



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. Ing. Petra Šuránka ve věci

žalobce: **Ing. J. S.**
bytem X
zastoupený advokátem Mgr. Martinem Pujmanem
sídlem Jugoslávská 620/29, 120 00 Praha 2

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 11, 150 21 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 5. 2017, č. j. 039380/2017/KUSK-DOP/Lac,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu v B, odboru dopravy a správních agend

(dále jen „stavební úřad“), ze dne 8. 2. 2017, č. j. MBE/10074/2017/DOPR-SoK (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 178 odst. 2 písm. g) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 298/2016 Sb. (dále jen „stavební zákon“), jehož se dopustil tím, že prováděl stavbu „Komunikace v lokalitě RD v X“ na pozemcích parc. č. X a X v k. ú. Ch v době od 4. 5. 2016 do 4. 10. 2016 (dále jen „stavba“) v rozporu se stavebním povolením vydaným stavebním úřadem dne 4. 4. 2016, č. j. MBE/23203/2016/DOPR-SoK (dále jen „stavební povolení“), jelikož nepoužil materiál pro podkladní vrstvu komunikace dle ověřené projektové dokumentace. Za spáchání uvedeného přestupku byla žalobci uložena pokuta ve výši 50 000 Kč a povinnost k úhradě nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.

II. Obsah žaloby

2. Žalobce namítá absenci materiálního znaku přestupku, jelikož svým jednáním neohrozil ani neporušil zájem chráněný stavebním zákonem. Žalobce je přesvědčen, že materiální stránka přestupku v daném případě nebyla naplněna, neboť materiál, který použil pro provedení stavby (štěrkodrt) naprosto vyhovoval povolenému záměru a byl dokonce kvalitnější než štěrkodrt schválená stavebním povolením. Zdůraznil, že ke změně materiálu spočívající v zásadě pouze ve změně frakce štěrkodrti přistoupil na základě odborných konzultací, poukázal na stanoviska Ing. D a Ing. arch. J ze dne 2. 12. 2016 a 23. 2. 2016 a na kladné výsledky zatěžkávacích zkoušek ze dne 6. 6. 2016 a 13. 10. 2016. S námitkou týkající se těchto zátěžových zkoušek se stavební úřad vůbec nevypořádal a žalovaný na ně reagoval tvrzením, že protokoly o zátěžových zkouškách nebyly součástí spisové dokumentace a byly předloženy až v odvolání, a proto se k nim nemohl stavební úřad vyjádřit. Žalobce však ve skutečnosti tyto protokoly doložil stavebnímu úřadu v rámci e-mailové komunikace s pověřenou úřední osobou Ing. S., proto tvrdil-li žalovaný, že nebyly založeny do spisu, pak dle žalobce došlo k porušení povinnosti řádného vedení spisu dle § 17 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění zákona č. 298/2016 Sb. (dále jen „správní řád“). K žalobcem sporované otázce naplnění materiálního znaku přestupku se žalovaný vyjádřil až v samotném závěru napadeného rozhodnutí, v němž vycházel z úvahy, že materiální znak přestupku byl naplněn již fyzickým použitím jiného materiálu. S tím však žalobce zásadně nesouhlasí, neboť má za to, že fyzickým použitím jiného materiálu byl naplněn pouze znak formální, avšak při naplnění materiálního znaku je nutno sledovat jiná kritéria, a to ohrožení či porušení chráněného zájmu společnosti, ke kterému však nedošlo. Žalobce má za to, že žalovaný interpretoval materiální znak přestupků zcela nesprávně a stavěl svůj závěr o spáchání přestupku pouze na nekritickém odmítání žalobcových námitek proti prvostupňovému rozhodnutí.
3. Žalobce dále namítá, že žalovaný dovozoval spáchání přestupku na základě nesprávné interpretace žalobcova vyjádření k oznámení stavebního úřadu ze dne 13. 10. 2016, na jehož základě presumoval vědomí žalobce o použití odlišného materiálu. Žalobce se však v tomto vyjádření (jehož znění v žalobě doslovně citoval) snažil zdůraznit, že jím použitý materiál má vlastnosti odpovídající materiálu „ŠD 8-16“, zejména má shodnou nebo dokonce vyšší nosnost a hutnost, a následně ve svém odvolání jednoznačně vysvětlil, proč použitý materiál nebyl v rozporu s projektovou dokumentací. Jednalo se o materiál stejného druhu, pouze odlišné zrnitosti a naopak vyšší kvality. V této souvislosti se žalobce ohrazoval proti tvrzení, že by změnu stavebního materiálu neprojednal se stavebním úřadem, neboť jej na zvažované změny upozorňoval například ve svém doplnění podkladů

ze dne 30. 8. 2016 a 7. 10. 2016, k němuž se však stavební úřad nijak nevyjádřil a nesdělil, zda mu použitý materiál vyhovuje. Žalobce proto jednal v dobré víře o správnosti svého postupu, z čehož však žalovaný nesprávně dovozuje formu úmyslného zavinění. Žalobce zdůraznil, že se ve svém odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí snažil dostatečně vysvětlit, proč nebyl použitý materiál v rozporu s projektovou dokumentací a stavebním povolením, žalovaný však tyto námitky nevzal v potaz a setrval na závěru, že žalobce věděl o použití jiného materiálu, a proto jednal úmyslně. Dle žalobce tím žalovaný zcela nesprávně interpretuje subjektivní stránku přestupku jako vědomé postupování v rozporu se stavebním povolením, přitom však zcela pomíjí žalobcem uváděné důvody a dostatečně se s nimi nevypořádává, což činí napadené rozhodnutí rovněž nepřezkoumatelným.

4. Žalobce považuje dále za nepřípustné, že správní orgány obou stupňů dovodily úmyslné zavinění na straně žalobce z toho, že jako vysokoškolsky vzdělaná osoba mohl mít právní povědomí o tom, že vhodnost použitých materiálů dokládá stavebník předložením dokladu o shodě vystavené prodejcem. To žalobce odmítá jako nepřípustnou domněnku o právním povědomí žalobce, o jehož rozsahu správní orgány nemohou mít žádné informace a ani o něm nevedly dokazování, přičemž tato domněnka správních orgánů je snadno zpochybnitelná už jen z žalobcova vysokoškolského titulu. Pokud jde o otázku povědomí o povinnosti stavebníka dokládat vhodnost použitých materiálů předložením dokladu o shodě vystavené prodejcem, tak žalovaný současně zcela pominul žalobcovu odvolací námitku, že jej stavební úřad ve své výzvě ze dne 21. 10. 2016 vyzýval pouze k doložení ČSN a TKP. Správní orgány v souvislosti s domněnkou o právním povědomí žalobce zcela nesprávně dovozovaly, že žalobci mělo být z pouhého přečtení podmínek stavebního povolení zřejmé, jak má být při provádění stavby postupováno. Dle žalobce se však jedná o projev jisté „profesní slepoty“, neboť to, co právně vzdělaná osoba považuje za jasně formulované v právní listině, nemusí být zdaleka jasné osobě bez právního vzdělání, a to ani vysokoškolsky vzdělané. Ostatně ani správní orgány zjevně neměly dostatečné povědomí o stavebních materiálech, neboť ani pro ně patrně nebyly podmínky stavebního povolení zcela jasné, k čemuž žalobce připomněl svou e-mailovou komunikaci s úřední osobou Ing. S., která mu měla sdělit, že určitý stavební materiál nezná. Dle žalobce tak správní orgány dospěly k nesprávnému závěru o zavinění ve formě úmyslu rovněž na základě mylné domněnky o rozsahu žalobcova právního povědomí.
5. Dále žalobce rovněž namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatečné vypořádání jeho odvolacích námitek. Žalobce zde do značné míry opakuje předchozí žalobní námitky jinými slovy, ovšem s důrazem na to, že je uplatňoval již v odvolání a že žalovaný je odmítl řádně vypořádat. Zejména opětovně zdůrazňuje, že se snažil vysvětlit důvod použití jiného materiálu mimo jiné i s odkazem na odborná stanoviska (viz odstavec 2 výše), avšak žalovaný to nebral v potaz a pouze zjednodušeně přebíral závěry stavebního úřadu a doslova „překopíroval“ části odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Dle žalobce tak žalovaný prakticky rezignoval na funkci odvolacího orgánu. Nedostatečné vypořádání odvolacích námitek je žalobce namítáno průběžně v celé žalobě, zpravidla současně s namítanou nesprávností jiných skutkových či právních závěrů.
6. Žalobce napadá též způsob určení výše uložené pokuty. Žalobce má za to, že stavební úřad při výměře pokuty vycházel z nepřezkoumatelných domněnek, neboť nezohlednil žalobcovy skutečné majetkové poměry, neposoudil jeho schopnost tuto pokutu uhradit, nezohlednil dopad pokuty na jeho majetkovou sféru a ani nepřihlédl k jeho dosavadní bezúhonnosti. Žalovaný tyto závěry potvrdil, dle žalobce se přitom ale vůbec nezabýval

jeho oponentní argumentací, že jako investor své finanční prostředky dále investuje za účelem dosažení budoucího nejistého zisku. K otázce nedostatečného vyhodnocení dosavadní bezúhonnosti žalobce poukázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2007, č. j. 4 As 10/2006-57, které byly vtěleny do nového zákona č. 205/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“). Za absurdní žalobce považuje část odůvodnění prvostupňového rozhodnutí obsahující frázi, že pokuta v dané výši bude plnit dostatečnou preventivní funkci, aby se žalobce napříště vyvaroval protiprávního jednání a nadále v něm nepokračoval a veškeré své jednání související s podnikatelskou činností uvedl do souladu s platnou právní úpravou. Dle žalobce tímto stavební úřad nepřipustně překročil své pravomoci, když bez důkazů naznačuje, že žalobce porušuje zákon při veškerém svém jednání souvisejícím s podnikatelskou činností. Žalovaný toto tvrzení stavebního úřadu zcela nekriticky obhajuje a v napadeném rozhodnutí podává vlastní vysvětlení, že se jednalo o projednání konkrétního přestupku, a nikoliv o snahu postihovat veškerá jednání související s podnikatelskou činností, čímž však význam původního tvrzení stavebního úřadu mění. To však nemění nic na tom, že stavební úřad i tak nepřipustně překročil své pravomoci, když měl v úmyslu přimět žalobce, aby veškerá jednání související s jeho podnikatelskou činností uvedl do souladu s právními předpisy.

7. Dle žalobce se správní orgány obou stupňů rovněž nevypořádaly s jeho návrhem na upuštění od uložení sankce podle § 11 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 204/2015 Sb. (dále jen „zákon o přestupcích“), v důsledku čehož je napadené rozhodnutí rovněž neurčité a nepřezkoumatelné.
8. Žalobce dále namítal, že jeho vyjádření v průběhu řízení žalovaný dezinterpretoval a na základě toho vytvořil zcela odlišný skutkový stav. V tomto směru žalobce brojil zejména proti způsobu, jak si správní orgány vyložily jeho podpis na protokolu o provedení kontrolní prohlídky, neboť dle jeho názoru mylně dovodily, že žalobce svým podpisem uznal provádění stavby v rozporu se stavebním povolením. Tento výklad však žalobce považuje za účelový a spekulativní, neboť má za to, že svým podpisem nepotvrdil skutečnosti údajně zjištěné v průběhu kontrolní prohlídky, ale pouze skutečnost, že kontrolní prohlídka proběhla. Žalobce zdůraznil, že jeho možnosti odmítat závěry úřední osoby byly v danou chvíli omezené, a proto je hodlal učinit později.
9. Žalobce rovněž namítal dezinterpretaci jeho vyjádření ze dne 1. 12. 2016, které stavební úřad vytrhl z kontextu a zcela posunul jeho význam. Žalovaný tento postup v odůvodnění napadeného rozhodnutí zcela potvrdil a shledal, že parafrázováním žalobcova tvrzení nedošlo k posunutí jeho významu, což žalobce odmítá a považuje tento závěr za nepřezkoumatelný. Žalobce považuje za nepřijatelné upravovat citace způsobem vypouštění a přeskupování slov a posléze dávat vše do uvozovek jako autentické vyjádření, toto považuje za manipulaci s citacemi zcela porušující význam původního vyjádření.
10. Dle žalobce správní orgány rovněž dezinterpretovaly znění odborných prohlášení Ing. D a Ing. arch. J, v nichž byly zdůrazňovány různé vlastnosti použitého stavebního materiálu. Stavební úřad si však vybral pouze dvě z nich (nosnost a hutnost), které však byly v odborných prohlášeních uvedeny pouze demonstrativně (důraz na slovo „zejména“), naopak pomíjel další tvrzení, jež dle žalobce prokazují, že použitý materiál měl vlastnosti stavebního materiálu v projektové dokumentaci. Žalobce toto pochybení namítal v odvolání, žalovaný však uzavřel, že stavební úřad tvrzení žalobce nijak nezkrcoval, a tedy vadu spočívající v nesprávných skutkových zjištěních nenapravil.

11. Z výše uvedených důvodů žalobce požaduje napadené rozhodnutí zrušit, a současně s tím uplatňuje eventuelní petit žádající o upuštění od trestu nebo jeho snížení podle § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

III. Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný uvedl, že dle schválené projektové dokumentace měla být při stavbě použita vrstva šterkodrti, tedy vrstva vytvořená z drceného kameniva nebo recyklovaného materiálu předepsané zrnitosti. Vhodnost použitých materiálů prokazuje stavebník předložením dokladu o shodě, který mu při koupi vystaví prodejce. Právě tento doklad jako jediný zaručuje požadované vlastnosti výrobku. Žalovaný zdůraznil, že žalobce v průběhu správního řízení ani k žalobě nepřiložil žádný doklad, který by prokazoval použití materiálů a dodržení postupů dle stavebního zákona. Připomněl, že žalobcem opakovaně uváděná nosnost a hutnost materiálu nepředstavuje pro hodnocení kvality nestmelených materiálů staveb pozemních komunikací rozhodné kritérium. Použití neschválených stavebních materiálů a postupů považuje žalovaný za společensky nebezpečné jednání, neboť vady způsobené použitím nesprávného materiálu se projevují až s časovým odstupem, kdy je již není možno reklamovat. Z uvedených důvodů navrhl, aby žaloba byla zamítnuta a aby žalobci byla uložena povinnost náhrady nákladů řízení.
13. Žalobce v reakci na vyjádření žalovaného uvedl, že nepovažuje za hospodárné reagovat replikou, neboť vše podstatné uvedl již v žalobě.

IV. Skutková zjištění ze správního spisu

14. Ze správního spisu zjistil soud následující pro věc relevantní skutečnosti:
15. Stavební úřad (jakožto speciální stavební úřad pro stavby komunikací) vydal žalobci na jeho žádost stavební povolení na stavbu komunikace spojující pozemky s rodinnými domy. Komunikace byla navržena s povrchem z mechanicky zpevněného kameniva a odvodněním do vsakovacího příkopu. Jednou z podmínek (č. 7) pro provedení stavby byl požadavek na dodržení právních předpisů o technických požadavcích na výstavbu včetně technických norem, mj. též ČSN 73 6121-1 - Stavba vozovek - Nestmelené vrstvy Část 1: Provádění a kontrola shody. Další podmínkou (č. 8) byl požadavek, že mechanicky zpevněné kamenivo tvořící kryt komunikace bude splňovat ČSN 13285 Nestmelené směsi - Specifikace s tím, že stavebník (žalobce) bude 14 dní předem informovat stavební úřad o záměru provádět krycí vrstvu komunikace z mechanicky zpevněného kameniva, přičemž měl doložit prohlášení o vlastnostech na základě výrobkové certifikace pro použité mechanicky zpevněné kamenivo a dodržet podmínky pokládky, dopravy a rozprostírání dle ČSN 73 6126-1. Další podmínka (č. 11) stanovila nutnost tří kontrolních prohlídek, první z nich měla být provedena po provedení výkopů pro vsaky. Jak soud ověřil ze spisu vedeného pro účely stavebního řízení, osobami odpovědnými za přípravu projektové dokumentace byli Ing. arch. J. J., Ing. J. D., Ing. P. J. a V. V., první dva jmenovaní (J a D) projektovali část řešící právě technické řešení samotné stavby komunikace zahrnující mimo jiné i materiály.
16. První kontrolní prohlídka proběhla dne 27. 5. 2016. V návaznosti na její výsledky žalobce doložil (zaslal stavebnímu úřadu e-mailem ze dne 9. 7. 2016) pět protokolů o statické zatěžkávací zkoušce provedené dne 6. 6. 2016, všechny s kladným výsledkem. Jak plyne z obsahu těchto protokolů, na 0,018, 0,069 a 0,122 km komunikace bylo měření provedeno

na podkladní vrstvě a jako zemina je v protokolu označena „ŠD 0/122“, na 0,070 a 0,150 km komunikace bylo měření provedeno na pláni a jako zemina je v protokolu označena „F3 MS“.

17. Přípisem ze dne 12. 8. 2016 speciální stavební úřad vyzval žalobce k bezodkladnému zastavení prací při pokládce podkladních vrstev vozovky, odkázal na zjištění ze dne 11. 8. 2016, z nichž vyplynulo, že pokládku podkladních vrstev vozovky je prováděna z nevhodného materiálu, který tvoří směs zeminy, kamene a cihelného střepu. Současně s tím stavební úřad vyzval žalobce k doložení vhodnosti použitého materiálu pro realizaci stavby v souladu s ČSN. Proti této výzvě se žalobce ohradil podáním ze dne 18. 8. 2016, v němž jednak namítal, že prohlídka stavby nebyla nahlášená, současně popřel, že by pokládal podkladních vrstev vozovky, neboť svým traktorem navážel materiál (kámen makadam 60/90) pro budování zasakovacích jam. V témže podání žalobce prohlásil, že ve vztahu k druhu použitého materiálu do podkladní vrstvy komunikace zašle dokumenty se stanoviskem dopravního projektanta s jasným stanoviskem o možnosti využití předmětného materiálu.
18. Podáním ze dne 15. 8. 2016 žalobce podal ke stavebnímu úřadu žádost o změnu povrchu stavby z mechanicky zpevněného kameniva na asfalt. Stavební úřad vyzval žalobce k doplnění chybějících náležitostí (do doby vydání prvostupňového rozhodnutí nebylo o žádosti meritorně rozhodnuto).
19. Přípisem ze dne 1. 9. 2016 stavební úřad opětovně vyzval žalobce k předložení dokladu o druhu materiálu použitého na výstavbu podkladních vrstev stavby odpovídající projektové dokumentaci stavby. Na tuto výzvu žalobce reagoval podáním ze dne 8. 9. 2016, v němž namítal, že zjišťování situace na staveništi bylo prováděno bez jeho vědomí a že v době neohlášené návštěvy k žádným stavebním pracím nedocházelo, současně popřel tvrzení stavebního úřadu o navážení stavebního materiálu, přičemž zdůraznil, že stavebnímu úřadu byly dodány všechny doplňující materiály k projektu. K osvědčení uvedeného žalobce přiložil kopie údajů ze stavebního deníku.
20. Dne 4. 10. 2016 stavební úřad provedl druhou kontrolní prohlídku rozestavěné stavby. V protokolu o průběhu této kontroly (označené jako „záznam o provedení kontrolní prohlídky č. 2“) je mj. zaznamenáno, že návrh Ing. D na vytvoření parapláně z „ŠD 8 – 16“ nebyl dodržen a podkladová vrstva byla realizována z jiného materiálu popsáno jako „úlomky živice + 0/16“. Přílohou protokolu jsou fotografie zkoumaného povrchu. V předmětném protokolu jsou rovněž obsažena hodnotící tvrzení, že stavba není realizována v souladu se stavebním povolením a ověřenou projektovou dokumentací. Rovněž jsou zde konstatována doporučení k nápravě.
21. Dne 13. 10. 2016 stavební úřad zahájil proti žalobci přestupkové řízení pro podezření ze spáchání přestupku dle § 178 odst. 2 písm. g) stavebního zákona.
22. Ve vyjádření ze dne 1. 12. 2016 (označeném jako „vyjádření stavebníka k oznámení o zahájení přestupkového řízení ze dne 13. 10. 2016“) žalobce uvedl, že „stavba byla realizována v souladu se Stavebním povolením a dle projektové dokumentace [...], a to z důvodu, že materiál užitý k vytvoření parapláně má vlastnost odpovídající materiálu ŠD 8 – 16, zejména má shodnou nebo dokonce vyšší nosnost a hustotu“. Na str. 4 tohoto vyjádření v souvislosti s případným uložením sankce žalobce „z opatrnosti“ uvádí, že správní orgán by měl při případném uložení sankce přihlédnout ke způsobu spáchání přestupku, jelikož „k nedodržení daného materiálu došlo na základě odborných vyjádření projektantů, že materiál

splňuje všechny požadavky a že se jedná o kvalitnější materiál než ten uvedený ve Stavebním povolení“.

23. Dne 1. 12. 2016 proběhlo ústní jednání, při němž byl žalobce vyslechnut jako obviněný z přestupku. Žalobce ve své výpovědi vyjádřil přesvědčení, že všechny stavební kroky probíhaly od 3. 10. 2016 v souladu s projektovou dokumentací. V souvislosti s dotazem na dobu realizace ochranné vrstvy zmínil, že v červnu 2015 byla prováděna šterkem o výši cca 10 cm a na přelomu října a listopadu šterkodrtí o výši cca 30 cm. K dotazu stavebního úřadu na doklady osvědčující vhodnost použitých materiálů pro podkladní vrstvy žalobce vypověděl, že je schopen je dodatečně založit do spisu. K dotazu, proč bude doklady o vhodnosti použitého materiálu dokládat později, když je má k dispozici a byl k jejich předložení vyzván, žalobce vypověděl, že vhodnost použitého materiálu nedokládal, protože došlo k jeho odtěžení pod úroveň nově navrhované vrstvy komunikace, ostatní vrstvy byly pokládány až v době druhého kontrolního dne. K dotazu na své osobní a majetkové poměry vypověděl, že vlastní nemovitosti zatížené hypotékou, zvířata, stroje a odpovídající závazky.
24. Následně žalobce doložil čestná prohlášení Ing. D a Ing. arch. J ze dne 2. 12. 2016, která jsou stejného znění a v nichž je shodně uvedeno, že „*materiál použitý k vytvoření parapláně, resp. její svrchní části ze šterkodrti, [...] má vlastnost odpovídající kvalitě materiálu navrženému v Projektové dokumentaci, tj. že má zejména shodnou nebo dokonce vyšší nosnost a hutnost*“. Dle prohlášení žalobce s Ing. D a Ing. arch. J konzultoval vhodnost a kvalitu materiálu před jeho použitím na stavbě.
25. Stavební úřad následně vydal prvostupňové rozhodnutí, kterým shledal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 178 odst. 2 písm. g) zákona stavebního zákona a uložil mu pokutu ve výši 50 000 Kč a povinnost k úhradě nákladů řízení ve výši 1 000 Kč. Stavební úřad v odůvodnění s odkazem na zjištění z druhé kontrolní prohlídky stavby konstatoval, že při kontrolní prohlídce nebylo možné jednoznačně určit druh a frakci nestmeleného kameniva, přičemž dle vizuálního zkoumání se mělo jednat o směs převážně kameniva (s velikostí zrna cca 0 – 16 mm) a úlomků živice směsi několikanásobně větší než zrna kameniva. Zkonstatoval, že žalobce ani projektanti neodpověděli na dotaz stavebního úřadu, jak by definovali materiál pro podkladní vrstvu, přičemž zdůraznil, že opakovaně zmiňovaná nosnost a hutnost materiálu není kritériem sledovaným pro hodnocení kvality nestmelených materiálů staveb pozemních komunikací. Jelikož žalobce ani po opětovné výzvě nedoložil doklad o vhodnosti použitého materiálu, dospěl stavební úřad k závěru, že žalobce jakožto stavebník úmyslně porušil své povinnosti. Výši pokuty stavební úřad stanovil s ohledem na skutečnost, že žalobce byl vlastníkem několika stavebních parcel pro stavbu rodinných domů, proto ji považoval za odpovídající majetkovým poměrům žalobce. Zároveň stavební úřad upozornil na trvalost a neodstranitelnost závady v konstrukci komunikace, poukázal též na význam podkladních vrstev komunikace, které zajišťují roznášení dotykových tlaků vozidel do podloží, ochranu podloží proti promrzání a filtrační funkci. Stavební úřad rovněž vysvětlil, že nepřistoupil k nařízení odstranění stavby, jelikož žalobce zažádal o změnu stavby před jejím dokončením. Závěrem uvedl, že pokutu uložil z důvodu ochrany stavební kázně, společenského zájmu na dodržování stavebního řádu a preventivního působení na další činnost žalobce.
26. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž argumentoval především procesními a věcnými nedostatky na straně stavebního úřadu (v podstatných bodech šlo o obdobnou argumentaci jako později v žalobě). Zdůraznil, že po celou dobu stavby užívá

k pokládce podkladní vrstvy šterkodrt'. Případný sporadický výskyt jiných částí kameniva mohl být způsoben promísením materiálu při skladování, přičemž tato skutečnost nemohla mít vliv na kvalitu stavby. Žalobce k odvolání přiložil tři protokoly o statické zatěžkávací zkoušce provedené dne 13. 10. 2016 na 0,02, 0,08 a 0,160 km podkladní vrstvy komunikace. Všechny zkoušky proběhly s kladným výsledkem a jako zemina je v protokolu označena „ŠD 0/32“.

27. O odvolání žalobce rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím, jímž odvolání žalobce zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Žalovaný poukázal na formulaci použitou žalobcem v jeho vyjádření ze dne 1. 12. 2016, z čehož dovodil, že žalobce potvrdil provádění stavby v rozporu se stavebním povolením, zdůraznil též jeho podpis na záznamu z druhé kontrolní prohlídky. Dle žalovaného si žalobce musel být svého protiprávního jednání vědom i s ohledem na opakované výzvy ze strany stavebního úřadu. Žalovaný zdůraznil, že vhodnost použitých materiálů měl prokázat stavebník dokladem o shodě, který při koupi materiálu vystavuje prodejce. Poznamenal, že prohlášení Ing. D a Ing. arch. J není v tomto směru dostačující. Žalovaný potvrdil závěr stavebního úřadu, že nosnost a hutnost nejsou rozhodnými kritérii pro posouzení kvality nestmelených materiálů staveb pozemních komunikací. K výši pokuty žalovaný uvedl, že prvostupňové rozhodnutí jasně odůvodňuje uložení pokuty ve výši 1/10 zákonné sazby, přičemž uloženou pokutu považuje za velmi mírnou. Závěrem žalovaný uvedl, že použitím jiného materiálu byl naplněn materiální znak přestupku, jelikož žalobce svévolně porušil zájem společnosti na tom, aby stavby byly provedeny dle platných norem. Budoucí uživatelé stavby již nebudou moci ovlivnit vlastnosti stavby, a proto je ve veřejném zájmu, aby stavba byla provedena dle stavebního povolení a ověřené projektové dokumentace.
28. Při jednání u zdejšího žalobce (prostřednictvím svého zástupce) explicitně zdůraznil nedostatečné vypořádání odvolacích námitek proti prvostupňovému rozhodnutí, jakkoli připustil, že není povinností správních orgánů reagovat explicitně na každou námitku, nicméně v tomto případě shledal nedostatky odůvodnění skutečně zásadní. Dále shrnul podstatné argumenty své žaloby, na níž setrval a požadoval zrušit napadené i prvostupňové rozhodnutí, eventuálně moderovat uloženou sankci. Žalovaný rovněž setrval na svém stanovisku a navrhl žalobu zamítnout.

V. Posouzení věci krajským soudem

29. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a obsahuje všechny formální náležitosti na ně kladené.
30. Soud při přezkumu správního rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). V souvislosti s určením relevantního právního stavu však soud musel v souladu s judikatorním výkladem [srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, dostupný stejně jako všechny zde uváděné rozsudky na www.nssoud.cz] prověřit, zda po právní moci napadeného rozhodnutí nedošlo ke změně použité právní úpravy v tom směru, že by ustanovení upravující odpovědnost za přestupek bylo pro žalobce příznivější:
31. V napadeném rozhodnutí ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím je jednání kvalifikováno jako přestupek podle § 178 odst. 2 písm. g) stavebního zákona, které v době rozhodování správních orgánů obou stupňů znělo takto: „Fyzická osoba se jako stavebník dopustí přestupku tím, že provede stavbu nebo její změnu v rozporu se stavebním povolením

nebo veřejnoprávní smlouvou, oznámeným certifikátem autorizovaného inspektora, opakovaným stavebním povolením anebo s dodatečným povolením stavby“, přičemž podle tehdy účinného § 178 odst. 3 stavebního zákona bylo možno za tento přestupek uložit pokutu do 500 000 Kč. S účinností od 1. 1. 2017 zní ustanovení takto § 178 odst. 2 písm. g) stavebního zákona takto: *„Fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba jako stavebník dopustí přestupku tím, že provede stavbu v rozporu se stavebním povolením nebo společným povolením, veřejnoprávní smlouvou, oznámeným certifikátem autorizovaného inspektora, opakovaným stavebním povolením anebo s dodatečným povolením stavby*“, a současně dle nyní účinného § 178 odst. 3 stavebního zákona je možno i nadále za tento přestupek uložit pokutu do 500 000 Kč. Z uvedeného je zřejmé, že změna právní úpravy, k níž došlo po právní moci napadeného rozhodnutí, se projevila pouze v tom, že došlo ke sjednocení terminologie v souladu se zákonem o odpovědnosti za přestupky (účinným od 1. 1. 2017), nevyvolala žádnou zásadní změnu z hlediska naplnění znaků skutkové podstaty či výše sankce.

32. S ohledem na výše uvedené soud uzavírá, že pozdější změna právní úpravy je v tomto případě zcela bez vlivu na právní kvalifikaci přestupku, neboť sama osobě nemůže být pro žalobce příznivější, a proto při přezkumu napadeného rozhodnutí vycházel toliko z právního (stejně jako skutkového) stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného. Napadené rozhodnutí přezkoumával v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že žaloba není důvodná.
33. Soud předesílá, že vzhledem k tematické propojenosti žalobních bodů nepřistupoval k vypořádání každé žalobcem namítané skutečnosti samostatně, ale spíše v rámci určitého jednotného celku, v němž by strany měly nalézt odpověď na všechny sporné otázky:
34. V žalobě je hojně namítána nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí kvůli nedostatečnému vypořádání námitek uplatňovaných žalobcem v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Soud však napadené rozhodnutí shledává plně přezkoumatelným, neboť z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že na žalobcovy odvolací námitky vždy nějakým způsobem reagováno bylo, byť zpravidla způsobem pro žalobce nikoliv uspokojivým. Nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů se rozumí opomenutí skutečnosti významné pro posouzení věci, což není totéž jako učinění chybného závěru o dané skutečnosti (jak se zřejmě domnívá žalobce). Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů proto nelze dovozovat pouze na základě zjištění, že žalovaný odvolacím námitkám nevyhověl a potvrdil závěry stavebního úřadu. V tomto směru nelze přehlédnout, že žalobce na mnoha místech své žaloby cituje části odůvodnění napadeného rozhodnutí, v nichž na jednu stranu spatřuje nepřezkoumatelnost, ale na druhou stranu s jejich obsahem věcně polemizuje a klade vůči němu vlastní oponenturu, což by u nepřezkoumatelného rozhodnutí těžko připadalo v úvahu.
35. Za nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů rovněž nelze považovat situaci, kdy na určitou skutečnost uváděnou účastníkem není v odůvodnění správního rozhodnutí reagováno zcela adresně, avšak věcné posouzení této skutečnosti vyplývá z části odůvodnění vztahující se k jiné problematice. To má ve vztahu k nyní posuzované věci význam zejména k žalobní námitce, že se správní orgány obou stupňů rovněž nevypořádaly s návrhem žalobce na upuštění od uložení sankce podle § 11 odst. 3 zákona, neboť popsaly-li správní orgány ve svých rozhodnutích úvahu, na základě které dospěly k výši ukládané pokuty, pak tato úvaha logicky implikuje i závěr, že nebyl dán důvod k upuštění od uložení sankce.

36. Po zhodnocení, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, se soud zabýval namítanými skutkovými či právními nesprávnostmi.
37. Jádrem sporu je primárně otázka, zda použití žalobcem uváděného materiálu může vést k odpovědnosti za přestupek, neboť žalobce považuje za důvod vyvinění skutečnost, že jím použitý materiál měl být stejně kvalitní jako materiál vymezený podmínkami stavebního povolení, což se žalobce usuzuje především z obsahu odborných prohlášení autorů projektové dokumentace, ale také z protokolů o zátěžových zkouškách. Byť tato problematika je v žalobě zdůrazňována především v souvislosti s námitkou nedostatečného zjištění materiální stránky přestupku, tak se do značné míry prolíná i s námitkami jinými.
38. Stěžejním kritériem pro naplnění znaků skutkové podstaty uvedené v ustanovení § 178 odst. 2 písm. g) stavebního zákona je to, že je stavba prováděna jinak než jak stanoví stavební povolení. Smyslem tohoto ustanovení je tedy postihnout jednání, jimiž se stavba uvádí do stavu neodpovídajících podmínkám, za nichž byla povolena. Proto stanovilo-li v tomto případě stavební povolení ve svých podmínkách (viz odstavec 15 výše) povinnost použít stavební materiál určitého druhu a před jeho použitím informovat stavební úřad a zaslat mu doklad o vlastnostech daného materiálu, pak je zřejmé, že již samotné použití materiálu odlišného druhu a dokládání jeho vlastností až po výzvách stavebního úřadu představuje odklon od povinností daných stavebním povolením. Žalobce tudíž nebyl sankcionován za samotnou volbu materiálu (jak se patrně domnívá), ale právě za to, že jím realizovaný způsob použití materiálu nekorespondoval s podmínkami stavebního povolení. Žalobce má sice pravdu, že samotné formální naplnění znaků skutkové podstaty ještě nepostačuje ke vzniku odpovědnosti za přestupek a že musí být naplněna též stránka materiální (škodlivost činu pro společnost), zároveň se však mylí, pokud se domnívá, že by jeho jednání materiální stránku nezahrnovalo. Společenská škodlivost žalobcova jednání spočívala v ohrožení stavební kázně, jejíž požadavek je dán zájmem společnosti na tom, aby zhotovené stavby byly pro budoucí uživatele bezpečné, přičemž tento druh zájmu je vyjádřen právě právními předpisy upravujícími požadavky na výstavbu [zejména § 156 stavebního zákona ve spojení s prováděcí vyhláškou č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, a se zákonem č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, ve znění zákona č. 91/2016 Sb. (dále jen „zákon č. 22/1997 Sb.“)], které zahrnují též odkazy na příslušné normy technické. Právě v tomto duchu se nese argumentace jak stavebního úřadu (viz str. 3 prvostupňového rozhodnutí), tak i žalovaného (viz str. 9 napadeného rozhodnutí). Proto nelze souhlasit s tím, že by žalovaný a stavební úřad materiální korektiv společenské škodlivosti úplně pominuli.
39. Současně je třeba připomenout, že dle dikce § 178 odst. 2 písm. g) stavebního zákona postačuje, aby nastal tzv. následek ohrožovací, nikoliv následek poruchový. Pro vznik odpovědnosti za tento přestupek není podstatné, zda žalobcovým jednáním skutečně došlo k zásahu do práv či právem chráněných zájmů, neboť postačí, dojde-li alespoň k jejich ohrožení.
40. Dovožoval-li žalobce nižší či dokonce žádnou míru ohrožení z toho, že dle odborných prohlášení projektantů Ing. D a Ing. arch. J měl jím použitý materiál ve skutečnosti stejnou či dokonce vyšší kvalitu, pak s touto argumentací soud nemůže souhlasit. Předně je třeba zdůraznit, že prohlášení obou zmiňovaných projektantů ze dne 2. 12. 2016 neuvádějí, že žalobcem použitý materiál je tentýž, jehož užití bylo uloženo stavebním povolením. Prohlášení doslova uvádějí, že „materiál použitý k vytvoření parapláně, resp. její svrchní části ze šterkodrti, [...] má vlastnosti odpovídající kvalitativně materiálu navrženému v Projektové

dokumentaci, tj. že má zejména shodnou nebo dokonce vyšší nosnost a hutnost“. Takto formulované sdělení soud chápe tak, že projektanti nepřímou připouštějí, že použitý materiál je ve skutečnosti odlišný, ale v určitých znacích - konkrétně nosnosti a hutnosti - vykazuje shodu s materiálem projektovaným, a dokonce ho v těchto znacích i předčí. Tím však dle soudu rozhodně není potvrzen soulad s podmínkami stavebního povolení, spíše naopak se tím potvrzuje, že se skutečně jednalo o materiál jiný (byť v určitých znacích kvalitativně shodný), než který odpovídá normám ČSN dle specifikace podmínky č. 8 stavebního povolení. Soud na jednu stranu souhlasí s tím, že údaj o stejné či vyšší nosnosti a hutnosti použitého materiálu podněcuje úvahu o nižší či dokonce žádné škodlivosti jednání (k čemuž zjevně žalobní argumentace směřuje). Na druhou stranu však soud nemůže pominout, že hutnost a nosnost nejsou zdaleka jedinými kritérii stavebně-technické bezpečnosti. Takových kritérií může být nepochybně více (představit si lze například voděodolnost, propustnost, korozivzdornost, teplotní roztažnost, žáru či mrazuvzdornost aj.). Z tohoto důvodu soud akceptuje závěr žalovaného na str. 7 napadeného rozhodnutí, že nosnost a hutnost nejsou vlastnostmi sledovanými jako kritéria pro hodnocení kvality nestmelených materiálů. Pro upřesnění soud dodává, že samotná vyšší nosnost a hutnost ještě nezaručují, že materiál jako celek je skutečně vhodný, natož že odpovídá technickým normám specifikovaným v podmínkách stavebního povolení. Z tohoto důvodu žalobcem dokládaná prohlášení projektantů Ing. D a Ing. arch. J ze dne 2. 12. 2016 nelze hodnotit jako významnou okolnost, která by vylučovala ohrožení právem chráněného zájmu na technické bezpečnosti budovaných staveb, což je materiální znak přestupku dle § 178 odst. 2 písm. g) stavebního zákona.

41. Z týchž důvodů nelze za okolnost vylučující naplnění materiálního znaku daného přestupku považovat žalobcem dokládané protokoly o zkouškách nosnosti ze dne 6. 6. 2016 a 13. 10. 2016. Opět platí, že nosnost je jen jednou z vlastností materiálu, která sama osobě ještě nevypovídá o jeho celkové kvalitě, natož o jeho souladnosti s podmínkami stavebního povolení. Navíc výstupem statické zátěžové zkoušky je pouze hodnocení jedné určité vlastnosti zkoušeného materiálu, nikoliv jeho celkové složení. Nadto je třeba podotknout, že žádný z protokolů nevymezoval zkoušenou zeminu jako „ŠD 8/16“, jak tvrdil žalobce ve svém odvolání, ale jako „ŠD 0/122“, „F3/MS“ a „ŠD 0/32“. Čili i složení zeminy, vůči níž byly prováděny testy nosnosti, bylo identifikováno odlišně, než jak tvrdil žalobce.
42. V souvislosti s protokoly o zátěžových zkouškách je třeba podotknout, že žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí mylně uvedl, že protokoly o zátěžové zkoušce provedené dne 6. 6. 2016 nebyly součástí správního spisu a stavební úřad se s nimi nemohl vypořádat (žalovaný tím reagoval na odvolací námitku žalobce, že stavební úřad k těmto protokolům nepřihlédl). Je pravdou, že žalobce vyhotovení těchto protokolů zasílal jako přílohu na e-mail pracovnice Ing. K. S., přičemž ve spise stavebního úřadu jsou tiskopisy těchto protokolů žurnalizovány jako svazek pod vytištěnou stránkou žalobcova e-mailu ze dne 9. 7. 2016. Z toho je zjevné, že stavební úřad protokoly o zátěžových zkouškách v době vydání prvostupňového rozhodnutí k dispozici měl. Nicméně jelikož tyto protokoly samy osobě neprokazují správnost použitého stavebního materiálu (viz předchozí odstavec), nemělo jejich nezohlednění stavebním úřadem vliv na výrok o trestu. Tím pádem ani na výrok napadeného rozhodnutí neměl vliv mylný závěr žalovaného o tom, že stavební úřad neměl předmětné protokoly k dispozici.

43. Uváděl-li žalobce v žalobě a v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí též prohlášení Ing. D a Ing. arch. J ze dne 23. 2. 2016, pak k nim se soud nemůže nijak vyjádřit, neboť tato prohlášení nejsou součástí spisu, k žalobě nebyla připojena.
44. Z výše uvedených důvodů soud neshledal námitky brojící proti nenaplnění materiálních znaků přestupku za důvodné, a to ani ve světle judikatury, na kterou žalobce odkazoval ve svém odvolání (jmenovitě rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45, a ze dne 6. 1. 2012, č. j. 5 As 106/2011-77).
45. Další spornou otázkou je způsob dovození subjektivní stránky přestupku, potažmo obecně vědomost žalobce o problematičnosti posuzovaného jednání.
46. Zde je třeba připomenout, že k odpovědnosti za přestupek postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění (§ 3 zákona o přestupcích; stejné pojetí od 1. 1. 2017 platí i podle § 15 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky). Ustanovení § 178 odst. 2 písm. g) výslovně nevyžaduje existenci úmyslného zavinění, proto postačí zavinění alespoň z nedbalosti, lhostejno zda z nedbalosti vědomé či nevědomé. Žalobní argumentace o chybně a nedostatečně prokázaném úmyslu proto míří zcela nesprávným směrem, neboť žalobci nemusel být úmysl vůbec prokazován. Proto zcela postačovalo, pokud by správní orgány dovodily alespoň nevědomou nedbalost [§ 4 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích].
47. Žalovaný ani stavební úřad nedovozovaly úmyslnou formu zavinění, jak tvrdí žalobce. Odůvodnění napadeného i prvostupňového rozhodnutí jsou postavena na úvaze, že žalobce si měl být vědom skutečnosti, že používá jiný materiál, než ten, který byl uveden ve stavebním povolení, potažmo projektové dokumentaci. S tímto závěrem soud souhlasí, neboť žalobce byl přímým adresátem stavebního povolení, které mu stanovilo určité konkrétní povinnosti vyjádřené právě podmínkami pro provedení stavby, v nichž byla obsažena i povinnost použít stavební materiál dle konkrétních technických norem. Žalobce jakožto držitel stavebního povolení a účastník předcházejícího stavebního řízení nepochybně měl a mohl předvídat, že použije-li materiál jiný, vystavuje se tím riziku sankce, zvláště když byl o této možnosti i výslovně poučen v podmínce č. 12 stavebního povolení. Zavinění ve formě nevědomé nedbalosti tak bylo nepochybně dáno.
48. Za okolnost vylučující nedbalostní zavinění nelze považovat žalobcův argument, že použití stavebního materiálu konzultoval s projektanty Ing. D a Ing. arch. J, kteří mu potvrdili, že použitý materiál měl vlastnosti odpovídající materiálu v podmínkách a dokonce měl vyšší nosnost a hutnost. Nelze totiž přehlédnout, že v podmínce č. 8 stavebního povolení je výslovně uveden požadavek, aby žalobce 14 dní předem informoval stavební úřad o záměru provádět krycí vrstvu komunikace z mechanicky zpevněného kameniva, přičemž hned v následující větě se dodává požadavek, aby doložil prohlášení o vlastnostech na základě výrobkové certifikace dle příslušné ČSN. Zmiňovaná podmínka stavebního povolení žalobci zcela jednoznačně stanovila, aby ještě předtím, než přistoupí k pokládce krycí vrstvy, vyrozuměl o tomto záměru stavební úřad a doložil prohlášení o vlastnostech materiálu. Z předmětné podmínky naopak nelze dovodit, že by postačovala předchozí konzultace s autory projektové dokumentace či jinými odbornými osobami. Proto přistoupil-li žalobce k pokládce krycí vrstvy, aniž by předtím stavebnímu úřadu sdělil údaje o použitém materiálu, pak přirozeně – i bez právních znalostí – musel předpokládat, že se může dostat do kolize s podmínkami stavebního povolení a vystavit se tak postihu ze strany stavebního úřadu. Z týchž důvodů nemohl žalobce spoléhat na to, že by postačovalo

pozdější doložení odborných prohlášení od projektantů, neboť předmětná podmínka jasně stanovila povinnost učinit oznámení stavebnímu úřadu ještě před vlastní realizací krytiny. Jak plyne z obsahu správního spisu, žalobce začal dokládat údaje týkající se jím použitého materiálu teprve až po výzvách stavebního úřadu k doložení vhodnosti použitého materiálu, jež následovaly po výzvě k zastavení stavebních prací. Proto nemůže obstát žalobcovo tvrzení, že by se stavebním úřadem změnu stavebního materiálu nějak projednával. Za takové „projednání“ rozhodně nemůže být považováno podání žádosti o změnu stavby před dokončením (podání žalobce ze dne 15. 8. 2016 označené jako „žádost o změnu povrchu komunikace“) ani v žalobě uváděná doplnění podkladů ze dne 30. 8. 2016 a 7. 10. 2016, neboť všechna tato podání byla učiněna až poté, co byl žalobce vyzván k zastavení stavebních prací a k doložení vhodnosti použitého materiálu. Žalobce tudíž začal plnit povinnosti plynoucí z podmínky č. 8 stavebního povolení až *ex post*, proto nelze přisvědčit jeho argumentu, že jednal v dobré víře s důvěrou v prohlášení projektantů a výsledky zátěžových zkoušek. Z tohoto důvodu soud neshledal okolnosti vylučující žalobcovo nedbalostní zavinění. Pokud jde o žalobcem dodatečně dokládané protokoly o zátěžových zkouškách a prohlášení projektantů, soud již v souvislosti s otázkou materiální stránky přestupku uvedl, že tyto podklady nelze považovat za doklad o vhodnosti použitého materiálu, neboť prokázání shody (či dokonce vyšší kvality) v rozsahu nosnosti a hutnosti ještě nemusí znamenat, že jde skutečně o ekvivalentní materiál, který vyhovuje i ve vlastnostech jiných (podrobněji viz odstavec 40 výše). Stavební úřad proto jednal zcela v dikci podmínky č. 8 stavebního povolení, trval-li na předložení dokladu od prodejce materiálu obsahující prohlášení výrobce o shodě (srov. § 13 odst. 2 zákona č. 22/1997 Sb.).

49. Soud rovněž souhlasí se správními orgány, že na straně žalobce nevyšly najevo ani žádné relevantní osobní poměry, z nichž by bylo možno dovozovat, že žalobce nemohl mít povědomí o tom, k čemu by mohlo vést, nebude-li postupovat dle podmínek stavebního povolení. Soud připouští, že stavebním úřadem použitý přírůbek o žalobcově vysokoškolském vzdělání byl naformulovaný poněkud nešťastně, neboť samotný vysokoškolský titul skutečně nemusí zaručovat dostatečné právní povědomí. Potud lze s žalobcem souhlasit. V tomto případě však k uvědomění si možné kolize se zákonem nebyla otázka dosaženého vzdělání vůbec podstatná. Soud souhlasí se žalovaným, že v daném případě postačovalo dostatečné přečtení stavebního povolení, kde jsou podmínky jasně formulovány. K tomu soud dodává, že zrovna text podmínky č. 8 (obsahující inkriminovaný požadavek) je oproti zbývajícím textu zvýrazněn tučným fontem, tudíž i nezainteresovaný čtenář stavebního povolení přirozeně zpozorní. Druhá věta podmínky č. 8, která obsahuje povinnost informovat stavební úřad ještě před započatím stavebních prací, je napsána bez použití právní terminologie (snad mimo pojmu „stavební úřad“), soud ji tudíž považuje za zcela srozumitelnou i pro běžného laika. V tomto směru považuje soud argumentaci žalobce o „profesní slepotě“ správních orgánů za zcela lichou.
50. Argumentuje-li žalobce tím, že ani správním orgánům nebyly podmínky stavebního povolení zcela jasné, protože mu Ing. S. (pracovnice stavebního úřadu) v e-mailové komunikaci sdělila, že stavební materiál nezná, pak soud musí konstatovat, že e-mail tohoto znění se v obsahu správního spisu nenachází. Nicméně i kdyby soud připustil, že pracovnice stavebního úřadu e-mail žalobcem uváděného obsahu skutečně poslala, pak z toho v žádném případě nelze vyvozovat, že by správní orgány nerozuměly podmínkám stavebního povolení, ale nanejvýš to, že stavebnímu úřadu nebyl znám materiál použitý žalobcem. V takové situaci se ovšem jeví jako zcela logické, že se stavební úřad dožadoval

toho, aby mu žalobce doložil, že druh použitého materiálu odpovídá ověřené projektové dokumentaci.

51. Soud však musí dát žalobci zčásti za pravdu v tom, že správní orgány nepřiléhavě interpretovaly význam některých žalobcových vyjádření. Zejména žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí místy vyslovuje velmi kategorické závěry, např. na str. 2: „*Odvolatel prokazatelně uvedený přestupek spáchal, o čemž, mimo jiné, svědčí i jeho vlastní slova* [následuje citace jeho vyjádření ze dne 1. 12. 2016 reagující na oznámení stavebního úřadu ze dne 13. 10. 2016]“. Žalovaný tak do jisté míry sugeruje, že se žalobce ke spáchání přestupku doznal, což nepřímo činí i na jiných místech napadeného rozhodnutí. Tak tomu ovšem nebylo. Žalobce sice v průběhu prvostupňového řízení opakovaně připustil, že prováděl pokládku krycí vrstvy komunikace, nikdy však s tím, že by uznával spáchání přestupku. Pokud žalobce například ve svém vyjádření ze dne 1. 12. 2016 uváděl, že „...*materiál má vlastnosti odpovídající „ŠD 8-16“, zejména má shodnou nebo dokonce vyšší nosnost či hutnost...*“, pak tímto potvrdil nanejvýš spáchání skutku spočívajícího v použití určitého stavebního materiálu (u něhož - na rozdíl od stavebního úřadu - dovozoval shodu s projektovou dokumentací). Doznání určitého skutku však nelze směšovat s doznáním se ke spáchání přestupku, neboť takový skutek ještě nemusí vykazovat znaky přestupkového jednání. V tomto směru jsou některé úvahy žalovaného skutečně excesivní. Tyto nevhodně zvolené formulace v odůvodnění napadeného rozhodnutí však nemají vliv na jeho celkovou správnost, neboť z kontextu napadeného i prvostupňového rozhodnutí je zřejmé, že vina nebyla založena výlučně na „doznání“ žalobce.
52. Výše uvedené zčásti platí i ve vztahu k žalobcem namítanému významu jeho podpisu na protokolu z druhé kontrolní prohlídky konané dne 4. 10. 2016, v němž si obě strany nesprávně vyložily význam jeho podpisu účastníkem. Smyslem protokolu je zaznamenat skutečnosti vztahující se k vykonané kontrole [srov. § 12 zákona č. 255/2012 Sb., kontrolního řádu, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „kontrolní řád“)]. Protokol by měl obsahovat všechny relevantní skutečnosti, které se udály v průběhu kontroly na místě, které pak představují kontrolní zjištění, jež představují podklad pro řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2018, č. j. 4 As 105/2018-36). Smyslem protokolace je tedy zachytit faktické poznatky (lapidárně řečeno: „to, co kontrolující osoba vidí“). V protokolu by se naopak neměla vyskytovat právní hodnocení zaznamenaných skutečností, neboť to je smyslem až samotného meritorního rozhodnutí. Z tohoto důvodu soud považuje za krajně nešťastné, že stavební úřad v protokolu z kontrolní prohlídky ze dne 4. 10. 2016 použil formulace typu „*stavba není realizována dle rozhodnutí o povolení stavby...*“, neboť hodnotící závěry mají své místo až v rozhodnutí ve věci samé (naopak správně zaprotokolovaný je text uvádějící, že oproti návrhu Ing. D na vytvoření paraplaně ze „*ŠD 8-16*“ byla parapln realizována z jiného materiálu popsaného jako „*úlomky živice + 0/16*“ – toto je faktický poznatek činící z předmětného protokolu způsobitý podkladový akt o zjištění skutkového stavu na místě stavby). Právě z důvodu, že protokol (vedle způsobitých faktických poznatků) obsahuje i fráze na pomezí skutkových zjištění a právních hodnocení, nelze význam žalobcova podpisu na protokolu natolik přeceňovat, aby jej bylo možno považovat za doznání se k přestupku. Žalovaný se proto mýlí, uvádí-li na str. 3 napadeného rozhodnutí, že potvrdil-li žalobce skutečnosti zjištěné v průběhu kontrolní prohlídky, pak tím současně potvrdil i provádění stavby v rozporu se stavebním povolením. Stejně tak se ovšem mýlí žalobce, namítá-li, že svým podpisem nepotvrdil skutečnosti zjištěné v průběhu kontrolní prohlídky, ale pouze to, že prohlídka proběhla. Protokol má charakter veřejné listiny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne

15. 4. 2015, 1 As 12/2015-30), jejichž obsah se považuje za pravdivý, není-li dokázán opak (§ 53 odst. 3 správního řádu), proto je-li na této veřejné listině zaznamenán podpis žalobce a současně zde není záznam o tom, že by proti protokolaci vznášel námitky, pak tato listina potvrzuje, že žalobce nepovažoval zjištěné skutkové okolnosti (tedy nikoliv právní závěry!) za sporné. Neučinil-li žalobce do 15 dnů ode dne konání kontrolní prohlídky námitky proti způsobu protokolace (§ 13 kontrolního řádu), pak je třeba skutková zjištění zaznamenaná v protokolu považovat za nevyvrácená a tedy pravdivá (§ 53 odst. 3 správního řádu); za námitky proti protokolaci přitom nelze považovat vyjádření žalobce k samotnému předmětu řízení. Soud proto uzavírá, že i když podpis žalobce na protokolu z kontrolní prohlídky ze dne 4. 10. 2016 rozhodně nelze považovat za doznání viny (jak naznačoval žalovaný), tak současně tento podpis nelze vnímat jako pouhé potvrzení o vykonání prohlídky (jak naznačoval žalobce), neboť jde o kvalifikovaný projev souhlasu podepsané osoby se skutečnostmi zjištěnými v průběhu kontroly. Protokol z kontrolní prohlídky ze dne 4. 10. 2016 je přitom pro věc samou poměrně důležitým podkladem, neboť potvrzuje, že stavební úřad se osobně přesvědčil o tom, jak vypadal materiál použitý žalobcem, a tím pádem si vytvořil prostor pro hodnocení, zda jde o materiál odpovídající podmínkám stavebního povolení.

53. Poslední spornou otázkou je výše pokuty a způsob jejího určení.

54. Byť odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je v této otázce poměrně stručné, tak je z něj jednoznačně patrné, že stavební úřad při úvaze o výši pokuty vyšel především ze skutečnosti, že žalobce je vlastníkem osmi nemovitostí, jež jsou určeny k výstavbě rodinných domů a které jsou nabízeny ke koupi prostřednictvím realitní kanceláře. Současně se stavební úřad zaměřil na charakter závady v konstrukci stavby komunikace, kterou zhodnotil jako neodstranitelnou. Soud toto považuje za dostatečné vysvětlení týkající se určení druhu a výměry sankce zcela naplňující dikci § 12 zákona o přestupcích. Výši pokuty stavební úřad stanovil 50 000 Kč, tedy ve výši 1/10 zákonné sazby [srov. § 178 odst. 3 písm. c) stavebního zákona ve spojení s § 178 odst. 2 písm. g) stavebního zákona, podle kterých horní hranice pokuty činí 500 000 Kč]. Soud proto nemůže přisvědčit námitce, že by stavební úřad nezohlednil žalobcovy majetkové poměry a jeho schopnost pokutu uhradit.

55. Soud připouští, že stavebním úřadem vyslovená poznámka o preventivní funkci sankce mající žalobce mimo jiné motivovat k tomu, aby uvedl veškerá svá jednání související s podnikatelskou činností do souladu s právními předpisy, nebyla zvolena nejvhodnější. Z toho však nelze dovozovat žádné nepřípustné překračování pravomocí, jak tvrdí žalobce. Po celou dobu bylo předmětem řízení zkoumání otázky odpovědnosti za přestupek na úseku stavebního zákona, proto nelze hovořit o žádném uplatňování pravomoci vůči jiným podnikatelským aktivitám žalobce. Žalovaný ostatně poznámku stavebního úřadu v odůvodnění napadeného rozhodnutí značně korigoval, když uvedl, že věc se týká jen konkrétního přestupku a že zde není snaha postihovat veškerá jednání související s podnikatelskou činností žalobce. Tato korekce znamenající částečný posun významu původního sdělení stavebního úřadu je zcela přípustná, neboť prvostupňové i odvolací řízení tvoří jeden celek, proto nic nebrání tomu, aby žalovaný jakožto nadřízený (odvolací) orgán zhojil dílčí nedostatky způsobené v řízení na prvním stupni. Žalobcem namítaná nepřípustnost vlastního vysvětlení ze strany žalovaného je proto zcela lichá.

56. Soud dále nemůže souhlasit s úvahami žalobce, že by odůvodnění výše pokuty mělo být nedostatečné jen kvůli tomu, že výslovně nepřihlížel k žalobcově dosavadní bezúhonnosti

a k jeho investicím s nejistým ziskem. Soud zdůrazňuje, že povinnost správních orgánů zohlednit osobní a majetkové poměry účastníka neznamena zkoumat jeho solventnost až na samou dřeň. V tomto směru lze poukázat na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2017, č. j. 1 As 305/2017-32, který k této problematice uvedl: „*Kritéria vyjmenovaná v § 12 odst. 1 zákona o přestupcích jsou demonstrativní, a není tedy třeba, aby správní orgány vyčerpávajícím způsobem přezkoumaly naplnění každého z nich. Účelem tohoto ustanovení je dát správním orgánům kritéria k potřebné individualizaci ukládané sankce tak, aby nebyla arbitrární a pouze obecně odůvodněná.*“ Zdejší soud má za to, že závěry citované judikatury jsou zcela příléhavé i na nyní posuzovanou věc, tudíž nelze bezpodmínečně trvat na tom, aby napadené či prvostupňové rozhodnutí muselo v otázce určení výše pokuty nezbytně přihlížet i k dosavadní bezúhonnosti žalobce či jeho investičním záměrům. To platí i s přihlédnutím k principům trestního řízení, neboť ani ty nelze vykládat natolik široce, jak se snaží dovodit žalobce s poukazem na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2007, č. j. 4 As 10/2006-57. K tomu je třeba dodat, že závěry žalobcem zmiňovaného rozsudku na nyní posuzovanou věc nepřiléhají, neboť se jednalo o problematiku výsledku svědků bez účasti obviněného, k čemuž ostatně směřovala i část zmiňovaného rozsudku citovaná v žalobě.

57. Pokud jde o návrh žalobce na snížení uložené pokuty soudem, pak soud k tomuto postupu neshledal důvod. Smyslem modorce dle § 78 odst. 2 s. ř. s. není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o její adekvátnosti a spravedlnosti. V případě sankcí z obecných hledisek méně závažných je proto modorce sankce zpravidla vzácnější než v případě sankcí výrazných (srov. rozsudek Nejvyšší správní soud ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012 – 23). Jak bylo uvedeno výše, stavební úřad uložil žalobci pokutu ve výši 1/10 zákonné sazby, soud přitom s ohledem na okolnosti plynoucí z průběhu správního řízení neshledal, že by se jednalo o sankci zjevně nepřiměřenou majetkovým poměrům žalobce či okolnostem spáchání, jež by vyžadovala zvláštní korekci. Soud proto návrhu žalobce na modraci nevyhověl.

VIII. Závěr a náklady řízení

58. Z výše uvedených důvodů soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl (výrok I).
59. O nákladech řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť nebyl procesně úspěšný. Pokud jde o žádost procesně úspěšného žalovaného o přiznání náhrady nákladů řízení, pak soud odkazuje na závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 47, podle něhož žalované správní orgány mají právo pouze na náhradu vynaložených nákladů, které přesahují jejich běžnou úřední činnost, jinak se náhrada nákladů procesně úspěšnému žalovanému správnímu orgánu zásadně nepřiznává. V nyní posuzované věci žalovaný předložil vyjádření k žalobě, zaslal správní spis a účastnil se jednoho soudního jednání, což nelze považovat za úkony, jež by vybočovaly z běžné úřední činnosti (do níž spadá i obhajoba vlastního rozhodnutí před správním soudem) a s nimiž by byly spojeny mimořádné náklady. Proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II).

Poučení:

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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). Připadne-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 10. června 2020

JUDr. Věra ŠIMŮNKOVÁ, v. r.
předsedkyně senátu