ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobců: **a) I. Š.** a **b) L. M.**, zastoupených JUDr. Marií Bučkovou, advokátkou se sídlem tř. T. Bati 332, Otrokovice, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 10. 2009, č. j. KUZL 68285/2009, a ze dne 30. 11. 2009, č. j. KUZL 70235/2009, ve věci uložení pokuty za užívání stavby bez kolaudačního rozhodnutí, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 7. 2010, č. j. 57 A 4/2010 - 32, ve znění opravného usnesení ze dne 31. 8. 2010, č. j. 57 A 4/2010 - 50,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 7. 2010, č. j. 57 A 4/2010 - 32, ve znění opravného usnesení ze dne 31. 8. 2010, č. j. 57 A 4/2010 - 50, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Podanou kasační stížností se žalobci a) a b) (dále též „stěžovatelé“) domáhají zrušení shora uvedeného pravomocného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byly zamítnuty jejich samostatné žaloby spojené ke společnému projednání; tyto žaloby směřovaly proti skutkově souvisejícím rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 10. 2009, č. j. KUZL 68285/2009 [ve věci žalobce a)], a ze dne 30. 11. 2009, č. j. KUZL 70235/2009 [ve věci žalobce b)], jimiž byla na základě odvolání zčásti změněna rozhodnutí Magistrátu města Zlín,

stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“), ze dne 7. 1. 2009, č. j. MMZL 53500/2009 [ve věci žalobce a)], a č. j. MMZL 52610/2009 [ve věci žalobce b)].

Posledně citovanými rozhodnutími stavební úřad shodně shledal stěžovatele vinnými tím, že v období minimálně od 23. 10. 2007 do 17. 12. 2008 užívali stavbu rodinného domu na pozemku p. č. 634/2 v k. ú. Březnice u Zlína bez kolaudačního rozhodnutí, čímž spáchali přestupek podle § 178 odst. 1 písm. l) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, za což každému z nich byla uložena pokuta ve výši 19 500 Kč podle § 179 písm. c) stavebního zákona a současně stanovena povinnost náhrady nákladů řízení ve výši 1000 Kč podle § 79 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), ve spojení s § 1 odst. 1 vyhlášky č. 231/1996 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přestupcích; zmíněná změna těchto rozhodnutí ze strany žalovaného jako odvolacího orgánu přitom spočívala ve snížení výše pokuty na 15 000 Kč s tím, že ve zbytku byla obě rozhodnutí stavebního úřadu potvrzena podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Napadeným rozsudkem shledal krajský soud žaloby podané proti uvedeným rozhodnutím žalovaného jako nedůvodné a podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), je zamítl.

Krajský soud vyšel z toho, že stěžovatelé jsou spoluvlastníky – každý z jedné ideální poloviny – rodinného domu v Březnici u Zlína, jehož stavba byla zahájena na základě stavebního povolení vydaného již v roce 1981. Na základně listinných důkazů založených ve správním spisu vzal dále za prokázané, že v roce 1990 bylo k dané stavbě zahájeno kolaudační řízení, neboť dne 20. 2. 1990 proběhlo místní šetření za účasti stavebníků, manželů L. J. a I. J. [dnes I. Š. – žalobce a)], byly popsány nedostatky bránící v užívání stavby rodinného domu a jmenovaní byli vyzváni k jejich odstranění do konce července 1990 s tím, že poté bude svoláno nové jednání na místě samém v srpnu 1990, při kterém doloží: revizní zprávu elektroinstalace, kolaudační protokol komínových průduchů a objednávku zaměření skutečného stavu ze střediska Geodézie. O ukončení daného kolaudačního řízení však nebyl doložen žádný důkaz; stěžovatelé sice tvrdí, že jejich stavba byla zkolaudována, nicméně kolaudační rozhodnutí nedoložili a v archivu u stavebního úřadu se žádné kolaudační rozhodnutí nenachází, stejně jako u jiných orgánů státní správy, na které se stavební úřad v této souvislosti obrátil (Krajská hygienická stanice Zlínského kraje, Hasičský záchranný sbor Zlínského kraje a obec Březnice).

V návaznosti na podnět ze dne 11. 10. 2006, podaný starostou obce Březnice, k prošetření užívání rodinného domu stěžovatelů a následnou kontrolní prohlídku provedenou dne 23. 10. 2007 v rámci státního stavebního dozoru bylo stavebním

úřadem zjištěno, že daná stavba je užívána a ačkoliv některé z nedostatků uvedených ve výzvě z roku 1990 byly odstraněny, požadované revizní zprávy nebyly dosud doloženy. Proto stavební úřad rozhodnutím ze dne 18. 1. 2008, č. j. MMZL 4783/2008, kolaudační řízení přerušil a současně vyzval stěžovatele k doložení dokladů nutných k řádnému užívání stavby (zejména revizních zpráv vnitřní elektroinstalace, plynovodního rozvodu, komínového tělesa atd.), a to nejpozději ve lhůtě 60 dnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí. K této výzvě stěžovatelé nejprve požádali o prodloužení uvedené lhůty s tím, že žalobce a), který požadované doklady zajišťuje, onemocněl; posléze v příloze ke svému přípisu ze dne 9. 4. 2008 určité doklady předložili, avšak poté přípisem ze dne 15. 5. 2008 reagovali tak, že předmětná stavba již byla v minulosti zkolaudována a není jejich povinností požadované doklady předkládat.

Toto tvrzení je však dle názoru krajského soudu nevěrohodné a ryze účelové, což dokládá i samotné jednání stěžovatelů, kteří pouze protahovali jednání a rozhodování stavebního úřadu, aniž by doložili požadované doklady, resp. kolaudační rozhodnutí, které mají jako vlastníci stavby povinnost uchovávat podle § 154 odst. 1 písm. e) stavebního zákona. Stěžovatelé tak užívají předmětnou stavbu bez kolaudačního rozhodnutí, což bylo dle krajského soudu prokázáno na základě místních šetření, sdělení Obce Březnice, sdělení archivní služby stavebního úřadu ze dne 12. 5. 2009 týkajícího se existence čísla popisného a dalších písemností založených ve spise.

Tento závěr je navíc podepřen i čestným prohlášením dřívějšího stavebníka L. J. ze dne 26. 8. 2004, který pro potřeby vkladu do katastru nemovitostí potvrdil rozestavěnost dané stavby na pozemku p. č. st. 634/1 a na pozemku p. č. st. 634/2 v k. ú. Březnice u Zlína; totéž učinila i I. Š. – žalobce a) v čestném prohlášení ze dne 22. 9. 2004. Pokud by byla dotčená stavba již zkolaudovaná (v roce 1990), jak tvrdí stěžovatelé, bylo by nelogické, aby následně (v roce 2004) byla tatáž stavba prohlašována za stavbu rozestavěnou. Stejně tak se jako nelogické a nevěrohodné jeví následné prohlášení L. J. datované dne 1. 1. 2006, které na rozdíl od jeho předchozího prohlášení ze dne 26. 8. 2004 není opatřeno ověřeným podpisem a které uvádí, že došlo k odstranění závad a byla provedena kolaudace, přičemž veškeré materiály měl jmenovaný u sebe u své přítelkyně v Americe a vzhledem k tomu, že tato již nežije, došlo ke ztrátě dokladů.

K námitce ohledně způsobu provedení výslechu svědků krajský soud poznamenal, že tyto výslechy sice v řízení před stavebním úřadem byly provedeny, nicméně jako důkaz použity nebyly a stavební úřad k nim nepřihlédl. Nebyly proto opakovány ani poté, co byla žalovaným odvolacím orgánem zrušena původní rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 7. 1. 2009, vedená pod č. j. MMZL 642/2009. Z následných rozhodnutí stavebního úřadu, posléze změněných napadenými rozhodnutími žalovaného, je totiž zcela evidentní, že nebylo potřeba důkazy výslechem svědků provádět, neboť z ostatních provedených důkazů bylo

jednoznačně prokázáno, že stěžovatelé se přestupkového jednání, které je jim kladeno za vinu, v uvedeném období dopustili (viz výše).

Závěrem, k poukazu stěžovatelů na zánik jejich odpovědnosti za přestupek, krajský soud poznamenal, že podle § 20 odst. 1, věta prvá, zákona o přestupcích počíná doba pro projednání přestupku běžet od jeho spáchání. V daném případě se jedná o tzv. trvající přestupek, který postihuje situaci, kdy pachatel vyvolal protiprávní stav, který poté udržuje a toto jednání tvoří jeden skutek a jeden přestupek až do okamžiku ukončení protiprávního jednání, přičemž lhůta pro projednání přestupku začne běžet až od ukončení protiprávního jednání. Pokud je ukládána sankce, je trvající přestupek považován za skončený, neboť se předpokládá, že uložení sankce donutí toho, kdo se přestupku dopustil, k ukončení protiprávního stavu. Proto vymezil-li stavební úřad přestupkové jednání stěžovatelů jako užívání stavby bez kolaudačního rozhodnutí minimálně od 23. 10. 2007 (kdy stavební úřad tuto skutečnost zjistil při kontrolní prohlídce) do 17. 12. 2008 (kdy stěžovatelé užívání dané stavby potvrdili i u ústního projednání přestupku), pokládá krajský soud za jednoroční lhůtu, ve které bylo nutno přestupek projednat, období od 17. 12. 2008 do 17. 12. 2009. Rozhodnutí žalovaného přitom nabyla právní moci dne 5. 11. 2009 [u žalobce a)], resp. 3. 12. 2009 [u žalobce b)], a dané přestupky tedy byly projednány včas a k zániku odpovědnosti ve smyslu § 20 odst. 1 zákona o přestupcích nedošlo.

V kasační stížnosti stěžovatelé uplatnili důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., které konkretizovali následujícím způsobem.

Předně poukázali na nezákonné provedení výslechu svědků (starosty obce Březnice a svých sousedů), na které byl stavební úřad upozorněn žalovaným odvolacím orgánem, který jeho rozhodnutí původně zrušil a vrátil k novému řízení. V tomto řízení však nebyla tato vada nijak zhojena a stěžovatelé mají za to, že nelze odmítnout provedení důkazu, který jako účastníci řízení navrhovali, pro jeho nadbytečnost, pokud již jednou tento důkaz byl procesně proveden, avšak vadným způsobem.

V návaznosti na výše uvedené stěžovatelé současně namítli, že správní orgány nezjistily skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti ve smyslu § 3 správního řádu, neboť hodnotily důkazy jednostranně v jejich neprospěch a nevypořádaly se s důkazy v listinné podobě, které svědčí o tom, že kolaudace byla provedena (zřízení plynové přípojky, vodovodní přípojky, schválení čísla popisného, prohlášení dřívějšího vlastníka L. J., žádost o kolaudaci). To, že samotné kolaudační rozhodnutí nebylo v archivech nalezeno, nemůže jít k tíži stěžovatelů a samo o sobě nemůže být podkladem pro zjištění skutkového stavu, aniž by bylo přihlédnuto k jiným důkazům, kterých se dovolávali.

Stěžovatelé dále napadli závěr krajského soudu ohledně jejich odpovědnosti za přestupek podle § 20 odst. 1 zákona o přestupcích s tím, že podnět starosty obce Březnice ze dne 11. 10. 2006, dle kterého stavbu užívají bez kolaudačního rozhodnutí, byl stavebnímu úřadu doručen již dne 12. 10. 2006. Navrhli proto, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil zpět k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření k podané kasační stížnosti poznamenal, že při stanovení doby protiprávního užívání stavby vycházel stavební úřad z provedených místních šetření a z dalších důkazů, nikoliv z výpovědí svědků, které v novém řízení poté, co bylo jeho původní rozhodnutí zrušeno, již neprováděl především pro jejich nadbytečnost, jakož i z důvodu zachování zásady hospodárnosti řízení. Dále žalovaný konstatoval, že z průběhu řízení a spisového materiálu je zřejmé, že stěžovatelé žádné doklady o zřízení plynové přípojky a vodovodní přípojky nepředložili. K povolení užívání stavby (kolaudaci) by bylo nutno doložit navíc i revize (výchozí zprávy) elektroinstalace hromosvodů, zkoušky těsnosti potrubí a kontrolu kanalizace, výchozí revizi odběru plynového zařízení, zkoušku nepropustnosti jímky na vyvážení; stěžovatelé však ani na základě opakované výzvy stavebního úřadu tyto doklady nepředložili, a proto jejich kolaudační řízení nemohlo být dokončeno. Tomu, že stavba nebyla zkolaudovaná, svědčí i její zápis v katastru nemovitostí jako stavby rozestavěné. Pokud jde o číslo popisné, toto bylo tehdejším stavebníkům přiděleno jako předběžné v roce 1989, čímž stavební úřad v dané době vycházel vstříc stavebníkům při povolování přípojek inženýrských sítí s tím, že až po provedené kolaudaci a doložení pravomocného kolaudačního rozhodnutí se stane číslem trvalým. V závěru žalovaný ve shodě s krajským soudem uvedl, že se jedná o trvající delikt a že jednoroční lhůta pro jeho projednání počala běžet dnem 17. 12. 2008 a ke dni nabytí právní moci jeho rozhodnutí ještě neuplynula. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatelé byli uznáni vinnými ze spáchání přestupku na úseku stavebním, konkrétně z toho, že užívali stavbu svého rodinného domu bez kolaudačního rozhodnutí [§ 178 odst. 1 písm. l) stavebního zákona]. Jedná se o jasně danou skutkovou podstatu, přičemž uvedené jednání (tj. užívání stavby bez kolaudačního rozhodnutí), za které byli stěžovatelé sankcionováni, mělo charakter tzv. trvajícího přestupku.

Pojem trvajícího přestupku, jako jednoho ze správních deliktů, byl pro potřeby praxe vytvořen právní teorií a jako takový je využíván ve správním právu (pro potřeby správního trestání). Jeho východiska jsou však formulovány primárně právem trestním, v němž je pojem trvajícího deliktu používán nejčastěji, a to z hlediska časového úseku, ve kterém byly trestné činy spáchány. Trestní právo tak od jednorázových trestných činů odlišuje trestné činy pokračující, trvající a hromadné. Společným znakem uvedených trestných činů je jejich dlouhodobost, skládají se buď z řady dílčích útoků nebo spočívají v udržování protiprávního stavu. Trvající trestný čin bývá pravidelně charakterizován jako čin, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, anebo čin, kterým pachatel udržuje protiprávní stav, aniž zákon vyžaduje, aby jej též vyvolal. Zákon zde postihuje právě udržování protiprávního stavu, které se zpravidla děje opomenutím, spočívajícím v tom, že pachatel takový stav neodstranil (shodně též Šámal, P. a kol. Trestní zákoník, 1. vydání, Praha: C.H.Beck, 2009, s. 127 a násl., Jelínek, J. a kol. Trestní právo hmotné. 2. vydání.Praha: Leges, 2010, s 138 a násl., případně i starší literatura vztahující se k předchozí právní úpravě viz Šámal, P., Púry, F., Rizman, S.: Trestní zákon. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 23 a násl. či Novotný, O. a kol.: Trestní právo hmotné. I. obecná část. 2. přepracované vydání. Praha: Kodex, 1995, s. 61).

Trvající trestné činy se pak posuzují jako jediné jednání, které trvá tak dlouho, dokud pachatel udržuje protiprávní stav; jde tedy o jediný skutek a jediný trestný čin, který je ukončen teprve okamžikem odstranění protiprávního stavu. Trvající trestný čin se pak v návaznosti na výše uvedené počíná promlčovat teprve od okamžiku ukončení trestné činnosti, tj. od okamžiku odstranění stavu, jehož udržování je znakem trestného činu.

Uvedené je namístě přiměřeně akceptovat i pro potřeby správního trestání. Zmíněná „trvalost“ je totiž znakem jednotlivých skutkových podstat obsažených jak v trestním zákoně, tak v zákonech jiných, např. v zákoně o přestupcích či ve stavebním zákoně, jako je tomu v přezkoumávané věci. Rozlišování trvajících správních deliktů od ostatních pro účely posouzení běhu objektivních lhůt zmiňuje většina odborných publikací a jako typický příklad trvajícího správního deliktu, u něhož se počátek lhůty počítá od ukončení nedovolené činnosti, je pravidelně zmiňováno právě užívání stavby bez kolaudačního rozhodnutí (viz např. Mates P. a kolektiv, Základy správního práva trestního, 3. vydání, C. H. Beck, 1995, str. 19, 5. odstavec).

Ostatně k charakteru těchto druhů deliktů a možnosti jejich postihu se již vyjadřoval i Nejvyšší správní soud, a to ve svém rozsudku ze dne 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002 - 44, publikovaném pod č. 832/2006 Sb. NSS, dostupném též z www.nssoud.cz, stejně jako i dále uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. 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 tedy do okamžiku nabytí právní moci kolaudačního rozhodnutí nebo ukončení užívání stavby.

Od toho je však třeba odlišit situaci, kdy je již v průběhu trvání deliktu, tj. dříve, než je protiprávní stav ukončen některým z výše naznačených způsobů, uložena sankce tak, jako tomu bylo v případě stěžovatelů. V takovém případě, a to pouze z hlediska ukládání sankce, je nutno trvající delikt považovat za ukončený, neboť se předpokládá, že právě uložení sankce pachatele donutí k ukončení protiprávního stavu. Je však otázkou, ke kterému momentu se považuje takový trvající delikt za ukončený. Jedná se přitom o otázku naprosto klíčovou, neboť právě od tohoto momentu běží jednoroční prekluzívní lhůta pro projednání přestupku ve smyslu § 20 odst. 1, věty první, zákona o přestupcích, která stanoví, že: „*přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok*“.

Při odpovědi na danou otázku je třeba přiměřeně vyjít z obecných zásad či principů trestního práva; k užití principů trestního práva ve správním trestání srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, publikovaný pod č. 1338/2007 Sb. NSS.

Podle těchto zásad pro pokračující, trvající a hromadné trestné činy, jakožto jiné než jednorázové formy páchání trestných činů, je mezníkem, který ukončuje jeden takovýto trestný čin od dalšího, sdělení obvinění. „*Rozhodující je okamžik, kdy podezřelému bylo obvinění skutečně sděleno (okamžikem sdělení obvinění se po novele trestního řádu provedené zákonem č. 265/2001 Sb. rozumí z hlediska zahájení trestního stíhání podle § 160 odst. 1, 2 TrŘ až okamžik doručení usnesení o zahájení trestního stíhání obviněnému)*“; viz Šámal, P. a kol. Trestní zákoník, 1. vydání, Praha: C.H.Beck, 2009, s. 128 – 129, shodně též Jelínek, J. a kol. Trestní právo hmotné. 2. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 139 – 141.

Půjde-li proto o přestupkové řízení zahajované z úřední povinnosti (ex offo), což je obecné pravidlo (výjimku tvoří pouze tzv. návrhové přestupky podle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích, mezi které předmětný přestupek nepatří), je oním mezníkem den, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení podezřelému z přestupku, který se tímto stává obviněným z přestupku v souladu s § 73 odst. 1 zákona o přestupcích; podle citovaného ustanovení je totiž občan obviněným z přestupku, jakmile správní orgán učinil vůči němu první procesní úkon. To znamená, že zahajuje-li se přestupkové řízení ex offo, stává se podezřelý ze spáchání přestupku obviněným právě okamžikem zahájení řízení, konkrétně doručením oznámení o zahájení řízení, které může být spojeno rovněž s dalšími úkony (např. s

předvoláním k ústnímu jednání podle § 74), protože tímto byl vůči němu učiněn první procesní úkon.

Pro posuzovanou věc tak není podstatné, kdy došel stavebnímu úřadu podnět starosty obce Březnice, jak se mylně domnívají stěžovatelé, nýbrž moment, kdy vůči nim bylo zahájeno předmětné přestupkové řízení, tj. den, kdy jim bylo doručeno oznámení o zahájení přestupkového řízení.

Tímto dnem je v případě stěžovatelů den 23. 10. 2008, neboť jak vyplývá z předloženého spisového materiálu, v tento den jim bylo doručeno prostřednictvím fikce podle § 24 odst. 1 správního řádu oznámení ze dne 9. 10. 2008, sp. zn. MMZL-SÚ-58/2008/Ko a sp. zn. MMZL-SÚ-59/2008/Ko, o zahájení řízení o přestupku společně s předvoláním k ústnímu jednání; následné osobní vyzvednutí uvedených písemností uložených na poště dne 27. 10. 2008 [žalobcem a)], resp. dne 29. 10. 2008 [žalobcem b)], je z tohoto pohledu nerozhodné, neboť podle citovaného ustanovení správního řádu platí, že pokud si adresát uloženou písemnost nevyzvedne ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena (13. 10. 2008), písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty (23. 10. 2008).

Jednoroční prekluzívní lhůta pro projednání přestupku proto počala běžet dnem 23. 10. 2008, nikoli dnem 17. 12. 2008, ke kterému upřel běh lhůty krajský soud. Dne 17. 12. 2008 sice došlo se stěžovateli k projednání přestupku, při němž potvrdili užívání své stavby, nicméně z hlediska běhu lhůty pro projednání přestupku je podstatným den jiný, a sice den, kdy se stěžovateli bylo zahájeno předmětné přestupkové řízení, jak bylo podrobně vysvětleno výše.

Toto nesprávné určení běhu prekluzívní lhůty pro projednání přestupku ze strany krajského soudu přitom mělo vliv i na zákonnost jeho rozhodnutí, neboť k jejímu uplynutí a tím i k zániku odpovědnosti stěžovatelů za přestupek nedošlo dne 17. 12. 2009, ale již dne 23. 10. 2009, tedy ještě před samotným vydáním obou rozhodnutí žalovaného, k nimž došlo dne 26. 10. 2009, resp. dne 30. 11. 2009. Postih za přestupek je však možný pouze v případě, pokud by rozhodnutí o něm bylo v dané lhůtě nejen vydáno, ale také pokud by v ní nabylo právní moci; viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 61/2010 - 89.

To se v projednávaném případě zjevně nestalo, a krajský soud měl tedy obě napadená rozhodnutí žalovaného zrušit pro nezákonnost z důvodu zániku odpovědnosti za přestupek ve smyslu § 20 odst. 1 zákona o přestupcích. Pokud tak neučinil, pochybil a Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozhodnutí, a rozhodne též o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

Závěrem považuje Nejvyšší správní soud za vhodné nad rámec svého rozhodnutí poznamenat, že pokud je po uložení sankce protiprávní stav i nadále udržován a trvající delikt trvá i nadále, nejedná se z hlediska totožnosti skutku o skutek shodný, nýbrž o skutek nový, za který lze uložit další sankci. Existuje zde sice totožný pachatel i protiprávní stav, odlišnost je však dána časovým obdobím, po které delikt (přestupek) trvá a za které je sankce ukládána. Z tohoto pohledu je tedy na místě vyjádřit se alespoň jako obiter dictum i ke zbylým námitkám stěžovatelů, což je jinak – v případech, kdy byla shledána prekluze lhůty pro projednání přestupku – zcela nadbytečné, neboť v projednání přestupku stejně nelze pokračovat.

V tomto kontextu tedy Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že podklady pro rozhodnutí zásadně opatřuje správní orgán. Jakým způsobem a v jakém rozsahu tak činí, je dáno především stěžovateli zmíněným § 3 správního řádu, podle kterého správní orgán obecně postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Citované ustanovení je dále konkretizováno v § 50 správního řádu, který v odst. 3, větě druhé, výslovně zdůrazňuje zásadu objektivního, nestranného přístupu, když stanoví že: „*V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být uložena*“.

V souzené věci byla stěžovatelům uložena povinnost v podobě pokuty za spáchání přestupku a stavební úřad měl v tomto směru tedy povinnost prověřit veškeré rozhodné okolnosti ve smyslu výše uvedeného a zajistit podklady pro svá rozhodnutí tak, aby o skutkovém stavu nebyly důvodné pochybnosti. Mezi nejčastější podklady rozhodnutí ve správním řízení patří důkazy, jež správní orgán provádí buď ze své vlastní iniciativy nebo na základě návrhů účastníků; těmi není vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci (§ 52 správního řádu).

Vedle náležitého zjištění skutkového stavu a z toho plynoucí jednoznačnou vazbu na zásadu tzv. materiální pravdy je však třeba ještě připomenout i vazbu na další zásadu správního řízení, a sice zásadu hospodárnosti a rychlosti řízení; tato zásada v případě přestupků nabývá na důležitosti především s ohledem na jednoroční prekluzívní lhůtu stanovenou pro jejich projednání a s ní spojený typický nešvar v podobě účelového protahování přestupkových řízení ze strany obviněných. I proto je tedy nezbytné vždy důkladně zvážit, zda je provedení určitých důkazů skutečně nezbytné, což závisí na individuálních okolnostech každé věci a jejich posouzení správním orgánem, který dané řízení vede. To vyplývá ze skutečnosti, že správní řízení je – třeba na rozdíl od civilního procesu – ovládáno zásadou vyhledávací (vyšetřovací), kdy podklady pro rozhodnutí opatřuje zásadně správní orgán, jak již bylo zmíněno shora.

Lze tedy shrnout, že správní orgán není povinen k provedení všech důkazů, ale pouze těch, které považuje z hlediska zjištění skutkového stavu věci za potřebné, přičemž pokud některé z navržených důkazů neprovede, musí svůj postup zdůvodnit; k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2009 - 48.

Proto pokud stavební úřad v odůvodnění svých rozhodnutí (na straně 5) uvedl, že jím shromážděné důkazy, se kterými se stěžovatelé měli možnost seznámit, jsou natolik přesvědčivé, že opakovanými výslechy svědků není nutno provádět ve věci další dokazování, nelze mu z hlediska procesního postupu nic vyčítat; to platí tím spíše, že v odůvodnění svých rozhodnutí dále uvedl, že při stanovení doby protiprávního užívání stavby (a tedy i stanovení výše pokuty) vycházel z provedených místních šetření a nikoli z výpovědí svědků. Provádění výslechu svědků v novém řízení tedy stavební úřad zcela v souladu s výše uvedenou právní úpravou neprovedl, neboť to považoval za nadbytečné a nebránil mu v tom ani jeho předchozí procesní postup, jak se stěžovatelé mylně domnívají. Ostatně ani žalovaný odvolací orgán nezavázal stavební úřad k tomu, že musí výslechy svědků nutně provádět, pouze upozornil, že pokud by tak znovu činil, je třeba, aby bylo postupováno v souladu s § 4 odst. 3 správního řádu a stěžovatele o provádění tohoto úkonu s dostatečným předstihem uvědomil.

Námitka stěžovatelů ve vztahu k výslechu svědků je tudíž nedůvodná, stejně jako i další námitka týkající se již nikoli procesního postupu stavebního úřadu, ale jeho hodnocení věci jako takové, které stěžovatelé považují za jednostranné a neobjektivní. Jako klíčové se při posouzení této námitky jeví Nejvyššímu správnímu soudu následující.

Stěžovatelé své tvrzení, dle kterého byl jejich rodinný dům zkolaudován, nedoložili kolaudačním rozhodnutím ani jinými relevantními dokumenty, což zdůvodnili tím, že jim takovou povinnost zákon neukládá a nemůže jím být k tíži, že kolaudační rozhodnutí nebylo nalezeno v archivu stavebního úřadu. Je však otázkou, zda kolaudační rozhodnutí vůbec mohlo být nalezeno. Skutečnost, že v roce 1990 bylo zahájeno kolaudační řízení, totiž ještě nutně neznamená, že bylo také dokončeno a pokud se tak opravdu nestalo, nemůže žádné kolaudační rozhodnutí existovat. Toto je východisko procesního postupu stavebního úřadu, jakož i jeho argumentace následované žalovaným i krajským soudem. Má-li být ovšem tato argumentace korektní a konzistentní, pak současně nelze stěžovatelům vyčítat nesplnění povinnosti podle § 154 odst. 1 písm. e) stavebního zákona, tj. uchovávat kolaudační rozhodnutí, které neexistuje. Nehledě na to, že se jedná o ustanovení, v němž jsou povinnosti vlastníků staveb soustředěny až s účinností od 1. 1. 2007, přičemž stěžovatelé své tvrzení ohledně kolaudace stavby vztahovali zjevně k době předchozí.

Z tohoto pohledu je tedy podstatné především to, že stavební úřad zajistil dostatek podkladů, na jejichž základě bylo možné bez důvodných pochybností konstatovat, že daná stavba nebyla zkolaudována a že se jejím užíváním stěžovatelé dopustili přestupku podle § 178 odst. 1 písm. l) stavebního zákona, za který jim byla uložena pokuta.

Stavební úřad přitom vyšel z rozhodnutí Městského národního výboru Zlín, č. j. OÚPA 90/Frý/Březnice, ze dne 20. 2. 1990, označeného jako „*Kolaudace rod. Domu v Březnici – výzva k odstranění závad a přerušení řízení*“. Toto rozhodnutí bylo vydáno proto, že při místním šetření byly zjištěny nedostatky bránící užívání stavby rodinného domu stěžovatelů, které měly být odstraněny, včetně následného doložení příslušných revizních zpráv. Při kontrolní prohlídce dne 23. 10. 2007 bylo zjištěno, že stavba je užívána a také to, že některé ze závad jsou odstraněny. Nicméně revizní zprávy doloženy nebyly, stejně jako kolaudační rozhodnutí, které nebylo nalezeno ani v archivu stavebního úřadu ani u jiných dotčených orgánů, na něž se stavební úřad obrátil. Stavební úřad proto logicky vycházel z toho, že kolaudační řízení sice bylo zahájeno, ale dosud nebylo dokončeno. To potvrzuje i zápis dané budovy v katastru nemovitostí jako budovy rozestavěné, ke čemuž došlo na základě výslovného prohlášení žalobce a) – I. Š. a jejího bývalého manžela L. J. Jeho následné vyjádření ohledně kolaudace budovy a současné ztrátě veškerých materiálů přitom bylo vyhodnoceno jako nevěrohodné, a proto k němu stavební úřad nepřihlédl. Stejně tak nepřihlédl k tomu, že budově stěžovatelů bylo přiděleno číslo popisné, neboť se jednalo pouze o číslo předběžné, podmíněné následnou kolaudací, ke které ovšem nedošlo.

Není tedy pravdou, že by se stavební úřad nezabýval skutečnostmi, kterých se stěžovatelé dovolávali, a fakt, že k nim ve výsledku nakonec nepřihlédl, je dán tím, jakým způsobem je vyhodnotil. S tímto vyhodnocením Nejvyšší správní soud souhlasí a podotýká, že je zcela v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů, pokud byly stěžovateli namítané skutečnosti posuzovány nejen jednotlivě, ale především v kontextu všech dalších zjištěných skutečností, vedle nichž zjevně neobstály.

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

V Brně dne 15. června 2011

JUDr. Radan Malík
předseda senátu