



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudkyň Mgr. Barbory Berkové a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **statutární město Plzeň**, se sídlem nám. Republiky 1, Plzeň, zast. Mgr. Bc. Vladimírem Novým, advokátem, se sídlem Žižkova 52, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 5. 2016, č. j. ŽP/5237/16, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 6. 6. 2017, č. j. 57 A 61/2016 - 56,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Rozhodnutím ze dne 25. 2. 2016, č. j. OZP-BAR/23235/2015, uložil Městský úřad Nýřany (dále jen „prvostupňový orgán“) žalobci pokutu ve výši 100.000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 180 odst. 2 písm. g) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, (stavební zákon), jehož se dopustil žalobce tím, že jako stavebník v období od května do listopadu 2012 provedl stavbu vodního díla „*Protipovodňové opatření Radobyčice-Pod Skalou*“ v rozporu s vydaným povolením k provedení stavby vodního díla ze dne 24. 6. 2009, č. j. STAV/00427/09/13, jež mu ukládalo provést stavbu podle projektové dokumentace ověřené vodoprávním úřadem ve vodoprávním řízení a zakazovalo provést změny bez předchozího projednání s vodoprávním úřadem. Žalobce však provedl při realizaci stavby bez předchozího projednání s vodoprávním úřadem četné změny, které prvostupňový orgán ve výroku rozhodnutí podrobně popsal a vyhodnotil jako významné svým rozsahem i charakterem. Tyto nepovolené změny byly zjištěny při závěrečné kontrolní prohlídce stavby dne 23. 4. 2013, jež se konala k žádosti žalobce o vydání kolaudačního souhlasu.

[2] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím změnil rozhodnutí prvostupňového orgánu tak, že v jeho výroku opravil zjevnou chybu v psaní, ve zbytku jej potvrdil.

[3] Žalobce se žalobou podanou u Krajského soudu v Plzni domáhal zrušení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, popř. upuštění od uložení pokuty, či alespoň jejího snížení. Nepopíral, že k nepovoleným změnám stavby před jejím dokončením došlo. Namítal však, že společenská nebezpečnost jeho jednání, při posouzení v kontextu všech jím podrobně popsanych okolností případu, byla natolik nízká, že nelze dovodit jeho odpovědnost za správní delikt. Vysvětlil, že stavba byla z důvodu zajišťování financování realizována až 5 let po zpracování projektové dokumentace (zpracována byla v listopadu 2007), přičemž odchýlení se od ní bylo objektivně nutné, změna byla účelná, vhodná a představuje lepší technické řešení. Formální projednání změny by znamenalo nežádoucí oddálení dokončení stavby, jež byla realizována ve veřejném zájmu a v trvalém a akutním ohrožení povodní, které také v červnu 2013 zabránila. Zájem na ochraně životů, zdraví a majetku občanů proto nutně převážil nad zájmem na formálním dodržení stavebních předpisů. V rozsáhlé žalobě vytýkal žalobce žalovanému vady řízení, jakož i nepřezkoumatelnost a nezákonnost rozhodnutí z mnoha důvodů. V doplnění žaloby označil rozhodnutí žalovaného dokonce za nicotné.

[4] Krajský soud vyhodnotil všechny žalobní body jako nedůvodné a žalobu v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost. Krajský soud se dle stěžovatele především nesprávně a neúplně vypořádal s žalobním bodem *absence společenské škodlivosti* (bod 5.3.2. žaloby), neboť prakticky shodně u většiny namítaných okolností, v nichž stěžovatel spatřoval důvod snížení společenské škodlivosti až na nepatrnou míru, pouze uzavřel, že tyto neopravňují stavebníka k porušení postupů dle stavebního zákona, resp. že s nimi zákon nepočítá, případně, že žádná výluka z postupů dle stavebního zákona pro stěžovatele neplatí. Krajský soud tím nesprávně ztotožnil pojmy protiprávnost a společenská škodlivost. Společenskou škodlivost shledal soud v samotném naplnění znaků skutkové podstaty správního deliktu a nezabýval se namítanými okolnostmi ve vztahu k míře společenské škodlivosti. V rozporu s judikaturou Ústavního soudu krajský soud odmítl v rámci úvah o společenské škodlivosti hodnotit nepřiměřenou délku řízení. K provedení stavby došlo v roce 2012, závěrečná prohlídka stavby se konala dne 23. 4. 2013 a napadené rozhodnutí bylo vydáno 2. 5. 2016. Stěžovateli přitom nelze jakýkoli podíl na délce řízení přičíst (návrhem na provedení výslechu 3 svědků nelze tak zásadní průtah ospravedlnit). Ustanovení § 182 odst. 3 stavebního zákona, na které soud odkázal, s námitkou nesouvisí.

[6] Nesprávně a neúplně se dle stěžovatele krajský soud vypořádal i s žalobním bodem *absence objektivní stránky* správního deliktu (bod 5. 3. 3. žaloby). Namítl, že označení speciálního subjektu, tedy osoby, která může být za správní delikt odpovědná, neznamená rezignaci na prokázání objektivní stránky deliktu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, č. j. 4 As 28/2006 – 70). Stěžovatel uvedl, že jako stavebník zcela přenesl povinnosti při přípravě, provádění a kontrole stavby na odborné subjekty, a to na zhotovitele (stavebního podnikatele) a stavební dozor, přičemž je vyloučeno, aby zaměstnanci stěžovatele reálně kontrolovali správnost jejich postupů. V řízení nebylo prokázáno žádné konkrétní jednání, kterým by stěžovatel, resp. osoby, jejichž jednání mu je přičitatelné, naplnil skutkovou podstatu správního deliktu. Soudem akcentované jednání stěžovatele (nedomáhání se odstranění škodného jednání a uvedení stavby do souladu s vydaným stavebním povolením, obhajoba realizace stavby v rozporu se stavebním povolením a žádost o její dodatečné povolení), nastalo

pokračování

až poté, kdy byly zahájeny postupy v souvislosti s tvrzeným porušením stavebního zákona, tudíž nemá význam pro posouzení naplnění znaků skutkové podstaty správního deliktu.

[7] Krajský soud dle stěžovatele nesprávně posoudil i námitku *neuskutečnění ústního jednání a neumožnění účastnit se provádění důkazů* (bod 5.4 žaloby). Institut nahlížení do spisu nemůže nahradit účast při provádění důkazů, při němž může účastník bezprostředně reagovat na úvahy správního orgánu. Ústní jednání dne 19. 4. 2013, na něž krajský soud odkázal, nebylo provedeno v rámci řízení o správním deliktu, které bylo zahájeno až 24. 6. 2013, nýbrž v rámci kolaudace.

[8] Tvrzení krajského soudu, že stěžovatel nerozporoval vymezení odlišností projektové dokumentace a skutečného provedení stavby prvostupňovým orgánem, uvedené při vypořádání žalobního bodu *neprovedení důkazů* (bod 5.5 žaloby), nemá oporu ve spise. V odvolání stěžovatel uvedl, že „*další tři důkazy byly navrženy ke vyvrácení tvrzení správního orgánu, že šířka stavby neodpovídá původnímu stavebnímu povolení a dále ke prokázání vhodnosti použité zeminy i jejího správného hutnění.*“ Není ani pravdou, že k prokázání odlišností stavby bylo uskutečněno ústní jednání na místě samém, k tomu došlo v rámci kolaudace stavby. Tím spíše měly být listinné důkazy týkající se porovnání odlišností povolené a skutečně realizované stavby řádně provedeny. Stěžovateli však bylo znemožněno se dokazování účastnit, což dle názoru Nejvyššího správního soudu, vyjádřeného ve věci sp. zn. 7 As 57/2010, není v řízení o správním deliktu možné.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že trvá na svém právním závěru uvedeném ve vyjádření k žalobě a s argumentací krajského soudu souhlasí.

III. Posouzení kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[11] Stěžovatel podřadil v kasační stížnosti tvrzené důvody pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem), kam zařadil nesprávné posouzení absence materiální stránky správního deliktu a neexistence objektivní stránky správního deliktu krajským soudem, a dále pod § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (vady řízení před správním orgánem, pro které měl krajský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušit), kam zařadil nesprávné posouzení otázek neuskutečnění ústního jednání, neumožnění účasti stěžovatele při provádění důkazů ve správním řízení a neprovedení navržených důkazů.

Materiální stránka správního deliktu

[12] Podstatou správního deliktu je protiprávní jednání subjektů správního práva, za které lze uložit správněprávní sankci. Základními znaky správního deliktu právnické osoby (dnes již přestupku) jsou: (1) protiprávnost, (2) formální znaky – a to jednak obecné (existence právnické osoby), jednak typové (tvořící znaky skutkové podstaty, tj. subjekt, objekt, objektivní stránka), a dále (3) materiální znak (společenská škodlivost), jakožto hmotněprávní korektiv v konkrétní věci. Ačkoli právní úprava společenskou škodlivost jako znak správních deliktů nestanoví, musí být shledána, neboť se jejich trestnost řídí obdobnými principy, jakými se řídí trestnost trestných činů i jednání naplňujících formální znaky přestupků (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 – 135, č. 1338/2007 Sb. NSS).

[13] Nejvyšší správní soud však ve své judikatuře setrvale zastává názor, že společenská škodlivost je zásadně dána již samotným naplněním skutkové podstaty deliktu a materiální stránkou správního deliktu se má smysl blíže zabývat toliko v hraničních případech, pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty deliktu, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby byl jednáním pachatele porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti (srov. rozsudek ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008 – 45, publ. pod č. 2011/2010 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 9. 8. 2012, č. j. 9 As 34/2012 – 28). V rozsudku ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Afs 14/2011 – 62, Nejvyšší správní soud uvedl: „*Až ve chvíli, kdy je z okolností případů jasné, že existují takové výjimečné skutečnosti, jejichž nezohlednění by vedlo k výsledku zjevně rozpornému s účelem a funkcí správního trestání (tedy ve chvíli, kdy konkrétní společenská nebezpečnost nedosahuje ani minimální hranice typové nebezpečnosti), musí se intenzívní konkrétní společenské nebezpečnosti zabývat i v odůvodnění. Obzvláště u správních deliktů, jejichž naplnění nevyžaduje zavinění, nebudou mít okolnosti obvykle zkoumané v souvislosti s konkrétní společenskou nebezpečností (jak vyplývá z výše uvedené judikatury NSS, jedná se např. o okolnosti jako je míra zavinění, vztah pachatele k jednání, způsob jeho spáchání, pohnutky a osoba pachatele) na naplnění materiální stránky deliktu žádný vliv.*“

[14] Jelikož stěžovatel od počátku řízení označoval škodlivost svého jednání za natolik malou, že nepostačovala k odpovědnosti za správní delikt, správní orgány obou stupňů se explicitně v odůvodnění svých rozhodnutí materiální stránkou správního deliktu zabývaly.

[15] Žalovaný vyšel ze smyslu a účelu právní úpravy, který spatřil v zájmu na posouzení stavby před její vlastní realizací s cílem zajistit soulad výstavby s veřejným zájmem, přičemž odkázal na § 115 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož stavební úřad ve stavebním řízení stanoví podmínky pro provedení stavby, jimiž právě ochranu veřejného zájmu zajistí. Dále se žalovaný podrobně věnoval všem okolnostem, které dle tvrzení stěžovatele míru společenské škodlivosti jeho jednání snížily až pod nepatrnou mez, a dospěl k závěru, že žádná z žalobcem tvrzených skutečností nečiní jeho jednání neškodným. Vyloučil přitom možnost převahy zájmu jedné skupiny (občanů části města) nad obecným zájmem společnosti na dodržování zákonů.

[16] Stěžovatel v bodě 5.3.2. žaloby setrval na stanovisku, že jeho jednání společensky škodlivé není, a to z těchto důvodů: (1) potřeba odchýlit se od pořízené projektové dokumentace byla zjištěna po zahájení stavby a byla vyvolána objektivními a nepředvídatelnými okolnostmi, a to zejména posunem koryta řeky Úhlavy, k němuž od doby vydání stavebního povolení došlo, přičemž změny byly doporučeny projektantem a technickým dozorem investora a byly posouzeny statikem; (2) stavba byla provedena za trvalého i akutního ohrožení povodní, tudíž veřejný zájem na jejím rychlém dokončení, a tím i ochraně života, zdraví a majetku, nutně převážil nad zájmem na urbanisticko-estetickém hledisku včetně dodržení procesních pravidel stavebního zákona; (3) ochrana života, zdraví a majetku osob je nedílnou součástí veřejného zájmu, který stěžovatel, jakožto územně samosprávný celek, musí dle § 2 odst. 2 zákona o obcích chránit; (4) oprávněně spoléhal na správnost postupu odborných subjektů, jimž realizaci zadal; (5) změnami stavby nedošlo ke vzniku škodlivého následku ani škody; (6) změny stavby byly provedeny s vědomím a ústně vyjádřeným souhlasem příslušného orgánu, vodoprávní úřad nevznesl v průběhu provádění stavby žádnou výhradu a dotčené orgány neměly proti realizaci stavby při kolaudaci námitek; (7) změny stavby představují vhodnější (trvalé) a účelnější technické řešení, nejednalo se o svévoli, nýbrž o racionální efektivní postup; (8) stavba plní svůj účel, což prokázala bezprostředně po dokončení při povodni v červnu 2013. Současně stěžovatel v této pasáži žaloby namítal, že žalovaný v rozporu s judikaturou Ústavního soudu odmítl při hodnocení společenské škodlivosti přihlídnout k délce řízení.

pokračování

[17] Krajský soud se existencí materiální stránky správního deliktu věnoval na str. 28 až 35 rozsudku, kde nejprve obsáhle citoval z rozhodnutí žalovaného, s jehož závěry se ztotožnil. Ve vlastních úvahách uvedl, že správní delikt podle § 180 odst. 2 písm. g) stavebního zákona je deliktem pořádkovým a jeho smyslem je zajistit pořádek na úseku stavebního práva, tj. dodržování postupů uvedených ve stavebním zákoně, což není samoúčelné, neboť jeho jednotlivá ustanovení zajišťují standardizovaný postup ochrany veřejných zájmů. Stavebník se dle názoru krajského soudu svévolně postavil do role stavebního úřadu, což je vyloučeno, neboť je v souladu se zásadou *nemo iudex in causa sua* třeba, aby byl záměr stavebníka konfrontován s veřejnými zájmy nezaujatě stavebním úřadem. Stěžovatel ze stavebně technického hlediska realizoval zcela jinou stavbu, o čemž svědčí v prvostupňovém rozhodnutí popsany rozsah změn. Absence společenské škodlivosti jeho jednání je tak dle názoru krajského soudu vyloučena.

[18] Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud, jakož i před ním žalovaný, hodnotili materiální stránku předmětného správního deliktu zcela v souladu s citovanými judikaturními východisky. Žalovaný i krajský soud správně identifikovali objekt předmětného správního deliktu jako zájem na předběžném posouzení stavebního záměru před jeho vlastní realizací s cílem zajistit soulad výstavby s veřejným zájmem. Shodně objekt správního deliktu pojmenoval v obdobné věci také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 3. 2011, č. j. 5 As 7/2010 – 60, na nějž krajský soud odkázal. V rozsudku ze dne 24. 6. 2009, č. j. 1 As 35/2009 – 69, publ. pod č. 1207/2009 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že „*společenský zájem na respektování stavebního řádu není samoúčelný, nejedná se o žádnou formalistickou perzekuci či šikanu jednotlivců. Stavební zákon chrání at' již přímo, nebo zprostředkovaně celou řadu dalších společenských zájmů – ochrana vlastnického práva, ochrana zdraví a bezpečnosti osob a majetku, ochrana životního prostředí, zajišťování harmonického rozvoje území atd. Ochrana těchto zájmů (společenských vztahů) je zajišťována právě v řízeních a procesních postupech vedených dle stavebního zákona*“. Naplněním formálních znaků předmětného správního deliktu tak zásadně dochází k porušení zákonem chráněného zájmu, čímž je naplněna i materiální stránka deliktu. Jedná se přitom o správní delikt vyšší typové nebezpečnosti, což zákonodárce vyjádřil horní hranicí výše sankce, jež může být pachateli uložena (500.000 Kč).

[19] Konkrétní společenskou škodlivost jednání stěžovatele popsal prvostupňový orgán na str. 12 svého rozhodnutí takto: „*Stavebník se obrátil na projektanta a statika, kteří nejsou oprávněni k projektování vodohospodářských staveb, a podle jejich dokumentace provedl stavbu speciálního vodního díla, které má v rámci protipovodňových opatření chránit životní prostředí, životy, zdraví občanů městské části Radobyčice a jejich majetky. Tímto nezodpovědným postupem a v přímém rozporu se stavebním zákonem naopak ohrozil kvalitu protipovodňových opatření v lokalitě, neboť změna stavby nebyla posouzena ani oprávněným projektantem, ani dotčenými orgány, ani účastníky řízení. V tomto konání spatřuje správní orgán společenskou škodlivost činu*.“ Nejvyšší správní soud toliko zpřesňuje, že škodlivost činu spočívá v nerespektování povinnosti stěžovatele podrobit změnu stavby před jejím dokončením předem veřejnoprávní kontrole a umožnit tím stavebnímu úřadu posoudit soulad takové změny se všemi zájmy, které jsou ve stavebním řízení váženy, a to u stavby tak zásadního významu a s vlivem na okolí.

[20] Otázkou samotné protiprávnosti jednání stěžovatele se krajský soud zabýval při posuzování stěžovatelem tvrzené okolnosti vylučující protiprávnost v podobě jednání v krajní nouzi. Vytýkaného ztotožnění protiprávnosti a společenské škodlivosti se krajský soud nedopustil, byť odlišení těchto kategorií není snadné. Naopak zjevně vycházel z toho, že pro trestnost jednání, které je protiprávní a naplnilo formální znaky správního deliktu podle § 180 odst. 2 písm. g) stavebního zákona (ke zpochybněné objektivní stránce deliktu viz níže), bylo nezbytné, aby vykazovalo také určitou míru společenské škodlivosti, a to právě ve vztahu k porušení

povinnosti. Krajský soud totiž v rámci hodnocení stupně společenské škodlivosti posuzoval, do jak velké míry byla stavba v rozporu se stavebním povolením. Nejvyšší správní soud s tímto posouzením souhlasí, neboť míra škodlivosti jednání v posuzované věci nutně spočívá především v povaze a míře odchylky změny stavby od ověřené projektové dokumentace, jakož i v potenciálním vlivu takto změněné stavby na okolí.

[21] Stěžovatel sice ve výčtu okolností snižujících dle jeho názoru společenskou škodlivost činu (viz odst. [16]) nepoukázal na rozsah uskutečněných změn, avšak na str. 3 žaloby uvedl, že bylo nutné se od projektové dokumentace stavby odchýlit *nepodstatným způsobem*.

[22] Krajský soud proto zcela důvodně akcentoval, že se stěžovatel od schválené projektové dokumentace odchýlil zásadně, de facto postavil zcela jiné objekty, resp. objekty zcela jiných parametrů, než jaké byly schváleny ověřenou projektovou dokumentací. Prvostupňový orgán v souladu se zjištěními při závěrečné kontrolní prohlídce v rozhodnutí shrnul, že stěžovatel měl postavit zemní hráz s patním drénem a 0,5 až 1 m vysokou železobetonovou zeď s úchyty pro mobilní hrazení, namísto toho však postavil zemní hráz bez patního drénu a monolitickou betonovou zeď vysokou 3 m, přičemž z popsaných odchylek vyplývá, že žalobce neprovedl bezpečnostní prvky stavby jako ukotvení železobetonové stěny do terénu pomocí 12 pilot a odvodňovací drén v patě hráze, nedodržel sklon svahů, šířku v koruně sypané hráze, ani typ a kvalitu materiálu použitého k opevnění břehů. Při kontrolní prohlídce bylo nadto zjištěno, že skutečné provedení stavby neodpovídá ani ke kolaudaci předložené dokumentaci skutečného provedení stavby. Jinými slovy, stěžovatel nejenže nepostavil stavbu, kterou postavit měl, ale nepostavil ani přesně takovou stavbu, o níž následně tvrdil, že ji skutečně postavil.

[23] Společenská škodlivost takového jednání je zcela jednoznačná, a tudíž je materiální stránka správního deliktu dle § 180 odst. 2 písm. g) stavebního zákona naplněna. Změny popsaného rozsahu a charakteru (ve větších podrobnostech viz výrok rozhodnutí prvostupňového rozhodnutí, který krajský soud v úvodu rozsudku ocitoval) musely být postupem dle § 118 stavebního zákona povoleny vodoprávním úřadem před jejich provedením, a pokud k tomu nedošlo, bylo nutně zahájeno řízení o odstranění nepovolených změn stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a zcela oprávněně též řízení o správním deliktu. Jak správně žalovaný uvedl, ani skutečnost, že v roce 2015 byly změny stavby dodatečně povoleny a k nařízení jejich odstranění nedošlo, nic nemění na závažnosti primárního porušení povinnosti obstarat si na takto zásadní změnu stavby předem povolení postupem dle § 118 stavebního zákona.

[24] Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že pokud by provedení stavby v rozporu se stavebním povolením skutečně spočívalo v toliko nepodstatném odchýlení se od schválené projektové dokumentace, jednalo by se právě o případ natolik nízké společenské nebezpečnosti činu, že by odpovědnost za správní delikt nebyla založena. Provedení nepodstatných změn sice formálně rovněž naplní skutkovou podstatu správního deliktu dle § 180 odst. 2 písm. g) stavebního zákona, neboť stavebník provede stavbu v rozporu se stavebním povolením, avšak takové jednání nelze označit za významně společensky nebezpečné už proto, že stavební zákon připouští jednoduchý a neformální mechanismus zhojení následku takového jednání úředním postupem v rámci uvedení stavby v užívání (vyznačení nepodstatných změn v dokumentaci skutečného provedení stavby předkládané s žádostí o vydání kolaudačního souhlasu podle § 122 odst. 1 stavebního zákona, a následný postup stavebního úřadu dle § 121 stavebního zákona). Popsaná situace pak nepovede ani k zahájení řízení o odstranění nepovolené změny stavby a nutnosti požádat o dodatečné povolení. Nutno však zdůraznit, jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 7 As 17/2010 – 101, že je to stavební úřad, „*ktej na základě skutkových zjištění, své úvahy a s ohledem na stávající správní praxi v obdobných případech*

pokračování

v dané lokalitě posoudí, zda se jedná o nepodstatnou odchylku ve smyslu § 121 odst. 1 stavebního zákona, anebo již o rozpor s rozhodnutím stavebního úřadu ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.“

[25] Posuzovaný případ byl však zcela odlišný, neboť stěžovatel provedl zásadní změny konstrukčního charakteru, vyžadující povolení vydané v řízení o změně stavby před jejím dokončením s nutností souhlasných stanovisek dotčených orgánů a zachování práv dalších účastníků řízení. Tuto skutečnost ostatně sám stěžovatel potvrdil tím, že úvahu vodoprávního úřadu o povaze změn nezpochybňoval a v rámci řízení o odstranění nepovolených změn stavby požádal o jejich dodatečné povolení.

[26] Krajský soud dále srozumitelně a věcně správně vyhodnotil, že stěžovatelem tvrzené okolnosti nejsou takové povahy, aby vyloučily společenskou škodlivost jednání stěžovatele. Nejvyšší správní soud zohlednil nejen obsah vlastních úvah krajského soudu, nýbrž i úvahy žalovaného, jež krajský soud obsáhle citoval a s nimiž se ztotožnil.

[27] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že objektivní nutnost odchýlení se od původní dokumentace neopravňovala stěžovatele k porušení postupu dle stavebního zákona, nešlo-li o jednání v krajní nouzi. Samotná skutečnost, že potřeba změny stavby byla vynucena zejména situací na staveništi, je zdůvodněním pohnutky, jež však v případě objektivní odpovědnosti nemůže mít na naplnění materiální stránky správního deliktu žádný vliv (viz judikatura citovaná v odst. [18]). Z téhož důvodu nemůže společenskou škodlivost jednání spočívajícího v provedení stavby v rozporu se stavebním povolením ovlivnit další okolnost spočívající v subjektivním hledisku, a to dobrá víra stěžovatele, že zadal realizaci subjektům nadaným patřičnou odborností, jak uvedl žalovaný na str. 13 žalobou napadeného rozhodnutí.

[28] Ke snížení, natož pak vymizení společenské škodlivosti jednání stěžovatele nedošlo ani s ohledem na okolnosti, za nichž byl skutek spáchán, neboť trvalé a akutní ohrožení povodní, jak krajský soud uvedl, nebylo v řízení prokázáno. Správní orgány obou stupňů se stěžovatelem tvrzenou permanentní povodňovou situací a potřebou stavbu rychle dokončit podrobně zabývaly a vyhodnocením podkladů obsažených ve spise jeho tvrzení vyvrátily. Jelikož stěžovatel v kasační stížnosti tuto skutečnost nenapadá, nebude Nejvyšší správní soud obsáhlá zjištění správních orgánů ani sumarizovat, toliko konstatuje, že provedenými důkazy ve správním řízení bylo vyvráceno, že by byla stavba zhotovována ve stavu vyžadujícím okamžité jednání a neskýtajícím prostor pro získání řádného povolení změn od stavebního úřadu, tj. za okolností, jež by stupeň škodlivosti činu pro společnost snižovaly. Povodňová událost v lokalitě nastala až 7 měsíců po dokončení stavby, časový prostor pro ohlášení a projednání změn byl dostatečný a k žádnému rychlému dokončování stavby nedošlo. Naopak dle zjištění prvostupňového orgánu ze stavebního deníku byly stavební práce plánovaně dvakrát na více než měsíc přerušeny.

[29] Tvrzená vědomost vodoprávního úřadu o provedení změn a existence ústního souhlasu s nimi rovněž nebyly, jak krajský soud uvedl, prokázány. Důrazně je také třeba odmítnout, a krajský soud tak i výslovně učinil, že by společenskou škodlivost provádění staveb v rozporu se stavebním povolením bez předchozího schválení změn příslušným úřadem jakkoli snižoval fakt, že součástí úkolů obce je ochrana života, zdraví a majetku osob, neboť obec není povolána k ochraně tohoto veřejného zájmu cestou porušování zákonů.

[30] Krajský soud také vysvětlil, že absence skutečností, které nejsou znakem skutkové podstaty, zde vznik materiální škody, nemůže snížit společenskou škodlivost činu. I s tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Předmětem útoku předmětného správního deliktu není věc, nejde o delikt majetkový. Závažnost činu naopak zvyšuje, jak již soud uvedl, samotná hrozba vzniku škod v důsledku provedení nepovolených změn u stavby tohoto druhu. Společensky

neškodným, jak krajský soud správně uvedl, nečiní jednání stěžovatele ani ověřená funkčnost realizované stavby, či vhodnost a účelnost nového technického řešení, neboť podstatu sankcionovaného jednání nijak neovlivňují. Není podstatné, zda provedené změny byly objektivně „k lepšímu“ či „k horšímu“, ani zda byly „vynucené okolnostmi“ či šlo o „rozmar stavebníka“, podstatou sankcionovaného jednání je to, že stěžovatel nepožádal o povolení změn stavby předtím, než je realizoval. Bylo-li dle stěžovatele účelnější postavit stavbu jinou než schválenou, musel o povolení změny stavby před dokončením požádat a prokázat soulad zamýšlených změn s veřejným zájmem, jenž stavební (vodoprávní) úřad posuzuje z řady hledisek. Splnění účelu stavby v plném rozsahu ostatně nebylo při povodni v červnu 2013 prověřeno, neboť prvostupňový orgán v rozhodnutí poukázal na skutečnost, že původní protipovodňová hráz byla projektována pro úroveň stoleté vody, jíž tato povodeň nedosáhla.

[31] Pokud krajský soud uvedl, že společenskou škodlivost jednání stěžovatele není s to vyvrátit ani jím tvrzený většinový názor občanů města, že dodržování formálních postupů dle stavebního zákona není vždy nezbytné, významově žalobní námitku neposunul (jak mu vytýká stěžovatel v kasační stížnosti), toliko ji formulačně zkrátil. Dle názoru Nejvyššího správního soudu tato námitka vycházela z nepodloženého a mylného předpokladu, že zájem obyvatel Plzně spočíval ve výstavbě jakékoli, tj. i neschválené (a potenciálně nebezpečné) protipovodňové ochrany.

[32] Reakci krajského soudu na námitku nezohlednění délky řízení, jakožto faktoru snižujícího nebezpečnost činu pro společnost, sice nepovažuje Nejvyšší správní soud za zcela přílehavou, dílčí nepřesnost však nečiní rozsudek krajského soudu nezákonným. Délka řízení společenskou nebezpečnost jednání nesnižuje. Otázka vydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě může mít vliv na případnou odpovědnost podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), nikoliv však na stupeň škodlivosti činu pro společnost.

[33] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že trestnost správních deliktů se sice řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů, z toho však nelze dovozovat mechanické převzetí veškerých principů platných pro trestní právo, aniž by byly zohledněny relevantní rozdíly. V nálezu ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 554/04, jehož se stěžovatel dovolával, Ústavní soud konstatoval, že relevantní judikatura Evropského soudu pro lidská práva je sice založena na tom, že v případě porušení práva na přiměřenou délku řízení vyslovuje soud porušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, případně přiznává spravedlivé zadostiučinění, avšak není vyloučeno kompenzovat porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy, tj. práva na přiměřenou délku řízení jako součásti práva na spravedlivý proces, zastavením trestního stíhání nebo zmírněním trestu. Ústavní soud posuzoval případ extrémní délky trestního řízení (v dané věci přes deset let), způsobené jednoznačnými průtahy v činnosti orgánů činných v trestním řízení, přičemž se v nálezu vyjadřoval k délce řízení z hlediska účelu trestu odnětí svobody uloženého fyzické osobě za trestný čin. Rozhodně však Ústavní soud neoznačil délku řízení za okolnost ovlivňující míru společenské škodlivosti činu, jakožto materiálního znaku správního deliktu.

[34] Nezohledněním délky řízení při stanovení výše sankce žalovaný nepochybil. Stavební zákon v § 182 odst. 2, ani ve znění účinném pro posuzovanou věc, ani ve znění pozdějším, takové kritérium neobsahuje. Povinnost přihlížet při ukládání trestu k délce řízení a zohlednit její nepřiměřenou délku byla vložena v reakci na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva při aplikaci čl. 6 odst. 1 Úmluvy do § 39 odst. 3 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, jenž však nelze aplikovat ani analogicky. V rozsudku ze dne 31. 5. 2018, č. j. 1 As 178/2018 – 93, Nejvyšší správní soud, byť ve věci hospodářské soutěže, uvedl: „Je třeba připomenout, že o analogii

pokračování

se jedná v tom případě, kdy se na určitou situaci přímo právním předpisem neupravenou užije ustanovení určitého právního předpisu, které na ni přímo nedopadá, ale které je svým obsahem nejbližší. Podmínkou využití analogie je proto určitá mezera v zákoně, kterou je potřeba vyplnit (viz např. rozsudek ze dne 1. 3. 2006, č. j. 2 As 21/2005 – 72). Taková „mezera“ se ovšem v zákoně o ochraně hospodářské soutěže nevyskytuje. Tento zákon naopak výslovně upravuje, že jakým skutečností správní orgán musí přiblížit při stanovení výše sankce. Analogické použití norem trestního práva proto nepřipadá v úvahu (viz rozsudek ze dne 15. 4. 2015, č. j. 2 As 204/2014 – 71).“ Citovaný závěr je použitelný i v právě souzené věci.

[35] Z výše uvedeného vyplývá, že se žalovaný ani krajský soud nesprávného právního posouzení naplnění materiální stránky předmětného správního deliktu nedopustili. Stěžovatelem tvrzené skutečnosti jednotlivě ani v souhrnu nesnižily konkrétní společenskou škodlivost stěžovatelova svévolného jednání pod minimální hranici typové škodlivosti předmětného správního deliktu.

[36] Obsah druhého odstavce str. 45 rozsudku krajského soudu vyvrací tvrzení stěžovatele v kasační stížnosti, že v rozsudku chybí posouzení míry společenské škodlivosti. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem i v tom, že konkrétní stupeň společenské škodlivosti jednání byl zvýšen jednak osobou pachatele, již je obec, která vykonává mj. působnost stavebního (i vodoprávního) úřadu, a tudíž je u ní oprávněně vyžadována vysoká míra profesionality a naprostá absence svévolných postupů nerespektujících stavební zákon, a dále mírou vlivu stavby na okolí, neboť jejím nesprávným provedením mohlo dojít nejen k nesplnění jejího účelu, jímž je zabránit povodňovým škodám, nýbrž naopak ke zhoršení těchto škod. Krajský soud tyto úvahy shrnul na str. 44 rozsudku a Nejvyšší správní soud na ně v podrobnostech odkazuje.

Objektivní stránka správního deliktu

[37] Podstatou žalobního bodu absence objektivní stránky bylo tvrzení stěžovatele, že v rozhodnutí správních orgánů obou stupňů není tvrzeno ani prokázáno žádné jednání, které by bylo přičitatelné stěžovateli, resp. že neobsahuje žádný popis jednání, které by učinila osoba jednající jménem či v zastoupení stěžovatele. K naplnění objektivní stránky správního deliktu dle stěžovatele nemůže dojít toliko tím, že je někdo stavebníkem. Zdůraznil, že stavbu prováděl zhotovitel na základě smlouvy o dílo a stěžovatel měl sjednaný technický dozor. Otázkou následku a příčinné souvislosti mezi jednáním a následkem se krajský soud dle stěžovatele vůbec nezabýval.

[38] Podle § 180 odst. 2 písm. g) stavebního zákona „[p]rávnícká nebo podnikající fyzická osoba se jako stavebník dopustí správního deliktu tím, že provede stavbu nebo její změnu v rozporu se stavebním povolením nebo veřejnoprávní smlouvou, oznámeným certifikátem autorizovaného inspektora, opakovaným stavebním povolením anebo s dodatečným povolením stavby.“

[39] Citovaná skutková podstata vyžaduje tzv. speciální subjekt, neboť se tohoto deliktu může dopustit toliko stavebník, jímž se dle § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona rozumí „osoba, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení nebo oblašuje provedení stavby, terénní úpravy nebo zařízení, jakož i její právní nástupce, a dále osoba, která stavbu, terénní úpravu nebo zařízení provádí, pokud nejde o stavebního podnikatele realizujícího stavbu v rámci své podnikatelské činnosti; stavebníkem se rozumí též investor a objednatel stavby“. Skutečnost, že stěžovatel byl stavebníkem (osobou, označenou za stavebníka ve stavebním povolení), nebyla a není spornou.

[40] Objektivní stránka, jak již bylo uvedeno výše, je jedním ze (skupin) znaků skutkové podstaty správního deliktu. Znaky charakterizujícími objektivní stránku se jednotlivé správní

delikty od sebe odlišují. Obligatorními znaky objektivní stránky jsou jednání, následek a příčinný vztah mezi nimi.

[41] Krajský soud v rozsudku uvedl, že z žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že to byl stěžovatel, kdo se dopustil jednání, tj. *neprojednání změn stavby ve stavebním řízení*, a že toto jeho jednání je v příčinné souvislosti s následkem, tj. *faktickým provedením stavby v rozporu se stavebním povolením*. Dále uvedl, že žalovaný nebyl povinen zkoumat, kdo konkrétně stavbu provedl a zda je jednání této osoby přičitatelné stěžovateli či zda taková osoba nepřekročila meze svého oprávnění, neboť stěžovatel provedení stavby v rozporu s povolením obhajoval a netvrdil, že by osoba, která stavbu prováděla, jednala bez jeho vědomí či překročila meze svého oprávnění. Žalovaný dle krajského soudu správně odkázal na § 152 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož je to právě stavebník, kdo je povinen dbát na řádnou přípravu a provádění stavby. Dále uvedl, že důvod, pro který se mohl stěžovatel odpovědnosti zprostit dle § 182 odst. 1 stavebního zákona (vynaložení veškerého požadovatelného úsilí, aby porušení právní povinnosti zabránil), stěžovatel ani netvrdil. Rovněž vysvětlil, proč je na posuzovanou věc nepřiléhavý odkaz stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, č. j. 4 As 28/2006 – 65.

[42] Ani Nejvyšší správní soud neshledává, že by důvody, pro které neobstálo rozhodnutí správního orgánu ve věci sp. zn. 4 As 28/2006, byly aplikovatelné na posuzovanou věc. Jednalo se o skutkově i právně zcela odlišný případ, v němž jednání charakterizující objektivní stránku správního deliktu spočívalo v „dovolení“ provozovatele soupravy nákladního vozidla, aby byla v provozu na pozemních komunikacích použita souprava vozidel nesplňující podmínky stanovené zvláštním právním předpisem (překračující největší povolenou délku vozidla), přičemž provozovatelka se bránila námitkou, že použití takového vozidla nedovolila, neboť vozidlo odjelo z její firmy v délce odpovídající předpisům a toliko v důsledku jednání řidiče, který jej již zcela mimo možnost kontroly a zásahu stěžovatelky naložil tak, že povolený délkový limit přesáhlo. V posuzované věci však „dovolení“ ani „příkázání“ zákonem sankcionovaného jednání objektivní stránku správního deliktu necharakterizuje.

[43] Jednáním se obecně rozumí projev vůle ve vnějším světě. V posuzovaném případě jednání charakterizující objektivní stránku správního deliktu spočívá v *provedení* stavby (nebo změny stavby) právnickou osobou, která je stavebníkem, v rozporu se stavebním povolením. Stavební povolení zakládá stavebníku sice právo provést stavbu, limituje jej však povinností respektovat podmínky, které mu stavební úřad v povolovacím aktu k provedení stavby vymezí. Pojem „provede“ nelze vykládat toliko jako vykonání stavebních prací. Stavebník fakticky provádí stavbu buď svépomocí, nebo (vždy v případě staveb vyžadujících stavební povolení) prostřednictvím zhotovitele, jímž je stavební podnikatel (§ 160 stavebního zákona). Provádění stavby jako stavebník tudíž nutně zahrnuje oba uvedené způsoby. Stavebník proto nese objektivní odpovědnost za legální provedení stavby vždy. Na existenci této odpovědnosti nemá vliv skutečnost, že vedle stavebníka ji nese také stavební podnikatel (zhotovitel), stavbyvedoucí, popř. osoba vykonávající stavební dozor (srov. další skutkové podstaty přestupků sankcionující uvedené osoby za porušení povinnosti stavět, popř. dohlížet na to, aby byla stavba realizována v souladu s vydaným povolením, uvedené v § 178 a násl. stavebního zákona). Samotné zadání stavebních prací a jejich kontroly zhotoviteli a stavebnímu dozoru stavebníka odpovědností za provedení stavby v rozporu se stavebním povolením nezbavuje.

[44] Při zjištění, že stavba je realizována v rozporu se stavebním povolením a tento rozpor spočívá v nesouladu skutečného provedení stavby se schválenou projektovou dokumentací a v porušení stavebním povolením stanoveného zákazu provádět změny stavby bez předchozího projednání se stavebním úřadem, vychází stavební úřad z racionálního předpokladu, že stavbu

pokračování

uvedeným způsobem provedl stavebník. Tento předpoklad je o to logičtější, pokud nesoulad stavby se stavebním povolením vyjde najevo při závěrečné kontrolní prohlídce stavby prováděné v souvislosti s žádostí stavebníka o kolaudační souhlas, který současně netvrdí, že by byla stavba provedena podle zcela jiného projektu bez vědomosti osoby oprávněné za něj v dané věci jednat, že by se tedy jednalo o svévolné chování zhotovitele, či že by „černou stavbu“ provedla zcela jiná osoba. Krajský soud tudíž zcela správně poukázal na absenci tvrzení stěžovatele o tom, že by odborné subjekty, jimž zhotovení stavby zadal, překročily meze svého oprávnění, jakož i na skutečnost, že stěžovatel provedení stavby v rozporu se stavebním povolením obhajoval. Tyto skutečnosti potvrzovaly správnost předpokladu, že nepovolené změny stavby byly realizovány s vědomím stavebníka. Je-li správním orgánům v § 3 správního řádu uloženo zjistit stav věci, o němž nepanují důvodné pochybnosti, pak této povinnosti správní orgány dostály. Pochybnost o porušení povinnosti provádět stavbu v souladu se stavebním povolením stěžovatelem jakožto stavebníkem správní orgány neměly a ani stěžovatel ji žádnou námitkou nezaložil.

[45] Nejvyšší správní soud tudíž toliko koriguje závěr krajského soudu, že sankcionovaným jednáním stěžovatele bylo *neprojednání změn stavby ve stavebním řízení*, neboť sankcionovaným jednáním bylo provedení stavby v rozporu se stavebním povolením a neprojednání změn stavby před dokončením s vodoprávním úřadem představovalo jedno z porušení podmínek stanovených stavebníku k provedení stavby.

[46] Následkem, jakožto znakem objektivní stránky skutkové podstaty, se obecně rozumí porušení nebo ohrožení hodnot, které jsou objektem správního deliktu. V případě správního deliktu dle § 180 odst. 2 písm. g) stavebního zákona je proto následkem porušení zájmu společnosti na podrobení stavebního záměru (či jeho změny) před jeho vlastním započítím kontrole odborného správního úřadu, jenž zajišťuje soulad plánované stavby s veřejným zájmem. Je totiž zájmem společnosti, aby zejména veškerá stavební činnost, jejíž neodborné a nekontrolovatelné provedení by mohlo ohrozit nebo případně i porušit ty zájmy, na jejichž ochraně má společnost bezprostřední zájem, byla prováděna v souladu s územně plánovací dokumentací, obecnými požadavky na stavby, požadavky dotčených orgánů, jakož s respektem k právům dalších subjektů. Konkrétně se tento následek projevuje rozporem provedení stavby se stavebním povolením, což krajský soud uvedl.

Procesní vady

[47] Stěžovatel dále namítal existenci vad řízení, pro které měl dle jeho názoru krajský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušit.

[48] Krajský soud na str. 38 rozsudku uvedl, že stěžovatel nebyl zkrácen na svém právu seznámit se s podklady a vyjádřit se k provedeným důkazům. Zdůraznil, že procesní vada může být důvodem zrušení rozhodnutí správního orgánu pouze tehdy, pokud mohla způsobit nezákonnost rozhodnutí o věci samé, přičemž stěžovatel v žalobě ani nevysvětlil, jak konkrétně mohl být dotčen na možnosti účinné procesní obrany. Dále krajský soud uvedl, že sám při jednání provedl podrobné dokazování listinami, které byly podkladem žalobou napadeného rozhodnutí, tudíž byla stěžovateli v souladu se zásadami bezprostřednosti a ústnosti poskytnuta možnost se k průběhu správního řízení a podkladům rozhodnutí vyjádřit. V samotném správním řízení byl dle krajského soudu stěžovatel vždy zpraven o doplnění podkladů, z nichž ostatně většinu sám předložil, a nebyla mu upřena možnost se k nim vyjádřit. Stěžovatel se vždy dostavil, pořídil si kopii listin a vyjádřil se k nim. K porovnání provedené stavby s dokumentací se dle krajského soudu konalo ústní jednání na místě dne 19. 4. 2013.

[49] Stěžovatel krajskému soudu v kasační stížnosti vytkl, že institut nahlížení do spisu nemůže nahradit účast při provádění důkazů, při němž může účastník bezprostředně reagovat na úvahy správního orgánu.

[50] Nejvyšší správní soud hodnotí uvedenou námitku jako lichou, neboť vychází z nesprávné premisy, že správní orgán je při provádění důkazů povinen sdělovat účastníku své úvahy. V rozsudku ze dne 13. 3. 2013, č. j. 1 As 157/2012 – 40, Nejvyšší správní soud uvedl: „*V přítomnosti účastníků řízení či veřejnosti se důkaz listinou provádí tak, že se přečte nebo sdělí její obsah (§ 53 odst. 6 správního řádu). Jinak se o provedení důkazu listinou učiní pouze záznam do spisu. Bylo by naprosto bezúčelné, aby žalovaný musel informovat stěžovatelku o tom, že v uvedený den a hodinu si hodlá přečíst jí předložené listiny, a tak jimi provést důkaz. Tím spíše, že správní orgán není povinen sdělovat účastníkům řízení předběžný úsudek o důkazu plynoucí z provedení důkazního prostředku. Své úvahy o hodnocení důkazu vtělí správní orgán až do odůvodnění správního rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). S obsahem listinného důkazního prostředku se může účastník řízení seznámit při nahlážení do spisu, např. v souvislosti se seznamováním se s podklady před vydáním rozhodnutí.*“ Od tohoto (podtržením zvýrazněného) závěru, který sdílel Nejvyšší správní soud také v rozsudku ze dne 29. 5. 2015, č. j. 5 As 197/2014 – 26, čtvrtý senát se nevidí důvod odchytil.

[51] Byť byl uvedený závěr vysloven v souvislosti s prováděním listinných důkazů, jedná se o závěr platný pro dokazování obecně. Ani při (či bezprostředně po) provádění důkazu výsledkem svědka, či např. ohledáním, není správní orgán povinen seznamovat účastníka řízení se svými hodnotícími úvahami a dávat účastníku prostor k reakci na ně. Hodnocení důkazů je obsahovou náležitostí odůvodnění rozhodnutí.

[52] Ke druhé části kasační námitky uvedené v kapitole 5. 3. kasační stížnosti, že ústní jednání dne 19. 4. 2013, na něž krajský soud odkázal, nebylo provedeno v rámci řízení o správním deliktu, nýbrž v rámci kolaudace, lze toliko poznamenat, že krajský soud ani netvrdil, že by jednání dne 19. 4. 2013 bylo jednáním ve věci správního deliktu. Krajský soud toliko konstatoval, že ke zjištění na místě samém, tj. co konkrétně mělo být postaveno namísto toho, co bylo postaveno, se dne 19. 4. 2013 konalo na místě samém ústní jednání. Smyslem odkazu krajského soudu bylo zdůraznit, že ohledání stavby, při němž bylo fakticky zjištěno, v jakých konkrétních parametrech se stavba odchyluje od schválené projektové dokumentace, bylo provedeno ve spojení s ústním jednáním na místě (správně dne 23. 4. 2013, nikoli 19. 4. 2013), a to za přítomnosti osoby oprávněné jednat za stěžovatele, který tak mohl bezprostředně na místě reagovat na popisovaná zjištění. Pořízený protokol o závěrečné kontrolní prohlídce v rámci kolaudace byl následně v řízení o správním deliktu použit jako podklad.

[53] Námitku neuskutečnění ústního jednání stěžovatel toliko označil za nesprávně posouzenou, aniž konkretizoval, v čem má nesprávnost posouzení spočívat. Nejvyšší správní soud proto jen v obecné rovině připomíná v jeho konstantní judikatuře zastávaný názor, že ústní jednání v řízení o správních deliktech není nutno nařizovat vždy, ale jen tehdy, je-li to nezbytné ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků, což plyne z § 49 odst. 1 správního řádu (srov. např. rozsudky ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015 – 46, ze dne 29. 3. 2016, č. j. 1 As 7/2016 – 30, či ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 337/2016 – 45). Stěžovatel však neuvedl, proč bylo provedení ústního jednání ke splnění účelu řízení nezbytné, tj. v jakém ohledu nebyl účel řízení při absenci ústního jednání naplněn. Nejvyšší správní soud z obsahu správního spisu ověřil, že mimo ústní jednání byly ve správním řízení provedeny všechny výslechy svědků, stěžovatel byl však o provedení těchto důkazů předem vyrozumíván a byly o nich pořízeny protokoly, jejichž obsah dokládá, že se jich účastnil zástupce stěžovatele (viz protokoly na č. l. 74, 75 a 92 správního spisu), který tak mohl klást svědkům otázky, vyjádřit se k jejich výpovědím, jakož i dohlížet na zákonnost provádění samotných výslechů správním orgánem. Stěžovateli

pokračování

tak byl poskytnut prostor pro uplatnění procesních práv s prováděním důkazu výsledkem svědka spojených.

[54] Pokud krajský soud zdůraznil, že zásadě bezprostřednosti a ústnosti bylo učiněno zadost nařízením jednání krajského soudu, nebylo tomu tak proto, že by tím napravoval vadu správního řízení, nýbrž z důvodu, že soudy rozhodující ve správním soudnictví již opakovaně čelily námitce, že absence ústního jednání v řízení o správním deliktu odporuje čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Konstatovaly proto, že soulad řízení o správním deliktu s čl. 6 Úmluvy je třeba hodnotit i v kontextu navazujícího soudního řízení, tudíž případné nedostatky správního řízení z pohledu záruk stanovených čl. 6 Úmluvy nemají za následek rozpor s tímto dokumentem, má-li obviněný možnost napadnout správní rozhodnutí v soudním řízení, které požadavkům Úmluvy vyhovuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015 – 52). Právě této možnosti se stěžovateli dostalo.

[55] Stejně obecně (toliko v nadpisu kapitoly) byla v kasační stížnosti uplatněna stěžovatelem i námitka neumožnění účastnit se provádění důkazů. Nejvyšší správní soud konstatuje, že (krom výše zmíněných výpovědí svědků) vycházely správní orgány jen z důkazů listinných, k jejichž provedení není ústní jednání smysluplné nařizovat. Případy, kdy správní orgán provádí dokazování listinou mimo ústní jednání tak, že listinu jednoduše vloží do spisu, aniž by o provedení důkazu listinou vyhotovil protokol, se Nejvyšší správní soud zabývá často. Při jejich posouzení činí soud centrem pozornosti otázku, zda měl účastník možnost se s důkazem seznámit a vyjádřit se k němu, a nikoliv otázku, zda byl formálně dodržen postup stanovený v § 51 odst. 2 správního řádu. Cestu ryzího formalismu Nejvyšší správní soud proto zavrhl a dospěl k závěru, že pokud správní orgán založí listinu do spisu dle § 17 správního řádu a účastník řízení má možnost se s ní seznámit při nahlížení do spisu při seznámení se s podklady rozhodnutí postupem dle § 36 odst. 3 správního řádu, lze dokazování provádět i tím, že listina byla pouze vložena do spisu (kromě již citovaného rozsudku ze dne 13. 3. 2013, č. j. 1 As 157/2012 – 40, srov. také rozsudek ze dne 22. 8. 2019, č. j. 2 As 284/2018 – 30, v němž provedl Nejvyšší správní soud podrobnou rešerši konzistentní judikatury k této otázce).

[56] Absence protokolu o provedení listinných důkazů mimo ústní jednání nemůže ani potenciálně zákonnost rozhodnutí ovlivnit v případě, že listina, kterou byl prováděn důkaz, je součástí správního spisu a správní orgán účastníku umožní se před vydáním rozhodnutí se spisem seznámit a vyjádřit se k podkladům rozhodnutí postupem dle § 36 odst. 3 správního řádu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2016, č. j. 6 As 73/2016 – 40, či bohatou argumentaci uvedenou v rozsudku ze dne 15. 11. 2017, č. j. 1 Afs 205/2017 – 65, vycházející nejen z vlastní judikatury, ale také z názorů právní teorie a Poradního sboru Ministerstva vnitra ke správnímu řádu). V žalobě sice stěžovatel uvedl, že správní orgán prováděl důkaz listinami, které neměl k dispozici a jejichž obsah mu tak nemohl být znám, avšak konkrétně žádnou takovou listinu neoznačil. Správnost závěru krajského soudu, že stěžovatel byl seznámen se všemi podklady rozhodnutí a mohl se k nim vyjádřit, nebyla kasační stížností konkrétní námitkou zpochybněna. Kasační námitka je proto nedůvodná.

[57] Posledním bodem kasační stížnosti byla námitka nesprávného vyhodnocení vlivu neprovedení některých stěžovatelem navržených důkazů na zákonnost rozhodnutí žalovaného.

[58] Nejvyšší správní soud z obsahu správního spisu zjistil, že ve vyjádření k podkladům rozhodnutí ze dne 18. 9. 2015, stěžovatel uvedl: „*Účastník řízení navrhuje provedení těchto dalších důkazů: fotografiemi z místa v době povodní (přiloženy), protokolem o vhodnosti zařídění zeminy (k dispozici u OSS MMP), protokolem o zkouškách zbitnosti zeminy (k dispozici u OSS MMP) a geodetické zaměření skutečného provedení – k šířce stavby (k dispozici u OSS MMP).*“ Poté, co prvostupňový orgán

tyto důkazy odmítl provést s odůvodněním, že fotografie bez data pořízení a popisu nemohou za důkaz sloužit a další důkazy svědčí o skutečném provedení stavby, namítl stěžovatel v odvolání, že fotografie jsou dostatečně průkazné a *další tři důkazy byly navrženy k vyvrácení tvrzení správního orgánu, že šířka stavby neodpovídá původnímu stavebnímu povolení a dále k prokázání vhodnosti použité zeminy i jejího správného hutnění.*

[59] Žalovaný na str. 17 žalobou napadeného rozhodnutí uvedl, že neprovedené důkazy nemají vliv na spáchání správního deliktu, ale vypovídají o kvalitě provedené stavby a jejím konečném umístění. Dále poukázal na možnost dodatečného povolení stavby a uvedl, že právě v řízení o dodatečném povolení stavby stavebník prokazuje, že stavba není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu a veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.

[60] V žalobě stěžovatel označil tvrzení žalovaného, že „*neprovedené důkazy nemají vliv na spáchání správního deliktu, ale vypovídají o kvalitě provedené stavby a jejího konečného umístění*“, za „až kuriózní“ v situaci, kdy podstatou správního deliktu je tvrzený rozdíl v umístění a kvalitě stavby (šíři stavby, způsobu hutnění, použití materiálu atd.).

[61] Krajský soud s odkazem na judikaturu zdůraznil, že není povinností správních orgánů provést všechny navržené důkazy. Dále uvedl, že stěžovatel nepopřel, že se dočkal odůvodnění, proč z těchto důkazů správní orgány nevycházely, přičemž se jednalo se o důkazy jím předložené, tudíž nemohl být jakkoli zkrácen na právu se k nim vyjádřit. Fotografie z povodní a v odvolání navržené provedení kamerového záznamu povodně v červnu 2013 a vyjádření Povodí Berounky, dle názoru soudu směřovaly k prokázání skutečností, v nichž žalovaný opodstatněně neshledal důvod pro vyloučení protiprávnosti, společenské škodlivosti ani snížení uložené sankce. Protokoly o vhodnosti zatřídění zeminy, o zkouškách zhutnění zeminy a geodetické zaměření skutečného provedení stavby, jsou dle názoru krajského soudu způsobilé vypovědět o skutečném provedení stavby, nikoli zvrátit skutečnost, že stavba byla provedena v rozporu se stavebním povolením. Provedení stavby v rozporu se stavebním povolením stěžovatel dle názoru soudu nerozporoval, k jejímu prokázání bylo uskutečněno ústní jednání na místě samém, kontrolní prohlídka stavby a zohledněna byla projektová dokumentace a dokumentace skutečného provedení stavby. Dále krajský soud dodal, že tyto důkazní návrhy byly uplatněny, aniž by stěžovatel uvedl, jaké konkrétní skutečnosti jimi mají být prokázány.

[62] Právě tvrzení krajského soudu o tom, že stěžovatel nenamítal rozpor vymezení odlišností v provedení stavby prvostupňovým orgánem, nemá dle názoru stěžovatele vysloveného v kasační stížnosti oporu ve spise, resp. je v rozporu s obsahem odvolací námítky. Stejně tak není dle názoru stěžovatele pravdou, že by k prokázání odlišností stavby bylo uskutečněno ústní jednání a kontrolní prohlídka stavby, neboť ty byly provedeny v rámci kolaudace, nikoli v řízení o správním deliktu. Tím spíše pak měly být dle stěžovatele řádně provedené listinné důkazy týkající se porovnání odlišností stavby povolené a skutečně realizované.

[63] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že protokol o ohledání stavby (závěrečné kontrolní prohlídce na místě spojené s ústním jednáním) byl pořízen při posuzování žádosti stěžovatele o kolaudační souhlas, nikoli v řízení o správním deliktu. Protokol však byl součástí správního spisu, což stěžovatel nepopírá, a prvostupňový orgán z něj vycházel jako z listinného důkazu. Popis skutku ve výroku prvostupňového rozhodnutí vychází z obsahu tohoto protokolu, záznamu Ing. Ch. a jím pořízené fotodokumentace dne 21. 4. 2013, porovnání schválené projektové dokumentace, dokumentace skutečného provedení stavby a reálného stavu zjištěného při uvedené prohlídce.

pokračování

[64] Ve výroku rozhodnutí prvostupňového orgánu je uvedeno: „Povolená stavba měla obsahovat tyto objekty: zemní bráza s patním drénem opatřeným filtrem v dl. 107,3 m se zaústěním do dvou kontrolních studní, výška bráze cca 1,3 m, se šířka koruny bráze 2,0 m, s úrovní koruny bráze 319,6 m n.m., jádro bráze mělo být založeno cca 1,0 m pod stávající terén, sklon svahů bráze měl být proveden v poměru 1:2, železobetonová zeď se zavázáním do zemní bráze v délce 6,0 m, aby bylo zajištěno spolupůsobení zdi a zemní bráze, totéž mělo být provedeno na konci zdi, železobetonová zeď měla být založena na vyarmovaných pilotách zakotvených cca 4,0 m pod terén a cca 2,0 m pode dno vodního toku řeky Úhlavy, piloty měly být o průměru 0,6 m, nad terén měla železobetonová zeď vyčnívat cca 0,5-1,0 m, na zdi měly být provedeny úchyty pro mobilní brazení, které mělo být instalováno v případě brozby zvýšených průtoků v řece, mimo brozby povodní mělo být brazení deponováno na skladě, železobetonová zeď měla být provedena v délce 75,6 m, délka zdi s mobilním brazením měla být provedena v délce 65,0 m, břeh řeky měl být opevněn rovaninou z lomového kamene nad 400 kg v tl. 500 mm, rovanina měla přecházet z břehu do dna řeky Úhlavy, rovanina měla být založena na štěrkopískovém podsypu tl. 150 mm; zemní bráza na pozemcích parc. č. X a X pana H. měla být provedena jako zemní s návodním opevněním z lomového kamene do 300 mm a posypem štěrkovou drtí. Na rozdíl od povoleného řešení stavebník provedl stavbu, která obsahovala zemní brázu bez patního drénu, která je založena na terénu po sejmutí ornice v tloušťce 200 mm, koruna bráze byla provedena v šířce 1,0 m, výška bráze 1,8 m, sklon svahů byl proveden 1:2,5, drén byl proveden mimo těleso bráze cca 200 mm za brázu, se zaústěním do dešťové kanalizace; opěrná betonová zeď, která začíná a končí zároveň se začátkem a koncem zemních brází bez zavázání, z betonových monolitických bloků s betonovými žebry, tloušťka zdi je 400 mm, délka 64,2 m a výška 3,0 m, zeď je založena na štěrku frakce 0-63 mm v tloušťce 600 mm, pod touto vrstvou je vrstva ze štěrku frakce 125-250 mm v tloušťce 900 mm, břeh je zpevněn kamenem, zpevnění částečně přechází pod betonovou zeď, zpevnění je založeno ve stejné úrovni jako dno řeky Úhlavy, zemní bráza na pozemcích parc. č. X a X k. ú. R. byla provedena jako zemní s návodním opevněním z lomového kamene do 300 mm a posypaná štěrkovou drtí s velkým obsahem hlíny. Z uvedeného je zřejmé, že nebyly provedeny bezpečnostní prvky stavby jako ukotvení železobetonové stěny do terénu pomocí 12 pilot a provedení odvodňovacího drénu v patě bráze, dále nebyl dodržen sklon svahů ani šířka v koruně sypané bráze, nebyl dodržen typ a kvalita předepsaného materiálu použitého k opevnění břehů, tedy je zřejmé, že rozsah a charakter nepovolených změn provedené stavby je významný. Tyto skutečnosti byly zjištěny při závěrečné kontrolní prohlídce stavby dne 23. 4. 2015, viz protokol ze dne 23. 4. 2013, která byla stanovena na základě žádosti MO Plzeň 3 ze dne 18. 3. 2013 o vydání kolaudačního souhlasu, a také dne 21. 4. 2013 při kontrolní prohlídce stavby oprávněnou osobou Ing. S. Ch. z odboru stavebního Magistrátu města Plzně, viz zápis do spisu včetně fotodokumentace, kde je viditelný nesoulad stavby se stavebním povolením.“

[65] Ačkoli byl stejným způsobem skutek vymezen již v předchozím rozhodnutí prvostupňového orgánu ze dne 25. 4. 2014, které bylo posléze zrušeno žalovaným, stěžovatel v průběhu řízení nenamítal, že by vymezení rozsahu a obsahu provedených změn oproti schválené projektové dokumentaci neodpovídalo v jakémkoli parametru skutečnosti. Svou obranu zaměřil na tvrzení o nutnosti a účelnosti změn, tvrdil a prokazoval vědomost stavebního úřadu o jejich provedení, a dále zdůrazňoval funkčnost stavby a její prověřenou schopnost zabránit povodni. Ve vyjádření k podkladům rozhodnutí ze dne 18. 9. 2015 stěžovatel neobjasnil, jaké konkrétní skutečnosti by měly být navrženými důkazními prostředky prokázány. Prvostupňovému orgánu tudíž s ohledem na dosavadní procesní obranu stěžovatele nelze vytýkat, pokud dovedl, že označenými důkazními prostředky má být zřetelně prokázáno skutečné provedení stavby, což však nevyvrací pojmenované rozpory se schválenou projektovou dokumentací.

[66] V odvolání však již stěžovatel své pochybení napravil a uvedl, že navrženými důkazy hodlal vyvrátit tvrzení správního orgánu, že šířka stavby neodpovídá původnímu stavebnímu povolení, a dále prokázat vhodnost a správné hutnění použité zeminy.

[67] Nejvyšší správní soud uvádí, že z citovaného popisu skutku vyplývá, že stěžovateli bylo vytknuto „*nedodržení typu a kvality předepsaného materiálu použitého k opevnění břehů*“. Stěžovatel tedy ani v odvolání netvrdil, že by typ a kvalita materiálu použitého k opevnění břehů odpovídaly schválené projektové dokumentaci, nýbrž hodlal navrženými protokoly prokázat vhodnost použité zeminy a její správné hutnění. Prokázání těchto skutečností však není způsobilé vyvrátit vytýkaný nedostatek, tj. nedodržení typu a kvality předepsaného materiálu. Samotná skutečnost, že použitá zemina je vhodná a správně hutněná, nevyvrací důvodnost výtky, že se nejedná o materiál předepsaného typu a kvality.

[68] Pokud stěžovatel dále uvedl, že geodetickým zaměřením skutečného provedení hodlal vyvrátit tvrzení správního orgánu, že šířka stavby neodpovídá původnímu stavebnímu povolení, pak takové obecné tvrzení není součástí citovaného vymezení skutku. Prvostupňový orgán použil termín „šířka“ toliko při porovnání *šířky v koruně sypané hráze*, která měla činit dle schválené projektové dokumentace 2 m, zatímco reálně byla provedena sypaná hráz s šířkou koruny 1 m (srov. citaci v odst. [64]). Výtka vůči nedodržení šířky stavby jako takové součástí popisu skutku není. Provedená stavba se od schválené projektové dokumentace dle popisu skutku odchýlila především stavebně technickým provedením a použitým materiálem, nikoli primárně šířkou.

IV. Závěr a náklady řízení

[69] Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[70] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný a žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 9. ledna 2020

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu