



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Jana Čížka a Mgr. Ing. Petra Šuránka ve věci

žalobkyně: **MUDr. R. H.**
bytem X

zastoupena advokátem JUDr. Ing. Petrem Václavíkem
sídlem U Nákladového nádraží 2, Praha

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 3. 2019, č. j. 040153/2019/KUSK,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně 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, jímž žalovaný zamítl její odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Nymburk (dále jen „stavební úřad“) ze dne 29. 11. 2018, č. j. MUNYM-110/20456/2018/Kus, (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) a toto rozhodnutí potvrdil. Prvostupňovým rozhodnutím shledal stavební úřad žalobkyni vinnou z neuposlechnutí rozhodnutí ze dne 19. 12. 2016, č. j. 110/59717/2016/Kus, kterým jí stavební úřad podle §

134 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „stavební zákon“), uložil zastavit práce na stavbě nepravidelného půdorysu nacházející se na pozemku p. č. X v katastrálním území Nymburk (stejně jako všechny nemovité věci dále uváděné v tomto rozsudku), čímž se žalobkyně v období od srpna 2017 do 26. 9. 2017 neřídila, a dopustila se tak přestupku podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona. Za tento přestupek jí stavební úřad podle § 178 odst. 3 písm. d) stavebního zákona uložil pokutu ve výši 50 000 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.

2. Žalobkyně namítá, že prvostupňové rozhodnutí je vnitřně rozporné. Prvostupňovým rozhodnutím ji shledal stavební úřad podle výroku I vinnou ze spáchání přestupku podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona (tedy že neuposlechla rozhodnutí, jež jí ukládalo zastavit práce na stavbě). Výrok II ale směřuje k přestupku podle § 178 odst. 2 písm. d) stavebního zákona, tedy že provedla změnu stavby bez příslušného povolení. Žalobkyně však žádnou změnu stavby neprováděla, je tedy otázkou, zda stavební úřad nemínil shledat žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 178 odst. 2 písm. e) stavebního zákona.
3. Dále žalobkyně namítá, že prvostupňové rozhodnutí je druhým rozhodnutím vydaným v téže věci a jako takové je nezákonné. Stavební úřad ve vztahu ke stavbě na pozemku p. č. 972/1 vydal nejprve rozhodnutí ze dne 19. 12. 2016, jímž žalobkyni nařídil zastavit všechny stavební práce. V návaznosti na ně vydal (dosud nepravomocně) rozhodnutí ze dne 26. 7. 2017, jímž shledal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 178 odst. 2 písm. e) stavebního zákona, tedy že stavbu provedla bez příslušného povolení. Poté vydal prvostupňové rozhodnutí, jímž shledal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona. Za jedno jednání, kterého se měla žalobkyně podle stavebního úřadu dopustit nedodržením zákazu stanoveného rozhodnutím ze dne 19. 12. 2016, byla stavebním úřadem potrestána dvakrát, a to jednou jako by šlo o přestupek podle § 178 odst. 2 písm. e) stavebního zákona, podruhé jako by šlo o přestupek podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona.
4. Žalobkyně nesouhlasí s hodnocením stavebního úřadu, který v prvostupňovém rozhodnutí uvedl, že společenská škodlivost přestupku, jehož se dopustila, je dána tím, že toto protiprávní jednání zákonodárce vymezil ve zvláštní skutkové podstatě [§ 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona]. Samotné vymezení přestupku zařazením příslušné skutkové podstaty do právního předpisu svědčí jen o protiprávnosti takového jednání, nikoli o míře jeho společenské škodlivosti. Ani žalovaný tento chybný názor stavebního úřadu nekorigoval.
5. Věcně žalobkyně namítá, že se zákaz podle § 134 odst. 4 stavebního zákona nevztahuje na udržovací práce. Stavbu skutečně zastřešila, udělala to však jen proto, že materiál degradoval a hrozilo zřícení celé konstrukce. Jednala tedy v zájmu ochrany zdraví třetích osob, což je okolnost vylučující protiprávnost. O svém postupu navíc stavební úřad předem informovala, ten se však ani nevyjádřil, ani žalobkyni v provedení avizovaného zastřešení nezabránil žádným z nástrojů, jež má k dispozici. Správní orgány obou stupňů to sice ve svých rozhodnutích uznaly, ale nijak to při rozhodování nezohlednily.
6. Konečně žalobkyně namítá, že není zřejmé, z čeho správní orgány dovodily, že stavební práce provedla právě v období mezi srpnem 2017 a 26. 9. 2017. Fotodokumentace ve správním spisu pochází z 29. 11. 2016 a další byla pořízena až 26. 9. 2017. Stavební práce proto mohla žalobkyně provést i v období od 29. 11. 2016 do 19. 12. 2016, tedy ještě

v období před vydáním zákazu. Táž skutečnost (tedy že stavební úřad neodůvodnil, proč má za to, že se žalobkyně dopustila přestupku v době, kterou označil ve svém rozhodnutí) přitom pro žalovaného představovala důvod pro zrušení rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 26. 7. 2017 a žalobkyně má za to, že k této věci měl tudíž přistoupit stejně.

7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že nemá za to, že by prvostupňové rozhodnutí (a na ně navazující napadené rozhodnutí) bylo vydáno v rozporu s překážkou litispendence (míněn patrně zákaz dvojího trestání – pozn. soudu). Stavební úřad zjistil, že žalobkyně zbudovala na pozemku p. č. 972/1 stavbu, aniž si obstarala potřebná povolení. Rozhodnutím ze dne 26. 7. 2017 jí za toto jednání byla uložena pokuta. (Toto rozhodnutí však bylo zrušeno a věc byla stavebnímu úřadu vrácena k novému projednání a rozhodnutí. Stavební úřad již dále, jak si žalovaný ověřil, v řízení nepokračoval.) Přestupkové řízení, jehož výsledkem bylo napadené rozhodnutí, se týká jiného jednání, totiž neuposlechnutí rozhodnutí o zastavení prací na této „černé stavbě“.
8. Dále žalovaný k námitce, že nesprávně zhodnotil míru společenské škodlivosti přestupku, uvedl, že není jeho úkolem provádět právně teoretické úvahy v tomto směru. Předmětem řízení byl spáchaný přestupek a při jeho hodnocení vycházely správní orgány z textu stavebního zákona a své ustálené praxe. Porušování stavebního zákona založené na nedostatku stavební disciplíny a vymezení příslušných skutkových podstat samo o sobě svědčí o tom, že taková jednání zákonodárce pokládá za společensky škodlivá. Žalovaný také poukazuje na to, že na obsah a kvalitu správních rozhodnutí orgánů I. stupňů nelze klást nerealistické požadavky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2018, č. j. 10 As 211/2017-47).
9. Závěry, které žalovaný učinil ve vztahu k jinému přestupkovému řízení (byť týkajícímu se provedení těže „černé stavby“), nelze vztáhnout na řízení o tomto přestupku spočívajícím v neuposlechnutí výzvy k zastavení prací a vybudování (podle tvrzení žalobkyně) provizorního zastřešení, který byl spáchán až později. Žalobkyně sama v průběhu správního řízení uvedla, že stavební činnost oznámila v srpnu 2017 a zastřešení zbudovala v září téhož roku. Žalovaný je nadto přesvědčen, že nejde o žádné provizorium, nýbrž o pokračování v nepovolené stavební činnosti. Žalovaný nesdílí ani přesvědčení žalobkyně, že by skutečnost, že stavebnímu úřadu oznámila pokračování výstavby „černé stavby“, kterou měla údajně předejít vzniku škody, představovala skutečnost vylučující protiprávnost. Žalobkyně totiž přehlíží, že možnost vzniku škody způsobila sama svým protiprávním jednáním.
10. Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby.
11. Žalobkyně v replice uvedla, že není dosud postaveno na jisto, zda je předmětná stavba skutečně „černou stavbou“. O „černou stavbu“ se nemůže jednat v případě stavby nevyžadující povolení ani ohlášení. Tuto předběžnou otázku správní orgány dosud nezodpověděly, resp. to z rozhodnutí správních orgánů obou stupňů ani ze spisového materiálu nevyplývá. Podle žalobkyně jde o stavbu bazénu a několika drobných staveb do 25 m² ve vzdálenosti více než 2 metry od hranic pozemku, tedy stavby, jež by povolení ani ohlášení nevyžadovaly, ovšem stavební úřad všechny stavby považuje za jednu a vede o nich jedno řízení. Ostatně otázka, zda jde o „černou stavbu“, je předmětem dosud neskončeného soudního řízení vedeného u zdejšího soudu pod sp. zn. 43 A 110/2018. Ve správním spise nemá oporu ani závěr žalovaného, že předmětné zastřešení není provizorní.

12. Soud ze správního spisu zjistil následující podstatné skutečnosti: Dne 29. 11. 2016 se na pozemku p. č. 972/1 konalo ústní jednání spojené s ohledáním na místě v řízení o odstranění rozestavěné stavby nepravidelného půdorysu (o tom, že bylo s touto stavbou započato a že je prováděna bez potřebného povolení, se stavební úřad dozvěděl při své úřední činnosti). Při místním šetření stavební úřad zjistil, že vedle nepovolené stavby bazénu, jež je předmětem samostatného řízení, stála ve vzdálenosti cca 2 metry od hranice s pozemkem p. č. 972/26 zeď bez otvorů dosahující výšky 2,78 m (jedna řada tvarovek) v délce 10,8 m k lomovému bodu a od něj v délce 14,3 m, na niž navazuje kolmá zeď v délce 1,8 m. Další strana má 7,8 m (v ní je otvor pro vstup a dva otvory na okna) a na ni navazuje kolmá stěna v délce 3,5 m (v ní je otvor pro okno). Zdi jsou postaveny kolem zpevněné plochy, jež byla zjištěna při minulé kontrolní prohlídce. Stavební úřad pořídil při šetření fotodokumentaci.
13. V návaznosti na místní šetření vydal stavební úřad dne 19. 12. 2016 rozhodnutí, jímž žalobkyni nařídil zastavit všechny stavební práce na započaté stavbě nepravidelného půdorysu na p. č. X. V rozhodnutí stručně zrekapituloval, že při ústním jednání konaném dne 1. 11. 2016 v souvislosti s jiným řízením (o odstranění nepovolených stavebních úprav domu č. p. X) zjistil stavební činnost na pozemku p. č. X, kde byly v té době provedeny základy a základová deska a bylo započato se stavbou zdi. Dne 1. 11. 2016 proto stavební úřad žalobkyni vyzval k zastavení prací v souvislosti s touto stavbou a zahájil řízení o jejím odstranění, v jehož rámci se konalo ústní jednání spojené s ohledáním na místě dne 29. 11. 2016. Při něm stavební úřad zjistil, že žalobkyně výzvě k zastavení prací nevyhověla a naopak stavěla dál, neboť z protokolu plyne, že stavba oproti stavu ke dni 1. 11. 2016 pokročila. To bylo důvodem k vydání rozhodnutí, jímž stavební úřad uložil zastavení stavebních prací. Rozhodnutí z 19. 12. 2016 se stalo vykonatelným dnem 20. 12. 2016, kdy bylo doručeno zástupci žalobkyně.
14. Dne 20. 8. 2017 žalobkyně stavebnímu úřadu e-mailovou zprávou oznámila, že na základě doporučení projektanta hodlá stávající rozestavěnou konstrukci zastřešit, aby nedošlo k jejímu poničení a případným dalším škodám.
15. Dne 26. 9. 2017 se konalo další ústní jednání spojené s ohledáním na místě v řízení o odstranění rozestavěné stavby nepravidelného půdorysu na pozemku p. č. X. Při něm stavební úřad shledal, že oproti stavu zjištěnému dne 29. 11. 2016 byla dostavěna boční zeď směrem k pozemku p. č. X, část zdi a 5 sloupů z cihel na severní straně stavby, na stavbu byl položen krov, na polovině střechy bylo provedeno laťování, lepenka a bylo započato s pokládkou střešní krytiny. Zástupce žalobkyně do protokolu sdělil, že jde pouze o provizorní zastřešení, které má zabránit zborcení stavby a újmě na zdraví osob.
16. Stavební úřad následně předvolal žalobkyni k ústnímu jednání o přestupku podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona, které se konalo dne 28. 11. 2017. Při jednání provedl důkazy, jež jsou součástí správního spisu a jsou rekapitulovány výše, a uzavřel, že z nich vyplývá, že žalobkyně v období od srpna 2017 do 26. 9. 2017 neuposlechla rozhodnutí z 19. 12. 2016, které jí ukládalo všechny stavební práce zastavit. Zástupce žalobkyně uvedl, že zastřešení je provizorní a provedené ve snaze zabránit degradaci stavby a škodě na zdraví, což je okolnost vylučující protiprávnost; stavebnímu úřadu bylo ostatně předem avizováno a ten se k tomuto záměru nijak nevyjádřil.
17. Dne 29. 11. 2018 vydal stavební úřad prvostupňové rozhodnutí, jehož výrok je rekapitulován v bodě 1 tohoto rozsudku. V jeho odůvodnění shrnul obsah provedených

důkazů a uzavřel, že z nich vyplývá, že žalobkyně v období od srpna 2017 do 26. 9. 2017 neuposlechla rozhodnutí z 19. 12. 2016, které jí ukládalo všechny stavební práce zastavit. Stran povahy stavby stavební úřad uvedl, že je mu z úřední činnosti (z řízení o odstranění předmětné stavby) známo (a je to známo i žalobkyni), že byla stavba započata bez povolení a že již ve fázi, kdy byly provedeny pouze základy a základová deska, vyzval žalobkyni k bezodkladnému zastavení stavebních prací. Žalobkyně se tedy nemohla v dobré víře domnívat, že nejedná protiprávně, a nemůže se tedy dovolávat okolností vylučujících protiprávnost. Stavební úřad dospěl k závěru, že žalobkyně naplnila všechny znaky skutkové podstaty přestupku podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona. Společenská škodlivost přestupku je dána již naplněním zvláštní skutkové podstaty, která směřuje k zachování stavební kázně, přičemž s ohledem na maximální možnou výši pokuty (200 000 Kč) se jedná o důležitý veřejný zájem.

18. Proti prvostupňovému rozhodnutí se žalobkyně odvolala, přičemž mimo jiné namítla, že vydání prvostupňového rozhodnutí bránila překážka dříve zahájeného řízení, že stavební úřad zaměňuje protiprávnost přestupku s jeho společenskou škodlivostí, že byly v jejím případě dány okolnosti vylučující protiprávnost a že v době vydání prvostupňového rozhodnutí nebylo jasné, zda jde skutečně o nepovolenou stavbu, nebo o stavbu, která s ohledem na své parametry povolení ani ohlášení nevyžaduje.
19. Dne 12. 3. 2019 vydal žalovaný napadené rozhodnutí, kterým odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. K odvolacím námitkám uvedl, že zde není překážka spočívající v zahájení dřívějšího řízení v téže věci, protože rozhodnutí, které podle přesvědčení žalobkyně brání vydání prvostupňového rozhodnutí, se týká jiného přestupku [podle § 178 odst. 2 písm. e) stavebního zákona]. Žalovaný nepřisvědčil žalobkyni ani v tom, že by stavební úřad špatně vykládal společenskou škodlivost přestupku. Jestliže určité jednání týkající se stavební nekázně naplní některou ze skutkových podstat v § 178 – § 181 stavebního zákona, pak jde o jednání společensky škodlivé, jinak by nebylo protiprávní. Žalovaný se také nedomnívá, že by zde byly okolnosti vylučující protiprávnost. Žalobkyně rozestavěla stavbu bez potřebného povolení (nejde totiž o několik „drobných staveb“ nevyžadujících povolení, jak žalobkyně tvrdí, nýbrž o jeden funkční celek) a pokračovala v tom i přes výzvu stavebního úřadu k zastavení prací a následný zákaz. Byť nelze zakázat provizorní zabezpečení stavby, za takové provizorní zabezpečení nelze vydávat další pokračování ve stavbě (v dané věci dostavění zdi a sloupů, krovu a – na části stavby – laťování a položení lepenky, jímž ostatně ony „drobné stavby“ spojila v jeden celek). Elektronická zpráva, kterou žalobkyně vybudování zastřešení avizovala (a která ostatně ani nemá náležitosti podání), a skutečnost, že na toto oznámení stavební úřad nereagoval, nic nemění na tom, že měla povinnost respektovat zákaz provádět stavební práce. Konečně žalovaný nepřisvědčil ani námitce, že není jasné, zda je stavba skutečně nepovolená. To hodnotí stavební úřad, přičemž ten zjevně předmětnou stavbu za „černou“ pokládá (ostatně v době vydání prvostupňového rozhodnutí vedl také řízení o jejím odstranění), rozhodnutí o odstranění stavby ovšem není podmínkou pro vydání zákazu pokračovat v její dostavbě. Pro úplnost nicméně žalovaný doplnil, že o odstranění stavby stavební úřad rozhodl dne 6. 11. 2017 a žalovaný je potvrdil dne 23. 7. 2018.
20. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a má všechny zákonem požadované formální náležitosti. Přistoupil tedy k jejímu věcnému projednání. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí vycházel soud ze skutkového a právního

stavu, který zde byl v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž je přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal. O žalobě rozhodl soud podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť žalobkyně vyslovila s takovým postupem souhlas a souhlas žalovaného se presumuje, neboť ani na výzvu soudu nesdělil, že by s rozhodnutím věci bez jednání nesouhlasil.

21. Soud se nejprve zabýval námitkou, podle níž je prvostupňové rozhodnutí vnitřně rozporné, protože zatímco jeho výrok I shledává žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona, výrok II směřuje k přestupku podle § 178 odst. 2 písm. d) stavebního zákona. Podle přesvědčení soudu má tato námitka původ v nepozorném čtení výroku ze strany žalobkyně. Výrokem II prvostupňového rozhodnutí stavební úřad uložil žalobkyni pokutu ve výši 50 000 Kč a odkázal se přitom na § 178 odst. 3 písm. d) stavebního zákona, který stanoví, že za přestupek mj. podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona lze uložit pokutu do 200 000 Kč [nikoli tedy na § 178 odst. 2 písm. d) stavebního zákona, který vymezuje skutkovou podstatu odlišného přestupku]. Tímto vysvětlením pokládá soud tuto námitku za vypořádanou.
22. Pro úplnost soud dodává, že prvostupňové rozhodnutí nade vší pochybnost shledává žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona, za který jí také ukládá pokutu, což jednoznačně plyne jak z výroku, tak z odůvodnění. Žalobkyni tedy nelze přisvědčit ani v jejím názoru, že ji prvostupňovým rozhodnutím stavební úřad patrně mínil shledat vinnou ze spáchání přestupku podle § 178 odst. 2 písm. e) stavebního zákona. Tato domněnka nemá ve výroku ani odůvodnění prvostupňového rozhodnutí žádnou oporu a má patrně původ v nesprávném pochopení výroku II prvostupňového rozhodnutí, které soud objasnil v předchozím odstavci, případně má pouze podpořit následující žalobní námitku.
23. Tou žalobkyně namítá, že prvostupňové rozhodnutí je druhým rozhodnutím v téže věci, a jeho vydání tak bránila překážka litispendence [§ 48 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)]. Prvním rozhodnutím vydaným v téže věci má podle přesvědčení žalobkyně být rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 26. 7. 2017 (toto rozhodnutí není součástí správního spisu, jeho podstatný obsah je však zachycen v odůvodnění napadeného rozhodnutí a v písemném stanovisku stavebního úřadu k podanému odvolání, přičemž žalobkyně je navíc i přiložila k žalobě – pozn. soudu), jímž stavební úřad shledal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 178 odst. 2 písm. e) stavebního zákona. Toho se měla dopustit tím, že v období od října 2016 do ledna 2017 prováděla na pozemku p. č. X stavbu nepravidelného půdorysu bez potřebného povolení. Soud shora uvedený názor žalobkyně nesdílí. Již na prvý pohled je totiž zřejmé, že – byť jde o rozhodnutí vydaná v souvislosti s toutéž stavbou – se rozhodnutí týkají různých jednání proběhnuvších v různých obdobích. Zatímco rozhodnutí ze dne 26. 7. 2017 dopadá na to, že žalobkyně v období od října 2016 do ledna 2017 měla provádět předmětnou stavbu bez povolení, prvostupňové rozhodnutí dopadá na to, že žalobkyně v období od srpna 2017 do 26. 9. 2017 neuposlechla rozhodnutí, jímž jí stavební úřad uložil zastavit všechny stavební práce na této stavbě. Tato různá jednání pak stavební úřad také kvalifikoval jako odlišné přestupky – v prvním případě jako přestupek podle § 178 odst. 2 písm. e), v druhém případě jako přestupek podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona. Žalobkyně nemá pravdu ani v tom, že by obě uvedená rozhodnutí navazovala na rozhodnutí ze dne 19. 12. 2016, jímž stavební úřad nařídil žalobkyni zastavit všechny

stavební práce. Na rozhodnutí ze dne 19. 12. 2016 navazuje pouze prvostupňové rozhodnutí (to plyne už z jeho výroku I), zatímco rozhodnutí ze dne 26. 7. 2017 se týká přestupku, jehož se žalobkyně měla dopustit v období od října 2016 do ledna 2017 – tedy v období, kdy po většinu času ještě neměla stavební práce zakázány rozhodnutím ze dne 19. 12. 2016 (nicméně pro ně neměla potřebná povolení). Na rozhodnutí ze dne 19. 12. 2016 se ani ve výroku, ani v odůvodnění rozhodnutí ze dne 26. 7. 2017 neodkazuje.

24. Soud uzavírá, že vydáním prvostupňového rozhodnutí poté, co bylo vydáno rozhodnutí ze dne 26. 7. 2017, nedošlo k porušení překážky litispendence ani k dvojímu potrestání žalobkyně za totéž jednání. Námitka je nedůvodná. Pro úplnost soud dodává, že následné zrušení rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 26. 7. 2017 žalovaným ani skutečnost, že stavební úřad v tomto řízení dále nepokračoval, nemají na posouzení projednávané věci žádný vliv.
25. Žalobkyně dále nesouhlasí se způsobem, jakým správní orgány obou stupňů vyložily pojem „společenská škodlivost přestupku“. Soud předesílá, že ze strany žalobkyně jde jen o teoretickou polemiku, neboť v žalobě netvrdí, že by v důsledku chybného náhledu správních orgánů na společenskou škodlivost jí spáchaného přestupku bylo napadené rozhodnutí nezákonné (zejména netvrdí, že její jednání sice vykazovalo všechny znaky skutkové podstaty přestupku, ale nebylo společensky škodlivé).
26. Společenská škodlivost je jedním ze znaků přestupku [§ 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“)] a představuje tzv. materiální korektiv jinak formálního pojetí přestupku jako protiprávního činu, který je v zákoně za přestupek výslovně označen, vykazuje zákonem stanovené znaky a přitom není trestným činem. Aby určité jednání bylo přestupkem, musí se též vyznačovat společenskou škodlivostí. Žalobkyně má tedy pravdu v tom, že samotné vymezení skutkové podstaty přestupku v právním předpisu ještě neznamená, že jednání, které naplňuje znaky této skutkové podstaty, bude vždy třeba automaticky hodnotit jako společensky škodlivé. Naopak jde o svébytné kritérium, které je třeba v konkrétním případě posoudit odděleně od posouzení toho, zda byly určitým jednáním naplněny znaky skutkové podstaty, aby se zamezilo těm zřídkačným situacím, kdy sice určité jednání skutkovou podstatu přestupku naplňuje, ale s ohledem na specifické okolnosti dané věci není společensky škodlivé, a proto zde není ani potřeba ze strany veřejné moci takové jednání potrestat.
27. Odůvodnění napadeného rozhodnutí, z něhož by v případě izolovaného čtení mohlo zdánlivě plynout, že společenská škodlivost přestupku je dána již samotným naplněním jeho skutkové podstaty, tedy není zcela správné. Uvedené konstatování ovšem podle přesvědčení soudu představuje spíše neobratnou formulaci, která nemá za následek chybné hodnocení jednání žalobkyně. Odůvodnění napadeného rozhodnutí je totiž třeba hodnotit i v kontextu s odůvodněním prvostupňového rozhodnutí. Z jeho obsahu plyne, že stavební úřad si byl existence materiálního korektivu vědom, neboť konstatoval (str. 3 prvostupňového rozhodnutí), že chápat jako přestupek každé jednání, které naplňuje znaky některé skutkové podstaty, by bylo formalistické, a proto musí přistoupit znak společenské škodlivosti. Ten stavební úřad spatřoval v nedodržení stavební kázně, jejíž dodržování je v zájmu společnosti, přičemž poukázal i na vědomost žalobkyně o tom, že jedná v rozporu s rozhodnutím ze dne 19. 12. 2016, jímž jí bylo zakázáno pokračovat ve stavbě. Úvahám stavebního úřadu ve vztahu ke společenské škodlivosti žalobkyní spáchaného přestupku tedy nemá soud co vytknout. Ostatně i žalovaný toto hodnocení

napadeným rozhodnutím aproboval, byť je již výslovně nepřevzal do odůvodnění napadeného rozhodnutí. I soud pokládá jednání žalobkyně spočívající v pokračování stavby přes rozhodnutí stavebního úřadu, které to zakazuje, za společensky škodlivé. Nad rámec obecného požadavku na dodržování stavební kázně lze vyšší míru společenské škodlivosti spatřovat také v tom, že v posuzované věci jde o stavbu poměrně rozsáhlou a ze správního spisu se jeví, že i nepovolenou, ačkoli povolení vyžaduje. Lze uzavřít, že nepřesné právně teoretické vymezení přestupku, jehož se žalovaný dopustil, nemá vliv na zákonitost napadeného rozhodnutí, a proto nemůže být důvodem pro jeho zrušení. Tato námitka není důvodná.

28. Žalobkyně dále namítla, že z rozhodnutí správních orgánů není zřejmé, na základě čeho mají za to, že stavební práce, v nichž stavební úřad shledal porušení svého zákazu, provedla právě v období mezi srpnem 2017 a 26. 9. 2017. Poukázala přitom na skutečnost, že první fotodokumentace stavby byla provedena dne 29. 11. 2016 a další až dne 26. 9. 2017, takže předmětné práce mohla provést (a také provedla) v období od 29. 11. 2016 (kdy došlo k provedení první fotodokumentace) a 19. 12. 2016 (kdy stavební úřad vydal zákaz pokračování ve stavebních pracích).
29. Z podkladů obsažených ve správním spisu plyne, že pokud by stavební úřad vycházel pouze z fotodokumentace provedené ve dnech 29. 11. 2016 a 26. 9. 2017, pak skutečně v tomto období existoval časový úsek, v němž by žalobkyně mohla stavební práce provést, aniž by se tím dopouštěla porušení zákazu, a to v období od 29. 11. 2016 do 20. 12. 2016, kdy se stalo vykonatelným rozhodnutí ze dne 19. 12. 2016, jímž jí stavební úřad zakázal pokračovat ve stavebních pracích. Žalobkyně ve správním i soudním řízení tvrdila, že valnou většinu prací provedla od 29. 11. 2016 do 19. 12. 2016 (den vydání zákazu) a v září 2017 pak provedla pouze zastřešení (to tvrdila např. při ústním jednání o přestupku dne 28. 11. 2017), resp. další práce, které byly pro vybudování zastřešení nezbytné (to tvrdila při ústním jednání konaném dne 26. 9. 2017). Současně však během ústního jednání konaného dne 26. 9. 2017 její zástupce tvrdil, že bylo nezbytné stavbu zastřešit, protože stavební práce byly provedeny již před více než 1 rokem, což by odpovídalo letním měsícům roku 2016. Tento dílčí rozpor tak její tvrzení o tom, že podstatnou část prací provedla v prvních dvou prosincových týdnech roku 2016, oslabuje. Ani tvrzení žalobkyně o tom, kdy provedla jaké stavební práce, tak nejsou zcela jednoznačná a konzistentní.
30. Pro posouzení věci je nicméně podstatné, že stavební úřad prvostupňovým rozhodnutím neshledal žalobkyni vinnou z toho, že v období mezi srpnem 2017 a 26. 9. 2017 provedla všechny práce, které na stavbě mezi dvěma provedenými fotodokumentacemi (29. 11. 2016 a 26. 9. 2017) prokazatelně přibýly, nýbrž z toho, že v uvedeném období neuposlechla rozhodnutí, které jí ukládalo všechny stavební práce zastavit. Ani žalobkyně nepopírá, že v uvedeném období nějaké stavební práce provedla, a to minimálně zastřešení stavby, resp. podle jednoho z jejích vyjádření i další práce nezbytné pro jeho vybudování. Provedení zastřešení ostatně sama stavebnímu úřadu předem avizovala, a to e-mailovou zprávou z 16. 8. 2017. O tom, že žalobkyně v uvedeném období na stavbě provedla (nějaké) stavební práce, přestože jí to rozhodnutí ze dne 19. 12. 2016 zakazovalo, tak není sporu. Námitka je proto nedůvodná. Tvrzení žalobkyně o provizorní povaze zastřešení vybudovaného v uvedeném období už nemíří k tomu, že měl stavební úřad špatně zjistit skutkový děj, nýbrž k jeho následnému právnímu hodnocení, které je předmětem další žalobní námítky, a soud se jím zabývá dále.

31. Zbývá dodat, že ze skutečnosti, že v jiném přestupkovém řízení dospěl žalovaný k závěru, že stavební úřad nevysvětlil, proč má za to, že stavební práce byly provedeny v určitém období, a kvůli tomu rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 26. 7. 2017 zrušil, nelze nic dovozovat pro právě posuzovanou věc. Jak už bylo řečeno v bodě 23 tohoto rozsudku, jedná se o jiné řízení a ostatně i o jiné stavební práce proběhnuvší v jiném období, jejichž provedení měl stavební úřad v tomto jiném řízení špatně časově zařadit. Soud nemá informace o podrobnostech tohoto řízení (přezkum rozhodnutí ze dne 26. 7. 2017 ostatně ani není předmětem tohoto soudního řízení), nicméně to, že se stavební úřad dopustil určitého pochybení v jednom řízení, samo o sobě neodůvodňuje závěr, že se dopustil téhož pochybení i v řízení, jež předcházelo vydání napadeného rozhodnutí.
32. Konečně má žalobkyně za to, že se přestupku nemohla dopustit, neboť je zde okolnost vylučující protiprávnost – zastřešení je provizorní a vybudované proto, že materiál degradoval a hrozil pád celé konstrukce, jak ostatně stavebnímu úřadu předem sdělila.
33. Soud v první řadě uvádí, že skutečnost, že žalobkyně předem elektronicky stavebnímu úřadu sdělila, že hodlá provést stavební práce, není okolností vylučující protiprávnost tohoto jednání. Tento postup žalobkyně nezměnil nic na právních účincích rozhodnutí ze dne 19. 12. 2016, které žalobkyni ukládalo ve stavebních pracích nepokračovat. Stavební úřad také neměl povinnost na toto neformální sdělení (nemající ani znaky podání ve smyslu § 37 správního řádu) jakkoli reagovat. Rozhodně nelze dovozovat, jak to žalobkyně naznačuje, že by snad absence jeho reakce zakládala žalobkyni oprávnění stavební práce provést a vylučovala jejich protiprávnost. (Ostatně za reakci stavebního úřadu na toto sdělení lze pokládat i místní šetření z 26. 9. 2017 a následné vydání prvostupňového rozhodnutí.)
34. Obrana žalobkyně se rozpadá do dvou okruhů. Za první tvrdí, že zákaz podle § 134 odst. 4 stavebního zákona nedopadá na udržovací práce, za druhé (zřejmě pro případ, že by soud prvnímu argumentu nepřisvědčil nebo provedené práce nepokládal za jen udržovací) tvrdí, že jednala v zájmu ochrany zdraví třetích osob (tedy v krajní nouzi).
35. Udržovací práce zákazem podle § 134 odst. 4 stavebního zákona zakázat nelze – naopak vlastník stavby má povinnost ji udržovat po celou dobu její existence [§ 154 odst. 1 písm. a) stavebního zákona], a to bez ohledu na to, zda jde o stavbu povolenou či „černou“. Údržbou stavby (udržovacími pracemi) se podle § 3 odst. 4 stavebního zákona rozumí práce, jimiž se zabezpečuje dobrý stavební stav stavby tak, aby nedocházelo k jejímu znehodnocení a co nejvíce se prodloužila její užitelnost. Zákon tedy udržovací práce definuje pouze jejich účelem, nikoli rozsahem či povahou. Jaké práce pak v praxi pod tento pojem spadají, záleží pouze na konkrétních okolnostech věci. V právě posuzované věci tvrdila žalobkyně (resp. její zástupce) už v řízení v I. stupni (poprvé při ústním jednání konaném dne 26. 9. 2017), že provedené stavební práce jsou jen provizorní a slouží k zakonzervování, resp. zabezpečení stavby. Stavební úřad se k tomuto argumentu nevyjádřil, nicméně žalovaný tento nedostatek v napadeném rozhodnutí napravil. Uvedl, že provedené stavební práce nelze pokládat za provizorní zabezpečení stavby. Naopak se zcela nepochybně jedná o pokračování této stavby. Tento závěr žalovaný dovozuje z rozsahu a povahy provedených prací, tj. z toho, že nové zastřešení je bytelné, zjevně trvalé povahy a funkčně propojuje jednotlivé „části“ stavby, které dosud technicky propojeny nebyly. Hodnocení žalovaného má oporu v protokolu z ústního jednání z 26. 9. 2017 a provedené fotodokumentaci a soud se s ním ztotožňuje. Zastřešení provedené žalobkyní nelze v žádném případě hodnotit jako provizorní, resp. jako údržbu stavby (jako

by tomu bylo např. v případě zpevnění stavby lešením, jejího zakrytí nepromokavým materiálem apod.) a nelze je vnímat jako údržbu stavby ve smyslu § 3 odst. 4 stavebního zákona.

36. Co se týče tvrzené existence okolností vylučujících protiprávnost, má žalobkyně pravdu v tom směru, že pokud by skutečně jednala v krajní nouzi (§ 24 zákona o odpovědnosti za přestupky) a svým jednáním odvracela nebezpečí přímo hrozící chráněnému zájmu, pak by nehrálo žádnou roli, kdo tento stav vyvolal (srov. Bohadlo, D.; Brož, J.; Kadečka, S.; Průcha, P.; Rigel, F.; Šťastný, V.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018; komentář k § 24). Správní orgán i žalovaný se mylí, pokud se domnívají, že možnost žalobkyně dovolávat se krajní nouze lze vyloučit poukazem na to, že nebezpečí chráněnému zájmu způsobila vlastním jednáním (provedením nepovolené stavby). Takový výklad by byl v rozporu se zásadou obecné prevenční povinnosti (§ 2900 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů) i se zdravým rozumem, neboť by osobu jednající protiprávně odrazoval od toho, aby poté, co už jednou porušila svou povinnost vyplývající ze stavebního zákona, přikročila k preventivnímu odvracení hrozící škody, která by z protiprávního jednání mohla vzejít, byť se dotýkala sebedůležitějšího chráněného zájmu. Výjimkou jsou pouze takové případy, kdy jednající osoba (škůdce) úmyslně vyvolá stav krajní nouze s cílem dovolat se později vyloučení protiprávnosti jednání, jež vedlo k odvracení nebezpečí přímo hrozícího zájmu chráněnému zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2021, č. j. 8 As 380/2018-31). O tak výjimečnou situaci však v projednávané věci nejde, neboť stav krajní nouze nenastal, jak bude dále vysvětleno.
37. I v tomto případě však soud shledal, že tato dílčí nesprávnost nemůže být důvodem ke zrušení napadeného rozhodnutí. Žalovaný totiž vedle již uvedeného argumentu, podle něhož se žalobkyně nemůže dovolávat krajní nouze, protože tento stav sama způsobila, zmínil i další aspekt, a to skutečnost, že provedené práce svým rozsahem a povahou překračují rozsah provizorního zabezpečení stavby. Žalovaný tak jinými slovy konstatoval, že žalobkyně vybočila z mezí (hypotetického stavu) krajní nouze. S tímto závěrem se soud plně ztotožnil, jak bylo shora uvedeno (viz bod 35 tohoto rozsudku).
38. Nadto je třeba uvést, že k jednání v krajní nouzi lze přistoupit pouze za podmínky, že zájmu chráněnému zákonem hrozí nebezpečí **přímo** (srov. § 24 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky). Nebezpečí přímo hrozí, pokud hrozí „*přímo, bezprostředně, nesmí již pominout a nesmí také hrozit teprve v nikoli bezprostřední budoucnosti*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2006, č. j. 7 As 17/2005-98). Jak rovněž uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 12. 2016, č. j. 2 As 234/2016-27, pro vznik stavu krajní nouze je zapotřebí, aby „*nebezpečí bylo skutečné a reálné, přímo hrozilo nebo trvalo v čase i prostoru, a nikoliv jen v představě osoby, která takové nebezpečí odvrací.*“ V projednávané věci žalobkyně tvrdila údajně hrozící nebezpečí jen zcela obecně a nijak jeho existenci nedoložila. Nepředložila ani nenavrhl žádný důkaz o tom, že by byla předmětná stavba před srpnem 2017 ve stavu, který by ohrožoval zdraví třetích osob nebo jiné chráněné zájmy. Naopak stavebnímu úřadu byl z jeho vlastní činnosti znám stav stavby, s nímž se opakovaně seznámil během místních šetření a zachytil jej prostřednictvím fotografií. Z nich je zřejmé, že technický stav rozestavěné stavby před provedením prací v srpnu či září 2017 nikterak vinou přerušení výstavby neutrpěl. Opomenout nelze ani skutečnost, že se předmětná stavba nachází na pozemku, který není veřejně přístupný a je

oplocený (jde o zahradu rodinného domu). Okruh osob, jejichž zdraví by teoreticky mohlo být stavbou ohroženo, je tedy velmi omezený – v podstatě může jít jen o osoby, které na pozemek vpustí žalobkyně. Nelze najít ani jiný chráněný zájem, který by mohl být stavem stavby přímo ohrožen. Je proto třeba uzavřít, že v daném případě postup žalobkyně spočívající v nerespektování zákazu pokračování ve stavebních pracích nemohl představovat jednání ve stavu krajní nouze. Soud proto neshledal ani tuto námitku důvodnou.

39. Jde-li o námitku, že stavební úřad před vydáním prvostupňového rozhodnutí neposoudil otázku, zda jde skutečně o „černou stavbu“, konstatuje soud, že byla uplatněna opožděně. Napadené rozhodnutí bylo zástupci žalobkyně doručeno dne 28. 3. 2019. Posledním dnem dvouměsíční lhůty pro podání žaloby (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), který je také posledním dnem, kdy lze žalobu rozšířit o další žalobní body (§ 71 odst. 2 poslední věta s. ř. s.), byl čtvrtek 28. 5. 2019. Námitka uplatněná v replice, podané soudu dne 1. 11. 2019, je tudíž opožděná. Nejedná se ani o námitku, jíž by se soud musel zabývat z úřední povinnosti. Soud proto pouze odkazuje na svůj rozsudek ze dne 17. 6. 2019, č. j. 55 A 6/2019-51, v jehož bodě 22 vysvětlil, že v případě, kdy stavebník naplnil skutkovou podstatu přestupku podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona tím, že nedbal rozhodnutí podle § 134 odst. 4 věty druhé stavebního zákona, nelze v soudním řízení, jehož předmětem je přezkum rozhodnutí o tomto přestupku, hodnotit zákonnost rozhodnutí nařizujícího zastavení stavebních prací. V takovém případě je totiž stavebník trestán přímo za porušení nově uložené povinnosti zastavit práce na stavbě (nikoliv za porušení povinností plynoucích mu ze stavebního zákona).
40. Důkazy navržené žalobkyní soud neprováděl, neboť všechny skutečnosti rozhodné pro posouzení věci jsou zachyceny ve správním spise, jehož obsahem se dokazování neprovádí, přičemž většina navržených listinných důkazů je navíc jeho součástí. Rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 26. 7. 2017 součástí správního spisu není, jak však již bylo uvedeno, jeho podstatný obsah je zachycen v odůvodnění napadeného rozhodnutí a v dalších listinách ve správním spise. S jeho obsahem jsou navíc podrobně obeznámeni jak žalobkyně, která je jeho adresátkou, tak i žalovaný, který se jím podle svého vyjádření zabýval k podanému odvolání a jeho obeznámenost s ním plyne i z argumentace obsažené ve vyjádření k žalobě.
41. Protože soud neshledal žádný z žalobních bodů důvodným a nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, žalobu jako nedůvodnou zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
42. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Úspěšnému žalovanému soud právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť ji nepožadoval ani mu žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly.

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). Případně-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 24. března 2021

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