



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudkyň JUDr. Věry Šimůnkové a Mgr. Jitky Zavřelové ve věci

žalobce: **E. M. P., v. d.,**
IČO X,
se sídlem X,

zastoupen advokátem JUDr. Stanislavem Hospůdkou,
se sídlem Strážky 45, Ústí nad Labem,

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,**
se sídlem Zborovská 11, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 6. 2017, sp. zn. SZ 070070/2017/KUSK REG/Ti, č. j. 077830/2017/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 6. 2017, sp. zn. SZ 070070/2017/KUSK REG/Ti, č. j. 077830/2017/KUSK, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 12 228 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Stanislava Hospůdky, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah žaloby

1. Žalobce (pod původním názvem E. N. K., v. d.) se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu S. (dále jen „stavební úřad“) ze dne 12. 5. 2017, č. j. OVÚP-19005/16/Vš. Stavební úřad v tomto rozhodnutí konstatoval, že se žalobce dopustil protiprávního jednání dle § 180

odst. 2 písm. f) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „stavební zákon“), tím, že jako stavebník provedl novou stavbu haly umístěnou na pozemcích p. č. X, X, X a X v katastrálním území a obci K. H. v období měsíců července a srpna 2016. Za toto jednání uložil stavební úřad žalobci podle § 180 odst. 3 písm. a) stavebního zákona pokutu ve výši 500 000 Kč a dále mu uložil povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

2. Žalobce v žalobě rekapituluje, že rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 12. 5. 2017 je v pořadí jeho třetím rozhodnutím vydaným v této věci. První dvě rozhodnutí stavebního úřadu žalovaný na základě odvolání žalobce zrušil. Druhé žalobcovo odvolání bylo blanketní a žalovaný žalobce v souladu s § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“), vyzval k odstranění nedostatků odvolání, čemuž žalobce ve stanovené lhůtě dne 30. 3. 2017 vyhověl. Žalovaný vydal dne 31. 3. 2017 své v pořadí druhé rozhodnutí v této věci a v něm se jen zčásti vyrovnal s námitkami, které žalobce uplatnil. Třetí žalobcovo odvolání proti třetímu rozhodnutí stavebního úřadu bylo též blanketní. Žalobce očekával, že jej správní orgány vyzvou k doplnění. Stavební úřad však neodůvodněné odvolání předal i se spisem žalovanému a ani ten nesplnil svou zákonnou povinnost podle § 37 odst. 3 správního řádu, ale rovnou vydal napadené rozhodnutí. Žalobce je přesvědčen o tom, že správní orgány byly povinny vyzvat žalobce k doplnění jeho odvolání, jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 4/2009-53 a rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 1 Ad 60/2010-37. Žalobce zdůrazňuje, že každé ze tří rozhodnutí stavebního úřadu bylo zčásti založeno na jiných či dalších skutečnostech zjištěných v jednotlivých fázích řízení a rovněž žalovaný se s těmito skutečnostmi vypořádával ve svých rozhodnutích tomu odpovídajícím způsobem. I okolnosti vztahující se k uložení likvidační pokuty se v čase vyvíjely a žalobce byl připraven ve třetí fázi správního řízení předložit k této otázce další argumentaci a další důkazní prostředky. K tomu však nedostal prostor, neboť správní orgány porušily jeho právo na spravedlivý proces.
3. Ve druhém žalobním bodu žalobce uvádí, že výše uložené pokuty za správní delikt nemá být likvidační a že jsou správní orgány povinny zabývat se majetkovými poměry delikventů. Žalobce tvrdí, že ve svém druhém odvolání uplatnil výtky ohledně likvidačního charakteru pokuty. Správní orgány však k většině z nich nepřihlédly a vypořádaly se s nimi nepřipadně, což zatížilo jejich rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti. Uvedl-li například žalovaný v napadeném rozhodnutí, že žalobce musel kalkulovat minimálně s náklady ve výši 12 milionů Kč, pak nezohlednil, že by žalobce musel tyto náklady i náklady vzniklé uložením pokuty pořídit z cizích zdrojů. Žalobce byl a je připraven předložit další důkazní prostředky k prokázání své finanční situace.
4. Rozhodnutí správních orgánů jsou dle mínění žalobce nezákonná, neboť žalobce nenaplnil skutkovou podstatu správního deliktu a správní rozhodnutí nemají oporu v obsahu spisového materiálu. Ustanovení § 180 odst. 2 písm. f) stavebního zákona předpokládá, že stavebník provede, tj. dokončí, stavbu, což se však v souzené věci nestalo. Sám stavební úřad ostatně konstatoval, že protiprávní jednání žalobce mělo spočívat v zahájení a provádění stavby. Žalobce odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 257/2015-57, jenž se týkal správního deliktu dle § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona, ve znění zákona č. 227/2009 Sb. V té době obsahovalo citované zákonné ustanovení sloveso „provádí“ a současně obsahoval tehdy platný stavební zákon stejnou definici

stavby, jaká je užitá v aktuálním znění stavebního zákona. Podle odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu bylo nežádoucí jednání trvající, čemuž nasvědčovalo užití slovesa „provádí“ (vid nedokonavý). Zákonem chráněný zájem byl v případě uvedeného deliktu porušován nikoliv až dokončením stavby, nýbrž již samotnými pokračujícími stavebními pracemi. Ze závěrů citovaného rozsudku pak žalobce dovozuje, že se jako stavebník nedopustil správního deliktu dle § 180 odst. 2 písm. f) stavebního zákona, neboť neprovedl stavbu. Žalobce stavbu zahájil, ale na výzvu stavebního úřadu ji ihned zastavil, a tedy nedokončil.

5. Žalovaný ve vyjádření k žalobě vyslovil přesvědčení, že skutkový stav věci byl řádně zjištěn a že byly shromážděny důkazy prokazující naplnění skutkové podstaty správního deliktu žalobcem. Žalobce ani ke své nové argumentaci uplatněné v žalobě nedoložil takové skutečnosti, jež by svědčily o tom, že uložená pokuta přesahuje jeho aktuální finanční možnosti. Do protokolu ze dne 10. 5. 2017 žalobce sdělil, že plánované náklady výstavby budou dosahovat maximálně 12 milionů Kč. Příčinou celé věci byla nekázeň žalobce, který zahájil stavbu bez územního rozhodnutí a stavebního povolení. Ze strany žalobce se nemohlo jednat o nevědomou nedbalost, neboť žalobce během správního řízení uvedl, že se nejprve snažil obstarat si nezbytné doklady. Je zřejmé, že až poté, co zjistil, že doklady nesežene, zahájil stavbu. Žalobce nemůže argumentovat tím, že je pro něj pokuta likvidační. Nachází-li se žalobce v tíživé situaci, může požádat o schválení splátkového kalendáře. Pokuta byla stanovena při dolní hranici zákonného rozpětí a též při dolní hranici plánovaných nákladů na výstavbu. Polehčující okolností bylo to, že nepovolenou stavbou nedošlo k materiálním škodám ani k újmě na zdraví či životech osob. Stavební úřad dle žalovaného přihlédl také k předloženému výkazu zisků a ztrát za rok 2015 a ke kopiím daňového přiznání za roky 2012 až 2015.

II. Obsah správního spisu

6. Z protokolu ze dne 19. 8. 2016 plyne, že stavební úřad tohoto dne zjistil, že v areálu žalobce byla prováděna stavba haly, a to bez územního rozhodnutí či stavebního povolení. Konkrétně byly provedeny betonové základy – patky, na kterých byly upevněny valové nosné rámy. Stavba byla zastřešena pravděpodobně vlnitým plechem. Zastavěná plocha stavby činila cca 20 x 50 metrů.
7. Dne 22. 9. 2016 zahájil stavební úřad s žalobcem řízení o správním deliktu podle § 180 odst. 2 písm. f) stavebního zákona, který měl spočívat v provádění stavby haly bez stavebního povolení nebo veřejnoprávní smlouvy anebo oznámeného certifikátu autorizovaného inspektora v nezastavěném území. Při ústním jednání konaném dne 5. 10. 2016 žalobce uvedl, že si je vědom porušení stavebního zákona. Současně konstatoval, že jeho úmyslem nebylo porušit stavební zákon; stavební dokumentace však nebyla včas dodána tak, aby žalobce mohl řádně požádat o vydání příslušných povolení. Žalobce byl nucen stavbu zahájit počátkem července 2016 z důvodu smluvního zajištění s dodavatelem. Žalobce též sdělil, že ho odborný projektant neupozornil na to, že pozemky nebyly zahrnuty do zastavitelných ploch. Kdyby to žalobce věděl, správního deliktu by se nedopustil. Závěrem žalobce konstatoval, že dle návrhu nového územního plánu mají být pozemky zahrnuty mezi pozemky pro výstavbu a že koncem září 2016 požádal o dodatečné povolení stavby.
8. Rozhodnutím ze dne 25. 10. 2016 stavební úřad uložil žalobci pokutu za protiprávní jednání dle § 180 odst. 2 písm. f) stavebního zákona ve výši 500 000 Kč. Proti tomuto

rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž podobně jako v žalobě tvrdil, že správní delikt nespáchal, neboť zákon sankcionuje provedení stavby a nikoli zahájení a provádění stavby. Dále žalobce namítal procesní pochybení, nepřiměřenost pokuty či nezohlednění veškerých polehčujících okolností. Žalovaný následně v pořadí první rozhodnutí stavebního úřadu zrušil svým rozhodnutím ze dne 9. 12. 2016 a věc vrátil stavebnímu úřadu k dalšímu řízení. Zrušovací důvody spočívaly v procesních vadách a nedostatečném zdůvodnění výše uložené pokuty. K věci samé žalovaný uvedl, že zákonodárce neměl v úmyslu stanovit, že ke spáchání správního deliktu dojde až při dokončení stavby.

9. Dne 25. 1. 2017 se uskutečnilo další ústní jednání, během něhož žalobce setrval na svém stanovisku uvedeném v odvolání. Následně stavební úřad vydal své v pořadí druhé rozhodnutí ze dne 7. 2. 2017, jímž žalobci opětovně uložil pokutu ve výši 500 000 Kč za správní delikt dle § 180 odst. 2 písm. f) stavebního zákona. V odůvodnění tohoto rozhodnutí stavební úřad reagoval na odvolací námitky, které žalobce dříve uplatnil. Proti tomuto rozhodnutí žalobce podal odvolání, ve kterém konstatoval, že jej doplní v nejbližších dnech. Žalovaný ve věci vydal dne 31. 3. 2017 své v pořadí druhé rozhodnutí, z jehož odůvodnění plyne, že žalobce nejprve dne 23. 3. 2017 vyzval k doplnění odvolání ve lhůtě sedmi dnů, načež žalobce své odvolání v této lhůtě doplnil. Žalobce v doplnění odvolání především tvrdil, že stavební úřad nesprávně vycházel z předpokládaných nákladů výstavby ve výši 25 milionů Kč, uložil nepřiměřeně vysokou pokutu a nesprávně posoudil společenskou nebezpečnost deliktního jednání. Žalovaný na základě odvolání zrušil i v pořadí druhé rozhodnutí stavebního úřadu, tentokrát z důvodu, že stavební úřad při stanovení výše pokuty vycházel z nákladů výstavby ve výši 25 milionů Kč. Protože žalobce vyvrátil správnost takového předpokladu a doložil, že očekávané náklady měly dosahovat pouze 12 milionů Kč, nemohlo rozhodnutí stavebního úřadu obstát.
10. Dne 10. 5. 2017 ve věci proběhlo další ústní jednání. Stavební úřad následně vydal své v pořadí třetí rozhodnutí ze dne 12. 5. 2017, v němž konstatoval, že se žalobce dopustil protiprávního jednání podle § 180 odst. 2 písm. f) stavebního zákona tím, že jako stavebník provedl novou stavbu haly v rozporu s § 108 stavebního zákona bez stavebního povolení nebo veřejnoprávní smlouvy anebo oznámeného certifikátu autorizovaného inspektora v nezastavěném území obce K. H. v období měsíců července a srpna 2016. Za toto jednání uložil stavební úřad žalobci pokutu ve výši 500 000 Kč a současně mu stanovil povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.
11. Stavební úřad nesouhlasil s názorem žalobce, že by správním deliktem dle § 180 odst. 2 písm. f) stavebního zákona mělo být až dokončení stavby. I z citace rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2016, č. j. 2 As 257/2015-57, je podle stavebního úřadu zřejmé, že zákonem chráněný zájem je porušován nikoliv až dokončením stavby, nýbrž již samotnými prováděnými pracemi bez příslušného povolení vyžadovaného stavebním zákonem. V odůvodnění svého rozhodnutí stavební úřad mimo jiné konstatoval, že žalobce včas nepožádal o dodatečné povolení stavby, a tak bylo rozhodnuto o jejím odstranění, a to v termínu do 5. 3. 2017. Zavinění žalobce bylo dle názoru stavebního úřadu prokázáno. Jednání žalobce bylo společensky nebezpečné, neboť hrubá stavba byla cca 11 metrů vysoká, její rozloha činila více než 1 000 m² a navíc byla umístěna v nezastavitelné části území v aktivní zóně záplavového území potoka M.. Žalobce se dopustil nejzávažnějšího porušení zákona. Stavební úřad mu stanovil pokutu ve výši pouze 500 000 Kč, neboť přihlédl k tomu, že stavbou nevznikly materiální škody a nebyly

ohroženy životy či zdraví osob, a též k výkazu zisků a ztrát a ke kopiím daňových přiznání.

12. Dne 31. 5. 2017 podal žalobce odvolání, v němž uvedl, že s rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 12. 5. 2017 nesouhlasí a že odvolání doplní podrobnými námitkami v nejbližších dnech. Stavební úřad odvolání společně se spisovým materiálem postoupil žalovanému a v předkládací zprávě uvedl, že bylo nadbytečné vyzývat žalobce k doplnění odvolání, neboť ten si byl neúplnosti svého odvolání vědom.
13. Žalovaný napadeným rozhodnutím ze dne 19. 6. 2017 zamítl žalobcovu odvolání proti v pořadí třetímu rozhodnutí stavebního úřadu. Žalovaný vysvětlil, že žalobce nevyzýval k doplnění odvolání, jelikož v souladu s § 86 odst. 3 správního řádu dospěl k závěru, že žalobce mohl veškeré případné důkazy navrhnout již v průběhu správního řízení, a to jak při ústních jednáních, tak i ve svém druhém odvolání či v jeho doplnění. Žalovaný proto z úřední povinnosti žalobce k doplnění jeho dalšího odvolání znovu nevyzýval. K naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 180 odst. 2 písm. f) stavebního zákona podle žalovaného stačilo i jen samotné zahájení nepovolené stavební činnosti bez ohledu na délku trvání této činnosti. V daném případě došlo ke spáchání správního deliktu v červenci 2016, a to i navzdory v zákoně použitému výrazu „provede“. Žalovaný souhlasil s tím, že jednání žalobce bylo možné klasifikovat jako nejzávažnější porušení zákona, neboť stavba byla provedena nejen bez příslušného povolení, ale také na nezastavitelném pozemku v aktivní záplavové zóně. Výše pokuty nemohla být likvidační, neboť žalobce musel počítat nejméně s vynaložením 12 milionů Kč na výstavbu výrobní haly.

III. Posouzení věci krajským soudem

14. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a že splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), načež shledal, že žaloba je důvodná. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť účastníci s tímto postupem vyjádřili souhlas v intencích § 51 odst. 1 s. ř. s. a navíc byl takový postup též v souladu s § 76 s. ř. s.
15. Ustanovení § 37 odst. 2 správního řádu upravuje základní náležitosti podání. Podle § 37 odst. 3 správního řádu, nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Podle § 82 odst. 2 správního řádu musí mít odvolání základní náležitosti upravené v § 37 odst. 2 téhož zákona a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo.
16. Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, v rozsudku ze dne 14. 2. 2008, č. j. 54 Ca 1/2008-30, publikovaném pod č. 1578/2008 Sb. NSS (dostupném stejně jako ostatní rozhodnutí správních soudů na www.nssoud.cz), vyložil, že každé podání, které má být posouzeno jako odvolání, musí vedle základních náležitostí dle § 37 odst. 2 správního řádu obsahovat i zvláštní náležitosti dle § 82 odst. 2 správního řádu, tj. i konkrétní odvolací důvody. Nemá-li odvolání některou z povinných náležitostí, pak je správní orgán povinen postupovat dle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že odvolateli pomůže nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu

přiměřenou lhůtu (shodně rozsudek NSS ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009-53). Správní orgán je takto povinen postupovat i tehdy, pokud odvolatel v tzv. blanketním odvolání sám uvede, že chybějící náležitosti odvolání v určité lhůtě doplní, avšak neučiní tak (viz rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2017, č. j. 2 Ads 161/2017-20, nebo ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 99/2010-67, či žalobcem zmiňovaný rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 6. 2011, č. j. 1 Ad 60/2010-38), i tehdy, pokud odvolací správní orgán v téže věci rozhoduje opakovaně (rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2018, č. j. 7 As 40/2018-33). Teprve pokud k odstranění vad odvolání nedojde ve lhůtě stanovené správním orgánem podle § 37 odst. 3 správního řádu, může být přistoupeno k rozhodnutí o odvolání bez znalosti konkrétních odvolacích důvodů (např. již citovaný rozsudek č. j. 2 As 99/2010-67).

17. Žalobcovo odvolání ze dne 31. 5. 2017 proti v pořadí třetímu rozhodnutí stavebního úřadu obsahovalo základní náležitosti podání dle § 37 odst. 2 správního řádu, neboť z něj bylo patrné, kdo je činil, které věci se týkalo a co bylo navrhováno, a bylo z něj též patrné, proti jakému rozhodnutí bylo namířeno a v jakém rozsahu ho napadalo. Odvolání však neobsahovalo žádnou odvolací námítku, a jednalo se tedy o tzv. blanketní odvolání. Stavební úřad, aniž postupoval dle § 37 odst. 3 správního řádu, předal odvolání žalovanému, ani on však žalobce nevyzval k doplnění odvolacích důvodů, ale přistoupil rovnou k přezkumu rozhodnutí stavebního úřadu. Tento procesní postup však byl v rozporu se správním řádem i se shora citovanou judikaturou správních soudů. I v situaci, kdy žalobce podal v téže věci již několikáté podání, bylo namístě vyzvat jej k odstranění nedostatků odvolání. Správní řád opak nepředpokládá, ale naopak cílí na to, aby správní orgány vedly účastníky k tomu, aby každé jejich podání učiněné ve věci samé bylo bezvadné.
18. Žalovaný v napadeném rozhodnutí s poukazem na § 86 odst. 3 správního řádu konstatoval, že žalobce mohl veškeré případné důkazy navrhnout již v průběhu správního řízení, a proto nebylo třeba vyzývat ho k doplnění odvolání. Tato argumentace však neobstojí. Podle § 86 odst. 3 správního řádu platí, že „[u]stanovení § 82 odst. 4 věty první platí pro vyjádření účastníků k podanému odvolání obdobně. Vyjádření účastníků k podanému odvolání jsou součástí spisu. K vyjádřením podaným po lhůtě se nemusí přihlížet.“ Žalovaným aplikované ustanovení tak na danou věc vůbec nedopadalo, neboť se týkalo vyjádření ostatních účastníků k odvolání, nikoli odvolání samotného žalobce. Měl-li snad žalovaný za to, že doplnění odvolání bránil § 82 odst. 4 správního řádu, který posiluje tzv. koncentraci řízení tím, že účastníku neumožňuje uplatňovat v odvolání nebo během odvolacího řízení takové skutečnosti a důkazy, které mohl uplatnit již dříve v řízení před prvostupňovým orgánem, pak opomenul, že toto ustanovení se v řízeních zahajovaných *ex offo*, v nichž má být účastníku uložena nějaká povinnost, a zejména pak v řízení o správních deliktech či přestupcích, užije jen velmi omezeně (viz např. rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2016, č. j. 5 Azs 115/2016-34). Navíc i v řízeních, na které toto ustanovení skutečně dopadá, mohou účastníci namítat porušení svých procesních práv v řízení před prvostupňovým správním orgánem a dále mohou neomezeně polemizovat se správností skutkových a právních závěrů prvostupňového orgánu (např. rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2015, č. j. 3 As 142/2014-34). Ustanovení § 86 odst. 3 ani § 82 odst. 4 správního řádu tak žalovanému nikterak nebránilo v tom, aby žalobce v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu vyzval k doplnění odvolacích námitek. Stejně jako se částečně lišilo odůvodnění každého ze tří rozhodnutí stavebního úřadu, mohly se v reakci na to částečně lišit též odvolací důvody uplatněné v každém ze tří odvolání žalobce. Pokud tedy žalovaný rozhodl o nedůvodnosti žalobcova blanketního odvolání bez toho, aby předtím žalobce vyzval

k doplnění odvolacích námitek, dopustil se podstatného procesního pochybení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., které mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, což zakládá důvod pro zrušení tohoto rozhodnutí.

19. Navzdory zjištěnému pochybení se soud dále zabýval žalobním bodem, v němž žalobce tvrdí, že se správního deliktu dle § 180 odst. 2 písm. f) stavebního zákona dopustil pouze ten stavebník, který dokončil stavbu, jímž však žalobce nebyl. Posouzení tohoto žalobního bodu totiž má význam pro další řízení před žalovaným.
20. Podle § 180 odst. 1 písm. n) stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, platilo, že se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že „provádí“ bez stavebního povolení, veřejnoprávní smlouvy nebo certifikátu autorizovaného inspektora anebo bez ohlášení stavbu nebo její změnu v chráněném území nebo v ochranném pásmu anebo na nezastavitelném pozemku nebo v nezastavěném území. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 1. 2011, č. j. 3 As 18/2010-55, ve vztahu k totožně vymezenému přestupku fyzické osoby [upravenému toho času v § 178 odst. 1 písm. n) stavebního zákona] uvedl, že se jedná o tzv. trvající přestupek, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, popřípadě jímž udržuje protiprávní stav, aniž jej vyvolal. Zákonem je přitom postihováno ono udržování protiprávního stavu, které tvoří jeden skutek a jeden delikt až do okamžiku ukončení deliktního jednání, tj. až do okamžiku odstranění protiprávního stavu.
21. Obdobně též ve vztahu k § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, podle něhož se správního deliktu dopustí právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba tím, že „provádí“ novou stavbu bez příslušného rozhodnutí, opatření nebo jiného úkonu nahrazujícího rozhodnutí, Nejvyšší správní soud naznal, že se jednalo o delikt trvající. Za určující přitom považoval užití slovesa „provádí“ (vid nedokonavý), z něhož vyplývá, že zákonem chráněný zájem je v případě uvedeného deliktu porušován nikoli až dokončením stavby, nýbrž již samotnými pokračujícími stavebními pracemi (rozsudek ze dne 4. 3. 2016, č. j. 2 As 257/2015-37).
22. S účinností od 1. 1. 2013 nahradil změnový zákon č. 350/2012 Sb. ustanovení § 178 až § 180 stavebního zákona, upravující přestupky a správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob, novým zněním, přičemž se od tohoto data dopustí přestupku či správního deliktu ten, kdo „provede“ stavbu nebo její změnu v rozporu s rozhodnutím, opatřením či jiným úkonem nahrazujícím rozhodnutí. Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb. ke změnám ustanovení § 178 až § 180 pouze uvádí, že k zajištění stavební kázně byly doplněny další skutkové podstaty přestupků a správních deliktů. Stávající skutkové podstaty byly dle důvodové zprávy zachovány včetně výše pokuty a v některých případech došlo ke zpřesnění formulace skutkové podstaty.
23. Ustanovení § 180 odst. 2 písm. f) stavebního zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2013 do 30. 6. 2017, tj. rozhodné znění pro toto soudní řízení, konkrétně stanovilo, že se právnická nebo podnikající fyzická osoba jako stavebník dopustí správního deliktu tím, že „v rozporu s § 108 provede stavbu nebo její změnu bez stavebního povolení nebo veřejnoprávní smlouvy anebo oznámeného certifikátu autorizovaného inspektora v chráněném území nebo v ochranném pásmu anebo na nezastavitelném pozemku nebo v nezastavěném území“.
24. Soud považuje tuto změnu ve vymezení skutkové podstaty správního deliktu, k níž došlo zákonem č. 350/2012 Sb., na rozdíl od správních orgánů za podstatnou. Zatímco podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2012 došlo k naplnění skutkové podstaty již v okamžiku,

kdy pachatel započal s nepovolenou stavební činností, a jeho protiprávní jednání trvalo do doby, než v protiprávní stavební činnosti ustal, dle právní úpravy účinné od 1. 1. 2013 je tomu naopak. Užití dokonavého vidu „provedení stavby“ namísto nedokonavého vidu „provádění stavby“ vypovídá o tom, že k naplnění skutkové podstaty nadále nemá docházet ranými fázemi stavební činnosti. K této problematice se velmi přiléhavě vyslovila doc. JUDr. Helena Prášková, CSc., která uvedla, že „[d]ikce ‚provádění stavby‘ byla volena proto, aby bylo možno postihnout protiprávní jednání od samého počátku neoprávněné nebo nepovolené stavební činnosti, dokonavý vid ‚provedení stavby‘ by postihl pouze v zásadě dokončenou, vybudovanou stavbu“ (viz PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 212). Jedním z obligatorních znaků skutkové podstaty správního deliktu tak je následek v podobě zhotovení stavby. Dokud následek nenastal, nemohla být naplněna skutková podstata správního deliktu.

25. O tom, že si je zákonodárce vědom obsahového rozdílu mezi prováděním a provedením stavby a že mezi nimi rozlišuje, svědčí též § 129 stavebního zákona (a to nejen ve znění účinném v době rozhodné pro toto soudní řízení, ale i v aktuálním znění či znění účinném v období od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2012). Toto ustanovení umožňovalo a umožňuje, aby stavební úřad nařídil vlastníku stavby „prováděné nebo provedené“ bez příslušného povolení odstranění stavby a aby též nepovolenou stavbu dodatečně povolil za předpokladu, že není „prováděna či provedena“ na pozemku, kde to zvláštní předpis zakazuje nebo omezuje. Že zákonodárce mezi oběma pojmy rozlišuje, je patrné i z jiných ustanovení stavebního zákona, příkladmo lze poukázat na § 109 (účastníci stavebního řízení), § 118 (změna stavby před jejím dokončením), § 123 (předčasné užívání stavby), § 133 (zjišťování stavebního úřadu) či § 160 (provádění staveb).
26. Pokud tedy zákonodárce s účinností od 1. 1. 2013 zpřesnil skutkové podstaty přestupků a správních deliktů týkající se nepovolených staveb tak, že k jejich naplnění dojde provedením stavby či její změny, pak je třeba vycházet z toho, že ke spáchání správního deliktu nadále nedochází zahájením stavební činnosti a následnými pokračujícími stavebními pracemi, ale až završením stavební činnosti. Provedením je přitom třeba rozumět dokončení stavby či její změny do takové podoby, že je možné ji bezpečně užívat ke sledovanému účelu. Nemusí to tedy nutně znamenat, že již žádná stavební činnost neprobíhá a že stavba zcela odpovídá projektové dokumentaci (ta ostatně nemusí být vůbec zpracována). Zda byla stavba provedena, je nutno posuzovat s ohledem na to, zda je v obecném slova smyslu užitelná (funkční). Jiný výklad by totiž umožňoval, aby se stavebník vyhýbal deliktní odpovědnosti tím, že by stavbu úmyslně nezrealizoval do výsledné podoby předvídané projektovou dokumentací, nebo aby při neexistenci projektové dokumentace tvrdil, že stavba ještě neodpovídá jeho představě, což by bylo nežádoucí a ani by to neodpovídalo smyslu zákona.
27. Podle § 2 odst. 4 stavebního zákona se stavbou rozumí podle okolností užití tohoto pojmu ve stavebním zákoně též část stavby nebo změna dokončené stavby. V kontextu skutkové podstaty správního deliktu dle § 180 odst. 2 písm. f) stavebního zákona lze stavbou rozumět i změnu dokončené stavby (viz § 2 odst. 5 stavebního zákona) a případně též část stavby, pokud je schopna samostatně plnit svoji funkci. Pro účely § 180 odst. 2 písm. f) stavebního zákona ovšem nelze stavbou rozumět část stavby ve smyslu jednotlivých stavebních etap (např. zhotovení základů stavby, zhotovení nosných konstrukcí, zhotovení střešní konstrukce). Jednak takto vymezené části stavby nejsou schopny samostatného užití, jednak by to znamenalo, že zhotovení nepovolené stavby jako celku

by bylo možné rozložit na několik časově navazujících správních deliktů, což jistě nebylo úmyslem zákonodárce.

28. Shora uvedený výklad nezpůsobuje, že by stavební úřady neměly v případě, kdy zjistí provádění nepovolené stavby, k dispozici žádné nástroje proti nezákonné činnosti. Povinností stavebního úřadu v takovém případě je vyzvat stavebníka nebo vlastníka stavby podle § 134 odst. 4 stavebního zákona k bezodkladnému zastavení prací a zahájit řízení o odstranění stavby dle § 129 stavebního zákona. Neuposlechnutí výzvy či rozhodnutí k zastavení prací na stavbě v rozhodné době bylo přestupkem či správním deliktem (a i podle aktuální právní úpravy se jedná o přestupek). Jako přestupek či správní delikt nicméně bylo možné postihovat až provedení a nikoli již provádění stavby (či její změny). Přesvědčení žalovaného, podle něhož k naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 180 odst. 2 písm. f) stavebního zákona stačilo i jen samotné zahájení stavební činnosti, tedy soud nesdílí.
29. V souzené věci ze správního spisu plyne, že žalobce v červenci a srpnu 2016 zhotovil betonové základy haly, na kterých byly upevněny nosné rámy, které zastřešil. Z fotodokumentace je pak zřejmé, že byla vybudována pouze základní konstrukce haly, která postrádala obvodové zdi, vstupní vrata, okna či podlahy. Stavební úřad ve svém rozhodnutí ze dne 12. 5. 2017 uvedl, že se jednalo o rozestavěnou stavbu haly a v popisu mimo jiné konstatoval, že na jižní a zčásti západní straně byly ke svislým ocelovým nosníkům připevněny vodorovné kovové lišty, které pravděpodobně měly sloužit k uchycení izolace a obvodového opláštění stavby haly. Z toho je zřejmé, že žalobce prováděl nepovolenou stavbu, ale že ji v daném období ještě neprovedl. Protiprávní jednání žalobce tudíž nezakládalo jeho odpovědnost za správní delikt dle § 180 odst. 2 písm. f) stavebního zákona. Napadené rozhodnutí potvrzující rozhodnutí stavebního úřadu, který žalobce shledal odpovědným za správní delikt, jehož se nedopustil, je proto nezákonné.
30. Soud dodává, že jednání žalobce bylo z teoretického hlediska pokusem správního deliktu, neboť bezprostředně směřovalo k dokonání správního deliktu, k čemuž však nedošlo (ze správního spisu plyne, že žalobce stavební práce zastavil a že nakonec bylo rozhodnuto o odstranění stavby). Správní řád ani zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, účinný do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o přestupcích“), definici pokusu nevymezovaly ani nepředpokládaly deliktní odpovědnost za pokus správního deliktu či přestupku. Navzdory tomu by nicméně bylo možné požadovat, aby žalobce nesl odpovědnost za pokus správního deliktu, avšak pouze za předpokladu, že by zákon výslovně stanovil, že k naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 180 odst. 2 písm. f) stavebního zákona vedlo již jednání ve stádiu pokusu (přiměřeně srov. rozsudek NSS ze dne 19. 7. 2007, č. j. 3 As 58/2005-70, č. 2379/2007 Sb. NSS, týkající se pokusu přestupku proti majetku, který bylo možné dle zákona o přestupcích sankcionovat, dále srov. § 6 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, jenž vstoupil v účinnost až po spáchání protiprávního jednání žalobkyně). Trestnost pokusu správního deliktu upraveného v § 180 odst. 2 písm. f) stavebního zákona však zákon výslovně nestanovil (a nejinak je tomu podle aktuální právní úpravy).
31. Třetím žalobním bodem, v němž žalobce tvrdí nepřiměřenost uložené pokuty, se již soud pro nadbytečnost nezabýval.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

32. Soud ze shora uvedených důvodů zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.). V něm je žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
33. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Úspěšnému žalobci soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení v celkové výši 12 228 Kč. Tato částka sestává z odměny advokáta, kterou tvoří dva úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení a sepsí žaloby dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)] a dvě paušální částky jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, a ze zaplacených soudních poplatků ve výši 4 000 Kč (3 000 Kč za žalobu a 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě). Protože zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se jeho odměna o náhradu za tuto daň ve výši 1 428 Kč. Celkovou částku je žalovaný povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 64 s. ř. s. k rukám zástupce žalobce do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí 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 22. dubna 2020

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu

