



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Holíka a JUDr. Pavla Peláka ve věci **žalobce: REALITNÍ TRHY s.r.o., IČ 27470512**, se sídlem Sladkovského 468, 530 02 Pardubice, proti **žalovanému Krajskému úřadu Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, 532 11 Pardubice, o **žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 23. 11. 2009, č.j. ODSHI-47266/2009-My**,

t a k t o :

- I.** Žaloba **s e z a m í t á.**
- II.** Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení a žalovanému se toto právo **n e p ř i z n á v á.**

O d ů v o d n ě n í

Rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje – odboru dopravy, silničního hospodářství a investic, oddělení silničního hospodářství (dále jen „žalovaný“) ze dne 23. 11. 2009, č.j. ODSHI-47266/2009-My bylo rozhodnuto o odvolání žalobce proti rozhodnutí odboru dopravy Magistrátu města Pardubic (dále také „správní orgán prvního stupně“) ze dne 31. 8. 2009, č.j. OD6.210.6/47169/09/Mc, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 140.000,- Kč za provedení nepovolené stavby pozemní komunikace bez stavebního povolení na pozemku parc. č. 427/1 v k.ú. Staré Jesenčany, tak, že odvolání byl zamítnuto a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo potvrzeno.

Včas podanou žalobou ze dne 7. 12. 2009, která byla soudu doručena dne 9. 12. 2009, se žalobce domáhal zrušení žalovaného rozhodnutí. V první části žaloby byl shrnut výčet

předchozích rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a žalovaného. V dalších částech žaloby byla tvrzení obsahující následující žalobní body.

V první řadě žalobce namítá nezákonnost žalovaného rozhodnutí. Rozpor s právními předpisy spatřuje žalobce ve skutečnosti, že žalovaný „nejdříve napadené rozhodnutí potvrdil a teprve potom odvolání zamítl, ačkoliv zákon takovýto způsob rozhodnutí o odvolání neumožňuje“. Dle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „s.ř.“) neshledá-li odvolací orgán důvod pro postup podle odstavců 1 až 4, (nejprve – pozn. soudu) odvolání zamítne a (až poté – pozn. soudu) napadené rozhodnutí potvrdí.

Dále žalobce namítá nedostatečnost odůvodnění výše pokuty, která byla rozhodnutím správního orgánu prvního stupně uložena a žalovaným rozhodnutím potvrzena. Žalobce má za to, že „odbor dopravy ani žalovaný neuvedl jedinou právně relevantní skutečnost, která by odůvodňovala správnost a zákonnost uložené sankce, tedy pokuty ve výši 140.000,- Kč. Odůvodnění žalovaného rozhodnutí tedy neobsahuje důvody, na základě kterých by bylo možné dospět k jeho výroku.“

Dále žalobce namítal, že žalovaný odpovědnost žalobce za posuzované protiprávní jednání odvozuje od toho, že je stavebníkem, ačkoliv z obsahu § 180 odst. 1 písm. k) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), jednoznačně vyplývá, že spáchat tento správní delikt může jakákoli právnická osoba, tedy i ta, která nemá ve věci postavení stavebníka. Povinností žalovaného tedy bylo prokázat, že se protiprávního jednání a konkrétně jakého dopustil právě žalobce, bez toho, zda je či není stavebníkem. Žalovaný se dle žalobce také řádně nezabýval otázkou liberace. Dle žalobce dává žalovaný „za vinu žalobci, že nedoložil doklady o veškerém úsilí, které učinil proto, aby porušení právní povinnosti zabránil, ačkoli bylo jisté jeho povinností (povinností žalovaného – pozn. soudu) věc i z tohoto hlediska náležitě objasnit, tedy i pokud se týče existence či neexistence tohoto liberačního důvodu, což však žalovaný neučinil a veškerou tíhu odpovědnosti za řádné objasnění této okolnosti přenesl v rozporu s ust. § 3 správního řádu na žalobce.“ Předmětnou stavu neprováděl sám žalobce, ale na základě smlouvy o dílo dodavatel, žalovaný a správní orgán prvního stupně se však „těmito skutečnostmi dál vůbec nezabýval, okolnosti, za nichž byla stavba zahájena a kým, řádně neobjasnil a nelze tak mít za prokázané, že to byl právě žalobce, kdo se protiprávního jednání dopustil“. Žalobce má proto za to, že v této části je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné.

Poslední žalobní námitkou žalobce bylo, že žalované rozhodnutí ani rozhodnutí správního orgánu prvního stupně neobsahuje důkaz o tom, kdy byl skutek spáchán a nelze tak spolehlivě určit, zda byla dodržena tzv. objektivní lhůta stanovená v § 182 odst. 3 stavebního zákona, a nelze tedy mít za prokázané, že odpovědnost za posuzovaný správní delikt již nezanikla. Žalobce v závěru svého podání také kritizuje nepřehlednost a nesrozumitelnost žalovaného rozhodnutí s tím, že závěry v něm uvedené působí nepřesvědčivě a požaduje, aby soud žalované rozhodnutí zrušil.

Žalovaný podal k žalobě vyjádření podáním ze dne 8. 4. 2010, v něm uvedl, že zastává názor, že rozhodl na základě úplných a přesně zjištěných skutečností a odkázal na odůvodnění žalovaného rozhodnutí. Tvrdí, že se vyrovnal se všemi námitkami žalobce vznesenými v odvolání a své závěry dostatečně odůvodnil. K námitce žalobce týkající se postupu dle § 90 odst. 5 s.ř. uvedl, že „je pravdou, že v rozhodnutí žalovaného je uvedeno, že se rozhodnutí

potvrzuje a odvolání se zamítá, nicméně podle názoru žalovaného tento slovosled nemění nic na tom, že z obsahu výroku rozhodnutí žalovaného vyplývá, jak žalovaný postupoval, tj. podle ustanovení § 90 odst. 5 správního řádu.“ Žalovaný uvedl, že námitky žalobce jsou stále stejné a opakují se, se všemi se náležitě vyrovnal a v závěru svého podání navrhl, aby žaloba byla zamítnuta.

Předně je nutné zdůraznit, že podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“) soud přezkouvává napadané výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tedy platí dispoziční zásada. Rozsah přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí je ve správním soudnictví vymezen žalobními body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona. Z tohoto důvodu obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Přezkoumá-li soud žalobou napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů, překročí rámec přezkumné činnosti vymezený v § 75 odst. 2 s.ř.s., přičemž Nejvyšší správní soud již v minulosti vyslovil, že „jinou vadou řízení před soudem“ s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé je, pokud krajský soud přezkoumá a poté zruší žalobou napadané správní rozhodnutí z důvodu, který nebyl žalobcem uplatněn jako žalobní bod. Takový postup krajského soudu je nejen popřením dispoziční zásady, kterou je ovládáno správní soudnictví, ale znamená i zásah do principu rovnosti účastníků řízení, neboť jím odnímá právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám, které vzal soud za určující pro své zrušující rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14.2.2008, čj. 7Afs 216/2006-63). Určitý průlom do dispoziční zásady ovládající správní soudnictví představuje povinnost soudu vyslovit rozsudkem nicotnost přezkoumávaného správního rozhodnutí bez návrhu (§ 76 odst. 2) a povinnost soudu zrušit napadané rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 12.12.2003, čj. 2Ads 33/2003-78). Další případy týkající se možnosti tohoto průlomu stanovila judikatura jen v určitých, specifických věcech (např. prekluze v daňovém řízení, zánik odpovědnosti za přešůpek uplynutím zákonné lhůty, uplatnění zásady ne bis in idem, aplikace zásady „non-refoulement“, aplikace právního předpisu či ustanovení, které na věc nedopadají – avšak to jen při splnění předpokladů stanovených v judikátu NSS ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007-87).

Krajský soud se tedy ve smyslu zmíněné judikatury nejprve zabýval otázkou, zda existuje některá z výše zmíněných výjimek ve vztahu k aplikaci dispoziční zásady, tj. zda je dán důvod proto, aby soud aplikoval některou z výše uvedených výjimek. V této souvislosti dospěl krajský soud k závěru, že žalované rozhodnutí netrpí vadou uvedenou v ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s., žalované rozhodnutí není nicotné (§ 76 odst. 2) a rovněž se nejedná o zmíněné další případy průlomu do dispoziční zásady. Proto se krajský soud dále zaměřil na přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2).

Soud přezkoumal napadené rozhodnutí dle ustanovení prvního dílu hlavy druhé třetí části s.ř.s. a při hodnocení vycházel z následujících skutečností.

Dle § 90 odst. 5, věta první s.ř., neshledá – li správní orgán důvod pro postup podle odstavců 1 – 4, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí.

V prvním žalobním bodě žalobce namítal, že žalovaný postupoval opačně, než mu předepisuje výše uvedené znění § 90 odst. 5 věty první s.ř., tedy na rozdíl od znění uvedeného

ustanovení nejprve napadené rozhodnutí potvrdil a teprve pak odvolání zamítl. Podle tohoto odstavce odvolací správní orgán postupuje v tom případě, když zjistí, že řízení před správním orgánem prvního stupně stejně jako prvostupňové rozhodnutí nevykazuje žádné vady, a proto není třeba rozhodnutí správního orgánu prvního stupně měnit či rušit dle odstavců 1 – 4. Z logiky věci vyplývá, že správní orgán druhého stupně by nejprve měl rozhodnout o odvolání – zda mu vyhoví, nebo ho zamítne, a až následně, dle první úvahy by měl rozhodovat o osudu odvoláním napadeného rozhodnutí – zda ho zruší zcela nebo zčásti, zda ho změní či potvrdí. V případě postupu podle § 90 odst. 5, věty první s.ř. je však možný jediný postup, jestliže správní orgán odvolání zamítne, pak logicky nelze jinak, než napadené rozhodnutí potvrdit. Děje se tak v podstatě zároveň při jediném úkonu, dle názoru soudu nelze spatřovat rozdíl v tom, zda žalovaný napadené rozhodnutí nejprve potvrdil a pak teprve zamítl odvolání, a v postupu formálně správném dle znění § 90 odst. 5 věty první s.ř. Kdyby soud měl přisvědčit této námitce žalobce a zrušil by napadené rozhodnutí pouze kvůli obrácenému pořádku slov, když však tento obrácený pořádek slov nemění nic na významu rozhodnutí ani jej nečiní nesrozumitelným, šlo by o přílišný formalismus. Soud tak spatřuje tuto námitku žalobce jako účelovou a nedůvodnou, a proto jí nevyhověl.

V dalším žalobním bodě žalobce namítal nedostatečné odůvodnění výše pokuty, když dle žalobce výše pokuty byla nedostatečně odůvodněna již v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a žalovaný pochybil, když nepřisvědčil námitce žalobce uvedené v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, a postup správního orgánu prvního stupně shledal správným. Žalobce připomněl předchozí postup ve věci před správními orgány, kdy první rozhodnutí správního orgánu správního stupně (ze dne 23. 12. 2008, čj. OD6.210/08/Mc – pozn. soudu) bylo žalovaným správním orgánem zrušeno (rozhodnutím ze dne 6. 5. 2009, čj. ODSHI-13676/2009-Sa – pozn. soudu) a věc byla vrácena k novému projednání. Nové rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 31. 8. 2009, čj. OD6.210.6/47169/09/Mc pak bylo žalobou napadeným rozhodnutím potvrzeno. Jedním z důvodů zrušení prvního prvostupňového rozhodnutí bylo i to, že výše původně uložené pokuty (800.000,- Kč – pozn. soudu) nebyla řádně odůvodněna. Novým rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla uložena pokuta ve výši 140.000,- Kč. Žalovaný má za to, že ani uložení pokuty v této výši není dostatečně odůvodněno. Došlo k výraznému snížení uložené pokuty, odbor dopravy (míněno správní orgán prvního stupně – pozn. soudu) výši uložené pokuty snížil proto, že stavebník podal žádost o dodatečné povolení stavby (1), v řízení s odborem dopravy spolupracoval a nevyhýbal se řádnému doručování písemností (2), stavbu dokončil až po vydání pravomocného rozhodnutí o dodatečném povolení stavby (3), stavbu začal užívat až po vydání kolaudačního souhlasu (4), stavbu prováděl na pozemku v jeho vlastnictví (5). Uložení pokuty ve výši 140.000,- Kč odůvodnil pouze tím, že stavebník neměl na stavbu pravomocné stavební povolení; žalobce má za to, že „tato skutečnost zakládá pouze důvod správně právní odpovědnosti a jistě není kritériem závažnosti protiprávního jednání a hlediskem, ke kterému je nutné přihlédnout při určování výše pokuty.“ Sám žalovaný pak dle žalobce pouze dodal, že uložená pokuta odpovídá protiprávnímu jednání žalobce a závažnosti jeho protiprávního jednání a že jej považuje za velmi hrubé porušení právního řádu ČR.

Právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že provádí novou stavbu bez stavebního povolení (§115, veřejnoprávní smlouvy (§ 116) nebo certifikátu autorizovaného inspektora (§ 117) (§ 180 odst. 1, písm. k) stavebního zákona).

Za správní delikt podle § 180 se uloží pokuta do 1.000.000,- Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. k), l) a m) a odstavce 3, písm. e) a f) (§ 181 písm. c) stavebního zákona).

Při určení výše pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán (§ 182 odst. 2 stavebního zákona).

Z výše uvedeného vyplývá, že stavební zákon spojuje se správním deliktem dle § 180, odst. 1, písm. k) stavebního zákona uložení pokuty v rozsahu do 1.000.000,- Kč, zákon tedy stanoví maximální hranici, ve které se má uložená pokuta pohybovat, a v § 182 odst. 2 zákon určuje, k čemu má správní orgán při určení výše pokuty (zejména) přihlížet. Je však na úvaze správního orgánu, v jaké výši pokutu uloží a pak je nezbytné, aby správní orgán konkrétní výši uložené pokuty náležitě odůvodnil. Výše uložené pokuty je tedy vázána na správní uvážení rozhodujícího správního orgánu, soud při přezkoumávání takového rozhodnutí posuzuje pouze to, *„zda uvážení nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 Azs 304/2004-43 ze dne 24. 11. 2008, k nahlédnutí na internetových stránkách www.nssoud.cz). Ze správního spisu, konkrétně z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, soud zjistil, že výši uložené pokuty správní orgán prvního stupně odůvodnil v posledním odstavci odůvodnění svého rozhodnutí, a to způsobem, který ve své žalobě shrnul žalobce (viz výše pod body (1) – (5) - pozn. soudu). Pokud bychom vycházeli doslovně z odůvodnění výše pokuty, správní orgán nezdůvodnil, proč ji uložil ve výši 140.000,- Kč, ale proč jí snížil z 800.000,- Kč na 140.000,- Kč. A to je jistě, dle názoru soudu, možné. Rozhodující správní orgán prvního stupně uvedl hned několik důvodů, proč došel k nižší částce uložené pokuty (viz výše uvedených 5 důvodů), kdy jde veskrze o důvody polehčující, tedy vedoucí k tomu, aby pokuta byla snížena. Odůvodnění závěrů správního uvážení prvostupňového správního orgánu je dle názoru soudu dostatečné, z výčtu důvodů vyplývá logický úsudek, že zde existuje několik polehčujících okolností, pro které byla nakonec uložena pokuta v podstatně menší výši, nelze tedy mít za to, že by meze správního uvážení byly překročeny. Sám žalovaný se pak zabývá námitkou nedostatečného odůvodnění prvostupňového rozhodnutí poměrně obsáhle v závěru žalobou napadeného rozhodnutí. V podstatě zopakoval a zhodnotil argumentaci správního orgánu prvního stupně, seznal ji jako dostatečnou a pak jen pro úplnost dodal, že „uložená pokuta odpovídá protiprávnímu jednání odvolatele a závažnosti jeho protiprávního jednání“, když „nesplnění si zákonné povinnosti před vlastním zahájením stavby (...) odvolací orgán považuje za velmi hrubé porušení právního řádu České republiky“, a že je veřejným zájmem, aby stavební činnosti byla v souladu zejména s plánovací dokumentací a nedocházelo k jejímu nekontrolovanému provádění. Jak již tedy jednou uvedl, výše uložené pokuty je na správním uvážení rozhodujícího orgánu a krajský soud má za to, že odůvodnění výše pokuty je dostatečné a správní orgán nepřekročil meze správního uvážení. Proto ani k této námitce soud nepřihlédl pro její nedůvodnost.

V dalším žalobním bodě, v pořadí třetím, žalobce namítá jednak, že žalovaný a zejména odbor dopravy se nezabývaly okolnostmi, za nichž byla stavba zahájena a kým, řádně neobjasnily a nelze tak mít za prokázané, že to byl právě žalobce, kdo se protiprávního jednání dopustil; žalovaný odpovědnost žalobce za posuzované protiprávní jednání odvozuje od toho, že je stavebníkem. Dále žalobce namítá, že žalovaný posuzoval otázku odpovědnosti

za správní delikt v rozporu se zákonem pouze v režimu tzv. absolutní objektivní odpovědnosti; v souvislosti s tím „dává žalobci za vinu, že nedoložil doklady o veškerém úsilí, které učinil pro to, aby porušení právní povinnosti zabránil, ačkoli jistě bylo jeho povinností věc i z tohoto hlediska náležitě objasnit, tedy i pokud se týče existence či neexistence tohoto liberačního důvodu, což však žalovaný neučinil a veškerou tíhu odpovědnosti za řádné objasnění této okolnosti přenesl v rozporu s ustanovením 3 správního řádu na žalobce“.

Pro stavbu dálnice, silnice, místní komunikace a veřejně přístupné účelové komunikace je speciálním stavebním úřadem příslušný silniční správní úřad. Speciální stavební úřad přizve ke stavebnímu řízení Ministerstvo vnitra, jde-li o stavbu dálnice nebo rychlostní silnice, v ostatních případech příslušný orgán Policie České republiky (§ 16 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích).

Pokud v tomto zákoně není stanoveno jinak, platí pro územní a stavební řízení stavby dálnice, silnice, místní komunikace nebo veřejně přístupné účelové komunikace zvláštní předpisy o územním plánování a stavebním řádu a nejsou dotčeny předpisy o ochraně životního prostředí (§ 16 odst. 2 věta první zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích).

Prováděcí předpis vymezí, pro které stavební úpravy dálnice, silnice a místní komunikace prováděné na silničním pozemku postačí místo stavebního povolení ohlášení speciálnímu stavebnímu úřadu a pro které udržovací práce není třeba ani toto ohlášení. Prováděcí předpis dále stanoví obecné technické požadavky pro stavbu dálnice, silnice a místní komunikace (§ 16 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích).

V tomto zákoně se dále rozumí 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 (§ 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona).

Právníká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že provádí novou stavbu bez stavebního povolení (§ 115, veřejnoprávní smlouvy (§ 116) nebo certifikátu autorizovaného inspektora (§ 117) (§ 180 odst. 1, písm. k) stavebního zákona).

Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 (§ 3 s.ř.).

Účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci (§ 52 s.ř.).

Právníká osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila (§ 182 odst. 1 stavebního zákona).

V této námitce žalobce jaksi protichůdně namítá, že žalovaný dostatečně neprokázal, že to byl právě žalobce, kdo spáchal správní delikt, na druhou stranu však zároveň vyčítá žalovanému, že když už ho shledal odpovědným za správní delikt, nevyhledal a nepřihlédl k liberačním důvodům dle § 182 odst. 1 stavebního zákona; dle názoru žalobce má totiž žalovaný ze zákona povinnost vyhledat všechny důkazy, které svědčí proti, ale i ve prospěch žalobce, to však žalovaný neudělal. Podáním ze dne 1. 12. 2008 podal žalobce žádost o vydání stavebního povolení – dodatečného, dne 18. 3. 2009 bylo rozhodnutím Magistrátu města Pardubic, Odbor dopravy č.j. OD6.48/09/Mo D44/08 vydáno dodatečné stavební povolení.

Správní orgán prvního stupně správně uvedl, že rozsah dodatečně povolované stavby patrný z projektové dokumentace stavby, která byla přílohou žádosti neodpovídá ani § 103 a § 104 stavebního zákona, ani § 14 a § 15 vyhlášky č.104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích; jedná se tedy o stavbu, která vyžadovala stavební povolení v souladu s § 115 stavebního zákona. Jistou nesprávnost lze v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně spatřovat v tom, že z tohoto rozhodnutí není zcela jasné, jak správní orgán došel k tomu, že se v dané věci má aplikovat vyhlášky č. 104/1997 Sb. Toto však žalobce nenamítá a navíc tuto vadu zhojil žalovaný, který postup aplikace práva upřesnil (viz výše citované znění § 16 stavebního zákona, který ve věci územního a stavebního řízení stavby dálnice, silnice, místní komunikace nebo veřejně přístupné účelové komunikace odkazuje na zvláštní předpisy o územním plánování a stavebním řádu [odst. 2 citovaného ustanovení], a dále odkazuje na prováděcí předpis, který vymezí, pro které stavební úpravy dálnice, silnice a místní komunikace prováděné na silničním pozemku postačí místo stavebního povolení ohlášení speciálnímu stavebnímu úřadu a pro které udržovací práce není třeba ani toto ohlášení [odst. 3 citovaného ustanovení], kdy tímto prováděcím předpisem je právě vyhláška č. 104/1997 Sb.). Stavební povolení je vydáváno ve stavebním řízení, jehož účastníkem je (mimo jiné) stavebník, stavebníkem je dle stavebního zákona 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. Vedle toho je však **stavebníkem nutno rozumět i osoby, které realizují stavbu bez stavebního povolení nebo ohlášení, ač stavební zákon takové povolení nebo ohlášení k realizaci stavby vyžaduje** (viz Miroslav Hegenbart, Bedřich Sakař a kolektiv Stavební zákon, 1. vydání, Praha 2008, str.8), proto správní orgán správně označoval žalobce za stavebníka. Dle § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona se skutečně tohoto správního deliktu může dopustit jakákoli právnická či podnikající fyzická osoba, tedy i osoba od stavebníka odlišná; takovou osobou by mohl být například „stavitel, který přece provedení stavby od stavebníka přejímá a má vždy možnost nahlédnouti do dokladů o tom, že a jak byla stavba úřadem povolena, ježto stavební povolení a stavební plány musí se nacházet na staveništi“, „v dalším dlužno ovšem dáti stěžovateli za pravdu, že jako stavbyvedoucí směl býti potrestán jen tenkrát, jestliže měl vliv na přestoupení předpisu (k tomu blíže rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 1935, č.j. 15211/35). Ovšem, což bylo ve věci rozhodující a z čeho správní orgán vycházel bylo, že při ústním jednání dne 29. 7. 2009 žalobce sám doznal, že „stavbu komunikace resp.přípravní práce na ní byly zahájeny, aniž by ve věci bylo vydáno stavební povolení“; stavbu prováděl dodavatel na základě smlouvy o dílo, stavbu tedy neprováděla společnost žalobce, ale „odpovědnost přebírá ne sebe, protože dodavatel přípravné práce zahájil s vědomím, že byly řádně provedeny“.

Správně tak správní orgán prvního i druhého stupně seznaly, že odpovědnost za uvedený správní delikt nese žalobce, jelikož on je tím, kdo „stavbu, terénní úpravu nebo zařízení provádí“ (tedy je dle § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona stavebníkem).

K otázce liberace dle § 182 odst. 1 stavebního zákona soud uvádí, že žalobce je na omylu, pokud se domnívá, že liberační důvody je ze zákona povinen zjišťovat rozhodující správní orgán. Ze znění zákona jasně vyplývá, že takové skutečnosti má doložit sám žalobce (viz znění § 182 odst. 1 stavebního zákona: „*právnícká osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže...*“ – tedy ona sama aktivně prokáže – pozn. soudu); když musí jednak unést břemeno tvrzení a svá tvrzení pak dostatečně podložit důkazy, když tato povinnost plyne pro žalobce z výše citovaného ustanovení § 52 s.ř. I tyto námitky třetího žalobního bodu (tedy otázka odpovědnosti za přestupek a otázka liberace) soud neshledal odůvodněnými, a proto je zamítl.

Posledním žalobním bodem byla námitka žalobce, že se správní orgán nezabýval otázkou, zda byla dodržena „objektivní lhůta stanovená v § 182 odst. 3 stavebního zákona, a nelze mít tedy za prokázané, že odpovědnost za posuzovaný správní delikt již nezanikla. Žalovaný se navíc přezkoumáním objektivní lhůty v žalovaném rozhodnutí vůbec nezabývá, když závěr, že lhůty dle § 182 odst. 3 stavebního zákona byly dodrženy, odůvodňuje pouze skutečnostmi týkajícími se toliko lhůty subjektivní.“

Odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže stavební úřad o něm nezahájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán (§ 182 odst. 3 stavebního zákona).

V § 182 odst. 3 stavebního zákona uvedené lhůty jsou lhůty, které určují, do kdy musí být zahájeno správní řízení ve věci spáchaného správního deliktu; jde o lhůtu subjektivní v délce trvání 1 rok, jejíž počátek je spojován s okamžikem, kdy se správní orgán dozví o spáchání správního deliktu, a lhůtu objektivní v délce trvání 3 roky ode dne spáchání správního deliktu. Jestliže by marně uplynula alespoň jedna z těchto lhůt, dochází k prekluzi a odpovědnost za spáchaný správní delikt zaniká. Jde zde o podmínku řízení, kterou má správní orgán posuzovat před zahájením správního řízení, kdy by měl uvážit, zda k uplynutí některé ze lhůt již nedošlo. Zákon však správnímu orgánu nikde nedává za povinnost, aby tento myšlenkový pochod povinně uvedl i do správního rozhodnutí. Jde o podobnou úvahu, jako když například soud před zahájením řízení zjišťuje, zda mají účastníci procesní způsobilost, explicitně však v každém svém rozhodnutí soud neuvádí, že došel k tomu, že podmínka řízení procesní způsobilosti stran je splněna; když bylo soudní řízení zahájeno, má se za to, že všechny předpoklady pro jeho zahájení byly splněny. Na druhou stranu je však nutné konstatovat, že doba spáchání správního deliktu a doba jeho zjištění je dosti zásadní pro to, aby mohl být správní delikt projednán, proto lze po správním orgánu požadovat, aby uvedl, kdy ke spáchání správního deliktu došlo a kdy se on sám o něm dozvěděl, aby bylo zcela jasné, že a proč k zániku odpovědnosti nedošlo. V neuvedení takové informace lze spatřovat vadu řízení. V tom případě je však nutné zjistit, zda jde o takovou vadu řízení, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci. Pro zrušení napadeného rozhodnutí soudem z důvodu

vad řízení (§ 78 odst. 1 s.ř.s.) musí být splněn základní zákonný předpoklad stanovený v ust. § 65 odst. 1 s.ř.s. spočívající v tom, že napadeným rozhodnutím byla porušena práva žalobce tak, že byl žalobce zkrácen na svých právech. O takové porušení práv žalobce mající ve svém důsledku krácení na právech ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s.ř.s. by se např. jednalo tehdy, kdyby se mohlo odrazit ve skutečném porušení konkrétních procesních práv například tím, že by s žalobcem v průběhu správního řízení nebylo vůbec jednáno jako s účastníkem správního řízení, ač s ním tak jednáno být mělo, případně tím, že by žalobci postavení účastníka řízení sice přiznáno bylo, avšak byla by mu v průběhu takového řízení upřena jeho jednotlivá konkrétní subjektivní práva determinující jeho aktivní participaci na řízení (srov. *mutatis mutandis* rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2006 č.j. 5 As 53/2004-96, www.nssoud.cz). V případě jiných procesních pochybení vzniklých při rozhodovací činnosti správních orgánů se pak musí jednat o takovou vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. ***O vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí a mohla by tak krátit žalobce na jeho právech se ale nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo*** (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.10.2009, č.j. 8 Afs 46/2009-46, dostupný rovněž na výše zmíněných [www.stránkách](http://www.strankach)).

Správní orgán prvního stupně se o spáchání správního deliktu dozvěděl dne 16. 10. 2008, což jasně vyplývá z prvostupňového i žalovaného rozhodnutí. Správní řízení bylo zahájeno oznámením Magistrátu města Pardubic ze dne 27. 10. 2008, č.j. OD6.210/08/Mc, tedy je nepochybné, že bylo zahájeno včas, což také plyne z obou rozhodnutí. Co se týče plynutí objektivní lhůty, její běh začíná dnem, kdy byl správní delikt spáchán, spácháním deliktu se rozumí okamžik jeho dokonání. U pokračování v deliktu, u deliktu trvajících nebo hromadného se za spáchání považuje okamžik jeho dokončení, tj. dokončení protiprávního jednání – v této projednávané věci došlo k dokončení protiprávního jednání dnem, kdy žalobce získal řádné stavební povolení (vydáno rozhodnutím Magistrátu města Pardubic ze dne 18. 3. 2009, č.j. OD 6.48/09/Mo D44/08). Objektivní lhůta tedy započala běžet dokonce až v okamžiku, kdy již bylo správní řízení zahájeno, skutečnost, že se žalovaný s touto skutečností v rozhodnutí výslovně nevyrovnal, tedy na zákonnost rozhodně žádný vliv neměla, navíc tuto skutečnost lze zjistit z okolností případu uvedených ve správním spise (v době, kdy bylo řízení o správním deliktu zahájeno stavba nebyla dokončena, tedy protiprávní jednání nadále trvalo, a toto jednání přestalo být protiprávním, když bylo „dodatečně povoleno“ stavebním povolením, které je rovněž ve spise založené). I v této námitce má tedy soud za to, že i když lze v postupu správního orgánu spatřovat procesní vadu, nešlo o takovou vadu řízení, která by měla za následek nezákonnost vydaného rozhodnutí. Proto i poslední námitku žalobce soud shledal neopodstatněnou.

Krajský soud v žalovaném rozhodnutí nenalezl vady, které by způsobovaly jeho nicotnost, k níž by soud musel přihlížet z úřední povinnosti, přičemž námitky uvedené v žalobních bodech shledal soud nedůvodnými. S ohledem na výše uvedené tedy soud žalobu zamítl dle ustanovení § 78 odst. 7 s.ř.s.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož neúspěšný žalobce neměl právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému toto právo soud nepřiznal, když mu žádné náklady řízení nevznikly.

P o u č e n í :

Tento rozsudek nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s.ř.s.). Proti pravomocnému rozsudku je přípustná kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně, kterou lze podat z důvodů a za podmínek uvedených v § 102 a násl. s.ř.s. ve lhůtě dvou týdnů po doručení rozsudku prostřednictvím Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích. Podmínkou řízení o kasační stížnosti je povinné zastoupení stěžovatele advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání (§ 105 odst. 2 a § 106 odst. 2 s.ř.s., a contrario).

V Pardubicích dne 7 června 2010

JUDr. Jan Dvořák, v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: Monika Marelová