



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

žalobkyně: **L. V.**, narozená „X“,
bytem „X“,
zastoupená 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. 283/UPS/2017-3,
JID: 98987/2017/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. Žalobkyně se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím svého právního zástupce domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 6. 2017, č. j. 283/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 31546/2017, kterým byla žalobkyně uznána vinnou 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 dopustila tím, že v rozporu s § 104 téhož zákona provedla v měsících únor a březen 2016 bez souhlasu stavebního úřadu stavbu „Rodinný Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

dům na pozemku p. č. „X“ v katastrálním území „X“, za což jí 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 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, jí 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 hraadí 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 jmenované ukládá povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč (slovy jeden tisíc korun českých)“*.
3. Žalobkyně se současně v žalobě domáhala toho, aby soud uložil žalovanému povinnost nahradit žalobkyni náklady soudního řízení.

Žaloba

4. V podané žalobě žalobkyně předně konstatovala, že stavbu rodinného domu na pozemku parc. č. „X“ v k. ú. „X“ nikdy neprováděla ani neinvestovala. V této souvislosti poukazovala na to, že uvedený pozemek je v nájmu společnosti PILA JIMLÍN s. r. o. Nesouhlasila s názorem správního orgánu prvního stupně, že skutečnost, že to byla právě žalobkyně, 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 žalobkyně společně se svým manželem následně dne 13. 7. 2016 podali žádost o dodatečné stavební povolení.
5. Žalobkyně namítala, že správní orgán prvního stupně získal, shodně jako ona, povědomost o stavbě rodinného domu až poté, kdy byla stavba realizována. Další úkony uskutečněné ze strany žalobkyně, tj. podání dodatečného stavebního povolení byly učiněny pouze v rámci součinnosti s nájemcem tak, aby předmětná stavba mohla být legalizována.
6. Dále žalobkyně upozorňovala na skutečnost, že se správní orgány obou stupňů nijak nevypořádaly s námitkami uváděnými v jejím prvním odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí ze dne 27. 10. 2016, a to, že je ze strany stavebního úřadu k její osobě přístupováno, jako by uvedenou stavbu realizovala sama. 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 žalobkyně rovněž vytýkala jeho závěr o tom, že se dopustila 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 žalobkyně podepsala na základě požadavku nájemce pozemku směřujícího k legalizaci již provedené stavby. Žalobkyně byla přesvědčena, že ani skutečnost, že v technické zprávě projektové dokumentace pro dodatečné stavební povolení stavby je uvedeno, že *„projekt RD, který je Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.“*

umístěn na pozemku v obci X a byl zpracován podle požadavku nových majitelů V. M. a L. V. č. p. „X“^{““}, ani že v popisovém poli jednotlivých výkresů projektové dokumentace jsou jako investoři uvedeni žalobkyně a její manžel, a rovněž ani to, že projektová dokumentace měla být zpracována již v únoru 2015, nemůže prokázat, že žalobkyně byla v daném případě v postavení stavebníka. Žalobkyně na zpracování projektové dokumentace nijak neparticipovala. Pokud zde figuruje její jméno, bylo to rozhodně bez jejího vědomí. Trvala na tom, že se stavbou domu bylo započato bez jejího souhlasu.

8. Za zcela formální poté žalobkyně považovala odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí ohledně druhu sankce a její výměry, když žalobkyně zcela jednoznačně prokázala, že tak vysoká sankce společně se sankcí uloženou jejímu manželovi by zásadním způsobem ekonomicky ohrozila jejich domácnost. V souvislosti s uloženou sankcí žalobkyně dále namítala, že její 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 se vypořádat 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 navrhl její zamítnutí pro nedůvodnost. Popsal průběh správního řízení a k věci uvedl, že žalobkyně ani její manžel v průběhu správního řízení nikdy nepopřeli, že jsou 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 žalobkyně společně se svým manželem podala 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 žalobkyně 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 žalobkyně na jedné straně udržovala stav, kdy se označuje za stavebníka a vlastníka stavby s cílem obstarat si právní nabývací titul ke stavbě tak, aby bylo potvrzeno její vlastnictví a oprávněnost stavby, a na druhé straně v přestupkovém řízení, kde jí 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 žalobkyně, povahu a závažnost přestupku a chování žalobkyně po spáchání přestupku. Zohlednil i majetkové poměry žalobkyně a jejího manžela. Ve svém rozhodnutí poté stanovil sankci s přihlédnutím k okolnostem, za nichž byl spáchán přestupek, posoudil výši pokuty ve vztahu k majetku žalobkyně a učinil závěr o případném likvidačním charakteru sankce, a to i s přihlédnutím k dopadu sankce každého z manželů do jejich společného jmění manželů.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

11. V případě, kdy by soud uvažoval o moderaci uloženého trestu, žalovaný konstatoval, že je namíste znovu zhodnotit majetek žalobkyně a jejího manžela. Žalobkyně a její manžel měli příjem z prodeje jiných nemovitostí, než které jsou uvedeny v rozhodnutí správního orgánu. V této souvislosti žalovaný navrhol 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, 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 žalobkyně 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 žalobkyně uplatnila v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobkyně 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

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

(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 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. Žalobkyně v daném případě namítala, že se správní orgány nevypořádaly se všemi námitkami uváděnými během řízení a v odvolání, zejména poukazovala na skutečnost, že se správní orgány nevypořádaly s tvrzením, že projektová dokumentace ke stavbě a žádost o dodatečné povolení stavby nemohou prokazovat, že žalobkyně a její manžel 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 žalobkyně a její manžel. 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 žalobkyně. 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 žalobkyně 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 žalobkyně skutečně v měsících únor a březen 2016 bez souhlasu stavebního úřadu provedla 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 žalobkyni správním orgánem prvního stupně oznámeno zahájení přestupkového řízení. V oznámení byla žalobkyně vyrozuměna o tom, že dne 13. 4. 2016 byla pracovníkem stavebního úřadu provedena kontrolní prohlídka, přičemž bylo zjištěno, že žalobkyně prováděla v rozporu § 104 stavebního zákona stavbu rodinného domu na pozemku parc. č. „X“ v k. ú. „X“ bez souhlasu stavebního úřadu, čímž se dopustila přestupku podle § 178 odst. 2 písm. a) téhož zákona. Současně s oznámením o zahájení přestupkového řízení bylo žalobkyni doručeno předvolání k ústnímu jednání na 28. 7. 2016. Žalobkyně se k tomuto jednání dostavila společně se svým zástupcem (synem) a k otázkám správního orgánu uvedla, že si je vědoma přestupku, kterého se dopustila, tj. že stavěla rodinný dům bez stavebního povolení, které bylo pro stavbu potřeba. Veškeré podklady pro povolení stavby – projekt a veškerá Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

vyjádření měla již před začátkem stavby, kromě požárně bezpečnostního řešení. Z tohoto důvodu nepožádala o stavební povolení. Konstatovala, že vzhledem k tomu, že má zájem stavbu legalizovat, požádala o dodatečné stavební povolení. V rámci ústního jednání zástupce žalobkyně (její syn) uvedl, že stavbu žalobkyně zahájila bez příslušného povolení z důvodu, že jeho rodiče neměli kde bydlet. K dotazu, kdy stavbu prováděla, odpověděla, že v únoru a březnu 2016. Žalobkyni byla správním orgánem prvního stupně předložena spisová dokumentace, fotodokumentace a žádost o dodatečné povolení stavby s příslušnou spisovou dokumentací. Žalobkyně se k předloženým dokumentům nechtěla nijak vyjádřit. V závěru ústního jednání byla žalobkyni dána možnost, aby se seznámila s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřila se k nim. Žalobkyně nepožadovala provedení dalších důkazů a ani výslechu 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. Z protokolu je zřejmé, že k ústnímu jednání se dostavil pouze zástupce žalobkyně a jejího manžela, pana M. V., který při jednání předložil projektovou dokumentaci zpracovanou F. F. a uvedl, že žalobkyně a její manžel 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. Správní spis rovněž obsahuje žádost o vydání dodatečného povolení stavby ze dne 13. 7. 2016, v níž je uvedeno, že žadatelé, tj. žalobkyně a její manžel žádají o dodatečné povolení „Novostavby rodinného domku na parc. č. „X“ v katastrálním území „X“. Za stavebníky stavby jsou v žádosti označeni L. V. a M. V. Stavba měla být provedena svépomocí s orientačními náklady na stavbu 1 650 000 Kč. Součástí žádosti je podrobná technická zpráva, ve které se uvádí, že projekt rodinného domu je umístěn na pozemku v obci „X“ a byl zpracován podle požadavku nových majitelů M. V. a L. V. Další přílohou žádosti jsou i pohledové výkresy, vyhotovené 20. 2. 2015, v nichž jsou v jednotlivých popisových polích jako majitelé a investoři uvedeni rovněž žalobkyně a její manžel.
23. Následně bylo dne 12. 9. 2016 vydáno správním orgánem prvního stupně rozhodnutí, jímž byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání přestupku podle § 178 odst. 2 písm. a) stavebního zákona a za tento přestupek jí 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. 550/UPS/2016-3. Podle odvolacího správního orgánu se prvoinstanční správní orgán při stanovení výše pokuty nezabýval osobními a majetkovými poměry žalobkyně a výši uložené pokuty nedostatečně zdůvodnil. S ohledem na to správní orgán prvního stupně opětovně předvolal žalobkyni k ústnímu jednání s tím, že požaduje, aby při tomto jednání správnímu orgánu předložila informace o svých osobních a majetkových poměrech. K ústnímu jednání nařízenému na den 23. 3. 2017 se dostavil pouze právní zástupce žalobkyně. Z protokolu č. j. MULNCJ 23960/2017, který byl o průběhu jednání pořízen, je zřejmé, že právní zástupce popřel, že by se žalobkyně dopustila přestupku, který je jí kladen za vinu. Konstatoval, že žalobkyně stavbu rodinného domu neprováděla a ani neinvestovala. Předmětné nemovitosti v k. ú. Jimlín 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 žalobkyně žádnou spojitost. Pokud žalobkyně činila v této věci nějaké úkony, činila je na základě požadavku nájemce. Na podporu shora uvedených tvrzení žalobkyně správnímu orgánu prvního stupně předložila dne 27. 3. 2017 Smlouvu o Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

nájmu nemovitosti uzavřenou mezi ní, jejím manželem a společností PILA JIMLÍN s. r. o. Předmětem této smlouvy byl mimo jiné i pronájem pozemku parc. č. „X“, k. ú. „X“. Ve smlouvě o nájmu nemovitosti je uvedeno, že nájemné je řešeno samostatnou smlouvou.

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“, zapotřebí souhlasu stavebního úřadu ve smyslu shora citovaného § 104 a § 106 stavebního zákona. Žalobkyně ovšem v podané žalobě tvrdí, že nikdy nebyla stavebníkem ani investorem dané stavby a veškeré kroky, které činila k její následné legalizaci, prováděla v součinnosti s obchodní společností, jež si pozemek parc. č. „X“ od žalobkyně a jejího manžela pronajala. Uvedené argumentaci krajský soud nepřisvědčil.
29. Důležité pro posouzení, zda lze žalobkyni 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 – Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

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., 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, žalobkyně při ústním jednání konaném dne 28. 7. 2016 zcela jednoznačně uvedla, že to byla právě ona, kdo provedl v období února až března 2016 stavbu rodinného domu na pozemku parc. č. „X“ v k. ú. „X“. Byla si rovněž vědoma toho, že pro stavbu bylo nezbytné získat souhlas stavebního úřadu ve smyslu § 104 stavebního zákona. Sdělila, že si tento neopatřila s ohledem na to, že potřebovala rychle zajistit bydlení a nedisponovala všemi podklady podstatnými pro vydání předmětného souhlasu, resp. nedisponovala požárně bezpečnostním řešením stavby. Projektovou dokumentaci a veškerá ostatní vyjádření si však zajistila již před zahájením stavby. Skutečnost, že žalobkyně byla osobou, která provedla předmětnou stavbu bez souhlasu stavebního úřadu, je zřejmá i z toho, že to byla opět žalobkyně a její manžel, kdo podával žádost o dodatečné povolení stavby. Jak žalobkyně totiž při ústním jednání dne 28. 7. 2016 vypověděla, chtěla legalizovat již realizovanou stavbu rodinného domu. Uvedené ostatně vyplývá i z vyjádření jejího zástupce učiněného v průběhu řízení o odstranění stavby dne 30. 6. 2016. Zástupce žalobkyně jednoznačně konstatoval, že žalobkyně má zájem o dodatečné povolení stavby a že podá rovněž žádost o její povolení.
31. V již podané žádosti o dodatečné povolení stavby se poté žalobkyně sama označila za stavebníka. Projektanti F. F. a J. V. žalobkyni a jejího manžela označili za majitele a investory stavby předmětného rodinného domu nejen v podrobné technické zprávě, ale rovněž v pohledových výkresech zpracovaných pro stavební povolení.
32. Tvrzení žalobkyně, že podáním žádosti o dodatečné stavební povolení se snažila 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 dozvěděla, až když byla fakticky dokončena, stejně tak jako tvrzení, že v jednotlivých popisových polích pohledových výkresů jsou uvedeni jako investoři stavby žalobkyně a její manžel bez jejího vědomí, považuje soud za zcela účelové. Argumentaci týkající se podání žádosti o dodatečné stavební povolení na žádost nájemce pozemku parc. č. „X“ v k.ú. „X“ žalobkyně použila 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 žalobkyně skutečnost, že je stavebníkem předmětného rodinného domu nijak nezpochybnila. Naopak sama sebe několikrát za osobu, která provedla stavbu, označila, a to včetně poukazované žádosti o dodatečné povolení stavby. Co se týče nevědomosti žalobkyně o tom, že její jméno bylo použito v projektové dokumentaci zpracované pro stavební povolení a v jednotlivých popisových polích pohledových výkresů, soud opětovně poukazuje na fakt, že žalobkyně v řízení před správním orgánem prvního stupně uvedla, že projektovou dokumentaci měla zpracovanou ještě před tím, než započala se stavbou rodinného domu. S tím koresponduje skutečnost, že předmětná projektová dokumentace byla zpracována již v roce 2015, jakož i konstatování projektantů v podrobné technické zprávě, že projekt rodinného domu byl zpracován podle požadavku nových majitelů M. V. a L. V. Žalobní námitka není důvodná.
33. S ohledem na shora uvedené proto soud uzavírá, že nemá pochyb o tom, že žalobkyně 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. Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

stavebníkem. Zároveň se soud zcela ztotožňuje s názorem žalovaného, že tuto stavbu provedla bez souhlasu stavebního úřadu, čímž porušila § 104 stavebního zákona, a dopustila se tak přestupku ve smyslu § 178 odst. 2 písm. a) téhož zákona.

34. K námitkám žalobkyně, že s ní správní orgány nesprávně jednaly samostatně, ačkoliv se její 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, že 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 posuzovaly, zda je právě žalobkyně odpovědná za jednání, které je její kladeno za vinu, aniž by se blíže vyjadřovaly k osobě jejího manžela, resp. v této souvislosti k jeho osobě pouze konstatovaly, že je zjevné, že žalobkyně a její manžel 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 manžela žalobkyně za přestupek ve smyslu shora poukazovaného ustanovení stavebního zákona totiž bylo primárně předmětem samostatného řízení. Žalobní námitka tak není důvodná.
36. Co se týče námítky žalobkyně, že se správní orgány obou stupňů blíže nezabývaly všemi aspekty rozhodnými pro stanovení sankce a její výše, zejména majetkovými poměry žalobkyně, 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 žalobkyně snažila napravit závadný stav, a to podáním žádosti o dodatečné povolení stavby, a jedná se u ní o první přestupek projednávaný stavebním úřadem. Dále se správní orgán prvního stupně zabýval osobními a majetkovými poměry žalobkyně. Vzal v úvahu její prohlášení, že jejím jediným příjmem je její důchod ve výši 10 300 Kč, a že jiné pravidelné příjmy nemá, a to ani z nemovitostí, které s manželem jako spolumajitelé pronajímají. Z úředně dostupných informací, tj. registru katastru nemovitostí správní orgán prvního stupně zjistil, že žalobkyně společně se svým manželem vlastní nemovitosti na LV č. „X“ a „X“ pro k. ú. „X“. Dále posoudil tvrzení žalobkyně ohledně jejího příjmu a dospěl k závěru, že jediným příjmem a úsporami nemůže být její starobní důchod. Správní orgán si na základě logické úvahy učinil představu o majetkových poměrech žalobkyně a ve své úvaze vycházel z následujících skutečností. Žalobkyně provedla jako stavebník novostavbu rodinného domu (v žádosti o dodatečné stavební povolení stavby jsou uvedeny orientační náklady na stavbu 1 650 000 Kč). Žalobkyně dlouhodobě pronajímala areál pily v Jimlíně, přičemž stavebnímu úřadu nedoložila samostatnou smlouvu o nájemném. Žalobkyně si navíc v přestupkovém řízení zvolila jako zástupce advokáta. S ohledem na shora uvedené se poté správní orgán rozhodl uložit sankci ve výši 1/10 horní hranice zákonné sazby, přičemž věřil, že bude pro Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

žalobkyni do budoucna dostatečným poučením, avšak nebude mít pro ni likvidační důsledky. Žalovaný poté aprobeoval závěry správního orgánu prvního stupně a uvedl, že v jeho postupu neshledal 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 žalobkyně. 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 přihlédnout mimo jiné i k osobě žalobkyně, tedy i k jejím majetkovým poměrům. Z tohoto ustanovení však nevyplývá, že by povinností správních orgánů bylo shromáždit během přestupkového řízení kompletní informace o majetkových poměrech obviněné 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 žalobkyně. Jak správně poznamenal správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí, žalobkyně měla 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 omezila na tvrzení, že jejím jediným příjmem je její důchod a že uložená sankce společně se sankcí uloženou jejímu manželovi ekonomicky ohrozí jejich domácnost. Žalobkyně se nijak nevyjádřila k otázce vlastnictví dalších nemovitostí ani nepředložila 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 navrhané žalovaným vztahující se majetkovým poměrům žalobkyně 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

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

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.

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 žalobkyně 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 účastníkovi 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 plynoucí z běžné správní agendy. Nelze proto spravedlivě žádat na účastníkovi řízení, 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 žalobkyně neměla 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

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.

Ústí nad Labem 24. února 2021

Mgr. Václav Trajer, v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)