



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **LORDANO a. s.**, se sídlem Vrchlabská 9, Praha 9, zast. JUDr. Lukášem Michnou, advokátem, se sídlem Vojtěšská 212/8, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 12. 2010, č. j. S-MHMP 980818/2010/OST/Ca, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 8. 2015, č. j. 10 A 35/2011 - 55,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 8. 2015, č. j. 10 A 35/2011 - 55, **se zrušuje.**
- II.** Rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 12. 2010, č. j. S-MHMP 980818/2010/OST/Ca, a rozhodnutí Úřadu Městské části Praha 20, Odboru výstavby, ze dne 18. 10. 2010, č. j. P20/OV/539/2010/Ka/8, **se zrušují a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti a řízení před městským soudem částku 29 264 Kč, a to k rukám zástupce žalobce, JUDr. Lukáše Michny, advokáta, se sídlem Vojtěšská 212/8, Praha 1, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce, jakožto stěžovatel, brojí kasační stížností ze dne 15. 10. 2015 proti v záhlaví označenému rozsudku (dále jen „napadený rozsudek“) Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 12. 2010, č. j. S-MHMP 980818/2010/OST/Ca (dále jen „rozhodnutí žalovaného“).

Žalovaný svým rozhodnutím zamítl odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Úřadu Městské části Praha 20, Odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“), ze dne 18. 10. 2010, č. j. P20/OV/539/2010/Ka/8 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).

Prvostupňovým rozhodnutím uznal stavební úřad stěžovatele vinným ze spáchání deliktu podle ustanovení § 180 odst. 1 písm. k) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 227/2009 Sb. (dále jen „stavební zákon“), kterého se stěžovatel měl dopustit tím, že v období od 12. 6. 2008 do 27. 4. 2010 prováděl novou stavbu bez stavebního povolení, veřejnoprávní smlouvy nebo certifikátu autorizovaného inspektora, a to stavbu „objektu domovního příslušenství“ na pozemku parc. č. 2670, na pozemku rodinného domu č. p. 1174, k. ú. Horní Počernice, při ulici Chvalkovická, Praha 20 – Horní Počernice. Za tento správní delikt uložil stavební úřad stěžovateli podle § 181 písm. c) stavebního zákona pokutu ve výši 500 000 Kč. Dále stavební úřad stěžovateli podle § 79 odst. 5 a § 176 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 227/2009 Sb. (dále jen „správní řád“), a podle § 5 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb. o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hraadí jiným osobám a o výši paušální částky nákladů řízení, uložil uhradit paušální částku náhrady nákladů správního řízení ve výši 1000 Kč. Závěrem výroku prvostupňového rozhodnutí stavební úřad stanovil splatnost pokuty a částky náhrady nákladů řízení do 15 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí a specifikoval možné způsoby úhrady těchto částek.

Proti rozhodnutí žalovaného se stěžovatel bránil správní žalobou ze dne 18. 2. 2011. V první řadě namítal, že jeho jednání nebylo namístě kvalifikovat jako porušení ustanovení § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona, ale nanejvýš jako správní delikt dle § 180 odst. 3 písm. c) téhož zákona. Za nezákonné pak označil vymezení doby spáchání deliktu v prvostupňovém rozhodnutí, neboť stavební úřad neměl do této zahrnout dobu od 12. 6. 2008 do 23. 6. 2008, kdy již bylo vydáno dřívější rozhodnutí stavebního úřadu o správním deliktu žalobce ze dne 23. 6. 2008 č. j. 107/08-R-delikt, kterým byla již jednou stěžovateli uložena pokuta za správní delikty dle § 180 odst. 3 písm. c) a § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona.

Dále v žalobě stěžovatel namítal, že rozsah prací, které byly na předmětné stavbě v období mezi uložením první sankce stavebním úřadem a následným vydáním prvostupňového rozhodnutí provedeny, byl zanedbatelný, přičemž jejich povaha byla pouze zabezpečovací, proto je nelze považovat za činnost, která by naplňovala znaky provádění nové stavby ve smyslu § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona. Dle stěžovatele tak došlo k porušení zásady zákazu dvojího trestání za jeden skutek.

Stěžovatel rovněž namítal, že určení doby spáchání správního deliktu tak, jak je učinil stavební úřad, tedy od 12. 6. 2008 do 27. 4. 2010, neodpovídá zákonným požadavkům na jednoznačnost a srozumitelnost rozhodnutí. Stavební úřad vycházel při vydání svého prvního rozhodnutí ze stavu zdokumentovaného ke dni 2. 6. 2008, a samotné rozhodnutí následně vydal až dne 23. 6. 2008, přitom stěžovatel tvrdí, že veškeré změny na stavbě, zjištění kontrolní prohlídkou ze dne 27. 4. 2010, byly provedeny právě v období od 2. 6. 2008 do 23. 6. 2008.

Předestřenou žalobní argumentaci stěžovatel doplnil podáním lze dne 25. 8. 2015, téhož dne doručeným městskému soudu. V něm uvádí, že text ustanovení § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona vylučuje povahu v něm popsaného správního deliktu jako deliktu trvajících, a tento svůj názor podrobněji rozvedl. Nově rovněž uvedl, že výše sankce uložené prvostupňovým rozhodnutím byla nepřiměřená zjištěnému deliktnímu jednání.

Městský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku ztotožnil se závěry žalovaného jak v otázce povahy prací na stavbě provedených v období od 12. 6. 2008 do 27. 4. 2010 jakožto pokračování v provádění nové stavby ve smyslu § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona, tak i s tímto časovým vymezením uvedeného správního deliktu. K pojmu zabezpečovacích prací pak městský soud uvedl, že za tyto lze považovat výlučně práce směřující ke konzervaci stavby a k zamezení přístupu do stavby, za takové práce však nelze považovat dokončení vnějších

pokračování

omítek a jejich nátěr a oplechování střešní krytiny. I přesto, že stavebním úřadem pořízená fotodokumentace výchozího stavu stavby byla datována dnem 2. 6. 2008, konstatoval městský soud, že stavební úřad nepochybil, vycházel-li z ní i při jednání ve věci jeho dřívějšího rozhodnutí konaného dne 11. 6. 2008, neboť z protokolu o tomto jednání dle městského soudu vyplývá, že rozestavěnost stavby nedoznala mezi uvedenými dny změn (což údajně vyplývá ze skutečnosti, že zástupce stěžovatele neměnnost stadia rozestavěnosti stavby při uvedeném jednání nerozporoval). Ve vztahu ke stěžovatelově žalobní námitce ohledně porušení zákazu dvojího trestání městský soud uvedl, že k dvojímu potrestání stěžovatele nedošlo, když dřívější rozhodnutí stavebního úřadu bylo vydáno na základě skutkového stavu ke dni 11. 6. 2008, kdežto prvostupňové rozhodnutí definuje dobu spáchání správního deliktu s počátkem ode dne 12. 6. 2008. Nejedná se proto dle městského soudu o druhou sankci za stejný správní delikt.

Závěrem odůvodnění napadeného rozsudku městský soud konstatoval, že protiprávní jednání stěžovatele stavební úřad posoudil správně, v řízení bylo žalobci prokázáno provádění stavebních prací, které jednoznačně k provádění nové stavby směřovaly, čímž se žalobce dopustil správního deliktu dle ust. § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona. K moderaci stavebním úřadem uložené pokuty městský soud neshledal důvod, neboť výše pokuty byla dostatečně zdůvodněna, s ohledem na opakované a dlouhodobé protiprávní jednání stěžovatele, nedostatek jeho součinnosti se stavebním úřadem a značnou společenskou nebezpečnost jeho jednání. Uložená pokuta reflektuje finanční situaci stěžovatele a nedosahuje výše, která by pro jeho osobu mohla mít likvidační efekt. Rozsah prací na stavbě vykonaných není jediným kritériem pro stanovení výše pokuty, jak se domnívá stěžovatel.

Stěžovatel ztotožňuje důvody podání kasační stížnosti proti uvedenému rozsudku s těmi, jež jsou obsaženy v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). V obecné rovině tedy jednak tvrdí, že napadený rozsudek je nezákonný, neboť městský soud nesprávně posoudil právní otázku, druhá namítá existenci vad řízení před městským soudem, spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytykanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Konečně pak stěžovatel poukazuje na nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku jeho důvodů, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Stěžovatel konkrétně namítl, že se městský soud nevypořádal s jeho žalobní námitkou, dle níž uložení sankce za trvající správní delikt neodpovídá vymezení rozhodného období od 12. 6. 2008 do 27. 4. 2010. Dále se městský soud nevypořádal s námitkou, že k dokončení stavební činnosti na předmětné stavbě došlo před 12. 6. 2008. Rovněž se městský soud nevypořádal s otázkou promlčení daného správního deliktu. Městský soud při jednání ve věci samé nevyslechl k žalobcovu návrhu jako svědka S. M., který zastával u předmětné stavby funkci stavebního dozoru. V neposlední řadě městský soud nesprávně posoudil, že nejsou dány důvody moderace nepřiměřeně vysoké sankce podle § 78 odst. 2 s. ř. s.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatel namítá, že prvostupňovým rozhodnutím byl podruhé potrestán za tentýž delikt, a že stavebním úřadem uložená sankce je nepřiměřeně vysoká. V rámci tohoto druhého potrestání přitom stavební úřad zjistil jen naprosto marginální odlišnosti oproti skutkovému stavu zjištěnému při prvním potrestání, např. došlo pouze k oplechování dokončené střechy, osazení oken a dveří a omítnutí již dokončené stěny.

Nejednalo se tak o provádění stavby, ale pouze o zabezpečovací a konzervační práce pro zabezpečení budovy před nepříznivými efekty povětrnostních podmínek (osazení oken, dveří, oplechování okapů).

S odkazem na závěry zaujaté Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 8. 11. 2007, č. j. 9 As 40/2007 – 61, stěžovatel dále namítá, že stavební úřad byl při druhém trestání povinen řádně zjistit a hodnotit pouze skutkový stav po uložení sankce při prvním potrestání. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí i rozhodnutí žalovaného však vyplývá, že správní orgány i při druhém trestání nesprávně hodnotily celý skutkový stav (včetně skutkového stavu zahrnutého v prvním potrestání), což vedlo k uložení nepřiměřeně vysoké sankce při druhém potrestání.

Za nezákonné stěžovatel rovněž považuje zohlednění blíže nespecifikovaného „dlouhodobého a závažného porušování právních předpisů a stavební kázně“ stavebním úřadem ve svůj neprospěch v rámci stanovení výše uložené pokuty. Jako přitěžující okolnost nelze dle stěžovatele posuzovat nedostatek součinnosti ve vztahu ke stavebnímu úřadu, neboť řízení o daném správním deliktu je svou povahou trestním procesem, tudíž musí být respektováno právo účastníka na obhajobu, a to včetně zákazu vyžadovat obviňování sama sebe nebo jej trestat za využití procesních práv.

Dle stěžovatele byla krom toho doba spáchání deliktu v prvostupňovém rozhodnutí vymezena neurčitě. Deliktní jednání žalobce je v prvostupňovém rozhodnutí vymezeno tak, že „v období od 12. 6. 2008 do 27. 4. 2010 prováděl novou stavbu objektu domovního příslušenství“, což považuje stěžovatel za nepřipustné, a to z toho důvodu, že takové období je delší než subjektivní promlčecí lhůta podle § 182 odst. 3 stavebního zákona. Stěžovatel ostatně namítá, že období správního deliktu postiženého předchozím rozhodnutím stavebního úřadu končí dnem 23. 6. 2008, kdy uvedené rozhodnutí nabylo právní moci. Proto se jedná o pochybení stavebního úřadu v prvostupňovém rozhodnutí, byla-li vymezena doba spáchání daného deliktu s počátkem dne 12. 6. 2008. Stěžovatel přitom namítá, že veškeré stavební změny zaznamenané porovnáním fotodokumentace stavby ze dne 2. 6. 2008 a ze dne 27. 4. 2010 byly provedeny právě v období od 2. 6. 2008 do 23. 6. 2008, za toto období však již byl potrestán předchozím rozhodnutím stavebního úřadu, pročež v případě trestu uloženého prvostupňovým rozhodnutím se jednalo o druhé potrestání za tentýž skutek. Stěžovatel podotýká, že městský soud se časovým vymezením spáchání deliktu zabýval nedostatečně a jeho otázku posoudil nesprávně. V opačném případě by se totiž v úvaze městského soudu musela promítnout úvaha o případném promlčení přezkoumávaného deliktu.

Stěžovatel rovněž v souvislosti s otázkou promlčení postihovaného správního deliktu upozorňuje, že stavebnímu úřadu musel být stav dokončené stavby z jeho úřední činnosti zřejmý nejpozději k datu 24. 6. 2008. Souběžně s řízením o uložení pokuty při prvním potrestání probíhalo před stavebním úřadem i řízení ve věci žádosti žalobce o povolení z výjimky z čl. 8 odst. 5 vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze, která se týkala předmětné dokončené stavby. Stavební úřad danou žádost stěžovatele zamítl rozhodnutím ze dne 24. 6. 2008, č. j. 23318/1325/07-08 R-výjimka (dále jen „řízení o výjimce“). Žalovaný pak odvolání stěžovatele proti rozhodnutí o výjimce zamítl rozhodnutím ze dne 22. 10. 2008, č. j. S-MHMP 596330/2008/OST/No. K vydání předmětného rozhodnutí muselo být stavebnímu úřadu znám stav již dokončené stavby. U stavebního úřadu dále probíhalo řízení o odstranění předmětné stavby, přičemž odstranění stavby bylo nařízeno rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 30. 3. 2009, č. j. 537/08-09RO. Je zřejmé, že i v rámci tohoto rozhodování se stavební úřad musel zabývat skutečným stavem dokončení stavby, a že tedy nejpozději k 30. 3. 2009 byl stavebnímu úřadu znám stav již dokončené nemovitosti.

pokračování

Subjektivní lhůta pro zahájení řízení o druhém potrestání tak uplynula dne 24. 6. 2009, nejpozději však dne 22. 10. 2009, resp. 30. 3. 2010.

Závěrem doplnění kasační stížnosti stěžovatel namítl pochybení městského soudu, které mělo spočívat v neprovedení důkazu svědeckou výpovědí S. M., která měla prokázat dobu dokončení stavby, neboť tato osoba současně působila jako stavební dozor předmětné stavby.

Žalovaný nevyužil svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval posouzením přípustnosti kasační stížnosti. Na základě zjištění, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví a stěžovatel se jejím prostřednictvím domáhá zrušení napadeného rozhodnutí, přičemž stížnost samotná není nepřipustná dle § 104 s. ř. s., dospěl zdejší soud k závěru, že kasační stížnost je přípustná.

Ačkoli kasační stížnost je přípustná jako celek, nelze učinit obdobný závěr v případě všech individuálních kasačních námitek. Konkrétně námitka stran zániku odpovědnosti stěžovatele za předmětný správní delikt je prvně vznesena až v rámci kasační stížnosti, a proto je nutné nahlížet ji v souladu s § 104 odst. 4 s. ř. s. jako námitku nepřipustně vznesenou.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejprve se při posuzování důvodnosti stěžovatelem vznesených kasačních námitek Nejvyšší správní soud zabýval těmi, kterými je tvrzena nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť v případě závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku nelze z logiky věci dále napadený rozsudek přezkoumat.

Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými námitky stěžovatele, kterými je tvrzeno, že se městský soud nevypořádal s některými jeho žalobními námitkami, konkrétně pak s žalobní námitkou, dle níž uložení sankce za trvajících správní delikt neodpovídá vymezení rozhodného období od 12. 6. 2008 do 27. 4. 2010, dále že k dokončení stavební činnosti na předmětné stavbě došlo před 12. 6. 2008 a konečně že se městský soud nevypořádal s otázkou promlčení daného správního deliktu. Z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, že pokud jde o určení doby spáchání správního deliktu, ztotožnil se městský soud s jejím určením tak, jak je učinil v prvostupňovém rozhodnutí stavební úřad (str. 7 a 8 napadeného rozsudku). Městský soud rovněž uvedl, že ačkoli fotodokumentace počátečního stavu stavby byla pořízena dne 2. 6. 2008, lze jí doložit rovněž stav stavby ke dni 11. 6. 2008, neboť při jednání konaném před stavebním úřadem dne 11. 6. 2008 stěžovatel žádné další změny stavby od data 2. 6. 2008 neuvedl, naopak stěžovatel při jednání konstatoval, že dle vyjádření zhotovitele stavby nebylo ve stavbě pokračováno od okamžiku, kdy byl stěžovatel stavebním úřadem vyzván k zastavení stavebních prací (výzva stavebního úřadu ze dne 4. 10. 2007, pozn. NSS).

Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli v tom, že v odůvodnění napadeného rozsudku se nepojednává o otázce zániku odpovědnosti stěžovatele za daný správní delikt. Nelze však tvrdit, že městský soud nevypořádal s námitkou zániku odpovědnosti za delikt, jestliže stěžovatel v rámci žaloby, ani později v jejím doplnění, takovou námitku nevznesl. Nejvyšší správní soud přitom na tomto místě uvádí, že stěžovatel v řízení před městským soudem vskutku takovou námitku neuplatnil, a činí tak až v rámci kasační stížnosti. V obecné části doplnění žaloby, pojednávající **obecně** o trvajících deliktech, stěžovatel pouze uvedl, že *„vymezení správního deliktu jako správního deliktu trvajících, pokračujících nebo jako správního deliktu bromadného má vliv na některé významné aspekty správního řízení, např. určení skutkové podstaty, běh promlčecí lhůty nebo použití staré, či nové právní úpravy v případě změny nastalé v průběhu páčání skutku.“*

Jakkoli je k procesní vadě, představované nepřihlednutím stavebního úřadu k zániku odpovědnosti právnické osoby za správní delikt, jak jej při marném uplynutí jednoleté subjektivní, případně tříleté objektivní lhůty předpokládá ustanovení § 182 odst. 3 stavebního zákona, krajský (zde městský) soud povinen přihlednout i bez návrhu (k tomu srov. analogicky rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004 – 39, či náleží Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07), neplyne z tohoto povinnost městského soudu při absenci výslovné námitky zániku odpovědnosti za správní delikt uvést v odůvodnění svého rozhodnutí proč neshledal zánik odpovědnosti za předmětný správní delikt. Námitka stěžovatele, dle níž se městský soud nevypořádal s žalobní námitkou stran zániku odpovědnosti stěžovatele za správní delikt dle § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona, je tudíž nedůvodná.

Za vadu řízení před městským soudem označil stěžovatel v kasační stížnosti neprovedení jím navrženého výslechu svědka při nařízeném jednání. Z odůvodnění napadeného rozsudku ovšem vyplývá, že stěžovatel navrhl provedení důkazu svědeckou výpovědí pana S. M. za účelem prokázání tvrzení, že stavební úřad měl dříve v úmyslu předmětnou stavbu dodatečně povolit. Městský soud návrhu na provedení důkazu nevyhověl s odkazem na nadbytečnost takové výpovědi, když bylo jednoznačně patrné, že daná stavba nebyla stavebním úřadem dodatečně povolena, a že se tak nestalo ani doposud (tedy do okamžiku nařízeného jednání před městským soudem). V kasační stížnosti ovšem stěžovatel tvrdí, že navrhovanou svědeckou výpovědí mělo být rovněž prokázáno jeho tvrzení o době dokončení stavby a ukončení stavební činnosti stěžovatele. Nejvyšší správní soud ze zvukového záznamu pořízeného při jednání před městským soudem zjistil, že stěžovatel městskému soudu nesdělil, že navrhovanou svědeckou výpovědí má být prokazována rovněž doba dokončení stavby. Ze záznamu je patrné, že stěžovatel městskému soudu sdělil, že pan M. vykonával pro stěžovatele ohledně předmětné stavby „inženýring“, z čehož ještě nelze usuzovat, že vykonával funkci stavebního dozoru (což výslovně stěžovatel uvádí až v kasační stížnosti). Nejvyšší správní soud je tak toho názoru, že městský soud nepochybil, když neprovedl stěžovatelem navrhovaný důkaz svědeckou výpovědí pana M., přičemž důvody, které jej k tomuto vedly, dostatečně a srozumitelně objasnil.

Stěžovatel v kasační stížnosti rovněž namítal, že městský soud nesprávně posoudil otázku moderace výše pokuty, která mu byla prvostupňovým rozhodnutím uložena. Tvrdil, že sankce stavebního úřadu (500 000 Kč) byla nepřiměřená k zjištěnému deliktnímu jednání stěžovatele, je-li porovnána se sankcí, která mu byla uložena předchozím rozhodnutím stavebního úřadu (20 000 Kč). V případě prvotní sankce přitom bylo postihováno jednání stěžovatele v rozsahu dokončení hrubé stavby včetně zastřešení, což je nepoměrně větší rozsah stavebních prací než později trestané jednání spočívající v dokončení vnějších omítek a jejich nátěr a oplechování dokončené střešní krytiny. Nejvyšší správní soud se v tomto bodu zcela ztotožňuje s odůvodněním napadeného rozsudku, dle kterého rozsah prací nebyl při rozhodování stavebního úřadu jediným kritériem pro stanovení výše pokuty za správní delikt, poněvadž bylo přihlednuto rovněž ke míře společenské nebezpečnosti jednání stěžovatele a jeho opakovanému porušování veřejnoprávní regulace na úseku stavebnictví včetně nerespektování pokynu stavebního úřadu k zastavení stavební činnosti. Stěžovatelova kasační námitka je v tomto ohledu lichá, a tudíž nedůvodná.

Stěžejní kasační argumentace stěžovatele spočívá v tvrzení, že prvostupňovým rozhodnutím byl podruhé potrestán za totéž jednání, které bylo postiženo již předchozím rozhodnutím stavebního úřadu. Jednak nesouhlasí s pojetím správního deliktu jakožto deliktu trvajících, za který by bylo možno opakovaně stěžovatele postihovat. Druhá tvrdí, že veškeré změny na stavbě, které lze seznat porovnáním spisové fotodokumentace stavebního úřadu, byly provedeny ještě před okamžikem právní moci předchozího rozhodnutí stavebního úřadu

pokračování

(tj. do 23. 6. 2008) a jsou tedy součástí skutkové podstaty prvotně vymezeného správního deliktu dle § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem městského soudu, dle kterého je delikt vymezený § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona deliktem řazen mezi delikty trvající. Tomu není na překážku, jak se domnívá stěžovatel, textace odkazovaného ustanovení, konkrétně pak specifikace prováděné stavby jako stavby „nové“. Nejvyšší správní soud považuje naopak za určující vymezení nežádoucího jednání právnické či podnikající fyzické osoby jako trvajících za užití slovesa „provádí“ (vid nedokonavý), z něhož vyplývá, že zákonem chráněný zájem je v případě uvedeného deliktu porušován nikoli až dokončením stavby, nýbrž již samotnými pokračujícími stavebními pracemi. Je proto obtížně představitelné, že by racionální zákonodárce zamýšlel umožnit stavebnímu úřadu postihnout pachatele v rámci provádění totožné stavby pouze jednou, s pouhou nadějí, že uložená sankce odradí pachatele od dalšího pokračování ve stavební činnosti. Takový výklad by pravděpodobně vedl stavební úřad k vyčkávání ukončení konkrétní (nepovolené) stavební činnosti, nejčastěji dokončením stavby samotné, čímž by byla zcela pro případy dle § 180 odst. 1 písm. k) potlačena individuálně-preventivní funkce předmětné veřejnoprávní regulace, a byla tak nekonstruktivně zúžena toliko na funkci represivní.

Nejvyšší správní soud rovněž považuje za vhodné odkázat na jím dříve zaujatý právní názor v obdobné právní otázce. V rozsudku ze dne 5. 1. 2011, č. j. 3 As 18/2010 – 55, se zdejší soud vyjádřil ve vztahu k přestupku dle § 178 odst. 1 písm. n) stavebního zákona, spočívajícího v provádění stavby bez stavebního povolení, veřejnoprávní smlouvy nebo certifikátu autorizovaného inspektora. Jednalo se tedy o totožnou skutkovou podstatu jako v případě správního deliktu dle § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona, odlišnou toliko v subjektu (fyzická osoba vs. právnická či podnikající fyzická osoba). V uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„[u]vedené jednání v posuzované věci (tj. provádění stavby bez stavebního povolení a nezastavení prací na stavbě přes výzvu k jejich zastavení), za které byla stěžovatel sankcionován, je třeba považovat za tzv. trvajících přestupky.“* Dále pak odkázal na závěry podané v rozsudku ze dne 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002 – 44 (uveřejněno pod č. 832/2006 Sb. NSS), dle kterého *„za trvajících správní delikt lze považovat takový správní delikt, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, popřípadě jímž udržuje protiprávní stav, aniž jej vyvolal.“* Konstatoval, že právě takovým jednáním je provádění stavby ve smyslu § 178 odst. 1 písm. n) stavebního zákona. V nyní projednávané věci přitom neshledává odlišnost uvedeného přestupku a správního deliktu, pokud jde o trvajících povahu jednání zachyceného jejich skutkovými podstatami. Pokud tedy stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že městský soud pochybil, ztotožnil-li se s žalovaným ohledně trvajících charakteru správního deliktu provádění nové stavby dle § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona, nemůže mu v tomto Nejvyšší správní soud, s ohledem na výše uvedené, přisvědčit, a jeho námitka je proto nedůvodná.

Stěžovatel rovněž v kasační stížnosti namítal, že prvostupňovým rozhodnutím byl podruhé potrestán za stejný skutek. Zdejší soud již výše uvedl, že správní delikt dle § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona je deliktem trvajícím. Ve svém rozsudku ze dne 8. 11. 2007, č. j. 9 As 40/2007 – 61, se přitom ke skutkovému vymezení trvajících deliktů vyjádřil tak, že *„ačkoliv se trvajících delikt (přestupek) posuzuje vždy jako jedno jednání a jeden skutek až do ukončení deliktního jednání, je třeba odlišit situaci, kdy je již v průběhu trvání deliktu (tj. dříve, než je protiprávní stav ukončen) uložena sankce. V takovém případě je, a to pouze z hlediska ukládání sankce, nutno trvajících delikt považovat za ukončený, neboť se předpokládá, že právě uložení sankce pachatele donutí k ukončení protiprávního stavu. Pokud je však po uložení sankce protiprávní stav i nadále udržován a trvajících delikt trvá dále, 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.“*

Rozhodnutím ze dne 23. 6. 2008, č. j. 107/08 – R, uložil stavební úřad stěžovateli sankci za (krom dalších) správní delikt dle § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona, kterého se měl stěžovatel dopustit tím, že provedl stavbu vedenou pod názvem „objekt domovního příslušenství“ na pozemku parc. č. 2670, u rodinného domu č. p. 1174, k. ú. Horní Počernice, ul. Chvalkovická v Praze 20 – Horních Počernicích. Z výroku tohoto rozhodnutí není zřejmý údaj o období, v jakém mělo postihované jednání trvat. Nejvyšší správní soud na tomto místě podotýká, že uvedené rozhodnutí stavebního úřadu nebylo přezkoumáváno v řízení o odvolání, ze kterého vzešlo rozhodnutí žalovaného. Nemůže být tedy, ani zprostředkovaně, předmětem přezkumu v nynějším řízení o kasační stížnosti, a je třeba presumovat jeho správnost. Nejvyšší správní soud si tak pro účely posouzení důvodnosti výše uvedené kasační námitky stěžovatele musel učinit závěr o časovém období trvání správního deliktu, za které byla sankce v uvedeném rozhodnutí stavebním úřadem uložena. Z odůvodnění tohoto rozhodnutí vyplývá, že stavební úřad zjistil provádění nové stavby bez stavebního povolení, veřejnoprávní smlouvy či certifikátu autorizovaného inspektora stěžovatelem při místním šetření dne 26. 9. 2007 a že k tomuto dni byla realizována hrubá stavba ve tvaru písmene „L“, první nadzemní podlaží a částečně druhé nadzemní podlaží. Z odůvodnění rozhodnutí dále vyplývá, že fotodokumentací stavby ze dne 2. 6. 2008 bylo dokládáno zjištění stavebního úřadu ze dne 9. 5. 2008, dle kterého stěžovatel neuposlechl dřívější výzvu stavebního úřadu k okamžitému zastavení prací na stavbě, čímž se měl dopustit deliktu dle § 180 odst. 3 písm. c) stavebního zákona.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že pokud jde o dřívější potrestání stěžovatele za správní delikt dle § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona, vyplývá z odůvodnění příslušného rozhodnutí stavebního úřadu, že k závěru o naplnění skutkové podstaty tohoto správního deliktu dospěl stavební úřad na základě poznatků získaných při místním šetření dne 26. 9. 2007, z čehož lze dovozovat, že stěžovatel byl trestán za provádění stavby od jeho nespecifikovaného počátku až do data místního šetření stavebního úřadu. Fotodokumentace ze dne 9. 5. 2008 je v odůvodnění uvedeného rozhodnutí stavebním úřadem zmiňována toliko pro účely vymezení jednání, kterým stěžovatel naplnil skutkovou podstatu jiného deliktu [§ 180 odst. 3 písm. c) stavebního zákona]. Jestliže tedy stavební úřad určil v dalším rozhodnutí (prvostupňové rozhodnutí) jako dobu spáchání správního deliktu časový úsek od 12. 6. 2008 do 27. 4. 2010, vymezil tím, ve smyslu výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, skutek, za který sankci uložil, takovým způsobem, že tento nemohl být ani zčásti totožný se skutkem, za nějž byl stěžovatel potrestán dříve. Proto námitka stěžovatele, dle níž mělo dojít vydáním rozhodnutí stavebního úřadu k druhému potrestání za totožný skutek, není důvodná.

Stěžovateli nelze přisvědčit ani namítá-li, že vymezení doby trvání správního deliktu v prvostupňovém rozhodnutí bylo nepřijatelné z toho důvodu, že tato byla delší než subjektivní lhůta jednoho roku pro zahájení řízení o správním deliktu. Počátek běhu subjektivní lhůty pro zahájení řízení dle § 182 odst. 3 stavebního zákona je vázán na okamžik, kdy se stavební úřad o deliktu dozvěděl. Tím není dotčena alternativa zjištění stavebního úřadu o správním deliktu, jehož trvání započalo dříve než před jedním rokem, neboť uvedené zákonné ustanovení nepožaduje zjištění o **započetí** trvání trvajících správního deliktu (vyvolání protiprávního stavu, příp. počátek udržování protiprávního stavu). Pokud tedy jde o trvajících správní delikty, může stavební úřad ve smyslu § 182 odst. 3 stavebního zákona zahájit řízení o nich do jednoho roku od okamžiku, kdy se dozvěděl o tom, že jsou páčány, aniž by došlo k zániku odpovědnosti za předmětný delikt. Stavební úřad se v případě prvostupňového rozhodnutí měl dozvědět o tom, že protiprávní stav (provádění nové stavby) trvá, tedy že správní delikt byl i nadále páčán, při kontrolní prohlídce pozemku, na kterém měla být stavba prováděna, dne 27. 4. 2010. Tento den proto určil počátek subjektivní lhůty pro zahájení řízení o správním deliktu, pokud ovšem nebyla dána tato vědomost dříve. Pokud tomu tak nebylo, pak zahájení řízení před stavebním úřadem dne 8. 6. 2010 nastalo před uplynutím lhůty zákonem pro tento úkon preskribované.

pokračování

Nejvyšší správní soud nicméně k důvodné námitce stěžovatele shledal, že stavební úřad určil dobu trvání postihovaného správního deliktu nejednoznačně. Stěžovatel toto namítal již v řízení před městským soudem (jak je reflektováno na str. 3 napadeného rozsudku), a svou námitku zopakoval v kasační stížnosti. Tvrdil tak, že veškeré stavební změny zaznamenané porovnáním fotodokumentace stavby ze dne 2. 6. 2008 a ze dne 27. 4. 2010 byly provedeny právě v období od 2. 6. 2008 do 23. 6. 2008. Správní spisy však neobsahují žádné podklady pro vyvrácení takového tvrzení. Toliko v protokolu o ústním jednání a místním šetření pracovník stavebního úřadu zaznamenal, že „*probíhají dokončovací práce interiéru*“, což je v přímé kontradikci s, v protokolu rovněž uvedeným, vyjádřením tehdejšího zmocněnce stěžovatele – pana M., dle kterého stavba nebyla stěžovatelem dokončována, a při místním šetření se na stavbě nikdo nenacházel. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí pak stavební úřad uvedl, že „*je zřejmé, že vnější konstrukce stavby tak, jak jsou popsány výše, musel obviněný dokončit v období od 12. 6. 2008, tedy ode dne následujícího po ústním jednání v řízení č. j. 107/08, do 27. 4. 2010, kdy se uskutečnila kontrolní prohlídka stavebním úřadem. Tak stavební úřad určil dobu spáchání deliktu.*“ Nejvyšší správní soud sice souhlasí se stavebním úřadem v tom, že v jím určeném období bezpochyby musely zdokumentované změny stavby být uskutečněny, nicméně se jeví jako vysoce nepravděpodobné, že vzhledem k jejich minimálnímu rozsahu probíhaly stavební práce, ať již více či méně kontinuálně, po dobu téměř dvou let. Je přitom zřejmé, že se určení doby trvání správního deliktu, zejména jeho ukončení, odvíjelo od data konání místního šetření stavebního úřadu, při kterém však nebylo dostatečně zjištěno, že by stavební práce nadále probíhaly. Jinými slovy, na základě podkladů obsažených ve správním spise nelze usoudit, že by stavební práce, a tedy provádění stavby, nebyly stěžovatelem dříve v daném období ukončeny, a je tak možné, že období trvání správního deliktu bylo stavebním úřadem vymezeno nesprávně.

Dle § 3 správní řádu „*postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.*“ Ostatně již ve svém rozsudku ze dne 30. 12. 2010, č. j. 4 Ads 44/2010 – 132, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*[v] rámci řízení o uložení pokuty za správní delikt, zahajovaného z úřední povinnosti (ex officio), jako jedné ze základních forem správního trestání je třeba klást zvláštní důraz na důkladné zjištění skutkového stavu ze strany správních orgánů a jejich rozhodnutí důsledně poměřovat zásadou materiální pravdy jako jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů ve smyslu § 3 správního řádu z roku 2004, jakož i zásadou vyšetřovací (vyhledávací) podle § 50 odst. 3 věty druhé téhož zákona.*“ Z výše uvedeného je patrné, že stavební úřad daným zákonným požadavkům nedostál. Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmý žádný důvod, pro který by se stavební úřad nemohl pokusit o přesnější zjištění skutkového stavu (např. výslechem vlastníků či uživatelů sousedních pozemků) ohledně časového období, ve kterém stěžovatel ve stavbě fakticky pokračoval. Nelze ani přehlédnout skutečnost, že 30. 3. 2009 stavební úřad rozhodl o odstranění stavby vymezené jako „objekt domovního příslušenství“. Lze předpokládat, že stavební úřad tehdy rozhodoval podle skutečného stavu existujícího v době jeho rozhodnutí a že ten také byl dokumentován v tamním spise. Žalovaný pak pochybil, pokud bez odstranění těchto pochybností odvolání stěžovatele zamítl. Správní řízení tak bylo zatíženo vadou, spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán vycházel, nemá oporu ve spisech. Městský soud pak měl k důvodné žalobní námitce stěžovatele rozhodnutí žalovaného zrušit. Stěžovatel v kasační stížnosti důvodně namítá, že městský soud tak neučinil.

Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je důvodná, protože napadený rozsudek zrušil v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. Jelikož již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného, rozhodl Nejvyšší správní soud též o zrušení tohoto rozhodnutí [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], a za přiměřeného užití § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil rovněž prvostupňové rozhodnutí, přičemž věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

O nákladech řízení o kasační stížnosti a řízení před městským soudem (§ 110 odst. 3 *in fine* s. ř. s.) rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že procesně zcela úspěšnému stěžovateli přiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti i řízení před městským soudem. Tyto náklady jsou tvořeny jednak zaplacenými soudními poplatky v celkové výši 7000 Kč (5000 Kč za řízení o kasační stížnosti, 2000 Kč za řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu) a dále náklady na zastoupení stěžovatele v řízení o kasační stížnosti a v řízení před městským soudem. Zástupce stěžovatele k výzvě Nejvyššího správního soudu náklady zastoupení nevyčísil, soudu proto nezbylo, než tyto určit na základě údajů zřejmých ze soudních spisů. Stěžovatel byl v řízení před městským soudem zpočátku zastoupen JUDr. Michalem Kloudou, advokátem, ev. č. ČAK 10 441, který za stěžovatele dne 18. 2. 2011 podal správní žalobu. Před samotným jednáním, nařízeným městským soudem na den 26. 8. 2015, změnil stěžovatel zástupce tak, že nově byl zastoupen JUDr. Lukášem Michnou, advokátem. Tento jej zastupoval i v řízení o kasační stížnosti. Současný zástupce stěžovatele doplnil žalobu písemným podáním ze dne 25. 8. 2015. Rovněž se účastnil v zastoupení stěžovatele jednání před městským soudem, které svým trváním nepřesáhlo dvě hodiny. Stěžovateli tak náleží náhrada nákladů zastoupení ve výši 4200 Kč za dva úkony právní služby prvního zástupce podle § 11 odst. 1, písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném od 1. 1. 2011, spočívající v převzetí a přípravě zastoupení na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb a písemném podání (žaloby) městskému soudu týkající se věci samé, navíc s paušálem ve výši 600 Kč za dva úkony právní služby podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky. Dále stěžovateli na náhradě nákladů zastoupení náleží částka ve výši 12 400 Kč za čtyři úkony právní služby druhého zástupce, a to za jeden úkon dle § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů - převzetí a příprava zastoupení novým zástupcem na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb, dva úkony dle § 11 odst. 1 písm. d) - písemné podání soudu týkající se věci samé (doplnění žaloby a kasační stížnost včetně doplnění stížnosti), a jeden úkon dle § 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu - účast na jednání před městským soudem nepřesahující dvě hodiny, k tomu pak též čtyřikrát částka 300 Kč, tedy 1200 Kč, odpovídající čtyřem paušálům příslušejícím ke každému poskytnutému úkonu právní služby (§ 13 odst. 3 vyhlášky). Celkem tedy stěžovateli náleží náhrada nákladů zastoupení ve výši 18 400 Kč. Protože oba advokáti již v řízení před městským soudem doložili, že jsou plátcí daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady o částku odpovídající dani, kterou jsou povinni odvést - tj. 21 % - [§ 37 písm. a) a § 47 odst. 3 zákona č. 235/2004 Sb.], a to o 3864 Kč. Stěžovateli tak náleží na náhradě nákladů řízení před městským soudem a řízení o kasační stížnosti celkem částka 29 264 Kč. Žalovaný je povinen tuto částku zaplatit k rukám zástupce stěžovatele, k čemuž mu Nejvyšší správní soud poskytl přiměřenou lhůtu dle výroku III. tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. března 2016

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu