

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **M. H.**, zastoupeného JUDr. Pavlem Jelínkem, Ph.D., advokátem se sídlem Dražkovice 181, Pardubice, proti žalovanému: **Magistrát města Pardubic,** se sídlem Pernštýnské nám. 1, Pardubice, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 11. 2009, č.j. MmP 64668/2009, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, č.j. 52 A 3/2010-25 ze dne 21. 7. 2010,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného, jímž žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu městského obvodu Pardubice I, stavebního úřadu, ze dne 16. 1. 2009, č.j. ÚMOI/3794-P/2008-SÚ-To-4.

Napadeným rozhodnutím byl žalobce uznán vinným přestupkem podle § 178 odst. 1 písm. n) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále „stavební zákon“¨), kterého se měl dopustit tím, že od dubna 2008 do 19. 12. 2008 prováděl bez stavebního povolení, veřejnoprávní smlouvy nebo certifikátu autorizovaného inspektora anebo bez ohlášení stavbu na nezastavitelné části pozemku p.č. 507/2 v k.ú. Pardubice -

Bílé předměstí v lokalitě Horní Polabina a přestupkem podle § 178 odst. 3 písm. c) stavebního zákona, kterého se dopustil tím, že přes výzvu stavebního úřadu podle § 134 odst. 4 stavebního zákona ze dne 16. 6. 2008, 1. 7. 2008, 11. 8. 2008 a 19. 8. 2008 nezastavil práce na stavbě domu umístěného na pozemku p.č. 507/2 v k.ú. Pardubice a pokračoval v nich až do 19. 12. 2008 (datum poslední kontroly a zdokumentování stavu), přičemž stavba ještě nebyla dokončena. Ve výroku č. II. napadeného rozhodnutí v souladu se zněním § 179 písm. d) stavebního zákona s odkazem na § 12 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále „zákon o přestupcích“) byla žalobci uložena za přestupek podle § 178 odst. 1 písm. n) stavebního zákona pokuta ve výši 200 000 Kč.

Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku vypořádal četné námitky žalobce a k pro posouzení věci podstatným námitkám o prekluzi u obou přestupků uvedl, že přestupek dle § 178 odst. 1 písm. n) stavebního zákona je přestupkem trvajícím a žalobce se mýlí v určení počátku běhu promlčecí lhůty. Jednoroční promlčecí lhůta nemůže začít běžet dnem následujícím po dni, kdy se pachatel takového jednání dopustil naposledy. Pokaždé, když se správní orgán dozví, že je v nedovoleném jednání pokračováno, začíná běžet nová subjektivní lhůta pro zahájení řízení o přestupku. Ze správního spisu je zřejmé, že protiprávní činnost žalobce probíhala v období od dubna 2008 do prosince 2008, když ještě při kontrolní prohlídce dne 19. 12. 2008 bylo na místě stavby zjištěno, že v provádění stavby bez stavebního povolení je nadále pokračováno. Uvedený přestupek je tedy přestupkem trvajícím, jenž trvá až do ukončení deliktního jednání, tj. až do okamžiku odstranění protiprávního stavu. K ukončení protiprávního stavu dojde buď vydáním dodatečného stavebního povolení, nebo faktickým zastavením stavebních prací na stavbě. Až od tohoto okamžiku (tedy od okamžiku spáchání ve smyslu dokonání) lze tedy počítat jednoroční promlčecí lhůtu podle § 20 odst. 1 přestupkového zákona. K zániku odpovědnosti za přestupek podle § 178 odst. 1 písm. n) stavebního zákonu tak dle závěru krajského soudu nedošlo.

Stejnou argumentaci vztáhl krajský soud i na přestupek podle § 178 odst. 3 písm. c) stavebního zákona, dle kterého se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že přes výzvy stavebního úřadu podle § 134 odst. 4 stavebního zákona nezastaví práce na stavbě. I zde se jedná o přestupek trvající, když jakékoli jednání učiněné po výzvě k zastavení prací, které dále směřuje k dokončení stavby, je přestupkem, který stále trvá. Skutečnost, že správní orgán I. stupně zaslal žalobci hned několik výzev k zastavení prací, svědčí spíše o dobré vůli správního orgánu, který dal žalobci několik „šancí“ k tomu, aby stavbu o své vůli zastavil ještě před tím, než by byl stavební úřad nucen vydat rozhodnutí, kterým by zastavení prací nařídil (§ 134 stavebního zákona). Krajský soud dále uvedl, že není pravdivé tvrzení žalobce, že se správní orgány prekluzivní lhůtou nezabývaly. Správní orgán I. stupně se této otázce věnoval na straně 4 rozhodnutí, žalovaný se o lhůtě k projednání přestupku v napadeném rozhodnutí nezmiňuje, nelze to však spatřovat jako vadu řízení, když ze všech okolností vyplývá, že k zániku odpovědnosti za přestupek nedošlo.

Z uvedených důvodů krajský soud žalobu podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Stěžovatel důvody své kasační stížnosti podřadil pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., z jejího obsahu lze dovodit, že kasační stížnost byla podána též z důvodu spočívajícím v ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Stěžovatel uvedl, že žalovaný vycházel pouze ze své domněnky, aniž by předložil důkaz o tom, kdy stěžovatel prováděl na stavbě nepovolené práce naposledy a současně, kdy nesplnil výzvy k zastavení stavebních prací. Tuto „domněnku“ opřel žalovaný pouze o závěr, že stěžovatel prováděl stavební práce kontinuálně a tedy i v den kontroly, kdy se před kontrolním orgánem v době kontroly ukryl ve stavbě (dne 19. 12. 2008). Správní orgány tak neprokázaly, který konkrétní den stěžovatel stavbu bez stavebního povolení prováděl naposledy.

Podle mínění stěžovatele je určení dne, kdy stavbu bez povolení prováděl naposledy, rozhodující pro počátek běhu promlčecí lhůty podle § 20 odst. 1 zákona o přestupcích. Nebylo tak postaveno najisto, zda odpovědnost za přestupek podle § 178 odst. 1 písm. n) stavebního zákona nezanikla. Objektivní stránka uvedeného přestupku nespočívá v protiprávním stavu, ale v protiprávním jednání a trestný tak není protiprávní stav spočívající v tom, že byla stavba zahájena bez stavebního povolení, ale pouze protiprávní jednání spočívající v provádění stavebních prací na nepovolené stavbě.

V případě přestupku podle § 176 odst. 3 písm. c) stavebního zákona se nejedná o přestupek trvací. Správní orgán I. stupně vydal čtyři po sobě jdoucí výzvy k bezodkladnému zastavení prací, nesplnění každé výzvy mělo být posuzováno jako samostatný přestupek. Za počátek běhu jednoroční promlčecí lhůty je nutno považovat den následující po dni, kdy měly být stavební práce zastaveny. Poslední výzva byla stěžovateli doručena dne 27. 6. 2008, promlčecí lhůta tak uplynula ještě před právní mocí napadeného rozhodnutí.

Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti nebylo podáno.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel v kasační stížnosti předně zpochybňoval skutková zjištění správního orgánu I. stupně a žalovaného, neboť dle jeho názoru nebylo postaveno na jisto (šlo jen o „domněnku“), kdy prováděl na stavbě nepovolené práce naposledy a kdy současně nevyhověl výzvě k zastavení stavebních prací. Určení tohoto okamžiku je však dle jeho náhledu klíčové pro počátek běhu promlčecí lhůty podle § 20 odst. 1 zákona o přestupcích, přičemž stěžovatel v kasační stížnosti nenamítal, že by nepovolenou stavební činnost neprováděl, rovněž nenamítal určení počátku zahájení stavební činnosti, činil sporným toliko stanovení okamžiku, kdy se tak dělo naposledy.

Krajský soud správně uvedl a ze správního spisu je zřejmé, že protiprávní činnost stěžovatele probíhala v období od dubna 2008 do prosince 2008, když ještě při kontrolní prohlídce dne 19. 12. 2008 bylo na místě stavby zjištěno (fotodokumentací z veřejně přístupné plochy s úředním záznamem), že v provádění stavby bez stavebního povolení je nadále pokračováno. I podle názoru zdejšího soudu správní orgán I. stupně v průběhu stavby dostatečně zjišťoval skutečný stav věci – postup provádění stavby (např. pečlivě chronologicky shromáždil fotodokumentaci rozestavěnosti stavby ze dne 3. 9. 2008, 10. 10. 2008, 9. 12. 2008 včetně jejího stavu ke dni 19. 12. 2008), respektive její průběžné pokračování a pomocí provedených důkazů lze mít za prokázané, že stěžovatel pokračoval v průběhu času s prováděním stavby. Lze bezpochyby konstatovat, že tomu tak bylo nejméně do doby poslední provedené kontroly správního orgánu I. stupně na místě stavby dne 19. 12. 2008. V uvedeném období do poslední kontroly byla stavba dokončena tak, že byly provedeny konstrukce střech, živičná izolace, laťování pro pokládku tašek. Nutno dodat, že se tak dělo i přes výzvy správního orgánu I. stupně k zastavení stavebních prací podle § 134 odst. 4 stavebního zákona ze dne 16. 6. 2008, 1. 7. 2008, 11. 8. 2008 a 19. 8. 2008.

Za této situace, kdy správní orgán I. stupně měl k datu posledního zachycení stavby v důkazním materiálu (dostavba v podobě ze dne 19. 12. 2008) za přesvědčivě prokázané její provádění, nepochybil, pokud přikročil k vydání rozhodnutí, jenž bylo potvrzeno napadeným rozhodnutím žalovaného, a to ve lhůtě, kdy ode dne 19. 12. 2008 marně neuplynula jednoroční lhůta pro projednání přestupku (do nabytí právní moci rozhodnutí žalovaného).

Namítá-li tedy stěžovatel v jádru kasační stížnosti, že pokuta za přestupky mu byla vyměřena až po uplynutí roční lhůty, nelze s ním souhlasit.

Podle § 178 odst. 1 písm. n) stavebního zákona *fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že provádí bez stavebního povolení (§ 115), veřejnoprávní smlouvy (§ 116) nebo certifikátu autorizovaného inspektora (§ 117) anebo bez ohlášení stavbu nebo její změnu v chráněném území nebo v ochranném pásmu anebo na nezastavitelném pozemku nebo v nezastavěném území*. Podle § 178 odst. 3 písm. c) stavebního zákona se stavebník dopustí přestupku tím, že *přes výzvu stavebního úřadu podle § 134 odst. 4 nezastaví práce na stavbě.*

Uvedené jednání v posuzované věci (tj. provádění stavby bez stavebního povolení a nezastavení prací na stavbě přes výzvu k jejich zastavení), za které byla stěžovatel sankciován, je třeba považovat za tzv. trvající přestupky. K charakteru těchto druhů deliktů a možnosti jejich postihu se Nejvyšší správní soud již vyjadřoval, a to ve svém rozhodnutí ze dne 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002 – 44 (uveřejněno pod č. 832/2006 Sb. NSS). V citovaném rozhodnutí zdejší soud uvedl, že za trvající správní delikt lze považovat takový správní delikt, *jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, popřípadě jímž udržuje protiprávní stav, aniž jej vyvolal.* Zákon postihuje právě ono udržování protiprávního stavu. *Jednání, jímž pachatel udržuje protiprávní stav, závadný z hlediska správního práva, tvoří jeden skutek a jeden správní delikt až do okamžiku ukončení deliktního jednání, tj. až do okamžiku odstranění protiprávního stavu.*

V daném případě byl stěžovatel postižen za provádění stavby bez stavebního povolení a nezastavení prací na stavbě přes výzvu k jejich zastavení. Pro posouzení toho, jestli stěžovatelova odpovědnost za tento přestupek zanikla ve smyslu § 20 odst. 1 zákona o přestupcích (*Přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok;...*), je nezbytné stanovit, kdy stěžovatel předmětný trvající přestupek spočívající v provádění stavby bez stavebního povolení a nezastavení prací na stavbě přes výzvu stavebního úřadu podle § 134 odst. 4 stavebního zákona ukončil, případně, kdy bylo jednání zjištěno, pokud ke zjištění došlo v průběhu protiprávního jednání.

V projednávané věci bylo provádění stavby bez stavebního povolení a nezastavení stavebních prací po výzvě zjištěno v průběhu stavby. V tom případě počíná běžet lhůta k projednání přestupku tímto zjištěním. Pokračuje-li stavebník i poté v protiprávní činnosti, jedná se o přestupek další. K tomu srovnej rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 17. 4. 1998, č. j. 30 Ca 225/97 - 25 (publikován *in* Soudní judikatura ve věcech správních č. 11/98 pod č. 285). O takový případ se však nejedná, neboť i když bylo zjištěno provádění stavby bez stavebního povolení a nezastavení stavebních prací po výzvě již dříve, je podstatné, že sankční řízení nebylo tehdy zahájeno. Stěžovatel sám uvedl a nečinil sporným, že ve stavbě bylo i po těchto zjištěních a výzvách poté nadále pokračováno a stavba byla dále provedena až do stavu k 19. 12. 2008, přičemž ještě nebyla dokončena. Pro běh lhůty tak nejsou rozhodná jednotlivá zjištění stavebního úřadu I. stupně o provádění stavby obsažená např. ve výzvách k zastavení stavební činnosti, jak se patrně stěžovatel snažil dovodit, neboť po nich protiprávní jednání stěžovatele pokračovalo. Pokaždé tedy, když se správní orgán I. stupně dozvěděl, že protiprávní stav je nadále udržován, tj. že stále nedošlo k ukončení provádění stavby a zastavení stavebních prací přes výzvu a tedy ukončení trvajících přestupků, započala běžet vždy nová lhůta pro uložení sankce. Tyto přestupky pak trvají až do ukončení protiprávního jednání, kterým je provádění stavby jako celku, nikoliv pouze konkrétní dílčí stavební činnosti. V projednávané věci tak byl počátek lhůty k projednání přestupku posouván v časové ose dále v neprospěch stěžovatele.

Nejvyšší správní soud proto souhlasí s Krajským soudem v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, neboť nelze dospět k závěru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno po lhůtě stanovené v § 20 odst. 1 zákona o přestupcích, a stěžovatelova námitka o uplynutí roční lhůty k projednání přestupků je proto nedůvodná.

Nejvyšší správní soud uzavřel, že napadený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, netrpí nezákonností z důvodů tvrzených stěžovatelem podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s., z úřední povinnosti pak nebyly zjištěny ani vady dle ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 5. ledna 2011

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu