



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Michala Jantoše a soudkyň Mgr. Barbory Berkové a JUDr. Markéty Fialové ve věci

žalobkyně: **B. R. E. C. k.s., IČO X**
sídlem O. z. 266, X O.
zastoupená advokátem Mgr. Ondřejem Kurkou
sídlem nám. Republiky 679/5, 746 01 Opava

proti
žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**
sídlem Jeremenkova 40a, 779 00 Olomouc

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 1. 2024, č. j. KUOK 1203/2024 ve věci
přestupku

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Městský úřad Zábřeh, Odbor občanskoprávních agend (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 7. 8. 2023, č. j. MUZB/41979/2023/OOAP uznal žalobkyni vinnou spácháním přestupku proti stavebnímu zákonu podle § 178 odst. 2 písm. g) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „starý stavební zákon“), kterého se dopustila tím, že dne 20. 4. 2022 v Z. na ulici Č. a., na pozemku parc. č. X v k. ú. Z. n. M., stavbu „C. – Z. – Reklamní pylon“ umístila o 2,8 m blíže chodníku tak, že patka pylonu je umístěna na střed ve vodícím pruhu přechodu pro

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

chodce, a se špatnou orientací kolmo k hlavní komunikaci, čímž jako stavebník provedla stavbu v rozporu se společným povolením stavebního úřadu Městského úřadu Zábřeh, sp.zn. Výst. 20178/2021/Po, ze dne 19. 7. 2021 (dále jen „společné povolení“). Za spáchaný přestupek byla žalobkyni rozhodnutím správního orgánu I. stupně uložena pokuta ve výši 150 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. K odvolání žalobkyně žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím rozhodnutí správního orgánu I. stupně částečně změnil v obsahu skutkové věty co do konkretizace popisu umístění stavby, ve zbylém rozsahu rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

II. Argumentace stran

2. Žalobkyně se domáhala zrušení napadeného i prvostupňového rozhodnutí. Předně namítala, že žalovaný nesprávně právně posoudil skutkový stav jako naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 178 odst. 2 písm. g) starého stavebního zákona, neboť vycházel z právního názoru, že se jedná o trvající přestupek ve smyslu § 2 odst. 4 písm. c) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“). Žalobkyně má za to, že tento závěr je v rozporu s gramatickým výkladem právní normy a také s judikaturou Krajského soudu v Ostravě (rozsudek č. j. 22 A 64/2019-32). K naplnění skutkové podstaty uvedeného přestupku nemůže dojít pouhým započítáním realizace stavby, nýbrž až jejím dokončením, jak vyplývá z užitého slovesa „provede“ v dokonavém vidu. Žalobkyně přitom zdůraznila, že předmětná stavba nebyla ke dni vydání napadeného rozhodnutí dokončena, jak vyplývá i ze samotných skutkových zjištění správních orgánů (str. 4 prvostupňového rozhodnutí a str. 7 napadeného rozhodnutí). Výklad žalovaného rozšiřuje skutkovou podstatu přestupku v neprospěch žalobkyně, což je v rozporu se zásadou *in dubio pro reo*. Starý stavební zákon přitom rozlišuje ukončený děj (stavba je provedena) a neukončený děj (prováděna) ve smyslu zahájení provádění stavby, která dosud není provedena, jak vyplývá např. z § 129 odst. 1 písm. b) starého stavebního zákona. Dotčená skutková podstata pak nepostihuje jednání spočívající v provádění stavby v rozporu se společným povolením, nýbrž v provedení takové stavby.
3. Žalobkyně dále namítala, že řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, trpí podstatnou vadou, jež měla vliv na jeho zákonnost, neboť správní orgány při svých skutkových zjištěních hodnotily důkazy získané nezákonným způsobem. Konkrétně se jedná o protokol z ohledání místa ze dne 19. 4. 2023, provedeného prvostupňovým správním orgánem na pozemku žalobkyně i přesto, že žalobkyně aktivně a včas odepřela účast na tomto ohledání s odkazem na § 54 odst. 1 a 2 a § 55 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a ústavněprávní zásadu zákazu sebeobviňování. Nadto usnesení ze dne 30. 3. 2023 neobsahovalo poučení podle § 54 odst. 2 správního řádu. Správní orgán I. stupně ohledání provedl bez součinnosti žalobkyně, a to i přesto, že vstupu na místo bránilo souvislé oplocení a výstražné značení. Za této situace nemohl být prostor pro ohledání řádně přístupný bez porušení vlastnických práv nebo fyzického překonání překážek. Pokud k takovému zásahu došlo, došlo i k porušení zákona. Pokud k zásahu nedošlo, pak získaná zjištění mohla být nejvýše odhadována zvenčí, bez objektivní přesnosti. Záznam o ohledání přitom neobsahuje žádné údaje o způsobu měření ani fotodokumentaci, což potvrzuje i sám žalovaný, který v napadeném rozhodnutí na str. 8 připouští, že „lze předpokládat, že měření bylo provedeno nad nebo pod tímto oplocením, případně skrze oplocení“. Žalobkyně má za to, že skutkový stav nebyl zjištěn bez důvodných pochybností, čímž správní orgán porušil zásadu materiální pravdy (§ 3 správního řádu). Vzhledem k tomu, že na základě takto pořízených zjištění bylo znovu rozhodnuto o vině

žalobkyně, přičemž prvotní rozhodnutí bylo žalovaným zrušeno právě pro nedostatečné zjištění skutkového stavu, jedná se o vadu řízení, která měla zásadní vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

4. Další námitka žalobkyně spočívá v porušení zásady zákazu reformace in peius. V novém řízení, které následovalo po zrušení původního rozhodnutí ve věci (rozhodnutí ze dne 14. 3. 2023), došlo k výraznému navýšení uložené pokuty ze 100 000 Kč na 150 000 Kč, přestože nebyla zjištěna žádná nová skutková okolnost, která by takové zpřísnění odůvodňovala. Skutková zjištění zůstala po celé řízení nezměněná, stejně tak charakter stavby, která nebyla dokončena. Žalobkyně uvádí, že samotná změna právní kvalifikace skutku nemůže být považována za novou skutečnost, která by zakládala důvod pro zpřísnění sankce. I při respektování judikatury NSS je nutné konstatovat, že tato se vztahuje ke staré právní úpravě (zákon č. 200/1990 Sb.) a není bez dalšího přenositelná na právní úpravu novou, obsaženou v přestupkovém zákoně. Navíc i novější judikatura vyžaduje pro navýšení trestu existenci významných rozdílů v právním posouzení viny, což v projednávané věci nenastalo. Vzhledem k tomu, že novým rozhodnutím nedošlo k významné změně v právním posouzení otázky viny, a zároveň nebyly zjištěny žádné nové skutkové okolnosti, nebylo možno sankci zpřísnit.
5. Konečně žalobkyně namítala, že správní orgány při úvahách o uložení sankce nesprávně zjistily skutkový stav a dopustily se nesprávného právního posouzení věci. Žalobkyně nesouhlasila se závěrem uvedeným na str. 10 prvostupňového rozhodnutí, že k zahájení komunikace mezi stavebníkem a společností Š. p. v. s. (dále jen „ŠPVS“) došlo až po zjištění nesouladu umístění stavby se společným povolením. Tento závěr nemá oporu ve spise, neboť žalobkyně doložila, že komunikace probíhala již před zahájením výstavby, a to např. e-mailovými zprávami ze dnů 19. 1. 2022 a 4. 2. 2022, přičemž výstavba byla dle stavebního deníku zahájena až 16. 2. 2022. Žalobkyně dále namítá, že stavba byla započata v souladu se společným povolením ze dne 19. 7. 2021, avšak nemohla být dokončena z důvodu zjištění nikde neevidované a nepovolené kanalizace na pozemku žalobkyně, o jejíž existenci se dozvěděla až v průběhu výstavby. Tyto skutečnosti byly doloženy např. sdělením Městského úřadu Zábřeh ze dne 19. 6. 2023, které však nebyly ze strany správních orgánů dostatečně zohledněny. Správní orgány se těmito okolnostmi při úvaze o výši trestu nezabývaly, přestože podle § 37 a § 38 přestupkového zákona jsou okolnosti spáchání přestupku, způsob jeho spáchání, jeho závažnost a povaha přestupku relevantními kritérii pro určení výměry sankce.
6. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Dle žalovaného skutková podstata přestupku naplněna byla, jelikož je koncipována jako trvalý delikt, jímž zákonodárce postihuje i proces provádění stavby. Dále uvedl, že o nucení k sebeobviňování nelze hovořit v případě, že je o provádění důkazů nebo jiných úkonů souvisejících s řízením pořizován protokol a současně byla dotčená osoba před úkonem řádně poučena mimo jiné o právu odepřít výpověď, předložení listiny nebo strpět ohledání. Obviněná byla v tomto případě povinna strpět ohledání nemovitostí jako vlastník pozemku a stavby. Odkázal přitom na své rozhodnutí ze dne 26. 6. 2023, č. j. KUOK 64980/2023 o odvolání žalobkyně proti usnesení nařizujícímu strpění ohledání. Pokud žalobkyně nebyla s vyřízením svého odvolání proti tomuto usnesení spokojena, měla se ochrany svých práv domáhat přímo proti tomuto rozhodnutí žalovaného. K namítanému porušení zásady zákazu reformace in peius žalovaný odkázal na celou řadu rozhodnutí NSS a uvedl, že první rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo zrušeno jako celek z více důvodů. Jedním z nich byla mj. nesprávná právní

kvalifikace skutku. Správní orgán I. stupně následně doplnil dokazování (ohledání na místě dne 19. 4. 2023), změnil právní kvalifikaci (tím se změnila i horní hranice výše pokuty) a uložil sankci vyšší než v předchozím prvostupňovém rozhodnutí. Zákaz změny v neprospěch pak nebrání uložit přísnější sankci, jestliže bylo původní rozhodnutí v odvolacím řízení jako celek zrušeno a v novém řízení byla posouzena otázka viny i trestu v plném rozsahu. Žalobkyně se tak nemůže opírat po celé řízení o přestupku o původně vyměřenou pokutu za každých okolností jako o jakési závazné východisko pro stanovení konečné pokuty. K poslední námitce žalobkyně se pak žalovaný vyjádřil tak, že existence kanalizace musela být žalobkyni známa již v době provádění výkopu. Ve chvíli, kdy žalobkyně zjistila existenci nikde neevidované kanalizace, měla zastavit stavební práce a požádat o povolení změny stavby před jejím dokončením nebo tuto situaci řešit jiným způsobem než tím, že posunula stavbu do vodícího pásu pro nevidomé, tj. doprostřed chodníku v těsné blízkosti přechodu před komunikaci. Tvrzení žalobkyně, že neměla jinou možnost než posunout stavbu do chodníku, označil žalovaný za alibistické.

III. Posouzení věci krajským soudem

7. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu dle podané žaloby a v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). V souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl soud ve věci bez jednání.
8. Jakkoliv žalobkyně nejprve obecně namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů napadeného rozhodnutí, tuto námitku nijak neodůvodnila. Pro absenci jakýchkoliv konkretizujících tvrzení soud uvedenou námitku nepovažoval za řádný žalobní bod, pročez se jí nezabýval.
K výkladu pojmu „provede“ stavbu ve smyslu § 178 odst. 2 písm. g) starého stavebního zákona
9. Podle § 178 odst. 2 písm. g) starého stavebního zákona *fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako stavebník dopustí přestupku tím, že provede stavbu v rozporu se stavebním povolením nebo společným povolením (...).*
10. Podstatou první námítky žalobkyně je nesouhlas se závěrem správních orgánů, že v daném případě došlo k provedení stavby „C. – Z. – Reklamní pylon“ v rozporu se společným povolením ze dne 19. 7. 2021. Žalobkyně tvrdí, že pouze započala se stavebními pracemi a předmětná stavba nebyla ke dni vydání napadeného rozhodnutí dokončena, pročez nemohlo dojít k naplnění citované skutkové podstaty.
11. Předně třeba zdůraznit, že žalobkyně nenamítala samotný rozpor předmětné stavby se společným povolením ze dne 19. 7. 2021, ale pouze výklad uvedeného pojmu „provedení“ stavby. Co se týče objektivní stránky projednávaného přestupku dle § 178 odst. 2 písm. g) starého stavebního zákona, jedná se o ohrožovací delikt, k jehož spáchání již postačuje, aby nastal ohrožovací následek, pro jehož vznik není podstatné, jestli jednáním pachatele skutečně došlo k zásahu do práv či právem chráněných zájmů, neboť postačí, dojde-li alespoň k jejich ohrožení (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2020, sp. zn. 46 A 131/2017-42).
12. Je třeba také uvést, že v minulosti, tj. do 31. 12. 2012, než nabyl účinnosti zákon č. 350/2012 Sb. (novela starého stavebního zákona účinná od 1. 1. 2013), byla trvalost některých deliktů vyjádřena v jejich jednotlivých skutkových podstatách nedokonavým slovesným videm

„provádí“ stavbu, oproti dnešnímu dokonavému slovesnému vidu „provede“ stavbu. Zatímco tedy podle právní úpravy účinné do 31.12.2012 došlo k naplnění skutkové podstaty již v okamžiku, kdy pachatel započal s nepovolenou stavební činností, a jeho protiprávní jednání trvalo do doby, než v protiprávní stavební činnosti ustal, dle právní úpravy účinné od 1.1.2013 je tomu jazykově naopak. Užití dokonavého vidu „provedení stavby“ namísto nedokonavého vidu „provádění stavby“ vypovídá o tom, že k naplnění skutkové podstaty nadále nemá docházet ranými fázemi stavební činnosti (viz PRÁŠKOVÁ, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 212).

13. Jedním z obligatorních znaků skutkové podstaty správního deliktu pak je následek v podobě zhotovení stavby. Dokud následek nenastal, nemůže být naplněna skutková podstata správního deliktu. O tom, že si je zákonodárce vědom obsahového rozdílu mezi prováděním a provedením stavby a že mezi nimi rozlišuje, svědčí též žalobkyní namítané ustanovení § 129 starého stavebního zákona. Toto ustanovení umožňovalo a umožňuje, aby stavební úřad nařídil vlastníku stavby „prováděné nebo provedené“ bez příslušného povolení odstranění stavby a aby též nepovolenou stavbu dodatečně povolil za předpokladu, že není „prováděna či provedena“ na pozemku, kde to zvláštní předpis zakazuje nebo omezuje. Že zákonodárce mezi oběma pojmy rozlišuje, je však patrné i z jiných ustanovení stavebního zákona, příkladem lze poukázat na § 109 (účastníci stavebního řízení), § 118 (změna stavby před jejím dokončením) a další. Pokud tedy zákonodárce s účinností od 1.1.2013 zpřesnil skutkové podstaty přestupků a správních deliktů týkající se nepovolených staveb tak, že k jejich naplnění dojde provedením stavby či její změny, pak je třeba vycházet z toho, že ke spáchání správního deliktu nadále nedochází samotným zahájením stavební činnosti a následnými pokračujícími stavebními pracemi, ale až završením stavební činnosti. Provedením je přitom třeba rozumět dokončení stavby či její změny do takové podoby, že je možné ji bezpečně užívat ke sledovanému účelu. Nemusí to tedy nutně znamenat, že již žádná stavební činnost neprobíhá a že stavba zcela odpovídá projektové dokumentaci (ta ostatně nemusí být vůbec zpracována). Zda byla stavba provedena, je nutno posuzovat s ohledem na to, zda je v obecném slova smyslu užitelná (funkční). Jiný výklad by totiž umožňoval, aby se stavebník vyhýbal deliktní odpovědnosti tím, že by stavbu úmyslně nezrealizoval do výsledné podoby předvídané projektovou dokumentací, nebo aby při neexistenci projektové dokumentace tvrdil, že stavba ještě neodpovídá jeho představě, což by bylo nežádoucí a ani by to neodpovídalo smyslu zákona (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2020, č. j. 45 A 124/2017-30, body 24-26).
14. Povahou následku dotčené skutkové podstaty se zabýval i NSS v rozsudku ze dne 9. 1. 2020, č. j. 8 As 219/2017-66, bod 46, ve kterém dospěl k závěru, že „*následkem, jakožto znakem objektivní stránky skutkové podstaty, se obecně rozumí porušení nebo ohrožení hodnot, které jsou objektem správního deliktu. V případě správního deliktu dle § 180 odst. 2 písm. g) stavebního zákona [“právnícká nebo podnikající fyzická osoba se jako stavebník dopustí správního deliktu tím, že provede stavbu nebo její změnu v rozporu se stavebním povolením (...)] je proto následkem porušení zájmu společnosti na podrobení stavebního záměru (či jeho změny) před jeho vlastním započatím kontrole odborného správního úřadu, jenž zajišťuje soulad plánované stavby s veřejným zájmem. Je totiž zájmem společnosti, aby zejména veškerá stavební činnost, jejíž neodborné a nekontrolovatelné provedení by mohlo ohrozit nebo případně i porušit ty zájmy, na jejichž ochraně má společnost bezprostřední zájem, byla prováděna v souladu s územně plánovací dokumentací, obecnými požadavky na stavby, požadavky dotčených orgánů, jakož s respektem k právům dalších subjektů*“. Jakkoliv citované rozhodnutí NSS posuzovalo správní delikt dle § 180 odst. 2 písm. g) starého stavebního zákona ve znění účinném do 30. 6. 2017, je zřejmé,

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

že se co do povahy jednání jednalo o totožnou skutkovou podstatu ve vztahu k posuzovanému § 178 odst. 2 písm. g) téhož zákona. Se všemi uvedenými judikaturními závěry se krajský soud zcela ztotožňuje.

15. S žalobkyní lze proto po výše provedeném výkladu souhlasit potud, že starý stavební zákon v rozhodném znění rozlišuje provedení a provádění staveb a že dotčená skutková podstata v důsledku užití dokonavého tvaru slovesa „provede“ skutečně nedopadá na samotné zahájení provádění stavby a rané fáze stavební činnosti (ve smyslu přípravných, výkopových prací atd.). Avšak užití sloveso „provede“ rozhodně nelze chápat jen jako hotový, již ukončený děj. Pokud bychom dotčený přestupek omezili pouze na fázi dokončení stavby, mohli bychom dospět k závěru, že například výstavba základů bez povolení není přestupkem, což je zjevně v rozporu s účelem zákona i ochranou veřejného zájmu dle posledně citovaného rozsudku NSS. Přestupek podle § 178 odst. 2 písm. g) má charakter ohrožujícího deliktu, který není nutně podmíněn vznikem škody, jeho podstata spočívá právě v tom, že stavba vzniká (být i jen částečně) v rozporu s právními předpisy, resp. se stavebním povolením.
16. Výraz „provede“ tedy dle názoru soudu nelze v posuzované věci vykládat tak, že stavebník stavbu již dokončil a teprve tehdy spáchal přestupek. V tomto smyslu by se úkony stavebníka, které již provedl bez povolení nebo v rozporu s ním, ale kterými by k dokončení stavby nedošlo, ani nemusely *ad absurdum* jevit jako protiprávní. Tomu však zjevně neodpovídá smysl ani účel ochrany veřejného zájmu a fakt, že přestupek tohoto typu je povahově ohrožujícím, nikoliv bezezbytku vždy poruchovým deliktem.
17. Jak poukazuje i odborná literatura, pokud by navíc zákonodárce chtěl učinit takto radikální změnu, tedy od 1.1.2013 postihovat na jedné straně nepovolené, ale zároveň pouze provedené, tedy dokončené stavby, jistě by se o tom zmínil nejen v důvodové zprávě k předmětné novele, ale i samotnou skutkovou podstatu by zřejmě jinak, vhodněji naformuloval. Předmětná skutková podstata však byla i v předchozích zněních zákona koncipována jako trvající delikt, jímž zákonodárce postihuje i proces provádění stavby, sestávající se z mnoha dílčích úkonů, nikoliv pouze provedení, tj. dokončení stavby. Výraz „provede“, který aktuálně platná právní úprava používá, proto zahrnuje jak vyvolání protiprávního stavu v podobě započetí provádění stavby bez stavebního povolení (s tím, že je však třeba hodnotit rozsah dosud provedených prací), tak udržování protiprávního stavu v podobě jejího provedení, resp. dokončení. Ve vztahu k povaze spáchaného přestupku, coby trvajícího deliktu, je nutno také konstatovat, že ani dokončením stavby není protiprávní stav ukončen, neboť protiprávní stav není ukončen, stavba reálně existuje a existuje v rozporu se stavebním povolením. Obdobně jako u záboru veřejného prostranství protiprávní stav trvá vždy až do doby, než je zábor odstraněn anebo případně zlegalizován. (VÁVROVÁ, E., DOLEŽALOVÁ, V., KNECHT, M., a kol. *Stavební zákon: Praktický komentář*. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO183_p12006CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.).
18. V projednávané věci přitom nelze přisvědčit žalobkyni, že by se předmětná stavba nacházela pouze v režimu započetí realizace stavby, z obsahu správního spisu nelze učinit ani závěr, že by se jednalo o nějakou fázi rozpracovanosti stavebního záměru. Jak vyplývá ze správního spisu, konkrétně ze stavebního deníku „S. Z. – pylón“, stavební práce započaly nejpozději dne 16. 2. 2022 (vytyčení kanalizace) a následně pokračovaly rozebráním dlažby pro pilotáž, výkopem základu pro reklamní poutač, výkopem přípojky NN, montáží armatury a jejího vsazení, zalití základu betonem, montáží základní ocelové kontrakce,

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

elektroinstalací, založením bannerů na lightboxy, obložení pylonu ACP obkladem, instalací světelného pásu, a konečně zkouškou funkčnosti pylonu. Poslední zápis ve stavebním deníku ze dne 15. 4. 2022 uvádí, že bylo provedeno zadláždění kolem pylonu a předělání signálního pásu pro slabozraké dle zadání. Také z protokolu o ústním jednání spojeném s místním šetřením ze dne 20. 4. 2022, č. j. MUZB/19778/2022/SVU, vyplývá, že reklamní pylon na předmětném místě stál již nejpozději k tomuto datu. Následné fotografie ze dne 9. 5. 2022 a protokol z ohledání na místě ze dne 19. 4. 2023 pak potvrzují, že stavba reklamního pylonu stojí na stále stejném místě jako v době kontrolní prohlídky konané dne 20. 4. 2022.

19. Z výše uvedeného je tak zcela zřejmé, že předmětná stavba pylonu je provedena do té míry, že je připravena k užívání. Naplňuje tedy účel toho, k čemu byla stavěna, pakliže byla již provedena dokonce i zkouška funkčnosti pylonu. Z toho lze usuzovat na závěr, že posuzovaná stavba již byla fakticky dokončena. Uvedený závěr podporuje také obsah protokolu o ústním jednání a místním šetření ze dne 20. 4. 2022, kde se uvádí, že „stavba reklamního pylonu je postavena v rozporu se stavebním povolením, stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby a stavebník na místě deklaruje, že se pokusí o získání přeložky kanalizační sítě, která brání původnímu místu umístění pylonu a současně žádá o šedesátidenní lhůtu strpění stavby na nesprávním umístění“. Námitka žalobkyně stran nedokončení stavby je tedy zcela nedůvodná. Optikou výše uvedených závěrů tak je nutno konstatovat, že žalobkyně naplnila dotčenou skutkovou podstatu, jelikož provedla stavbu pylonu v rozporu se společným povolením.
20. Na uvedeném závěru nemůže ničeho změnit ani odkaz na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 8. 2020, č. j. 22 A 64/2019-32. Rovněž tento rozsudek se zabýval shodně vymezením pojmu „provede“ stavbu, přičemž dospěl k závěru, že se v daném případě o trvající delikt nejedná. Krajský soud není uvedeným právním názorem vázán a na základě výše uvedené argumentace s ním nesouhlasí. Pro posouzení věci však uvedená otázka není rozhodná. Rozhodným totiž zůstává, že v nyní projednávaném případě stavba fakticky již provedena byla, jak vyplývá z obsahu stavebního deníku uvedeného výše, a absence spuštění do provozu či formálního podkladu na tento závěr nemá vliv. Polemika o tom, zda se skutečně jedná o delikt trvající či nikoliv je proto z uvedeného důvodu nadbytečná, jelikož jakýkoliv její závěr není způsobit zpochybnit, že k provedení stavby (ve smyslu připravenosti sloužit svému účelu), a tedy k naplnění dané skutkové podstaty již došlo.
21. V tomto ohledu je mimoběžná i argumentace žalobkyně stran rozšiřování posuzované skutkové podstaty a pojmu „provede“ v rozporu se zásadou *in dubio pro reo*. Žalobkyně pravděpodobně měla na mysli zásadu *in dubio pro libertate* (rovněž *in dubio mitius*), již je nutno aplikovat v případě existence dvou konkurujících výkladů veřejnoprávní normy, přičemž jeden z nich je pro adresáta příznivější (např. rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 Afs 28/2014-40, bod 44). O takovou situaci se však v nyní posuzované věci nejedná, neboť, jak soud obsáhlým výkladem vysvětlil výše, správní orgány nevolily mezi dvěma konkurujícími výklady, nýbrž zvolily správný výklad. K žádnému rozšiřování skutkové podstaty z jejich strany nedošlo.

Protokol z ohledání místa ze dne 19. 4. 2023

22. Další námitkou žalobkyně brojí proti ohledání na místě, které bylo provedeno dne 19. 4. 2023, i přes její odepření s odkazem na § 54 odst. 1 a 2 a § 55 odst. 4 správního řádu.
23. Podle § 54 odst. 1 správního řádu *vlastník nebo uživatel věci nebo ten, kdo má věc u sebe, je povinen předložit ji správnímu orgánu nebo strpět ohledání věci na místě. (...)*

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

24. Podle § 54 odst. 2 správního řádu *ohledání nelze provést nebo může být osobou uvedenou v odstavci 1 odepřeno z důvodů, pro které nesmí být svědek vyslechnut nebo pro které je svědek oprávněn výpověď odepřít (§ 55 odst. 2 až 4).*
25. V první řadě soud ve vztahu k části námitky o absenci poučení v usnesení o povinnosti strpět ohledání uvádí, že žalobkyně netvrdila, jakým způsobem se jí tato skutečnost dotkla na právech. Za situace, kdy žalobkyně i přes absenci poučení využila svého práva (o němž měla být poučena) odepřít strpění ohledání, o čemž bylo následně žalovaným samostatně rozhodováno, krajskému soudu zásah do práv žalobkyně není zřejmý. Byť dotčené usnesení mělo poučení podle § 54 odst. 2 správního řádu obsahovat, za dané situace nelze hovořit o tom, že by se jednalo o vadu s vlivem na zákonnost napadeného rozhodnutí.
26. K podstatě námitky směřující proti samotnému provedení ohledání i přes odepření jeho strpění ve vztahu k namítanému zákazu sebeobviňování lze odkázat na závěry nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 11. 10. 2007, sp. zn. III. ÚS 528/06, na které odkazoval žalovaný ve svém rozhodnutí o odvolání žalobkyně proti usnesení správního orgánu I. stupně, kterým byla uložena povinnost strpět ohledání na místě samém. Ačkoliv se v dané věci zabýval Ústavní soud otázkou účasti obviněného na rekognici ve vztahu k zákazu sebeobviňování, jsou tyto závěry zcela aplikovatelné i na povinnost obviněného strpět ohledání na místě, neboť oba instituty mají podobný charakter, a to pasivní účast na procesním úkonu. Ústavní soud v citovaném nálezu shrnul, že obviněný je povinen strpět úkony, které směřují k zajištění důkazů, včetně rekognice. Tato povinnost neporušuje právo nevypovídat ani zákaz sebeobviňování, protože se nejedná o aktivní spolupráci obviněného na vlastním obvinění, ale o pasivní účast na procesním úkonu. Povinnost obviněného strpět ohledání na místě je tak v souladu s ústavními právy a zásadou spravedlivého procesu. Žalobkyně tak nemohla odepřít ohledání na místě z důvodů uvedených v § 54 odst. 2 správního řádu (srov. také rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 20. 5. 2019, č. j. 9 A 3/2016-83 bod 19, či ze dne 21. 9. 2016, č. j. 5 A 130/2012-117).
27. Na uvedené závěry navázala i judikatura správních soudů. Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 21. 9. 2016, č. j. 5 A 130/2012-117 dovodil, že „[o]soba, které hrozí nebezpečí stíhání za správní delikt, má jistě právo (zaručené nejen správním řádem, ale též na ústavní a mezinárodní úrovni) odepřít aktivní součinnost, aby se vyhnula obviňování sebe samé; svým rozhodnutím ovšem nemůže zakazovat správnímu orgánu vyšetřování případného správního deliktu, nota bene na veřejně přístupném místě, jakým les bezesporu je (viz § 19 odst. 1 lesního zákona). Žalobce jistě neměl povinnost účastnit se provedení důkazu, vypovídat či jinak usnadňovat práci správnímu orgánu, ovšem zpětně se na tomto podkladě nemůže s úspěchem domáhat nezákonnosti provedeného důkazu.“
28. S odkazem na uvedené závěry, s nimiž se krajský soud ztotožňuje, tak nutno konstatovat, že provedení ohledání na místě nebylo v rozporu se zákazem sebeobviňování, protože nebylo nezákonné. Žalobkyně byla povinna toliko pasivně strpět provedení ohledání, žádná aktivní součinnost na ní nebyla vynucována. I v tomto případě se navíc jedná o stavbu na veřejném místě, protože žalobkyně nemohla správnímu orgánu I. stupně bránit ve zjišťování skutkového stavu, jak mu bylo žalovaným uloženo. V provedení ohledání i přes odepření žalobkyně tak krajský soud pochybení správních orgánů neshledal.
29. Aktivní součinnost nebyla nutná ani ve vztahu ke zpřístupnění stavby, jak žalobkyně tvrdí. Důvodem konání ohledání bylo zjištění přesného umístění stavby za účelem konkretizace rozporu se společným povolením. Umístění 11,5 m vysokého pylonu je bez pochyby dost

dobře zjištělné i z určité odstupové vzdálenosti. Tím spíše za situace, kdy, jak soud ověřil ze správního spisu, z podrobného náčrtku umístění, který je přílohou protokolu o ohledání, vyplývá, že pylon byl ve skutečnosti osazen v ose pod skoro kolmým úhlem k projektované ose umístění, a to ve vzdálenosti 2,8 m. Nejedná se tedy o žádné drobné niance ve vztahu k porušení společného povolení. Přílohou protokolu o ohledání je kromě náčrtku situované stavby i fotodokumentace, ze které je nadto zřejmé, že k přesnému zaměření mohlo nepochybně dojít i bez fyzického překonání zábran, které byly tvořeny provizorním plotem s průsvitnou zelenou tkaninou. Z přiložené fotodokumentace navíc nevyplývá žádný náznak poškození oplocení. Možná porušení vlastnických práv žalobkyně tak zůstávají v ryze hypotetické rovině, nadto jsou pro posouzení v této věci irelevantní. Podstatným pak zůstává, že v dnešní době za existence různých možností měření vzdálenosti (klasický metr, laserové měřiče atd.) krajský soud nemá důvod pochybovat o tom, že provedení měření i přes existenci uvedeného oplocení bylo možné bez problémů provést a nemá důvod pochybovat ani o přesnosti provedeného měření. Tím spíše za situace, kdy žalobkyně naměřené hodnoty nerozporovala a soudu žádné konkurující hodnoty jiného měření nepřinesla. Chybějící údaj o zvolené metodě měření pak vzhledem k uvedenému není vadou usnesení o ohledání.

K porušení zásady zákazu reformace in peius

30. Krajský soud nesouhlasí s žalobkyní ani v námitce, že by novým rozhodnutím nedošlo k významné změně v právním posouzení otázky viny a nebyly zjištěny žádné nové skutkové okolnosti, protože nemohlo dojít k zpřísnění uložené sankce.
31. V rozsudku ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 Afs 169/2016-42, NSS podrobně vyložil zásadu zákazu *reformatio in peius* (zákaz změny k horšímu) v oblasti správního trestání. Konstatoval přitom, že tento zákaz se uplatní pouze v rámci odvolacího řízení (konkrétně podle § 82 tehdy účinného zákona o přestupcích č. 200/1990 Sb. nelze v odvolacím řízení změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného). Nicméně pokud je rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušeno v celém rozsahu a správní orgán vede nové řízení, ve kterém opětovně posuzuje jak otázku viny, tak i trestu, může uložit i přísnější sankci. Důležité je, že správní orgán musí v novém řízení skutečně přehodnotit všechny rozhodné skutečnosti. Nesmí se jednat jen o formální zrušení výroku o vině, které fakticky jen otevře prostor pro zvýšení sankce bez nového skutkového zhodnocení. NSS také upozornil, že na rozdíl od trestního řízení není ve správním řízení zaručen ústavní zákaz změny v neprospěch, a proto záleží na konkrétní zákonné úpravě. Zásada zákazu *reformatio in peius* tak nebrání přísnější sankci, pokud dojde ke zrušení celého rozhodnutí a věc je nově projednána v plném rozsahu se zachováním práv účastníka řízení.
32. Předně krajský soud nepřisvědčil žalobkyni v tvrzení, že by judikatura NSS vztahující se ke staré právní úpravě zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve vztahu k předmětné zásadě v § 82, nebyla přenositelná na novou právní úpravu v přestupkovém zákoně. NSS i ve svých novějších rozhodnutích přijal závěry své původní judikatury v poměrech (nového) § 98 odst. 2 přestupkového zákona, kde je vyjádřena zásada zákazu reformace in peius (např. rozsudky NSS ze dne 27. 4. 2023, č. j. 2 As 212/2022-28, bod 15, a ze dne 1. 2. 2024, č. j. 9 As 236/2023-41, bod 36). Nadto žalobkyně na jednu stranu tvrdí, že judikatura NSS k předchozí právní úpravě přestupků není aplikovatelná ve vztahu k novému přestupkovému zákonu, současně se ale dovolává její aplikace.

33. Jak dále vyplývá z rozsudku NSS ze dne 20. 9. 2017, č. j. 10 As 124/2016-50, na které odkazuje sama žalobkyně, zásada zákazu reformace *in peius* ve správním řízení není totožná s jejím uplatněním v trestním řízení. Nicméně i ve správním právu trestním platí, že pokud odvolací orgán zruší rozhodnutí pouze s cílem zvýšit sankci, aniž by přehodnotil otázku viny nebo doplnil dokazování, jedná se o obcházení zákazu změny v neprospěch. NSS zdůraznil, že zákaz nelze vykládat formálně a nelze jej obejít zrušením všech výroků jen na oko, účastník musí mít skutečný prostor znovu se bránit, jinak je zásada porušena. Uvedl dále, že *„to ovšem neznamená, že jakékoliv rozhodnutí správního orgánu prvního stupně fixuje navždy maximální možnou výši sankce. Jak je uvedeno výše, pokud je prvostupňové správní rozhodnutí zrušeno v odvolacím (rozkladovém) řízení pro vady řízení a rozpor s právními předpisy, nemůže ani teoreticky zakládat legitimní očekávání účastníka, že by z něj bylo možné v dalším řízení vycházet. O původně vyměřenou pokutu se nelze pro celé budoucí správní řízení opírat za každých okolností jako o jakési závazné východisko pro stanovení konečné pokuty (srov. již citovaný rozsudek NSS ze dne 1. 3. 2017, čj. 6 Afs 169/2016-48, a rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2017, čj. 6 As 261/2016-25). Právě toto rozlišení je výsledkem specifik správního práva trestního oproti právu trestnímu. Také v žalobkyní citovaném rozsudku ze dne 25. 2. 2009, č. j. 8 As 5/2009-80, NSS zdůraznil, že zásada zákazu reformatio *in peius* se vztahuje výlučně na sankci, nikoliv na právní kvalifikaci skutku.*
34. Celý průběh řízení zrekapituloval žalovaný na str. 3-4 napadeného rozhodnutí. V poměrech citovaných judikатурních závěrů, s nimiž se krajský soud ztotožňuje, pak soud uvádí, že prvním rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 14. 12. 2022 byla žalobkyně shledána vinnou z přestupku dle § 178 odst. 2 písm. b) starého stavebního zákona a byla jí uložena pokuta 100 000 Kč. Žalobkyně podala odvolání, na jehož základě žalovaný uvedené rozhodnutí v celém rozsahu zrušil a věc vrátil k novému projednání. Mezi důvody zrušení prvního rozhodnutí přitom patřila nepřezkoumatelnost závěru o uložení sankci, a zejména nedostatečná skutková zjištění ve vztahu k umístění stavby (konkrétní rozpor umístění stavby se společným povolením) a nesprávná právní kvalifikace skutku. Správní orgán I. stupně poté změnil právní kvalifikaci přestupku, učinil ohledání na místě (proti němuž se žalobkyně bránila), následně informoval žalobkyni o upřesnění popisu skutku a umožnil jí seznámit se s podklady řízení, čehož žalobkyně využila dne 18. 7. 2023. Dne 23. 7. 2023 se vyjádřila k podkladům a dne 7. 8. 2023 bylo vydáno nové rozhodnutí, kterým byla uznána vinnou z posuzovaného přestupku podle § 178 odst. 2 písm. g) starého stavebního zákona a byla jí uložena výše uvedená pokuta 150 000 Kč.
35. Zákaz změny v neprospěch tak nebránil správnímu orgánu I. stupně uložit přísnější sankci, jestliže bylo jeho původní rozhodnutí v odvolacím řízení jako celek zrušeno a správní orgán I. stupně provedl nové řízení včetně nového dokazování, v rámci kterého žalobkyně mohla uplatňovat (a uplatňovala) svá procesní práva, a na jeho základě posoudil otázku viny i trestu v plném rozsahu znovu po změně právní kvalifikace skutku. Žalobkyni přitom nebylo nikterak upřeno právo napadnout novou výši správního trestu (stejně jako celé rozhodnutí) odvoláním, což také učinila (srov. JEMELKA, L. § 98 [Řízení u odvolacího správního orgánu]. In: JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 816, č. 13.) Její práva tak nebyla nijak porušena.
36. Žalobkyně namítala, že správní orgán I. stupně nezjistil žádné významné rozdíly v otázce viny, jež by odůvodnily uložení vyšší sankce, přičemž takovou okolností nemůže být ani samotná změna právní kvalifikace. S tímto názorem však krajský soud nesouhlasí.

37. Za přestupek dle § 178 odst. 2 písm. b) starého stavebního zákona lze uložit pokutu do 200 000 Kč, zatímco za přestupek dle § 178 odst. 2 písm. g) až do 500 000 Kč. Již jen z uvedeného rozdílu horních hranic sazby pokuty je zřejmé, že přestupek dle § 178 odst. 2 písm. g) starého stavebního zákona představuje závažnější jednání s vyšší společenskou škodlivostí. Zatímco v původním (zrušeném) rozhodnutí správní orgán I. stupně pokutu ve výši 100 000 Kč odůvodnil polovinou zákonné sazby, v potvrzeném rozhodnutí pokutu ve výši 150 000 Kč podrobně odůvodnil na str. 9 – 10 s tím, že uložil pokutu pod hranicí třetiny sazby tak, aby byla přiměřená, nikoliv likvidační, ale citelná. Správní orgán I. stupně vyhodnotil společenskou škodlivost jednání žalobkyně v novém řízení jako velmi vysokou, její jednání označil za svévoli, neboť v jeho důsledku vznikla stavba pylonu na nesprávném místě, v ose přechodu pro chodce a vodicího pruhu pro slabozraké a nevidomé na velmi frekventovaném místě, přičemž až na podkladě ohledání na místě bylo zjištěno, že vodicí pruh pro nevidomé byl žalobkyní svévolně předlážděn a posunut o 1,2 m. Tato skutečnost je velmi dobře patrna z fotodokumentace pořízené při ohledání na místě dne 19. 4. 2023. Ve shodě se správními orgány tak má na základě právě uvedeného rovněž soud za to, že kromě již uvedeného navíc i co do otázky viny byly zjištěny nové skutečnosti odůvodňující uložení vyšší výměry pokuty. Na tomto místě se krajský soud nemůže ubránit poznámce o tom, že zcela souhlasí se správním orgánem I. stupně, který jednání žalobkyně označil za vysoce společensky nebezpečnou svévoli. Umístění pylonu přímo do vodicího pruhu pro slabozraké a nevidomé a jeho svévolné předláždění a posunutí o více než metr, vyplývající z pořízené fotodokumentace, nelze hodnotit mírněji.

Nesprávně určená výměra sankce

38. Žalobkyně se domnívá, že správní orgány při ukládání pokuty nezohlednily skutečnost, že stavba byla původně zahájena v souladu se společným povolením a teprve až následně, když po zahájení výkopových prací byla zjištěna existence neevidované kanalizace, došlo ke změně umístění stavby. Žalobkyně se fakticky odvolává na to, že dokončit stavbu v souladu se společným povolením nebylo možné. Zavinění žalobkyně je však správními orgány správně spatřováno v následném jednání, tedy že při zjištění existence nikde neevidované kanalizace na místě schváleném pro stavební záměr nezastavila stavební práce a nepožádala např. o povolení změny stavby před jejím dokončením, ale sama pokračovala ve stavebních pracích, a to tak, že posunula stavbu do vodicího pásu pro nevidomé, tedy v rozporu se stavebním povolením. Jak bylo navíc uvedeno výše, žalobkyně celou stavbu i fakticky dokončila. Žalobkyně tak jednala na vlastní odpovědnost a teprve následně se dožaduje dodatečného povolení stavby.
39. Poukaz žalobkyně na komunikaci se společností ŠPVS před zahájením výstavby na uvedeném závěru nemůže ničeho změnit. Pakliže žalobkyně během výkopových prací narazila na neevidovanou kanalizaci, nevyvinula žádnou aktivitu k tomu, aby právě také ŠPVS informovala a dotázala se na další postup. Ostatně, jak soud ověřil ze správního spisu, i ze samotného stanoviska ŠPVS ze dne 27. 4. 2021 se podává povinnost kontaktovat vedoucího provozu Zábřeh nejen před zahájením stavebních prací, ale také před záhozem. Skutečnost, že žalobkyně až následně přípisem ze dne 4. 5. 2022 informovala ŠPVS o svých zjištěních ve vztahu k neevidované kanalizaci, pak nemůže žalobkyni vyvinít z posuzovaného jednání, neboť stavba již byla fakticky provedena na jiném místě, v rozporu se společným souhlasem.
40. Jakkoliv se pak v případě tvrzení v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí na str. 10, že „stavba byla nejdříve realizována, a až po zjištění stavebního úřadu o špatném umístění stavby

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

obviněná začala komunikovat se ŠPVŠ přípisem ze dne 4. 5. 2022 a požádala o dodatečné povolení stavby“ jedná o ne zcela přesné vyjádření, je z odůvodnění rozhodnutí zřejmé, že žalobkyni uvedená skutečnost nebyla přičtena k tíži. Správní orgány neshledaly žádnou přítěžující okolnost, která by odůvodňovala další zvýšení sankce.

41. Ukládání pokuty za správní delikt a stanovení její výše je otázkou volné správní úvahy, do které soud až na výjimky obecně nemůže zasahovat. Správní orgány se v nyní projednávaném případě přitom zabývaly všemi okolnostmi spáchání přestupku, tak jak jim ukládá § 37 a § 38 přestupkového zákona a jejich úvahy obsažené na str. 9-10 rozhodnutí I. stupně a na str. 9 napadeného rozhodnutí krajský soud shledal jako zcela přiléhavé, logické, řádně odůvodněné a nijak nevybočující z mezí správního uvážení. Skutečnost, že správní orgány nevyhodnotily zahájení stavebních prací v souladu se společným povolením ve prospěch žalobkyně, není pochybením, jelikož podstata postihovaného přestupku leží v následném jednání žalobkyně, jak již bylo soudem vysvětleno.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

42. Jelikož neshledal krajský soud žalobní body důvodnými, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
43. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť procesně plně úspěšnému žalovanému nad rámec jeho úřední činnosti žádné náklady nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu, který o ní rozhodne.

Olomouc 29. dubna 2025

JUDr. Michal Jantoš v. r.
předseda senátu