



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Josefa Straky a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Davida Krysky, Ph.D., ve věci

žalobce: **R. U.**
bytem X
zastoupen advokátem Mgr. Jiří Weiglem
sídlem Pražská 530/21, Mělník

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

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 21. 10. 2022, č. j. 126223/2022/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 10. 2022, č. j. 126223/2022/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 16 342 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Jiřího Weigla, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Oznámením ze dne 25. 10. 2021 Městský úřad Klecany (dále jen „stavební úřad“) vyrozuměl žalobce o zahájení přestupkového řízení pro podezření ze spáchání přestupku podle § 178

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

odst. 2 písm. f) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinného do 31. 12. 2023, jehož se měl žalobce dopustit tím, že „měl provést stavbu dvou rekreačních chat na pozemku parc. č. X kat. území B. v obci Z. v chráněném území na nezastavitelném pozemku, který je součástí přírodní památky K. u V. u S. CZ X a v evropsky významné lokalitě NRBC X“.

2. V protokolu o projednání přestupku ze dne 25. 1. 2022 stavební úřad s odkazem na § 178 odst. 2 písm. f) stavebního zákona konstatoval, že žalobce provedl v rozporu s § 108 téhož zákona stavbu dvou rekreačních chat na pozemku parc. č. X v k. ú. B. bez stavebního povolení, společného povolení, veřejnoprávní smlouvy nebo certifikátu autorizovaného inspektora, a to v chráněném území na nezastavitelném pozemku, (1) který je součástí přírodní památky K. V. u S. CZ X (evropsky významná lokalita) a nadregionálního biocentra NRBC X, (2) na který podle územně plánovací dokumentace obce Z. nelze umístit tento druh staveb, (3) který je lesní plochou v nezastavitelném území a (4) který se nachází v záplavovém území. Ke skutkovým zjištěním stavební úřad dále uvedl, že na dotčeném pozemku není a nebyla evidována žádná stavba, přičemž z dřívějšího ohledání pozemku (v době, kdy jej vlastnil právní předchůdce žalobce) najisto věděl, že již od roku 2002 (kdy došlo k ničivým povodním) nebyla na pozemku umístěna žádná stavba. Z absence dokladů plyne, že pokud byla nějaká stavba před rokem 2002 na pozemku umístěna, nebyla nikdy (ani dodatečně) povolena.
3. Dále stavební úřad v protokolu popsal události předcházející zahájení řízení o přestupku: Na základě telefonických podnětů, podle nichž na pozemku parc. č. X někdo započal práce na novostavbách dvou rekreačních chat z betonových tvárnic, vyzval dne 28. 7. 2020 stavebníka k okamžitému ukončení stavebních prací. Následně dne 25. 8. 2020 uskutečnil kontrolní prohlídku za účasti České inspekce životního prostředí, během níž zjistil dvě nepovolené stavby – rozestavěné rekreační chaty. Při místním šetření konaném dne 8. 10. 2020 pak zjistil, že žalobce ve stavební činnosti i přes výše zmíněnou výzvu pokračuje a již dokončil hrubé stavby. Dne 5. 10. 2021 proběhla další kontrolní prohlídka, jíž se žalobce neúčastnil a z níž opět vyplynulo, že žalobce ve stavbách pokračoval a obě téměř dokončil. Toto zjištění stavební úřad fotograficky zdokumentoval.
4. Dne 17. 5. 2022 stavební úřad zaslal žalobci „Vyrozumění o upřesnění skutku“, v němž uvedl, že v souvislosti se skutkem popsaným v oznámení o zahájení řízení, v němž stavební úřad spatřuje naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 178 odst. 2 písm. f) stavebního zákona, vyrozumívá žalobce „o upřesnění skutku o časové a další souvislosti“. Stavební úřad blíže popsal polohopisné údaje staveb, jejich rozměry, konstrukční materiál apod. Zopakoval také charakteristiky pozemku parc. č. X a zjištění z kontrolních prohlídek uvedená v protokolu ze dne 25. 1. 2022 (viz výše body 2 a 3). Současně také vyzval žalobce k vyjádření ke shromážděným podkladům rozhodnutí.
5. Rozhodnutím ze dne 10. 8. 2022, č. j. 7748/2022, stavební úřad shledal žalobce vinným z úmyslného spáchání přestupku podle § 178 odst. 2 písm. f) stavebního zákona, jehož se dopustil tím, že „provedl stavbu dvou novostaveb rekreačních chat – o rozměrech cca 8 m x 6,9 m, výška vč. podezdívky cca 9 m, a o rozměrech cca 5,5 m x 5,4 m, výška cca 6 m – bez stavebního povolení, společného povolení, veřejnoprávní smlouvy anebo oznámeného certifikátu autorizovaného inspektora na pozemku parc. č. X kat. území B. v obci Z., a to na pozemku který je: součástí přírodní památky K. V. u S. CZX (evropsky významná lokalita); součástí Nadregionálního biocentra NRBC X; v lokalitě NATURA 2000; v místě registrovaného

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

významného krajinného pozemku č. X V. skály; na ploše lesní; a podle platné ÚPD obce Z. v nezastavitelném území; přičemž provedení této stavby stavební úřad prověřoval dne 25. 8. 2020 v rámci provedené kontrolní prohlídky stavby, dne 8. 10. 2020 v rámci další kontrolní prohlídky stavby, při níž bylo zjištěno pokračování ve stavbě, a dne 5. 10. 2021 v rámci další kontrolní prohlídky stavby, kdy stavební úřad zjistil, že stavba byla již téměř dokončena“. Za tento přestupek stavební úřad uložil žalobci podle § 178 odst. 3 písm. a) stavebního zákona pokutu ve výši 500 000 Kč.

6. V odůvodnění stavební úřad konstatoval, že umístění a provedení staveb na pozemku parc. č. X vyžadovalo akt stavebního úřadu, který však nebyl vydán. Společenská škodlivost jednání je dána tím, že žalobce provedl stavby v území, které je hodno ochrany, a proto se zjevně jedná o protiprávní čin. Žalobce nadto pokračoval v realizaci staveb i poté, kdy mu bylo vykonatelně uloženo, aby veškeré stavební práce zastavil.
7. Stavební úřad dodal, že pro naplnění skutkové podstaty přestupku uvedené v § 178 odst. 2 písm. f) stavebního zákona postačuje nedbalostní jednání, měl však za to, že žalobce porušil zájem chráněný zákonem úmyslně, a to ve formě nepřímého úmyslu [§ 15 odst. 2 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“], neboť věděl, že k umístění staveb na dotčeném pozemku potřebuje akt stavebního úřadu podle § 108 stavebního zákona, ale tento akt nezískal a i přes jednoznačné úkony stavebního úřadu v podobě výzvy k bezodkladnému ukončení stavebních prací v realizaci staveb pokračoval.
8. K výši pokuty stavební úřad poukázal na skutečnost, že za vytčený přestupek lze uložit pokutu až do výše 2 mil. Kč. Při určení výše v nynější věci přihlédl k významu chráněného zájmu – k realizaci staveb došlo v území, které podléhá zvláštní ochraně (jednání žalobce naplnilo kvalifikovanou skutkovou podstatu). Také následek přestupku je třeba podle stavebního úřadu hodnotit jako významný a negativní, neboť na pozemku, který podléhá zvláštní ochraně došlo k realizaci dvou staveb nezanedbatelných rozměrů. Při hodnocení způsobu spáchání přestupku je třeba vzít v úvahu již zmíněné pokračování v realizaci staveb i přes výzvu k ukončení stavebních prací ze dne 28. 7. 2020 a nařízení zastavení stavebních prací rozhodnutím ze dne 8. 10. 2020. V rámci výše správního trestu je třeba zohlednit i úmyslné zavinění, které je společensky nebezpečnější.
9. Za polehčující okolnost stavební úřad považoval skutečnost, že žalobce doposud nebyl za žádný přestupek trestán, naopak za přitěžující okolnosti považoval pokračování v protiprávním jednání i přes výzvu a nařízení zastavení prací, dále také skutečnost, že přestupek byl spáchán konáním, a nikoliv opomenutím, a skutečnost, že žalobce realizoval dvě stavby v chráněném území.
10. K osobním a majetkovým poměrům žalobce nic nesdělil, nicméně z veřejně dostupných zdrojů stavební úřad zjistil, že žalobce je vlastníkem kromě dotčeného pozemku parc. č. X také bytové jednotky a podílu na společných částech budovy v k. ú. L. a obci P., a pozemků a rodinného domu v k. ú. Ď. a obci P. Již tento nemovitý majetek svědčí podle stavebního úřadu o tom, že pokuta uložená v řádu několika set tisíc korun českých nemůže být pro žalobce likvidační.
11. S ohledem na výše uvedené stavební úřad považoval pokutu ve výši 500 000 Kč za přiměřenou povaze a závažnosti přestupku jakož i konkrétním poměrům pachatele tak, aby plnila represivní i preventivní funkci.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

12. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, ve kterém uvedl obdobné námitky jako následně v žalobě.
13. Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím částečně změnil rozhodnutí stavebního úřadu tak, že do bodu I výroku vložil za slova „*je vinen tím, že*“ slova „*od července 2020 do května 2022*“ a v bodu I výroku nahradil slova „*čímž spáchal úmyslně přestupek podle ust. § 178 odst. 2 písm. f) stavebního zákona*“ slovy „*čímž spáchal úmyslně přestupky podle ustanovení § 178 odst. 2 písm. f) a podle ustanovení § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona*“ a dále v bodu II doplnil za slova „*podle ust. 178 odst. 3 písm. a)*“ slova „*a podle ust. § 178 odst. 3 písm. d)*“. Ve zbytku rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.
14. Ke změně výroku prvostupňového rozhodnutí žalovaný uvedl, že projednání přestupků zakotvených v § 178 stavebního zákona není ponecháno na vůli stavebního úřadu. Zahájením řízení o přestupku po zjištění, že žalobce provádí sporné stavby bez příslušného povolení a že nerespektuje ani zákaz jejich dalšího provádění, proto stavební úřad nepochybil. Správní spis obsahuje důkazy o tom, že se žalobce dopustil kromě přestupku podle § 178 odst. 2 písm. f) stavebního zákona také přestupku podle § 178 odst. 2 písm. j) uvedeného zákona, jehož se jako stavebník dopustí ten, kdo v rozporu s § 134 odst. 4 téhož zákona neuposlechne výzvy nebo rozhodnutí k zastavení prací na stavbě. Tato skutečnost je poznamenána např. ve vyrozumění o upřesnění skutku ze dne 17. 5. 2022 a také ve výroku i odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu. Rovněž doba spáchání skutku je ve spisu uváděna, nebyla však zmíněna ve výroku rozhodnutí stavebního úřadu, v němž nebylo uvedeno ani porušení § 134 odst. 4 stavebního zákona. Žalovaný proto tyto nedostatky napravit formou změny rozhodnutí.
15. Dále žalovaný konstatoval, že obsáhlé odvolání z větší části obsahuje názory žalobce, které se nynějšího řízení dotýkají pouze nepřímo. Stavební úřad se zabýval oznámením „udržovacích prací“ i žalobcem předloženými podklady, zjistil však, že se o udržovací práce ani stavební úpravy nejednalo, protože nebyl zachován ani jeden z prvků dlouhodobé životnosti původních staveb. Původní stavby (pravděpodobně rovněž nepovolené) byly nahrazeny stavbami novými. Řízení o odstranění staveb ani řízení o žádosti o jejich dodatečné povolení však nejsou předmětem nynějšího řízení, a proto se žalovaný částí odvolání, která se jich týkala, nezabýval. Dále konstatoval, že mu nepřísluší v tomto řízení hodnotit ani Územní plán obce Z. či vymezení přírodní rezervace.
16. Tvrzení, podle něhož žalobce čelí ze strany státní správy i samosprávy systematickému nátlaku, nemá podle žalovaného oporu v obsahu správního spisu. Zastavení řízení o dodatečném povolení nebylo projevem šikany, ale důsledkem nepředložení takových podkladů, které by umožňovaly žalobcovu žádost projednat.
17. K tvrzení, že stavební činnost byla rekonstrukcí historických staveb, žalobce nedoložil ani v souvisejících řízeních žádný důkaz. Z fotodokumentace ve spise i technické zprávy je naopak zřejmé, že stavby byly realizovány z nových materiálů bez známek jakýchkoliv historických prvků. Důkaz o historické existenci staveb se přitom nepodařilo dohledat ani za využití archivních leteckých měřických snímků v archivu www.cuzk.cz. Žalobce neměl spoléhat pouze na vlastní úsudek, ale měl se před započatím stavební činnosti obrátit na stavební úřad. Z judikatury Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) vyplývá, že „*nadzemní stavba zaniká a přestává být věcí ve smyslu práva tehdy, není-li již patrné dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží [...] stavby pro individuální rekreaci [...] zanikají vždy destrukcí obvodového zdiva pod úroveň stropu nad prvním nadzemním podlažím (obvykle při* Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

současném odstranění zdiva příček), v důsledku čehož zaniká stav poskytující obraz o dispozičním řešení původní stavby“ (rozsudek ze dne 15. 1. 2021, č. j. 8 As 94/2020-38). Obdobně podle rozsudku ze dne 28. 1. 2009, č. j. 8 As 31/2007-165, č. 2722/2012 Sb. NSS, „odstranění převážné většiny původní stavby až do základů a následnou realizaci nové stavby s využitím několika fragmentů stavby původní nelze hodnotit jako stavební úpravu“. Podklady ve spise dokládají, že sporné stavby jsou stavbami novými, přičemž ani tvrzení žalobce o zachování nějakých základů, které zůstaly v terénu patrné, tento závěr nezpochybňuje.

18. K žalobcově námitce, že měl legitimní očekávání, že správní orgány budou přistupovat vůči všem shodně, žalovaný konstatoval, že pokud jsou pro dodatečné povolení „černé stavby“ splněny zákonné podmínky, stavební úřad takové žádosti vyhová. Důkazní břemeno je přitom na „černém“ stavebníkovi. Postup správních orgánů v řízení o dodatečném povolení, otázka vynětí pozemků z lesního fondu, hranice rezervace ani obsah územního plánu však do předmětu nynějšího řízení nespádají.
19. Žalovaný nepřisvědčil ani polemice žalobce se závěrem, podle kterého stavební úřad vycházel žalobci po celou dobu vstříc. Tato polemika se z části vrací k postupu v řízení o odstranění stavby a řízení o dodatečném povolení. V rámci řízení o přestupku byl žalobce řádně poučen a v průběhu řízení měl možnost vyjádřit se k obvinění i shromážděným podkladům. Jako obviněný neměl povinnost se dostavit, což stavební úřad respektoval.
20. Žalobce důvodně nezpochybnil ani závěr o závažnosti přestupku. Nepovolenou stavební aktivitu prováděl na pozemku, který je součástí přírodní památky, v evropsky významné lokalitě, v nadregionálním biocentru, v místě registrovaného krajinného pozemku, na lesní ploše a v nezastavitelném území. V takových lokalitách existuje veřejný zájem na tom, aby se zde nestavělo vůbec nebo pouze za velmi striktně stanovených podmínek vymezených před realizací stavby. Ani tvrzení žalobce, že zlikvidoval černou skládku, zbudoval posezení pro veřejnost a že jeho záměrem bylo zvelebení dané lokality, na uvedených skutečnostech nic nemění. Tvrzení žalobce, že svými aktivitami chráněným zájmům dokonce pomohl, považoval žalovaný za účelové.
21. Existence chráněného území byla přitom nade vší pochybnost ověřena, přičemž se jedná o veřejně dostupnou informaci. Přezkoumávat správnost vymezení takového území stavebnímu úřadu ani žalovanému nepřísluší. Zaměření staveb ani rozsah záplavového území žalobce nijak konkrétně nezpochybnil.
22. Dále žalovaný nepřisvědčil argumentaci, v níž žalobce zpochybňoval závěr o úmyslném jednání a polemizoval o tom, že teorie nerozlišuje spáchání přestupku konáním a opomenutím. Žalobce si sám určil, že ke své činnosti nepotřebuje projednání se stavebním úřadem, a prokazatelně nerespektoval pravomocné rozhodnutí, kterým mu stavební úřad s okamžitou platností nařídil stavební činnost ukončit. Žalobce proto věděl, že ve stavbách nemá pokračovat. Jeho jednání lze tudíž označit za vědomé a úmyslné.
23. Žalovaný shrnul, že stavební úřad posoudil všechny subjektivní i objektivní okolnosti věci a zhodnotil všechny zjištěné skutečnosti ve prospěch i neprospěch žalobce, přičemž se nedopustil takových pochybení, která by odůvodňovala zrušení jeho rozhodnutí.
24. K námitkám týkajícím se uložené pokuty žalovaný konstatoval, že není orgánem nalézacím, ale odvolacím, a proto mu nepřísluší stanovovat výši pokut. Za přestupek podle § 178 odst. 2 písm. f) ve spojení s § 178 odst. 3 písm. a) stavebního zákona lze uložit pokutu až do výše 2 000 000 Kč a za přestupek podle § 178 odst. 2 písm. j) ve spojení § 178 odst. 3 písm. d) téhož

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

zákona pokutu až do výše 200 000 Kč. Žalobce se obou přestupků prokazatelně dopustil. Vzhledem k tomu, že byly spáchány v souběhu, přihlíží se ke skutečnosti, že bylo spácháno více přestupků a pokuta je pak stanovena v rozmezí sazby za přestupek pokutovaný přísněji. Pokuta, kterou stavební úřad uložil, byla zvolena v zákonném rozpětí, žalobce se dopustil dvou přestupků, a to podle žalovaného ovlivňuje její výši.

25. Žalobce nevyužil svého práva vyjádřit se k podkladům a zjištěním, stavební úřad tedy při určení výše pokuty vycházel z odhadu. Podrobně přitom odůvodnil, z jakých majetkových poměrů žalobce vycházel, přičemž zohlednil judikaturu správních soudů. Vyšší sazba pokuty je dána tím, že je v posuzované věci „*dán zvýšený zájem na ochraně vybraných území i všech výše uvedených aspektů*“.
26. Stanovení výše pokuty je výsledkem správního uvážení, jehož zákonnost je přezkoumatelná jen v omezeném rozsahu. Za nezákonnou lze považovat takovou sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele do té míry, že je způsobilá sama o sobě přivodit platební neschopnost nebo je zde reálné riziko, že se pachatel nebo jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) dostanou v důsledku uložené pokuty do existenčních potíží. Pravomoci správních orgánů ke zjišťování osobních a majetkových poměrů přestupce jsou přitom omezené, a proto záleží především na přestupci, zda poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech, které věrohodným způsobem doloží. Pokud tak neučiní, je správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z průběhu řízení a které si může zjistit bez součinnosti s přestupcem (viz rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2020, č. j. 4 Ads 124/2020-42, nebo usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133). Tak tomu bylo i v nynější věci. Pouze dostatečně citelná pokuta může zajistit nápravu a odradit přestupce od podobného protiprávního jednání v budoucnu.
27. Žalovaný nemohl přihlídnout ke sdělení žalobce, že již vynaložil velké množství finančních prostředků při rekonstrukci chat a na zvelebení a vyklizení pozemku a jeho okolí, ani k tvrzení, že většina těchto nákladů může přijít vniveč z důvodu stále probíhajícího řízení o odstranění stavby. Postup, který žalobce zvolil a který byl v rozporu se zákonem, byl jeho rozhodnutím. Vynaložení finančních prostředků nemůže být důvodem pro vyvinění nebo snížení závažnosti spáchaného přestupku.
28. Závěrem žalovaný konstatoval, že se zabýval i otázkou, zda nedošlo k promlčení přestupku. Posuzoval tedy dobu jeho spáchání, která byla doložena ve správním spise. Stavební práce byly prokazatelně doloženy od července 2020 a nebyly ukončeny ani po výzvě k jejich okamžitému zastavení, což potvrdily kontrolní prohlídky, při nichž bylo zjištěno, že stavby jsou téměř dokončené. Promlčecí doba je u přestupku, za který stavební zákon stanoví výši pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, 3 roky. Je proto zřejmé, že přestupky promlčeny nebyly. Ve výroku prvostupňového rozhodnutí ovšem uvedení doby spáchání přestupku chybělo, proto žalovaný tento údaj doplnil formou změny rozhodnutí.

II. Obsah žaloby

29. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“).
30. V prvním žalobním bodu žalovanému vytkl, že nepřipustně rozšířil právní kvalifikaci přestupku, neboť shledal žalobce odpovědným také ze spáchání přestupku vymezeného v § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona, aniž by mu to sdělil v oznámení o zahájení řízení o přestupku či jiným obdobným zákonným postupem. Povinnost vyrozumět obviněného Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

z přestupku o změně právní kvalifikace v průběhu řízení přitom vyplývá z § 78 odst. 4 zákona o odpovědnosti za přestupky, komentářové literatury k tomuto ustanovení i závěrů poradního sboru Ministerstva vnitra. Nezákonný postup žalovaného se následně promítl i do odůvodnění rozsahu uložené pokuty, neboť její nepřiměřenou výši žalovaný opíral o nové tvrzení o spáchání souběhu přestupků, o němž se však žalobce dozvěděl až z rozhodnutí žalovaného. Žalovaný tak popsáním postupem a vydáním překvapivého rozhodnutí znemožnil žalobci se k novému obvinění vyjádřit a hájit svá práva. Nadto, odňal žalobci možnost podat řádný opravný prostředek, neboť právní kvalifikaci rozšířil nejen až v rámci odvolacího řízení, ale dokonce až v konečném rozhodnutí o odvolání.

31. *Ve druhém žalobním bodu* žalobce namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Žalovaný totiž pouze převzal závěry stavebního úřadu, ale se stěžejními odvolacími námitkami se srozumitelně nevypořádal, zejm. nevysvětlil, z jakých důvodů stavební úřad činil úkony v řízení o odstranění stavby (prohlídky stavby) v době, kdy mělo být zmíněné řízení přerušeno, nebo proč neakceptoval omluvu žalobce z prohlídky, resp. proč ji neodložil. V odůvodnění chybí vysvětlení alespoň hlavních úvah žalovaného při hodnocení podkladů rozhodnutí i opora těchto úvah v zákonných ustanoveních.
32. Žalobce již v průběhu správního řízení opakovaně zdůrazňoval, že původně podal ohlášení udržovacích prací na historických chatách v souladu se stavebním zákonem a že jeho stavební záměr nevyžadoval stavební povolení, ale pouze ohlášení. Správní orgány se však s touto námitkou nevypořádaly. Dále žalobce dodal, že již dne 30. 9. 2021 podal žádost o dodatečné povolení stavby. Stavební úřad však v rozporu se zákonem nepřerušil řízení o odstranění stavby a dne 5. 10. 2021 provedl další kontrolní prohlídku stavby. Ve svém účelovém postupu pak pokračoval a usnesením ze dne 21. 10. 2021 zastavil řízení o dodatečném povolení stavby z důvodu nepředložení projektové dokumentace. Následně ani nevyčkal konce lhůty pro podání odvolání proti zastavení řízení a dne 2. 11. 2021 provedl v rámci řízení o odstranění stavby další nezákonné místní šetření. Včasné odvolání pak stavební úřad označil za opožděné, čímž opět ztížil procesní postavení žalobce, který byl nucen podat podnět k provedení přezkumného řízení, přičemž v době podání žaloby probíhá obnovené odvolací řízení o dodatečném povolení stavby. Právě z důvodu stále probíhajícího řízení o dodatečném povolení stavby mělo být řízení o odstranění stavby zastaveno. Jakékoliv další kroky učiněné stavebním úřadem po podání žádosti o dodatečné povolení byly rozporné se zákonem, nehospodárné a předčasné.
33. Již v odvolání žalobce zpochybnil také závěry vyplývající ze závazných stanovisek dotčených orgánů, zejm. přípisu orgánu ochrany lesa ze dne 27. 12. 2021 a závazného stanoviska orgánu územního plánování ze dne 22. 10. 2021, které považuje za nekonkrétní a nepřezkoumatelné. Zpochybnil i zaměření staveb provedené Ing. J. Nesouhlasí totiž s tím, že by se chaty nacházely v přírodní rezervaci či v záplavovém území. Ostatně rezervace byla v minulosti úmyslně vytyčena tak, aby do ní chaty zahrnuty nebyly. K těmto námitkám žalovaný pouze konstatoval, že je nepochybné, že se stavby v dotčených územích nachází. Nezabýval se však podstatou námítky, tedy, zda je přírodní rezervace v mapách správně zakreslena a zda je důvodné, aby její hranice probíhala vně žalobcova pozemku za situace, kdy je ve směru od K. několik kilometrů stejná a rovnoběžná s tokem V., ale jenom od pozemku sousedícího s pozemkem žalobce „uskakuje“ několik desítek metrů do jeho pozemku.
34. Žalovaný dále dostatečně nezdůvodnil, proč správní orgány odmítají legalizaci žalobcových

staveb, zatímco stavby jeho sousedů mohly být bez větších problémů legalizovány o několik let dříve. Nevypořádal se ani s námitkou, že stavby na sousedních pozemcích jsou *de facto* blíže chráněným přírodním památkám než stavby žalobce. Z těchto důvodů žalobce legitimně očekával, že rekonstrukce jeho staveb budou správní orgány tolerovat. Jejich postup je naopak přinejmenším překvapivý a odporuje zásadám legitimního očekávání, ochrany dobré víry a rovného přístupu.

35. *Ve třetím žalobním bodu* žalobce s odkazem § 79 odst. 5 stavebního zákona (podle kterého rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas nevyžadují stavební úpravy a udržovací práce) zdůraznil, že stavební objekty, které jsou předmětem řízení o dodatečném povolení, fakticky stály na pozemku parc. č. X již dříve, než započal se stavební činností. Žalobce odmítá tvrzení žalovaného, podle kterého byly chaty před rekonstrukcí poškozeny do takové míry, že je bylo možno považovat za zaniklé. Nesouhlasí ani s tím, že by současné chaty byly celé z nových materiálů, neboť základy a část prvního nadzemního patra jsou částmi původních objektů.
 36. I přes toto přesvědčení podal žalobce dvakrát žádost o dodatečné povolení stavby doplněnou o zjednodušenou projektovou dokumentaci ve formě pasportů, avšak bezúspěšně, neboť stavební úřad považoval předloženou dokumentaci za nedostačující a řízení o žádosti zastavil. Podle § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, měl však řízení přerušit a vyzvat žalobce k doplnění. Žalobce dodal, že jeho záměrem bylo danou lokalitu zvelebit a revitalizovat. Z nevzhledných torz bývalých objektů vytvořil rekreační chaty, na své náklady odstranil černou skládku a v blízkosti chat zřídil sezení k odpočinku pro uživatele přilehlé cyklostezky. Plánoval rovněž zbudovat toalety, jejichž absence je okolo cyklostezky problémem. Správní orgány však ve vztahu k žalobcově snaze stavby legalizovat nevyvinuly žádnou součinnost.
 37. *Čtvrtým žalobním bodem* žalobce napadá výši uložené pokuty, která podle něj není přiměřená charakteru přestupku. Žalobcova stavební činnost neměla negativní vliv na okolí, žalobce naopak dané místo vyčistil od černé skládky. Nesouhlasí přitom s tvrzením, že pokuta musí být znatelným zásahem do jeho majetkové sféry. Za nerelevantní považuje také poukaz na skutečnost, že za daný přestupek lze uložit i výrazně vyšší pokutu. Nepřiměřenou až likvidační pokutu nelze odůvodnit tím, že zákon umožňuje uložit pokutu vyšší. Na výši pokuty má nesporně vliv i to, zda se stavba nachází v chráněném území [viz § 178 odst. 3 písm. a) stavebního zákona]. Jak již však žalobce namítl, touto skutečností se správní orgány dostatečně nezabývaly.
 38. Žalobce považuje pokutu za nepřiměřenou i s ohledem na svou finanční situaci, protože musel vynaložit velké množství finančních prostředků na vyčištění pozemku a následně provedení rekonstrukce chat. Může mít pro něj dokonce až likvidační účinek. Zásah do zákonem chráněného zájmu ani společenská škodlivost jeho počínání výši uložené sankce neodůvodňují. Nadto, žalobci bezprostředně hrozí nařízení odstranění stavby, čímž by nejenom že přišel o investované prostředky, ale musel by další finanční prostředky i vynaložit.
 39. Při posouzení dopadů uložené pokuty se správní orgány omezily pouze na zjištění, že žalobce disponuje nemovitým majetkem. Avšak skutečnost, že žalobce vlastní nemovitosti, v nichž bydlí, nemůže sama o sobě dokládat přiměřenost pokuty ve výši 500 000 Kč. Takový závěr by totiž při současných cenách nemovitostí znamenal, že by komukoliv, kdo je vlastníkem nemovitosti určené k bydlení, mohla být uložena jakákoliv
- Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

pokuta podle stavebního zákona, aniž by byla považována za likvidační, protože může nemovitost zpeněžit.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě a replika žalobce

40. Žalovaný ve svém **vyjádření** především odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, neboť žalobní námitky se do značné míry překrývají s námitkami uplatněnými v odvolání.
41. Doplnil, že právní kvalifikace skutku nebyla rozšířena až v napadeném rozhodnutí. Změnou rozhodnutí nedošlo k rozšíření skutkových okolností. Ty byly již uváděny v podkladech založených ve správním spisu stavebního úřadu (například výzvě k zastavení prací) a stavební úřad uvedl skutkovou podstatu dalšího přestupku jak ve výroku, tak odůvodnění svého rozhodnutí. Žalovaný výrok pouze „zpřesnil“, tedy napravil pouhé administrativní pochybení, které nemělo za následek rozšíření zjištěných a projednávaných skutečností, ani neovlivnilo závěr stavebního úřadu týkající se výše pokuty. Uvedená změna se práv žalobce nijak nedotkla. Zrušení rozhodnutí stavebního úřadu z těchto formálních důvodů by bylo v rozporu se zásadou hospodárnosti.
42. Dále žalovaný zdůraznil, že žalobce realizoval stavby bez příslušného povolení a předchozího projednání, navíc v chráněném a nezastavitelném území, což bylo zjištěno a projednáno v příslušných řízeních. Řízení o odstranění stavby, řízení o dodatečném povolení stavby a přestupkové řízení jsou přitom samostatnými a vzájemně se nepodmiňujícími řízeními. Proto se žalovaný v nynějším řízení blíže nezabýval postupem stavebního úřadu ve zmíněných jiných řízeních ani závaznými stanovisky dotčených správních orgánů či zakreslením hranic chráněného území (což sice žalobce namítal, ale svá tvrzení ničím nedoložil), či otázkami, proč se na sousedních pozemcích nacházejí stavby blíže chráněným památkám a proč nebyly žalobcovy stavby legalizovány jako stavby jiné. Dodal, že ani případné dodatečné povolení staveb by nebylo důvodem pro vyvinění.
43. Závěrem k namítané výši pokuty žalovaný podotkl, že mu jakožto odvolacímu správnímu orgánu nepřísluší stanovovat její výši, ale pouze kontrolovat, zda nebyla uložena v rozporu se zákonem, což v napadeném rozhodnutí dostatečně posoudil.
44. Žalobce v **replíce** nesouhlasil s tvrzením, podle kterého žalovaný pouze zpřesnil rozhodnutí stavebního úřadu. Žalovaný naopak nepřipustně rozšířil právní kvalifikaci skutku, aniž by o tom žalobce zákonným způsobem vyrozuměl. Fakticky přitom rozhodl, že žalobce spáchal takový přestupek, který mu nebyl do té doby kladen za vinu. Ve vztahu k obvinění, o kterém se žalobce dozvěděl až z rozhodnutí žalovaného, neměl možnost se hájit.
45. Dodal, že důvodnost uložení pokuty i jeho možnost ji zaplatit jsou přímo závislé na rozhodnutí, zda jsou stavby skutečně umístěny neoprávněně a zda budou muset být odstraněny. Pokud by bylo rozhodnutí o odstranění staveb správné, bylo by namístě zvážit, zda samotné odstranění staveb, jejichž výstavbou se téměř finančně vyčerpál, není dostatečným trestem nebo zda alespoň neodůvodňuje snížení pokuty. Žalobce je přitom přesvědčen, že zásah do zákonem chráněného zájmu ani společenská škodlivost jeho počínání neodůvodňují uložení tak vysoké pokuty.
46. Žalobce nesouhlasí s tvrzením, že žalovanému nepříslušelo přezkoumávat závěry stavebního úřadu. Naopak bylo jeho povinností nejprve postavit najisto skutkový stav věci (tedy zabývat se i závaznými stanovisky dotčených orgánů, zakreslením hranice rezervace či případným dodatečným povolením), a teprve poté, kdy by bylo najisto postaveno, že se

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

žalobce dopustil přestupku, vyměřit přiměřenou sankci. Žalovaný však uložil žalobci pokutu bez jednoznačných skutkových závěrů, že ke spáchání přestupku došlo, a bez posouzení případných dopadů.

47. Zároveň není pravdou, že by pozice odvolacího orgánu žalovaného neopravňovala posoudit důvodnost výše uložené pokuty, případně její výši v odvolacím řízení upravit. Žalovaný byl povinen přezkoumat i důvodnost aplikace správního uvážení. Správní řízení představuje jeden celek, a je tedy naprosto lhostejné, ve které fázi dojde ke snížení uložené pokuty.
48. Žalobce tedy nadále trvá na tom, že žalobou napadené rozhodnutí je nezákonné a že žalovaný odvolání pouze „mechanicky zamítl“, aniž by se odvolacími námitkami náležitě zabýval. Stejně tak žalovaný odmítl celou věc posoudit z perspektivy žalobce jakožto adresáta veřejné správy a nijak nezohlednil, že žalobce po celou dobu jednal v dobré víře a s ohledem na veřejný zájem. Místo, kde stavby stojí, žalobce revitalizoval, odklidil černou skládku a nadále jej udržuje čisté na své náklady. Svou činnost přitom hlásil správním orgánům podle nejlepšího svědomí a spolupracoval s organizacemi pro ochranu přírody, aby nezasáhl do rezervace nevhodným způsobem. Rovněž poukazoval na to, že stavby přenechává potřebným osobám, které tak mají střechu nad hlavou. K těmto námitkám však ani žalovaný, ani stavební úřad nepřihlédli. Žalobce je také přesvědčen, že v konečném důsledku není odstranění sporných staveb ve veřejném zájmu.

IV. Posouzení žaloby soudem

49. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (napadené rozhodnutí bylo zástupci žalobce doručeno dne 31. 10. 2022; žaloba byla podána dne 9. 12. 2022), osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny požadované formální náležitosti. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v rozsahu a mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Soud ve věci rozhodl bez jednání, neboť žalobce i žalovaný s tímto postupem (implicitně) souhlasili.
50. Žaloba je důvodná.
51. Soud úvodem předesílá, že se spornými stavbami již zabýval v rámci přezkumu rozhodnutí ve věci žádosti o dodatečné povolení stavby (žalobcovu žalobu soud zamítl rozsudkem ze dne 16. 10. 2023, č. j. 54 A 68/2022-36; kasační stížnost žalobce Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 11. 10. 2024, č. j. 6 As 314/2023-38) a rozhodnutí ve věci nařízení odstranění stavby (žalobcovu žalobu soud zamítl rozsudkem ze dne 21. 11. 2024, č. j. 51 A 88/2022-57; dosud neskončené řízení o kasační stížnosti je Nejvyšším správním soudem vedeno pod sp. zn. 8 As 264/2024).

Přestupek podle § 178 odst. 2 písm. f) stavebního zákona

52. Přestupek podle § 178 odst. 2 písm. f) stavebního zákona představuje kvalifikovanou skutkovou podstatu, kterou naplní fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba tím, že jako stavebník „*v rozporu s § 108 provede stavbu bez stavebního povolení nebo společného povolení nebo veřejnoprávní smlouvy anebo oznámeného certifikátu autorizovaného inspektora v chráněném území nebo v ochranném pásmu anebo na nezastavitelném pozemku nebo v nezastavěném území*“ (zdůraznění doplněno; odkazovaný § 108 stanoví, kdy je pro stavbu vyžadováno stavební povolení, příp. jiný v daném ustanovení upřesněný obdobný akt, pro stručnost bude soud dále uvádět souhrnně jen „stavební povolení“).

53. Z citovaného ustanovení vyplývají dvě základní podmínky: (1) stavebník provedl stavbu bez stavebního povolení a současně (2) ji provedl v některé ze čtyř alternativně vymezených specifických lokalit, v nichž má nepovolená stavební činnost právě s ohledem na charakteristiky dané lokality závažnější důsledky, než by tomu bylo u „běžné“ nepovolené stavby. Právě tyto dvě podmínky byly rozhodné pro posouzení, zda žalobcová stavební činnost naplnila výše citovanou skutkovou podstatu stavebním úřadem vytčeného přestupku.
54. K první z těchto podmínek žalobce namítá, že chaty fakticky stály na pozemku parc. č. X již před tím, než započal se stavební činností, a že před rekonstrukcí nebyly poškozeny do takové míry, že by je bylo možno považovat za zaniklé. Je proto přesvědčen, že jeho stavební záměr nevyžadoval stavební povolení, ale jen ohlášení udržovacích prací, které podle svého přesvědčení učinil v souladu se stavebním zákonem. Správním orgánům pak vytýká, že se s uvedenými námitkami nevypořádaly. Této argumentaci soud nepřisvědčil.
55. V rámci přestupkového řízení před stavebním úřadem žalobce neuplatnil žádné námitky ani se nevyjádřil k podkladům rozhodnutí. S ohledem na charakter přestupkového řízení je to sice přípustná strategie, nicméně v nynější žalobě pak nemůže úspěšně namítat, že se stavební úřad nevypořádal s námitkami, které nebyly vzneseny.
56. Soud nijak nezpochybňuje, že v řízení o přestupku je správní orgán povinen postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku (§ 3 správního řádu), a že obviněný z přestupku není povinen se hájit, zejména není povinen uvádět na svou obhajobu jakákoliv tvrzení, ani (anebo) o nich (nebo o jiných skutečnostech) nabízet a předkládat správnímu orgánu důkazy. Využije-li však obviněný ze spáchání přestupku svého práva mlčet, nelze extenzivním výkladem uložit správnímu orgánu povinnost, aby za obviněného „domyslel“ všechna myslitelná nebo třeba i nepravděpodobná tvrzení a v rozhodnutí se s nimi vypořádal (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011-68, č. 3014/2014 Sb. NSS, bod 21). Nevypořádání se s dříve neuvedenými tvrzeními a důkazy nemůže způsobit nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí vedoucí k jeho zrušení, není-li toto rozhodnutí jinak v rozporu s plněním povinnosti správního orgánu ke zjištění skutkového stavu věci bez důvodných pochybností v rozsahu potřebném pro rozhodnutí (tamtéž, bod 24).
57. Ve vztahu k otázce, zda stavby na pozemku parc. č. X vyžadovaly stavební povolení, má soud za to, že stavební úřad zjistil stav věci dostatečně a bez důvodných pochybností. V rozhodnutí o přestupku vyšel ze zjištění, která učinil v řízení o odstranění stavby. V rozhodnutí o nařízení odstranění stavby ze dne 5. 5. 2022, č. j. 4693/2022, které je založeno i v přestupkovém spise, stavební úřad odůvodnil, proč nepřisvědčil žalobcově tvrzení, podle kterého stavby chat na pozemku parc. č. X nevyžadovaly územní rozhodnutí ani stavební povolení. Žalovaný v rozhodnutí ze dne 13. 9. 2022, č. j. 110808/2022/KUSK, a následně soud v rozsudku č. j. 51 A 88/2022-57 potvrdili, že závěry stavebního úřadu v řízení o odstranění stavby byly dostatečně odůvodněné a souladné se zákonem.
58. Vytýkané nepřezkoumatelnosti se nedopustil ani žalovaný, neboť se s námitkami, v nichž žalobce zpochybňoval potřebnost stavebního povolení, řádně vypořádal. Žalobce v odvolání uplatnil obdobné argumenty jako v řízení o odstranění stavby, bylo proto přípustné a logické, že žalovaný vyšel ze zjištění učiněných ve zmíněném souvisejícím řízení. S odkazem na základní judikatorní východiska přitom žalovaný dostatečně vysvětlil, proč nemůže uspět
- Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

žalobcova argumentace, podle níž provedl pouze udržovací práce, resp. rekonstrukci historických objektů. Poukázal především na to, že se nezachoval žádný z prvků dlouhodobé životnosti původních staveb a že z fotodokumentace i technické zprávy bylo zřejmé, že sporné stavby byly realizovány z nových materiálů bez známek jakýchkoliv historických prvků, proto bylo nutné považovat chaty na pozemku parc. č. X za novostavby (srov. výše body 15 a 17). Dále doplnil, že ani tvrzení žalobce o zachování nějakých základů, které zůstaly v terénu patrné, nezpochybňuje závěr, podle něhož je třeba chaty posoudit jako novostavby (srov. argumentaci žalovaného rozsudkem č. j. 8 As 31/2007-165 uvedenou výše v bodu 17). Tím reagoval i na fotografie, které žalobce připojil k odvolání, neboť jimi žalobce podle svého tvrzení dokládal existenci původních základů.

59. Ani v žalobě žalobce nepřednesl konkrétní konkurující argumentaci, která by skutková zjištění nebo závěry správních orgánů k této otázce zpochybňovala (srov. výše bod 35). Žaloba nebíjí ani proti obecnému závěru judikatury, který byl základem úvah žalovaného a podle kterého stavby pro individuální rekreaci *„zanikají vždy destrukcí obvodového zdiva pod úroveň stropu nad prvním nadzemním podlažím (obvykle při současném odstranění zdiva příček), v důsledku čehož zaniká stav poskytující obraz o dispozičním řešení původní stavby“*. Soud proto uzavřel, že nosný dílčí závěr, podle něhož stavby chat, které žalobce postavil, vyžadovaly stavební povolení, byl ve správním řízení dostatečně objasněn a odůvodněn. V podrobnostech soud odkazuje též na v související rozsudek č. j. 51 A 88/2022-57, od něhož neměl důvod se odchýlit.
60. Také ve vztahu ke druhé podmínce hypotézy § 178 odst. 2 písm. f) stavebního zákona, která vyžaduje, aby k nepovolené stavební činnosti došlo v některé ze čtyř alternativně vymezených specifických lokalit (chráněném území, ochranném pásmu, na nezastavitelném pozemku nebo v nezastavěném území), žalobce namítá, že se s ní správní orgány dostatečně nevypořádaly, a nesouhlasí s tím, že by se chaty nacházely v přírodní rezervaci či v záplavovém území. Ani této argumentaci soud nepřisvědčil.
61. Skutečnost, že se sporné chaty nacházejí v nezastavitelném území, vyplývá z Územního plánu obce Z., na který odkazuje výrok prvostupňového rozhodnutí. Výřez z grafické části územního plánu je přílohou protokolu o místním šetření ze dne 25. 8. 2020, jehož se žalobce osobně účastnil.
62. Dalším z podkladů pro rozhodnutí o přestupku bylo závazné stanovisko Městského úřadu Brandýs nad Labem-Stará Boleslav, odboru stavebního úřadu, územního plánování a památkové péče, ze dne 18. 11. 2021, které vyhodnotilo žalobcův stavební záměr jako nepřípustný z důvodu rozporu s územně plánovací dokumentací. Toto závazné stanovisko poukázalo na skutečnost, že ze Zásad územního rozvoje Středočeského kraje vyplývá, že dotčené území je součástí nadregionálního biocentra územního systému ekologické stability „NRBC X – Údolí V. – Š., R., V.“ ve smyslu § 2 odst. 1 písm. h) a i) stavebního zákona, které je zároveň vymezeno jako veřejně prospěšné opatření – územní systém ekologické stability s označením NC X, přičemž obec Z. zpřesnila tento koridor ve svém územním plánu. K pozemku parc. č. X z územního plánu podle stanoviska vyplývá, že se nachází v nezastavěném území obce, částečně v nadregionálním biocentru NRBC X, v ploše s rozdílným způsobem využití NL (plochy lesní), ve vztahu k níž je jako nepřípustné využití uvedena *„jakákoliv nová výstavba“*, a dále je *„jako pozemek PUX vymezený veřejně prospěšným opatřením – s možností vyvlastnění – založení prvků ÚSES“*. Podle územního plánu je také na celém území obce Zdiby zakázáno povolování staveb pro individuální rekreaci.

63. Stanovisko dále uvádí, že podle územně analytických podkladů správního obvodu obce s rozšířenou působností Brandýs nad Labem – Stará Boleslav ve znění 5. úplné aktualizace, které jsou neopomenutelným podkladem při územním rozhodování podle § 25 stavebního zákona, se dotčený pozemek nachází „na území přírodního parku a v evropsky významné lokalitě Natura 2000 a maloplošná zvláště chráněná území MZCHÚ a v západní části pozemku je součástí záplavového území s periodicitou 100 let a 20 let“.
64. Otázku, zda sporné chaty leží uvnitř či vně těchto specifických lokalit, příp. v jejich ochranném pásmu, pak stavební úřad posoudil na základě geodetického zaměření provedeného Ing. K. J. v listopadu 2021, které určilo přesnou polohu sporných staveb a které je rovněž zařazeno mezi podklady rozhodnutí o přestupku. Vyplývá z něj, že obě sporné stavby zčásti přesahují do chráněného území přírodní památky K. V. u S. Hranice tohoto chráněného území, která byla geodetkou převzata z katastrální mapy, je protíná. Toto zaměření je pak relevantní i ve vztahu k dalším specifickým lokalitám, neboť zaměřenou polohu staveb lze porovnat s hranicemi těchto oblastí.
65. Hranice přírodní památky K. V. u S., stejnojmenné evropsky významné lokality v rámci sítě Natura 2000, nadregionálního biocentra NRBC X či nezastavitelného území přitom byly vymezeny v rámci samostatných objektivních procesů a jsou zakresleny mimo jiné v územním plánu obce Z. Existují tedy nezávisle na přestupkovém řízení se žalobcem a stavební úřad ani žalovaný skutečně nemohli v nynější věci přezkoumávat, jakým způsobem byly hranice těchto specifických lokalit stanoveny a zda bylo důvodné, aby zahrnovaly nebo protínaly konkrétní pozemek apod. Žalobce proto nemůže úspěšně namítat, že se správní orgány měly zabývat tím, zda je přírodní rezervace v mapách správně zakreslena (ledaže by snad poukázal na nějakou natolik zjevnou vadu, z níž by bylo zřejmé, že se jedná o zjevnou chybu v psaní, resp. zákresu, což ovšem neučinil).
66. Žalobce v žalobě tvrdí, že v odvolání závěry výše zmíněného stanoviska zpochybnil. Odvolání však neobsahovalo konkrétní argumentaci, která by zavdávala pochybnost o skutečnostech, které jsou ve stanovisku uvedeny. V odvolání totiž pouze uvedl, že nesouhlasí se zaměřením staveb Ing. J., a to zejm. ohledně vyznačení hranice přírodní rezervace, je přesvědčen, že se chaty v přírodní rezervaci ve skutečnosti nenacházejí a že rezervace byla v minulosti vytyčena právě tak, aby chaty nebyly uvnitř rezervace. Stavební úřad podle něj ničím nedoložil, že by se chaty měly nacházet v přírodní rezervaci. Pokud se v chráněném území nacházejí, muselo k tomu podle žalobce dojít z důvodu chyby při vytyčení hranice chráněného území. Dále vyjádřil nesouhlas s tím, že by poloha chat byla umístěna v záplavovém území. Na podporu svých tvrzení odkázal na vyjádření (e-mail) Agentury ochrany přírody a krajiny ČR (dále jen „Agentura“) ze dne 19. 3. 2021 a výřez z katastrální mapy se zákresem chat.
67. Odvolací námitky tedy obsahovaly pouze prostý ničím nepodložený nesouhlas vyjadřující subjektivní přesvědčení žalobce, že se chaty v chráněném území nenacházejí. Konkrétní argumentace, která by zavdávala rozumnou pochybnost o správnosti výše zmíněného stanoviska či závěrů, které z něj stavební úřad dovodil, v odvolání obsažena nebyla. Ani z připojeného vyjádření Agentury nevyplývalo nic, co by zpochybňovalo charakteristiku pozemku parc. č. X uvedenou ve výroku rozhodnutí o přestupku. Právě naopak, ve vyjádření je uvedeno: „Jinak ještě znovu upozorňuji, že vaše parcela je nejen celá součástí PR S. s. a jejího ochranného pásma, ale z části i evropsky významné lokality K. V. u S. (soustava Natura 2000). A zvláště u naturových lokalit je nutné mít jakýkoliv zásah odsouhlasený

krajským úřadem.“

68. Také žalobcův nesouhlas s geodetickým zaměřením staveb, které provedla Ing. J., nebyl doplněn o konkrétní argumentaci ani doložen žádnými podklady, které by byly způsobilé jej účinně zpochybnit. Žalobce k odvolání připojil pouze výřez z katastrální mapy, podle kterého se měly chaty nacházet vně chráněného území. Chaty však byly do tohoto výřezu dokresleny ručně a není z něj patrné žádné geodetické zaměření. Není tak vůbec zřejmé, na základě čeho byla poloha chat zakreslena. Nadto, z náčrtku ani nevyplývá, kdo jej vyhotovil. Nejednalo se tedy o důkaz způsobilý zpochybnit geodetické zaměření Ing. J., které je opatřeno přesnými souřadnicemi (včetně popisu metody měření) a založeno na zaměření skutečného stavu v místě samém.
69. S ohledem na výše uvedené žalobce žalovanému nedůvodně vytýká, že se nezabýval podstatou odvolacích námitek, kterou podle žalobce měly představovat otázky, zda je přírodní rezervace v mapách správně zakreslena a zda je důvodné, aby zahrnovala žalobcův pozemku. V napadeném rozhodnutí žalovaný poukázal na to, že existence chráněného území v dané lokalitě je veřejně dostupnou informací, přičemž mu nepřisluší v nynějším řízení přezkoumávat správnost tohoto vymezení. Dále pak v této souvislosti zdůraznil, že zaměření staveb žalobce nijak konkrétně nezpochybnil. Byť je odůvodnění žalovaného stručné, odpovídá obecnosti odvolacích námitek. Z argumentace v odvolání ani připojených listin totiž nevyplynuly žádné skutečnosti, které by zavdávaly pochybnost o vymezení přírodní rezervace nebo o určení polohy sporných chat podle zaměření Ing. J. Lichá byla také námitka, podle níž stavební úřad ničím nedoložil, že by se chaty měly nacházet v přírodní rezervaci (srov. výše body 62 až 64).
70. Také žalobní argumentace zůstala v obdobně obecné rovině, v jaké byla uplatněna v odvolání. Žalobce nepřednesl takové argumenty, z nichž by vyplývala důvodná pochybnost o správnosti závěrů správních orgánů, podle nichž se pozemek parc. č. X nachází v lokalitě vyznačující se charakteristikami předpokládanými v § 178 odst. 2 písm. f) stavebního zákona (srov. také související rozsudek č. j. 54 A 68/2022-36, bod 39). Žalobce žalovanému v této souvislosti vytkl především nedostatek odůvodnění. Tuto vadu však soud z výše uvedených důvodů neshledal.
71. K žalobnímu tvrzení, podle kterého žalobce již v odvolání vyjádřil nesouhlas s tím, že by se chaty měly nacházet v záplavovém území, je pak třeba dodat, že výrok prvostupňového rozhodnutí neklade žalobci za vinu, že postavil chaty v záplavovém území (srov. výše bod 5). Stavební úřad pouze v rámci odůvodnění v rámci popisu zjištění z místních šetření konstatoval, že podle sdělení správce Povodí Vltavy, s. p., ze dne 9. 10. 2020, který provedl vlastní místní šetření, se objekty nacházejí v záplavovém území. V rámci posouzení naplnění skutkové podstaty přestupku se však již o této skutečnosti nezmiňoval. Ostatně ani skutková podstata § 178 odst. 2 písm. f) stavebního zákona o záplavovém území nehovoří (srov. výše bod 52). Ke zcela obecně vyjádřenému nesouhlasu žalobce s tím, že by se chaty měly nacházet v záplavovém území, pak žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že žalobce nijak konkrétně nezpochybnil rozsah záplavového území. Byť by bylo přesnější, aby žalovaný žalobci vysvětlil, že existence záplavového území nebyla z hlediska naplnění skutkové podstaty rozhodná, s ohledem na obecnost odvolací námítky a irelevantnost této otázky lze reakci žalovaného akceptovat.
72. Žalobní tvrzení, podle kterého žalobce v odvolání zpochybnil také závěry vyplývající ze stanoviska orgánu ochrany lesa ze dne 27. 12. 2021, nemá oporu v obsahu odvolání a Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

navíc se mívá s důvody prvostupňového a napadeného rozhodnutí, která z tohoto stanoviska nevycházejí ani na něj neodkazují. Zmíněné stanovisko bylo pouze podkladem rozhodnutí o nařízení o odstranění stavby. Skutečnost, že se žalobcův pozemek nachází v lesní ploše vyplývala z územního plánu a ze stanoviska orgánu územního plánování ze dne 18. 11. 2021, k němuž se soud již vyjádřil výše.

73. K dalším dílčím žalobním námitkám soud doplňuje, že pro posouzení naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 178 odst. 2 písm. f) stavebního zákona nebyl rozhodný výsledek řízení o dodatečném povolení stavby. Žalovaný v napadeném rozhodnutí správně zdůraznil, že přestupkové řízení je na řízení o dodatečném povolení stavby nezávislé. I kdyby byly sporné stavby skutečně dodatečně povoleny (což se ovšem nestalo), nezměnilo by to nic na skutečnosti, že v době jejich realizace, povoleny nebyly, přestože podle stavebního zákona povolení vyžadovaly. Z téhož důvodu nemohly nynější řízení ovlivnit ani případné procesní vady v řízení o dodatečném povolení stavby. Pouze pro úplnost tak soud dodává, že v rozsudku č. j. 54 A 68/2022-36 nepřisvědčil žalobcovu tvrzení, podle kterého mělo být řízení o dodatečném povolení stavby zastaveno v rozporu se zákonem, zmíněný rozsudek následně potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 As 314/2023-38.
74. Z obdobných důvodů se s předmětem přestupkového řízení mívá také žalobní námitky, v nichž žalobce tvrdil procesní vady řízení o odstranění stavby a žalovanému vytkl, že nevysvětlil, z jakých důvodů stavební úřad činil úkony v řízení o odstranění stavby (prohlídky stavby) v době, kdy mělo být zmíněné řízení přerušeno, nebo proč neakceptoval omluvu žalobce z prohlídky. Byť řízení o odstranění stavby s nynějším řízením do určité míry souvisí, případné procesní vady řízení o odstranění stavby nelze bez dalšího namítat v řízení o přestupku, aniž by zde byla zřejmá příčinná souvislost mezi namítanou vadou a přestupkovým řízením, např. by žalobce musel dostatečně určitě tvrdit, že důkaz, který byl podkladem v přestupkovém řízení, byl v řízení o odstranění stavby pořízen v rozporu se zákonem. Takovou konkrétní námitku žalobce nevznsl. Nadto, zákonnost postupu stavebního úřadu v řízení o odstranění stavby soud potvrdil v rozsudku č. j. 51 A 88/2022-57.
75. Nedůvodné jsou pak také námitky, v nichž žalobce tvrdí, že s ohledem na legalizaci staveb sousedů v minulosti měl legitimní očekávání, že správní orgány budou rekonstrukci jeho staveb tolerovat, a žalovanému vytýká, že dostatečně nezdůvodnil, proč správní orgány odmítají legalizaci žalobcových staveb, zatímco stavby jeho sousedů mohly být bez větších problémů legalizovány, přestože jsou navíc *de facto* blíže chráněným přírodním památkám než stavby žalobce. Žalovaný k související odvolací námitce konstatoval, že žalobce neupřesnil, jaké jiné stavby měl na mysli, a dále poukázal na důkazní břemeno „černého“ stavebníka, který se dodatečného povolení stavby domáhá.
76. Žalovaný tedy žalobcovu námitku neopomněl, přičemž s jeho odůvodněním se soud ztotožňuje. Ze skutečnosti, že v minulosti byla dodatečně povolena jiná stavba, která byla postavena v rozporu se zákonem, nelze dovozovat žádné legitimní očekávání, že budou stejným postupem legalizovány i stavby jiné. Posouzení v rámci dodatečného povolení stavby je vždy závislé na individuálních skutkových okolnostech a vzhledem k tomu, že se jedná o řízení o žádosti, také na procesní aktivitě stavebníka a podkladech, které doloží.
77. Legitimní očekávání by nebylo možné dovozovat ani z toho, pokud by stavební úřad v minulosti povolil v „řádném“ stavebním řízení jiné stavby, přestože nesplňovaly zákonné podmínky. Jak již soud žalobci vysvětlil v rozsudku č. j. 54 A 68/2022-36 týkajícím se dodatečného povolení stavby, až na naprosto výjimečné případy se nelze dovolávat ustálené Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

správní praxe, která je v rozporu se zákonem, neboť by tím byla znemožněna možnost nápravy nezákonné praxe.

78. K naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 178 odst. 2 písm. f) stavebního zákona soud shrnuje, že skutkový stav byl ve správním řízení zjištěn bez důvodných pochybností. Správní orgány opatřily takový soubor důkazů, který s dostatečnou přesvědčivostí vede k závěru, že se žalobce zmíněného přestupku (skutku) dopustil, a zároveň neexistují žádné rozumné důvody k pochybám o věrohodnosti a úplnosti skutkových zjištění pro posouzení jeho viny. Žalovaný nezatížil napadené rozhodnutí nepřezkoumatelností, neboť se zabýval všemi námitkami, které byly pro posouzení naplnění skutkové podstaty uvedeného přestupku relevantní. Rozsah odůvodnění odpovídal obecnosti námitek, které se nadto z části míjely s předmětem přestupkového řízení.

Přestupek podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona

79. Důvodnými však soud shledal žalobní námitky, v nichž žalobce brojil proti změně výroku o vině v napadeném rozhodnutí, podle kterého se měl dopustit také přestupku podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona.
80. Skutkovou podstatu tohoto přestupku naplní fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba tím, že jako stavebník „v rozporu s § 134 odst. 4 neuposlechne výzvu nebo rozhodnutí k zastavení prací na stavbě“. Podle odkazovaného § 134 odst. 4 platí, že „[p]okud je stavba prováděna nebo odstraňována bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, vyzve stavební úřad podle povahy věci stavebníka nebo vlastníka stavby k bezodkladnému zastavení prací a zahájí řízení podle § 129. Není-li výzvě vyhověno, stavební úřad vydá rozhodnutí, kterým nařídí zastavení prací na stavbě.“
81. Mezi účastníky řízení není sporné, že stavební úřad na § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona ve výroku prvostupňového rozhodnutí neodkázal. Spornou je však otázka, zda bylo přípustné, aby žalovaný tento odkaz do výroku o vině doplnil v rámci napadeného rozhodnutí. Žalobce namítá, že tímto postupem žalovaný nepřípustně rozšířil právní kvalifikaci skutku, neboť shledal žalobce vinným z přestupku, který mu do té doby nebyl kladen za vinu. Naopak žalovaný tvrdí, že právní kvalifikaci ani skutkové okolnosti nerozšířil, protože stavební úřad uvedl skutkovou podstatu dalšího přestupku jak ve výroku, tak odůvodnění svého rozhodnutí, byť neodkázal na příslušné zákonné ustanovení.
82. Tvrzení žalovaného, jímž vysvětluje doplnění odkazu na § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona, však nemá oporu ve výroku prvostupňového rozhodnutí. Stavební úřad vymezil skutkovou větu tak, že žalobce provedl novostavbu rekreačních chat v chráněném území (celý výrok viz výše bod 5), „přičemž provedení této stavby stavební úřad prověřoval dne 25. 8. 2020 v rámci provedené kontrolní prohlídky stavby, dne 8. 10. 2020 v rámci další kontrolní prohlídky stavby, při níž bylo zjištěno pokračování ve stavbě, a dne 5. 10. 2021 v rámci další kontrolní prohlídky stavby, kdy stavební úřad zjistil, že stavba byla již téměř dokončena“. Ze skutkové věty tedy vyplývá pouze to, že při kontrolních prohlídkách stavební úřad zjistil, že žalobce ve stavbě pokračoval. Takto však skutková podstata přestupku podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona vymezena není.
83. Jak vyplývá z výše uvedené citace, přestupku podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona se dopustí ten, kdo „neuposlechne výzvu nebo rozhodnutí k zastavení prací na stavbě“. O neuposlechnutí výzvy nebo rozhodnutí k zastavení prací se však skutková věta výroku

prvostupňového rozhodnutí vůbec nezmiňuje, natož aby přesně identifikovala, jakou konkrétní výzvou či rozhodnutím bylo žalobci nařízeno práce na stavbách zastavit.

84. Přestože stavební úřad na několika místech odůvodnění zmínil, že žalobce pokračoval ve stavebních pracích i přes výzvu k zastavení prací a rozhodnutí o nařízení zastavení prací, v rozsahu tohoto skutku vůči žalobci přestupkové řízení nevedl a ani jej nepromítl do výroku o vině. Podle § 93 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky patří mezi nezbytné náležitosti výroku rozhodnutí o přestupku mimo jiné „a) *popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání*, [a] b) *právní kvalifikace skutku*“. **V rozhodnutí trestního charakteru, kterým je i rozhodnutí o přestupku, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je přestupce postižen, a proto musí být skutek konkretizován natolik, aby nemohl být zaměněn s jiným (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS). Konkrétní vymezení skutku je nezbytné pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu, stejně tak je nezbytné pro posouzení, zda nedošlo k prekluzi možnosti postihu v daném konkrétním případě (tamtéž). Ze všech výše uvedených důvodů je třeba odmítnout úvahu, že postačí, jsou-li tyto náležitosti uvedeny v odůvodnění rozhodnutí (tamtéž).**
85. Rozšířený senát ve zmíněném usnesení dále zdůraznil, že identifikace skutku neslouží jen k vědomosti pachatele o tom, čeho se měl dopustit a za jaké jednání je sankcionován, je třeba vycházet z významu výrokové části rozhodnutí, která je schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jako taková pouze ona může nabýt právní moci. Řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku, je nezastupitelnou částí rozhodnutí; pouze z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byla uložena, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod.
86. Na rozdíl od toho, co tvrdí žalovaný, z výroku prvostupňového rozhodnutí (který jednoznačně určil, čeho se žalobce dopustil a v čem jím spáchaný přestupek spočívá) nevyplývalo, že by žalobci bylo kladeno za vinu, že neuposlechl výzvu nebo rozhodnutí k zastavení prací na stavbě. Neuposlechnutí výzvy nebo rozhodnutí k zastavení prací na stavbě je přitom bez jakýchkoliv pochybností samostatným skutkem, který je odlišný od provedení stavby bez stavebního povolení.
87. Krom toho, pokud by měl být žalobce uznán vinným i z přestupku spočívajícího v neuposlechnutí výzvy nebo rozhodnutí k zastavení prací na stavbě, bylo by třeba, aby stavební úřad žalobci jednoznačně sdělil, že vede řízení i o tomto skutku (viz § 78 odst. 3 a 4 zákona o odpovědnosti za přestupky). Přestože ve „*vyrozumění o upřesnění skutku*“ zmínil zjištění z kontrolních prohlídek zahrnující pokračování ve stavbě i přes výzvu ze dne 28. 7. 2020 k okamžitému ukončení stavebních prací (srov. výše bod 4 ve spojení s bodem 3), učinil tak pouze v popisu skutkových okolností, aniž by bylo zřejmé, že v tomto jednání spatřuje podezření z přestupku.
88. Přestože lze v průběhu řízení vymezení skutku provedené při zahájení řízení změnit v závislosti na dalších skutkových zjištěních či výsledku dokazování, vždy musí být po celou dobu vedení řízení o přestupku zachována totožnost jednání či totožnost následku (blíže viz např. rozsudky NSS ze dne 18. 4. 2019, č. j. 1 As 26/2019-26, nebo ze dne 9. 11. 2016, č. j. 1 As 46/2016-24). Stavební úřad povinnost zachovat totožnost skutku (tedy **totožnost jednání nebo totožnost následku**) neporušil, neboť výrok prvostupňového rozhodnutí o vině Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

nepřekračoval vymezení skutku učiněné v oznámení o zahájení přestupkového řízení a „vyrozumění o upřesnění skutku“. Naopak žalovaný této povinnosti jednoznačně nedostál, neboť nad rámec skutku, o němž bylo vedeno přestupkové řízení a o němž bylo rozhodnuto v prvostupňovém rozhodnutí, doplnil do výroku o vině další samostatný skutek, kterým byla naplněna další samostatná skutková podstata přestupku.

89. Za popsané situace by nepostačovalo, pokud by skutek naplňující skutkovou podstatu přestupku podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona byl popsán pouze v odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu. To se navíc ani nestalo. Žalovaný totiž z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí mylně dovozuje, že žalobci bylo kladeno za vinu i neuposlechnutí výzvy k zastavení prací, podle soudu však obsah prvostupňového rozhodnutí neposkytuje pro takový závěr oporu. Stavební úřad totiž pouze v rámci popisu objektivní stránky přestupku zmínil, že žalobce *„pokračoval v realizaci staveb ještě poté, co mu bylo vykonatelně uloženo, aby zastavil veškeré stavební práce (srov. rozhodnutí č.j. 7589/2020), je tedy zřejmé, že právě obviněný svým jednáním zasáhl do zákonem chráněného zájmu“*, a v rámci posouzení formy zavinění dodal, že žalobce *„i přes jednoznačné úkony stavebního úřadu ve stavbě pokračoval a realizoval [ji] dále, i když byl vyzván k bezodkladnému zastavení prací a následně mu bylo zastavení prací nařízeno rozhodnutím stavebního úřadu č.j. 7589/2020“*, načež však uzavřel, že popsané *„jednání obviněného bez jakýchkoliv pochybností naplňuje skutkovou podstatu přestupku ve smyslu ust. § 178 odst. 2 písm. f) stavebního zákona“* (zdůraznění doplněno). V rámci úvah o výši sankce pak stavební úřad označil *„to, jak obviněný postupoval poté, co byla provedena kontrolní prohlídka a byl vyzván k zastavení stavebních prací a následně mu zastavení prací [bylo] rozhodnutím stavebního úřadu uloženo“* za přítěžující okolnost a v rámci hodnocení způsobu spáchání přestupku zmínil, že *„je třeba vnímat to, že obviněný v provádění staveb pokračoval poté, co jej nejprve dne 28. 7. 2020 stavební úřad vyzval stavebníka k okamžitému ukončení stavebních prací opatřením pod č.j. 5603/2020, Sz 568/SÚ/2020 a následně dne 8. 10. 2020 svým rozhodnutím č. j. 7589/2020 nařídil zastavit stavební práce. Přesto obviněný ve stavbě pokračoval.“* Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí tedy neplynulo, že by v neuposlechnutí výzvy a rozhodnutí k zastavení prací na stavbě stavební úřad spatřoval samostatný (další) přestupek. Naopak stavební úřad nemohl spatřovat v jednom jednání (pokračování v protiprávním jednání i přes výzvu a nařízení zastavení prací) naplnění skutkové podstaty přestupku a zároveň přítěžující okolnost, neboť by v takovém případě porušil zásadu zákazu dvojího přičítání (srov. např. rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2018, č. j. 7 As 231/2018-45).
90. Soud tedy shrnuje, že pokud přestupkové řízení nebylo vedeno ve vztahu ke skutku spočívajícímu v neuposlechnutí výzvy nebo rozhodnutí k zastavení prací na stavbě a o takovém skutku nebylo rozhodnuto prvostupňovým rozhodnutím, nebyl žalovaný vůbec oprávněn tento nový skutek do výroku o vině doplnit. Postupem, který žalovaný zvolil, připravil žalobce o možnost se proti tomuto novému obvinění řádně hájit. Z hlediska zachování práva na obhajobu a s tím spojené možnosti volby procesní strategie je podstatný rozdíl, zda je v určitém jednání spatřováno naplnění skutkové podstaty samostatného přestupku, anebo je jednání považováno „pouze“ za přítěžující okolnost, příp. za okolnost odůvodňující společenskou škodlivost či závažnost přestupku.
91. V této souvislosti soud nemohl též přehlédnout, že žalovaný ve výroku napadeného rozhodnutí skutkovou větu pozměnil, aniž by změnu „přiznal“. Ve výroku napadeného odůvodnění žalovaný uvedl, že podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu mění část výroku rozhodnutí stavebního úřadu, kterou následně citoval až po slova „v nezastavitelném území“ Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

(srov. výše bod 5) následně však nepokračoval zbývajících částí textu výroku prvostupňového rozhodnutí („příčemž provedení této stavby stavební úřad prověřoval dne 25. 8. 2020 v rámci provedené kontrolní prohlídky stavby, dne 8. 10. 2020 v rámci další kontrolní prohlídky stavby, při níž bylo zjištěno pokračování ve stavbě, a dne 5. 10. 2021 v rámci další kontrolní prohlídky stavby, kdy stavební úřad zjistil, že stavba byla již téměř dokončena“), ale nahradil jej slovy „**a v této stavbě pokračoval i přes zákaz jejího provádění**“, aniž by bylo zřejmé, že se nejedná o text převzatý z prvostupňového rozhodnutí. Poté pokračoval opět citací výroku prvostupňového rozhodnutí týkající se sankce a teprve následně výslovně označil části, které mění: „Do bodu I. výrokové části za slova ...je vinen tím, že‘ ukládá slova: ,od července 2020 do května 2022‘... Na konci str. 1 ve výrokové části rozhodnutí v bodě I nahrazuje slova ... ,čímž spáchal úmyslně přestupek podle ust. § 178 odst. 2 písm. f) stavebního zákona‘ slovy: ,čímž spáchal úmyslně přestupky podle ustanovení § 178 odst. 2 písm. f) a podle ustanovení § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona‘. Dále na str. 2 v bodu II. za slova ,podle ust. 178 odst. 3 písm. a)“ ukládá slova „a podle ust. § 178 odst. 3 písm. d)“... Ve zbytku výrok rozhodnutí potvrzuje.“

92. Jak vyplývá již z výše uvedených závěrů k nepřipustnému rozšíření skutku, tato nepřiznaná změna není nepodstatná, neboť žalovaný doplnil skutkovou větu o jednání spočívající v neuposlechnutí výzvy („v této stavbě pokračoval i přes zákaz jejího provádění“), přestože právě tato informace, která je klíčová pro naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona, ve výroku rozhodnutí stavebního úřadu uvedena nebyla. Žalovaný nejenže nebyl k takové změně oprávněn (viz výše body 82 až 90), ale nadto tak učinil zcela netransparentním a nepřipustným způsobem, neboť změnu textu skutkové věty provedl v části výroku, která působila jako citace textu prvostupňového rozhodnutí, a teprve následně po slovech „tak, že...“ žalovaný výslovně uvedl další změny výroku prvostupňového rozhodnutí. Pokud odvolací orgán postupuje podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu musí zřetelně označit, jakou část výroku prvostupňového rozhodnutí mění. V opačném případě podstatně porušení ustanovení o řízení před správním orgánem a v případě přestupkových věcí významně zasáhne do práva přestupce na obhajobu, *nota bene* za situace, kdy touto nepřiznanou změnou konstruuje skutkovou podstatu přestupku, který v rozhodnutí prvního stupně přestupci za vinu kladen nebyl.
93. Již výše popsané vady samy o sobě postačují pro zrušení napadeného rozhodnutí pro podstatnou vadu řízení, která měla vliv na zákonnost rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].
94. Krom toho se však žalovaný dopustil ještě dalšího pochybení, neboť kromě nepřipustné (a nadto nepřiznané) změny skutkové věty rozšířil právní kvalifikaci přestupku [doplněním § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona do výroku o vině] až v napadeném rozhodnutí, aniž by o této změně žalobce vyrozuměl a poskytl mu možnost se proti ní hájit.
95. V průběhu řízení lze sice právní kvalifikaci skutku měnit, ale může se tak stát: (1) pouze při zachování požadavku na **totožnost jednání či totožnost následku (viz výše bod 88)** a (2) správní orgán musí s upřesněním předmětu řízení (přehodnocením právního posouzení skutku) přestupce seznámit a dát mu možnost se k této otázce vyjádřit (viz výše zmíněný rozsudek č. j. 1 As 26/2019-26). Požadavek na vyrozumění o změně právní kvalifikace vyplývá též z § 78 odst. 4 věty druhé zákona o odpovědnost za přestupky, podle níž platí, že „*pokud v průběhu řízení správní orgán změní právní kvalifikaci skutku, vyrozumí o tom obviněného*“.
96. Ve zmíněném rozsudku č. j. 1 As 26/2019-26 Nejvyšší správní soud akceptoval situaci, Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

kdy správní orgán pachatele (správního deliktu) o změně právní kvalifikace sice před vydáním prvostupňového rozhodnutí neinformoval, ale k přehodnocení právního posouzení skutku došlo ještě v rámci prvostupňového řízení, neboť se pachatel o této změně dozvěděl nejpozději v okamžiku doručení prvostupňového rozhodnutí, a mohl tak svá procesní práva uplatnit ještě v průběhu odvolacího řízení.

97. V nynější věci však podmínky pro změnu (rozšíření) právní kvalifikace splněny nebyly, neboť nejenže nebyla zachována totožnost skutku (viz výše body 82 až 90), ale navíc se žalobce dozvěděl o změně právní kvalifikace (z prostého přestupku na souběh dvou přestupků) až z napadeného rozhodnutí, aniž by jej žalovaný jakkoliv upozornil, že hodlá k uvedené změně přistoupit. Tímto postupem žalovaný upřel žalobci jakoukoliv možnost obrany proti obvinění ze spáchání přestupku podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona, a flagrantně tak zasáhl do žalobcova práva na spravedlivý proces.
98. Krom toho, žalovaný porušil také § 90 odst. 3 správního řádu, podle kterého „[o]dvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem“. Za změnu v neprospěch odvolatele ve smyslu § 90 odst. 3 správního řádu je totiž „nutno považovat i takový postup, kdy je odvolatel uznán odpovědným za více správních deliktů, resp. více porušení zákona, než v rozhodnutí I. stupně, a to i v případě, kdy nedochází ke zvýšení uložené sankce, ani mu není ukládána nová povinnost“ (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 2. 2010, č. j. 10 Ca 33/2008-66, č. 2237/2011 Sb. NSS). S odkazem na citovaný rozsudek č. j. 10 Ca 33/2008-66 také Nejvyšší správní soud potvrdil, že změnu právní kvalifikace skutku v řízení o přestupku lze provést jen za podmínky, že tím nedojde ani ke zpřísnění sankce, ani k rozšíření či zpřísnění právního posouzení deliktu (rozsudek ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, č. 3837/2019 Sb. NSS, bod 19; shodně též rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2024, č. j. 8 As 170/2023-32, bod 18).

Výše sankce

99. Pochybení žalovaného, které soud shledal výše, se následně promítlo i do určení výše sankce. Přestože formálně žalovaný sankci nezvýšil a postupoval podle absorpční zásady, nově odůvodnil její výši (500 000 Kč) mimo jiné souběhem (tedy mnohostí) přestupků („odvolatel se dopustil dvou přestupků a to dle odvolacího správního orgánu ovlivňuje její výši“). Vzhledem ke skutečnosti, že pro shledání žalobce vinným ze souběhu přestupků nebyly splněny procesní podmínky, nemůže obstát ani toto odůvodnění výše pokuty a žalovaný bude muset v dalším řízení posoudit, zda je výše pokuty adekvátní ve vztahu pouze k přestupku podle § 178 odst. 2 písm. f) stavebního zákona. Z tohoto důvodu by bylo předčasné, aby se soud komplexně zabýval všemi žalobními námitkami vztahujícími se k výši pokuty. Pro účely dalšího řízení však považuje za vhodné učinit několik poznámek.
100. Stanovení výše pokuty závisí na správním uvážení správního orgánu, kterému zákon poskytuje ve stanovených hranicích volný prostor k úvaze a rozhodnutí. Správní uvážení však není libovůlí, ale musí být přezkoumatelné. To platí i pro rozhodnutí žalovaného, z jehož odůvodnění musí být zřejmé, proč námitkám přestupce proti výši pokuty nepřisvědčil. Této povinnosti však žalovaný plně nedostál, neboť např. pouze konstatoval, že nemohl přihlídnout ke sdělení žalobce, že již vynaložil velké množství finančních prostředků při rekonstrukci chat a na zvelebení a vyklizení pozemku a jeho okolí, ani

k tvrzení, že většina těchto nákladů může přijít vniveč z důvodu stále probíhajícího řízení o odstranění stavby, aniž by bylo zřejmé, proč tento žalobcův argument *a priori* vyloučil.

101. Dále je třeba upozornit, že byť je namístě v rámci způsobu spáchání přestupku hodnotit, zda byl přestupek spáchán konáním či opomenutím, jedná-li se o přestupek komisivní (tedy takový, který lze spáchat pouze konáním) jako je tomu v případě přestupku podle § 178 odst. 2 písm. f) stavebního zákona, nelze spáchání přestupku konáním označit za přítěžující okolnost, jak to učinil stavební úřad. Žalovaný proto nesprávně označil související odvolací námitku za „zbytečnou“.
102. Soud naopak souhlasí se žalovaným, že při zjišťování osobních a majetkových poměrů pachatele přestupku jsou pravomoci správních orgánů omezené. Záleží především na účastníku, zda projeví zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky, a své poměry uvede a doloží. Pokud to účastník neudělá, může správní orgán vyjít jen z údajů, které vyplynuly z průběhu správního řízení nebo které lze zjistit bez součinnosti s účastníkem řízení, například informace z veřejně přístupných registrů, jako je katastr nemovitostí nebo obchodní rejstřík (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, body 37 a 38, nebo rozsudek ze dne 15. 7. 2024, č. j. 10 As 246/2023-73, bod 32).

Absence pozdější příznivější úpravy

103. Závěrem soud pro úplnost doplňuje, že nový stavební zákon (č. 283/2021 Sb.) nepřinesl právní úpravu, která by byla pro žalobce příznivější. Přestupku upravenému v § 178 odst. 2 písm. f) stavebního zákona odpovídá v novém stavebním zákoně přestupek upravený v § 301 odst. 1 písm. a), přičemž za tento přestupek, byl-li spáchán mimo jiné ve zvláště chráněném území podle zákona o ochraně přírody a krajiny, v ochranném pásmu, na nezastavitelném pozemku nebo v nezastavěném území, lze podle § 301 odst. 3 písm. d) nového stavebního zákona uložit sankci až do výše 4 000 000 Kč. Aktuálně je tedy horní hranice sankce dvojnásobná oproti § 178 odst. 3 písm. a) stavebního zákona účinnému v době spáchání přestupku žalobcem. Trestnost žalobcem spáchaných přestupků tedy přijetím nového stavebního zákona nezanikla a nová právní úprava není pro žalobce ani příznivější.

VI. Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

104. S ohledem na výše uvedené soud shledal žalobu důvodnou (být pouze ve vztahu k jednomu z přestupků, viz výše body 79 až 98), a proto rozhodnutí žalovaného podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení bude žalovaný vázán právním názorem, který soud vyslovil v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
105. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Úspěšnému žalobci soud přiznal náhradu nákladů řízení **v celkové výši 16 342 Kč**. Tato částka zahrnuje jednak zaplacené soudní poplatky za žalobu ve výši **3 000 Kč** a za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku ve výši **1 000 Kč** a dále náklady související se zastoupením žalobce advokátem ve výši **12 342 Kč**. Náklady na zastoupení zahrnují odměnu advokáta za tři úkony právní služby (převzetí a příprava věci, podání žaloby včetně návrhu na přiznání odkladného účinku a podání repliky) po 3 100 Kč za úkon [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024 (dále jen „advokátní tarif“) a náhradu hotových výdajů 600 Kč za tři úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Vzhledem k tomu, že zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, náleží žalobci i náhrada DPH ve výši 2 142 Kč (tj. 21 % z částky 10 200 Kč; § 57 odst. 2 s. ř. s.).

106. Náhradu nákladů řízení je žalovaný povinen zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, použitý na základě § 64 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 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 jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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

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

Praha 4. června 2025

Mgr. Josef Straka v. r.
předseda senátu