

Jan Strakoš

Poznámky k „trvajícímu“ přestupku z pohledu stavebního zákona

I. Úvod

V průběhu loňského roku jsem měl tu čest podílet se na komentáři ke stavebnímu zákonu.¹⁾ Coby právníkovi zabývajícímu se problematikou veřejnoprávních deliktů správní povahy mi byla svěřena výhradně ta pasáž zákona, která pojednává o přestupcích. Právě v této pasáži jsem však narazil na několik skutkových podstat přestupků majících podobu trvajícího deliktu, které, jak jsem dále zjistil, v praxi činí problémy. Toto zjištění samo o sobě ale ještě nestálo u zrodu myšlenky sepsat tento příspěvek. Důvodem bylo především mé další zjištění, že v praxi jsou velké potíže spojeny již s pochopením samé podstaty trvajícího přestupku jako takového. Dalším klíčovým momentem byl okamžik, kdy jsem se seznámil se závěrem Krajského soudu v Praze přijatém v jeho rozsudku ze dne 22. 4. 2020, č. j. 45 A 124/2017-30, ohledně toho, kdy podle tohoto soudu dochází k naplnění skutkové podstaty přestupku postihující jednání stavebníka, jež spočívá v tom, že stavebník *v rozporu s § 108 provede stavbu bez stavebního povolení nebo společného povolení nebo veřejnoprávní smlouvy anebo oznámeného certifikátu autorizovaného inspektora v chráněném území nebo v ochranném pásmu anebo na nezastavitelném pozemku nebo v nezastavěném území*. Tento příspěvek jsem se proto rozhodl v části koncipovat jako obecnou analýzu recentní judikatury, jak je k trvajícímu přestupku obvykle přistupováno (i pro případnou další diskuzi na toto téma) a zároveň jako jistou názorovou „oponenturu“ ke konkrétnímu závěru shora uvedeného soudu, respektive jako polemiku s tímto závěrem.

II. Trvající přestupek a jeho rozpoznání

S trvajícími přestupky se samozřejmě setkáme i na jiných úsecích veřejné správy; například na úseku ochrany zvířat zmiňme týrání zvířat, na úseku památkové péče jde třeba o neudržování kulturní památky v dobrém stavu. Mám však za to, že právě na úseku stavebních předpisů hrají tyto přestupky poměrně významnou roli. Velká část přestupků ve stavebním zákoně totiž charakter trvajícího přestupku právě má. Co to ale vlastně znamená?

¹⁾ Mám zde na mysli stále platný a účinný zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, nikoliv „nový“ stavební zákon (viz sněmovní tisk 1008), který vláda předložila poslanecké sněmovně dne 10. 9. 2020, a který v době sepsání tohoto příspěvku (tj. léto/podzim 2020), byl předmětem probíhajícího legislativního procesu.

Jen pro připomenutí je vhodné říci, že „trvající přestupek“ je definován v § 8 přestupkového zákona²⁾ jako přestupek, jehož *znakem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu nebo jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán*. Vzhledem k tomu, že se zde postihuje právě ono udržování protiprávního stavu, zpravidla není možné tento druh deliktu zaměňovat s tím druhem přestupku, jehož znakem je jednání pachatele spočívající pouze ve vyvolání protiprávního stavu, znakem skutkové podstaty však již není udržování vyvolaného protiprávního stavu. Tak např. pachatel v rozporu s § 134 odst. 4 stavebního zákona neuposlechne výzvu nebo rozhodnutí stavebního úřadu k zastavení prací na stavbě. S podobnými výzvami orgánů veřejné moci, kterými se ukládá, aby jejich adresát něco vykonal, něčeho se zdržel nebo něco strpěl – buď ihned anebo v určité lhůtě – se přitom můžeme setkat v řadě jiných právních předpisů.³⁾

To, co činí z trvajícího přestupku pomyslný „problém číslo jedna“ (míněno v praxi), je však skutečnost, že i přes déletrvající protiprávní jednání se toto jednání má posuzovat jako jeden skutek, nikoliv jako množina skutků. Uchopení tohoto „jednoho“ skutku však nebývá pro správní orgány v praxi snadnou a vždy samozřejmou záležitostí. Jakkoliv samozřejmě záleží na okolnostech konkrétního případu, jako problematické se jeví zejména určení časového vymezení skutku, je-li při kontrole zjištěno porušení zákona, s jistotou však nelze určit přesný okamžik, kdy k rušení či ohrožování zájmu chráněného zákonem vlastně poprvé došlo. Někdy však správnímu orgánu činí problém i určení momentu, kdy a jestli vůbec došlo k „dokončení“ protiprávního jednání a zda tedy již došlo k odstranění protiprávního stavu (častý problém hledání začátku běhu promlčecí doby u takového přestupku). Složitosti tohoto deliktu pak nahrává též prostý fakt, že někdy se dá jen stěží rozpoznat.

Určení (správního) deliktu jako trvajícího se odvíjí od zvoleného způsobu interpretace platné právní normy. Jakkoli se domnívám, že by měl „vítězit“ výklad teleologický, z recentní judikatury víceméně vyplývá, že soudy i doktrína se mnohdy přiklání ve věci určování trvajících deliktů k výkladu gramatickému, tedy k tomu výkladu, jak je předmětná skutková podstata vlastně slovně v zákoně vyjádřena. Příznačným rysem skutkových podstat, který umožňuje trvající přestupky rozpoznat (při zohlednění gramatického výkladu), tak může být i v případě stavebního zákona zejména nedokonavý vid „slovesa „užívat“ v podobě „užívá“, který přímo naznačuje, že je vyžadováno trvání užívání po blíže neurčenou dobu. Například podle § 178

²⁾ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v platném znění.

³⁾ Např. podle § 10 odst. 1 zákona č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, v platném znění, *kdo zprostředkuje prostřednictvím prostředku komunikace na dálku kontakt poskytovatele služeb cestovního ruchu se zákazníkem za účelem uzavření smlouvy o službě cestovního ruchu podle § 1a (tétoho zákona), je povinen sdělit obecnímu živnostenskému úřadu do 30 dnů od doručení jeho výzvy počet uzavřených smluv o službě cestovního ruchu za období uvedené ve výzvě atd.*

odst. 1 písm. h) stavebního zákona se *fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že užívá stavbu nebo terénní úpravy uvedené v § 104 odst. 1 písm. e) až i) provedené bez souhlasu nebo povolení stavebního úřadu, nebo takové užívání umožní jiné osobě.*⁴⁾ Nutno ovšem poznamenat, že ne každá skutková podstata slovesem ve tvaru „užívá“ disponuje a přesto charakter trvajících deliktů může mít. Gramatická interpretace normy proto nemusí být a někdy zpravidla ani nebývá směrodatná pro rozpoznání trvajících přestupků. Spočívá-li navíc udržování protiprávního stavu ve vyvíjení další činnosti, v takovém případě může jít o trvajících delikty činnostní povahy. Pro takové delikty je pak příznačné nejen, že je protiprávní stav vyvolán určitou činností (např. neoprávněným podnikáním), ale že je v této činnosti i nedovoleně dále pokračováno (otázkou však může být zda nahodile či soustavně). Na úseku stavebního zákona tak můžeme povahou trvajících deliktů činnostní spatřovat např. u přestupku v § 180 odst. 1, jehož objektivní stránka spočívá v jednání, jehož se pachatel (fyzická osoba nepodnikající) dopustí tím, že *v rozporu s § 158 provádí vybrané činnosti ve výstavbě bez oprávnění podle zvláštního předpisu.* Podmínkou naplnění tohoto deliktu tedy je, že vybrané činnosti musí pachatel provádět. Zde užitě slovo „provádí“ pak podle mého názoru naznačuje trvalost deliktu, nikoliv jeho hromadnost.

III. Jeden skutek

Jak již bylo uvedeno, základním pravidlem i problémem zároveň je, že trvajících delikt se vždy posuzuje jako jeden skutek, resp. jeden přestupek.⁵⁾ To však může s ohledem na skutečnost, pokud protiprávní stav trvá již delší dobu, představovat komplikaci s vymezením skutku při jeho formulaci v oznámení o zahájení řízení, popř. dále ve výroku rozhodnutí o přestupku. Časové vymezení skutku je přitom jedním z nejdůležitějších identifikátorů skutku garantujícím jistotu, že nemůže dojít k záměně s jiným skutkem; zvláště pak u deliktů, kdy je časové vymezení právně významné z hlediska naplnění jednotlivých znaků skutkové podstaty deliktu. Přirozeně proto i z hlediska náležitosti výrokové části rozhodnutí o přestupku je časové vymezení skutku naprosto stěžejní [viz § 93 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona]. Správní orgán tak konsekventně musí časové rozmezí trvání protiprávního stavu co možná nejlépe konkretizovat. Při formulaci výrokové části rozhodnutí o přestupku je totiž zásadně nepřípustné, aby náležitosti skutku, zahrnující i jeho časové vymezení, byly uvedeny pouze v odůvodnění rozhodnutí. V opačném případě by se správní orgán dopustil i podstatného porušení ustanovení o řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění.⁶⁾ Pouze z řádně formulovaného výroku lze totiž zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaká sankce byla uložena.

⁴⁾ Srov. s rozsudkem NSS ze dne 15. 6. 2011, č. j. 9 As 101/2010-101 (užívání stavby bez kolaudačního souhlasu nebo bez kolaudačního rozhodnutí jako trvajících delikt).

⁵⁾ Viz rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002-44.

⁶⁾ Dle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73.

Pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté. Ostatně, jak dále správně dodává Nejvyšší správní soud, jen výrok rozhodnutí (a nikoli odůvodnění) může být vynucen správní exekucí.⁷⁾

Pokud by se stalo, že správní orgán nejprve posoudí trvajících delikt jako vícero samostatných skutků, podle soudů tato okolnost nebrání následnému překvalifikování deliktu na trvajících (za podmínky zachování totožnosti skutku) a vedení správního řízení pouze o jednom (trvajícím) skutku.⁸⁾

Trvajících přestupek není možné zaměňovat za pokračování v přestupku (srov. § 7 přestupkového zákona)⁹⁾, neboť pokračování, které se sice stejně jako u trvání posuzuje jako jeden skutek, resp. jeden přestupek, po subjektivní stránce vyžaduje, aby jednotlivé útoky pachatele, z nichž každý naplňuje stejnou skutkovou podstatu přestupku, byly spojeny jedním a týmž záměrem v tom smyslu, že pachatel již od počátku zamýšlí aspoň v nejhrubších rysech i další útoky a že po objektivní stránce se tyto jednotlivé útoky, mezi kterými musí být blízká časová souvislost, jeví jako postupné realizování tohoto jediného záměru.¹⁰⁾ Jednotný záměr obviněného je tedy možno vyvodit jen ze stejnorodého způsobu jeho jednání. Podle judikatury je tak pokračování v zásadě vyloučeno u nedbalostních přestupků.¹¹⁾ Vzhledem k objektivní povaze odpovědnosti pachatelů právnických a podnikajících fyzických osob, potažmo v některých případech i fyzických osob, přitom dokonce může být problematické hovořit o pokračování, s ohledem na absenci zkoumání, resp. prokazování subjektivní stránky přestupku u těchto typů pachatelů. U pokračování totiž musí být přítomen alespoň nepřímý úmysl.¹²⁾ To ovšem ještě neznamená, že i u přestupků s objektivní odpovědností pachatelů, se nemůže správní orgán zaviněním zabývat, např. v případě konkrétní výměry pokuty.¹³⁾

IV. Vymezení promlčecí doby

Promlčecí doba přestupku je vyjádřením reálie, že nic netrvá věčně, a to ani právo státu trestat přenesené stavebním zákonem na stavební úřady. Promlčecí doba není lhůtou procesní ani pořádkovou. Jedná se o hmotněprávní institut, a proto se o ní nepoučuje; správní orgán i soud však musí k jejímu uplynutí i bez návrhu přihlídnout. Promlčecí doba je totiž propadná. Jejím marným uplynutím jednou provždy zaniká právo státu na potrestání

⁷⁾ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73.

⁸⁾ Srov. rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2019, č. j. 1 As 26/2019-26.

⁹⁾ *Pokračováním v přestupku se rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují skutkovou podstatu stejného přestupku, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení, blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku.*

¹⁰⁾ Dle rozsudku NSS ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 49/2012-33.

¹¹⁾ Srov. s rozsudkem NSS ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 49/2012-33, či rozsudkem NSS ze dne 1. 3. 2012, č. j. 8 As 66/2011-74.

¹²⁾ Srov. s rozsudkem NSS ze dne 14. 6. 2019, č. j. 6 As 379/2018-40.

¹³⁾ Viz rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2019, č. j. 10 As 241/2019-36.

pachatele. Pokud by správní orgán vedl řízení i poté, co již promlčecí doba uplynula, jednalo by se o nesprávný úřední postup. Nejde samozřejmě o jediný způsob zániku odpovědnosti, přesto se v praxi jedná o jeden z nejčastějších případů.

Pro přestupky ve stavebním zákoně je promlčecí doba stanovena v § 30 písm. b) přestupkového zákona, jelikož stavební zákon neobsahuje vlastní úpravu promlčecí doby.¹⁴⁾ Podle uvedeného ustanovení činí promlčecí doba tři roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč. Vzhledem k tomu, že u žádného z přestupků stavební zákon nestanoví sazbu horní hranice pokuty nižší než 100 000 Kč, jednorokní promlčecí doba nepřipadá u přestupků dle stavebního zákona v úvahu.

Promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku; dnem spáchání přestupku se rozumí den, kdy došlo k ukončení jednání, kterým byl přestupek spáchán. Je-li znakem přestupku účinek, promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy takový účinek nastal (§ 31 odst. 1 přestupkového zákona). Konkrétně v případě trvajících přestupků počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu [§ 31 odst. 2 písm. c) přestupkového zákona¹⁵⁾]. Dopustil-li se pachatel více přestupků, běží pro každý z nich promlčecí doba zvlášť (§ 31 odst. 3 přestupkového zákona).

Ačkoli se trvajících přestupek posuzuje vždy jako jedno jediné jednání a jeden skutek až do ukončení deliktního jednání odstraněním protiprávního stavu (např. do okamžiku nabytí právní moci kolaudačního rozhodnutí), je třeba odlišit situaci, kdy je již v průběhu trvání deliktu (tj. dříve než je protiprávní stav ukončen) uložen správní trest. V takovém případě je, a to pouze z hlediska ukládání správního trestu, nutno trvajících přestupek považovat za ukončený, neboť se předpokládá, že právě uložení správního trestu pachatele donutí k ukončení protiprávního stavu. Pokud je však po uložení správního trestu protiprávní stav i nadále udržován a trvajících přestupek trvá dále, nejedná se z hlediska totožnosti skutku o skutek shodný, nýbrž o skutek nový, za který lze uložit další správní trest. Podle Nejvyššího správního soudu zde sice existuje totožný pachatel i protiprávní stav, odlišnost je však dána časovým obdobím, po které přestupek trvá a za které je správní trest ukládán.¹⁶⁾

Otázkou však je, ke kterému momentu se v takovém případě považuje trvajících delikt za ukončený? K tomu se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku

¹⁴⁾ Vlastní úpravu promlčecí doby obsahuje např. zákon č. 229/1992 Sb., o komoditních burzách, v platném znění (viz § 36b odst. 2 - *Promlčecí doba činí 5 let. Byla-li promlčecí doba přerušena, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 8 let od jeho spáchání*).

¹⁵⁾ K tomu obdobně např. rozsudek NSS ze dne 2. 12. 2015, č. j. 6 As 61/2015-37: „*pro počátek běhu lhůty u trvajících správních deliktů je rozhodující až doba odstranění protiprávního stavu*“.

¹⁶⁾ Viz např. rozsudek NSS ze dne 15. 6. 2011, č. j. 9 As 101/2010-101, obdobně viz rozsudek NSS ze dne 1. 3. 2006, č. j. 2 As 21/2005-72; rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2007, č. j. 9 As 40/2007-61, či rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2016, č. j. 2 As 257/2015-37.

ze dne 15. 6. 2011, č. j. 9 As 101/2010-101, v němž s využitím principů trestního práva dospěl k závěru, že v takovém případě je mezníkem, který ukončuje jeden takovýto přestupek od dalšího, sdělení obvinění. Pravidlo ohledně běhu promlčecí doby je v případě trvajících deliktů již projednávaného správním orgánem z moci úřední, u něhož protiprávní stav dnem zahájení řízení o něm dosud ukončen nebyl, a tedy fakticky trvá nadále, proto takové, že promlčecí doba běží od okamžiku, kdy bylo osobě podezřelé oznámeno zahájení řízení o tomto přestupku.

V. K vybranému problému - „stavěná“ versus „postavená“ stavba

Stavební zákon definuje přestupky v § 178 až 181.

Ustanovení § 178 odst. 1 stavebního zákona definuje přestupky, kterých se pachatel dopustí buď tím, že nesplní určitou povinnost, která je mu uložena stavebním zákonem [viz § 178 odst. 1 písm. b) a c)], nebo při výkonu státního dozoru na základě zákona ve lhůtě stanovené ve výzvě nebo rozhodnutí stavebního úřadu [viz § 178 odst. 1 písm. o)], anebo tím, že provede určitou protiprávní činnost, která je blíže specifikovaná pod písmeny a), d), e), f), g), h), i), j), k), l), m) a n). Z hlediska objektivní stránky jsou přestupky v tomto ustanovení poruchovými i ohrožovacími delikty, přičemž některé z nich lze spáchat pouze opomenutím [§ 178 odst. 1 písm. b), c) a o)]. Přestupky pod písmeny e) až j) jsou rovněž příkladem trvajících přestupků ve smyslu § 8 přestupkového zákona. Právě v ustanovení § 178 odst. 1 písm. e) až j) jsou totiž obsaženy přestupky, které v různé podobě postihují neoprávněné užívání stavby, její části nebo změny dokončené stavby.

Ustanovením § 178 odst. 2 jsou dále stanoveny přestupky, kterých se může dopustit pouze konkrétní subjekt, tj. pachatel v postavení stavebníka. Stavebníka definuje § 2 odst. 2 písm. c) jako osobu, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení nebo ohlašuje provedení stavby, terénní úpravy nebo zařízení, jakož i jejího právního nástupce, a dále osobu, 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. Co se týče objektivní stránky, přestupky v tomto ustanovení jsou poruchovými delikty, popř. k jejich spáchání již postačuje, aby nastal ohrožovací následek [viz například přestupek podle § 178 odst. 2 písm. g), pro jehož vznik není podstatné, jestli jednáním pachatele skutečně došlo k zásahu do práv či právem chráněných zájmů, neboť postačí, dojde-li alespoň k jejich ohrožení].¹⁷⁾ Některé přestupky v § 178 odst. 2 lze spáchat opomenutím [kupříkladu uveďme přestupek podle § 178 odst. 2 písm. k), jehož se stavebník dopustí tím, že poruší některou z povinností podle § 152 odst. 1, 3 nebo 4 zákona, tedy například v rozporu s odst. 3 písm. a) citovaného ustanovení neprodleně neoznámí stavebnímu úřadu předem termín zahájení stavby, název a sídlo stavebního podnikatele, který bude stavbu provádět], některé přestupky jsou rovněž trvajících delikty,

¹⁷⁾ Dle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2020, č. j. 46 A 131/2017-42.

což je ale dáno již historicky. K tomu lze uvést, že v minulosti, respektive do 31. 12. 2012, tedy do doby, než nabyl účinnosti zákon č. 350/2012 Sb. (komplexní novela stavebního zákona účinná od 1. 1. 2013), byla trvalost těchto některých deliktů vyjádřena v jejich jednotlivých skutkových podstatách poměrně jasně nedokonavým slovesným videm „provádí“ stavbu, oproti dnešnímu věc poněkud komplikujícímu dokonavému slovesnému vidu „provede“ stavbu.

Například dnešní skutková podstata přestupku v § 178 odst. 2 písm. f), postihující jednání stavebníka, které spočívá v tom, že stavebník *v rozporu s § 108 provede stavbu bez stavebního povolení nebo společného povolení nebo veřejnoprávní smlouvy anebo oznámeného certifikátu autorizovaného inspektora v chráněném území nebo v ochranném pásmu anebo na nezastavitelném pozemku nebo v nezastavěném území*, zněla do 31. 12. 2012 trochu jinak, a to tak, že: *Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že provádí bez stavebního povolení (§ 115), veřejnoprávní smlouvy (§ 116) nebo certifikátu autorizovaného inspektora (§ 117) anebo bez ohlášení stavbu nebo její změnu v chráněném území nebo v ochranném pásmu anebo na nezastavitelném pozemku nebo v nezastavěném území* [viz někdejší § 178 odst. 1 písm. n), přičemž Nejvyšší správní soud o povaze tohoto deliktu jako trvajících deliktů neměl pochyb¹⁸⁾].

I v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2006, č. j. 2 As 61/2005-56, byť ve vztahu ještě ke starému stavebnímu zákonu, tj. k zákonu č. 50/1976 Sb. [zde k někdejšímu deliktu podle § 105 odst. 3 písm. a), podle něhož se přestupku mohl dopustit a pokutou od 25 000 Kč do 50 000 Kč mohl být potrestán ten, kdo jako stavebník provádí novou stavbu bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním], Nejvyšší správní soud uvedl, že se jedná o trvalý přestupek, který „*trvá až do ukončení protiprávního jednání, kterým je provádění stavby jako celku, nikoliv pouze té konkrétní dílčí stavební činnosti, která je v rozporu se stavebním povolením*“.

Aktuálně platná a účinná právní úprava, která u předmětných skutkových podstat používá dokonavého slovesného vidu „provede“, však takovéto pochybnosti, jak je ostatně vidět na následujícím rozsudku Krajského soudu v Praze, vzbuzuje.

V rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2020, č. j. 45 A 124/2017-30, bylo řešeno porušení § 180 odst. 2 písm. f) stavebního zákona, ve znění účinném do 30. 6. 2017, spočívající v tom, že stavebník provedl novou stavbu haly umístěnou na pozemcích p. č. X, X, X a X v katastrálním území a obci K. H. V daném případě stavební úřad konstatoval, že protiprávní jednání obviněného

¹⁸⁾ K tomu viz rozsudek NSS ze dne 5. 1. 2011, č. j. 3 As 18/2010-55; obdobně pak v rozsudku ze dne 4. 3. 2016, č. j. 2 As 257/2015-37, Nejvyšší správní soud ve vztahu k § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, podle něhož se správního deliktu dopustí právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba tím, že „provádí“ novou stavbu bez příslušného rozhodnutí, opatření nebo jiného úkonu nahrazujícího rozhodnutí, uvedl, že se jednalo o delikt trvalý.

mělo spočívat v zahájení a provádění stavby, stavebník (následně žalobce) však tvrdil, že § 180 odst. 2 písm. f) stavebního zákona nemohl být jeho jednáním naplněn, neboť předpokládá, že stavebník provede, tj. dokončí stavbu, což se však v souzené věci nestalo. V této souvislosti pak žalobce odkázal i na rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2016, č. j. 2 As 257/2015-37, jenž se týkal správního deliktu dle § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona, ve znění zákona č. 227/2009 Sb. V té době obsahovalo citované zákonné ustanovení sloveso „provádí“ a současně obsahoval tehdy platný stavební zákon stejnou definici stavby, jaká je užitá v aktuálním znění stavebního zákona. Podle odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu bylo nežádoucí jednání trvající, čemuž nasvědčovalo užití slovesa „provádí“ (vid nedokonavý). Zákonem chráněný zájem byl v případě uvedeného deliktu porušován nikoliv až dokončením stavby, nýbrž již samotnými pokračujícími stavebními pracemi. Ze závěrů citovaného rozsudku však žalobce v daném případě dovozoval, že se jako stavebník nedopustil správního deliktu dle § 180 odst. 2 písm. f) stavebního zákona, neboť (ještě) neprovedl stavbu. Žalobce stavbu zahájil, ale na výzvu stavebního úřadu ji ihned zastavil, a tedy nedokončil.

K uvedenému problému podal Krajský soud v Praze následující výklad, který přinejmenším stojí za pozornost: **„S účinností od 1. 1. 2013 nahradil změnový zákon č. 350/2012 Sb. ustanovení § 178 až § 180 stavebního zákona, upravující přestupky a správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob, novým zněním, přičemž se od tohoto data dopustí přestupku či správního deliktu ten, kdo „provede“ stavbu nebo její změnu v rozporu s rozhodnutím, opatřením či jiným úkonem nahrazujícím rozhodnutí. Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb. ke změnám ustanovení § 178 až § 180 pouze uvádí, že k zajištění stavební kázně byly doplněny další skutkové podstaty přestupků a správních deliktů. Stávající skutkové podstaty byly dle důvodové zprávy zachovány včetně výše pokuty a v některých případech došlo ke zpřesnění formulace skutkové podstaty. Ustanovení § 180 odst. 2 písm. f) stavebního zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2013 do 30. 6. 2017, tj. rozhodné znění pro toto soudní řízení, konkrétně stanovilo, že se právnická nebo podnikající fyzická osoba jako stavebník dopustí správního deliktu tím, že „v rozporu s § 108 provede stavbu nebo její změnu bez stavebního povolení nebo veřejnoprávní smlouvy anebo oznámeného certifikátu autorizovaného inspektora v chráněném území nebo v ochranném pásmu anebo na nezastavitelném pozemku nebo v nezastavěném území“. Soud považuje tuto změnu ve vymezení skutkové podstaty správního deliktu, k níž došlo zákonem č. 350/2012 Sb., na rozdíl od správních orgánů za podstatnou. Zatímco podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2012 došlo k naplnění skutkové podstaty již v okamžiku, kdy pachatel započal s nepovolenou stavební činností, a jeho protiprávní jednání trvalo do doby, než v protiprávní stavební činnosti ustal, dle právní úpravy účinné od 1. 1. 2013 je tomu naopak. Užití dokonavého vidu „provedení stavby“ namísto nedokonavého vidu „provádění stavby“ vypovídá o tom, že k naplnění skutkové podstaty nadále nemá docházet ranými fázemi stavební činnosti. K této problematice se velmi přilehavě vyslovila doc. JUDr. Helena Prášková, CSc., která uvedla, že „[d]íky ‚provádění stavby‘ byla volena proto, aby bylo možno postihnout protiprávní jednání od samého počátku**

neoprávněné nebo nepovolené stavební činnosti, dokonavý vid „provedení“ stavby by postihl pouze v zásadě dokončenou, vybudovanou stavbu“ (viz PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 212). Jedním z obligatorních znaků skutkové podstaty správního deliktu tak je následek v podobě zhotovení stavby. Dokud následek nenastal, nemohla být naplněna skutková podstata správního deliktu. O tom, že si je zákonodárce vědom obsahového rozdílu mezi prováděním a provedením stavby a že mezi nimi rozlišuje, svědčí též § 129 stavebního zákona (a to nejen ve znění účinném v době rozhodné pro toto soudní řízení, ale i v aktuálním znění či znění účinném v období od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2012). Toto ustanovení umožňovalo a umožňuje, aby stavební úřad nařídil vlastníku stavby „prováděné nebo provedené“ bez příslušného povolení odstranění stavby a aby též nepovolenou stavbu dodatečně povolil za předpokladu, že není „prováděna či provedena“ na pozemku, kde to zvláštní předpis zakazuje nebo omezuje. Že zákonodárce mezi oběma pojmy rozlišuje, je patrné i z jiných ustanovení stavebního zákona, příkladmo lze poukázat na § 109 (účastníci stavebního řízení), § 118 (změna stavby před jejím dokončením), § 123 (předčasné užívání stavby), § 133 (zjišťování stavebního úřadu) či § 160 (provádění staveb). Pokud tedy zákonodárce s účinností od 1. 1. 2013 zpřesnil skutkové podstaty přestupků a správních deliktů týkající se nepovolených staveb tak, že k jejich naplnění dojde provedením stavby či její změny, pak je třeba vycházet z toho, že ke spáchání správního deliktu nadále nedochází zahájením stavební činnosti a následnými pokračujícími stavebními pracemi, ale až završením stavební činnosti. Provedením je přitom třeba rozumět dokončení stavby či její změny do takové podoby, že je možné ji bezpečně užívat ke sledovanému účelu. Nemusí to tedy nutně znamenat, že již žádná stavební činnost neprobíhá a že stavba zcela odpovídá projektové dokumentaci (ta ostatně nemusí být vůbec zpracována). Zda byla stavba provedena, je nutno posuzovat s ohledem na to, zda je v obecném slova smyslu užitelná (funkční). Jiný výklad by totiž umožňoval, aby se stavebník vyhýbal deliktní odpovědnosti tím, že by stavbu úmyslně nezrealizoval do výsledné podoby předvídané projektovou dokumentací, nebo aby při neexistenci projektové dokumentace tvrdil, že stavba ještě neodpovídá jeho představě, což by bylo nežádoucí a ani by to neodpovídalo smyslu zákona.“

Týž soud (tj. Krajský soud v Praze) v rozsudku ze dne 10. 6. 2020, č. j. 46 A 131/2017-42, však dále dospívá k závěru, že stěžejním kritériem pro naplnění znaků skutkové podstaty uvedené v ustanovení § 178 odst. 2 písm. g) stavebního zákona (Fyzická osoba se jako stavebník dopustí přestupku 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“; **v konkrétním případě bylo posuzováno provádění stavby** „Komunikace v lokalitě RD v X“ na pozemcích parc. č. X a X v k. ú. Ch. v rozporu se stavebním povolením, neboť obviněný nepoužil materiál pro podkladní vrstvu komunikace dle ověřené projektové dokumentace) **je to, že je stavba prováděna, resp. stavěna** (tedy nikoliv provedena, tj. postavena) **jinak, než jak stanoví stavební povolení**. Smyslem tohoto ustanovení je tedy postihnout jednání, jimiž se stavba uvádí do stavu neodpovídajícího podmínkám, za nichž byla povolena.

K tomu je dále nutno uvést, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 1. 2020, č. j. 8 As 219/2017-66, dospěl k tomuto závěru: „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 odpovědnosti za provedení stavby v rozporu se stavebním povolením nezabavuje. [...] 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** [„právnícká 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“ – pozn. aut.] 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.“

Souhrnně řečeno, výraz „provede“ u skutkových podstat přestupků na úseku stavebního zákona může vyvolávat dojem, že pokrývá jen protiprávní jednání v podobě dokončení stavby bez povolení, což samo o sobě zakládá existenci vyvolaného protiprávního stavu. Pokud bychom však na tento problém nazírali pouze touto optikou, muselo by platit, že taková skutková podstata již pod sebou nemůže zahrnovat též protiprávní jednání uskutečňované před dokončením stavby, zahrnující i samotné zahájení stavební činnosti, tedy proces provádění (stavění) stavby, který ale zpravidla zároveň k dokončení, tj. provedení (postavení) stavby nutně směřuje, a že bychom takové jednání, tj. provádění stavby bez povolení mohli postihovat jen jako porušení § 134 odst. 4, tedy až jako porušení sekundární povinnosti uposlechnout výzvu stavebního úřadu, která však může, ale také nemusí být realizována (nehledě na to, že porušení povinnosti respektovat výzvu dle § 134 odst. 4 sleduje poněkud jiný zájem chráněný zákonem). Výraz „provede“ tedy podle mého názoru nelze vykládat tak, že stavebník již stavbu provedl, resp. dokončil a až tímto okamžikem spáchal přestupek, neboť pak by se v zásadě úkony bez povolení, které již stavebník provedl, ale kterými by k dokončení stavby nedošlo, ani nemusely *ad absurdum* jevit

jako protiprávní. Tomu však zjevně neodpovídá smysl ani účel ochrany veřejného zájmu založit odpovědnost již za porušení primární povinnosti stavět jen s příslušným povolením a fakt, že přestupek tohoto typu je povahově ohrožujícím, nikoliv bezesbytku vždy poruchovým deliktem. Respektive v opačném případě by pak mohlo být také při zohlednění slova „provede“ argumentováno, že může jít pouze o jednorázovou záležitost s možností dalšího pokračování v protiprávním jednání; takové pojetí by se však již vzdalovalo povaze trvajících deliktů, jehož protiprávní jednání vždy musí spočívat nejen ve vyvolání, ale též v udržování protiprávního stavu, které se zde rovněž trestněprávní normou postihuje. Pokud by navíc zákonodárce chtěl učinit takto radikální změnu, tedy od 1. 1. 2013 postihovat na jedné straně nepovolené, ale zároveň pouze (provedené) dokončené, nikoliv prováděné (nedokončené) stavby, zřejmě by se o tom zmínil nejen v důvodové zprávě k předmětné novele, ale i samotnou skutkovou podstatu by snad jinak, vhodněji naformuloval. Předmětná skutková podstata, jak již bylo podepřeno i historickými souvislostmi, byla však „odjakživa“ koncipována jako trvalý delikt, jímž zákonodárce postihuje i proces provádění stavby, sestávající se z mnoha dílčích úkonů, nikoliv pouze provedení, tj. dokončení stavby. Výraz „provede“, který aktuálně platná právní úprava používá, proto podle mého názoru zahrnuje jak *ratio* vyvolání protiprávního stavu v podobě započetí provádění stavby bez stavebního povolení (s tím, že je samozřejmě rozdíl, pokud se „jednou“ kopne do země anebo se již vybudují rozlehlé základy pro stavbu – zde vstupuje do popředí zájmu otázka materiálního znaku a vůbec naplnění přestupku), tak udržování protiprávního stavu v podobě jejího provedení, respektive dokončení. Přitom dále je nutno evidovat, že ani dokončením stavby není protiprávní stav ukončen, neboť okolnost, že stavebník něco někde postavil bez stavebního povolení a ono to tam „vesele“ stojí dále, rozhodně nevede ke zhojení protiprávního stavu, i když už stavbu neprovádí, protože ji dokončil. Obdobně jako u záboru veřejného prostranství protiprávní stav trvá vždy až do doby, než je zábor odstraněn anebo případně zlegalizován. Ze všech těchto důvodů proto s takto jednoznačným závěrem v rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2020, č. j. 45 A 124/2017-30, nemohu souhlasit.

VI. Závěr

V tomto příspěvku jsem se pokusil shrnout klíčovou judikaturu vztahující se k povaze trvajících deliktů a tím zároveň vymezit základní vodítka, jimiž by se měl řídit i správní orgán na úseku stavebního zákona. Dále jsem si vybral konkrétní rozsudek správního soudu, na kterém lze ilustrovat, jak může být vymezení povahy deliktu na úseku stavebního zákona pro správní orgán složitou záležitostí, bude-li váhat mezi tím, zda se má přiklonit ke gramatickému nebo teleologickému výkladu normy.

Shrnutí:

V příspěvku se autor věnuje problému „trvajícího“ přestupku z hlediska jeho výskytu ve stavebním právu. V první části příspěvku autor podává obecnější výklad k problému, tj. jak by se trvající přestupky měly interpretovat, aby se postupně zaměřil „konkrétněji“ na oblast některých trvajících přestupků na úseku stavebního zákona. Za problém při projednávání těchto deliktů označuje komplikace při časovém vymezení skutku a otázku určování začátku běhu promlčecí doby. V další části práce autor polemizuje nad konkrétním závěrem ohledně naplnění skutkové podstaty přestupku neoprávněné stavby, který v roce 2020 přijal Krajský soud v Praze. S tímto závěrem se autor neztotožňuje a podává k tomu svůj oponentní právní názor.

So-called ongoing offence in terms of building law - summary:

In this paper, the author addresses the problem of a „ongoing“ offence in terms of its occurrence in building law. In the first part of the contribution, the author gives a more general interpretation of the problem, i.e. how ongoing offences should be interpreted in order to gradually focus „more specifically“ on the area of some ongoing offences in the area of the Building Code. He identifies it as a problem in dealing with these offences complications in the temporal delineation of the facts and the question of determining the start of the limitation period. In another part of the paper, the author disputes the specific conclusion on the fulfilment of the facts of the unauthorized construction offence, which was adopted by the Regional Court of Prague in 2020. The author does not share this conclusion and gives his opposing legal opinion on it.