



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Lukáše Pišvejce ve věci

žalobkyně: **H. P.**, narozená dne
bytem Č.
zastoupená advokátem Mgr. Martinem Zikmundem
sídlem Šafaříkovy sady 2455/5, 301 00 Plzeň

proti
žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**
sídlem Škroupova 18, 306 13 Plzeň

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 4. 2019, č. j. ZN/119/RR/19,

takto:

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

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalovaného, jímž bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Klatovy, odboru výstavby a územního plánování ze dne 16. 1. 2019, č. j. OVÚP/419/19/Ka, který uznal žalobkyni vinnou z přestupku podle § 178 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „*stavební zákon*“) a uložil jí ve smyslu § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky (dále jen „*zákon o odpovědnosti za přestupky*“) pokutu ve výši 6.000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.

II.

Žaloba

2. V podané žalobě žalobkyně nejprve stručně shrnula průběh správního řízení, přičemž namítala, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou nezákonná a tudíž věcně nesprávná.
3. Žalobkyně vytýkala správním orgánům obou stupňů, že v dané věci nebyl dostatečným a správným způsobem zjištěn úplný stav věci, o němž by nebyly důvodné pochybnosti. Žalobkyně předně nesouhlasila s tvrzením správních orgánů, že se dopustila přestupku z nedbalosti ve smyslu § 178 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, tj. že coby fyzická osoba nechala na svém pozemku parc. č. x v k. ú. S. na Š. provádět stavbu přístřešku velikosti 9,14 x 3,82m, výšky 4,0m, v nezastavěném území, na nezastavitelném pozemku, bez souhlasu stavebního úřadu. Žalobkyně byla toho názoru, že skutek tak, jak je popsán ve výroku a v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, není skutkem uváděným v § 178 odst. 2 písm. c) stavebního zákona. Tato skutková podstata přestupku obsahuje protiprávní jednání, kterých se může dopustit fyzická osoba, která je stavebníkem, když stavebníkem se může rozumět ve smyslu ustanovení § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona jak ten, kdo „*pro sebe žádal o vydání stavebního povolení*“ a následně jej také získal, tak i ten (a to se jedná o skutek řešený v tomto přestupkovém řízení), kdo o něj nežádal, tj. „*neoprávněný*“ stavebník. V rámci vedeného řízení nebylo dle názoru žalobkyně prokázáno správním orgánem spáchání uvedeného přestupku, jinými slovy obviněná nebyla stavebníkem - fyzickou osobou, která nepovolenou stavbu přístřešku prováděla. Žalobkyně pokračovala tím, že výše uvedené podmínky definice stavebníka, mohou být vnímány kumulativně, resp. alternativně. Dle názoru žalobkyně se v předmětném přestupkovém řízení jedná o alternativu 2. definice zákona, tj.: stavebníkem je osoba, která svůj stavební záměr již realizuje (a to i neoprávněně).
4. K tvrzení správního orgánu, že se dopustila z nedbalosti přestupku tím, že nechala na svém pozemku provádět stavbu přístřešku, žalobkyně poté rovněž namítala, že v zákoně o odpovědnosti za přestupky je rozšířena definice pachatele přestupku též na fyzickou osobu, která mj. umožnila nebo usnadnila jinému spáchání přestupku (pomocník). Tyto osoby odpovídají jako pachatel pouze tehdy, stanoví-li tak zákon. Neodpovídají tedy obecně ve všech případech, ale pouze tehdy, když je to výslovně ve speciálním zákoně u konkrétního přestupku uvedeno, což není případ žalobkyně, neboť ten není ve stavebním zákoně uvažován jako přestupek. Žalobkyně v této souvislosti dále poukazovala na skutečnost, že v rozhodnutí stavebního úřadu je výslovně uvedeno: „*Žalobkyně (obviněná z přestupku), nechala na svém pozemku (...) provádět stavbu přístřešku*“. Podle žalobkyně ovšem nebylo prokázáno, že tato v postavení obviněné z přestupku prováděla stavbu, objednala si provedení stavby, příp. nechala po zjištění stavby stavebním úřadem pokračovat ve stavbě. Dle žalobkyně není taktéž pravdivé tvrzení stavebního úřadu, že stavba byla prováděna

i po kontrole stavebního úřadu. Žalobkyně byla informována, poněvadž se nezdržovala v místě stavby, že práce na stavbě byly ukončeny 30. 8. 2018, tudíž nebylo v nich pokračováno i v měsíci září 2018, jak je uváděno v rozhodnutí.

5. Dále žalobkyně uvedla, že je toho názoru, že provedením dané stavby nebyl spáchán přestupek. Žalobkyně upozorňovala na to, že co se týče předmětného přístřešku prováděného bez povolení stavebního úřadu, se mimo přestupkového řízení vedou u stavebního úřadu (MěÚ Klatovy), resp. u odvolacího orgánu další dvě stavební řízení. Pro tento případ je důležité stavební řízení o dodatečném povolení stavby - „*Veřejně přístupný přístřešek pro turisty a cykloturisty Č., k. ú. S.*“ - na pozemku pare. č. x v k. ú. S. na Š.
6. K názoru správního orgánu I. stupně potvrzeného žalovaným, že na předmětnou stavbu je třeba povolení stavebního úřadu žalobkyně v podané žalobě uvedla, že s tvrzeními stavebního úřadu, resp. s názorem orgánu územního plánování MěÚ Klatovy nesouhlasí. Přístřešek je nesprávně správními orgány vyhodnocen jako stavba uvedená v § 104 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, tj. stavba do 70 m² celkové zastavěné plochy. Přitom z hlediska technických (rozměrových parametrů) i hlediska účelu se jedná o stavbu dle ustanovení § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona, druhá část věty, tj. jiné veřejně přístupné přístřešky do 40 m² zastavěné plochy a do 4 m výšky. K důvodu, proč správní orgány překvalifikovaly předmětnou stavbu na stavbu dle ustanovení § 104 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, žalobkyně konstatovala, že se jedná ze strany správních orgánů o účelové jednání, jelikož kdyby stavbu kvalifikovaly jako stavbu podle ustanovení § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona, druhá část věty, tj. jiné veřejně přístupné přístřešky do 40 m² zastavěné plochy a do 4 m výšky, tak by stavba byla v místě dle stavebního zákona i územního plánu městyse Č. realizovatelná, a to bez povolení stavebního úřadu.
7. Žalobkyně pokračovala tím, že stavební zákon v § 18 odst. 5 mj. říká, že lze v nezastavěném území umisťovat stavby, které zlepší podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu. Uvedené stavby, lze v nezastavěném území umisťovat v případech, pokud je územně plánovací dokumentace z důvodu veřejného zájmu výslovně nevylučuje. Proto také správní orgán a ani orgány územního plánování v rámci řízení neřešily účel stavby přístřešku, tj. k jakému užití je. Stavba má charakter veřejně přístupného přístřešku, i když žalovaný i stavební úřad se snaží ve svých rozhodnutích charakter stavby zpochybnit, ovšem bez racionálních argumentů. Dle názoru žalobkyně stavba přístřešku není v rozporu ani s územním plánem městyse Č. Územní plán nestanovil ve správním území plochy, ve kterých by bylo vyloučeno umisťování staveb, zařízení a jiných opatření. Vzhledem k tomu, že v předmětném územním plánu je v přípustném využití regulativu pro „*Plochy nezastavěného území - (NP) – přírodní*“ uvedena možnost „*rekreačního využití kulturní krajiny v případě, že nedojde k poškození stávajících přírodních hodnot v území*“ a v nepřípustném využití tohoto regulativu není výslovně vyloučena realizace staveb, zařízení a jiných opatření určených k rekreaci, lze přístřešky pro turisty, jako stavby, které zlepší podmínky pro využití území pro účely rekreace a cestovního ruchu v souladu s ustanovením § 18 odst. 5 stavebního zákona v této ploše umisťovat. Stavba by mohla sloužit jako veřejně přístupný přístřešek pro turisty, cykloturisty a rekreanty z blízkého okolí. Trasy jsou hojně využívány od jara do podzimu. Místní lokalita zvaná Stará Vápenka se stala oblíbeným turistickým cílem a zastávkou na zmíněných trasách. Je notoricky známo i z webových stránek, že nedaleko přístřešku je rekonstruovaný penzion Stará Vápenka a nachází se zde rovněž ekofarma Svinná, jež jsou hojně navštěvovány turisty. Místo, kde stojí přístřešek, je využíváno nejen procházejícími či projíždějícími turisty, ale stalo se přímo turistickým cílem samo o sobě. Hojnost

návštěvníků, turistů byla důvodem vybudování přístřešku a tím i k vytvoření lepších podmínek pro návštěvníky s cílem poskytnout jim alespoň základní zázemí, jako možnost posezení a ochrana před sluncem a deštěm. Vše, co je v okolí přístřešku vybudováno, má sloužit, stejně jako řada dalších vylepšení v krajině, např. ovocná stromořadí kolem turistických cest, oprava kapličky poskytující úkryt na křižovatce turistických cest, mostky přes vodu, ponechání nejdívočejších a nejhezčích partií pozemků bez jakýchkoli zásahů či vícero odpočinkových a vyhlídkových sezení na zmíněných turistických trasách, všem turistům bez omezení. Předmětná stavba má plochu 38,5 m² a výšku 3,40 m. Měla by plechovou černošedou střechu, dřevěné konstrukce natřené tmavým nátěrem splývajícím s okolím, obdobně jako je v ostatních částech NP Šumava budováno Správou národního parku Šumava. Pro většinu pohledů je stavba skrytá ze tří stran za vzrostlou a bujnou vegetací. Shora uvedená tvrzení mají oporu i ve stanovisku autorky Územního plánu Č. p. Ing. arch. L., které bylo stavebnímu úřadu i žalovanému sděleno. Je v něm uvedeno, že „Na základě dotazu týkajícího se možnosti realizace drobných staveb v nezastavěném území (k. ú. S. na Š., přístřešky pro hospodářská zvířata, přístřešky pro turisty podél turistické stezky apod.) sdělují - po konzultaci s Oddělením územního plánování, odboru regionálního rozvoje KÚ PK, následující. Územní plán Č. nestanovil ve správním území městyse Č. plochy, ve kterých by bylo vyloučeno umístování staveb, zařízení a jiných opatření uvedených v § 18 odst. 5 tehdy účinného stavebního zákona. Vzhledem k tomu, že v ÚP Č. je v přípustném využití regulativu pro „Plochy nezastavěného území - (NP) - přírodní“ uvedena možnost „rekreačního využití kulturní krajiny v případě, že nedojde k poškození stávajících přírodních hodnot v území“ a v nepřipustném využití tohoto regulativu není výslovně vyloučena realizace staveb, zařízení a jiných opatření, určených k rekreaci, lze přístřešky pro turisty (jako stavby, které zlepší podmínky využití území pro účely rekreace a cestovního ruchu, v souladu s § 18 odst. 5 stavebního zákona, v platném znění) v této ploše umísťovat.“

8. Závěrem žalobkyně uvedla, že je až zarážející, že orgány územního plánování, v tomto případě oddělení územního plánování, odboru regionálního rozvoje KÚ PK, které potvrzovalo nesouhlasné stanovisko ve věci orgánu územního plánování MěÚ Klatovy, v rámci vedeného řízení o povolení stavby změnilo názor. Rovněž je z pohledu žalobkyně nepřijatelné, že správní orgány, které se na vedení řízení účastní, odmítají bez vysvětlení odborné nezávislé stanovisko Ing. arch. L. jako důkazní prostředek, když odbornost, vzdělanost, nezávislost a znalost problematiky z titulu autora územního plánu Č. Ing. arch. L. jsou nezpochybnitelné. Dále je třeba podle žalobkyně nutné zdůraznit, že stavba přístřešku je podporována ze strany orgánů Městyse Č. a Svazu turistů z Klatov. Vzhledem k výše uvedenému se žalobkyně domnívala, že se žalovaný i správní orgány v prvním stupni (stavební úřad a orgán územního plánování) nezabývaly správně a odpovědně dokazováním a tvrzeními žalobkyně. V důsledku těchto skutečností je napadené rozhodnutí vydané žalovaným v rozporu s ustanoveními § 2 a § 3 správního řádu, což způsobuje jeho nezákonnost.
9. Jelikož vedené správní řízení a vydané rozhodnutí obsahují vady ve skutkových zjištěních, pak rozhodnutí je nejen nezákonné, ale také věcně vadné.
10. Žalobkyně žádala, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

11. Ve vyjádření k podané žalobě žalovaný v podrobnostech předně odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. K námitce žalobkyně týkající se nesprávného zjištění a posouzení skutkového stavu ve vazbě na pojem stavebníka dle stavebního zákona žalovaný uvedl, že žalobkyně při své argumentaci zřejmě opomněla poslední část ustanovení § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, kde se uvádí, že stavebníkem je rovněž investor a objednatel stavby - to znamená, že stavebníkem je nejen ten, kdo stavbu provádí, ale také ten, kdo ji pro sebe objedná. Pokud tedy žalobkyně stavbu neprováděla osobně, ale nechala si ji na svém pozemku zhotovit, v žádném případě se zde nejedná o páčání přestupku formou účastenství, ale žalobkyně je přímo pachatelem ve smyslu § 13 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky. Navíc žalobkyně se k pozici stavebníka sama přihlásila svým konáním tím, že požádala o dodatečné povolení stavby, za jejíž provedení bez příslušného povolení stavebního úřadu je nyní trestána. Námitku ohledně postavení stavebníka tak považuje žalovaný za ryze účelovou a nedůvodnou.
12. Ohledně dodatečného povolení předmětné stavby žalovaný poté uvedl, že řízení o žádosti žalobkyně o dodatečné povolení je již pravomocně ukončeno a stavba nebyla dodatečně povolena. K námitce žalobkyně, že v době rozhodování o přestupku nebylo toto řízení ukončeno, žalovaný konstatoval, že se nejedná o rozhodnou otázku, protože spáchání přestupku proběhlo ještě před zahájením řízení o dodatečné povolení stavby a probíhající řízení o nařízení odstranění stavby, resp. o dodatečném povolení stavby je pak jen důsledek protiprávního jednání žalobkyně.
13. K samotnému zjištění skutkových okolností žalovaný uvedl, že stavební úřad prováděl v místě stavby opakovaně šetření a stav věci zjistil tak, aby o něm nebyly pochybnosti.
14. K žalobnímu bodu, který se týkal posouzení charakteru stavby, kdy žalobkyně tvrdí, že se jedná o stavbu dle § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona, nikoliv o stavbu dle § 104 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, žalovaný sdělil, že charakter stavby určují nejenom její rozměry, ale také účel, ke kterému je určitá stavba prováděna. Dále je také nutno zkoumat, zda účel, který je stavebníkem uváděn, je opravdu reálný a neslouží pouze k obcházení zákona. Je tedy také nutné vyhodnotit rozhodné souvislosti. Pokud by se v daném případě mělo jednat o přístřešek pro veřejnou dopravu či jinak veřejně přístupný přístřešek, musela by se v blízkosti přístřešku nacházet nějaká stavba dopravní infrastruktury nebo alespoň cyklostezka či pěší turistická stezka. Nic takového se však v místě stavby nenachází. Blízkost penzionu pak spíše svědčí o tom, že stavba bude využívána návštěvníky penzionu a odkaz na existenci ekofarmy není přiléhavý, když ta se nachází od místa stavby ve značné vzdálenosti.
15. Žalovaný tedy shrnul, že předmětnou stavbu nelze podřadit pod ustanovení § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona, protože svým účelem tomuto ustanovení neodpovídá. Rovněž aplikace § 18 odst. 5 stavebního zákona není v přestupkovém řízení vůbec rozhodná, protože toto ustanovení neopravňuje žádného stavebníka k provádění stavby bez příslušného povolení stavby stavebním úřadem.
16. Závěrem žalovaný uvedl, že napadené rozhodnutí považuje za zákonné a žádal, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV.

Replika

17. Podáním ze dne 12. 9. 2019 žalobkyně argumentovala obdobně jako v podané žalobě a dodala, že přístřešek je jiným veřejně přístupným přístřeškem dle § 79 odst. 2 písm. r)

stavebního zákona, který byl v létě 2019 užíván jak procházejícími turisty, tak i hosty ubytovanými v penzionu. Žalobkyně popřela, že by přístřešek byl umístěn ve značné vzdálenosti od ekofarmy, a zdůraznila, že návštěvníkům ekofarmy je nabízen volný přístup na veškeré pozemky včetně jezera.

V.

Posouzení věci soudem

18. Vzhledem k tomu, že žalobkyně i žalovaný souhlasili s rozhodnutím o věci samé bez jednání, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. o věci samé bez jednání.
19. V souladu s § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

VI.

Rozhodnutí soudu

20. Žaloba je nedůvodná.
21. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že v rámci prvoinstančního řízení žalobkyně uvedla v podání ze dne 14. 12. 2018, že konstrukce veřejně přístupného přístřešku pro turisty a cykloturisty za účelem posezení a ochrany před sluncem a deštěm byla zahájena v souladu s § 18 odst. 5 a § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona, aniž by byl přístřešek v rozporu s územním plánem Č. Prvoinstanční rozhodnutí shledalo žalobkyni vinnou přestupkem podle § 178 odst. 2 písm. c) stavebního zákona tím, že žalobkyně v průběhu měsíce srpna a září 2018 nechala na svém pozemku p. č. x v k. ú. S. na Š. provádět stavbu přístřešku velikosti 9,14m x 3,82m, výšky 4m (dále jen „přístřešek“), v nezastavěném území na nezastavitelném pozemku bez souhlasu stavebního úřadu. Prvoinstanční rozhodnutí bylo odůvodněno tím, že žalobkyně nechala na svém pozemku provádět stavbu přístřešku, přestože tato stavba není v souladu s územním plánem městyse Č., protože přístřešek na ploše nezastavěného území – přírodní (NP) není povoleno umísťovat, když přístřešek není veřejně přístupným přístřeškem. Rozestavěnou stavbu prvoinstanční orgán posoudil jako jednoduchou stavbu dle § 104 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, která vyžadovala územní rozhodnutí podle § 76 odst. 2 ve spojení s § 90 stavebního zákona a ohlášení stavebnímu úřadu podle § 104 odst. 1 písm. d) stavebního zákona.
22. V odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí žalobkyně namítla, že nebyla stavebníkem přístřešku, protože stavbu neprováděla, a že pomocník stíhaného přestupku není trestný. Dále namítla, že jde o veřejně přístupný přístřešek určený turistům dle § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona a odkázala na § 18 odst. 5 stavebního zákona a rozpor územního plánu s politikou územního rozvoje řešitelný aplikací § 54 odst. 5 stavebního zákona. Žalobkyně poukázala na rozdílnou správní praxi, kdy ve stavebním řízení byly povoleny okolní stavby v rozporu s územním plánem. Žalobkyně deklarovala, že práce na přístřešku byly ukončeny dne 30. 8. 2018, a namítla, že rozhodující osoby a orgány nejsou nestranné.
23. Žalovaná napadeným rozhodnutím aprobovala posouzení věci prvostupňovým orgánem a dodala, že přístřešek není stavbou dle § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona, protože nejde o přístřešek sloužící veřejné dopravě ani jiný veřejně přístupný přístřešek u veřejných komunikací či cyklotras, neboť městys Č. má v územním plánu vymezené plochy veřejných prostranství, které jsou pro tyto stavby určené. Podmínkou pro zařazení stavby do § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona je totiž umístění stavby v bezprostřední

blízkosti veřejných komunikací, když přístřešek se nachází v ploše určené územním plánem jako nezastavěné území – přírodní (NP). S odkazem na § 2 odst. 2 písm. c) a § 103 odst. 1 písm. e) a § 134 odst. 4 a § 129 stavebního zákona, § 73 odst. 2 správního řádu, § 2623 a §§ 2586 a násl. občanského zákoníku žalovaná shrnula, že žalobkyně je stavebníkem přístřešku, protože je osobou, pro kterou byla stavba provedena prováděcí firmou, tj. jejím investorem a objednatelem.

24. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 větě druhé a třetí a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.
25. Žalobkyně byla uznána vinnou ze spáchání jednání, že v průběhu srpna a září 2018 nechala na svém pozemku provádět stavbu přístřešku v nezastavěném území na nezastavitelném pozemku bez souhlasu stavebního úřadu.
26. V prvním okruhu žalobních námitek žalobkyně namítla, že ve stavebním řízení nebylo prokázáno, že byla stavebníkem přístřešku, tj. osobou, která stavbu přístřešku prováděla, a že skutková věta odsuzujícího rozhodnutí není naplněním skutkové podstaty stíhaného přestupku. Žalobkyně poukázala na to, že pomocník stíhaného přestupku, který by stavbu nechal provádět, což je žalobkyni kladeno za vinu, není trestný. Žalobkyně uvedla, že nebylo prokázáno, že by žalobkyně prováděla přístřešek, objednala si jeho provedení, příp. nechala po jeho zjištění stavebním úřadem pokračovat ve stavbě, a zdůraznila, že práce na stavbě byly ukončeny 30. 8. 2018, nikoli až v měsíci září, jak je uvedeno v rozhodnutí.
27. Při posouzení žaloby vyšel soud z následující právní úpravy.
28. Podle § 178 odst. 2 písm. c) stavebního zákona platí, že se fyzická jako stavebník dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 104 provede stavbu, terénní úpravy nebo udržovací práce v chráněném území nebo v ochranném pásmu anebo na nezastavitelném pozemku nebo v nezastavěném území bez souhlasu stavebního úřadu.
29. Podle § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona je stavebníkem osoba, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení nebo ohlašuje provedení stavby, terénní úpravy nebo zařízení, jakož i její právní nástupce, a dále osoba, která stavbu, terénní úpravu nebo zařízení provádí, pokud nejde o stavebního podnikatele realizujícího stavbu v rámci své podnikatelské činnosti; stavebníkem se rozumí též investor a objednatel stavby. Jak vyplývá z uvedeného zákonného ustanovení, je stavebníkem stavby mj. i osoba, která provádění stavby financuje a provádění stavby zadá u jiného (investor, objednatel). Stavebníkem naproti tomu není podnikatel, který stavbu provádí pro investora, resp. objednatele.
30. Námitky žalobkyně nejsou důvodné.
31. Přímým pachatelem stíhaného přestupku je (mj.) každá fyzická osoba, která jako objednatel stavby zadá u třetí osoby provedení stavby v nezastavěném území bez souhlasu

stavebního úřadu (viz § 178 odst. 2 písm. c) ve spojení s § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona).

32. Soud předznamenává, že podle ustálené judikatury (například usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56) tvoří rozhodnutí správních orgánů I. a II. stupně z hlediska soudního přezkumu jeden celek, a proto se soud zabýval jak odůvodněním prvoinstančního rozhodnutí, tak i napadeného rozhodnutí.
33. Namítala-li žalobkyně v žalobě, že ve stavebním řízení nebylo prokázáno, že prováděla stavbu přístřešku, pak pomíjí, že správní orgány obou stupňů podle svých rozhodnutí nekladly žalobkyni za vinu, že by stavbu prováděla, proto je námitka žalobkyně mimoběžná. Jelikož napadené rozhodnutí nebylo postaveno na závěru, že žalobkyně nepovolenou stavbu prováděla, nemohla námitka žalobkyně, že to nebylo ve správním řízení prokázáno, vést k nezákonnosti napadeného rozhodnutí, které může být jediným důvodem pro úspěšnou žalobní námitku.
34. Soud dodává, že tuto námitku žalobkyně uplatnila ve svém odvolání a žalovaný v napadeném rozhodnutí na str. 7 a 8 podrobně tuto námitku vypořádal způsobem, s nímž se soud ztotožňuje a který lze shrnout tak, že žalobkyně byla stavebníkem přístřešku, protože jeho zhotovení objednala u jiné osoby, příp. tato jiná osoba stavbu provedla s vědomím a nejméně konkludentním souhlasem žalobkyně, tj. slovy skutkové věty prvoinstančního rozhodnutí „*nechala provádět stavbu*“. Tím je vypořádána i další námitka žalobkyně, že skutková věta odsuzujícího rozhodnutí není naplněním skutkové podstaty stíhaného přestupku, protože žalobkyně se mylí, pokud se domnívá, že pachatelem stíhaného přestupku není objednatel stavby.
35. Ani žalobní námitka, že pomocník stíhaného přestupku, který by stavbu nechal provádět, není trestný, není důvodná. Argumentuje-li žalobkyně obsahem § 13 odst. 4 písm. c) zákona č. 250/2016 Sb., pomíjí, že pachatelem stíhaného přestupku podle výše popsané právní úpravy je (i) objednatel či investor stavby. Podle skutkové věty stíhaného přestupku jde u žalobkyně o pachatele přestupku, nikoli účastníka (např. pomocníka) na spáchaném přestupku. Proto je pro posouzení pachatelství žalobkyně ustanovení § 13 odst. 4 písm. c) zákona č. 250/2016 Sb. irelevantní, neboť žalobkyně nebyla stíhána jako pomocník (osoba, která úmyslně umožnila nebo usnadnila jinému spáchání přestupku), nýbrž jako pachatel.
36. Ani žalobní námitka, že nebylo prokázáno, že by si žalobkyně objednala provedení přístřešku, příp. nechala po jeho zjištění stavebním úřadem pokračovat ve stavbě, není důvodná.
37. V oznámení o zahájení přestupkového řízení byla žalobkyně vyrozuměna o tom, že jde o její skutek, kdy nechala provádět stavbu přístřešku. Před prvostupňovým orgánem se bránila žalobkyně tím, že konstrukce přístřešku byla zahájena v souladu se stavebním zákonem, jakým způsobem má být stavba dokončena (jak má finálně vypadat) a že jde o stavbu veřejně prospěšnou. V odvolání žalobkyně nikterak nespороvala skutečnost, že provedení stavby zadala u třetí osoby, toliko uvedla, že přístřešek je postavený v souladu se stavebním zákonem, paní projektantka hlídala dodržení stavebního zákona, jde o stavbu veřejně prospěšnou, jiné stavby na území byly stavebním úřadem povoleny a že práce na přístřešku byly ukončeny 30. 8. 2018 kolem poledne, o celé akci žalobkyně rozhodovala s obtížemi po telefonu ze zahraničí a od té chvíle se přístřešku nikdo nedotkl.
38. Lze shrnout, že žalobkyně v průběhu celého správního řízení, ač si byla vědoma jeho předmětu, nikdy nespороvala, že přístřešek byl budován třetí osobou na základě jejího

pokynu a ve svých podáních žalobkyně tuto skutečnost potvrzovala (odkazovala na projekt přístřešku, účel přístřešku, jeho plánovanou finální podobu, svá rozhodnutí o ukončení stavby). Na základě skutkového a právního stavu věci, který soud dle § 75 odst. 2 s. ř. s. v mezích žalobních bodů přezkoumával, dospěl k závěru, že zjištění správních orgánů o postavení žalobkyně jako objednatele stavby bylo prokázáno a žalobní tvrzení o opaku není s to toto zjištění zvrátit.

39. Brojila-li žalobkyně v žalobě proti tomu, že práce na stavbě byly ukončeny již dne 30. 8. 2018, pak tato skutečnost (byla-li by pravdivá či nikoli) nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, protože nejde o součást skutku kladeného žalobkyni napadeným rozhodnutím za vinu.
40. Soud shrnuje, že závěry správních orgánů obsažené v jejich rozhodnutích, pokud jde o to, že žalobkyně nechala na svém pozemku provádět stavbu přístřešku, považuje soud za přezkoumatelné, logické a správné. Skutková věta rozhodnutí o přestupku splňuje požadavky dle § 93 odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb. Je možno uvažovat, že by skutková věta mohla být podrobnější zejména ve vztahu k osobám, u nichž žalobkyně stavbu zadala (nechala je jimi provést), nicméně nedostatek těchto údajů ve skutkové větě nevedl ani k její zaměnitelnosti, ani k tomu, že by skutková věta nenaplnovala skutkovou podstatu stíhaného přestupku.
41. V druhém okruhu žalobních námitek žalobkyně namítla, že provedením předmětné stavby nebyl spáchán přestupek, protože se vede řízení o dodatečné povolení přístřešku.
42. Ani tato námitka není důvodná, protože pro rozhodnutí správních orgánů o přestupkové vině bylo určující toliko to, zda pachatel spáchal jednání spočívající v provedení nepovolené stavby, a nikoli to, co nastalo po spáchání deliktního jednání, mj. to, zda následně byla či nebyla stavba dodatečně povolena.
43. V třetím okruhu žalobních námitek žalobkyně namítla, že přístřešek nevyžadoval povolení stavebního úřadu, neboť jde o jiný veřejně přístupný přístřešek dle § 79 odst. 2 písm. r) druhá část věty stavebního zákona. Žalobkyně odkázala na § 18 odst. 5 stavebního zákona a soulad přístřešku s územním plánem. Přístřešek by mohl sloužit jako zázemí pro turisty, cykloturisty a rekreanty bez omezení. Žalobkyně poukázala na stanovisko autorky územního plánu, které bylo stavebním orgánům sděleno, na podporu orgánů městyse Č. a Svazu turistů z Klatov a na změnu názoru dotčeného orgánu v řízení o povolení přístřešku.
44. Podle § 104 odst. 1 písm. d) stavebního zákona postačí ohlášení stavebnímu úřadu u stavby do 70 m² celkové zastavěné plochy a do 5 m výšky s jedním nadzemním podlažím. Podle § 79 odst. 2 písm. r) ve spojení s § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona nevyžadují stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu přístřešky o jednom nadzemním podlaží, které slouží veřejné dopravě, a jiné veřejně přístupné přístřešky do 40 m² zastavěné plochy a do 4 m výšky. Skutečnost, zda byl u předmětné stavby vyžadován souhlas stavebního úřadu, je předběžnou otázkou ve smyslu § 57 odst. 1 písm. c) věta před středníkem správního řádu, kterou byly správní orgány oprávněny posoudit, a jejich posouzení podléhá soudnímu přezkumu.
45. Lze shrnout, že přístřešek do 40 m² zastavěné plochy a do 4 m výšky v nezastavěném území (a splnění těchto parametrů nebylo mezi účastníky sporu) by nevyžadoval stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu (§ 79 odst. 2 písm. r) ve spojení s § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona) za splnění podmínky, že jde o veřejně přístupný přístřešek.
46. Správní orgány tuto námitku žalobkyně vypořádaly tak, že přístřešek není umístěn u

veřejné komunikace ani turistických tras či cyklotras. Proti těmto závěrům žalobkyně v přestupkovém řízení nijak nebrojila, nevznesla konkrétní údaje o vzdálenosti od veřejné komunikace nebo turistických tras nebo cyklotras, což ostatně neučinila ani ve své žalobě. Splnění podmínky veřejné přístupnosti přístřešku tedy nebylo zjištěno, protože toliko přístup z veřejné komunikace nebo turistických či cyklotras může odůvodnit závěr o veřejně přístupném přístřešku. Žalobkyně ani netvrdila, že přístřešek je umístěn na pozemku, který má charakter veřejného prostranství. Skutečnost, že žalobkyně tvrdí, že veřejnosti bez omezení do svého přístřešku na svém pozemku přístup umožní, nevede k závěru o veřejné přístupnosti přístřešku. Soud aprobejuje právní posouzení správních orgánů této otázky a shrnuje, že nebyla splněna podmínka veřejně přístupného přístřešku.

47. Soud tedy ve shodě se správními orgány dospěl k závěru, že přístřešek nesplňuje podmínky výluky podle § 79 odst. 2 písm. r) ve spojení s § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona tak, jak žalobkyně namítala. Dále soud ve shodě se správními orgány dodává, že není rozhodné, jak je stavba stavebníkem formálně označena, ale rozhodující je, o jakou stavbu se materiálně skutečně jedná (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. července 2014, č. j. 5 As 161/2012 - 40, publikovaný ve Sbírce NSS pod č. 3117/2014).
48. Soud zdůrazňuje, že v rámci přezkumu napadeného rozhodnutí ve smyslu § 75 s. ř. s. zkoumal, zda správní orgány bez ohledu na způsob obhajoby žalobkyně v řízení o přestupku dostaly své povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku ve smyslu § 3 správního řádu. Soud zjistil, že správní orgány takto postupovaly a že námitky žalobkyně, uplatněné ve správním řízení a v soudním řízení, nejsou důvodné.
49. Lze shrnout, že námitka žalobkyně, že přístřešek nevyžadoval povolení stavebního úřadu, neboť jde o jiný veřejně přístupný přístřešek dle § 79 odst. 2 písm. r) druhá část věty stavebního zákona, není důvodná. Pokud žalobkyně odkazovala na stanovisko autorky územního plánu, které bylo stavebním orgánům sděleno, a na podporu orgánů městyse Č. a Svazu turistů z Klatov, pak žádný z těchto podkladů nebyl součástí spisového materiálu. Žalobkyně k žalobě přiložila stanovisko Ing. arch. L., nicméně tento dokument, i kdyby měl formální náležitosti důkazu jako je podpis apod., je ve vztahu k předmětu řízení irelevantní, neboť se týká cílů územního plánování podle § 18 stavebního zákona a územního plánu a netýká se klíčové otázky, zda přístřešek splňuje podmínky výluky podle § 79 odst. 2 písm. r) ve spojení s § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017, čj. 10 As 24/2015-71). Jinými slovy, stanovisko Ing. arch. L. nemá žádný vztah k rozhodné otázce, zda stavba přístřešku vyžadovala či nevyžadovala souhlas stavebního úřadu. Ani námitka týkající se změny názoru dotčeného orgánu v řízení o povolení přístřešku není důvodná, protože nemůže mít vliv na posouzení odpovědnosti žalobkyně za stíhaný přestupek.
50. Pokud jde o skutkové námitky žalobkyně uvedené v její replice (že přístřešek byl v létě 2019 užíván jak procházejícími turisty, tak i hosty ubytovanými v penzionu, že není umístěn ve značné vzdálenosti od ekofarmy a že návštěvníkům ekofarmy je nabízen volný přístup na veškeré pozemky včetně jezera), pak jde o námitky vznesené po uplynutí koncentrační lhůty dle § 71 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 71 odst. 2 in fine s. ř. s., proto k nim soud nepřihlížel. Nad rámec toho soud uvádí, že aktuální situace není pro rozhodnutí soudu relevantní podle § 75 odst. 1 s. ř. s.
51. Žalobu soud shledal nedůvodnou, proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

VII.

Náklady řízení

52. Náhradu nákladů řízení soud žádnému z účastníků podle § 60 odst. 1 s. ř. s. nepřiznal, protože žalobkyně ve věci úspěch neměla a žalovaný se práva na náhradu nákladů řízení výslovně vzdal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 27. ledna 2020

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu