



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **V. Z.**, zastoupená JUDr. Ilonou Chladovou, advokátkou se sídlem Rybníček 4, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 11. 2007, č. j. 58 Ca 24/2006 - 22,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje (dále jen „žalovaný“) ze dne 29. 6. 2006, č. j. KÚOK/58395/2006-2/796, kterým bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Stavebního úřadu Městského úřadu v Prostějově (dále též „stavební úřad“), č. j. SÚ/27/2006-JUDr.Str, ze dne 22. 3. 2006, jímž byla stěžovatelce uložena pokuta ve výši 30 000 Kč za přestupek proti stavebnímu řádu.

Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatňuje důvody obsažené v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), když namítá nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem.

Stěžovatelka vytýká žalovanému i krajskému soudu, že se nedostatečně zabývali skutečnostmi rozhodnými pro posouzení splnění materiální stránky přestupku a míry jejího

zavinění a toho, v jaké míře se podílela na protiprávním stavu a zda vůbec. K určení této míry nepostačuje pouhé písemné vyjádření zaslané stěžovatelkou a jejím manželem správnímu orgánu. Krajský soud vyšel toliko z postavení stěžovatelky jako stavebnice v řízení týkajícím se výstavby rodinného domu. Touto stavebnicí přitom byla pouze z toho titulu, že má společně se svým manželem ve společném jmění manželů pozemky parc. č. 1759/5, 1759/6, 1779 a 2014 v k. ú. Vincencov, takže podle § 58 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „starý stavební zákon“), musela být stavebníkem i ona, bez ohledu na to, zda se aktivně podílela na uvažované výstavbě. Tuto její účast však měl zkoumat správní orgán v řízení o přestupku, aby odlišil pasivní či aktivní úlohu, subjektivní a objektivní stav a formální i materiální stránku přestupku. Odkaz na definici stavebníka podle § 139 písm. d) starého stavebního zákona naopak k prokázání přestupku nestačí, takže správní orgán ani krajský soud neuvedli přesvědčivé skutečnosti, jimiž by odůvodňovaly opodstatněnost svých závěrů.

Z těchto důvodů stěžovatelka navrhuje zrušení napadeného rozsudku krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že má za prokázané, že se stěžovatelka dopustila přestupku. Připomněl také úlohu ústního jednání při projednání přestupku, v jehož rámci má obviněný příležitost obhájit své počínání a úvahy předcházející porušení zákona. Právě zde bylo možno upřesnit podíl jednotlivých stavebníků na řízení a financování stavební činnosti, neboť jiným způsobem stavební úřad tyto údaje nezíská. Pokud naopak stěžovatelka omezila svou komunikaci se stavebním úřadem toliko na předání písemného stanoviska, nelze hledat chybu u správního orgánu, který jiný zdroj informací o míře zavinění jednotlivých stavebníků nemá. Stavební úřad tak dodržel procesní postup při projednání přestupku a rozsudek krajského soudu je také třeba označit za zákonný a správný a kasační stížnost zamítnout.

Z obsahu správního a soudního spisu plyne, že dne 15. 11. 2005 bylo v rámci státního stavebního dohledu stavebním úřadem místním šetřením zjištěno, že stěžovatelka a její manžel M. Z. jako stavebníci postavili bez stavebního povolení nebo ohlášení sklep na ovoce a zahradní jezírko a v rozporu s ohlášením také pergolu; v rozporu se stavebním povolením pak garáž a sklad zahradního nábytku a studna byla umístěna za oplocením, přestože měla být umístěna před oplocením.

Stavební úřad poté stěžovatelku předvolal k ústnímu jednání podle § 74 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a to na 24. 1. 2006 a poté na 28. 2. 2006. Stěžovatelka a její manžel ovšem namísto ústního vyjádření předali písemné stanovisko, aniž by požadovali jeho ústní doplnění. V tomto písemném stanovisku uvedli, že řízení o jejich žádosti o vydání stavebního povolení provázejí od počátku průtahy, komplikace a zdržování a z postupu pracovníků stavebního úřadu je zřejmá snaha jim situaci ztížit a zvyšovat jim finanční náklady spojené se stavbou. Konkrétně jim nebylo vyhověno ve snaze sloučit řízení o umístění stavby s vydáním stavebního povolení. Pouze po nich, na rozdíl od předchozích stavebníků, stavební úřad požadoval měření obsahu zemního plynu-radonu v půdě a konečně neopodstatněně přerušil řízení o kolaudaci stavby prodloužením plynovodu a nadbytečně je nutil k doložení vyjádření Jihomoravské plynárenské, a. s. Vytkli také stavebnímu úřadu, že jim nedal prostor k podání vysvětlení a projednal samostatně a rychle jejich přestupek spočívající ve stavbě zděného oplocení a jejich ostatní přestupky nechal na pozdější projednání, aby jim mohl udělit co nejvyšší trest. K samotnému projednávanému přestupku pak uvedli, že v situačních výkresech ověřených stavebním úřadem byla řešena i stavba sklípku na ovoce a oplocení, stejně jako v dalších uvedených dokumentech, přičemž zděné oplocení bylo posléze dodatečně povoleno. Dále

zdůvodňovali, v čem spočívá nezákladnost ostatních změn oproti stavebnímu povolení a stavebnímu ohlášení, připomněli, že stavbu zděného oplocení ohlásili na Obecním úřadě ve Vincencově, a zdůraznili, že výsledná stavba nikoho neruší ani neohrožuje.

Stavební úřad poté vydal výše označené rozhodnutí ze dne 22. 3. 2006, jímž uznal stěžovatelku vinnou z porušení § 105 odst. 1 písm. a) a § 105 odst. 3 písm. a) starého stavebního zákona, kterého se dopustila tím, že na uvedených pozemcích realizovala v rozporu se sdělením k ohlášení drobné stavby zahradní pergoly, bez stavebního povolení realizovala stavbu zahradního jezírka a novou stavbu sklepa a v rozporu se stavebním povolením realizovala stavbu garáže a skladu zahradního nářadí. Za to jí uložil pokutu ve výši 30 000 Kč a náhradu nákladů řízení o přestupku ve výši 1 000 Kč. Stavební úřad také vysvětlil, proč postihl provedení zděného oplocení bez ohlášení samostatně. K pergole uvedl, že stěžovatelka překročila při jejím stavění rozměry, které ohlásila v dokumentaci stavby a které z této pergoly činily drobnou stavbu, což stavební úřad označil za úmyslné jednání. Ohlášení stavby zděného oplocení na Obecním úřadě ve Vincencově označil stavební úřad za účelové, když tento obecní úřad nevykonává funkce stavebního úřadu, což stěžovatelka musela vědět, když již měsíc předtím ohlásila stavbu zahradní pergoly jako drobnou stavbu na stavební úřad v Prostějově. Sklep na ovoce byl sice uveden v projektové dokumentaci, nikoli však ve stavebním povolení, takže nebyl ani povolen. Ke změně půdorysu skladu zahradního nářadí a samostatné garáže pak stavební úřad připomněl rizika, která vyvolává stavba v rozporu s původní projektovou dokumentací, tedy stavba potenciálně porušující normové hodnoty, jež mají zaručit její bezpečnost. Bez povolení realizovala stěžovatelka i zahradní jezírko, které je také stavbou, i když jej stěžovatelka pokládá pouze za dekorativní záležitost. Při ukládání pokuty stavební úřad přihlédl k tomu, že stěžovatelka porušila zákon několika skutky, když provedla více stavebních objektů v rozporu s ohlášením či stavebním povolením. Navíc u ní shledal, že se jednalo o úmyslné porušení zákona, neboť věděla, že porušuje chráněný zájem spočívající v povolování staveb, které budou odpovídat bezpečnostním a architektonickým hlediskům. Navíc se stěžovatelka podílela již na více stavbách, takže jí bylo známo, jak je možno provádět změny stavby před jejím dokončením. Neuvedla také žádné vážné důvody, které by jí nutily k odchýlení se od projektové dokumentace, a nepokusila se situaci řešit ani v řízení o změně stavby před jejím dokončením. Pokutu pak stavební úřad uložil v dolní hranici sazby.

Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka odvolání. V něm upozornila na skutečnost, že v přestupkovém řízení nebyly ozřejmeny skutečnosti rozhodné pro správní orgán z hlediska viny a trestu. Z vyjádření stěžovatelky a jejího manžela totiž neplyne, v jakém rozsahu se který z nich podílel na protiprávní činnosti a zda o ní stěžovatelka vůbec věděla, či v jakém rozsahu. Tento podíl totiž nemůže plynout automaticky pouze z toho, že jsou oba označeni jako stavebníci. Stavební úřad se tedy nezabýval mírou stěžovatelčina zavinění a způsobem spáchání přestupku.

Toto odvolání bylo zamítnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 6. 2006. Ten vzal za nepochybné, že při výstavbě rodinného domu manželů Z. došlo k porušení starého stavebního zákona, stejně jako to, že při ústním jednání se stěžovatelka ke svému obvinění nevyjádřila a společně s manželem předložila pouze písemné vyjádření, kde uznali, že se dopustili několika drobných pochybení. Žalovaný označil za rozhodující, že manželé Z. sami zvolili způsob své obhajoby formou podání písemného vyjádření, jehož obsah již dále nedoplňovali, a nelze vyčítat stavebnímu úřadu, že se nesnažil zjišťovat rozdílný podíl stavebníků na spáchání přestupku. Vzhledem k tomu, že výsledky místního šetření a jejich porovnání s ověřenou dokumentací a stanovisko obviněných dodané během řízení poskytlo dostatečný podklad pro řádné posouzení zjištěného přestupku, neshledal žalovaný odvolání důvodným.

Stěžovatelka podala proti tomuto rozhodnutí žalobu, v níž zdůraznila, že její s manželem podané společné vyjádření ze dne 26. 2. 2006 nelze vzít za podklad pro rozhodnutí o jejím přestupku a míře jejího zavinění, neboť neobsahuje žádné rozhodné skutečnosti a navíc se váže ke spisové značce SÚ/27/2006-JUDr.Str., čili k řízení vedenému vůči stěžovatelčinu manželovi, nikoli vůči ní samé, takže jí byla vzata možnost vůbec se vyjádřit k přestupku, jenž je jí kladen za vinu.

Tuto žalobu krajský soud zamítl nyní posuzovaným rozsudkem. I krajský soud shledal, že se stěžovatelka díky uvedeným stavbám dopustila přestupku podle § 105 odst. 1 písm. a) a § 105 odst. 3 písm. a) starého stavebního zákona. Tento přestupek přitom spáchala jako stavebnice. Tak byla označena ve sdělení k ohlášení drobné stavby a jako stavebnice ohlásila i provedení zahradní pergoly. Stejně tak je uvedena ve stavebním povolení i v žádosti o povolení novostavby rodinného domu, garáže, skladu zahradního náradí a napojení na inženýrské sítě. Rozhodující pro spáchání těchto přestupků přitom je právě její postavení jako stavebnice, kterým je podle § 139 písm. d) starého stavebního řádu i investor a objednatel stavby. Ke spisové značce uvedené na vyjádření stěžovatelky a jejího manžela ze dne 26. 2. 2006 krajský soud připomněl, že spisová značka SÚ/27/2006-JUDr.Str. je spisovou značkou rozhodnutí stavebního úřadu, kterým byla uznána vinnou ze spáchání přestupku stěžovatelka, a nikoliv spisovou značkou rozhodnutí ohledně viny jejího manžela, jehož se týkalo rozhodnutí sp. zn. SÚ/25/2006-JUDr.Str. Za přiměřenou okolnostem označil krajský soud i vyšší pokuty pohybující se při dolní hranici sazby.

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že bylo v jejím případě nedostatečně či vůbec zjištěno zavinění u přestupků, jež jsou jí kladeny za vinu. Zdejší soud si je vědom toho, že zavinění ve formě nedbalosti či úmyslu představuje konstitutivní prvek přestupků, jak na to pamatuje ustanovení § 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, i jeho definiční ustanovení § 2 odst. 1, jež vymezuje přestupek jako „*zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně.*“

Na klíčovou povahu posuzování přítomnosti zavinění pamatuje i Nejvyšší správní soud ve své judikatuře, jak o tom svědčí například jeho rozsudek dne 17. 2. 2005, sp. zn. 7 As 18/2004 (publ. na www.nssoud.cz), kde soud vyšel ze samotné povahy přestupků a připomněl, že „*kategorie přestupků je kategorií trestního práva v širším slova smyslu a judikatura Evropského soudu pro lidská práva k výkladu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod přestupky řadí mezi „trestní obvinění“.* Proto je třeba každý konkrétní přestupek posuzovat nejen z toho hlediska, zda po formální stránce naplňuje skutkovou podstatu, ale i z hlediska materiálního korektivu. Zákon o přestupcích materiální korektiv vyjadřuje v § 2 odst. 1 slovy „... (zaviněné) jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti“, např. trestní zákon užívá materiálního korektiv stupeň nebezpečnosti činu pro společnost.“ Stejně tak se zdejší soud opakovaně setkává i se situacemi, kdy je zjištěn protiprávní stav porušující stavební právo, nicméně vlastníky stavby či pozemku nelze za tento stav postihnout, právě z důvodu absence zavinění, jako tomu bylo například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. 5 As 24/2004 (publ. pod č. 831/2006 Sb. NSS), kde bylo konstatováno: „*Jestliže uživatelé stavby byli v dobré víře v právní stav kupované nemovitosti a nevyšly najevo žádné pochybnosti o tom, že stavba není zkolaudována, chybí zavinění jako znak skutkové podstaty přestupku [§ 105 odst. 3 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona].*“

V daném případě ovšem nelze shledat, že by se správní orgány či krajský soud otázkou zavinění na straně stěžovatelky nezabývaly, pasivitu v této otázce je třeba přiznat spíše stěžovateli samotné. Správní orgány totiž vycházely zcela pochopitelně z dokumentů, které měly k dispozici, a ze skutkové situace zjištěné místním šetřením. Z těchto dokumentů, tedy zejména z jednotlivých žádostí o stavební povolení a ohlášení staveb, vyplývalo, že stavebníky předmětných staveb, u nichž byly místním šetřením zjištěny odchylky mezi tím co je, a tím, co v souladu se stavebními povoleními a ohlášeními staveb má být, jsou stěžovatelka a její manžel. Oba jsou vlastníky pozemků, na nichž byly stavby uskutečněny, oba byli podepsáni jako stavebníci na uvedených dokumentech, oba vystupovali společně v řízení před stavebním úřadem tím, že mu poskytl společné vyjádření. Jinak řečeno, veškerá jejich aktivita nevzbuzovala nejmenší pochybnosti o tom, že jsou oba stavebníky, na jejichž delikt ní odpovědnost pamatuje § 105 starého stavebního zákona, a že oba nesou zavinění za zjištěná porušení zákona ve stejné míře. Za předchozí situace, kdy zjevně postupovali jako stavebníci společně, tak neměl stavební úřad nejmenší důvod, a tedy ani povinnost, zjišťovat, zda byla ve skutečnosti míra jejich zavinění rozdílná; není ostatně vůbec jisté, na čem by se měla rozdílnost této míry zakládat. Konkrétně pro splnění skutkové podstaty přestupku podle ustanovení § 105 odst. 3 písm. a) starého stavebního zákona, podle nějž se „*přestupku dopustí a pokutou od 25 000 Kč do 50 000 Kč bude potrestán ten, kdo a) jako stavebník provádí novou stavbu bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním*“; totiž není podstatné, kdo má jaký reálný podíl na realizaci daných staveb, tedy „kdo odvezl kolik koleček betonu či cihel na stavbu“, nýbrž kdo je stavebníkem podle starého stavebního zákona.

Stavebníkem je pak ve smyslu starého stavebního zákona „*ten, kdo požádal o vydání stavebního povolení a vůči kterému následně stavební povolení směřuje*“, jak byl definován např. v rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 8. 2002, sp. zn. 29 Ca 195/2001. Tato osoba může být přitom odlišná od vlastníka pozemku, na němž stavba vzniká či stojí, jak naznačoval § 59 odst. 1 starého stavebního řádu, podle nějž byl účastníkem stavebního řízení „*a) stavebník,*

b) osoby, které mají vlastnická nebo jiná práva k pozemkům a stavbám na nich, včetně osob, které mají vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a tato práva mohou být stavebním povolením přímo dotčena,

c) další osoby, kterým zvláštní zákon toto postavení přiznává, nejedná-li se o stavební řízení vedené podle § 137a odst. 3.“

Na možnost této odlišnosti vlastníka pozemku a stavebníka pak výslovně pamatoval i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 2. 4. 2001, sp. zn. IV. ÚS 22/01 (Sb. nál. a usn. ÚS, svazek 5, č. 55), či Krajský soud v Brně ve svém rozsudku ze dne 17. 1. 2007, sp. zn. 30 Ca 201/2005, kde konstatoval: „*V řízení o povolení užívání stavby podle § 76 a násl. zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, již nelze přezkoumávat skutečnost, zda v řízení o povolení stavby podle § 54 téhož zákona, jehož účastníkem byl i vlastník pozemku, kde měla být stavba zřízena, prokázal stavebník právo zřídit stavbu na takovém pozemku.“*

Důvodem stěžovatelčina označení za stavebníci tak nebyl prostý fakt, že pozemky, na nichž měly stavby stát, byly ve společném jmění jí a jejího manžela, takže se stala stavebnicí jaksi mimochodem, jak by vyplývalo z její kasační stížnosti. Tímto důvodem, který založil její označení za stavebníci a tím i její díl zavinění nezpochybněného protiprávního stavu a podíl na naplnění skutkové podstaty daného přestupku, naopak byl společný právní postup s manželem ve všech fázích stavební činnosti až do vydání prvostupňového rozhodnutí o přestupku, tedy společné podání žádosti a ohlášení i společné vystupování před stavebním úřadem při řízení o přestupku. Procesní taktikou se od sebe stěžovatelka a její manžel oddělili až po vydání prvostupňového rozhodnutí o přestupku, což nelze než označit za účelový postup, který nemohl již ex post ničeho změnit na tom, že v době, kdy došlo k vytvoření protiprávního stavu,

postupovala společně s manželem a nevyužila možnosti tuto skutečnost zpochybnit v ústním jednání či v předloženém vyjádření.

Lze tak uzavřít, že se správní orgány obou stupňů zabývaly jejím zaviněním dostatečně, když vyšly z toho, že společně se svým manželem podala předmětná ohlášení staveb a žádosti o stavební povolení, a tím se stala stavebnicí odpovědnou za realizaci těchto staveb, přičemž rovnost svého podílu na této realizaci v prvostupňovém přestupkovém řízení nezpochybnila, ač k tomu měla možnost. Stěžovatelka tedy přirozeně nese a musí nést odpovědnost za dokumenty, které podepsala, za ohlášení jednotlivých staveb či žádosti o povolení staveb, stejně jako nese odpovědnost za realizaci těchto staveb, jež se sotva mohla odehrávat bez jejího vědomí, ostatně stěžovatelka ani nenamítá, že by o stavbě zahradního jezírka, sklepu na ovoce a dalších staveb nevěděla a že by je její manžel stavěl utajeně jako překvapení. Součástí této odpovědnosti je pak nutně i odpovědnost deliktní, v daném případě odpovědnost za přešůpek podle starého stavebního zákona.

Lze proto uzavřít, že Nejvyšší správní soud v daném případě neshledal naplnění namítaného důvodu kasační stížnosti ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť - jak vyplývá ze shora uvedeného - v souzené věci se krajský soud nedopustil nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky způsobu zjišťování zavinění za přešůpek stěžovatelky.

Ze všech shora uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 13. srpna 2008

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu