



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyně: **H. A. C., spol. s r.o.**, se sídlem Semtín 97, Pardubice, zastoupená Mgr. Jiřím Ostrýtem, advokátem se sídlem Moravská 924/6, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 9. 2020, čj. KrÚ 65190/2020/76/OMSŘI/Be-3, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 27. 1. 2021, čj. 52 A 74/2020-44,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 27. 1. 2021, čj. 52 A 74/2020-44, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 9. 2020, čj. KrÚ 65190/2020/76/OMSŘI/Be-3, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 16 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Jiřího Ostrýta, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 26. 7. 2019 provedl Magistrát města Pardubic, stavební úřad (dále „stavební úřad“) v bytovém domě čp. 936 v ulici Bulharská na pozemku č. parc. 2911 v k. ú. Pardubice kontrolní prohlídku podle § 133 a § 134 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Na stavbě zjistil nepovolené stavební úpravy

4. nadzemního podlaží (NP) bytového domu spočívající ve zřízení nových dvou bytových jednotek z půdního prostoru stavby.

[2] Stavební úřad následně vydal rozhodnutí z 30. 10. 2019, čj. MmP 111684/2019, jímž uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 181 odst. 1 písm. f) stavebního zákona, jehož se dopustila tím, že v termínu od 1. 5. 2019 do 26. 7. 2019 jako stavební podnikatelka úmyslně provedla v rozporu s § 108 stavebního zákona změnu stavby výše uvedeného bytového domu bez stavebního povolení. Byla jí uložena pokuta ve výši 35 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Rozhodnutí stavebního úřadu žalovaný rozhodnutím z 13. 1. 2020, čj. KrÚ-3465/2020/117/OMSŘI/Es, zrušil a věc mu vrátil k novému projednání.

[3] Dne 13. 1. 2020 vydal stavební úřad rozhodnutí čj. MmP 3480/2020, jímž dodatečně povolil uvedenou stavbu (změnu stavbu). Rozhodnutím z 18. 3. 2020, čj. MmP 30346/2020 vydal stavební úřad kolaudační souhlas s užíváním stavby.

[4] Dne 27. 5. 2020 stavební úřad vydal nové rozhodnutí ve věci přestupku, čj. MmP 51289/2020, jímž žalobkyni opět uznal vinnou ze spáchání uvedeného přestupku. Uložil jí pokutu ve výši 20 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. V záhlaví uvedeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

[5] Žalobu žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích zamítl v záhlaví uvedeným rozsudkem. Napadená správní rozhodnutí neshledal nepřezkoumatelnými, a to ani v části odůvodnění výše uložené pokuty. Podle krajského soudu nešlo jen o udržovací práce nevyžadující stavební povolení ani ohlášení. Jednalo se o změnu dokončené stavby ve formě stavební úpravy ve smyslu § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona provedené v rozporu s § 108 odst. 1 tohoto zákona bez potřebného stavebního povolení. Uvedl, že ani sama žalobkyně v žalobě nezpochybňovala rozsah a popis provedených stavebních prací. Krajský soud se ztotožnil se závěry správních orgánů, podle nichž skutečnost, že nepovolené stavební úpravy provedla žalobkyně, jednoznačně a dostatečně plyne z protokolu z kontrolní prohlídky z 26. 7. 2019. Z protokolu je zřejmé, které konkrétní stavební práce v bytovém domě probíhaly. Je zde zaznamenáno, že zhotovitelem stavby je právě žalobkyně, která uvedla pouze to, že prováděné stavební úpravy považuje za udržovací práce. Nepopřela však, že veškeré stavební práce popsané v protokolu provedla ona. Zjištění zachycená v protokolu stvrdil svým podpisem jednatel žalobkyně, pan Jiří Horák. Podle krajského soudu žalobkyně proti uvedenému závěru nevznesla v žalobě žádnou relevantní námitku, netvrdila ani nenavrhl žádný důkaz, jímž by vyvrátila, že jednatel žalobkyně potvrdil provedení stavebních úprav. Pokud namítla pouze nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí a neprokázání své viny, jde o účelové tvrzení s cílem zbavit se odpovědnosti za spáchaný přestupek. Odpovědnost žalobkyně za spáchání přestupku však byla jednoznačně prokázána.

[6] Důvodnou krajský soud neshledal ani námitku, že se stavební úřad při vydání v pořadí druhého rozhodnutí neřídil závazným právním názorem žalovaného v jeho zrušujícím rozhodnutí z 13. 1. 2020, neboť znovu nevyslechl vlastníka stavby. Krajský soud uvedl, že stavební úřad ani žalovaný neměli žádné pochybnosti o tom, kdo stavební

pokračování

úpravy prováděl. Jelikož byla odpovědnost žalobkyně prokázána, nebylo třeba vyslýchat vlastníka stavby. Jako účelové, ničím nepodložené či obecně formulované pak krajský soud posoudil námitky, že jednatel žalobkyně podpisem protokolu z kontrolní prohlídky stvrdil jen zjištění o porušení povinností stavbyvedoucího plynoucí z § 153 odst. 1 stavebního zákona, nikoli provedení nepovolených stavebních prací; a že žalovaný na základě stejných podkladů a zjištění rozhodl nyní napadeným rozhodnutím zcela opačně než rozhodnutím prvním, a to zřejmě proto, že došlo ke změně oprávněné úřední osoby. Uloženou pokutu krajský soud neshledal likvidační ani zjevně nepřiměřenou.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Stěžovatelka namítla, že krajský soud, stejně jako před tím správní orgány, nesprávně posoudil otázku právního významu protokolu z kontrolní prohlídky a jeho důkazní hodnotu pro následně vedené řízení o přestupku podle stavebního zákona. Její vina nebyla prokázána dostatečně a v souladu se zákonem. Nesouhlasí se závěrem správních orgánů potvrzeným krajským soudem, že protokol z kontrolní prohlídky konané stavebním úřadem 26. 7. 2019 podepsaný i jednatelem stěžovatelky může být jediným dostačujícím důkazem prokazujícím její vinu. Takový protokol totiž nelze bez dalšího považovat za důkaz, že změnu stavby vyžadující stavební povolení prováděla právě a jediné stěžovatelka a že je za to odpovědná. Protokol z kontrolní prohlídky z 26. 7. 2019 představuje důkaz jen o tom, že jsou na stavbě provedeny nedokončené stavební úpravy a v jakém rozsahu, že se jedná o stavební úpravy vyžadující povolení podle stavebního zákona, a případně kdo v době kontroly na stavbě pracuje. Pokud správní orgány i krajský soud protokol z kontrolní prohlídky považují za důkaz toho, že se stěžovatelka prostřednictvím svého jednatele přiznala k protiprávnímu jednání, byl takový důkaz opatřen protizákonně, protože zjišťování takových skutečností není podle § 133 a § 134 stavebního zákona předmětem kontrolní prohlídky. Podpis na protokolu z kontrolní prohlídky tak nelze považovat za přiznání se k tomu, co ze stavu na místě stavby zřejmé není, ale stavební úřad to v protokolu pouze konstatoval. Otázka, kdo stavební práce prováděl, ani nebyla předmětem kontrolní prohlídky. Protokol z této prohlídky navíc neoznačuje důkazy, z nichž by plynulo, že nepovolené stavební úpravy prováděla stěžovatelka. Podle stěžovatelky může protokol z kontrolní prohlídky sloužit jako podklad pro zahájení řízení o přestupku, nikoli však jako důkaz o skutečnosti, kdo přestupek spáchal, neboť by to popíralo význam a smysl ústního jednání.

[9] Namítla, že při sepisování protokolu nebyli osoby přítomné u kontrolní prohlídky stavebním úřadem poučeni o svých právech a povinnostech při této prohlídce, tedy ani o právu vyjádřit se k obsahu protokolu. Pouze na závěr byli stavebním úřadem vyzváni k podpisu protokolu z kontrolní prohlídky bez poučení o tom, že tím potvrzují jeho správnost, včetně skutečnosti, že nepovolené stavební úpravy prováděla stěžovatelka. Šlo tedy o důkaz získaný před zahájením řízení o přestupku, tedy bez řádného poučení o následcích takového přiznání. Při ústním jednání v průběhu řízení o přestupku stěžovatelka upřesnila, že dům prošel rekonstrukcí ještě před tím, než zde začala pracovat a

že by práce jí následně prováděné ráda ustála jako udržovací. Zavádějící a nepodložený je pak závěr krajského soudu, že ze správního spisu vyplývá, a stěžovatelka to nezpochybnila, že nepovolené stavební úpravy byly započaty 1. 5. 2019 s plánovaným ukončením 31. 12. 2019. V průběhu řízení ani při kontrolní prohlídce nebylo prokázáno, že by právě v tomto období byly stěžovatelkou prováděny nepovolené stavební úpravy. Stěžovatelka zopakovala, že provedla pouze tu část stavebním úřadem zjištěných stavebních úprav, jež jsou pouhými udržovacími pracemi bez potřeby stavebního povolení.

[10] Dále stěžovatelka nesouhlasí s krajským soudem ani v tom, že měla závěr dovozovaný z protokolu z kontrolní prohlídky relevantně sporovat. Bylo na stavebním úřadu, aby prokázal, že nepovolené stavební práce prováděla stěžovatelka. To se mu však nepodařilo a stěžovatelka proto nemusela tvrdit či navrhopvat důkazy, že nepovolené stavební úpravy neprováděla, resp. že prováděla pouze udržovací práce nevyžadující povolení podle stavebního zákona.

[11] Podle stěžovatelky krajský soud nesprávně posoudil její žalobní námitku, že se žalovaný nevypořádal s tím, že stavební úřad nerespektoval závazný názor žalovaného. Podle něj měl stavební úřad v novém projednání vyslechnout jako svědka vlastníka předmětné stavby, což však neučinil a ani to neodůvodnil. Důvody pro nevyslechnutí vlastníka stavby, spočívající v nadbytečnosti, doplnil až krajský soud, což je však postup nezákonný.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze uvedl, že považuje své rozhodnutí za dostatečně a přezkoumatelně odůvodněné a že se zcela ztotožňuje se závěry krajského soudu vyslovenými v napadeném rozsudku. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu kasačních námitek a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[14] V projednávané věci je mezi účastníky řízení veden spor o to, zda správní orgány v předcházejícím řízení náležitě zjistily skutkový stav věci, který odůvodňuje závěr, že se stěžovatelka dopustila vytýkaného přestupku podle § 181 odst. 1 písm. f) stavebního zákona, tedy že jako stavební podnikatelka úmyslně provedla v rozporu § 108 stavebního zákona změnu stavby výše uvedeného bytového domu bez stavebního povolení.

[15] Vzhledem k předmětu sporu Nejvyšší správní soud na úvod připomíná, že v souladu se zásadou materiální pravdy vyjádřenou v § 3 správního řádu správní orgány při zjišťování skutkového stavu postupují tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2. Naplnění zásady materiální pravdy tedy vyžaduje, aby skutková stránka věci byla zjištěna dostatečně ve vztahu k řádnému posouzení zejména legality (zákonnosti), zákazu zneužití pravomoci a správní úvahy, proporcionality a ochrany dobré víry a předvídatelnosti rozhodnutí správních orgánů (legitimního očekávání). Pouze při naplnění tohoto požadavku je možno skutkový stav považovat za dostatečně zjištěný.

pokračování

[16] Zároveň s ohledem na skutečnost, že sankční řízení o přestupku představuje řízení o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále „Úmluva“), je to vždy správní orgán, kdo je povinen prokázat vinu obviněného mimo rozumnou pochybnost. V souladu s § 50 odst. 3 správního řádu je při tom veden zásadou vyšetřovací charakteristickou pro řízení zahajovaná z moci úřední. Vyšetřovací zásada velí správnímu orgánu činit vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu, a to bez ohledu na míru procesní aktivity či naopak procesní pasivity účastníka řízení (rozsudek NSS z 30. 12. 2010, čj. 4 Ads 44/2010-132). Je-li skutkový stav nejasný nebo mezerovitý, musí se správní orgán postarat o odstranění nejasností a mezer dokazováním. Správní orgán tak má v řízení povinnost opatřovat z úřední povinnosti podklady pro rozhodnutí, zjišťovat všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu a v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, zjistit i bez návrhu všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena (§ 50 odst. 2 a 3 správního řádu). Při hodnocení důkazů ve správním řízení se správní orgán řídí zásadou volného hodnocení důkazů, podle které pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci (srovnej § 50 odst. 4 správního řádu).

[17] Z obsahu odůvodnění vydaných správních rozhodnutí je patrné, že správní orgány (pokud jde o zjištěný skutkový stav) pokládaly za klíčový důkaz pro vyslovení viny stěžovatelky a uložení sankce protokol z kontrolní prohlídky konané 26. 7. 2019. Současně správní orgány dospěly k závěru, že stěžovatelka v průběhu celého správního řízení nepředložila žádný důkazní prostředek na podporu svých tvrzení, že dané stavební práce neprovedla. Postup a závěry správních orgánů potvrdil napadeným rozsudkem i krajský soud.

[18] V souladu s kasačními námitkami se proto Nejvyšší správní soud předně zabýval posouzením otázky právního významu protokolu z kontrolní prohlídky a jeho důkazní hodnotou (silou) pro následně vedené řízení o přestupku podle stavebního zákona.

[19] Podle § 133 odst. 1 stavebního zákona *stavební úřad provádí kontrolní prohlídku rozestavěné stavby ve fázi uvedené v podmínkách stavebního povolení, v plánu kontrolních prohlídek stavby, před vydáním kolaudačního souhlasu a v případech, kdy má být nařízeno neodkladné odstranění stavby, nutné zabezpečovací práce, nezbytné úpravy nebo vyklizení stavby; může provést kontrolní prohlídku též u nařízených udržovacích prací, u odstraňované stavby a v jiných případech, kdy je to pro plnění úkolů stavebního řádu potřebné.* V odst. 2 tohoto ustanovení je stanoven demonstrativní výčet skutečností či okolností, které při kontrolní prohlídce stavební úřad zjišťuje.

[20] Z provádění kontrolních prohlídek pořizuje stavební úřad vždy protokol, který musí mít základní náležitosti podle § 18 správního řádu. Zároveň musí obsahovat podrobný popis provedených zjištění na místě, tj. popis situace na místě a stavu rozestavěnosti stavby, popis prací prováděných v době konání prohlídky a popis zjevných skutečností z hlediska stavebně technického stavu stavby (MACHÁČKOVÁ, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář. 3. vydání.* Praha C. H. Beck, 2018, 1216 s., ISBN 978-80-7400-558-9, s. 980). Protokol z kontrolní prohlídky provedené podle stavebního zákona

představuje jeden z možných podkladů v (eventuálně) vedeném správním řízení podle stavebního zákona (srov. rozsudek NSS z 10. 2. 2021, čj. 10 As 335/2020-36, bod 16).

[21] Charakterem a důkazní hodnotou protokolu z kontrolní prohlídky provedené podle stavebního zákona se však judikatura Nejvyššího správního soudu dosud podrobněji nezabývala. Nejvyšší správní soud se však vyslovil k charakteru a důkazní hodnotě protokolu, jenž se podle § 18 odst. 1 správního řádu sepisuje o ústním jednání. Dospěl k závěru, že splňuje-li všechny zákonné náležitosti, jde o veřejnou listinu. Není-li dokázán opak, potvrzuje takový protokol pravdivost toho, co je v něm uvedeno (§ 53 odst. 3 správního řádu). Pokud účastník řízení popírá skutečnosti uvedené ve veřejné listině, je povinen jejich nepravdivost prokázat (rozsudek z 29. 3. 2017, čj. 7 As 146/2016-29, body 17 až 20). Uvedené závěry následně judikatura analogicky vztáhla i na protokol o kontrole podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád) (srov. rozsudek NSS z 15. 8. 2018, čj. 6 As 196/2018-35, bod 22). Závěry učiněné ohledně protokolu o ústním jednání lze vztáhnout i na protokol z kontrolní prohlídky provedené podle stavebního zákona, neboť také musí splňovat základní náležitosti podle § 18 správního řádu. Rovněž tak naplňuje definici veřejné listiny podle § 53 odst. 3 správního řádu.

[22] Nejvyšší správní soud se rovněž opakovaně vyjádřil k důkazní hodnotě protokolu o kontrolním zjištění podle již neúčinného zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, jakož i protokolu o kontrole podle zákona o kontrole. Tyto závěry lze vztáhnout i na protokol z kontrolní prohlídky podle stavebního zákona, neboť jejich účel je v podstatě shodný, tj. formalizovaným způsobem zaznamenat skutková zjištění. V tomto ohledu není relevantní skutečnost, že podle § 133 odst. 6 věty první stavebního zákona se na provádění prohlídek stavby nevztahují zvláštní právní předpisy o státní kontrole {ustanovení v poznámce pod čarou odkazuje právě na zákon o státní kontrole, neužije se však ani současný kontrolní řád (VAŠÍKOVÁ, J. komentář k § 133 stavebního zákona. In: PRŮCHA, P., GREGOROVÁ, J. a kol. *Stavební zákon: Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 2022-11-1]. ASPI_ID KO183l2006CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.)}.

[23] Z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu ke kontrolním zjištěním podle zákona o státní kontrole jako podkladu správního rozhodnutí dále plyne, že „[p]okud v rámci vedeného správního řízení účastník řízení (stěžovatel) vznesl výhrady týkající se výsledku kontrolního zjištění a namítl jejich věcnou nesprávnost ..., nemohl správní orgán odkázat pouze na zjištění učiněná v rámci kontroly a takové námitky bez dalšího odmítnout, ale bylo nepochybně jeho povinností se v řízení o vyvození sankční odpovědnosti s námitkami vypořádat a v souladu se zásadou materiální pravdy skutečnosti pochybné či účastníkem řízení zpochybňované, objasnit a najisto postavit. Při rozhodování o vyvození sankční odpovědnosti vůči odpovědnému subjektu se správní orgán nemůže spokojit bez dalšího pouze s kontrolním zjištěním učiněným v rámci kontroly, provedeným podle zákona č. 552/1991 Sb. [které navíc kontrolovaný subjekt (stěžovatel) od počátku zpochybňoval], ale bylo povinností, v souladu s ustanovením § 32 odst. 1 správního řádu vycházet při rozhodování ze skutečného stavu věci a za tím účelem provést řádné dokazování. Jak již bylo uvedeno, výsledky kontroly provedené podle zákona č. 552/1991 Sb., mohou být podkladem pro zahájení řízení o uložení pokuty vůči odpovědnému subjektu a jedním z důkazů, kterými je prokazováno protiprávní jednání odpovědného subjektu, avšak samy o sobě nenabrazují, ani nemohou nahradit, dokazování provedené postupem stanoveným správním řádem v rámci následně vedeného správního řízení

pokračování

o uložení sankce“ (rozsudek NSS z 30. 5. 2008, čj. 4 As 21/2007-80). Uvedené platí i za nové právní úpravy, tedy za účinnosti správního řádu z roku 2004 i kontrolního řádu.

[24] Protokol o kontrole podle zákona o kontrole pořízený ještě před zahájením správního řízení, splňuje-li všechny náležitosti kladené na něj právními předpisy, je sice možno připustit jako jeden z klíčových důkazních prostředků, nemělo by se však jednat zpravidla o důkaz jediný (rozsudek NSS čj. 6 As 196/2018-35, bod 19). Současně to neznamená, že by nemohl být následně v řízení provedenými nebo účastníkem navrženými důkazy zpochybněn (rozsudek NSS z 31. 7. 2019, čj. 6 As 29/2019-32, bod 28). Není tedy důkazem neotřesitelným. Správní orgán nemůže odmítnout provést důkazy pouze s odkazem, že jsou v rozporu s protokolem o kontrole nebo jen proto, že kontrolovaná osoba nepodala proti kontrolním zjištěním včas námitky a ponechala si svou procesní obranu až do samotného správního řízení. Ani skutečnost, že účastník řízení nepředloží návrhy na provedení konkrétních důkazů, ale kontrolní zjištění zpochybňuje pouze svými tvrzeními, neopravňuje správní orgán k závěru, že postačí vycházet z protokolu o kontrole jako jediného či klíčového důkazu o protiprávním jednání. S ohledem na to, že sankční řízení je trestním řízením ve smyslu čl. 6 Úmluvy, je to správní orgán, kdo musí prokázat vinu stěžovatelky mimo rozumnou pochybnost, veden při tom zásadou vyšetřovací charakteristickou pro řízení zahajovaná z moci úřední (rozsudek z 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013-35, č. 3027/2014 Sb. NSS, bod 36).

[25] Na uvedených závěrech, učiněných ještě před účinností zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále „zákon o odpovědnosti za přestupky“), nic nemění ani § 81 tohoto zákona, podle něž *v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku*. Ani to totiž nezabavuje správní orgán povinnosti vycházet při rozhodování ze skutečného stavu věci, tedy nikoliv pouze ze zjištění učiněných v rámci kontroly (JEMELKA, L. komentář k § 81 zákona o odpovědnosti za přestupky. In: JEMELKA, L. a VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2020, 1050 s., ISBN 978-80-7400-772-9, s. 644; obdobně též rozsudky Městského soudu v Praze z 5. 10. 2020, čj. 10 A 187/2019- 51, body 46 až 48, z 8. 4. 2021, čj. 17 A 8/2019- 62, body 38 až 40, a ze 4. 5. 2021, čj. 18 A 80/2020- 65, body 50 až 52).

[26] Vzhledem k výše predestřeným judikturním závěrům má stěžovatelka pravdu v tom, že bylo primárně na stavebním úřadu, aby v řízení o přestupku mimo rozumnou pochybnost prokázal, že nepovolené stavební práce prováděla stěžovatelka. Mýlí se však, že nemusela kontrolní zjištění zachycená v protokolu z kontrolní prohlídky alespoň v minimální míře aktivně sporovat. V případě, že účastník řízení zjištění z kontrolní prohlídky vůbec nezpochybní (alespoň svým tvrzením), mohou k prokázání viny stěžovatelky za přestupek stačit pouze tato kontrolní zjištění.

[27] Protokol z kontrolní prohlídky pořízený v nyní projednávané věci obsahuje, krom základních náležitostí dle § 18 odst. 2 správního řádu, podrobný popis provedených stavebních úprav, jenž je následně i součástí výrokové části rozhodnutí stavebního úřadu. Ohledně vytýkaného skutku jde konkrétně o následující popis stavebních úprav 4. NP (podkroví): původní stav – neobydlená půda, nový stav – změna na dva nové byty. Do

stropu nad 3. NP byly vloženy ocelové nosníky, stávající krov byl v prostoru půdy odstraněn, byly provedeny ocelové sloupy, vaznice byla zesílena ocelovými I nosníky, na krokve byly provedeny dřevěné příložky, byly doplněny kleštiny, stávající podlaha půdy byla odstraněná a byla provedena železobetonová deska. Do dvorní části je v krovu provedený střešní pultový vikýř. Fasáda domu v pohledu z ulice je zateplená EPS polystyrenem tl. 200 mm. Dále je v protokolu uvedeno, že stavebník provádí stavbu bez povolení stavebního úřadu z důvodu časové tísně a rychlého bydlení, stavební úpravy započaly 1. 5. 2019 s předpokládaným dokončením 31. 12. 2019 a že zhotovitelem stavby je stěžovatelka. V závěru je protokol podepsán kontrolující úřední osobou a zbylými osobami přítomnými u kontrolní prohlídky, včetně jednatele stěžovatelky pana Jiřího Horáka. Z protokolu nevyplývá, že by stěžovatelka proti jeho obsahu podala námitky, jak jí umožňuje § 18 odst. 3 správního řádu. Podle správního spisu tak neučinila ani později.

[28] Z obsahu protokolu z kontrolní prohlídky tedy plyne, že jednatel stěžovatelky svým podpisem stvrdil zjištění o stavebních pracích provedených a prováděných v době konání kontrolní prohlídky včetně informace, že zhotovitelem stavby je stěžovatelka. Není přitom sporu, že uvedené jednání jednatele stěžovatelky jako jejího jediného statutárního orgánu je právě stěžovatelce přiřitatelné.

[29] Podle správního spisu stavební úřad nebyl z hlediska dokazování v řízení o přestupku zcela nečinný. V souladu se zákonem o odpovědnosti za přestupky nařídil ústní jednání, k němuž předvolal stěžovatelku jako obviněnou z přestupku, a jež se konalo 24. 9. 2019. Z výpovědi (jednatele) stěžovatelky, učiněné po řádném poučení, vyplývá, že dům prošel rekonstrukcí dříve a ocelové nosníky jsou od původního majitele, stěžovatelka provedla jen některé stavební práce (oprava kanalizace, elektroinstalace, nové topení a výměna oken). Z hlediska rozsahu prací tedy stěžovatelka zpochybnila jen malou část stavebních prací, jejichž provedení bylo zjištěno při kontrolní prohlídce (ocelové nosníky). Stavební práce, k jejichž provedení se přiznala, však hodnotila jako udržovací, jež nevyžadují stavební povolení. Následně v odvolání proti (v pořadí druhému) rozhodnutí stavebního úřadu pak v reakci na první (zrušující) rozhodnutí žalovaného namítla, že stavební úřad měl vyslechnout vlastníka stavby jako svědka. K tomu Nejvyšší správní soud připomíná, že v řízení o přestupku se koncentrace řízení neuplatní a obviněný z přestupku může navrhopat provedení dalších důkazů i v odvolacím řízení (rozsudek NSS ze 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011-48, 2412/2011 Sb. NSS).

[30] Podle Nejvyššího správního soudu tak stěžovatelka nebyla v řízení o přestupku zcela pasivní. Již na jeho počátku částečně zpochybnila zjištění z provedené kontrolní prohlídky zachycená v protokolu a v průběhu dalšího řízení zmínila konkrétní důkaz k prokázání svých tvrzení. Neobstojí proto závěry správních orgánů a krajského soudu, že stěžovatelka žádným relevantním a věrohodným způsobem nezpochybnila skutečnosti zjištěné při kontrolní prohlídce a zachycené v protokolu z této prohlídky, resp. nenavrhl důkaz, jenž by učiněná zjištění mohl vyvrátit (viz body 10, 11 a 18 rozsudku krajského soudu). Stěžovatelčina tvrzení, že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav a nebyla prokázána její vina, rozhodně nelze považovat za účelová, jak učinil krajský soud, neboť jde o legitimní a logickou obranu obviněného z přestupku. V rozporu s výše uvedenými judikaturními závěry je rovněž postup krajského soudu, jímž odmítl tvrzení stěžovatelky učiněná při ústním jednání proto, že jsou v rozporu s protokolem z kontrolní prohlídky (bod 14 napadeného rozsudku). Takový závěr by stěžovatelce zcela znemožnil dodatečně,

pokračování

v následném řízení o přestupku, zpochybňovat kontrolní zjištění. Nesprávný je tedy rovněž závěr krajského soudu, že stavební úřad nebyl povinen provádět další dokazování, neboť k závěru o odpovědnosti za zmíněný přestupek plně postačoval zmíněný protokol z kontrolní prohlídky (bod 18 napadeného rozsudku).

[31] Vzhledem k výše uvedenému je podle Nejvyššího správního soudu zásadní skutečnost, že stěžovatelka svými tvrzeními zpochybnila kontrolní zjištění. V rozsahu, v němž tak učinila, nemohla sama skutečnost, že jednatel stěžovatelky svým podpisem stvrdil obsah protokolu z kontrolní prohlídky, vést správní orgány a krajský soud k tomu, aby vystavěly závěr o její vině za spáchání přestupku na tomto protokolu jako klíčovém podkladu. Podle Nejvyššího správního soudu tak kromě výsledku vlastního stavby bylo na místě k důkazu provést rovněž stavební deník, jenž měl být předmětem i kontrolní prohlídky [§ 133 odst. 2 písm. b) stavebního zákona] a do nějž se zaznamenávají mj. výsledky kontrolních prohlídek stavby podle § 133 a § 134 stavebního zákona [§ 157 odst. 4 stavebního zákona ve spojení s částí B bodu 2 písm. v) přílohy č. 16 k vyhlášce č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb]. Především ze stavebního deníku by měly být zjistitelné pro nyní projednávanou věc zcela zásadní skutečnosti ohledně toho, které stavební práce stěžovatelka prováděla. Při ústním jednání jednatel stěžovatelky potvrdil, že stavební deník vede.

[32] Správní orgány tak nedostatečně zjistily skutkový stav, a proto nemohly řádně posoudit, zda stěžovatelka jako stavební podnikatel skutečně v rozporu s § 108 stavebního zákona úmyslně provedla veškeré stavební úpravy, jež jsou jí kladeny za vinu. Opačný závěr krajského soudu učiněný v bodě 17 rozsudku je tak nesprávný.

[33] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že správní orgány nepostupovaly v souladu se zásadou materiální pravdy a zásadou vyšetřovací, neboť dostatečně nezjistily skutkový základ pro posouzení odpovědnosti stěžovatelky za přestupek podle § 181 odst. 1 písm. f) stavebního zákona. Při zjišťování skutkové podstaty projednávané věci byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost správních rozhodnutí, a pro tuto v žalobě vytýkanou vadu měl krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušit, což však neučinil. Svůj rozsudek proto zatížil vadou podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[34] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného. Jelikož se tak věc vrací žalovanému k dalšímu (odvolacímu) řízení, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné vyjádřit se alespoň ve stručnosti i ke zbylým kasačním námitkám vztahujícím se k protokolu z kontrolní prohlídky.

[35] Stěžovatelka si nesprávně vykládá závěry správních orgánů, pokud tvrdí, že považují protokol z kontrolní prohlídky za důkaz jejího přiznání se k protiprávnímu jednání. Přiznání se k protiprávnímu jednání nebylo a ani nemohlo být předmětem kontrolní prohlídky podle § 133 a § 134 stavebního zákona. Podstatou kontrolní prohlídky je totiž zjištění aktuálního a skutečného stavu věci, tedy skutkového stavu. Vzhledem k tomu, že § 133 odst. 2 uvedeného zákona obsahuje „pouze“ demonstrativní výčet okolností, které stavební úřad při kontrolní prohlídce zjišťuje, stavebnímu úřadu nic nebrání zjišťovat i jiné skutečnosti, včetně toho, kdo zjištěné stavební úpravy provedl. Tak

postupoval stavební úřad při kontrolní prohlídce i v nyní projednávané věci. Naproti tomu zjištění, kdo se dopustil protiprávního jednání, tj. prokázání odpovědnosti za naplnění skutkové podstaty přestupku konkrétní osobě, je výsledkem právního posouzení skutkových okolností (právní kvalifikace skutku). To je však předmětem až případně vedeného řízení o přestupku, jako tomu bylo i v nyní projednávané věci.

[36] Nejvyšší správní soud si je vědom nedávného rozsudku NSS z 11. 8. 2022, čj. 8 As 150/2020-43, podle něž z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že v přestupkovém řízení nelze zjištění o totožnosti pachatele založit pouze na doznání určité osoby učiněném před zahájením řízení. Nyní projednávaná věc je však v zásadních rysech odlišná, neboť kontrolní zjištění, že stěžovatelka byla zhotovitelem stavby, není podáním vysvětlení ve smyslu § 137 odst. 4 správního řádu. Kontrolní zjištění bylo učiněné stavebním úřadem při kontrolní prohlídce a zachycené v protokolu z této prohlídky, jenž je veřejnou listinou. Nadto, na rozdíl od tehdy projednávané věci nebylo v nynějším případě zjištění o totožnosti pachatele založeno na doznání stěžovatelky, ale na kontrolních zjištěních podpořených dalšími podklady. Stěžovatelka se totiž mylí v tom, že správní orgány vycházely pouze z protokolu z kontrolní prohlídky jako jediného podkladu rozhodnutí, jímž byla uznána vinou. Jednalo se o podklad klíčový, avšak nikoli jediný, neboť správní orgány vycházely i z dalších podkladů – z protokolu o ústním jednání a projektové dokumentace předložené v řízení o dodatečném povolení stavby (viz str. 5 rozhodnutí stavebního úřadu). Skutečnost, že si správní orgány i krajský soud obsah protokolu o ústním jednání chybně vyložily, jak uvedeno výše, je věcí jinou.

[37] Námitku týkající se plánovaného trvání stavebních úprav ani námitku, že při sepisování protokolu z kontrolní prohlídky nebyly osoby přítomné u kontrolní prohlídky stavebním úřadem poučeny o svých právech a povinnostech (například o právu vznášet námitky), stěžovatelka neuplatnila v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohla. Námitky jsou proto podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustné.

IV. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). S ohledem na důvody zrušení rozsudku zrušil také rozhodnutí žalovaného. Podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. pak vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.).

[39] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Stěžovatelka tak má právo na náhradu nákladů v plné výši, neboť ve věci měla úspěch.

pokračování

[40] Pokud jde o náklady řízení o žalobě, v němž stěžovatelka nebyla zastoupena, ty spočívají pouze v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč, neboť náhradu jiných nákladů řízení před krajským soudem nepožadovala a ani nevyplývají ze spisu.

[41] Náklady řízení o kasační stížnosti spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 5 000 Kč a odměně advokáta, která zahrnuje odměnu za dva úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení a sepsání kasační stížnosti [dle § 11 odst. 1 písm. a) s d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Za každý úkon náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], celkem 6 200 Kč, a paušální částka ve výši 300 Kč za každý úkon (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkem 600 Kč. Odměna advokáta za řízení o kasační stížnosti činí 6 800 Kč. Jelikož zástupce stěžovatelky je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o 21% sazbu této daně, tj. o 1 428 Kč, na částku 8 228 Kč. Spolu se zaplaceným soudním poplatkem tedy náklady řízení o kasační stížnosti činí 13 228 Kč.

[42] Výsledná částka nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti tedy činí 16 228 Kč. Žalovaný je proto povinen stěžovatelce zaplatit náhradu nákladů řízení ve výši 16 228 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Jiřího Ostrýta, advokáta (§ 149 odst. 1 o. s. ř.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 2. listopadu 2022

Jitka Zavřelová
předsedkyně
senátu