bez potřebného povolení stavebního úřadu. Tento obsah má pojem „stavebník“ použitý i v případě § 178 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, kdy jde vždy o osobu, která provádí stavbu (její změnu) bez potřebného povolení stavebního úřadu, tj. o toto povolení nežádala, a není tudíž „stavebníkem“. I tato osoba je považována za stavebníka ve smyslu zákonné definice, a to její 3. části. Převládá totiž materiální pojetí pojmu stavebník, což podporuje i komentářová literatura, podle níž stavebníkem je „nejen osoba, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení nebo která ohlašuje stavbu a která ji na základě získaných povolení provádí, ale též osoba, která stavbu realizuje bez příslušného povolení vyžadovaného zákonem“ (Machačková, J. a kol.: Stavební zákon. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 899 s., str. 15).
60. Správní orgán považoval za stavebníka žalobce, jakožto vlastníka nemovitosti, na kterou byly reklamní bannery umísťovány, s nímž ve věci realizoval místní šetření a jemuž oznámil zahájení přestupkového řízení.
61. Ze správního spisu je patrné, že:
- žalobce dne 31. 1. 2018 při ústním jednání spojeném s místním šetřením podpisem stvrdil, že reklamní bannery na štítové zdi jako vlastník nemovitosti instaloval, přičemž ve věci instalace oslovil instalační firmu, která jej neupozornila, že by si měl pro účely instalace zajistit si povolení;
  - správní orgán žalobce jako stavebníka obvinil z přestupku dle § 178 odst. 2 písm. c) stavebního zákona dne 2. 3. 2018;
  - s žalobcem jako obviněným z přestupku správní orgán telefonicky hovořil dne 25. 4. 2018 a 9. 5. 2018 za účelem sjednání data projednání přestupku;
  - žalobce se jako obviněný z přestupku účastnil ústního jednání dne 15. 10. 2018, v rámci něhož uvedl, že stavby reklamy umísťoval a specifikoval i konkrétní období a počet bannerů, které byly umístěny. Uvedl dále, že uzavřel smlouvu s reklamní agenturou za účelem provedení jejich samotné instalace. Sám z vlastní iniciativy bannery osvětlil. Uvedl též, že si je vědom svého zavinění;
  - byl to rovněž žalobce, kdo jako stavebník podal u stavebního úřadu žádost o dodatečné povolení stavby;
  - žalobce též jako obviněný z přestupku požádal o prominutí zmeškání lhůty k podání odvolání a následně odvolání i podal;
- to vše, aniž by kdykoliv v průběhu správního řízení své postavení obviněného z přestupku jakkoliv zpochybňoval.
62. Poprvé žalobce brojí proti závěru o tom, že je stavebníkem v posuzované věci, tudíž i pachatelem přestupku, až v žalobě.
63. Lze shrnout, že z obsahu správního spisu vyplynulo, že v průběhu celého správního řízení o projednáváním správnímu deliktu byl kontaktní pouze žalobce, při místním šetření, které zahájení správního řízení předcházelo, i při ústním jednání dne 15. 10. 2018, žalobce uvádí, že si je vědom svého pochybení. Je to též žalobce, který vyvinul k nápravě vadného stavu maximální úsilí, aby docílil dodatečného povolení provedených změn stavby.

64. Žalobní tvrzení o tom, že žalobce není stavebníkem, je tedy v rozporu s celkovým konzistentním postojem žalobce zaujatým ve stavebním řízení, jenž v průběhu celého správního řízení se stavebním orgánem spolupracoval a aktivně vykonával svá procesní práva (a plnil ukládané povinnosti).
65. Krajský soud má samozřejmě na zřeteli zásady ovládající oblast správního trestání. Z výše popsané geneze případu je nicméně zřejmé, že od počátku předmětné stavby, resp. stavebního řízení, zaujímal postavení stavebníka žalobce. Soud nemá pochybnosti o tom, že po celou dobu řízení (výstavby) byl stavebníkem žalobce, který vystupoval v jednotlivých fázích řízení jako stavebník vůči stavebnímu úřadu. Ze správního spisu jednoznačně vyplývá, že po celou dobu přestupkového řízení, jakož i v souvisejícím řízení o dodatečném povolení stavby, jednal se stavebním úřadem jako stavebník pouze žalobce a předkládal stavebnímu úřadu žádosti a další podklady a reagoval na výzvy.
66. Soud proto s ohledem na celkové vyznění postoje žalobce a zmiňovanou genezi případu žalobní námitku žalobce stran nedostatečného zjištění skutkového stavu co do osoby stavebníka, a tím i tvrzené porušení zásady materiální pravdy, považuje za účelovou, jíž se žalobce snaží vyhnout své odpovědnosti za spáchaný správní delikt.
67. Závěr žalovaného ohledně osoby pachatele přestupku v souzené věci nemá krajský soud důvod zpochybnit a právě vypořádávané námitky žalobce proto považuje za neopodstatněné.

#### **Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení**

68. Ve světle shora uvedeného krajský soud uzavírá, že neshledal žalobní námitky důvodné, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
69. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., přičemž procesně úspěšnému žalovanému nebyla přiznána náhrada nákladů řízení proti žalobci, neboť jeho náklady nepřesáhly běžnou úřední činnost.

#### **Poučení:**

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

Ostrava 20. srpna 2020

JUDr. Monika Javorová  
předsedkyně senátu

