



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudců Ing. Mgr. Martina Jakuba Bruse a JUDr. Martiny Vernerové ve věci

žalobce: **M. V.**, narozený „X“,
bytem „X“,
zastoupený advokátem JUDr. Vladimírem Davidem,
sídlem Mírové náměstí 48, 440 01 Louny,

proti
žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**,
sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 6. 2017, č. j. 284/UPS/2017-3,
JID: 98992/2017/KUUK/Duch,

t a k t o :

I. Žaloba se zamítá.

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

O d ů v o d n ě n í :

1. Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím svého právního zástupce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 6. 2017, č. j. 284/UPS/2017-3, jímž bylo změněno rozhodnutí Městského úřadu Louny, odbor stavebního úřadu (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 24. 4. 2017, č. j. MULNCJ 28251/2017, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 178 odst. 2 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, (dále jen „stavební zákon“), jehož se dopustil tím, že v rozporu s § 104 téhož zákona provedl v měsících únor a březen 2016 bez souhlasu stavebního úřadu stavbu „Rodinný dům na pozemku p. č. „X“ v katastrálním Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

území „X“, za což mu byla podle § 178 odst. 3 písm. d) stavebního zákona uložena pokuta ve výši 20 000 Kč a podle § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, (dále jen „správní řád“) a vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, mu byla uložena povinnost uhradit náklady spojené s projednáváním přestupku ve výši 1 000 Kč.

2. Změna provedená napadeným rozhodnutím spočívala v nahrazení výrokové části rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, ve které je uvedeno: *„Dále se podle ust. § 79 odst. 5 správního řádu a ust. § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hraďí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění pozdějších předpisů shora jmenovanému ukládá povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč (slovy jeden tisíc korun českých)“*, textem: *„Dále se podle ust. § 79 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění a ust. § 1 odst. 1 vyhlášky č. 231/1996 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přestupcích, v platném znění, shora jmenovanému ukládá povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč (slovy jeden tisíc korun českých)“*.
3. Žalobce se současně v žalobě domáhal toho, aby soud uložil žalovanému povinnost nahradit žalobci náklady soudního řízení.

Žaloba

4. V podané žalobě žalobce předně konstatoval, že stavbu rodinného domu na pozemku parc. č. „X“ v k. ú. „X“ nikdy neprováděl ani neinvestoval. V této souvislosti poukazoval na to, že uvedený pozemek je v nájmu společnosti PILA JIMLÍN s. r. o. Nesouhlasil se názorem správního orgánu prvního stupně, že skutečnost, že to byl právě žalobce, kdo stavbu v měsících únor a březen 2016 bez souhlasu stavebního úřadu provedl, je jednoznačně zřejmá z toho, že správní orgán prvního stupně měl ze své vlastní úřední činnosti povědomost o tom, že byla vybudována stavba rodinného domu, a rovněž z toho, že žalobce společně se svou manželkou následně dne 13. 7. 2016 podali žádost o dodatečné stavební povolení.
5. Žalobce namítal, že správní orgán prvního stupně získal, shodně jako žalobce, povědomost o stavbě rodinného domu až poté, kdy byla stavba realizována. Další úkony uskutečněné ze strany žalobce, tj. podání dodatečného stavebního povolení byly učiněny pouze v rámci součinnosti s nájemcem tak, aby předmětná stavba mohla být legalizována.
6. Dále žalobce upozorňoval na skutečnost, že se správní orgány obou stupňů nijak nevypořádaly s námitkami uváděnými v jeho prvním odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí ze dne 27. 10. 2016, a to, že je ze strany stavebního úřadu k jeho osobě přístupováno, jako by uvedenou stavbu realizoval sám. Předmětný pozemek je ovšem ve společném jmění manželů. Správní orgány obou stupňů se ovšem vůbec nezabývaly tím, kdo z manželů a jakým způsobem případně tuto stavbu bez souhlasu stavebního úřadu měl realizovat.
7. Správnímu orgánu prvního stupně žalobce rovněž vytýkal jeho závěr o tom, že se dopustil přestupku v postavení stavebníka. Takovýto závěr nemůže být dovozen z toho, kdo je uveden v žádosti o dodatečné povolení stavby, ani z projektové dokumentace, jež je její součástí. Předmětnou žádost o dodatečné povolení stavby totiž žalobce podepsal na základě požadavku nájemce pozemku směřujícího k legalizaci již provedené stavby. Žalobce byl přesvědčen, že ani skutečnost, že v technické zprávě projektové dokumentace pro dodatečné stavební povolení stavby je uvedeno, že *„projekt RD, který je umístěn na pozemku Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.“*

v obci Jimlín a byl zpracován podle požadavku nových majitelů V. M. a L. V. č. p. „X“, „X“^{““}, ani že v popisovém poli jednotlivých výkresů projektové dokumentace jsou jako investoři uvedeni žalobce a jeho manželka, a rovněž ani to, že projektová dokumentace měla být zpracována již v únoru 2015, nemůže prokázat, že žalobce byl v daném případě v postavení stavebníka. Žalobce na zpracování projektové dokumentace nijak neparticipoval. Pokud zde figuruje jeho jméno, bylo to rozhodně bez jeho vědomí. Trval na tom, že se stavbou domu bylo započato bez jeho souhlasu.

8. Za zcela formální poté žalobce považoval odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí ohledně druhu sankce a její výměry, když žalobce zcela jednoznačně prokázal, že tak vysoká sankce společně se sankcí uložené jeho manželce by zásadním způsobem ekonomicky ohrozila jejich domácnost. V souvislosti s uloženou sankcí žalobce dále namítal, že jeho odpovědnost za přestupek se váže k jednání, které mělo být učiněno v režimu společného jmění manželů, přičemž manželé jednají společně a nerozdílně. K dovozování přímé odpovědnosti za přestupek v případě manželů je nutné vypořádat se s tím, který z nich a jakým způsobem se dopustil konkrétního jednání, ve kterém je spatřován daný přestupek.

Vyjádření žalovaného k žalobě

9. Žalovaný k výzvě soudu předložil správní spis a písemné vyjádření k žalobě, v němž popsal průběh správního řízení. K věci uvedl, že žalobce ani jeho manželka v průběhu správního řízení nikdy nepopřeli, že by nebyli vlastníky stavby. Nikdy svou odpovědnost za přestupek nepopírali. Naopak učinili svobodně a vážně prohlášení, že jsou vlastníky a dokonce stavebníky předmětné stavby. Své vlastnické právo potvrdili v rámci odvolání ze dne 27. 10. 2016, v němž uvedli, že se nastěhovali do domu a předpokládali, že stavba je postavena legálně a nic nebrání jejímu užívání. Nadto žalobce společně se svou manželkou podal žádost o vydání dodatečného stavebního povolení, jejíž součástí bylo také prohlášení o stavebníkovi, způsob jak byla stavba zbudována (svépomocí) a projektová dokumentace. Správní orgán prvního stupně tak měl spolehlivě určen subjekt, který se dopustil přestupku, tj. osobu stavebníka. Odkaz žalobce na nájemní smlouvu uzavřenou se společností PILA JIMLÍN s. r. o. poté podle žalovaného nepřinesl žádné zjištění o tom, že stavbu realizovala právnická osoba. Žalovaný měl za to, že je zcela nelogické, aby žalobce na jedné straně udržoval stav, kdy se označuje za stavebníka a vlastníka stavby s cílem obstarat si právní nabývací titul ke stavbě tak, aby bylo potvrzeno jeho vlastnictví a oprávněnost stavby, a na druhé straně v přestupkovém řízení, kde mu hrozí sankce za nedodržení zákona, tvrdit, že nemá s realizací nic společného. Dále žalovaný konstatoval, že pro naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 178 odst. 2 písm. a) stavebního zákona není podstatné, kdo má jaký reálný podíl na realizaci stavby. Osoba stavebníka byla v daném případě posuzována samostatně. U nepodnikajících fyzických osob je odpovědnost založena na principu subjektivním.
10. K druhu a výši uložené sankce žalovaný konstatoval, že při jejím ukládání individuálně hodnotil osobu žalobce, povahu a závažnost přestupku a chování žalobce po spáchání přestupku. Zohlednil i majetkové poměry žalobce a jeho manželky. Ve svém rozhodnutí poté stanovil sankci s přihlédnutím k okolnostem, za nichž byl přestupek spáchán a učinil i závěr o případném likvidačním charakteru sankce, a to i přihlédnutím k dopadu sankce každého z manželů do jejich společného jmění manželů.
11. V případě, kdy by soud uvažoval o moderaci uloženého trestu, žalovaný konstatoval, že je na místě znovu zhodnotit majetek žalobce a jeho manželky. Žalobce a jeho manželka měli Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

příjem z prodeje jiných nemovitostí, než které jsou uvedeny v rozhodnutí správního orgánu. V této souvislosti žalovaný navrhoval provést k důkazu kupní smlouvou ze dne 6. 5. 2015 a popř. výslech svědka, vedlejšího účastníka této smlouvy, společnosti PERFECT INVEST, a. s.

12. Závěrem žalovaný navrhl, že žádá, aby soud žalobu pro její nedůvodnost zamítl a zároveň, aby mu soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl za to, že nepřiznání náhrady nákladů řízení by mělo sloužit jen pro výjimečné případy podpořené důvody zvláštního zřetele.

Posouzení věci soudem

13. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, neboť žalobce i žalovaný s tímto postupem výslovně souhlasili.
14. 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.
15. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
16. Primárně se soud zabýval otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí, přičemž vycházel z toho, že správní řízení tvoří jeden celek. To zejména znamená, že případné nedostatky v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí může napravit druhostupňový orgán. Má-li být správní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní orgán za rozhodný a jak uvažil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Současně je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky.
17. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Přehlédnout pak nelze ani fakt, že správní orgány a

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08: „*Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.*“ (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43).

18. Žalobce v daném případě namítal, že se správní orgány nevypořádaly se všemi námitkami uváděnými během řízení a v odvolání, zejména poukazoval na skutečnost, že se správní orgány nevypořádaly s tvrzením, že projektová dokumentace ke stavbě a žádost o dodatečné povolení stavby nemohou prokazovat, že žalobce a jeho manželka jsou stavebníky předmětné stavby, nebylo vyvráceno tvrzení, že legalizace stavby byla prováděna pro nájemce pozemku, nebyl vymezen podíl každého z manželů na realizaci stavby a sankce byla odůvodněna pouze formálně. V tomto směru soud konstatuje, že správní orgány ve svých rozhodnutích předložily ucelenou argumentaci, ze které je zcela jednoznačně patrné, na základě jakých konkrétních skutečností, podkladů a právních ustanovení dospěly k závěru, že stavebníky předmětné stavby jsou právě žalobce a jeho manželka. Zabývaly se výslovně i otázkou nutnosti vymezení míry podílu jednotlivých manželů na realizaci stavby s tím, že dospěly k závěru, že s ohledem na vymezení skutkové podstaty daného přestupku postačuje, že bylo prokázáno, že oba manželé jsou stavebníci, aniž by bylo nutné dále rozlišovat míru jejich podílu na realizaci stavby. Správní orgány (zejména správní orgán prvního stupně) se rovněž zabývaly i odůvodněním druhu a výměry uložené sankce, a to i s přihlédnutím k majetkovým poměrům žalobce. S ohledem na uvedené dospěl soud k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí je plně přezkoumatelné.
19. Soud konstatuje, že z podané žaloby jednoznačně vyplývá, že výhrady žalobce spočívaly zejména v nesouhlasu se závěry, ke kterým správní orgány v rámci správního řízení dospěly, což však nelze považovat za vadu nepřezkoumatelnosti předmětného rozhodnutí. Správností závěrů správních orgánů se soud bude v rozsahu uplatněných námitek zabývat níže.
20. Předmětem sporu v projednávané věci je předně otázka, zda to byl skutečně žalobce, kdo v měsících únor a březen 2016 bez souhlasu stavebního úřadu provedl stavbu rodinného domu na pozemku parc. č. „X“ v k. ú. „X“. Pro posouzení této otázky ze správního spisu vyplývají tyto podstatné skutečnosti. Dne 12. 7. 2016 bylo žalobci správním orgánem prvního stupně oznámeno zahájení přestupkového řízení. V oznámení byl žalobce vyrozuměn o tom, že dne 13. 4. 2016 byla pracovníkem stavebního úřadu provedena kontrolní prohlídka, přičemž bylo zjištěno, že žalobce prováděl v rozporu § 104 stavebního zákona stavbu rodinného domu na pozemku parc. č. „X“ v k. ú. „X“ bez souhlasu stavebního úřadu, čímž se dopustil přestupku podle § 178 odst. 2 písm. a) téhož zákona. Současně s oznámením o zahájení přestupkového řízení bylo žalobci doručeno předvolání k ústnímu jednání na 28. 7. 2016. Žalobce se k nařízenému jednání bez omluvy nedostavil. S ohledem na to byl správním orgánem prvního stupně opětovně předvolán k ústnímu jednání, které proběhlo dne 25. 8. 2016, a o jeho průběhu byl pořízen protokol č. j. MULNCJ 50079/2016. Žalobce se k tomuto jednání dostavil společně se svým zástupcem (synem) a k otázkám správního orgánu uvedl, že si je vědom přestupku, kterého se dopustil, tj. že stavěl bez stavebního povolení, které bylo pro stavbu potřeba. Veškeré podklady pro povolení stavby – projekt a veškerá vyjádření měl již před začátkem stavby, Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

kromě požárně bezpečnostního řešení. Z tohoto důvodu nepožádal o stavební povolení. Konstatoval, že vzhledem k tomu, že má zájem stavbu legalizovat, požádal o dodatečné stavební povolení. V rámci ústního jednání zástupce žalobce (jeho syn) uvedl, že stavbu žalobce zahájil bez příslušného povolení z důvodu, že jeho rodiče neměli kde bydlet. K dotazu, kdy stavbu prováděl, odpověděl, že v únoru a březnu 2016. Žalobci byla správním orgánem prvního stupně předložena spisová dokumentace, fotodokumentace a žádost o dodatečné povolení stavby s příslušnou spisovou dokumentací. Žalobce se k předloženým dokumentům nechtěl nijak vyjádřit. V závěru ústního jednání byla žalobci dána možnost, aby se seznámil s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřil se k nim. Žalobce nepožadoval provedení dalších důkazů a ani výsledku dalších svědků.

21. Součástí správního spisu je dále protokol o ústním jednání ze dne 30. 6. 2016, č. j. MULNCJ 50079/2016, týkající se řízení o odstranění předmětné stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, zahájeného dne 30. 5. 2016. Z protokolu je zřejmé, že k ústnímu jednání se dostavil pouze zástupce žalobce a jeho manželky, paní L. V., který při jednání předložil projektovou dokumentaci zpracovanou F. F. a uvedl, že žalobce a jeho manželka mají zájem požádat o dodatečné stavební povolení. Konstatoval, že již sehnali veškeré podklady a projektovou dokumentaci mimo stanoviska HZS Žatec a KHS Louny. Žádost chtěli podat se všemi náležitostmi a podají ji v nejbližší době.
22. Následně bylo dne 12. 9. 2016 vydáno správním orgánem prvního stupně rozhodnutí, jímž byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupku podle § 178 odst. 2 písm. a) stavebního zákona a za tento přestupek mu byla uložena pokuta ve výši 20 000 Kč. Toto rozhodnutí bylo zrušeno a věc vrácena správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání, a to na základě rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 10. 2016, č. j. 551/UPS/2016-3. Podle odvolacího správního orgánu se prvoinstanční správní orgán při stanovení výše pokuty nezabýval osobními a majetkovými poměry žalobce a výši uložené pokuty nedostatečně zdůvodnil. S ohledem na to správní orgán prvního stupně opětovně předvolal žalobce k ústnímu jednání s tím, že požaduje, aby žalobce při tomto jednání správnímu orgánu předložil informace o svých osobních a majetkových poměrech. K ústnímu jednání nařízenému na den 23. 3. 2017 se dostavil pouze právní zástupce žalobce. Z protokolu č. j. MULNCJ 23967/2017, který byl o průběhu jednání pořízen, je poté zřejmé, že právní zástupce žalobce popřel, že by se žalobce dopustil přestupku, který je mu kladen za vinu. Konstatoval, že žalobce stavbu rodinného domu neprováděl a ani neinvestoval. Předmětné nemovitosti v k. ú. „X“ jsou od roku 2011 v nájmu společnosti PILA JIMLÍN s. r. o., přičemž pokud na pronajatých nemovitostech byly prováděny jakékoliv stavby, nemá s těmito investicemi žalobce žádnou spojitost. Pokud žalobce činil v této věci nějaké úkony, činil je na základě požadavku nájemce. Na podporu shora uvedených tvrzení žalobce správnímu orgánu prvního stupně předložil dne 27. 3. 2017 Smlouvu o nájmu nemovitosti uzavřenou mezi ním, jeho manželkou a společností PILA JIMLÍN s. r. o., dne 1. 1. 2011. Předmětem této smlouvy byl mimo jiné i pronájem pozemku parc. č. „X“, k. ú. „X“. Ve smlouvě o nájmu nemovitosti je poté uvedeno, že nájemné je řešeno samostatnou smlouvou.
23. Dále je součástí správního spisu výpis z katastru nemovitostí, kde jsou jako vlastníci pozemku parc. č. „X“, k. ú. „X“, uvedeni žalobce a jeho manželka. Rovněž je součástí spisu úplný výpis z obchodního rejstříku týkající se společnosti PILA JIMLÍN s. r. o., kde je ve funkci jednatele v období od 26. 11. 2010 do 25. 7. 2016 uveden žalobce.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

24. Podle § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona se *stavebníkem rozumí 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.*
25. Podle § 104 odst. 1 písm. a) stavebního zákona ve znění účinném do 30. 6. 2017 *ohlášení stavebnímu úřadu vyžadují stavby pro bydlení a pro rodinnou rekreaci do 150 m² celkové zastavěné plochy, s jedním podzemním podlažím do hloubky 3 m a nejvýše s dvěma nadzemními podlažími a podkrovím.*
26. Podle § 106 odst. 1 stavebního zákona ve znění účinném do 30. 6. 2017 *je-li ohlášení úplné a je-li ohlášený stavební záměr v souladu s obecnými požadavky na výstavbu, se závaznými stanovisky, popřípadě rozhodnutími dotčených orgánů, s územním rozhodnutím nebo regulačním plánem nebo veřejnoprávní smlouvou územní rozhodnutí nahrazující anebo územním souhlasem, jde-li o stavbu či terénní úpravu podle § 104 odst. 1 písm. a) až i), nebo s územně plánovací dokumentací, jde-li o stavební úpravu podle § 104 odst. 1 písm. k) nebo není přímo dotčeno vlastnické právo nebo právo vyplývající z věcného břemene dalších osob, ledaže by s tím tyto osoby vyslovily souhlas, stavební úřad vydá souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru do 30 dnů ode dne podání ohlášení.*
27. Dle § 178 odst. 2 písm. a) stavebního zákona ve znění účinném do 30. 6. 2017 *fyzická osoba se jako stavebník dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 104 provede stavbu nebo její změnu, terénní úpravy nebo udržovací práce bez souhlasu stavebního úřadu.*
28. V projednávané věci bylo pro stavbu rodinného domu, která byla realizována na pozemku parc. č. „X“ v k. ú. „X“, jenž je ve vlastnictví žalobce a jeho manželka, zapotřebí souhlasu stavebního úřadu ve smyslu shora citovaného § 104 a § 106 stavebního zákona. Žalobce ovšem v podané žalobě tvrdí, že nikdy nebyl stavebníkem ani investorem dané stavby a veškeré kroky, které činil k její následné legalizaci, prováděl v součinnosti s obchodní společností, jež si pozemek parc. č. „X“ od žalobce a jeho manželky pronajala. Uvedené argumentaci krajský soud nepřisvědčil.
29. Důležité pro posouzení, zda lze žalobce považovat za fyzickou osobu, která v postavení stavebníka provedla předmětnou stavbu bez souhlasu stavebního úřadu, čímž se dopustila přestupku ve smyslu § 178 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, je vymezení pojmu stavebník. Shora citované ustanovení § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona obsahuje definici tohoto pojmu, kterou lze rozdělit do 4 částí: 1. stavebníkem se rozumí osoba, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení; 2. stavebníkem se rozumí i jeho právní nástupce; 3. stavebníkem je osoba, která stavbu provádí, pokud nejde o stavebního podnikatele realizujícího stavbu ve své podnikatelské činnosti; 4. stavebníkem se rozumí též investor a objednatel stavby. Odborná literatura poté k pojmu stavebník mimo jiné uvádí, že stavebníkem je „[...] nejen osoba, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení nebo která ohlašuje stavbu a která ji na základě získaných povolení provádí, ale též osoba, která stavbu realizuje bez příslušného povolení vyžadovaného zákonem“ (Machačková, J. a kol.: Stavební zákon. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 899 s., str. 15). Dále literatura uvádí, že stavební zákon „[...] považuje za stavebníka i osobu, která fakticky provádí stavbu, terénní úpravu či zařízení. Nerozhoduje, zda provedení předcházelo povolení či ohlášení“ (Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M. Stavební zákon - komentář. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, § 2), a že „[s]lova investor, stavebník a objednatel stavby se pro účely zákona považují za synonyma“ (Doležal, J., Mareček, J., Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z.: Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související. Linde Praha, a. s., 2006. 703 s., str. 43).

30. Jak vyplývá z obsahu správního spisu, žalobce při ústním jednání konaném dne 25. 8. 2016 zcela jednoznačně uvedl, že to byl právě on, kdo provedl v období února až března 2016, stavbu rodinného domu na pozemku parc. č. „X“ v k. ú. „X“. Byl si rovněž vědom toho, že pro stavbu bylo nezbytné získat souhlas stavebního úřadu ve smyslu § 104 stavebního zákona. Sdělil, že si tento neopatřil s ohledem na to, že potřeboval rychle zajistit bydlení a nedisponoval všemi podklady podstatnými pro vydání předmětného souhlasu, resp. nedisponoval požárně bezpečnostním řešením stavby. Projektovou dokumentaci a veškerá ostatní vyjádření si zajistil již před zahájením stavby. Skutečnost, že žalobce byl osobou, která stavěla rodinným dům bez souhlasu stavebního úřadu, je zřejmá i z toho, že to byl opět žalobce a jeho manželka, kdo podával žádost o dodatečné povolení stavby. Jak žalobce totiž při ústním jednání dne 25. 8. 2016 vypověděl, chtěl legalizovat již realizovanou stavbu rodinného domu. Uvedené ostatně vyplývá i z vyjádření jeho zástupce učiněného v průběhu řízení o odstranění stavby dne 30. 6. 2016. Zástupce žalobce jednoznačně konstatoval, že žalobce má zájem o dodatečné povolení stavby a že podá rovněž žádost o její povolení.
31. Tvzení žalobce, že podáním žádosti o dodatečné stavební povolení se snažil vyjít vstříc nájemci pozemku, obchodní společnosti PILA JIMLÍN s. r. o., a umožnit jí legalizovat stavbu rodinného domu a zároveň, že se o realizaci stavby dozvěděl, až když byla fakticky dokončena, považuje soud za zcela účelové. Uvedenou argumentaci žalobce použil poprvé až při ústním jednání dne 23. 3. 2017, tedy až ve chvíli, kdy bylo správním orgánem prvního stupně zahájeno nové projednání věci poté, kdy bylo jeho původní rozhodnutí žalovaným zrušeno. Do této doby žalobce skutečnost, že je stavebníkem předmětného rodinného domu nijak nezpochybnil. Naopak sám sebe několikrát za osobu, která provedla stavbu, označil. Soud k tomu zároveň dodává, že nemůže ani odhlédnout od skutečnosti, že dle úplného výpisu z obchodního rejstříku týkajícího se společnosti PILA JIMLÍN s. r. o., v době realizace stavby rodinného domu zastával žalobce funkci jednatele této společnosti. Za těchto okolností se tak soudu jeví jako nepravděpodobné, že by jako jediný jednatel společnosti nebyl obeznámen s tím, že se tato společnost rozhodla provést stavbu rodinného domu a tento svůj záměr uskutečnila, a to na pozemku, který je vlastnictvím tohoto jednatele. Žalobní námitka není důvodná.
32. Soud shledal rovněž jako nedůvodné námitky žalobce, že ačkoliv je v projektové dokumentaci zpracované pro dodatečné povolení stavby uvedeno, že tento byl zpracován dle požadavků žalobce a jeho manželky a v jednotlivých popisových polích jsou uvedeni jako investoři stavby, jméno žalobce tam bylo uvedeno bez jeho vědomí. V této souvislosti soud opětovně poukazuje na fakt, že žalobce v řízení před správním orgánem uvedl, že projektovou dokumentaci měl zpracovanou ještě před tím, než započal se stavbou rodinného domu. S tím koresponduje skutečnost, že předmětná projektová dokumentace byla zpracována již v roce 2015.
33. S ohledem na shora uvedené proto soud uzavírá, že nemá pochyb o tom, že žalobce je osobou ve smyslu § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, která v měsících únor a březen 2016 provedla stavbu rodinného domu na pozemku parc. č. „X“ v k. ú. „X“, tj. stavebníkem. Zároveň se soud zcela ztotožňuje s názorem žalovaného, že tuto stavbu provedl bez souhlasu stavebního úřadu, čímž porušil § 104 stavebního zákona a dopustil se tak přestupku ve smyslu § 178 odst. 2 písm. a) téhož zákona.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

34. K námitkám žalobce, že správní orgány nesprávně jednali s žalobcem samostatně, ačkoliv se jeho odpovědnost váže k jednání, které mělo být učiněno v režimu společného jmění, a už vůbec se nezabývaly tím, kdo z manželů a jakým způsobem měl stavbu bez souhlasu stavebního úřadu realizovat, soud uvádí, předmětného přestupku dle § 178 odst. 2 písm. a) stavebního zákona se dopustí každý stavebník, který provedl stavbu bez příslušného souhlasu stavebního úřadu. Za situace, kdy stavebníky jsou manželé (není-li prokázáno, že stavebníkem je v souladu se zákonem pouze jeden z nich), dopustil se daného přestupku každý z manželů v pozici stavebníka. Tyto přestupky poté nelze chápat jako přestupek jediný, kterého by se dopustili obvinění z přestupku společným jednáním, neboť takový závěr nemá oporu v přestupkovém zákoně. Uložení společné sankce rovněž není přípustné. Tato skutečnost ostatně vyplývá z koncepce individuální odpovědnosti za přestupek, z níž přestupkový zákon vychází.
35. Správní orgány byly povinny individuálně hodnotit odpovědnost za spáchaný přestupek, tj. u každého z manželů zvlášť. Soud k tomu dále uvádí, že pokud správní orgány v projednávané věci posuzovali, zda je právě žalobce odpovědný za jednání, které je mu kladeno za vinu, aniž by se blíže vyjadřovaly k osobě jeho manželky, resp. v této souvislosti k její osobě pouze konstatovaly, že je zjevné, že žalobce a jeho manželka postupovali společně, přičemž pro naplnění skutkové podstaty daného přestupku není podstatné, kdo má jaký reálný podíl na realizaci dané stavby, nýbrž kdo je stavebníkem ze zákona (strana 4 napadeného rozhodnutí), nepochybily. Posouzení odpovědnosti manželky žalobce za přestupek ve smyslu shora poukazovaného ustanovení stavebního zákona totiž bylo primárně předmětem samostatného řízení. Žalobní námitka tak není důvodná.
36. Co se týče námitky žalobce, že se správní orgány obou stupňů blíže nezabývali všemi aspekty rozhodnými pro stanovení sankce a její výše, zejména majetkovými poměry žalobce, soud uvádí, že správní orgán prvního stupně na straně 5 až 6 prvoinstančního rozhodnutí konstatoval, že stavební zákon za uvedený přestupek v § 178 odst. 3 písm. d) stanoví pokutu s horní hranicí sazby ve výši 200 000 Kč. Při stanovení výše sankce správní orgán prvního stupně zohlednil, že se žalobce snažil napravit závadný stav, a to podáním žádosti o dodatečné povolení stavby a jedná se u něho o první přestupek projednávaný stavebním úřadem. Dále se správní orgán prvního stupně zabýval osobními a majetkovými poměry žalobce. Vzal v úvahu jeho prohlášení, že jeho jediným příjmem je jeho důchod ve výši 11 200 Kč, a že jiné pravidelné příjmy nemá, a to ani z nemovitostí, které s manželkou jako spolumajitelé pronajímají. Z úředně dostupných informací, tj. registru katastru nemovitostí správní orgán prvního stupně zjistil, že žalobce společně se svou manželkou vlastní nemovitosti na LV č. „X“ a „X“ pro k. ú. „X“. Dále posoudil tvrzení žalobce ohledně jeho příjmu a dospěl k závěru, že jediným příjmem a úsporami nemůže být jeho starobní důchod. Správní orgán si na základě logické úvahy učinil představu o majetkových poměrech žalobce a ve své úvaze vycházel z následujících skutečností. Žalobce provedl jako stavebník novostavbu rodinného domu (v žádosti o dodatečné stavební povolení stavby jsou uvedeny orientační náklady na stavbu 1 650 000 Kč). Žalobce dlouhodobě pronajímal areál pily v Jimlíně, přičemž stavebnímu úřadu nedoložil samostatnou smlouvu o nájemném. Žalobce si navíc v přestupkovém řízení zvolil jako zástupce advokáta. S ohledem na shora uvedené se poté správní orgán rozhodl uložit sankci ve výši 1/10 horní hranice hranic zákonné sazby, přičemž věřil, že bude pro žalobce do budoucna dostatečným poučením, avšak nebude mít pro něho likvidační důsledky. Žalovaný poté aproboval závěry správního orgánu prvního stupně a uvedl, že v jeho postupu neshledal

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

rozpor s právními předpisy a že se řádně zabýval všemi aspekty rozhodnými pro stanovení výše sankce. Zkoumal míru zavinění, způsob spáchání přestupku, jeho následky, okolnosti, za nichž byl přestupek spáchán, osobní a majetkové poměry žalobce. Podle žalovaného správní orgán prvního stupně své úvahy náležitě popsal, a jeho rozhodnutí tak splňuje z hlediska obsahového náležitosti uvedené v § 68 správního řádu i § 77 zákona o přestupcích.

37. Soud k tomu uvádí, že pachateli přestupku lze uložit vždy jen takový druh správního trestu, který dovoluje uložit zákon účinný v době, kdy se o přestupku rozhoduje. V projednávané věci stavební zákon v rozhodné době ve svém § 178 odst. 3 písm. d) za spáchání přestupku podle § 178 odst. 2 písm. a) stanovil jako druh sankce pokutu, kterou je možné uložit až do výše 200 000 Kč. Co se týče výměry sankce, měly správní orgány na základě § 12 odst. 1 zákona o přestupcích povinnost přihlídnout mimo jiné i k osobě žalobce, tedy i k jeho majetkovým poměrům. Z tohoto ustanovení však nevyplývá, že by povinností správních orgánů bylo shromáždit během přestupkového řízení kompletní informace o majetkových poměrech obviněného z přestupku. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, (dostupné na www.nssoud.cz), „[s]právní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.“ S ohledem na uvedené lze tedy konstatovat, že správní orgány postupovaly správně, když si na základě logické úvahy o nákladech na realizaci nepovolené stavby učinily představu o majetkových poměrech žalobce. Jak správně poznamenal správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí, žalobce měl vzhledem k charakteru přestupkového řízení možnost uvádět konkrétní skutečnosti svědčící o nepřiměřenosti, popřípadě likvidačním charakteru uložené pokuty po celou dobu přestupkového řízení. Namísto toho se však omezil na tvrzení, že jeho jediným příjmem je jeho důchod a že uložená sankce společně se sankcí uloženou jeho manželce ekonomicky ohrozí jeho domácnost. Žalobce se nijak nevyjádřil k otázce vlastnictví dalších nemovitostí ani nepředložil samostatnou smlouvu o úhradě nájmu za pronájem parcely č. „X“ v k. ú. „X“. S ohledem na uvedené má soud za to, že úvahy správního orgánu prvního stupně a žalovaného ohledně druhu a výměry sankce jsou zcela dostatečné a soud se s nimi ztotožňuje. Ani tuto žalobní námitku soud neshledal důvodnou.
38. S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti soud uzavírá, že žádné ze žalobních tvrzení o pochybení žalovaného neshledal důvodným. Soud má za to, že skutkový stav lze mít za dostatečně zjištěný a odpovídající okolnostem daného případu ve smyslu ustanovení § 2 odst. 4 a § 3 správního řádu s tím, že rozhodnutí bylo taktéž přesvědčivě odůvodněno dle požadavků ustanovení § 68 odst. 3 téhož zákona, a proto soud žalobu podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. ve výroku I. rozsudku zamítl.
39. Důkazy navrhované žalovaným vztahující se k majetkovým poměrům žalobce soud pro nadbytečnost v souladu s § 52 s. ř. s. neprovedl, neboť skutkový stav zjištěný v rámci správního řízení dle soudu dostatečným způsobem odůvodňoval závěry správních orgánů.
40. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s, podle něhož platí, že nestanoví-li zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

41. V projednávané věci to byl žalovaný, kdo měl ve věci úspěch. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě požadoval uhrazení hotových výdajů ve výši 600 Kč spojených se dvěma úkony právní služby spočívajícími ve vyjádření se k návrhu žalobce na přiznání odkladného účinku žalobě a vyjádření se k žalobě, přičemž svůj nárok na paušální náhradu nákladů dovodil na základě nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, zabývajícího se zásadou rovnosti účastníků a z důvodové zprávy k zákonu č. 139/2015 Sb., kterým byl doplněn o nové ustanovení zákon č. 99/1963 Sb., občanský řád soudní (dále jen „o. s. ř.“). Podle žalovaným poukazovaného nálezu Ústavního soudu „[z]ásadu rovnosti účastníků řízení ve smyslu článku 37 odst. 3 Listiny naplňuje přiznání paušální náhrady coby náhrady hotových výdajů podle jejich demonstrativního výčtu v § 137 odst. 1 občanského soudního řádu i účastníkovi řízení, který advokátem zastoupen není, a to v situacích, v nichž by účastníkovi řízení zastoupenému advokátem byla přiznána taková náhrada podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu“. A contrario z citovaného nálezu Ústavního soudu vyplývá, že paušální náhradu nákladů nelze přiznat účastníku řízení, pokud by mu paušální náhrada nákladů nepříslušela ani při zastoupení advokátem (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2014, č. j. 4 As 220/2014-20, dostupný na www.nssoud.cz). Taková situace zcela jednoznačně nastala v nyní posuzované věci. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006-87, č. 1260/2007 Sb. NSS, dostupného na www.nssoud.cz, v případě, „že v soudním řízení správním vystupuje jako účastník orgán veřejné správy v oboru své působnosti, není v zásadě důvodně vynaloženým nákladem, pokud se v takovém řízení nechá zastoupit.“ Povinnost správního úřadu jím vydané rozhodnutí hájit u soudu proti správní žalobě představuje samozřejmou součást povinností plynoucích z běžné správní agendy. Nelze proto spravedlivě žádat na žalobci, aby hradil náklady, vzniklé tím, že správní úřad udělil k zastupování plnou moc advokátovi. Podle citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu by žalovanému nemohla být přiznána paušální náhrada nákladů, pokud by byl zastoupen advokátem, a proto ve smyslu citovaného nálezu Ústavního soudu mu tato náhrada nemůže být přiznána ani v případě, že zastoupen není. S ohledem na shora uvedené a na to, že žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, soud proto vyslovil, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

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.

Ústí nad Labem 24. února 2021

Mgr. Václav Trajer, v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)