



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Davida Krysky ve věci

žalobkyně: **Mgr. I. S.**
bytem X

zastoupena obecným zmocněncem JUDr. V. L.
bytem X

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, Smíchov, Praha 5

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 20. 6. 2022, č. j. 069415/2022/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 6. 2022, č. j. 069415/2022/KUSK, a rozhodnutí Městského úřadu Březnice ze dne 25. 4. 2022, č. j. 1780/2022/MUBREZ/SÚ/BJor, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 403/2020 Sb. (dále jen „správní řád“) zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Březnice (dále jen „stavební úřad“) ze dne 25. 4. 2022, č. j. 1780/2022/MUBREZ/SÚ/BJor (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím stavební úřad uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 179 odst. 1 písm. d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 403/2020 Sb. (dále jen „stavební zákon“), jehož se dopustila tím, že v rozporu s rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 11. 2. 2020, č. j. 379/2020/MUBREZ/SÚ/LDus (dále jen „rozhodnutí o odstranění stavby“), které nabylo právní moci dne 28. 5. 2020, neodstranila stavbu „*kolna u rekreačního objektu*“ (dále jen „sporná stavba“) ve stanovené lhůtě a tento stav udržovala až do dne 20. 9. 2021, kdy jí byl doručen příkaz. Stavební úřad prvostupňovým rozhodnutím žalobkyni za uvedený přestupek uložil pokutu ve výši 10 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.
2. Žalobkyně uvádí, že řízení o její žádosti o dodatečné povolení sporné stavby bylo usnesením stavebního úřadu ze dne 16. 1. 2020, č. j. 261/2020/MUBREZ/SÚ/LDus, (dále jen „usnesení ze dne 16. 1. 2020“) zastaveno. Žalobkyně se domáhala obnovy tohoto řízení, protože její tehdejší zmocněnkyně nebyla zmocněna k přijímání písemností. Usnesení ze dne 16. 1. 2020 bylo doručeno pouze zmocněnkyni, a nikoliv žalobkyni, a proto nenabylo právní moci. Z toho důvodu nemělo být vůbec vydáno navazující rozhodnutí o odstranění stavby, které nemohlo nabýt právní moci a vykonatelnosti. Žalobkyně proto nesplněním povinnosti uložené tímto rozhodnutím nenaplnila skutkovou podstatu přestupku, protože nebylo vydáno procesně správně a opodstatněně. Skutek, pro který je obviněna, se vůbec nestal. Tvrzení stavebního úřadu, že se nelze zprostit odpovědnosti za přestupek poukazem na domnělou procesní vadu v řízení o dodatečném povolení stavby, je v rozporu se skutečností, protože usnesení ze dne 16. 1. 2020 nenabylo právní moci. Vše, co správní orgány učinily potom, je neúčinné (nulitní). Nebylo prokázáno, že žalobkyně spáchala přestupek. Žalobkyně se proti usnesení ze dne 16. 1. 2020 nemohla odvolat, protože jí nebylo doručeno, a tak se o možnosti podat odvolání nedozvěděla. Nesouhlasí s tím, že stavební úřad považoval plnou moc za řádně udělenou a doručení usnesení ze dne 16. 1. 2020 za řádné. Stavební úřad se nemá zabývat soukromoprávní odpovědností mezi zmocněncem a zmocnitelem, ale posoudit plnou moc podle správního řádu a stavebního zákona. Kdyby tak učinil, zjistil by, že zmocněnkyně neměla zmocnění přebírat písemnosti, podávat návrhy, žádosti, opravné prostředky, námítky nebo rozklad a vzdávat se jich. Žalobkyni udivuje, že plná moc nevyvolala u stavebního úřadu pochybnosti, neboť je v rozporu se správním řádem. Nedoručením usnesení ze dne 16. 1. 2020 byla žalobkyně vyloučena z možnosti podat odvolání. Žalovaný pochybil, protože usnesení ze dne 16. 1. 2020 bylo chybně doručováno. Doručování tomu, kdo nebyl zmocněn, je nerespektováním právních předpisů. Uložení pokuty za přestupek, k němuž kvůli nesprávnému doručení nemohlo dojít, je jen pokračováním řízení bez opory v právu.
3. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhuje žalobu jako nedůvodnou zamítnout. Odkazuje na § 84 odst. 2 správního řádu. Bylo vydáno rozhodnutí o odstranění stavby, které je

pravomocné a vykonatelné. Nesouhlasí s argumentací žalobkyně, že chybné doručení usnesení ze dne 16. 1. 2020 musí vést k neodstranění sporné stavby. Jde o čistě účelovou a demagogickou argumentaci. Žalobkyně opomíjí, že rozhodnutí o odstranění stavby předcházelo řízení, které vyústilo v jeho vydání. Žalobkyně spornou stavbu neodstranila, a tak stavební úřad přistoupil k sankci. Žalobkyně skutek nepopírá, jen opětovně zpochybňuje řízení o dodatečném povolení stavby, v němž už všechny lhůty pro podání opravného prostředku uplynuly.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

4. Příkazem ze dne 20. 9. 2021 stavební úřad žalobkyni uložil pokutu ve výši 10 000 Kč za přestupek, jehož se úmyslně dopustila tím, že do 28. 5. 2021 neodstranila spornou stavbu na základě rozhodnutí o odstranění stavby, které nabylo právní moci dne 28. 5. 2020 a žalobkyni uložilo spornou stavbu odstranit do 1 roku ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.
5. Dne 23. 9. 2021 podala žalobkyně proti příkazu odpor. Opatřením ze dne 14. 1. 2022 stavební úřad žalobkyni sdělil, že v řízení o přestupku pokračuje.
6. Ústního jednání dne 21. 2. 2022 se zúčastnil zástupce žalobkyně a předložil tyto písemné námítky: 1) řízení o odstranění stavby a řízení o dodatečném povolení stavby probíhají souběžně; 2) zpochybňujeme řízení o odstranění stavby z důvodu nedodržení správního řádu, přestože v odvolacím řízení bylo potvrzeno rozhodnutí stavebního úřadu; 3) plná moc udělená tehdejší zmocněnkyni žalobkyně nebyla udělena v rozsahu práv a povinností podle stavebního zákona a správního řádu; 4) přestože žalobkyně byla v řízení o odstranění stavby vždy písemně i telefonicky vyrozuměna, v řízení o dodatečném povolení stavby se tak nedělo; 5) jelikož žalobkyni nebylo umožněno reagovat na ukončení řízení o dodatečném povolení, protože rozhodnutí o jeho ukončení bylo chybně doručeno její zmocněnkyni, žádá o obnovení řízení o dodatečném povolení stavby; 6) jakékoliv jednání o uložení pokuty považuje s ohledem na uvedené za bezpředmětné.
7. Opatřením ze dne 23. 3. 2022 byla žalobkyně předvolána k ústnímu jednání konanému dne 11. 4. 2022. Žalobkyně se k jednání nedostavila; dostavil se jen její zástupce, který předložil písemné vyjádření obsahující v zásadě tutéž argumentaci jako předešlé vyjádření.
8. Stavební úřad rozhodl prvostupňovým rozhodnutím tak, jak je uvedeno v bodě 1 tohoto rozsudku. V odůvodnění uvedl, že žalobkyni bylo rozhodnutím o odstranění stavby uloženo spornou stavbu odstranit do 28. 5. 2021. Při kontrolní obhlídce dne 8. 10. 2021 stavební úřad zjistil, že sporná stavba stále stojí a práce na jejím odstranění nezapočaly, což je v rozporu s rozhodnutím o odstranění stavby. Zástupce žalobkyně byl při ústních jednáních dne 21. 2. 2022 a 11. 4. 2022 seznámen se záznamem z kontrolní prohlídky ze dne 8. 10. 2021 a fotodokumentací a rozhodnutím o odstranění stavby, které nabylo právní moci dne 28. 5. 2020. Stavební úřad má za prokázané, že žalobkyně dosud s odstraněním stavby nezapočala, tedy nesplnila uloženou povinnost. K vyjádřením žalobkyně, jimiž zpochybňuje procesní postup při zastavení řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby a v nichž uvádí, že spornou stavbu neužívá a zastavila veškeré stavební práce, stavební úřad uvedl, že skutková podstata přestupku je naplněna nesplněním uložené povinnosti bez ohledu na to, zda stavbu užívá nebo zda probíhají stavební práce. Rozhodnutí o odstranění stavby je pravomocné a vykonatelné a ukládá žalobkyni jednoznačnou povinnost. Odpovědnosti za přestupek se nelze zprostit poukazem na domnělou procesní vadu v jiném řízení. Přestupek je časově ohraničen dnem, kdy se žalobkyně dostala do prodlení a dnem doručení příkazu.

Při určení výše sankce stavební úřad přihlédl k povaze a závažnosti jednání, které je společensky škodlivé. Na druhou stranu by výše sankce měla být taková, aby žalobkyni pohnula k napravení závadového stavu, a neměla by mít tak výrazný dopad do její majetkové sféry, aby znemožnila investovat do odstranění stavby. Přihlédl i k osobním poměrům žalobkyně a pokutu uložil při dolní hranici sazby.

9. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, v němž uplatnila obdobnou argumentaci jako v žalobě.
10. Žalovaný napadeným rozhodnutím rozhodl tak, jak je uvedeno v bodě 1 tohoto rozsudku. V jeho odůvodnění uvedl, že žádost o obnovu řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby byla zamítnuta a toto rozhodnutí žalovaný potvrdil. Ve výroku prvostupňového rozhodnutí není uvedeno, zda byl přestupek spáchán úmyslně, nebo z nedbalosti. Nejde ale o vadu, pro kterou by bylo třeba jej zrušit. Neodstranění stavby s sebou nese řadu důsledků, mimo jiné trest ve formě pokuty. Kdo poruší platnou právní úpravu, musí být smířen s tím, že bude následovat sankce. Žalobkyně svou vinu nepopřela. Přestupek není promlčen. Stavební úřad řádně odůvodnil výši pokuty. Ke skutečnostem uvedeným v odvolání nemohl žalovaný přihlédnout. Naplnění skutkové podstaty přestupku bylo prokázáno. Žalovanému nepřísluší stanovovat výši pokuty. Uložená pokuta není protiprávní ani neúměrná.

Posouzení žaloby soudem

11. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené. Poté přistoupil k věcnému projednání žaloby Soud o věci rozhodl bez jednání, neboť pro takový postup byly splněny podmínky podle § 76 odst. 1 s. ř. s.
12. Úvodem soud předeseílá, že nepřehlédl, že v žalobě byl jako žalovaný označen stavební úřad (Městský úřad Březnice), který ve věci rozhodoval v prvním stupni, a že žaloba formálně míří proti prvostupňovému rozhodnutí. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu však není žalovaný určen tvrzením žalobce, nýbrž kogentně § 69 s. ř. s., podle něhož náleží postavení žalovaného tomu správnímu orgánu, který rozhodl v posledním stupni. Je přitom věcí soudu, aby v řízení jako s žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, kdo je jako žalovaný chybně označen v žalobě [srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS]. Soud proto v projednávané věci jednal se žalovaným jako tím správním orgánem, který rozhodl v posledním stupni (vydal napadené rozhodnutí) a proti jehož rozhodnutí žaloba ve skutečnosti směřuje, a nikoliv se stavebním úřadem coby prvoinstančním správním orgánem, který postavení žalovaného nemá, třebaže tak byl v žalobě formálně označen.
13. Podle § 179 odst. 1 písm. d) stavebního zákona se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba jako vlastník stavby dopustí přestupku tím, že neodstraní stavbu ve lhůtě stanovené v rozhodnutí podle § 129.
14. V projednávané věci se žalobkyně uvedeného přestupku dopustila tím, že v rozporu s rozhodnutím o odstranění stavby, které jí uložilo odstranit spornou stavbu do 1 roku ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí (tj. do 28. 5. 2021), neodstranila spornou stavbu do dne 20. 9. 2021, kdy jí byl doručen příkaz.
15. Podle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.; dále jen „Listina“) se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán.

Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější. Kupříkladu z nálezů Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, č. 54/2020 Sb., a ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/20, č. 325/2020 Sb., vyplývá, že pojem trestnosti, užitý v citovaném ustanovení Listiny, je třeba vykládat tak, že zahrnuje i podmínky zániku trestnosti (trestní odpovědnosti), mezi něž se řadí též zánik odpovědnosti za přestupek. Podle NSS je k příznivější právní úpravě, třebaže vstoupila v účinnost až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí, soud povinen přihlédnout, a to i bez námítky žalobce (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS). Podle právní věty k citovanému usnesení rozšířeného senátu NSS, „[r]ozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, kdy **zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen**, je povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 [Listiny], podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější.“ (důraz přidán zdejším soudem).

16. V projednávané věci je rozhodné, že dnem 1. 1. 2024 nabyl účinnosti zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový stavební zákon“) [s výjimkou ustanovení uvedených v § 335 písm. a) až c)]. Jelikož se na ustanovení části desáté nového stavebního zákona upravující přestupky nevztahuje úprava přechodného období stanovená v § 334a tohoto zákona, jsou ustanovení části desáté nového stavebního zákona plně aplikovatelná ode dne jeho účinnosti.
17. Při posuzování toho, zda je nová právní úprava pro obviněného příznivější, musí soud zkoumat, zda skutek nenaplnuje znaky některého trestného činu podle nového zákona, neboť skutek, který naplňoval znaky trestného činu podle staré právní úpravy, se nestává beztrestným jen proto, že nový zákon neobsahuje skutkovou podstatu trestného činu stejného názvu (srov. rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 14. 5. 1970, sp. zn. 3 Tz 21/70, č. 43/1970 Sb. NS; srov. též rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002-27, č. 461/2005 Sb. NSS). Jelikož část desátá nového stavebního zákona neobsahuje žádný přestupek odpovídající § 179 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, tj. přestupek, jehož skutková podstata by spočívala v neodstranění stavby ve lhůtě stanovené v rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, došlo účinností nového stavebního zákona k zániku trestnosti jednání, kterého se měla žalobkyně podle skutkové věty výroku prvostupňového rozhodnutí dopustit. Odstraněním skutkové podstaty sporného přestupku z platné právní úpravy totiž nedošlo ani ke zpřísnění postihu, jelikož nesplnění povinnosti uložené nařízením odstranění stavby nenaplnuje ani žádnou z dílčích skutkových podstat trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání ve smyslu § 337 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů nebo jakéhokoliv jiného trestného činu. Nová právní úprava totiž především předpokládá, že uložená povinnost bude vymáhána cestou správní exekuce provedením náhradního výkonu na náklady žalobkyně (srov. též § 119 správního řádu a § 261 nového stavebního zákona). Právní základ pro potrestání žalobkyně tak v době rozhodování soudu již není naplněn.
18. Vzhledem k uvedenému dospěl soud k závěru, že nová právní úprava je pro žalobkyni příznivější, a proto musí být na věc aplikována. Žaloba je proto důvodná, neboť napadené a prvostupňové rozhodnutí v důsledku nabytí účinnosti nového stavebního zákona pozbyly právního podkladu, přičemž soud v projednávané věci musel s ohledem na čl. 40 odst. 6 Listiny k této skutečnosti i bez výslovné námítky přihlédnout (srov. obdobně rozsudek NSS

ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008-77, č. 1684/2008 Sb. NSS). Na tomto místě však považuje soud za nezbytné uvést, že závěr o důvodnosti žaloby se neopírá o žalobní body, kterými se s ohledem na zrušení rozhodné právní úpravy a její výše uvedené důsledky pro posouzení projednávané věci pro nadbytečnost vůbec nezabýval.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

19. Z výše uvedených důvodů soud napadené rozhodnutí zrušil [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., srov. rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004-39], a to bez ohledu na to, že touto vadou napadené rozhodnutí bylo stíženo až následně v průběhu řízení o žalobě v důsledku nabytí účinnosti nového stavebního zákona. Zjištěná vada řízení se stejnou měrou vztahuje rovněž na prvostupňové rozhodnutí, neboť s ohledem na zánik jeho právního podkladu jsou naplněny důvody i pro jeho zrušení podle § 78 odst. 3 s. ř. s. Soud současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).
20. Zjištěný zánik odpovědnosti žalobkyně má za následek, že po vrácení věci soudem již nemůže být v řízení o přestupku žalobkyně pokračováno (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2014, č. j. 9 As 125/2013-43). Správní orgán I. stupně bude povinen řízení toliko zastavit. V dalším řízení jsou správní orgány vázány právním názorem, který vyslovil soud v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
21. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný v řízení úspěšný nebyl, a náhrada nákladů řízení mu proto nepřísluší. Žalobkyně měla naopak se žalobou úspěch, a náleží jí proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení. Ty spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč. Náhradu nákladů řízení je žalovaný povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů *a contrario* ve spojení s § 64 s. ř. s. k rukám žalobkyně, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

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.

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 je stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 30. dubna 2024

Mgr. Ing. Petr Šuránek v. r.
předseda senátu