

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
PRÁVNICKÁ FAKULTA

Diplomová práce

Odpovědnost za přestupky v oblasti stavebního práva

Bc. Linda Jeřábková

Plzeň 2023

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2022/2023

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení:	Bc. Linda JEŘÁBKOVÁ
Osobní číslo:	R21N0020P
Studijní program:	N0421A220001 Veřejná správa
Téma práce:	Odpovědnost za přestupky v oblasti stavebního práva
Zadávací katedra:	Katedra správního práva

Zásady pro vypracování

Úvod

1. Přestupky ve stavebním právu – doktrinální pohled
2. Řízení o přestupcích v mezích stavebního práva
3. Právní úprava přestupků a odpovědnosti za ně ve stavebním právu
4. Správní tresty ve stavebním právu
5. Přestupky ve stavebním právu z pohledu judikatury

Závěr


Rozsah diplomové práce: **50**
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **elektronická**


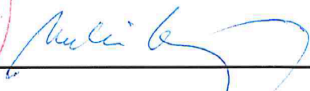
Seznam doporučené literatury:

- HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.
- JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, 1127 s. ISBN 978-80-7400-666-1.
- KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou. 1. vyd. Praha: Leges, 2017, 864 s. ISBN 978-80-7502-211-0.
- PRÁŠKOVÁ, Helena. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. 80 s. ISBN 978-80-7400-456-8.
- MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9.
- PRÁŠKOVÁ, Helena. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9.
- KOPECKÝ, M. 2019. Správní právo: obecná část. V Praze: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-820-7.
- GRYGAR, Tomáš. Problematické otázky odpovědnosti právnických osob za přestupky v nové právní úpravě. Právní rozhledy. Praha: CH Beck, 2017, 12, 426
- HENDRYCH, Dušan. Právní slovník. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Jana Balounová, Ph.D.**
Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: **24. března 2022**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2023**


JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 20. září 2022

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem svoji diplomovou práci na téma „Odpovědnost za přestupky v oblasti stavebního práva“ vypracovala samostatně pod vedením vedoucí diplomové práce JUDr. Jany Balounové, Ph.D., a to za použití odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou průběžně citovány v této diplomové práci a uvedeny v seznamu zdrojů na konci této práce.

V Plzni dne 22. 3. 2023


.....
Bc. Linda Jeřábková

Poděkování

Tímto bych ráda poděkovala především vedoucí mé diplomové práce, paní JUDr. Janě Balounové, Ph.D., za cenné rady, připomínky, velkou ochotu a věnovaný čas.

Použité zkratky

NSS	Nejvyšší správní soud
LZPS	Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
SŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
ZNP	zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích
TZ	zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
PřestZ	zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
OZ	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
StavZ	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
ZoZP	zákon č. 117/1852 Ř. z., o zločinech, přečinech a přestupcích, ve znění předpisů jej měnících a doplňujících ke dni 1. 1. 1927

Obsah

POUŽITÉ ZKRATKY	6
ÚVOD.....	9
1. PŘESTUPKY VE STAVEBNÍM PRÁVU – DOKTRINÁLNÍ POHLED.....	11
1.1. POJEM A ZNAKY PŘESTUPKŮ DLE PŘESTZ	11
1.1.1. Pojem.....	11
1.1.2. Formální znaky.....	12
1.1.3. Materiální znaky.....	14
1.2. VYBRANÉ PŘESTUPKY PODLE STAVEBNÍHO ZÁKONA	15
1.2.1. Přestupky fyzických osob, právnických osob a podnikajících fyzických osob.....	15
1.2.2. Přestupky vlastníka stavby.....	17
1.3. ODPOVĚDNOST ZA PŘESTUPKY FYZICKÝCH OSOB, PRÁVNICKÝCH OSOB A PODNIKAJÍCÍCH FYZICKÝCH OSOB	18
1.3.1. Odpovědnost fyzických osob	19
1.3.2. Odpovědnost právnických osob	20
1.3.3. Odpovědnost podnikajících fyzických osob	21
1.3.4. Zánik odpovědnosti	22
1.3.5. Okolnosti vylučující protiprávnost.....	24
2. ŘÍZENÍ O PŘESTUPCÍCH V MEZÍCH STAVEBNÍHO PRÁVA.....	26
2.1. PŘÍSLUŠNOST SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ.....	26
2.2. ÚČASTNÍCI ŘÍZENÍ.....	27
2.2.1. Obviněný	29
2.2.2. Poškozený.....	30
2.2.3. Vlastník věci nebo náhradní hodnoty, která má být zabrána.....	30
2.3. POSTUP PŘED ZAHÁJENÍM ŘÍZENÍ	30
2.4. ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ.....	32
2.4.1. Zahájení řízení z moci úřední.....	33
2.4.2. Zahájení řízení se souhlasem osoby přímo postižené spáchaním přestupku	34
2.5. PRŮBĚH ŘÍZENÍ	36
2.5.1. Ústní jednání	36
2.5.2. Dokazování.....	37
2.6. ROZHODNUTÍ O PŘESTUPKU	38
2.6.1. Předání věci	38
2.6.2. Rozhodnutí, kterým se obviněný uznává vinným.....	39
2.6.3. Rozhodnutí, kterým se obviněný uznává vinným jako právní nástupce	39
2.6.4. Rozhodnutí o schválení dohody o narovnání	40
2.6.5. Zastavení řízení	40
3. ANALÝZA PRÁVNÍ ÚPRAVY PŘESTUPKŮ A ODPOVĚDNOSTI ZA NĚ VE STAVEBNÍM PRÁVU..	42
4. SPRÁVNÍ TRESTY VE STAVEBNÍM PRÁVU	44
4.1. Druhy správních trestů.....	44
5. PŘESTUPKY VE STAVEBNÍM PRÁVU Z POHLEDU JUDIKATURY	47
5.1. PŘESTUPKY DLE § 178 ODS. 1 PÍSM. A) AŽ E) STAVZ.....	47
5.1.1. Užívání stavby bez kolaudačního souhlasu.....	47
5.1.1.1. Vodní dílo „K. rybník, odbahnění, stavební úpravy“	47
5.2. Přestupky dle § 178 odst. 2 písm. a) až o) StavZ	48
5.2.1. Provedení stavby bez společného povolení a neuposlechnutí výzvy k zastavení prací na stavbě.....	48
5.2.1.1. Stavba u Mnichovic	48
5.2.1.2. Stavba na nepravdělném půdorysu v Nymburce	49
5.2.2. Provedení stavby v rozporu se stavebním povolením a neuposlechnutím výzvy k zastavení stavebních prací	50
5.2.2.1. Stavební práce v Řečkovících.....	50
5.2.2. Nepředložení dokladů ve lhůtě stanovené výzvou stavebního úřadu	51
5.2.2.1. Parkování automobilů v Čekanovicích	51
5.2.3. Provádění stavebních prací bez souhlasu stavebního úřadu.....	52

5.2.3.1. Stavba „M. d.“	52
5.3. PŘESTUPKY DLE § 179 ODS. 1 PÍSM. A) AŽ K) STAVZ	53
5.3.1. Neprovedení nařízené údržby stavby	53
5.3.1.1. Vodní dílo – kanalizace pro odtok z ČOV Purum do Labe v k.ú. Březhrad.....	53
5.4. PŘESTUPKY DLE § 180 ODS. 1 STAVZ	54
5.4.1. Užívání stavby po uplynutí doby stanovené k jejímu užívání.....	54
5.4.1.1. „Obalovna asfaltových směsí, změna technologie“	54
5.5. PŘESTUPKY DLE § 180 ODS. 2 STAVZ	55
5.5.1. Neoprávněná stavební činnost	55
5.5.1.1. Novostavba haly bez stavebního povolení ve Středočeském kraji	55
5.5.2. Užívání změny dokončené stavby bez kolaudačního souhlasu.....	56
5.5.2.1. „AC interiér – čalounické služby“	56
5.5.3. Provedené stavby v rozporu s vydaným povolením.....	56
5.5.3.1. „Protipovodňové opatření Radobyčice-Pod Skalou“	56
5.6. PŘESTUPKY DLE § 180 ODS. 3 PÍSM. A) AŽ C) STAVZ	58
5.6.1. Provádění stavby v rozporu se stavebním povolením	58
5.6.1.1. „Zdravotní středisko s byty“	58
ZÁVĚR	59
CIZOJAZYČNÉ RESUMÉ	61
SEZNAM ZDROJŮ	62
LITERATURA	62
PRÁVNÍ PŘEDPISY	63
DŮVODOVÉ ZPRÁVY	64
KOMENTÁŘE	65
ČLÁNKY	65
JUDIKATURA	65
OSTATNÍ ZDROJE	67

Úvod

Tématem mé diplomové práce je odpovědnost za přestupky v oblasti stavebního práva. Již po mnoho let řada odborných autorů označuje právní úpravu odpovědnosti za přestupky obecně za nevyhovující a vyžadující zásadní reformu. Vztáhneme-li tento názor do jedné z nejrozsáhlejších oblastí správního práva, tedy oblasti stavebně-správní, bude názor těchto autorů ještě o něco více pravdivějším. Tato teze (nedostatečnost stavebně-správní úpravy) je současně také důvodem pro volbu tématu této diplomové práce. Vzhledem k nedostatečné právní úpravě, praxe často čerpá ze soudních rozhodnutí v obdobných věcech, přičemž ta se již z důvodu velkého a stále se navyšujícího množství případů, stává čím dál více nepřehlednou. Tato práce si proto klade za cíl poskytnout obraz o recentní rozhodovací praxi vyšších českých soudů týkající se přestupků dle stavebního zákona. Rozboru judikatury však z logiky věci, musí předcházet také teorie. Proto podpurným cílem práce je také teoretické vymezení hmotněprávní a procesněprávní úpravy přestupkového práva v oblasti stavební. Z důvodu rozsahu právní úpravy přestupkového práva není proveditelné toto obsáhnout v rámci jedné práce, proto je tato práce výtahem z toho nejzásadnějšího pro pochopení problematiky. V rámci této diplomové práce by dále mělo být zodpovězeno několik otázek, a to, jak se aktuální soudní praxe přiklání k aplikaci přestupkového zákona na přestupky dle stavebního zákona, zda je rozhodovací praxe vzhledem ke stavebním přestupkům spíše konstantní či proměnná, a v neposlední řadě, jaké přestupky z oblasti stavební jsou v posledních letech nejčastěji předmětem soudních řízení a proč.

Práce je členěna do pěti kapitol, které jsou dále pro přehlednost rozděleny na podkapitoly. První kapitola je věnována úvodem vymezení pojmu přestupek a jeho znakům. Dále poskytuje výběr přestupků podle stavebního zákona, ke kterým uvádí konkrétní příklady. Závěrem první kapitoly je pojednání o odpovědnosti za přestupky fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob.

Druhá kapitola se zaměřuje na řízení o přestupcích v mezích stavebního práva. Nejprve vykládá obecný model pro správní řízení a následně jej aplikuje na konkrétní stavební řízení.

Následující třetí kapitola analyzuje právní úpravu přestupků a odpovědnosti za ně ve stavebním právu. Zmiňuje zejména jejich hlavní nedostatky a vyjadřuje se také k předchozí právní úpravě, se kterou platné právní předpisy ve stručnosti porovnává.

Čtvrtá kapitola rozebírá správní tresty za přestupky dle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v platném znění.

Poslední, avšak nejstěžejnější pátá kapitola obsahuje výčet rozhodnutí českých soudů, řešících odpovědnost za přestupky, v oblasti stavebního práva. Zejména jde o judikaturu něčím významnou pro rozhodovací praxi.

Při zpracování této diplomové práce byla využívána odborná literatura, odborné internetové články, publikace, a především judikatura českých soudů. Přínos této práce má být spatřen především v části zahrnující zmíněnou judikaturu, přičemž tato kapitola má poskytnout přehledový podkladový materiál pro praxi – jakýsi souhrn nejdůležitějších soudních rozhodnutí z přestupkového stavebního práva. Tato rozhodnutí jsou čerpána zejména z internetových zdrojů ASPI, Beck-online a Codexis, dále pak z použité odborné literatury a odborných článků.

1. Přestupky ve stavebním právu – doktrinální pohled

Přestupky jsou dle aktuální odborné literatury považovány za nejobjemnější část správního práva. Dle autorů věnujícím se správnímu právu (zejména Prášková), je tomu tak především proto, že správní praxe, vztáhneme-li ji rovnou do roviny tématu předmětné práce, tedy do oblasti stavebně-správní, je na neustálém rozmachu. Tato skutečnost může být vnímána pozitivně i negativně. Pozitivně ve smyslu rozvoje urbanizace, modernizace staveb, rekonstrukcí a dalšího vývoje kultury jakožto oku sympatickému vjemu. Negativum lze spatřovat, vzhledem ke zvyšujícímu se množství různorodých případů, zejména v nedostačující právní úpravě, která může následně způsobit např. průtahy ve správních řízeních vzhledem např. k potřebě pokládání předběžných otázek nadřízeným orgánům apod.

Přestupky ve stavebním právu jsou upraveny především StavZ, a to konkrétně § 178–183, ve kterém je poskytnut výčet konkrétních přestupků, kterých se mohou dopustit fyzické osoby, právnické osoby a podnikající fyzické osoby – o tomto viz dále.

Dalšími prameny, jež se dotýkají přestupků jsou např. LZPS v části upravující správní trestání, dále SŘ, ZNP, v trestní rovině by to byl dále zákon č. 269/1994 Sb., o rejstříku trestů, který upravuje evidenci přestupků spolu se zákonem č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky. Nelze opomenout také rovinu mezinárodní právní úpravy, ve které by přestupky reprezentovaly především mezinárodní smlouvy podle čl. 10 ústavního zákona č. 1/1993 Sb. Ústavy České republiky, Konkrétně např. Evropská úmluva o ochraně lidských práv vedená v českém právním řádu pod sdělením č. 209/1992 Sb.

1.1. Pojem a znaky přestupků dle PřestZ

1.1.1. Pojem

Pojem přestupek je definován ustanovením § 5 PřestZ, jako „*společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.*“¹ Tato zákonná definice pojmu přestupek nese znaky jak formální, tak materiální a zároveň obsahuje vymezení pojmu přestupek, a to jak pozitivní, tak negativní.²

V části definice „*společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem*“, lze hovořit o pozitivním vymezení přestupku, tedy co přestupkem je. Naopak zbývající část definice, tedy „*nejde-li o trestný čin*“ je negativním vymezením pojmu přestupek. Zároveň při negativním vymezení pojmu přestupek je

¹ § 5 PřestZ.

² PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. s. 96.

třeba brát v potaz také ostatní podkategorie protiprávních činů, které nejsou přestupky v pravém slova smyslu, ale nejsou ani trestnými činy. Jedná se o tzv. jiné správní delikty, mezi které spadají např. disciplinární delikty vojáků z povolání ad.³

Prášková rozděluje znaky přestupku na formální a materiální. Mezi formální znaky řadí protiprávnost, obecné požadavky na pachatele (odpovědná osoba a znaky deliktní způsobilosti fyzické a právnické osoby) a znaky skutkové podstaty (objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka). Materiálními znaky Prášková rozumí společenskou škodlivost, označení činu za přestupek a negativními vymezení přestupku.⁴

1.1.2. Formální znaky

Zůstaneme-li u výkladu znaků přestupku dle Práškové, prvním z formálních znaků je protiprávnost. Protiprávnost Prášková definuje jako jednání, které je v rozporu s právem či je právem zakázané a v rámci něhož je porušena právní povinnost, kterou stanovuje zákon.⁵ Obdobný význam protiprávnosti uvádí také Kratochvíl, který říká že „*protiprávností rozumíme protinoremnost, tedy rozpornost s právním řádem jako celkem; je hodnocen rozpor činu pachatele s právem z pohledu celého právního řádu.*“⁶

*„Protiprávnost se ve správním právu (podobně jako v trestním právu) zpravidla považuje za samostatný znak přestupku, stojící vedle znaků skutkové podstaty přestupku a materiálního znaku přestupku. Protiprávnost se liší od formálních znaků skutkové podstaty především tím, že se jedná o znak, který je všem deliktům společný.“*⁷

Jak již bylo nastíněno výše, protiprávnost je obligatorním znakem především z důvodu, že při absenci tohoto znaku nebude čin považován za trestný, a tudíž za něj nebude možné uložit zákonnou sankci. K tomuto se vyjádřil např. Krajský soud v Ostravě v rozsudku ze dne 3.10. 2022, č.j. 18 A 5/2022-31, ve kterém říká, že „*Chybí-li totiž skutku znak protiprávnosti, nelze odpovědnost za přestupek vyvozovat, protože se pak jedná o dovolené jednání, které, ačkoliv se svými znaky podobá přestupku, nenaplnňuje skutkovou podstatu přestupku a není ani nebezpečné pro společnost. Přestupkem proto nemůže být jednání, které formálně přestupku odpovídá, ale není dána jeho protiprávnost.*“⁸ V rámci popsaného judikátu Krajského soudu v Ostravě je zároveň nutno si povšimnout tvrzení, že v posuzovaném případě soud mimo přihlídnutí k samotné protiprávnosti, vzal v potaz také případnou liberaci. V předmětné věci

³ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. s. 25.

⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. s. 96–97.

⁵ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 96.

⁶ KRATOCHVÍL V., Protiprávnost, trestnost činu a trestní odpovědnost. In Kratochvíl, V. a kol. *Trestní právo hmotné - obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, kapitola 5, s. 214.

⁷ PRÁŠKOVÁ, H., *Nové přestupkové právo*, Leges, 2017, s. 96.

⁸ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 3.10.2022, č.j. 18 A 5/2022-31.

se jednalo o liberaci z důvodu výkonu věcného práva vyplývajícího z věcného břemene chůze a jízdy. Další liberační důvody pro zproštění viny za přešupek vymezuje zejména ustanovení § 28-32 TZ. Ve stručnosti se jedná o krajní nouzi, nutnou obranu, svolení poškozeneho, příspuťné riziko a oprávněné použití zbraně.

Druhým formální znakem jsou tzv. obecné požadavky na pachatele. Pachatelem přešupku mohou být fyzické osoby, právnícké osoby a podnikající fyzické osoby - tedy podnikatelé, a to za podmínky, že splňují tzv. přešupkovou způsobilost. Přešupková povinnost je pro uvedené druhy osob jednotlivě stanovena v PřestZ. Např. pro fyzické osoby je přešupková způsobilost stanovena v § 18 PřestZ, a to následovně: „Za přešupek není odpovědný ten, kdo v době jeho spáchání nedovršil patnáctý rok svého věku“⁹ a v § 19 PřestZ je uvedeno že, „za přešupek není odpovědný ten, kdo pro duševní poruchu v době jeho spáchání nemohl rozpoznat protiprávnost svého jednání nebo své jednání ovládat; odpovědnosti se však nezabývá ten, kdo se do stavu nepřičetnosti přivedl, byť i z nedbalosti, užitím návykové látky; návykovou látkou se rozumí alkohol, omamné látky, psychotropní látky a ostatní látky způsobilé nepříznivě ovlivnit psychiku člověka nebo jeho ovládací nebo rozpoznávací schopnosti nebo sociální chování.“¹⁰ Z uvedeného vyplývá, že fyzické osoby jsou odpovědné za přešupek pouze při dosažení věku 15ti let v době jeho spáchání společně s tím, že netrpí žádnou duševní poruchou. U právníckých a podnikajících fyzických osob je protiprávní jednání přičitatelné fyzické osobě jednající jménem právnícké osoby nebo osoby podnikající. Ta musí splnit zároveň přešupkovou způsobilost pro fyzické osoby uvedenou výše, a dále musí jednat v přímé souvislosti s právníckou osobou, k jejímu prospěchu, či v jejím zájmu.

Čtvrtým a zároveň posledním formálním znakem přešupku je naplnění znaků skutkové podstaty přešupku. Znaký skutkové podstaty jsou ve správním právu u přešupků svou charakteristikou totožné jako např. v trestním právu u trestných činů. Pokud hovoříme o znacích skutkové podstaty, hovoříme o čtyřech znacích – objektu, objektivní stránce, subjektu a subjektivní stránce, přičemž každý přešupek musí tyto čtyři znaký skutkové podstaty naplňovat současně.

Objekt přešupku představuje zájmy společnosti chráněné zákonem. Právní praxe rozlišuje objekt obecný, druhový a individuální. Typickým obecným objektem je řádný výkon veřejné správy. Příkladem pro druhový objekt přešupku je zájem společný určitých úseků jako je školství, ochrana přírody apod. Příkladem pro individuální objekt přešupku je neoprávněné provozování obchodní činnosti.

⁹ § 18 PřestZ.

¹⁰ § 19 PřestZ.

Objektivní stránka přestupku představuje jednání a následek, které spojuje příčinná souvislost. Objektivní stránkou se od sebe jednotlivé přestupky po vnější stránce odlišují. Subjektem přestupku je pachatel a konečně subjektivní stránkou přestupku je zavinění. K odpovědnosti postačuje zavinění z nedbalosti, pokud zákon výslovně nestanoví, že je zapotřebí úmyslné zavinění. Formy zavinění jsou definovány shodně s trestním zákonem. Zjištění formy a stupně zavinění má význam pro ukládání a vyměření sankce za přestupek.¹¹

1.1.3. Materiální znaky

Dle Práškové, jak již bylo nastíněno výše, mezi materiální znaky přestupku patří společenská škodlivost, označení činu za přestupek a negativní vymezení přestupku.

Společenská škodlivost jako pojem sám o sobě není legálně definován a řadí se svou podstatou mezi relativně neurčité právní pojmy, které nelze vymezit a priori a generálně. Právní teorie i praxe se však shodují na tom, že společenská škodlivost představuje jednání, které je v rozporu s účelem právního řádu schopno poškodit nebo ohrozit společností chráněné zájmy. Stupeň škodlivosti je určován závažností konkrétního přestupku. Bere se při tom v úvahu způsob jeho zavinění, pohnutky pachatele k jeho spáchání a sociální a materiální poměry pachatele. Současně se podle stupně společenské škodlivosti určuje druh trestu a jeho výměra.¹²

K posuzování stupně společenské škodlivosti se vyjádřil také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16.1.2007, č.j. 2 As 19/2006-89, dle kterého *„stupeň nebezpečnosti činu pro společnost je určován zejména závažností přestupku, vzhledem ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, a k tomu, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení.“*

Druhým materiálním znakem přestupku je jeho označení za přestupek zákonem. *„Tento znak vychází z nutnosti zajištění právní jistoty adresátů a správních orgánů, tedy aby adresáti a zároveň také správní orgány mohli spolehlivě rozpoznat, které jednání je spojeno s odpovědností za přestupek.“*¹³

Samotné meritum slova „označení“ přestupku za přestupek zákonem však není zcela jednoduché. Vzhledem k, dá se již říci enormnímu množství různých druhů přestupků, jejichž počet se pohybuje v řádu tisíců, je jejich označování značně roztržštěné ve velkém množství právních předpisů. Této roztržštěnosti nepomohlo ani zavedení nové právní úpravy přestupků účinné od 1.7.2017, díky které došlo k přiřazení dříve tzv. jiných správních deliktů pod pojem přestupky.

¹¹ Hendrych, D. a kol. Právní slovník. Praha: C. H. Beck, 2009.

¹² MATES, Pavel, ŠEMÍK, Karel. Společenská škodlivost jako znak přestupku. Bulletin advokacie, 2021, č. 4, s. 30-33.

¹³ PRÁŠKOVÁ, Helena. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017. Teoretik. s. 100.

Třetím materiálním znakem přestupku je jeho negativní vymezení v zákoně, konkrétně část definice dle § 5 PřestZ „*nejde-li o trestný čin*“. Díky této negativní části definice pojmu přestupek je vyloučeno, aby bylo jednání zároveň přestupkem a trestným činem. V případě, že by taková situace nastala, měl by přestupek v tomto směru subsidiární povahu.

1.2. Vybrané přestupky podle stavebního zákona

StavZ obsahuje detailní výčet skutkových podstat přestupků, kterých se mohou dopustit fyzické osoby, právnické osoby a podnikající fyzické osoby v rovině stavebního práva. Jedná se o přestupky z oblasti územního rozhodování, ohlašování, povolování, provádění, odstraňování a užívání staveb a jejich zkušebního provozu. Jedna skupina přestupků se týká provádění činností, ke kterým musí být vydáno územní rozhodnutí, popřípadě musí být uzavřena veřejnoprávní smlouva, která ho nahrazuje, územní souhlas nebo regulační plán, bez vyjmenovaných opatření. Další postihují nesplnění zákonné povinnosti při územním řízení, popřípadě ve zjednodušeném řízení. Velkou skupinu přestupků tvoří porušování zákona při neoprávněném užívání staveb a také při odstraňování staveb.¹⁴

Taxativní výčet skutkových podstat přestupků je stanoven v hlavě V. StavZ, konkrétně v ustanovení § 178 an. StavZ, stejně jako jiné právní předpisy, např. zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, definuje přestupky pro uvedené osoby podle rolí, v jakých porušují ustanovení stavebního zákona. Jednak jako vlastníci staveb, zařízení, jednak jako stavebníci nebo autorizované osoby.¹⁵ Řízení o těchto přestupcích se následně neřídí stavebním zákonem, ale PřestZ.

Současně tato část StavZ stanovuje také výši pokut, které lze za tyto přestupky uložit.

Z důvodu velkého množství druhů přestupků dle StavZ, byly v následujících kapitolách vybrány pouze některé z nich.

1.2.1. Přestupky fyzických osob, právnických osob a podnikajících fyzických osob

Přestupky fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob dle § 178 odst. 1 StavZ lze dále rozčlenit na skupiny podle konkrétního předmětu jejich skutkových podstat. Budeme tedy dále hovořit o skupině do které budou spadat přestupky související s územním rozhodováním (přestupky podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. a) až d)), užívání staveb a terénních úprav (přestupky podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. e) až j)), zkušebního provozu (přestupek podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. k)), odstraňování staveb (přestupky podle

¹⁴ Stavební zákon, 3. vydání, 2018, s. 1126 - 1129: L. Holendová.

¹⁵ Tamtéž.

ustanovení § 178 odst. 1 písm. l) až n)) a nezjednání nápravy stanovené ve výzvě nebo rozhodnutí stavebního úřadu (přestupek podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. o)).

1.2.1.1. Přestupky dle § 178 odst. 1 písm. a)

Dle ustanovení § 178 odst. 1 písm. a) StavZ se může fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustit přestupku tím, že „*v rozporu s § 76 provede činnosti, ke kterým je třeba územní rozhodnutí nebo veřejnoprávní smlouva nebo územní souhlas anebo regulační plán.*“¹⁶

Skutkovou podstatu přestupku dle § 178 odst. 1 písm. a) naplní pachatel, který poruší povinnost stanovenou ustanovením § 76 odst. 1, tedy konkrétně umístí stavbu nebo zařízení, změní ji, změní jejich vliv na území, změní využití území bez územního rozhodnutí nebo územního souhlasu nebo nechrání důležité zájmy v území.

Příklad pro výše popsany přestupek reprezentuje rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 7. 2022, č. j. 55 A 89/2020–74. V uvedeném řízení se jednalo o spor mezi fyzickou osobou jakožto žalobcem a stavebním úřadem jakožto žalovaným, který vydal rozhodnutí na základě něhož byla fyzická osoba uznána vinnou ze spáchání přestupku dle § 178 odst. 1 písm. a), *jehož se měla dopustit tím, že „že na pozemcích st. Xa, st. Xb, parc. č. Xc k. ú. P. u S., na kterém provedl odstranění stavby rekreačního objektu, v únoru 2019 zahájil stavební práce na realizaci stavby objektu pro rodinou rekreaci. Parametry stavby neodpovídají rozměrům původně povolené stavby, pro kterou vydal stavební úřad dne 9. 2. 1998 povolení pod č. j. 071–724/98/S/st., a ověřené projektové dokumentace vypracované Ing. arch. S. F. z 1. 11. 1997. Žalobce provádí výše uvedenou změnu stavby v rozporu s původně povolenou stavbou.*“¹⁷

1.2.1.2. Přestupky dle § 178 odst. 1 písm. f)

Dle ustanovení § 178 odst. 1 písm. f) StavZ se může fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustit přestupků tím, že „*v rozporu s § 119 odst. 1 užívá stavbu bez kolaudačního souhlasu nebo kolaudačního rozhodnutí, nebo takové užívání umožní jiné osobě.*“¹⁸

Skutkovou podstatu přestupku dle ustanovení § 178 odst. 1 písm. f) lze přitom naplnit několika způsoby protiprávního jednání dle § 119 odst. 1 stavebního zákona. Půjde konkrétně o užívání dokončení stavby, popř. části stavby schopné samostatného užívání, uvedenou v § 103 odst. 1 písm. f) bodech 4 až 8, nebo stavbu, u které postačí ohlášení stavebnímu úřadu

¹⁶ § 178 odst. 1 písm. a) StavZ.

¹⁷ Rozsudek (SJS) Krajský soud v Praze ze dne 22.07.2022 sp. zn. 55 A 89/2020 - 74 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-2-21]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁸ § 178 odst. 1 písm. f) StavZ.

podle § 104 odst. 1 písm. a) až d) a k) nebo podle zvláštního předpisu, nebo pokud stavbu, která vyžaduje stavební povolení a jedná-li se o stavbu veřejné infrastruktury, stavbu, jejíž vlastnosti nemohou budoucí uživatelé ovlivnit, stavbu, u které bylo stanoveno provedení zkušebního provozu, změnu stavby, která je kulturní památkou nebo vodní dílo podle § 15a odst. 3 vodního zákona bez kolaudačního souhlasu nebo kolaudačního rozhodnutí.¹⁹

Příkladem pro přestupek dle § 178 odst. 1 písm. f) StavZ je rozhodnutí Krajského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2021, č.j. 55 A 38/2020- 38, v rámci kterého soud projednával žalobu proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, který rozhodnutím uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 178 odst. 1 písm. f) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, tím, „že jako vlastník pozemku v rozporu s § 119 odst. 1 stavebního zákona užívá stavbu zpevněných ploch a likvidace dešťových vod na pozemcích parc. č. X, X, X, X a X v k. ú. R. (dále jen „zpevněné plochy“) minimálně v době od 9. 4. 2019 do 15. 10. 2019 bez kolaudačního souhlasu nebo rozhodnutí, nebo takové užívání umožňuje jiné osobě. Za tento přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 100 000 Kč a dále mu byla stanovena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.“²⁰

1.2.2. Přestupky vlastníka stavby

Přestupky vlastníků staveb upravuje v obecné rovině § 179 StavZ. Podle jednotlivých odstavců § 179 StavZ jsou přestupky dále členěny dle subjektů, které je mohou spáchat. První z odstavců uvádí přestupky, kterých se mohou dopustit pouze vlastníci staveb, ve druhém odstavci jsou přestupky vlastníků zařízení, třetí odstavec zahrnuje přestupky vlastníků technické infrastruktury, a poslední čtvrtý odstavec je věnován přestupkům autorizovaných inspektorů.

V následující podkapitole je uveden vybraný ukázkový příklad naplnění skutkové podstaty přestupku vlastníkem stavby.

1.2.2.1. Přestupky dle § 179 odst. 1 písm. d)

Přestupku dle ustanovení z nadpisu se může dopustit fyzická, právnická a podnikající fyzická osoba tím, že „neodstraní stavbu ve lhůtě stanovené v rozhodnutí podle § 129.“²¹

Skutkovou podstatu přestupku dle § 179 odst. 1 písm. d) naplní pachatel, který jako vlastník stavby poruší povinnost stanovenou v ust. § 129 odst. 1 písm. a) až g). Jedná se např. neodstranění stavby, která svým závadným stavem ohrožuje život nebo zdraví osob nebo

¹⁹ § 119 odst. 1 písm. a) až e) StavZ.

²⁰ Rozsudek (SJS) Krajský soud v Praze ze dne 31.08.2021, č. j. 55 A 38/2020 - 38 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-2-21]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²¹ § 179 odst. 1 písm. d) StavZ.

zvířat bezpečnost, životní prostředí anebo majetek třetích osob ve stanovené lhůtě nebo odstranění stavby, k níž bylo zrušeno stavební povolení.

Ukázkovým příkladem u tohoto druhu přestupku je rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2022, č. j. 29 A 168/2020-40, ve kterém soud shledal žalobce vinným ze spáchání přestupku dle § 179 odst. 1 písm. d), který spočíval v tom, že žalobce jakožto vlastník stavby neodstranil stavbu rodinného domu a altánu nacházející se v zemědělském půdním fondu a stojící na pozemcích parc. č. XA, zahrada o výměře 942 m², a parc. č. XB, zahrada o výměře 394 m², obojí zapsáno na LV č. XC vedeném Katastrálním úřadem pro Jihomoravský kraj, Katastrálním pracovištěm Brno-město, pro katastrální území X a obec X ve lhůtě stanovené stavebním úřadem. Žalobci byla za toto protiprávní jednání uložena pokuta ve výši 190.000,- Kč.²²

1.3. Odpovědnost za přestupky fyzických osob, právnických osob a podnikajících fyzických osob

Vzhledem ke skutečnosti, že za účinnosti předchozí právní úpravy zákona č. 200/1990 Sb., jež upravoval odpovědnost za přestupky, a který vydržel v platnosti téměř 27 let, docházelo k překrývání subjektů, které se mohli dopustit buď přestupku nebo správního deliktu, byl přijat PřestZ, který sjednotil právní úpravu a zahrnul pod pojem přestupku, jak byl definován výše, také jiné správní delikty fyzických osob a správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob. PřestZ je tedy primárním právním předpisem vzhledem k odpovědnosti za přestupky fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob. Zároveň je první kodifikací přestupkového práva.

Pro účely dále používané terminologie je na místě zmínit, že pojem přestupek je oproti pojmu správní delikt legálním pojmem. Pojem správní delikt je pouze odvozován z právní praxe a odborné literatury.

PřestZ oproti předchozí úpravě zavedl změnu v podobě trestnosti také pokusu o přestupek. Zde správní právo vychází z trestního práva od kterého přebírá vývojová stadia trestného činu, kterými jsou příprava, pokus a dokonání činu. Přestupkový zákon z uvedeného využívá pouze pokus, které Brázda popisuje jako „*jednání pachatele, které přímo směřuje k dokonání přestupku a osoba, která takto jedná, se jednání dopustila v úmyslu tento přestupek spáchat, ale k jednání nedošlo. Přičemž k dokonání nedošlo bez jakéhokoli vlivu této osoby.*“²³ Důvodem pro nedokonání přestupku může být např. zásah třetí osoby nebo působení podmínek nezávislých na vůli pachatele. Zákonodárce vzhledem k menší míře společenské škodlivosti u přestupku než - li

²² Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21.12.2022, sp. zn. 29 A 168/2022 Dostupné z: www.beck-online.cz.

²³ BRÁZDA, J. Základy odpovědnosti v přestupkovém zákoně. Praktická příručka. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. s. 19.

je u trestného činu používá z vývojových stádií uvedených v odst. 1 tedy pouze pokusu. Přípravu přestupku nepovažuje za natolik škodlivou, aby byla taktéž trestnou.

Dalšími nepominutelnými změnami oproti předchozí úpravě je např. úprava odpovědnosti také právnických osob za přestupek, která spočívá v jednání fyzické osoby jménem nebo v zájmu osoby právnické. Dále bychom zde mohli zmínit, spíše pro zajímavost vzhledem k odpovědnosti podnikajících fyzických osob, ustanovení § 23 odst. 2 PřestZ, dle kterého v případě, kdy podnikající fyzická osoba přestane podnikat, a dopustí se přestupku, její odpovědnost za přestupek nezaniká se „zánikem“ podnikání, ale přechází na jejího právního nástupce (pokud takový je). Dále došlo např. k úpravě délky promlčecí doby, stanovení příslušnosti až u obcí s rozšířenou působností nebo zakotvení fakultativního ústního jednání.

1.3.1. Odpovědnost fyzických osob

Odpovědnost fyzických osob za přestupky upravují ustanovení § 13 až 19 PřestZ. Dle § 13 odst. 1 je pachatelem „fyzická osoba je pachatelem, jestliže svým zaviněným jednáním naplnila znaky přestupku nebo jeho pokusu, je-li trestný.“²⁴ Z uvedeného ustanovení lze vyvodit, že fyzická osoba je odpovědná, pokud přestupek spáchala osobně a bezprostředně. Tento způsob jednání odlišuje odpovědnost fyzických osob od právnických viz níže.

Fyzickou osobou, která se může dopustit přestupku, může být v zásadě jakákoli fyzická osoba bez ohledu např. na státní příslušnost. Většinu přestupků může spáchat kdokoli, kdo má přestupkovou způsobilost, tzn. zavinění, dostatečný věk a přičetnost, resp. neexistence nepřičetnosti (viz kapitoly výše). Výjimkou jsou ale některé skutkové podstaty přestupků, jež obsahují zvláštní znaky charakterizující pachatele. Jedná se o stavebníka nebo autorizovaného inspektora. V takovém případě se jedná o zvláštní subjekt přestupku, tj. daný přestupek může spáchat jen osoba v konkrétním postavení či vztahu.²⁵

Za pachatele přestupku se považuje také nepřímý pachatel. Úpravu nepřímého pachatelství nalezneme v ust. § 13 odst. 2 PřestZ, který říká, že „pachatelem je fyzická osoba, která ke spáchání přestupku užila jiné fyzické osoby, jež není odpovědná za přestupek pro nedostatek věku, nebo přičetnost anebo proto, že svým jednáním naplnila podmínky nutné obrany nebo krajní nouze nebo jiné okolnosti vylučující protiprávnost.“²⁶ Dané ustanovení je inspirováno ustanovením § 22 odst. 2 TZ, dle kterého pachatel může k provedení činu užít jiné osoby, která však nebude moci být odpovědná za přestupek pro jeden z důvodů již řečených v § 13 odst. 2 PřestZ.

²⁴ § 13 odst. 1 PřestZ.

²⁵ PRÁŠKOVÁ, H. Přestupkové právo. 2. vydání. Praha: Leges, 2022, s. 161.

²⁶ § 13 odst. 2 PřestZ.

V neposlední řadě je fyzická osoba odpovědná za přestupek také pokud ho byla účastna jinak. Hovoříme o tzv. návodci, pomocníkovi a organizátorovi. Těchto institutů se však užívá v praxi spíše méně a pouze tam, kde tak výslovně stanoví zákon. Podmínku, že se musí jednat o zákonem stanovené případy dále doplňuje druhá podmínka, dle které je k odpovědnosti fyzické osoby jako účastníka zapotřebí, aby byl přestupek dokonán anebo byla stanovena trestnost pokusu o něj.

1.3.2. Odpovědnost právnických osob

Odpovědnost právnických osob za přestupek upravují ustanovení § 20 a 21 PřestZ, přičemž to, kdo je za právnickou osobu považován z hlediska uplatnění odpovědnosti za přestupek, ponechává přestupkový zákon na právních předpisech soukromého práva, konkrétně ustanovení § 20 OZ.

Přestupkový zákon stanovuje, že právnická osoba je odpovědná za přestupek, jestliže došlo k naplnění znaků přestupku jednáním fyzické osoby, která tak činila v zájmu právnické osoby, či je její jednání právnické osobě přičitatelné nebo také při činnosti právnické osoby nebo v přímé souvislosti s ní.²⁷

Právnické osoby mají právní osobnost ve smyslu § 118 OZ, a to od jejich vzniku do jejich zániku. Díky právní osobnosti jim je umožněno vystupovat v právních vztazích a zaručuje se jim zároveň množství práv ale i povinností. Za právnické orgány jednají statutární orgány, jimiž jsou fyzické osoby. Jednáním těchto osob pak fakticky dochází k naplnění znaků skutkové podstaty přestupku, za který odpovídá právnická osoba. Zákonodárce v důvodové zprávě k PřestZ uvádí, že právě z důvodu stanovení právní jistoty a transparentnosti práva pro adresáty zákona, je vhodné uvést, že skutkovou podstatu přestupku právnické osoby fakticky naplní svým jednáním osoba fyzická. Zároveň bylo důvodovou zprávou navrženo, aby byl stanoven taxativní výčet fyzických osob, jejichž jednání je přičitatelné právnické osobě. Stejně jako u odpovědnosti fyzických osob, vychází i tato dikce zákona ze zákona o trestní odpovědnosti právnických osob. Zároveň ale nelze převzít konkrétní textaci zákona, vzhledem ke skutečnosti, že je zde nižší společenská škodlivost než-li u trestných činů právnických osob.

Rozdílem mezi odpovědností fyzických osob a právnických osob za přestupky je, že u odpovědnosti právnických osob se neprokazuje zavinění. Jedná se tedy o objektivní odpovědnost. Pro vznik odpovědnosti právnické osoby není zcela relevantní ani detailní identifikace osoby fyzické, která za právnickou osobu jedná a která se přestupku dopustila. PřestZ stanovuje čtyři podmínky, na základě kterých je právnická osoba pachatelem přestupku, přičemž musí být naplněn každý z nich současně. Konkrétně se jedná o:

²⁷ § 20 odst. 1 PřestZ.

- k naplnění znaků přestupku došlo jednání fyzické osoby,
- jednání této fyzické osoby je přiřitatelné právnické osobě,
- fyzická osoba svým jednáním porušila povinnost, která byla uložena právnické osobě,
- k tomuto porušení povinnosti došlo při činnosti právnické osoby, v přímé souvislosti s činností právnické osoby nebo ku prospěchu právnické osoby anebo v jejím zájmu.²⁸

Pro úplnost je třeba zmínit dále ustanovení § 20 odst. 7 PřestZ, dle kterého „*odpovědností právnické osoby za přestupek není dotčena odpovědnost za přestupek fyzických osob uvedených v odstavcích 1 a 2 a odpovědností za přestupek těchto fyzických osob není dotčena odpovědnost právnické osoby za přestupek.*“²⁹ Z uvedeného ustanovení vyplývá možnost souběhu odpovědnosti za přestupek osoby fyzické a právnické, jejíž podstatou je skutečnost, že odpovědností právnické osoby za přestupek není dotčena odpovědnost fyzické osoby za tentýž přestupek a naopak. Jinými slovy odpovědnost právnické osoby za přestupek a odpovědnost fyzické osoby za přestupek jsou samostatné (nejde ani o spolupachatelství, ani o účastenství) a lze o nich vést samostatná řízení.³⁰

1.3.3. Odpovědnost podnikajících fyzických osob

Odpovědnosti podnikající fyzické osoby se věnuje PřestZ v § 22 an., dle kterého je podnikající fyzická osoba pachatelem, „*jestliže k naplnění znaků přestupku došlo při jejím podnikání nebo v přímé souvislosti s ním a podnikající fyzická osoba svým jednáním porušila právní povinnost, která je uložena podnikající fyzické osobě nebo fyzické osobě.*“³¹ Pod pojmem podnikající fyzická osoba si lze typicky představit živnostníka či fyzickou osobu v obdobném postavení. PřestZ sám opět nechává definici pojmu podnikající fyzické osoby na soukromoprávní úpravě. Samotný pojem podnikatel je definován OZ v § 420 odst. 1. OZ jako podnikatele uvádí osobu, která „*samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku.*“³²

Z hlediska odpovědnosti podnikající fyzické osoby je obsah právní úpravy téměř totožný jako u výše popsané odpovědnosti právnické osoby. Rozdílem je však podmínka subjektu, který

²⁸DOLEČEK, Marek. Odpovědnost za přestupek podle přestupkového zákona. In: Businessinfo.cz [online]. 30.6.2021 [cit. 16.3.2023]. Dostupné z: <https://www.businessinfo.cz/navody/odpovednost-za-prestupky-podle-noveho-prestupkoveho-zakona-ppbi/3/#odpovednost-pravnicke-osoby-za-prestupek>.

²⁹ § 20 odst. 7 PřestZ.

³⁰DOLEČEK, Marek. Odpovědnost za přestupek podle přestupkového zákona. In: Businessinfo.cz [online]. 30.6.2021 [cit. 16.3.2023]. Dostupné z: <https://www.businessinfo.cz/navody/odpovednost-za-prestupky-podle-noveho-prestupkoveho-zakona-ppbi/3/#odpovednost-pravnicke-osoby-za-prestupek>.

³¹ § 22 odst. 1 PřestZ.

³² § 420 odst. 1 OZ.

je v tomto případě tzv. speciální. Tímto speciálním subjektem může být vzhledem k odpovědnosti za přestupek pouze podnikající fyzická osoba, a to v rámci své podnikatelské činnosti. V praxi toto působí nemalé problémy, už jen z důvodu, že PřestZ nedefinuje, kdo je v odpovědnosti za přestupky za podnikající fyzickou osobu vůbec považován. Dalším rozdílem je, že podnikající fyzická osoba na rozdíl od právnické osoby jedná sama osobně, přímo nebo prostřednictvím svých zaměstnanců či dalších fyzických osob, jejichž jednání je jí přičitatelné.

V podmínkách ke vzniku odpovědnosti se právní úprava přestupků podnikajících fyzických osob shoduje se odpovědností osob fyzických a právnických. Shodu dále nalezneme také v požadavku na vznik odpovědnosti za přestupek, ke kterému zákon vyžaduje porušení právní povinnosti, která je uložena, v tomto případě podnikající fyzické osobě.³³

1.3.4. Zánik odpovědnosti

Na rozdíl od právní úpravy odpovědnosti podnikající fyzické osoby, zákonodárce při přípravě právní úpravy týkající se zániku odpovědnosti nešetřil. PřestZ upravuje zánik odpovědnosti za přestupek v § 29, ve kterém taxativně vymezuje kdy odpovědnost zaniká. Jedná se o:

- 1) uplynutí promlčecí doby,
- 2) smrt fyzické osoby,
- 3) zánik právnické osoby (v případě, že nemá právního nástupce)
- 4) vyhlášení amnestie.³⁴

V případě, že nastane některá z výše popsaných situací zaniká odpovědnostní právní vztah. Zaniká tedy definitivně právo uložit pachateli správní trest a současně povinnost pachatele tento trest strpět. Zánik odpovědnosti má procesní důsledky, které spočívají zejména v nemožnosti zahájit řízení o přestupku a v případě, bylo-li již přestupkové řízení zahájeno, v něm pokračovat. K zániku odpovědnosti za přestupek jsou správní orgány povinny přihlížet ex offo. V případě, že by tak správní orgán neučinil, došlo by z jeho strany k nezákonnému rozhodnutí ve věci samé.

35

K tomuto se mj. vyjádřil také NSS v rozsudku ze dne 15.12.2005, č.j. 3 As 57/2004-39, ve kterém judikoval že, „*Jestliže správní orgán nezastavil řízení o přestupku přesto, že odpovědnost za přestupek zanikla [§ 76 odst. 1 písm. f) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích], jedná se o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem,*

³³ BRÁZDA, J. Základy odpovědnosti v přestupkovém zákoně. Praktická příručka. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. s. 54.

³⁴ § 29 PřestZ.

³⁵ PRÁŠKOVÁ, H. Přestupkové právo. 2. vydání. Praha: Leges, 2022, s. 224.

keré mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], k němuž soud přihlédne z úřední povinnosti.“³⁶

1) Uplynutí promlčecí doby

PřestZ stanovuje (§ 30), že délka promlčecí doby činí 1 rok, popř. 3 roky, pokud se jedná o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty s horní sazbou minimálně 100 000 Kč. Pro účely praxe byly stanoveny tyto dvě doby, a to z důvodu, že pokud se v řízení jedná o vyšší částky, mohou mít účastníci řízení tendence stanovenou povinnost neplnit, či se jí vyhýbat. Právě pro tyto případy slouží delší promlčecí doba.

Promlčecí doba začíná běžet dnem, který následuje dni, kdy byl přestupek spáchán. PřestZ dále uvádí případy, kdy promlčecí doba počíná běžet u pokračujícího, hromadného a trvajícího přestupku. Mimo to také uvádí, kdy se běh promlčení doby staví či přerušuje.

2) Smrt fyzické osoby

Z důvodu, že odpovědnost fyzické osoby je odpovědností individuální, tedy nelze ji přičíst jiné osobě, zaniká proto smrtí bez dalšího. Jinak je tomu, jak bylo popsáno výše, v případě podnikající fyzické osoby, u které je možný přechod odpovědnosti na právního nástupce, který pokračuje v její podnikatelské činnosti.

3) Zánik právnické osoby

Právnická osoba zaniká, jak stanovuje § 185 OZ, dnem výmazu právnické osoby z veřejného rejstříku. Odpovědnost právnické osoby však nezanikne, v případě, že má právního nástupce, který v její činnosti pokračuje.

4) Vyhlášení amnestie

Poslední situací, při které dochází k zániku odpovědnosti za přestupek je udělení amnestie prezidentem republiky. Amnestie může mít tři podoby. Hovoříme o tzv. abolici, kterou je nařízení, aby se řízení o přestupku vůbec nezahájilo, popř. aby v něm nebylo bez dalšího pokračováno, dále agraciací, což znamená odpuštění či zmírnění uloženého trestu nebo rehabilitací, což představuje vyřazení přestupku z evidence přestupků.³⁷

³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004-39.

³⁷ DOLEČEK, Marek. Odpovědnost za přestupek podle přestupkového zákona. In: Businessinfo.cz [online]. 30.6.2021 [cit. 16.3.2023]. Dostupné z: <https://www.businessinfo.cz/navody/odpovednost-za-prestupky-podle-noveho-prestupkoveho-zakona-ppbi/5/#h-z-nik-odpov-dnosti-za-p-estupek>.

1.3.5. Okolnosti vylučující protiprávnost

Právní úpravu okolností vylučujících protiprávnost nalezneme opět v PřestZ, konkrétně v § 24 až 28. Pojem okolnosti vylučující protiprávnost není legálně definován. V právní praxi si pod tímto pojmem lze představit okolnosti, za kterých se jednání pachatele nepovažuje za trestné. PřestZ zde rovněž vychází z trestního práva a stanovuje pět případů, kdy se jedná o okolnosti vylučující protiprávnost. Konkrétně jde o krajní nouzi, nutnou obranu, svolení poškozeného, přípustné riziko a oprávněné použití zbraně.

První z uvedených okolností je krajní nouze. PřestZ ji definuje v § 24 odst. 1 jako „*čin jinak trestný jako přestupek není přestupkem, jestliže jím někdo odvrací nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem.*“³⁸ V rámci uplatnění této okolnosti však zákon dále stanovuje tak podmínku subsidiarity ve smyslu, zda nejde hrozící nebezpečí odvrátit jinak a podmínku přiměřenosti, ve smyslu, že způsob kterým je hrozící nebezpečí odvráceno, nesmí být škodlivější než následek, který hrozil původně.³⁹

Druhým případem vylučujícím protiprávnost přestupku je nutná obrana v PřestZ upravena § 25. Zákon za nutnou obranu považuje odvrácení přímo hrozícího útoku na zájem chráněný zákonem. Oproti krajní nouzi se zde jedná o odvrácení útoku, nikoli nebezpečí, přičemž útokem se rozumí jednání člověka, které je zaviněné, protiprávní a škodlivé. Odvracet takový útok je oprávněna nejen osoba, proti které útok bezprostředně směřuje, ale obecně kdokoli. Může tedy příkladem jít o kolemjdoucí.

V pořadí třetí okolností je svolení poškozeného. Jak už z názvu vyplývá jedná se o zproštění odpovědnosti za přestupek osoby, která ke svému jednání dostala svolení, tedy povolení či oprávnění druhé osoby vůči které jednání směřuje. Zákon stanovuje, že toto svolení může být dáno předem nebo současně s jednáním druhé osoby a zároveň musí být učiněno dobrovolně, vážně, určitě a srozumitelně.⁴⁰ Výjimkou, na kterou právní praxe často naráží jsou případy svolení k lékařským zákrokům. Vzhledem k zachování tělesné integrity člověka dle LZPS tak nelze svolit k ublížení na zdraví a dožadovat se liberace z důvodu uplatnění této okolnosti vylučující protiprávnost.

Předposlední situací je přípustné riziko. Tu PřestZ definuje jako „*čin jinak trestný jako přestupek není přestupkem, jestliže někdo v souladu s dosaženým stavem poznání a informacemi, které měl k dispozici v době svého rozhodování o dalším postupu, vykonává v rámci svého zaměstnání, povolání, postavení nebo funkce nebo v rámci svého předmětu činnosti společensky prospěšnou činnost, již ohrozí nebo poruší zájem chráněný zákonem,*

³⁸ § 24 odst. 1 PřestZ.

³⁹ viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, č. j. 1 As 35/2008-51.

⁴⁰ § 26 odst. 2 PřestZ.

*nelze-li společensky prospěšného výsledku dosáhnout jinak.*⁴¹ Při uplatnění této okolnosti je tedy třeba vzít v potaz že určitou činností, která může být společensky škodlivá, může být dosaženo veřejně prospěšného výsledku. Příkladem pro toto jednání je např. vědecká výzkumná činnost, pokud by v důsledku výzkumu došlo k nějaké újmě na zdraví nebo poškození majetku.

⁴¹ § 27 odst. 1 PřestZ.

2. Řízení o přestupcích v mezích stavebního práva

Jak je tomu u jiných právních odvětví, jejichž právní úprava sestává z části hmotněprávní a procesněprávní, právní úprava stavebněprávní je bohužel jednou z výjimek, jejíž právní úprava obsahuje pouze část hmotněprávní. Procesněprávní část je upravena zejména vzhledem ke druhu subjektu různými právními předpisy. V tomto bodě si dovoluji zmínit, že dle mého názoru, že ač již v minulosti byly snahy o sjednocení jak obecně přestupkového práva, které následně vyvrcholily PřestZ, tak by bylo na místě uvažovat také o kodifikaci stavebního práva jako samostatného procesněprávního předpisu. Jsem si jistá, že tento krok by ocenila již už tak zahlcená praxe.

Přes rozsáhlost popsané problematiky si v následujících podkapitolách dovoluji ve stručnosti nastínit, jak řízení ve stavebněprávní rovině probíhá.

Jak již bylo výše naznačeno stavební právo nedisponuje procesněprávní úpravou, která by upravovala projednávání přestupků podle StavZ. V této situaci je právní úprava roztržena do několika právních předpisů.

Budeme-li hovořit o přestupcích, kterých se dopustí fyzické osoby, budeme aplikovat především PřestZ a SŘ. Obecně lze shrnout, že všechny přestupky dle StavZ budou v řízení řešeny za užití PřestZ.

Výše popsaná absence procesněprávní úpravy stavebního práva vznikla z důvodu, že sám StavZ neobsahuje žádné procesní ustanovení, natož jeho souhrn. Řízení, kterými jsou přestupky řešena jsou, jak již bylo řečeno řešena za pomoci PřestZ a řadí se pod tzv. zvláštní správní řízení.

2.1. Příslušnost správních orgánů

Za subjekty správního řízení jsou obecně považováni nositelé procesních práv, kteří mají možnost řízením disponovat a určovat směr, kterým se dále vyvine. Hlavními subjekty jsou správní orgány, které řízení vedou a následně v řízení rozhodují a dále účastníci řízení, o jejichž právech a povinnostech je v řízení rozhodováno.⁴²

Příslušnost správních orgánů rozhodovat v řízeních je stanovena zejména v ust. § 10, § 12 a § 13 SŘ. Zákon příslušnost rozděluje na věcnou, funkční a místní.

Věcnou příslušnou zákon rozumí jednání a rozhodování správních orgánů, o věcech, které jim byli svěřeny zákonem nebo na základě zákon. Jedná se tedy o určení, jaký druh a stupeň správního orgánu bude v dané věci rozhodovat. V praxi tímto správním orgánem bývá zpravidla ten, v jehož působnosti došlo ke spáchání přestupku. Věcná příslušnost je jedna z mála

⁴² PRÁŠKOVÁ, H. Přestupkové právo. 2. vydání. Praha: Leges, 2022, s. 348.

okolností, na které nemá vliv rozhodnutí účastníka, tedy jinak řečeno, věcná příslušnost stanovená zákonem je pro účastníka, ale rovněž pro správní orgán závazná.

Věcnou příslušnost správních orgánů upravuje § 60 odst. 1 PřestZ následovně: „*Nestanoví-li zákon jinak, je správním orgánem příslušným k řízení obecní úřad obce s rozšířenou působností.*“⁴³ Uvedené však platí, není-li příslušným zvláštním zákonem příslušný jiný správní orgán. Příkladem může být např. ust. § 182 StavZ, který stanovuje, že v řízení o přestupcích dle StavZ je příslušným orgánem v prvním stupni stavební úřad. Dále dle § 60 odst. 2 StavZ je věcná příslušnost dána tzv. základním typům obecních úřadů. V případě, že tyto úřady nejsou schopny řízení vést, je příslušným orgánem dle ust. § 105 PřestZ obecní úřad obce s rozšířenou působností nebo obecní úřad obec s pověřeným obecním úřadem ve správním obvodu, kde se obec nachází. Tato systematika má za cíl, stanovit účastníkům řízení právní jistotu, aby nedošlo např. k projednávání totožného přestupku více správními orgány.

Druhým typem příslušnosti je příslušnost funkční. Již dle názvu lze dovodit, že tato příslušnost bude určovat doslova funkci správního orgánů v řízení, tedy určovat který orgán bude řízení vést a vydávat rozhodnutí. Funkční příslušnost na rozdíl od věcné příslušnosti není upravena zákonem a její užití má v dispozici správní orgán. V praxi je tato příslušnost upravena např. vnitřními směrnicemi. Příkladem může být situace, kdy Ministerstvo zdravotnictví pověří Inspektorát omamných a psychotropních látek projednáním konkrétních případů.⁴⁴

Posledním třetím typem příslušnosti je příslušnost místní. Ta je určena předmětem řízení ke správnímu orgánu v určitém místě. Podle PřestZ se místní příslušnost určuje následujícími kritérii, a to v následujícím pořadí:

- 1) místem, kde byl přestupek spáchán,
- 2) místem, kde měla nebo má fyzická osoba naposledy veden trvalý pobyt,
- 3) místem, kde měla nebo má právnická osoba naposledy vedeno své sídlo,
- 4) a posledně místem, kde přestupek vyšel nejprve najevo.⁴⁵

Stejně jako u příslušnosti věcné může být i místní příslušnost při existenci zvláštního zákona stanovena odlišně od uvedeného.

2.2. Účastníci řízení

Taxativní výčet osob, které jsou účastníky řízení obsahuje § 68 PřestZ. Dle něj jsou obligatorně účastníky řízení obviněný, poškozený a vlastník předmětu sporu. Zde je na místě upozornit, že § 27 SŘ uvádí obligatorní účastníky řízení o něco širěji než PřestZ. Avšak

⁴³ § 60 odst. 1 PřestZ.

⁴⁴ PRÁŠKOVÁ, H. Přestupkové právo. 2. vydání. Praha: Leges, 2022, s. 355.

⁴⁵ PRÁŠKOVÁ, H. Přestupkové právo. 2. vydání. Praha: Leges, 2022, s. 356.

při aplikaci zásady *lex specialis derogat lex generali*, bude u přestupků primárně aplikován PřestZ a nikoli SŘ.⁴⁶

Mnohé by napadlo, že účastníkem řízení musí být jisto jistě také osoba, kterou spáchaný přestupek přímo postihl. Opak je však pravdou, a tato osoba není zákonem považována za účastníka řízení, ale za tzv. osobu zúčastněnou. Zúčastněná osoba je osobou, bez jejíhož souhlasu nelze řízení o přestupku zahájit nebo bylo-li zahájeno, v něm pokračovat.⁴⁷ Ikdyž zúčastněná osoba není účastníkem řízení, zákon jí dává určitá práva. Konkrétně dle § 71 PřestZ jde o: o právo na vyrozumění o zahájení řízení, právo navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, právo na poskytnutí informací o řízení potřebných ke zpětvzetí souhlasu, právo vyjádřit v řízení své stanovisko, právo nahlížet do spisu, právo účastnit se ústního jednání a být přítomna při všech úkonech v řízení, právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům a právo na oznámení rozhodnutí. Kromě práv vymezených v PřestZ jí náleží i právo nechat se zastoupit zmocněncem.⁴⁸

Vedle obligatorních účastníků PřestZ uvádí dále také výčet osob, které vystupují v řízení, jsou jim přiznána některá práva, avšak nemají v řízení postavení jako obligatorní účastníci řízení. Těmto osobám je přiznáno např. právo účastnit se ústních jednáních nebo právo podat opravný prostředek.

Dle mého názoru jakož i názoru některých odborných autorů se vzhledem k výše uvedenému nedá výčet účastníků dle PřestZ považovat za taxativní. Důvodem pro tuto mou domněnku je skutečnost, že aktuální rozhodovací praxe soudů i správních orgánů se čím dále více potýká se situací, kdy je nutno okruh obligatorních účastníků rozšířit. Touto polemikou se zabýval např. i Ústavní soud, který v nálezu ze dne 18.12.2018, sp. zn. II. ÚS 1685/17, připustil účast ekologických spolků v řízení o správních deliktech.

K účasti na řízení o přestupcích však nepostačuje pouhé zařazení osoby do výše popsané kategorie. Je nutno splnit další dvě podmínky, kterými jsou způsobilost být účastníkem řízení dle § 15 odst. 1 OZ a za druhé podmínka procesní způsobilosti dle § 29 SŘ. Dle tohoto ustanovení musí být každý účastník řízení procesně způsobilý, což znamená že je oprávněn v řízení činit úkony v rozsahu, ve kterém mu je zákonem přiznána svéprávnost. Plné svéprávnosti nabývá osoba dosažením 18 roku života. Výjimkou je přiznání plné svéprávnosti soudem nebo uzavření manželství (v případě nezletilých). V případě zmíněných nezletilých zákon dává další možnost, jak nepřijít o právo být účastníkem řízení z důvodu nedostatku věku. Tato situace je v praxi

⁴⁶ BRÁZDA, J. Základy odpovědnosti v přestupkovém zákoně, Praktická příručka, Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. s 144.

⁴⁷ § 79 odst. 1 PřestZ.

⁴⁸ Závěr č. 160 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 24. 11. 2017.

řešena zmocněním, zejména pak zákonného zástupce či opatrovníka. Splnění procesní způsobilosti jsou správní orgány povinny zjišťovat před zahájením řízení ale také kdykoli v jeho průběhu, a to z úřední povinnosti.

2.2.1. Obviněný

Prvním obligatorním účastníkem řízení je obviněný. Bez obviněného, jako jediného, není možné řízení vést.

Než se však z účastníka řízení stane obviněný, je nejprve nazýván pouze podezřelým. Poté nastupuje PřestZ, který v § 68 odst. 1 přímo vymezuje okamžik, ve kterém se z podezřelého stane obviněný. Stane se tak provedením prvního procesního úkonu správním orgánem proti podezřelému. Příkladem z praxe je typicky zahájení řízení o přestupku (např. bar shromažďuje nádoby na odpad mimo místo k tomu určené, úřad městské části po provedené kontrole a zjištění nežádoucího stavu odpadu vystaví protokol o kontrole na základě kterého zahájí přestupkové řízení podle zákona o odpadech. V okamžiku zahájení řízení se z provozovatele baru stane obviněný z přestupku.

Řízení jsou zahajována doručením oznámení o jejich zahájení podezřelému. Toto oznámení musí obsahovat minimálně: co je předmětem řízení, o jaký skutek se jedná a jaký přestupek správní orgán v tomto skutku spatřuje. Není možné, aby obviněný nebyl seznámen s předmětem řízení. Dalším možným, však méně častým, je zahájení řízení vydáním příkazu na místě. V tomto případě bude vydání příkazu na místě, prvním úkonem ve správním řízení a tedy bude považováno za okamžik zahájení řízení o přestupku.⁴⁹

Na tomto místě je vhodné zmínit, že § 69 dále v odst. 2 PřestZ zakotvuje tzv. presumpci nevinny. Konkrétně říká, že „*dokud není pravomocným rozhodnutím o přestupku vyslovena vina obviněného, hledí se na něj jako na nevinného.*“⁵⁰ Tuto zásadu mimo jiné zakotvuje také čl. 40 odst. 2 LZPS.

Ustanovení § 69 dále v odst. 2 obsahuje zásadu *in dubio pro reo*, která vyjadřuje, že v pochybnostech je správní orgán povinen rozhodnout ve prospěch obviněného. Přičemž za uvedené „v pochybnostech“ je považována situace, kdy správní orgán nemá např. dostatek důkazů na to, aby obviněného uznal vinným ze spáchání přestupku.

Dále je dle mého názoru nezbytné zmínit alespoň základní práva, která obviněnému v řízení náleží. Jedná se např. o právo osobní obhajoby či práva na spravedlivý proces.⁵¹

⁴⁹ BRÁZDA, J. Základy odpovědnosti v přestupkovém zákoně. Praktická příručka. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. s. 145.

⁵⁰ § 69 odst. 2 PřestZ.

⁵¹ KOPECKÝ, M. 2019. Správní právo. Obecná část. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, str. 292- 293.

Mezi další procesní práva náleží podle PřestZ právo uzavřít dohodu s poškozeným, právo na informace nebo právo podat opravný prostředek.

2.2.2. Poškozený

*"Osoba, které byla spácháním přestupku způsobena škoda nebo na jejíž úkor se obviněný spácháním přestupku bezdůvodně obohatil."*⁵² Podle uvedeného ustanovení je poškozeným osoba, které byla spácháním přestupku způsobena nějaká škoda, nebo na jejíž úkor se obviněný bezdůvodně obohatil, obojí za podmínky že poškozený uplatní včas a řádně svůj nárok na náhradu škody nebo nárok na vydání bezdůvodného obohacení. Pro tento okamžik není podstatné, zda poškozený svůj nárok prokáže, to náleží následně správnímu orgánu v průběhu řízení o přestupku.

Poté co poškozený uplatní svůj nárok, vznikají mu jistá práva jakožto účastníkovi řízení. Jedná se především o právo na nařízení ústního jednání, v rámci kterého správní orgán věc projedná nebo také právo požadovat provedení důkazů. Osoba, která je dotčena na svých právech, avšak svůj nárok na náhradu škody či na vydání bezdůvodného obohacení neuplatní, není považována za účastníka řízení. Řízení o přestupku obecně lze vést i bez poškozeného.

Zabývali bychom se otázkou, co představuje onu škodu, je třeba vzít v potaz důvodovou zprávu k § 70 PřestZ, dle které se nárok může týkat pouze majetkové škody. *„Majetková škoda je újma na jmění. Škoda přitom může znamenat buď přímou ztrátu na majetku poškozeného a ve svém důsledku i jeho reálné zmenšení (skutečnou škodu), anebo ušlý zisk poškozeného.“*⁵³

2.2.3. Vlastník věci nebo náhradní hodnoty, která má být zabráná

Posledním účastníkem dle PřestZ je vlastník věci nebo náhradní hodnoty, a to v té části, jež se týká zabrání věci nebo náhradní hodnoty.⁵⁴ Zabrání věci nebo náhradní hodnoty je přitom tzv. ochranným opatřením⁵⁵, jež se neukládá obviněnému. Na toho dopadá trest uložený správním orgánem v přestupkovém řízení v podobě propadnutí věci nebo náhradní hodnoty. Zabrány mohou být pouze věci uvedené v § 48 odst. PřestZ.⁵⁶

2.3. Postup před zahájením řízení

Postup před zahájením řízení upravuje hlava V. PřestZ. V § 73 až § 76 PřestZ stanovuje povinnost oznámit přestupek příslušnému správnímu orgánu. Přičemž tato povinnost

⁵² § 70 odst. 2 PřestZ.

⁵³ ZAHOŘOVÁ, E. - KOUKAL, P. - NOVOTNÝ, P. 2014. Nový občanský zákoník. Náhrada škody. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, Převzato z CODEXIS®.

⁵⁴ § 68 písm. c) PřestZ.

⁵⁵ § 51 písm. b) PřestZ.

⁵⁶ § 53 odst. 1 PřesZ.

je stanovena orgánům Policie ČR a orgánům vojenské policie ale i jiným správním orgánům. Dále stanovuje povinnost správních orgánů poskytovat si vzájemnou součinnost, zejména si poskytovat informace, a to bez zbytečného odkladu. V posledním zmíněném § 76 PřesZ stanovuje případy, kdy správní orgán věc odloží. Jedná se např. o případy, kdy zanikla odpovědnost nebo přestupek, kdy podezřelý z přestupku nedosáhl věkové hranice 15ti let nebo bylo o totožném přestupku již zahájeno jiné správní řízení.

Účelem postupu před zahájením řízení je určit, zda byl předmětný přestupek spáchán, kdo jej spáchal a zajistit relevantní důkazy pro jeho projednání. Správní orgány mají povinnost prošetřit všechny přestupky, o kterých se dozví. Přičemž dozvědět se o nich mohou buď z vlastní činnosti (při výkonu správního dozoru) nebo na základě podnětu podaného fyzickou či právnickou osobou, příslušníkem Policie ČR, příslušníkem vojenské policie, či jiným správním orgánem (např. celní správy). Podnět může být podán dvěma způsoby, a to buď ústně do protokolu nebo písemně. Na základě podnětu je správní orgán povinen vydat rozhodnutí, a to ve lhůtě 30 dní od doručení podnětu. O podaném podnětu správní orgán rozhodne buď jako o opodstatněném nebo neopodstatněném, nebo rozhodne o jeho odložení a poslední možností je že jej postoupí orgánů příslušnému k jeho projednání, když on sám příslušným není.

V případě, že příslušný správní orgán není sto přestupek z jakéhokoli důvodu projednat sám, je oprávněn vyžadovat součinnost od jiných správních orgánů (např. zajistit důkaz).⁵⁷

Oznámení přestupku správnímu orgánu je první fází postupu před zahájením řízení. Po této fázi nastupují ještě další tři jakési podfáze. Jedná se o podávání vysvětlení, zajištění důkazu a případné rozhodnutí o odložení věci.

Institut podávání vysvětlení slouží správním orgánům k tomu, aby byli schopni rozhodnout, zda je podaný podnět důvodem pro zahájení řízení. V této fázi si správní orgány opatřují vysvětlení zejména výslechem svědků. PřesZ bohužel nijak neupravuje tuto fázi postupu, proto praxe používá obecné úpravy obsažené v § 137 SŘ. Osobě, která podává vysvětlení dává zákon určitá práva ale i povinnosti. Jedná se zejména o právo na právní pomoc či na náhradu vynaložených nákladů (ušlý zisk a hotové výdaje) dle § 79 odst. 4 SŘ. Povinností této osoby je např. povinnost se k podání vysvětlení dostavit a podávat pravdivé informace. Na druhé straně zákon stanovuje povinnosti také správnímu orgánu vzhledem k výslechu osob. Jde především o povinnost předvolanou osobu poučit o jejích právech, povinnostech a následcích, pokud se k podání vysvětlení nedostaví bez omluvy. Správní orgán je dále povinen o provedeném vysvětlení vyhotovit úřední záznam, dle náležitostí stanovených v § 137 odst. 3 SŘ. Vyhotovený úřední záznam neslouží jako důkazní prostředek

⁵⁷ § 75 odst. 2 a 3 PřesZ.

v zahajovaném řízení, ani jej nelze nijak využít. Slouží zejména jako předběžné zvážení správního orgánu, jak dále postupovat, tedy zejména zda řízení vůbec zahájit.⁵⁸

Druhou fází v postupu před zahájením řízení je zajištění důkazu. PřestZ opět neposkytuje zvláštní úpravu k tomuto instrumentu, použije se proto opět SŘ, konkrétně v § 138. Na provedení zajištění důkazu zákon klade poměrně přísné požadavky. Je tomu tak především z důvodu, že při zajišťování důkazu je ve většině případů zasahováno do osobních práv osob. Důkaz je možné zajistit pouze v případech, kdy panuje obava, že by jej v budoucnu již nebylo možné zajistit či že jeho zajištění může podstatně ovlivnit další postup v řízení. První uvedený důvod pro zajištění důkazu lze prezentovat na často v literatuře uváděném příkladu. Jedná se o situaci, kdy je třeba provést výslech osoby, u které pro její rychle se zhoršující zdravotní stav není jisté, zda bude dalšího dne schopna ještě vysvětlení podat.

Poslední fází postupu před zahájením řízení je odložení věci. U této fáze bylo v počátku kapitoly zmíněno, že se jedná o „případnou“ poslední fázi. Bylo to takto uvedeno proto, že správní orgán o odložení věci rozhodne pouze v zákonem stanovených případech. Taxativní výčet těchto případů nalezneme v § 71 odst. 1 PřestZ. Tato fáze je přitom projevem jedné z důležitých zásad správního řízení – zásady rychlosti a hospodárnosti řízení. Institut odložení věci slouží správním orgánům k tomu, aby se předcházelo či nedocházelo k vedení neopodstatněných řízení, a následnému zahlcování správních orgánů. Jedná se o řízení, které by nevedli ke zdárnému konci (např. nebylo by možné určit pachatele přestupku či spáchání přestupku jakkoli prokázat). Zde je třeba uvést, že odložení věci dle § 76 PřestZ je třeba odlišovat od stejnojmenného institutu upraveného v § 43 SŘ. V případě úpravy SŘ se jedná o odložení věci pouze v řízení o žádosti. O odložení věci rozhoduje správní orgán usnesením.⁵⁹

2.4. Zahájení řízení

Zahájení řízení je v PřestZ věnována hlava VI. Nejprve PřestZ upravuje v § 77 odst 1 a 2 tzv. překážky řízení. To znamená okolnosti, kvůli kterým nemůže být řízení zahájeno a pokud již zahájeno bylo, tak v něm nelze pokračovat. Zmíněné ustanovení stanovuje povinnost aplikovat několik stěžejních zásad řízení, které nejsou používány jen v právu správním. Jedná se o překážku *ne bis in idem*, tj. není možné rozhodovat vícekrát v téže věci, překážku *litispendence*, která znamená že není možné stíhat osobu ze spáchání přestupku, o kterém je již zahájeno jiné správní anebo trestní řízení. Další důležitou zásadou, kterou je třeba zmínit je

⁵⁸ PRÁŠKOVÁ, H. Přestupkové právo. 2. vydání. Praha: Leges, 2022, s. 418 – 421.

⁵⁹ PRÁŠKOVÁ, H. Přestupkové právo. 2. vydání. Praha: Leges, 2022, s. 422.

zásada věci rozhodnuté, latinsky *rei iudicatae*. Tato zásada znemožňuje vést řízení o přestupku, o němž již bylo pravomocně rozhodnuto.⁶⁰

Zákonodárce se ve výše popsaném ustanovení snaží zajistit, aby bylo předcházeno situacím, kdy dojde k porušení zásady *ne bis in idem*. Stanovuje proto postup, jak mají správní orgány přesně postupovat vznikne-li některá z překážek řízení. V praxi se jedná zejména o tři nejčastější situace a to:

- 1) pokud okolnosti zjištěné správním orgánem nasvědčují skutečnosti, že spáchaný přestupek je trestným činem, je správní orgán povinen neprodleně věc postoupit, a to i v průběhu řízení příslušnému orgánu činnému v trestním řízení,
- 2) jak již bylo popsáno v kapitole 2.3., pokud dojde k situaci dle § 76 odst. 1 PřestZ, je správní orgán povinen usnesením rozhodnout o odložení věci,
- 3) a poslední možností je situace, kdy je správní orgán povinen opět usnesením rozhodnout o zastavení řízení. Případy, kdy správní orgán řízení zastaví je situace, kdy o totožném přestupku již vede řízení jiný správní orgán, o totožném přestupku bylo již pravomocně rozhodnuto nebo pokud se o totožném přestupku vede trestní řízení.⁶¹

Ustanovení § 77 odst. 2 PřestZ taxativně vymezuje rozhodnutí, která představují překážku v řízení pokračovat. Jedná se příkladem o pravomocná rozhodnutí o tom, že daný přestupek nebyl spáchan, že přestupek nespáchal obviněný, přestupek je trestným činem nebo že se spáchání přestupku nepodařilo obviněnému prokázat.

Důvod, proč zákonodárce stanovil výše popsaný postup nebyl ozřejměn ani důvodovou zprávou k PřestZ. Lze se tak pouze domnívat, že účelem stanovení takovéto úpravy byla snaha o zajištění právní jistoty projevující se tím, že je přesně vymezeno, která rozhodnutí představují překážku v řízení a která nikoli.⁶²

2.4.1. Zahájení řízení z moci úřední

Zahájení řízení z moci úřední, latinsky *ex offio*, jak již sám název napovídá je neoddělitelně spjato se zásadou oficiality, na základě které řízení zahajuje místně a věcně příslušný správní orgán.⁶³ Jak již bylo nastíněno v předchozích kapitolách, správní orgány jsou povinny projednat všechny přestupky o kterých se dozví. Toto je založeno zásadou legality. PřestZ oproti jiným procesním právním předpisům nestanovuje však lhůtu, ve které by byl

⁶⁰ PRÁŠKOVÁ, H. Přestupkové právo. 2. vydání. Praha: Leges, 2022, s. 424.

⁶¹ PRÁŠKOVÁ, H. Přestupkové právo. 2. vydání. Praha: Leges, 2022, s. 425.

⁶² Tamtéž.

⁶³ KOPECKÝ, M. 2019. Správní právo: obecná část. V Praze: C. H. Beck, str. 296.

správní orgán povinen nejpozději od okamžiku, kdy se o přestupku dozví, zahájit o něm řízení. Praxe vzhledem k zahájení řízení aplikuje ust. § 6 odst. 1 SŘ, který stanovuje správnímu orgánu povinnost zahájit řízení o přestupku „bez zbytečných průtahů“. V případě, že správní orgán poruší toto ustanovení, je oprávněn zasáhnout nadřízený správní orgán a zejména zajistit příslušné kroky k odstranění nečinnosti.⁶⁴

Samotné zahájení řízení je plně na úvaze správního orgánu, zákon na něj tedy nestanovuje právní nárok. K tomuto se vyjádřil také NSS, který stanovil „**Podatelé podnětu k zahájení řízení z moci úřední se nemohou domoci zahájení řízení a následného vydání rozhodnutí ani pomocí jiných zákonných institutů, než je opatření proti nečinnosti, a to z toho důvodu, že jim na základě ustanovení § 42 správního řádu ani jiného ustanovení tohoto zákona žádné takové právo nevzniká.**“⁶⁵

Dle § 78 odst. 1 PřestZ je striktně stanoven okamžik, kterým je řízení o přestupku zahájeno. Je jím den, kdy podezřelému z přestupku je doručeno oznámení o zahájení řízení o přestupku. Toto oznámení dle § 76 odst. 3 PřestZ musí obsahovat popis skutku, o kterém má být v řízení rozhodováno a jeho předběžnou právní kvalifikaci.⁶⁶ Kromě těchto obsahových náležitostí musí oznámení o zahájení řízení obsahovat též formální náležitosti jako je označení orgánu, který jej vydal, jméno, příjmení a funkci úředníka, který věc vyřizuje a jeho podpis a dále označení věci spisovou značkou.

Oznámení o zahájení řízení se podezřelému doručuje dle § 19 až 22 SŘ.⁶⁷ V dnešní době bývá často doručení v listinné formě nahrazeno doručením prostřednictvím datové schránky, pokud ji má podezřelý zřízenou. Což dle mého názoru značně uleví zejména správním pracovníkům vyřizujícím listinné zásilky a zajišťují např. jejich evidenci.

2.4.2. Zahájení řízení se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku

Prášková popisuje postup správního orgánu při projednání přestupku, který je možné stíhat pouze se souhlasem osoby, která je jím přímo postižena, jako situaci, ve které když správní orgán zjistí skutek, který může být takovým přestupkem, je povinen poučit přímo postiženou osobu o tom, že řízení o tomto přestupku bez jejího souhlasu nebude zahájeno či v něm nebude pokračováno. Přičemž osoba přímo postižená spácháním takového přestupku může svůj souhlas po jeho zahájení, kdykoli vzít zpět, a to až do chvíle, kdy je o něm správním orgánem vydáno

⁶⁴ § 6 odst. 1 SŘ.

⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.6.2013, č.j. 6 Ans 6/2013-27.

⁶⁶ § 78 odst. 3 PřesZ.

⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2011, č. j. 8 As 16/2011-83.

rozhodnutí. Správní orgán této osobě určí lhůtu, ve které může svůj souhlas s vedením řízení o přestupku dát. Tato lhůta nesmí být dle § 79 odst. 2 PřestZ kratší než 30 dnů.

Ohledně formy souhlasu osoby přímo postižené přestupkem praxe využívá § 37 SR, dle kterého je souhlas považován za podání, a musí tedy splňovat všechny jeho náležitosti. Podat souhlas je tedy stejně jako u podnětu možné podat buď ústně do protokolu nebo písemně. Totéž platí i o jeho zpětvzetí. V dalších jak obsahových, tak formálních náležitostech jsou požadavky totožné jako u jakéhokoli písemného podání vůči orgánům veřejné moci.

Pokud osoba přímo postižená spácháním přestupku dá svůj souhlas k vedení řízení, správní orgán následně řízení zahájí. Pokud tato osoba souhlas nedá, správní orgán usnesením rozhodne o odložení věci dle § 76 odst. 4 PřestZ, resp. řízení zastaví podle § 86 odst. 1 písm. m) PřestZ, pokud již řízení bylo zahájeno.

Přestupky, které do kategorie spadají vymezují zvláštní zákony. Jedná se např. o ZNP, který určuje, že souhlasu osoby přímo postižené spácháním přestupku, je třeba, jedná-li se přestupek spáchaný mezi osobami blízkými dle §7 odst. 1 písm. c). ZNP stanovuje, že za tento přestupek je možné pachateli uložit pokutu až 20 000 Kč dle § 7 odst. 4 písm. b) ZNP. Zákonodárce při tvorbě této normy cílil na ochranu zejména rodinných vztahů, které by dle jeho názoru měly mít přednost před uplatněním veřejného zájmu na potrestání pachatele přestupku.

Jakousi zajímavostí oproti jiným řízením (ve kterých přejde tato povinnost dát souhlas např. na právního nástupce) je fakt, že ani PřestZ, ZNP ani jiný zvláštní zákon neurčuje, jak bude pokračováno v případě smrti osoby přímo postižené spácháním přestupku. Tedy za situace, kdy tato osoba před svou smrtí souhlas k vedení řízení neudělí. Protože tento souhlas nelze nahradit ani případnými souhlasy dědiců či jinak překážku neudělení souhlasu překonat. K této problematice se vyjádřil Vrchní soud v Praze v usnesení ze dne 3.7.2003, č. j. 5 To 31/02, ve kterém judikoval „***Jestliže osoba přímo postižená spácháním přestupku, jejíž souhlas je podle zákona podmínkou zahájení řízení o přestupku nebo pokračování v něm, zemřela, aniž předtím souhlas udělila, nelze předmětné řízení zahájit nebo v něm pokračovat***“.⁶⁸

Závěrem kapitoly považuji za nutné vzhledem k výše vymezenému okruhu účastníků přestupkového řízení zmínit, že osoba přímo poškozená spácháním přestupku není z pohledu PřestZ považována za účastníka řízení. Avšak pokud dá souhlas k zahájení nebo pokračování v řízení, zákon ji přiznává práva dle § 71 PřestZ, kterými jsou např. právo na vyrozumění o zahájení řízení, právo na poskytnutí informací o stavu řízení či právo účastnit se ústních

⁶⁸ Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 3. 7. 2002, sp. zn. 5 To 31/02.

jednání. Naopak není jí oproti obligatorním účastníkům řízení např. přiznáno právo podat proti rozhodnutí o přestupku opravný prostředek.⁶⁹

2.5. Průběh řízení

2.5.1. Ústní jednání

Úvodem této kapitola je třeba uvést, že po zahájení řízení o přestupku nemusí vždy nutně následovat nařízení ústního jednání. PřestZ v § 80 odst. 1 říká, že „*správní orgán může nařídit ústní jednání.*“⁷⁰ Zde vidíme jistou dispozici správního orgánu v tom jak řízení vést. V praxi správní orgány nařizují jednání zejména v případě, kdy toto může napomoci vyřešení nebo objasnění zásadních otázek v řízení. I přes tuto jistou dispozici zákonodárce stanovil tři obligatorní případy, kdy je správní orgán povinen ústní jednání nařídit i kdyby tak sám nerozhodl. Jedná se o tyto případy:

- pokud o nařízení ústního jednání požádá sám obviněný, je-li jeho nařízení nezbytné k uplatnění jeho práv,
- nařízení jednání je nezbytné pro zjištění stavu věci,
- nebo pokud je obviněný mladistvým.

Mimo uvedené může správní orgán nařídit ústní jednání i na požádání poškozeného za situace, kdy je toto nezbytné k uplatnění jeho práv nebo např. k rozhodnutí o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení.⁷¹

V případě, že správní orgán dospěje k názoru, že je ústní jednání třeba nařídit, je povinen řádně předvolat všechny jeho účastníky. Předvolání musí splňovat všechny zákonem stanovené náležitosti (viz § 59 SŘ). Obviněný má v řízení o přestupku právo a nikoli povinnost se účastnit ústního jednání. Avšak v případě, že by se neúčastnil, musí se včas správnímu orgánu omluvit. Praxe se často potýká s problémem, zda v případě neomluvené absence obviněného, může být k jednání předveden, když mu zákon nestanovuje povinnost se jednání účastnit. Na druhé straně PřestZ umožňuje správnímu orgánu rozhodnout i v nepřítomnosti obviněného. K tomuto však může dojít pouze v případě, že byl obviněný řádně předvolán a vyslovil souhlas s konáním jednání bez jeho osobní účasti.⁷²

⁶⁹ PRÁŠKOVÁ, H. Přestupkové právo. 2. vydání. Praha: Leges, 2022, s. 434.

⁷⁰ § 80 odst. 1 PřesZ.

⁷¹ PRÁŠKOVÁ, H. Přestupkové právo. 2. vydání. Praha: Leges, 2022, s. 438.

⁷² PRÁŠKOVÁ, H. Přestupkové právo. 2. vydání. Praha: Leges, 2022, s. 439.

Řízení o přestupku stejně jako všechna další správní řízení jsou charakteristická několika znaky, resp. principy na kterých stojí. Hlavní z nich je zásada neveřejnosti a písemnosti řízení. Tyto dvě zásady mají za cíl urychlit rozhodnutí o projednávané věci.

K výše popsanému sama zaujímám názor, že by obviněný neměl být nucen k účasti na jednání, protože mám za to, že jako účastník řízení má právo se jednání neúčastnit a např. využít služeb zmocněnce. Dalším důvodem pro mou domněnku je skutečnost, že obviněný, který by byl k účasti nucen, by mohl být tímto donucením negativně ovlivněn a nemusel by tak bezproblémově spolupracovat se správním orgánem nebo např. vypovídat pravdu. Mimo uvedené můj názor podpírají také výše zmíněné zásady, které by měli být respektovány.

Správní orgán může, avšak nemusí v rámci ústního jednání dospět k rozhodnutí o přestupku. Účelem ústního jednání je totiž zejména shromáždění všech podkladů k vydání rozhodnutí. Pokud se všechny podklady v dostatečné míře podaří správnímu orgánu do ústního jednání zajistit, může pak ihned vydat rozhodnutí.

2.5.2. Dokazování

Pojem dokazování není legálním pojmem, proto praxe dovozuje některé jeho charakteristiky sama a to tak, že se jedná o:

- „postup správního orgánu upravený zákonem, spočívající ve vyhledávání, provedení a využití prostředků, které mohou obsahovat poznatky důležité pro řízení a rozhodnut,
- určitou formu poznání části objektivní reality,
- jeho účelem je zjistit skutkový stav věci, vytvořit skutkový podklad pro rozhodnutí ve věci,
- zasahuje do práv a svobod osob,
- v postupu se uplatňují základní zásady řízení o přestupcích, zejména zásada zákonnosti.“⁷³

Průběh řízení v části dokazování, lze považovat za nejdůležitější část řízení o přestupku. Jak již bylo řečeno, účelem této fáze je shromáždění podkladů, na základě kterých bude správní orgán schopen spolehlivě rozhodnout.

Stejně jako v předcházející i v následující fázi řízení jsou i zde uplatňovány zásady specifické právě pro tuto část. Jedná se zejména o zásadu materiální pravdy, na základě které je správní orgán povinen si sám obstarat podklady a zajistit důkazy pro vydání rozhodnutí. S tím souvisí druhá zásada – zásada vyhledávací. Třetí zásadou je zásada presumpce nevinny,

⁷³ PRÁŠKOVÁ, H. Přestupkové právo. 2. vydání. Praha: Leges, 2022, s. 442-443.

kteřá směřuje především k obviněnému a určuje, že do okamžiku, kdy správni orgán pravomocně rozhodne o vině obviněného, je třeba na něj hledět jako na nevinného. Posledni zásadou podstatnou pro tuto část řízení je zásada volného hodnocení důkazů. Díky této zásadě má správni orgán při zohledňování váhy podkladů jistou možnost volby. Může sám určit, ke kterým podkladům přihlédne a ke kterým nikoli.

V rámci dokazování PřestZ v § 82 dává správním orgánům možnost využít některých zvláštností při shromažďování podkladů pro rozhodnutí. Jedná se konkrétně o výsledch svědků, možnosti klást otázky účastníkům řízení, svědkům a znalcům, provedení kontroly nebo také výsledch svědka, jež je mladší 15 let. Pro účely této práce nepovažuji za nezbytné tyto zvláštnosti detailněji rozebírat. Proto bylo přistoupeno jen k jejich stručné zmínce.

2.6. Rozhodnutí o přestupku

Stejně jako jakékoli jiné řízení, je také řízení o přestupku zakončeno vydáním rozhodnutí. Rozhodnutí o přestupku může v praxi mít více forem závisejících na konkrétních okolnostech. PřestZ stanovuje pět možností, kterými může řízení o přestupku skončit. Jedná se o:

- 1) usnesení o předání věci dle § 64 PřestZ,
- 2) rozhodnutí, kterým se obviněný uznává vinným dle § 93 odst. 1 PřestZ
- 3) rozhodnutí, kterým se obviněný uznává vinným jakožto právní nástupce dle § 93 odst. 2 PřestZ,
- 4) rozhodnutí schválení dohody o narovnání dle § 87 spolu s § 93 odst. 3 PřestZ
- 5) a usnesení o zastavení řízení dle § 86 PřestZ.

Jednotlivé formy jsou detailněji rozebrány v následujících podkapitolách.

2.6.1. Předání věci

PřestZ stanovuje povinnost správnímu orgánu předat věc:

- orgánu činném v trestním řízení, nasvědčuj-li skutečnosti tomu, že byl spáchán trestný čin,⁷⁴
- orgánu příslušnému podle jiného zákona k projednání skutku, který má znaky přestupku osoby podle § 4 odst. 4 nebo 5 PřesZ, kterými jsou např. senátoři či poslanci nebo příslušníci bezpečnostních sborů nebo také osoby ve výkonu vazby či trestu odnětí svobody,⁷⁵

⁷⁴ § 64 odst. 1 písm. a) PřesZ.

⁷⁵ § 64 odst. 1 písm. b) PřesZ.

- nebo také shledá-li správní orgán svou věcnou či místní nepříslušnost danou věc projednat.

PřesZ dále určuje, že v případě předání věci je správní orgán povinen tak učinit bezodkladně, a to i v průběhu řízení.⁷⁶ O předání věci je správní orgán dále povinen vydat usnesení, které je pouze poznamenáno do spisu⁷⁷, tedy není zasíláno účastníkům řízení.

Pokud správní orgán věc předá z některého z výše uvedených důvodů, má pro něj předání totožné účinky jako skončení řízení. Předání věci ale nevytváří překážku věci rozhodnuté.⁷⁸

2.6.2. Rozhodnutí, kterým se obviněný uznává vinným

Jak z názvu vyplývá, jedná se o rozhodnutí, které vyjadřuje, že správní orgán prokázal, že skutek spáchal obviněný. Jinými slovy se jedná o konstatování, že byly naplněny znaky skutkové podstaty přestupku obviněným.⁷⁹ Přičemž správní orgán se při vydání takového rozhodnutí musí držet striktně zákonem stanovených náležitostí.

Kopecký k náležitostem uvádí, že kromě obecných náležitostí dle SŘ jako je např. označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal, je třeba v takovémto rozhodnutí uvést dále také:

- popis skutku s vymezením časového úseku kdy byl spáchán a současně určit místo, kde k němu mělo dojít,
- právní kvalifikaci skutku,
- vyslovení viny obviněného,
- určit druh a stanovit výměru trestu, případně výrok o podmíněném upuštění od trestu,
- výrok o započtení doby, po kterou obviněný na základě úředního opatření učiněného v souvislosti s projednávaným přestupkem již nesměl činnost vykonávat, do doby zákazu činnosti,⁸⁰
- a dále výrok o ložení ochranného opatření, o případném nároku na náhradu škody nebo o vydání bezdůvodného obohacení a konečně výrok o náhradě nákladů řízení.⁸¹

2.6.3. Rozhodnutí, kterým se obviněný uznává vinným jako právní nástupce

Náležitostmi se toto rozhodnutí shoduje z výše popsaným rozhodnutím, kterým se obviněný uznává vinným, s jedinou výjimkou a to, že v tomto rozhodnutí musí být výslovně

⁷⁶ § 64 odst. 1 PřesZ.

⁷⁷ § 64 odst. 3 PřesZ.

⁷⁸ KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2021, s. 303.

⁷⁹ PRÁŠKOVÁ, H. Přestupkové právo. 2. vydání. Praha: Leges, 2022, s. 464.

⁸⁰ KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2021, s. 303.

⁸¹ Tamtéž.

uvedeno, že se je obviněný uznán vinným nikoli proto, že se sám dopustil přestupku, avšak proto, že je právním nástupcem osoby, která přestupek spáchala.⁸²

2.6.4. Rozhodnutí o schválení dohody o narovnání

Rozhodnutí o schválení dohody o narovnání upravuje PřestZ v § 87. Stanovuje zde čtyři případy, kdy správní orgán dohodu o narovnání schválí. Dohodu o narovnání přitom uzavírá pouze obviněný a poškozený.

Případy, které PřestZ pro schválení dohody o narovnání stanovuje jsou:

- 1) pokud takový způsob vyřízení není v rozporu s veřejným zájmem a je dostačující vzhledem k povaze a závažnosti přestupku, k míře, ve které ovlivnil veřejný zájem a osobu obviněného a jeho poměry,⁸³
- 2) pokud obviněný uzná, že přestupek spáchal, nejsou-li o tom důvodné pochybnosti,⁸⁴
- 3) pokud obviněný nahradil škodu, kterou způsobil poškozenému,⁸⁵
- 4) pokud obviněný složil na účet správního orgánů částku sloužící veřejně prospěšným zájmům v částce kterou stanovil správní orgán.⁸⁶

Správní orgán před vydáním rozhodnutí nejprve vyslechne poškozeného a obviněného a až poté vydá rozhodnutí. Rozhodnutí o schválení dohody o narovnání obsahuje:

- popis skutku, který byl spáchán, čas a místo jeho spáchání,
- právní posouzení skutku,
- formu zavinění obviněného,
- výrok o schválení o dohodě o narovnání,
- obsah dohody o narovnání,
- výši částky, určenou na veřejně prospěšnou činnost, kterou je obviněný povinen uhradit na účet správního orgánu,
- výrok o zastavění řízení,
- a výrok o náhradě nákladů řízení.⁸⁷

2.6.5. Zastavení řízení

Jak již bylo předestřeno v předchozích podkapitolách, v řízení o přestupku mohou nastat situace, kvůli kterým není možné v řízení dále pokračovat. Tyto situace taxativně vymezuje

⁸² PRÁŠKOVÁ, H. Přestupkové právo. 2. vydání. Praha: Leges, 2022, s. 469.

⁸³ § 87 odst. 1 písm. a) PřesZ.

⁸⁴ § 87 odst. 1 písm. b) PřesZ.

⁸⁵ § 87 odst. 1 písm. c) PřesZ.

⁸⁶ § 87 odst. 1 písm. d) PřesZ.

⁸⁷ KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2021, s. 304.

§ 86 odst. 1 PřestZ. Příkladem se jedná o skutky, o kterých se vede řízení, a které se nestaly nebo nejsou považovány za přestupky, nebo skutek nebyl spáchán obviněným, nebo dále v případě, kdy zanikla odpovědnost za přestupek. Mimo tyto případy mohou důvody pro zastavení řízení obsahovat také zvláštní zákony. Např. ZNP v § 7 odst. 8.⁸⁸

O zastavení řízení je správní orgán povinen rozhodnout formou usnesení, které se pouze poznamenává do spisu.

⁸⁸ PRÁŠKOVÁ, H. Přestupkové právo. 2. vydání. Praha: Leges, 2022, s. 474.

3. Analýza právní úpravy přestupků a odpovědnosti za ně ve stavebním právu

Vzhledem k předcházejícímu obsahu této práce bude tato kapitola směřována spíše než na obecnou analýzu právní úpravy, která ostatně již byla rozebrána, na analýzu vývoje právní úpravy přestupků a odpovědnosti za ně ve stavebním právu. Přičemž analýza vývoje právní úpravy popsaná níže počíná v období 2. pol. 19. stol, což je odbornou literaturou považováno za mezní období pro první pokusy o kodifikaci přestupkového práva jako takového. Dle mého názoru a pro účely splnění jednoho z cílů této práce je nezbytné předestřít, a to alespoň okrajově, co, jak a proč ovlivňovalo vývoj právní úpravy přestupků a mj. jiné také proč je tato právní úprava, jak ji známe dnes, v takovéto formě.

Stavební právo je podoblastí správního práva, ze kterého přebírá zejména procesněprávní úpravu. Vzhledem k tomu, že se doposud nepodařilo ani obecné přestupkové právo, natož jemu podřízené stavební přestupkové právo sjednotit, resp. kodifikovat, generuje stavební právo nadále mnohé z několika dalších právních oblastí. Zejména vzhledem k tématu této práce – přestupků, přebírá většinu právní úpravy týkající se přestupků a trestání, z práva trestního. Jinak tomu nebylo ani v minulosti. Minulostí je zde myšleno období 19. stol, kdy se poprvé začala formovat myšlenka kodifikace přestupkového práva. Důvodem pro tuto úvahu bylo především přijetí zákona č. 119/1873 Ř. z., trestní řád, kterým bylo stanoveno, že přestupky obsažené v ZoPZP, byly projednávány a trestány soudy. Přestupky neuvedené v ZoPZP byly projednávány a trestány správními orgány. V této chvíli se přestupkové právo začalo rozptylovat do několika předpisů.

Jak bylo výše nastíněno, ke tříštění přestupkového práva začalo docházet již koncem 19. stol. Již od této doby je tato roztržitost také předmětem kritiky. Ve zmíněném období na našem území vládli Habsburkové, kteří jak z historie víme, měli významný podíl na formulaci nejen trestního práva. Právě Habsburkové byli jedni z prvních, kteří se pokoušeli roztržitost právní úpravy přestupků napravit. Za jejich vlády došlo k vydání návrhů dvou zákonů. Prvním z nich byl zákon o trestním právu policejním a zákon o trestním řízení policejním. Formou by se tyto předpisy dali přirovnat k dnes platnému TZ a trestnímu řádu. Avšak vzhledem k vládní problematice, ani jeden z těchto zákonů nebyl přijat.

V návaznosti na tyto dva návrhy zákonů byl přijat zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu. Obsahem tohoto předpisu byla mj. stanovena příslušnost správního dvora soudního ve věcech přestupkového práva. Tento předpis tak předpokládal přijetí komplexní úpravy přestupkového práva. K té však nedošlo.

Další pokus o rekonfiguraci přinesl návrh trestního zákoníku z roku 1878, který v části III. upravoval také přestupky. Kromě tohoto návrhu se až do období vzniku Československa snahy o rekonfiguraci přestupkového práva zastavily.⁸⁹⁹⁰

Na území Československa a následně i České republiky byly spatřovány velké mezery v právní úpravě, proto byla velká část řízení řešena judikaturou. Problémovost právní úpravy byla zřejmá i tehdejšími zákonodárcům, jak vyplývá z důvodových zpráv a návrhů zákonů.⁹¹

Stále se zhoršující situace s nedostatečnou právní úpravou tendovala k celkové reformě. Avšak veškeré snahy o ní skončily neúspěšně. Příkladem se jedná o návrh vládního zákona o trestním právu správním a řízení z roku 1922. Ten následoval v roce 1927 zákon o organizaci politické správy a v neposlední řadě také návrh zákona o správním trestním právu a řízení. K přijetí ani jednoho s popsaných návrhů nikdy nedošlo. Přičemž poslední ze zmíněných předpisů již obsahovali detailní úpravu přestupkového práva. I přes všechny tyto návrhy však dosud k rekonfiguraci přestupkového práva nedošlo a nejspíše v nejbližší době ani nedojde.

⁸⁹ Řízení trestní policejní in: VESELÝ, František Xaver. Všeobecný slovník právní. Příruční sborník práva soukromého i veřejného zemí na radě říšské zastoupených se zřetelem na nejnovější zákonodárství a poměry právní zemí koruny české, díl čtvrtý – Rabat - švakrovství. Praha: nákladem vlastním, 1899. s. 336-337 dostupné z <http://kramerius.nkp.cz/kramerius/MShowPageDoc.do?id=2588086&mcp=&author=&s=djv> (cit. 28. 2. 2019).

⁹⁰ Právo trestní policejní in: VESELÝ, František, Xaver. Všeobecný slovník právní. Příruční sborník práva soukromého i veřejného zemí na radě říšské zastoupených se zřetelem na nejnovější zákonodárství a poměry právní zemí koruny české. díl třetí – padělání peněz – puch vodní. Praha: nákladem vlastním, 1898. s. 681- 682 dostupné z <http://kramerius.nkp.cz/kramerius/MShowPageDoc.do?id=2580370&mcp=&idpi=18930028&author=> (6. 3. 2019).

⁹¹ MATES, Pavel. in: MATES, Pavel a kol. Základy správního práva trestního. 5. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy mezioborové učebnice. s. 6.

4. Správní tresty ve stavebním právu

Stejně jako právní úprava průběhu řízení o přestupku ve stavebním právu, je i právní úprava správních trestů ukládaných ve stavebním právu upravena pouze obecným PřestZ. Z tohoto důvodu následující kapitoly vychází především z PřestZ, popř. ze ZNP. Správní tresty a jejich ukládání upravuje hlava VII. PřestZ v § 35 až 50.

Před samotným rozbohem jednotlivých správních trestů a vším s nimi související, je nutné předestřít samotný pojem „*správní trest*“. K pojmu správní trest uvádí důvodová zpráva, že tento pojem má za cíl zdůraznit, že se jedná o sankci trestního charakteru, která slouží k potrestání porušení právních povinností uložených předpisy správního práva. Naproti tomu pojem „*sankce*“, který je v souvislosti se správním trestem často zaměňován má vyvolat dojem, že se jedná o následek porušení povinnosti netrestního charakteru, kterým je např. opatření k nápravě.⁹²

Správní tresty dle odborné literatury a judikatury plní několik funkcí. Jedná se zejména o funkci preventivní a represivní. Kdy represivní funkce představuje ryze negativní následek protiprávního jednání, který může spočívat např. v zásahu do majetkových práv poškozených. Preventivní funkce poté zahrnuje jednak odrazení pachatele přestupku od dalšího protiprávního jednání, ale též výstrahu pro další potencionální pachatele.⁹³ Mezi další funkce správních trestů patří dle Práškové tzv. obecné zásady dle § 37 až 40 PřestZ. Tyto obecné zásady sice PřestZ výslovně neupravuje, nicméně se jedná o obecné požadavky na ukládání správních trestů, které musí být všeobecně respektovány. Příkladem jde o zásadu proporcionality, subsidiarity trestní represe nebo individuálnosti trestů.⁹⁴

4.1. Druhy správních trestů

PřestZ stanovuje pět druhů trestů, které je možné za přestupek uložit. Dle § 35 PřesZ se jedná o napomenutí, pokutu, zákaz činnosti, propadnutí věci nebo náhradní hodnoty a zveřejnění rozhodnutí o přestupku.

Prvním správním trestem, který PřestZ uvádí je napomenutí. Jedná se o jaksi nejmírnější trest, který správní orgán pachateli přestupku může uložit. Napomenutí spočívá v zejména

⁹² JEMELKA, L, VETEŠNÍK P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2017, s. 319.

⁹³ K tomuto např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541, č. 2119/2010 Sb. NSS, bod 247.

⁹⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9. S. 239–242.

ústním upozornění pachatele, že v případě že bude v budoucnu opakovat jeho protiprávní jednání, vyloučeno z toho již závažnější důsledky.⁹⁵

Druhým správním trestem je dle § 46 PřesZ pokuta. PřesZ vzhledem k uložení pokuty hovoří pouze o její výši a sice říká, že výši stanovuje zákon a pro případ, kdy stanovena není, nesmí přesáhnout 1 000 Kč. Dále v § 46 odst. 2 PřesZ zákonodárce stanovuje povinnost uhradit pokutu do 30 dne ode dne, kdy se rozhodnutí o spáchání přestupku stane pravomocným.⁹⁶ Zákonná dikce pokuty je dále rozšířena komentářem, který určuje, že uložení pokuty je kompenzována majetková újma, avšak nejedná se o náhradu škody, která mohla být přestupkem způsobena, nýbrž o správní trest jakožto následek protiprávního jednání.⁹⁷

Třetím druhem správního trestu je dle § 47 PřesZ zákaz činnosti. Podstatou tohoto správního trestu je zabránit pachateli v recidivě.⁹⁸ *„Správní trest zákazu činnosti představuje jeden z nejzávažnějších a často i trvalejších zásahů do právního postavení pachatele přestupku. Kromě preventivního (odstrašujícího) charakteru má tento správní trest rovněž i charakter represivní, a v některých případech může mít zásadním způsobem i dopad na běžný život osoby nebo na výkon jejího povolání. Důvodová zpráva k tomu doplňuje: „Tento správní trest dočasně vyřazuje pachatele přestupku z možnosti zastávat některá zaměstnání nebo povolání, anebo vykonávat činnosti, k nimž je zapotřebí určitého oprávnění.“⁹⁹*

Předposledním druhem správního trestu je propadnutí věci nebo náhradní hodnoty. PřesZ zákon tyto správní tresty upravuje v § 48 a § 49. Vzhledem ke skutečnosti, že oba zákonem použité pojmy, tedy „věc“ a „náhradní hodnota“ na sebe navazují, bylo zvoleno zahrnout je pod společné vymezení. V případě propadnutí věci, se jedná o případ, kdy tento správní trest lze uložit pokud předmětná věc, tedy hmotný předmět, byl buď určen nebo užit ke spáchání přestupku,¹⁰⁰ nebo kterou pachatel získal spácháním přestupku popř. jako odměnu za jeho spáchání,¹⁰¹ anebo kterou pachatel i kdyby jen z části nabyl v rámci spáchání přestupku.¹⁰² Zákon dále stanovuje podmínku, že tento trest je možné uložit pouze pokud předmětná věc patřila pachateli.¹⁰³ Zároveň určuje, že hodnota propadnuté věci nesmí být ve zjevném nepochopitelném poměru k hodnotě spáchaného přestupku¹⁰⁴. Přičemž vlastníkem propadnuté věci

⁹⁵ § 45 PřesZ.

⁹⁶ § 46 odst. 1 a 2 PřesZ.

⁹⁷ VETEŠNÍK, Pavel. § 46 [Pokuta]. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 366, marg. č. 1.

⁹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2009, č. j. 9 As 7/2009-76.

⁹⁹ VETEŠNÍK, Pavel. § 47 [Zákaz činnosti]. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 374, marg. č. 1.

¹⁰⁰ § 48 odst. 1 písm. a) PřesZ.

¹⁰¹ § 48 odst. 1 písm. b) PřesZ.

¹⁰² § 48 odst. 1 písm. c) PřesZ.

¹⁰³ § 48 odst. 2 PřesZ.

¹⁰⁴ § 48 odst. 3 přestupkového zákona.

se stává stát. Naznačená souvislost mezi propadnutím věci a náhradní hodnoty spočívá v tom, že pokud pachatel přestupku věc, která má být propadnuta před jejím uložením zničí, zatají zůžitkuje či jinak znemožní její propadnutí, nařídí mu správní orgán, aby místo této věci uložil věc jinou, která zejména svou hodnotou odpovídá původní věci, která měla být propadnuta.

Posledním druhem správního trestu ukládaným správním orgánem za přestupek je zveřejnění rozhodnutí o přestupku dle § 50 PřestZ. Tento druh trestu podobně jako napomenutí plní spíše funkci výchovnou. Avšak i tak může v praxi v jeho důsledku zapříčinit dopad faktický. Představíme-li si situaci, kdy pachatelem přestupku je podnikající fyzická osoba, která je ve své oblasti podnikání považována za spolehlivou a kvalitní, dopustí přestupku související ho s jejím podnikáním, spočívající např. ve porušení hygienických podmínek provozu restaurace, a o tomto správní orgán uveřejnění rozhodnutí, může tento podnikatel vzhledem k „pošpinění“ jeho dosud dobrého jména přijít o klientelu, a tedy i o zisk. PřestZ stanovuje několik podmínek, za kterých může být rozhodnutí o přestupku zveřejněno. Jedná se o:

- rozhodnutí lze zveřejnit až poté to nabyde právní moci,
- rozhodnutí se zveřejňuje prostřednictvím veřejného sdělovacího prostředku a vyvěšením na úřední desce správního orgánu, který jej vydal,
- doba, po kterou je rozhodnutí zveřejněno je min. 15 dní a nejvýše 30 dní,
- obsahem zveřejňovaného rozhodnutí nesmí být údaje, které by se dali přiřadit jiné osobě než pachateli.¹⁰⁵

¹⁰⁵ § 50 odst. 1 až 5 přestupkového zákona.

5. Přestupky ve stavebním právu z pohledu judikatury

5.1. Přestupky dle § 178 odst. 1 písm. a) až e) StavZ

5.1.1. Užívání stavby bez kolaudačního souhlasu

5.1.1.1. Vodní dílo „K. rybník, odbahnění, stavební úpravy“

Rozhodnutí č. j. 51 A 85/2021-31 řeší problematiku spáchání přestupku dle § 178 odst. 1 písm. f) StavZ. V předmětné věci se žalobkyně domáhala proti žalovanému úřadu zrušení jeho rozhodnutí, kterým žalobkyni uznal vinnou ze spáchání přestupku dle § 178 odst. 1 písm. f) StavZ, kterého se měla dopustit tím, že užívá stavbu vodního díla „K. rybník, odbahnění, stavební úpravy“ bez kolaudačního souhlasu. Žalovaný žalobkyni současně rozhodnutím, proti kterému brojila žalobou, uložil za spáchaný přestupek uhradit pokutu dle § 178 odst. 3 písm. Stavz ve výši 20.000,- Kč a náhradu nákladů řízení ve výši 1.000,- Kč.

Žalobkyně po celou dobu řízení odkazovala na nezákonnost rozhodnutí žalovaného, kterou spatřovala především v nedostatečném dokazování, zejména doložení listin prokazující užívání vodního díla.

Žalovaný tvrdil, že žalobkyně nemá jednak povolení k nakládání s povrchovými vodami podle § 8 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, k rozdělovacímu objektu, který rybník zásobuje vodou. Dále doložil podklady z místního šetření, ze kterých plyne, že žalobkyně napustila rybník nad minimální kótu a osadila jej rybí osádkou. Vodu do rybníka přitom přivádí původním náhonem, který byl obnoven až ke stávajícímu historickému rozdělovacímu objektu. Dále žalovaný doložil, že žalobkyně prováděla stavební úpravy spočívající v opravení a osazení koryta dlužemi za účelem vzduť vody. K těmto činnostem žalobkyně, žalovaný navíc uvedl, že ani k jednomu z řečeného žalobkyně nedoložila zápisy o provádění technickobezpečnostního dohledu. V tomto jednání žalobkyně proto spatřuje naplnění skutkové podstaty přestupky dle § 178 odst. 1 písm. f) StavZ.

Krajský soud dal za pravdu žalovanému a po zhodnocení všech odkladů přisvědčil jeho závěrům, že žalobkyně nedoložila jí tvrzené skutečnosti, které by ji opravňovali k užívání rybníka, a provedení stavebních prací v jeho okolí, a proto její žalobu zamítl a potvrdil tak tvrzení žalovaného, kterým byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání výše uvedeného přestupku.

5.2. Přestupky dle § 178 odst. 2 písm. a) až o) StavZ

5.2.1. Provedení stavby bez společného povolení a neuposlechnutí výzvy k zastavení prací na stavbě

5.2.1.1. Stavba u Mnichovic

V řízení vedeném NSS pod sp. zn. 7 As 237/2022, se soud zabýval sporem, ve kterém žalobkyně brojila proti rozhodnutí žalovaného úřadu, kterým úřad uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 178 odst. 2 písm. e) StavZ, jehož spáchání spatřoval v tom, že žalobkyně nejméně od 10.3.2020 prováděla na jejích pozemních stavbu bez potřebného společného povolení a dále přestupku dle § 178 odst. 2 písm. j) StavZ, spočívajícím v neuposlechnutí výzvy úřadu žalobkyni ohledně zastavení stavebních prací. Za tyto dva přestupky byl žalobkyni uložen souhrnný peněžitý trest ve výši 70.000,- Kč.

Žalobkyně s rozhodnutím o vině za přestupky nesouhlasila. Jako důvod uvedla, že správní orgán nepodložil svá tvrzení dostatečnými důkazy a že ty které podložil byly získány nezákonně.

Správní orgán, žalovaný naproti tomu namítal, že při dokazování svých tvrzení vycházel zejména z úředních záznamů sepsaných policií a oprávněnou úřední osobou stavebního úřadu. K údajně nezákonně získaným podkladům uvedl, že vše zjištěné bylo získáno řádně dle § 73 a § 76 odst. 1 PřestZ.

NSS po zhodnocení tvrzení obou stran přisvědčil názoru žalovaného. Dle něj důkazy, na základě kterých žalovaný odůvodnil vinu žalobkyně za oba přestupky byli získány zcela legálně. Ke druhému přestupku pak uvedl, že to že žalovaný prokázal vinu žalobkyně z přestupku dle § 178 odst. 2 písm. e) StavZ již samo o sobě zakládá vinu o přestupku dle § 178 odst. 2 písm. j) StavZ, když se žalobkyně v provádění stavby nadále pokračovala. Nad rámec řečeného ohledně použitelnosti úředních záznamů stavebních úřadů, NSS uvedl, že ač byly tyto záznamy dříve absolutně nepoužitelné, pokračující soudní praxe se postupně začala přiklánět k možnosti k nim přihlížet. Jako příklad uvedl rozsudek NSS ze dne 22. 6. 2016, č. j. 1 As 60/2016-30, dále také ze dne 27. 2. 2014, č. j. 4 As 118/2013-61, ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 45/2013-37 nebo ze dne 29. 5. 2014, č. j. 10 As 25/2014-48). Tyto závěry mj. aproboval i Ústavní soud (usnesení ze dne 13. 11. 2014 ve věci sp. zn. III. ÚS 1838/14).

NSS uzavřel, že prokázání viny žalobkyně v předmetné věci nasvědčují všechny předložené podklady. Navíc uvedl, že se žalobkyně ani jednou během řízení nepokusila seznámit se s podklady a pouze namítala jejich nezákonnost. NSS tedy potvrdil rozhodnutí žalovaného v předchozím řízení o přestupku.

5.2.1.2. Stavba na nepravdelném půdorysu v Nymburce

Pod č.j. 7 As 89/2021-20 vydal NSS rozsudek v řízení, ve kterém se zabýval vinnou žalobkyně za spáchání přestupku dle § 178 odst. 2 písm. j) StavZ. Přestupek žalobkyně měl spočívat v neuposlechnutí rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 19. 12. 2016, kterým jí úřad podle § 134 odst. 4 StavZ, ve znění účinném do 31. 12. 2017 uložil zastavit práce na stavbě nepravdelného půdorysu nacházející se na pozemku p. č. X v katastrálním území N., čímž se žalobkyně v období od srpna 2017 do 26. 9. 2017 neřídila, a dopustila se tak přestupku podle § 178 odst. 2 písm. j) StavZ. Za tento přestupek jí stavební úřad podle § 178 odst. 3 písm. d) stavebního zákona uložil pokutu ve výši 50 000 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.

Žalobkyně se po neúspěšné žalobě u krajského soudu, obrátila kasační stížností na NSS. Žalobkyně, stěžovatelka v obou řízeních uváděla, že v době, kdy jí stavební úřad zakázal provádění stavební prací na jejím pozemku, provedla pouze práce nezbytné k zachování stavu nemovitosti. Konkrétně se jednalo o zastřešení a další stavební práce, které byly dle stěžovatelky pouze provizorní, nikoli finální.

Žalovaný k těmto tvrzením žalobkyně uvedl, že jí provedené stavební práce nelze považovat na provizorní, protože např. provedené zastřešení bylo provedeno pevnou bytelnou konstrukcí, která se nelehce potřebuje apod. Žalovaný si jako provizorní řešení představuje spíše např. nepromokavou plachtu, aby do nemovitosti nezatékala voda apod. Mj. provedení zastřešení funkčně propojovalo celou stavbu. Takovéto práce rovněž nelze dle žalovaného považovat za prozatímní. Žalovaný dále upozornil na další stavební práce, rovněž trvalého charakteru, které žalobkyně provedla. Jednalo se konkrétně o dostavění boční zdi, a pět cihlových sloupců na severní straně rozestavěné stavby, zakrovování střechy, laťování a položení lepenky na střechu. Stěžovatelka k těmto pracem uvedla, že šlo o jednání v krajní nouzi, ve smyslu ochrany nemovitosti před vnějšími vlivy.

K tomu NSS odkázal na svůj rozsudek ze dne 23.6.2011, č.j. 5 As 10/2011-111, ve kterém uvedl, že *„krajní nouze lze rozlišit podmínky, při jejichž naplnění vzniká stav krajní nouze, a podmínky jednání ve stavu krajní nouze. Podmínkami, při jejichž naplnění vzniká stav krajní nouze, jsou reálnost a bezprostřednost hrozby nebezpečí. Podmínkami jednání ve stavu krajní nouze jsou dodržení principu subsidiarity a proporcionality. (...) Pro vznik stavu krajní nouze je třeba skutečné, reálné nebezpečí, které přímo hrozí nebo trvá v čase i prostoru, nikoliv jen v představě osoby, která jej odvrací. Pokud nebezpečí není reálné, neexistuje ani ohrožení zákonem chráněných zájmů, nejde o čin spáchaný při odvracení nebezpečí a nevzniká právo jednat v krajní nouzi. Odstraňování domnělého nebezpečí, při němž dochází k porušování zájmů*

jiných osob, je společensky nebezpečné a nežádoucí“. S poukazem na vše popsání NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

5.2.2. Provedení stavby v rozporu se stavebním povolením a neuposlechnutím výzvy k zastavení stavebních prací

5.2.2.1. Stavební práce v Řečkovících

Spácháním přestupků dle § 178 odst. 2 písm. g) a j) StavZ, se zabýval NSS ve svém rozhodnutí č. j. 2 As 56/2020-46. V předmětné věci se žalobce bránil proti rozhodnutí žalovaného, kterým byl uznán vinným z výše zmíněných přestupků. Přičemž přestupku dle písm. g), se měl žalobce dopustit tím, že úmyslně v období od 4.5.2017 do 4.6.2017 provedl změny stavby na adrese XY na pozemku parc. č. XY v k.ú. Řečkovice, jež spočívaly ve vybudování zdiva 3. a 4. NP, věnce nad 3. NP a nad 4. NP, stropní konstrukce nad 3. NP s vynecháním otvorů pro budoucí výplně, osazení ocelových konzol ve dvorní části objektu, vybudování krovu na 4. NP, včetně laťování a izolace, osazení střešních oken a téměř kompletního pokrytí střešní krytinou. V souvislosti s tím, byl dále žalobce uznán vinným dle zmíněného písm. g), kterého se měl dopustit nerespektováním výzvy žalovaného k zastavení stavebních prací. Za tyto přestupky byla žalobci uložena pokuta ve výši 200.000,- Kč.

Žalobce s rozhodnutím o vině z přestupků nesouhlasil a domáhal se proto u krajského soudu zrušení tohoto rozhodnutí. Hlavními jeho argumenty bylo, že stavební práce, pro které nebylo vydáno stavební povolení, byly realizovány jinou osobou, že on sám realizoval pouze část prací, jež stavební úřad povolil. Dalšími argumenty bylo, že správní orgán nikterak neprokázal jednak, že stavební práce realizoval přímo žalobce a také že veškeré tvrzení ohledně spáchání přestupků byly pouhou dedukcí žalovaného. Dále žalobce považoval výši uložené pokuty za zcela nepřiměřenou, a to z důvodu že správní orgán při jejím vyměření nepřihlédl k jeho majetkovým poměrům a ke škodlivosti údajně spáchaných přestupků.

Krajský soud žalobu zamítl. Jako důvody uvedl, že tvrzení žalobce, o tom že on neprovedl stavební práce, byl pouze účelový postup. A že i kdyby tomu tak skutečně bylo, za provedení stavby je odpovědný žalobce, jakožto stavebník, který o stavební povolení v prvé řadě žádal. K výši uložené pokuty soud uvedl, že ji shledává přiměřenou vzhledem k počtu (3) spáchaných přestupků, všem jejich okolnostem a zavinění a pohnutkám žalobce. Dále uvedl, že výše pokuty s přihlédnutím k hodnotě původní části stavby, lze hodnotit jako přiměřenou.

Poté co se žalobce obrátil kasační stížností na NSS, který všechny okolnosti znovu detailněji přezkoumal zjistil, že již ve správním spise byl obsažen velice podrobný popis plánovaných stavebních úprav včetně fotodokumentace. Současně zde bylo založeno rozhodnutí

správního orgánu ohledně zastavení stavebních prací. Už jen z těchto podkladů NSS uznal, že si krajský soud mohl spolehlivě učinit logický úsudek, že tvrzení žalobce jsou pouze strategická a účelová. K žalobcovu tvrzení ohledně více osob podílejících se na stavebních úpravách poté NSS připomněl § 2 odst. 2 písm. c) StavZ, dle kterého je stavebník osoba, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení. V dalších bodech se NSS zcela ztotožnil se závěry krajského soudu a kasační stížnost pro její bezdůvodnost zamítl. Z uvedeného lze stručně shrnout, že v případě, kdy stavebník sám žádá o vydání stavebního povolení pro stavební práce, které poté samolibě rozšíří či pod ně zahrne další v žádosti nezminěné, a při zjištění těchto skutečností správním orgán začne účelově tvrdit, že stavební práce provedl osoba jemu blízká. Není pochyb o tom, jak správní orgán, potažmo soud rozhodnou.

5.2.2. Nepředložení dokladů ve lhůtě stanovené výzvou stavebního úřadu

5.2.2.1. Parkování automobilů v Čekanovicích

V rozsudku č.j. 7 As 381/2018-33 se Nejvyšší správní soud zabýval kasační stížností podanou proti rozhodnutí krajského soudu, kterým byla zamítnuta žaloba stěžovatele proti rozhodnutí stavebního úřadu o uložení pokuty dle § 178 odst. 2 písm. i) StavZ. Pokuta byla stěžovateli uložena za to, že i přes výzvu stavebního úřadu k tomu, aby nebyla nepovolená stavba užívána, nadále užíval tuto nepovolenou stavbu k parkování osobních vozidel, a to v období od 3.2.2017 do 20.3.2017.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti namítal, že protokoly, které zaznamenaly průběh kontrolních prohlídek a fotografie, které byly při této příležitosti pořízeny pracovníky stavebního úřadu, nemohly být považovány za objektivní důkazy, avšak neuvedl, z jakého důvodu nedostatek objektivit těchto důkazů namítá. Naopak Nejvyšší správní soud tyto protokoly považuje za dostatečně objektivní, a to vzhledem ke skutečnosti, že bylo zaznamenáno několik prohlídek, při kterých k porušení výzvy k neužívání nepovolené stavby nedošlo. Z tohoto důvodu Nejvyšší soud neměl pochybnosti o tom, že nepovolená stavba byla ve výše uvedeném období užívána.

Stěžovatel dále namítal, že rozhodnutí trpělo vadou ve vymezení skutku, jelikož nebylo prokázáno, že vozidla byla v nedovolené stavbě parkována každý den v rámci vymezeného období. Ani této námitce stěžovatele Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Nejvyšší správní soud s odkazem na judikaturu rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu argumentoval tím, že popis skutku slouží předně k tomu, aby nemohlo dojít k jeho záměně. Nejvyšší správní soud dále uvedl, že v případě stěžovatele nebylo ani přesné vymezení skutku potřebné, jelikož „[o]bjektem přestupku totiž nebylo užívání stavby jako takové, ale porušení výzvy ze dne 16. 10. 2015. Samotná intenzita užívání stavby (ve smyslu, zda se tak dělo ve vymezeném

časovém období nepřetržitě či jen v některých dnech a po omezenou dobu) je tedy z pohledu naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 178 odst. 2 písm. i) stavebního zákona a vymezení daného skutku ve výroku rozhodnutí o přestupku nerozhodná.“¹⁰⁶ Skutečnost, že k porušení výzvy stavebního úřadu nedocházelo každý den ve vymezeném období, měla vliv na výši uložené pokuty, stejně tak jako to, že k užívání nedovolené stavby docházelo také ze strany jiných osob.

5.2.3. Provádění stavebních prací bez souhlasu stavebního úřadu

5.2.3.1. Stavba „M. d.“

Pokutou udělenou v přestupkovém řízení pro podezření ze spáchání přestupku podle § 178 odst. 2 písm. a) StavZ se zabýval Krajský soud v Praze v rozsudku č.j. 51 A 27/2021-29. Stavební úřad uznal žalobce vinným ze spáchání tohoto přestupku z nevědomé nedbalosti tím, že provedl změny dispozice stavby, aniž by k tomu měl udělen souhlas stavebního úřadu a věc nebyla projednána s dotčenými správními orgány. Za to byla žalobci udělena pokuta ve výši 100.000 Kč. Podle stavebního úřadu tento přestupek nedosahoval vyšší míry společenské nebezpečnosti, avšak absence jeho potrestání by mohla mít nežádoucí vliv na páchaní dalších přestupků ze strany žalobce v budoucnu. Stavební úřad také argumentoval tím, že žalobce v posledních 10 letech spáchal přestupek podle StavZ již sedmkrát a vzhledem k tomu, že je vlastníkem několika lukrativních nemovitostí, nemá uložená pokuta likvidační povahu.

Proti rozhodnutí stavebního úřadu podal žalobce odvolání, ve kterém namítal, že uložená pokuta je nepřiměřena vysoká. Žalobce se domníval, že k uvedeným úpravám nepotřeboval souhlas stavebního úřadu. Dále žalobce argumentoval tím, že vzhledem k pandemii covid-19 jsou jeho příjmy omezeny.

Krajský soud však uvádí, že pokuta byla uložena v polovině zákonné sazby a menší závažnost přestupku žalobce tak byla správním orgánem zohledněna. Ani skutečnosti, že žalobce přišel během pandemie covidu-19 o veškerý zdroj svých příjmů neměla podle Krajského soudu vliv na likvidační povahu uložené pokuty, vzhledem k tomu, že žalobce je vlastníkem činžovního domu v centru Prahy a sám žalobce nijak nedoložil svá tvrzení o tom, že pokuta ve výši 100.000 Kč pro něj může mít likvidační charakter. Podle Krajského soudu tak nelze uloženou pokutu považovat za zjevně nepřiměřenou, a to i vzhledem k opakovanému páchaní přestupků podle StavZ ze strany žalobce.

¹⁰⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2019, č. j. 7 As 381/2018-33

5.3. Přestupky dle § 179 odst. 1 písm. a) až k) StavZ

5.3.1. Neprovedení nařízené údržby stavby

5.3.1.1. Vodní dílo – kanalizace pro odtok z ČOV Purum do Labe v k.ú. Březhrad

V předmětném řízení NSS vydal rozhodnutí č. j. 31 A 30/2019-61, v rámci kterého se zabýval spácháním přestupku dle § 179 odst. 1 písm. i) StavZ. Tohoto přestupku se měla dopustit žalobkyně tím, že neprovedla údržbu vodního díla – kanalizace pro odtok z ČOV Purum do Labe v k.ú. Březhrad, kterou nařídil vodoprávní úřad. Tímto rozhodnutím vodoprávní úřad stanovil žalobkyni povinnost provést údržbu v celém úseku kanalizace a pro případ negativního výsledku stanovil povinnost provést okamžité opravy poškozených úseků nebo přejít na jiný způsob odvádění odpadních vod. Tyto povinnosti měla žalobkyně provést nejpozději do 31.5.2018. Žalobkyně tak neučinila a proto ji byla uložena pokuta 30.000,- Kč.

S rozhodnutím žalobkyně nesouhlasila a obrátila se proto s žalobou o zrušení tohoto rozhodnutí na krajský soud. Jako důvody svého nesouhlasu žalobkyně uvedla, že provedla údržbu v celém úseku kanalizace a doložila tlakovou zkoušku dle normy ČSN 756909 a ČSN 1610. Měla za to, že jejím jednáním nikterak nešlo k ohrožení životního prostředí. Dále uvedla že na odstranění zjištěných vad ji byla poskytnuta velice krátká lhůta – pouhých 36 dní. Dále se žalobkyně odvolávala ust. § 21 zákona č. 250/2016 Sb., PřestZ, dle kterého „za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila“.

Žalovaný správní orgán ve svém vyjádření oponoval žalobkyni zejména v části provedení úprav kanalizace. Uvedl, že žalobkyně vyvložkovala pouze část kanalizace, přičemž není doloženo, zda se jednalo k část, která byla poškozená. K tlakové zkoušce dodal, že žalobkyně žádné výsledky z tlakových zkoušek nedoložila, a pouze jej informoval o jejím provedení. Pokud jde o lhůtu poskytnout žalovaným k nařízeným úpravám, žalovaný tvrdí, že lhůta 36 dnů, které byla žalobkyni poskytnuta pouze doplňovala avízo z roku 2018, kdy správní orgán poprvé žalobkyni informoval o budoucí potřebě úprav. Dále k tomuto uvedl, že pokud žalobkyně nesouhlasila co do délky lhůty, mohla se na správní orgán obrátit s námitkami či žádostí o prodloužení. Ničeho z toho však neučinila.

Nastalou situace posuzoval následně krajský soud. Ohledně výsledků tlakové zkoušky zjistil, že ode dny, kdy žalobkyně tlakové zkoušky realizovala nedoložila žalovanému žádný protokol o kontrole. Poté co žalovaný zahájil přestupkové řízení, provedl místní šetření, a hydrogeologické posouzení, které potvrdili, že úprava kanalizace vyvložkováním byla provedena pouze v části úseku, nikoli celém jak nařídil žalovaný. Toto jednání žalobkyně tak dle

soudu již svou podstatou neguje užití liberačního důvodu dle § 21 PřestZ. Soud tak vyslovil, že žalobkyně nevynaložila veškeré úsilí k učinění nápravy. K další argumentaci žalobkyně ohledně nesprávné aplikace právních norem, soud pouze stručně potvrdil, že postup zvolený žalovaným byl zcela legální a v souladu s právními předpisy.

Lze tak shrnout, že žalobkyně se bezpochyby dopustila přestupku dle § 179 odst. 1 písm. i) tím, že neprovedla údržbu kanalizace v celém rozsahu, jak ji stanovil žalovaný, ale pouze v jeho jednom úseku. Dále nedoložila žalovanému výsledky tlakových zkoušek. K dalším tvrzeným skutečnostem neunesla důkazní břemeno ve smyslu, že jej přenesla na žalovaného jako správní orgán. Přičemž toto náleželo zásadně žalobkyni.

5.4. Přestupky dle § 180 odst. 1 StavZ

5.4.1. Užívání stavby po uplynutí doby stanovené k jejímu užívání

5.4.1.1. „Obalovna asfaltových směsí, změna technologie“

Nejvyšší správní soud se ve svém rozsudku č. j. 6 As 31/2020-37 zabýval přestupkem právnické osoby podle § 180 odst. 1 písm. k) StavZ. Stavební úřad uložil stěžovateli pokutu ve výši 80.000,- Kč za to, že užívala dočasnou stavbu v rozporu s kolaudačním souhlasem tak, že stavbu užívala i po uplynutí doby, na kterou bylo užívání této dočasné stavby povoleno.

Stěžovatelka ve své kasační stížnosti namítala, že v případě, kdy je dočasná stavba užívána po tom, co uplyne doba, na kterou bylo její užívání povoleno, nejedná se o užívání stavby v rozporu s kolaudačním souhlasem. Stěžovatelka tak namítala, že po uplynutí doby uvedené v kolaudačním souhlasu tento kolaudační souhlas zaniká a případné další užívání stavby tak nemůže být v jeho rozporu vzhledem k tomu, že tento kolaudační souhlas již neexistuje. Podle názoru stěžovatelky rozpor s kolaudačním souhlasem znamená pouze změnu způsobu užívání stavby od toho, který je v kolaudačním souhlasu stanoven, nikoliv však překročení povolené doby užívání stavby.

Avšak podle Nejvyššího správní soudu i užívání dočasné stavby po uplynutí doby stanovené kolaudačním souhlasem naplňuje znaky skutkové podstaty přestupku podle § 108 odst. 1 písm. k) StavZ. Nejvyšší správní soud tento svůj závěr odůvodnil tím, že „[ú]čel užívání stavby, na něž poukazuje stěžovatelka, není jedinou náležitostí kolaudačního souhlasu. Takovou náležitostí je v případě dočasné stavby i stanovení doby, na kterou se její užívání povoluje; jedná se o rezolutivní časovou doložku kolaudačního souhlasu. Uplynutím doby, na niž je kolaudačním souhlasem povoleno užívání dočasné stavby, zaniká právo tuto stavbu nadále užívat. Kolaudační souhlas sám však uplynutím této doby nezaniká. Jako platně vydaný akt správního orgánu

existuje i nadále, pouze pominuly jeho účinky.“¹⁰⁷ Podle Nejvyššího správního soudu tak po uplynutí doby uvedené v kolaudačním souhlasu nezaniká tento kolaudační souhlas, nýbrž právo užívání stavby a kasační stížnost stěžovatelky zamítl.

5.5. Přestupky dle § 180 odst. 2 StavZ

5.5.1. Neoprávněná stavební činnost

5.5.1.1. Novostavba haly bez stavebního povolení ve Středočeském kraji

V nadepsané věci vydal Krajský soud v Praze rozsudek dne 22.4.2020, č. j. 45 A 124/2017-30, ve kterém se zabýval spácháním správního deliktu dle § 180 odst. 2 písm. f) StavZ ve znění účinném od 1.1.2013 do 30.6.2017,¹⁰⁸ jehož se měl žalobce dopustit tím, že jakožto stavebním v červenci a srpnu 2016 novou stavbu haly bez stavebního povolení v nezastavěném území. Žalovaný krajský úřad mu za toto jednání uložil pokutu ve výši 500.000,- Kč.

Žalovaný proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobou u krajského soudu a namítal, že svým jednáním nenaplnil skutkovou podstatu daného správního deliktu, neboť stavbu sice započal, avšak na výzvu žalovaného od dalších stavebních činností upustil a stavbu tedy nelze považovat za dokončenou. V období, kdy došlo ke spáchání přestupku došlo ke změně vymezení skutkové podstaty výše popsaného přestupku zákonem č. 350/2012 Sb., dle kterého by ke spáchání předmětného přestupku nepostačilo pouhé zahájení stavebních prací bez příslušného oprávnění. U předchozí právní úpravy platné do 31.12.2012 tomu bylo naopak a krajský soud tuto změnu na rozdíl od žalovaného považoval za podstatnou. Vymezil proto, že „*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.*“¹⁰⁹

Při posuzování provedení stavby, soud shledal, že žalobce vybudoval v období června a srpna 2016 pouze základní konstrukci haly, které chyběli zdi, vrata, okna i podlahy. Žalobce tedy prováděl nepovolenou stavbu, ale v daném okamžiku ji ještě neprovedl. Tudíž jeho jednání nelze považovat za protiprávní.

¹⁰⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2021, č. j. 6 As 31/2020-37

¹⁰⁸¹⁰⁸ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2020, č. j. 45 A 124/2017-30

Rozsudek Krajského soudu v Praze se vztahuje ke znění StavZ účinného do 30. 6. 2017, jeho závěry jsou však plně aplikovatelné i za současné právní úpravy. Aktuální znění StavZ v souladu s PřesZ sice již neupravuje správní delikty, ale nově jen přestupky fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob, podstatné však je, že za přestupek nadále označuje to, že stavebník „provede“ stavbu, změnu stavby, terénní úpravy či udržovací práce bez příslušného povolení [srov. aktuální znění § 178 odst. 2 písm. a) až h) StavZ].

¹⁰⁹ K tomuto se mj. vyjádřila také Prášková, dle které měl nedokonavý vid „provádění stavby“ postihovat protiprávní jednání již od samého počátku na rozdíl od „provedení stavby“.

5.5.2. Užívání změny dokončené stavby bez kolaudačního souhlasu

5.5.2.1. „AC interiér – čalounické služby“

V nadepsané věci rozhodl NSS rozsudkem ze dne 15. 4. 2020, č. j. 3 As 28/2018-49, ve kterém posuzoval, zda žalovaný krajský řad oprávněně obvinil žalobce ze spáchání správního deliktu dle § 180 odst. 3 odst. 1 písm. l) StavZ, kterého se měl žalobce dopustit tím, že užíval změnu dokončené stavby jako provozovnu čalounictví bez potřebného souhlasu stavebního úřadu.

Předmětnou situaci nejprve posuzoval krajský soud, který shrnul, že na adrese žalobce byla správním orgánem provedena kontrolní obhlídka, na základě které správní orgán zjistil, že žalobce ve svém objektu bez jakéhokoli souhlasu užívá pět bytových jednotek, pokoj s hygienickým zařízením a provozovnu čalounictví skládající se z kanceláře, vzorkovny, šatny, toalet a čalounické dílny. Na základě této prohlídky správní orgán s žalobcem zahájil správní řízení. V rámci tohoto řízení žalobce pouze vyvracel tvrzení správního orgánu, avšak ničím jej nepodložil. Závěrem řízení správní orgán rozhodl, že žalobce předmětnou stavu užívá v souvislosti se svým podnikáním jako samostatnou provozovnu. K tomuto však nikdy nebylo vydáno žádné rozhodnutí. Skutečnosti, na kterých správní orgán postavil řízení hovořili zcela jednoznačně – dokonce byly informace o provozovny zveřejněny na webových stránkách žalobce. Žalobce dále tvrdil, že způsob jím údajně spáchaného přestupku nelze hodnotit z hlediska deliktности a způsobu, kterým předmětný nemovitost naplňuje či nenaplňuje znaky provozovny dle § 17 živnostenského zákona. Krajský soud žalobci oponoval, a řekl, že StavZ v § 180 odst. 1 písm. l) hovoří o faktickém užívání stavby, a proto není na místě zohledňovat delikátnost jednání a naplnění znaků provozovny. Dále stanovil, že skutečnosti zjištěné správním orgánem při kontrolní prohlídce zcela jednoznačně potvrzují, že na se v předmětné nemovitosti nachází čalounická dílna. Nad rámec řečeného soud při posuzování věci zjistil, že žalobce nedisponuje živnostenským oprávněním pro provoz čalounické dílny. Žalobce se zjištěným nesouhlasil pro stejné důvody, pro které se obrátil na krajský soud a podal tedy kasační stížnosti.

Následný proces u NSS však pouze potvrdil skutečnosti již zajištěné krajským soudem.

5.5.3. Provedené stavby v rozporu s vydaným povolením

5.5.3.1. „Protipovodňové opatření Radobyčice-Pod Skalou“

V předmětné věci rozhodl NSS rozsudkem ze dne 9. 1. 2020, č. j. 8 As 219/2017-66, ve kterém se zabýval naplněním skutkové podstaty spáchání správního deliktu dle § 180 odst. 2

písm. g) StavZ, jehož se měl žalobce dopustit tím, že po dobu 7 měsíců prováděl stavbu v rozporu s vydaným povolením k provedení stavby vodního díla podle projektové dokumentace ověřené vodoprávním úřadem ve vodoprávním řízení, které mj. zakazovalo provést změny bez předchozího projednání s vodoprávním úřadem. Žalovaný se o provedených stavebních změnách dozvěděl na základě kontrolní prohlídky prováděné z podnětu žalobce v rámci žádosti o vydání kolaudačního souhlasu.

Žalobce se žalobou u krajského soudu domáhal zrušení rozhodnutí, kterým byl uznán vinným ze spáchání výše popsaného správního deliktu, popř. alespoň upuštění od pokuty ve výši 100.000,- Kč. Žalobce nepopřel, že stavební změny provedl, avšak namítal, že míra společenské škodlivosti, které mělo být spácháním přestupku dosaženo, neodpovídá výši stanovené pokuty. Zdůrazňoval, že stavební změny byly provedeny především z důvodu ochrany veřejného zájmu spočívajícím v ochraně před následky povodní. Jako důvod, proč dle něj ideálnější postup neprojednal napřed s vodoprávním úřadem, uvedl, že se obával oddálení realizace změny stavby v důsledku dlouhých lhůt k vyřízení. Jak u řízení před krajským soudem, tak následně před NSS se žalobce odvolával na absenci společenské škodlivosti v jeho jednání. NSS při posuzování této námitky žalobce vyšel ze své ustálené rozhodovací praxe a zastal názor, že společenskou škodlivost zakládá už jen samotné naplnění skutkové podstaty deliktu, přičemž jeho materiální stránkou by se zabýval pouze v mezních případech, kdy by zjištěné okolnosti byly nejasné. Žalobce nadále však setrval na svém stanovisku, že jeho jednání nelze považovat za škodlivé. Toto odůvodnil např. tím, že zájem na ochraně obyvatel a jejich majetku převážil zájem na zachování estetičnosti krajiny, že provedené změny představují vhodnější a účelovější technické řešení, než které odsouhlasil vodoprávní úřad nebo také tím že stavba již povodním roku 2013 bezprostředně zabránila.

NSS dal částečně za pravdu stěžovateli co do námitek týkajících se procesního postupu vodoprávního orgánu, který se o přestupek dozvěděl v rámci řízení o vydání kolaudačního souhlasu. Avšak protokol o provedené kontrole se stal součástí spisu a správní orgán měl tak věcný podklad pro zahájení řízení o správním deliktu. Co do ostatních bodů NSS dal za pravdu skutečností zjištěným krajským soudem, který žalobu odmítl jako neopodstatněnou z důvodu naplnění všech znaků skutkové podstaty deliktu a současně přiznáním žalobce k jeho spáchání, resp. nepopřením tohoto tvrzení.

5.6. Přestupky dle § 180 odst. 3 písm. a) až c) StavZ

5.6.1. Provádění stavby v rozporu se stavebním povolením

5.6.1.1. „Zdravotní středisko s byty“

Krajský soud v Brně se ve svém rozsudku ze dne 29. 11. 2016, č. j. 29 A 57/2014-71 zabýval spácháním správního deliktu dle § 180 odst. 2 písm. g) StavZ, kterého se měl žalobce dopustit tím, že v období listopadu 2012 až dubna 2013 prováděl stavbu v rozporu se stavebním povolením. Provádění stavby v předmětné věci spočívalo ve změně celkové dispozice všech podlaží objektu, přístavby bočního schodiště, vybudování sklepů a místnosti pro uložení kol a dále zavedení vnitřních dělicích příček. Tyto změny stavby přitom zásadně zasáhli do nosných konstrukcí celého objektu a mj. ovlivnili také požární a hygienické standardy vzhledem k tomu, že měli sloužit veřejnosti jako prostory lékárny.

Žalobce disponoval stavebním povolením, které však bylo obsahově odlišné od ve skutečnosti provedených stavebních změn. Na základě zjištění těchto skutečností, bylo tak žalovaným zahájeno řízení o správním deliktu, které vyústilo uložením pokuty ve výši 190.000,- Kč.

V tomto řízení žalobce nejprve namítal, že provedené změny měl v úmyslu až dodatečně uvést do souladu se stavebním povolením prostřednictvím dodatečných povolení. Nevzal však v úvahu možné společensky škodlivé důsledky, které spočívaly např. v nadměrném zatížení životního prostředí vzhledem ke snížení počtu původně povolených parkovacích míst a tedy následně vzniklé potřebě parkovat vozidla v okolních obytných oblastech. Následným zcela neopodstatněným argumentem žalobce poukázal na svou údajně pasivní legitimaci jakožto stavebníka, přičemž od začátku řízení o správní deliktu jakožto stavebník vystupoval, resp. nenamítal opak.

Tyto dvě námitky žalobce zcela neobstáli před krajským soudem, který co do pasivní legitimace stanovil, že žalobce již od počátku vystupoval jako stavebník, a i původní stavební povolení byla vydáno přímo jeho osobě. Co do námítky společenské škodlivosti, zopakoval krajský soud odůvodnění žalovaného, dle kterého změna stavby nad rámec stavebního povolení, která značně zasáhla do nosných konstrukcí a ke které bylo mj. třeba dalších závazných stanovisek je nutno považovat za velmi společensky závažný správní delikt.

Závěr

Ve své diplomové práci jsem se rozhodla zpracovat téma zabývající se odpovědností za přestupky v oblasti stavebního práva. Po detailním rozboru předmětného tématu jsem dospěla k závěru, že již samotné přestupkové právo je samo o sobě velice specifickým druhem správního řízení. O to více specifickým je poté jeho část vztahující se na stavebně právní problematiku. Vzhledem k velké roztržitosti častým novelám přestupkového práva a stavebních předpisů nebylo možné celou tuto materii obsáhnout v rámci jedné práce. Z tohoto důvodu byly pro účely této práce vybrány pouze dílčí, dovolím si říci nejpodstatnější či v praxi nejčastější případy, kterým byla věnována většinová pozornost. Ke zmíněným častým novelám přispívá také aktuálně připravovaná novela StavZ, jejíž účinnost byla prozatím odložena na červenec roku 2023, a která má oproti předchozím změnám StavZ, zasáhnout tvrději (především vzhledem k veřejné správě, konkrétně orgánům ochrany životního prostředí, kterým bude touto novelou StavZ značně omezena pravomoc).

Práce si kladla několik cílů. V první řadě se jednalo o poskytnutí teoretického základu co do stavebního přestupkového práva. Dále se zabývala právními předpisy týkajícími se odpovědnosti fyzických, právnických a fyzických podnikajících osob za přestupky dle stavebního zákona. K tomuto poskytla vybrané příklady, které podpořila rozhodovací praxí soudů. Dále se práce věnovala řízení o přestupcích v mezích stavebního práva. Vzhledem k tomu, že stavební přestupkové právo nedisponuje procesněprávní úpravou, je v praxi využíván přestupkový zákon. Z tohoto důvodu je i popsán postup v přestupkovém řízení popsán dle tohoto zákona. V rámci rozboru řízení se práce věnovala také jeho účastníkům, zvláštním druhům a také formám jeho ukončení. Lze tedy říci, že všechny tyto cíle byly naplněny.

V neposlední řadě práce obsahovala analýzu právní pravy přestupků, které taktéž podpořila judikaturou českých soudů. Tato část práce byla zakomponována spíše pro rozšíření povědomí také o historickém exkurzu přestupkového práva.

Předposledním cílem práce bylo již stručnější teoretické vymezení správních trestů. I k tomuto byly v práci uvedeny příklady z rozhodovací praxe soudů, čímž bylo dosaženo dalšího cíle této práce.

A konečně posledním cílem bylo poskytnutí obrazu o recentní rozhodovací praxi soudů v oblasti přestupků dle stavebního zákona. Tuto část lze považovat za stěžejní, jelikož v jejím rámci bylo na několika případech z nedávné doby vysvětleno, jak soudy v současné době přestupky posuzují, co v řízeních o nich zohledňují a co nikoli. Dále také bylo příkladmo vyobrazeno, jak se soudy vypořádávají s jednotlivými námitkami v řízení o přestupcích dle stavebního zákona. Tímto byl tak splněn poslední cíl práce.

Osobně si dovoluji hodnotit zpracování tohoto tématu jako velice přínosné a veřím, že nebude přínosem pouze pro můj studijní i profesní vývoj.

Cizojazyčné resumé

The topic of this Master thesis is Liability for misdemeanors in the field of construction law. Although the topic is very extensive and has already been elaborated many times by other authors, the aim of the work was to provide an image of the judicial decision-making practice of the courts in the field of offenses under the Construction Act. The work for understanding judicial decision-making practice first provides a substantive definition of offenses in construction law, then briefly describes the procedural side of offenses in the field of construction law and finally gives specific examples from court practice. In particular, the development of the decision-making practice of the courts can be observed in these cases.

The work is divided into five chapters. The first chapter is devoted to the definition of the concept of misdemeanor and its signs, a selection of misdemeanors according to the Construction Act with specific cases. The first chapter is concluded with a discussion on the responsibility for the offenses of natural persons, legal entities and entrepreneurial natural persons.

The second chapter focuses on proceedings on offenses within the limits of construction law.

The following third chapter analyzes the legal regulation of offenses and liability for them in construction law.

The fourth chapter discusses administrative penalties for offenses under the Misdemeanor Act.

The last, but most important, fifth chapter contains a list of decisions of Czech courts dealing with liability for misdemeanors in the field of construction law. In particular, it is a jurisprudence important for decision-making practice.

Seznam zdrojů

Literatura

BRÁZDA, J. Základy odpovědnosti v přestupkovém zákoně. Praktická příručka. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 270 s. ISBN 978-80-7380-664-4.

GRYGAR, T. Specifika řízení o přestupku právnické osoby. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 168 s. ISBN 978-80-7400-783-5.

PRŮCHA, P., MAREK K. Stavební právo v praxi. 1. vydání. Praha: ABF, a.s. Nakladatelství ARCH, 2003, 104 s. ISBN 80-86165-71-X.

ČERNÝ, J. HORZINKOVÁ, E. KUČEROVÁ, H. Přestupkové řízení. Praha : Linde. 2005. 690 s. ISBN 80-7201-567-2.

JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 1153 s. ISBN 978-80-7400-666-1.

KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E.: Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2017, 864 s. ISBN 978-80-7502-211-0.

JIRÍČEK, P. MAREK, T.: Řešení bagatelních deliktů. Praha: Leges, 2014, 128 s. ISBN 978-80-87576-90-8.

KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 1: vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 536 s. ISBN 978-80-7400-727-9.

HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1.

PRÁŠKOVÁ, H. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017, 448 s. ISBN 978-80-7502-221-9.

MAREK, K., PRŮCHA, P.: Stavební právo v teorii a praxi. Praha: Leges, 2011, 400 s. ISBN 978-80-87576-00-7.

PRÁŠKOVÁ, H. Přestupkové právo. 2. vydání. Praha: Leges, 2022, 574 s. ISBN: 978-80-7502-612-5.

PRÁŠKOVÁ, H. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017, 448 s. ISBN: 978-80-7502-221-9.

ČERNOHLÁVEK, J., DOUBRAVA, P. Právní spory ve stavebnictví. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2019. 355 s. ISBN 978-80-7380-784-9.

ŠIŠKEOVÁ, S., LAVICKÝ, P., PODHRÁZKÝ, M.: Přehled judikatury ve věcech správního trestání. ASPI, a.s., Praha 2006, 824 s. ISBN 80-7357-200-1.

KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 573 s. ISBN 978-80-7400-820-7.

ZAHOŘOVÁ, E. - KOUKAL, P. - NOVOTNÝ, P. Nový občanský zákoník. Náhrada škody. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2014, 144 s. ISBN 978-80-247-5165-8

MATES, Pavel. in: MATES, Pavel a kol. Základy správního práva trestního. 5. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy mezioborové učebnice.

Právní předpisy

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 183/2017 Sb., zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

2007/ C 303/01 Listina základních práv a svobod Evropské unie.

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.

Důvodové zprávy

Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=555&ct1=0#prilohy>.

Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Dostupné z: <https://app.codexis.cz/doc/CR/14920>.

Důvodová zpráva k zákonu č. 285/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění zákona č. 173/2018 Sb., a zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých

61

zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: <https://app.codexis.cz/doc/CR/114906>.

Komentáře

MACHAČKOVÁ, Jana a kol. O autorech. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. V, s. V.

Články

DOLEČEK, Marek. Odpovědnost za přestupek podle přestupkového zákona. In: Businessinfo.cz [online]. 30.6.2021 [cit. 16.3.2023]. Dostupné z:<https://www.businessinfo.cz/navody/odpovednost-za-prestupky-podle-noveho-prestupkoveho-zakona-ppbi/3/#odpovednost-pravnicke-osoby-za-prestupek>.

DOLEČEK, Marek. Odpovědnost za přestupek podle přestupkového zákona. In: Businessinfo.cz [online]. 30.6.2021 [cit. 16.3.2023]. Dostupné z:<https://www.businessinfo.cz/navody/odpovednost-za-prestupky-podle-noveho-prestupkoveho-zakona-ppbi/5/#h-z-nik-odpov-dnosti-za-p-estupek>.

Judikatura

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 3.10. 2022, č. j. 18 A 5/2022-31.

Rozsudek NSS ze dne 16.1.2007, č. j. 2 As 19/2006-89.

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 7. 2022, č. j. 55 A 89/2020–74.

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2021, č. j. 55 A 38/2020- 38.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21.12. 2022, č. j. 29 A 168/2020-40.

Rozsudek NSS ze dne 15.12.2005, č. j. 3 As 57/2004-39.

Nález Ústavního soudu ze dne ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. II. ÚS 1685/17.

Rozsudek NSS ze dne 7.6.2013, č.j. 6 Ans 6/2013-27.

Rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2011, č. j. 8 As 16/2011-83.

Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 3. 7. 2002, sp. zn. 5 To 31/02.

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2022, č. j. 51 A 85/2021-31.

Rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2023, č. j. 7 As 237/2022-31.

Rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2022, č. j.7 As 89/2021-20.

Rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2021, č. j. 2 As 56/2020-46.

Rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2019, č. j. 7 As 381/2019-33.

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2022, č. j. 51 A 27/2021-29.

Rozhodnutí Krajského soud uv Hradci Králové ze dne 17. 9. 2021, č. j. 31 A 30/2019 – 61.

Rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2021, č. j. 6 As 31/2020 – 37.

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2020, č.j. 45 A 124/2017- 30.

Rozsudek NSS ze dne 15. 4. 2020, č. j. 3 As 28/2018-49.

Rozsudek NSS ze dne 9. 1. 2020, č. j. 8 As 219/2017-66.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 11. 2016, č. j. 29 A 57/2014 – 71.

Ostatní zdroje

Závěr č. 160 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 24. 11. 2017.

Řízení trestní policejní in: VESELÝ, František Xaver. Všeobecný slovník právní. Příruční sborník práva soukromého i veřejného zemí na radě říšské zastoupených se zřetelem na nejnovější zákonodárství a poměry právní zemí koruny české, díl čtvrtý – Rabat - švakrovství. Praha: nákladem vlastním, 1899. s. 336-337 dostupné z <http://kramerius.nkp.cz/kramerius/MShowPageDoc.do?id=2588086&mcp=&author=&s=djv> (cit. 16.3.2023).

Právo trestní policejní in: VESELÝ, František, Xaver. Všeobecný slovník právní. Příruční sborník práva soukromého i veřejného zemí na radě říšské zastoupených se zřetelem na nejnovější zákonodárství a poměry právní zemí koruny české. díl třetí – padělání peněz – pých vodní. Praha: nákladem vlastním, 1898. s. 681- 682 dostupné z <http://kramerius.nkp.cz/kramerius/MShowPageDoc.do?id=2580370&mcp=&idpi=18930028&author=> (16.3.2023).