

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Josef Straka
Správní delikt na úseku správy stavební

Diplomová práce

Olomouc 2012

**„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma `Správní delikt na úseku správy stavební`
vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.“**

V....., dne

Seznam použitých zkratk	5
Úvod	7
1 Historický vývoj	9
1.1 Počátky právní úpravy – období první republiky	9
1.2 Vývoj úpravy v období socialismu.....	9
1.3 Vývoj úpravy po roce 1989.....	10
2 Základní pojmy ve vztahu k právní úpravě správních deliktů na úseku správy stavební	12
2.1 Prameny právní úpravy.....	12
2.2 Pojem správního deliktu obecně.....	16
2.3 Správní trestání ve vztahu ke stavební správě.....	17
2.4 Možnosti klasifikace správních deliktů	17
2.5 K zásadám správního trestání	20
3 Pojmové znaky správního deliktu ve vztahu ke stavební správě.....	23
3.1 Výčet pojmových znaků správního deliktu obecně	23
3.2 Protiprávnost	23
3.3 Škodlivost	25
3.4 Vyjádření skutkové podstaty v zákoně.....	25
3.5 Objekt	29
3.6 Objektivní stránka.....	31
3.7 Subjekt	32
3.8 Subjektivní stránka	34
3.9 Sankce	38
4 Organizace veřejné správy ve vztahu ke správnímu trestání na úseku správy stavební	42
4.1 Uplatnění odpovědnosti v rámci veřejné správy	42
4.2 Organizace veřejné správy podle stavebního zákona	42
4.3 Organizace veřejné správy podle zvláštních zákonů.....	48
4.4 Zvláštní orgány k projednávání přestupků	49
4.5 Zvláštní úprava podjatosti.....	51
5 Procesní problematika správních deliktů na úseku správy stavební	52
5.1 Řízení o přestupcích	52
5.2 Řízení o smíšených správních deliktech.....	54
5.3 Zánik odpovědnosti.....	56
5.4 Odvolací řízení.....	57
5.5 Soudní přezkum	59
Závěr.....	61
Seznam použitých zdrojů.....	63
Literatura – primárně použitá	63
Literatura – sekundárně použitá	63
Články	64
Judikatura	64
Ústavní soud ČR.....	64
Nejvyšší správní soud ČR.....	64
Nejvyšší soud ČR.....	65
Vrchní a krajské soudy.....	65
Právní předpisy – primárně použité	65

Právní předpisy – podpůrně použité.....	65
Historické právní předpisy – podpůrně použité.....	66
Elektronické zdroje.....	66
Shrnutí práce v českém jazyce	67
English summary	67
Seznam klíčových slov	69
List of the keywords	69

Seznam použitých zkratk

CivilLet	- zákon č. 49/1997 Sb., O civilním letectví a o změně a doplnění živnost. zákona, ve znění pozdějších předpisů
DrahZ	- zákon č. 266/1994 Sb., O dráhách, ve znění pozdějších předpisů
EÚLP	- sdělení č. 209/1992 Sb., O sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících
HlmPraha	- zákon č. 131/2000 Sb., O hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
KrajZř	- zákon č. 129/2000 Sb., O krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
LZPS	- Listina základních práv a svobod publikovaná pod č. 2/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.
ObčZ	- zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
ObchZ	- zákon č. 513/1991 Sb., Obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
OchrPř	- zákon č. 114/1992 Sb., O ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
Ozř	- zákon č. 128/2000 Sb., O obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
PamátkPéče	- zákon č. 20/1987 Sb., O státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů
PozemKom	- zákon č. 13/1997 Sb., O pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
PřesZ	- zákon č. 200/1990 Sb., O přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
SpŘ	- zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů
SřS	- zákon č. 183/2006 Sb., Soudní řád správní, ve znění zák. č. 303/2011 Sb.
StavZ	- zákon č. 183/2006 Sb., O územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zák. č. 420/2011 Sb.

- TrZak** - zákon č. 40/2009 Sb., Trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- VodZ** - zákon č. 254/2001 Sb., O vodách a změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Čtenáři této publikace zřejmě o jejím tématu napoví již samotný název: *Správní delikt na úseku správy stavební*. V názvu jsou zachyceny dvě právní oblasti, a to správní trestání a stavební právo. Obě tato správní odvětví zahrnují rozsáhlou problematiku a cílem této práce rozhodně není podávat podrobný výklad o každém z nich samostatně. Cílem je naopak pokusit se najít a popsat průnik těchto oblastí, a dále poukázat na některé problémy, které se v souvislosti s ním mohou vyskytovat v praxi.

Pokud jde o oblast stavebního práva, pak není záměrem této publikace podrobně popisovat postupy ve fázích územního plánování či stavebního řádu, ani detailně řešit, kdy je zapotřebí jakého stanoviska kterého dotčeného orgánu. Předmětem této práce bude především vymezení situací, které primárně podléhají regulaci norem stavebního práva, ale zároveň při nich vzniká pro fyzickou nebo právnickou osobu riziko veřejnoprávní sankce.

Podobně je přístupováno i k oblasti správního trestání. Zde se zejména pokusím soustředit na některé problematické jevy, které se vyskytují při ukládání sankcí za nedodržení postupů, které při realizaci určitých záměrů předvídají předpisy stavebního práva. Proto nepovažuji za účelné popisovat dopodrobna každý okruh související se správním trestáním (pokud například čtenář očekává rozsáhlý systematický výčet skutkových podstat každého správního deliktu, k němuž může na úseku stavební správy dojít, bude nejspíš zklamán – opisování něčeho, co si lze bez hlubší znalosti problematiky přečíst v zákoně, neshledávám přínosným). U oblasti správního trestání se tedy především zaměřím na jeho vazbu na stavební správu, a dále na analýzu některých zvláštností či problémů s tím souvisejících. Tak lze ostatně shrnout hlavní cíl této publikace.

Komplexnější ucelené zpracování výše uvedené problematiky není v publikacích českých autorů příliš obvyklé. Jak jsem již naznačil, správní trestání i stavební právo byly již mnohokrát analyzovány samostatně, ale zřídka kdy ve vzájemné souvislosti (asi nejucelenější spojitost těchto oblastí nabízí prof. Průcha a doc. Marek v publikaci *České stavební právo v evropském kontextu* z roku 2009).

Pro účely zpracování této publikace byla použita především metoda analýzy právních předpisů a judikatury (zejména správních soudů). Dále byla použita metoda komparace, spočívající především ve vzájemném srovnání jednotlivých právních předpisů s názory soudní praxe, a dále konfrontace s názory uvedenými v odborných publikacích a článcích.

Na použité zdroje je na příslušných místech odkazováno citacemi, uváděnými formou poznámek pod čarou. Pokud je zdrojem právní předpis, pak je namísto poznámky pod čarou

uveden odkaz na příslušnou normu přímo v textu (obvykle paragraf a v kombinaci s legislativní zkratkou). Jestliže odkaz na nějakou právní normu uvádím současně i v poznámce pod čarou, pak tak činím v těch případech, kdy má legislativní text příslušné normy větší rozsah, a pro čtenáře je k jejímu lepšímu pochopení vhodné seznámit se přímo s jeho přesným zněním.

Tato práce je členěna do pěti samostatných kapitol. První z nich zahrnuje nástin historického vývoje předmětné problematiky. Ve druhé kapitole se čtenář seznámí se základy správního trestání a dále se dozví, v čem spočívá pojem „stavební správa“ a z jakého okruhu pramenů je třeba vycházet. Třetí kapitolu lze označit za „páteř“ této práce, neboť je v ní popsán vztah stavební správy k pojmu správní delikt, a to v přímé návaznosti na jeho pojmové znaky, často formou příkladů ze soudní praxe. Čtvrtá kapitola se zaměřuje na organizaci veřejné správy a současně jde o kapitolu, jež je více než ostatní zaměřena na oblast stavebního práva. Naproti tomu poslední, pátá kapitola, se soustředí převážně na oblast správního trestání a jejím hlavním přínosem by mělo být poukázání na (mnohdy neopodstatněné) rozdíly v řízení o přestupcích a jiných správních deliktech. Jednotlivé kapitoly jsou dále pro lepší přehlednost členěny do dílčích podkapitol.

Shora popsané zpracování rozhodně danou problematiku nevyčerpává. Vzhledem k širokému rozsahu oblastí stavebního práva i správního trestání však mohou sloužit alespoň jako určitý ucelený přehled.

Přestože se s touto publikací seznámí především příslušní akademičtí pracovníci, doufám, že bude moci posloužit jako cenný informační zdroj i jiným osobám.

1 Historický vývoj

1.1 Počátky právní úpravy – období první republiky

Po rozpadu Rakouska-Uherska plně převzala nově vzniklá Československá republika stávající právní řád, a to tzv. recepční normou, která zahrnovala i předpisy správního práva trestního. Ty nebyly v období první republiky, podobně jako dnes, nijak kodifikovány.¹

Úprava správního trestání tak byla rozprostřena do mnoha předpisů různé právní síly (tedy nejen zákonů!).² Do této skupiny patřily rovněž i předpisy upravující primárně problematiku stavebního práva.

Z nich jmenujme alespoň *Stavební řád pro Království české č. 5/1889 z.z.* a *Stavební řád pro Markrabství moravské č. 1/1869 z.z.*

1.2 Vývoj úpravy v období socialismu

Ke zrušení tradičních stavebních řádů došlo až v souvislosti s historickým vývojem po roce 1948. Nahradil je jednotný zákon č. 240/1949 Sb., *o územním plánování a výstavbě obcí*, účinným od 1.1.1951.

Tento zákon ve své části třetí zahrnoval tzv. „Trestní ustanovení“. Tato velmi stručná úprava obsahovala výčet pouhých pěti skutkových podstat správních deliktů, konstruovaných velmi obecně a často až povrchně. Zákon například umožnil postihnout toho, kdo „*jako stavebník nebo osoba odborně oprávněná provádí stavbu, u níž nebylo zjištěno předepsaným způsobem, že vyhovuje stanoveným požadavkům...*“, ovšem bez dalšího bližšího vysvětlení či odkazu, co tyhle požadavky mohou konkrétně znamenat a jak se vlastně stanoví.³ Všechny zákonem uváděné delikty měly společně klasifikační označení „přestupek“, z čehož vyplývalo, že směřovaly pouze vůči fyzickým osobám (tedy jednotlivcům), a nikoliv vůči socialistickým organizacím (tedy společenským uskupením). Jejich výčet byl přitom demonstrativní (zákon používal formulaci „*přestupku se dopustí zejména ten, kdo...*“)⁴, což je v dnešním pojetí správního i soudního trestání jev zcela nežádoucí.

¹) MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 2-4.

²) tamtéž

³) – historická verze: §25 zákona č. 240/1949 Sb., O územním plánování a výstavbě obcí

⁴) tamtéž

Orgány veřejné správy, představované tehdejšími krajskými a okresními národními výbory, tak měly v rukou nebezpečný nástroj, jak rozšiřovat okruh povinností, za něž mohly ukládat sankce a de facto tak „šikanovat režimu nepohodlné jednotlivce“. Tomu nasvědčuje i poměrně vysoká přísnost v zákoně uvedených sankcí, neboť kromě uložení pokuty až do výše 100.000,- Kč hrozilo obviněnému z přestupku i uvěznění až do 6 měsíců.

Výše uvedená právní úprava byla o osm let později nahrazena zákonem č. 87/1958 Sb., o *stavebním řádu*, účinným od 1.1.1959. Pomineme-li fakt, že se jednalo o jedinou samostatnou úpravu stavebního řádu oddělenou od územního plánování, která zanesla určité změny do problematiky stavebního práva, tak v oblasti sankcionování osob k žádné reálné změny nepřinesla. Neboť jak vyplývalo z přechodných a závěrečných ustanovení tohoto zákona, někdejší „trestní ustanovení“ předchozího zákona z roku 1951 stále zůstávala v platnosti.⁵

Skutečnou změnu v pojetí správního deliktu na úseku správy stavební představovalo až přijetí zákona č. 50/1976 Sb., o *územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona)*, účinného od 1.10.1976.

Ten obsahoval samostatnou část třetí s názvem „Sankce“. Zde byly vymezeny jednak „přestupky občanů proti stavebnímu řádu“, ale rovněž i tzv. „pokuty organizacím“. Normalizační zákonodárce tak již za porušení norem stavebního práva nesankcionoval pouze jednotlivce, ale rovněž vystavoval správněprávní odpovědnosti i tehdejší socialistické organizace, což v porovnání s předchozí úpravou představovalo bezpochyby pozitivní krok. Pro fyzické osoby nadobro zmizela někdejší hrozba uvěznění za spáchání přestupku, a to nejen ze stavebního zákona, ale rovněž i z celého tehdejšího právního řádu.⁶

1.3 Vývoj úpravy po roce 1989

Stávající pojetí správního trestání si stavební zákon č. 50/1976 Sb. překvapivě zachoval i dlouho po rozsáhlých legislativních změnách, k nimž docházelo po roce 1989.

K výraznější úpravě došlo až od 1.7. 1998, kdy nabyla účinnosti novela č. 83/1998 Sb., která s konečnou platností odstranila z části III. stavebního zákona pojem „organizace“ a nahradila jej současnými pojmy „právní osoba nebo fyzická osoba podnikající podle zvláštních

⁵) – historická verze: §32 zák.ona 87/1958 Sb., O stavebním řádu

⁶) Srov. např. – historická verze: zákon 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku (*tento zákon až do roku 1990 fakticky suploval dnešní zákon o přestupcích, obsahoval sankce napomenutí, veřejná důtka a pokuta do 500,- Kč, sankci uvězněním však již neznal*)

právních předpisů“. Tato novela se rovněž promítla i do systematizace orgánů příslušných rozhodovat o ukládání sankcí (např. nahrazení „národních výborů“ pojmem „okresní úřady“).

Navzdory rozsáhlým novelizacím zůstal stavební zákon č. 50/1976 Sb. účinným až do konce roku 2006. Od 1.1.2007 jej však nahradil zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který stejně jako jeho předchůdci zahrnuje samostatné skutkové podstaty správních deliktů.

V době odevzdání této práce byla Poslanecké sněmovně předložena ke schválení rozsáhlá novela stavebního zákona, která mimo jiné zásadním způsobem rozšíří příslušná ustanovení týkající se správního trestání.⁷

Bližší je o tomto tématu pojednáno v následujících kapitolách.

⁷) Dokument. ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY, ve spolupráci s VUMS Legend, spol. s r.o. a SYSNET s.r.o. *Knihovna připravované legislativy* [online]. 17.ledna.2012 [cit. 2012-02-27]. Dostupné na: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8FFKB4CO>>

2 Základní pojmy ve vztahu k právní úpravě správních deliktů na úseku správy stavební

2.1 Prameny právní úpravy

Již v úvodu bylo naznačeno, že úprava dané problematiky není nijak kodifikována. Neboť jak úprava správního trestání, tak stavební právo jsou regulovány desítkami různých právních předpisů. Pokusme se tedy shrnout alespoň ty, které lze pro účely dané problematiky považovat za nejdůležitější:

Začněme proto předpisy, které obsahují normy správního trestání, a zároveň mají určitou návaznost na výše vymezený pojem stavební správa. V tomto ohledu je bezpochyby stěžejním předpisem již v kapitole 1 zmiňovaný **zákon 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)**, který nabyl účinnosti k 1.1.2007 a od té doby byl již devětkrát novelizován⁸. Nahradil tak předchozí úpravu z roku 1976,⁹ k níž vznikla vcelku bohatá judikatura, již lze přiměřeně využít i pro interpretaci úpravy současné.¹⁰

Nynější stavební zákon upravuje správní delikty v části páté, která kromě správního trestání zahrnuje i další, pro úpravu stavebního zákona stěžejní, instituty. Samotné správní delikty jsou pak upraveny v hlavě V.¹¹ Stavební zákon v tomto smyslu rozlišuje na prvním místě *přestupky* a dále pak *správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob*, přičemž obě kategorie zahrnují rozsáhlý výčet jednotlivých skutkových podstat. Ty se v drtivé většině případů týkají porušení povinností na úseku *stavebního řádu*¹² (typicky např. provádění nebo změna stavby bez stavebního povolení, veřejnoprávní smlouvy, nebo certifikátu autorizovaného inspektora nebo v rozporu s nimi; dále třeba užívání stavby nebo její změny bez ohlášení anebo bez vydaného kolaudačního souhlasu, případně v rozporu s nimi,¹³ a pak celá řada dalších). Stejně tak se může jednat o

⁸) zatím poslední novela byla provedena zákonem č. 420/2011 Sb., změna zákonů v souvislosti s přijetím zákona o trestní odpovědnosti (s účinností od 1.1.2012)

⁹) Srov.: historická verze zákona 50/1976 Sb., zákona o územním plánování a stavebním řádu

¹⁰) srov. HEGENBART, Miroslav, SAKAŘ, Bedřich. *Stavební zákon*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008. s. VIII.

¹¹) uvedené systematické zařazení je výrazně odlišné od úpravy v předchozím, který - jak již bylo řečeno v kapitole 1- měl pro správní trestání vyčleněnou samostatnou část třetí zvanou „*Sankce*“ (srov. – historická verze zákona 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu)

¹²) – aktuální znění: část čtvrtá StavZ

¹³) např. srov. – aktuální znění: §178 odst. 1 písm. a), h), i), odst. 3 písm. a), d), e) StavZ; §180 odst. 1 písm. a), h), i), odst. 3 písm. a), d), e) StavZ

porušení povinností na úseku *územního plánování*¹⁴ (např. provádění činností, ke kterým je třeba územní rozhodnutí, bez tohoto rozhodnutí nebo v rozporu s ním, popřípadě bez územního souhlasu anebo v rozporu s ním nebo provádění činnosti územním rozhodnutím zakázané; dále třeba opomenutí vyvěšení informace o záměru a o tom, že byla podala žádost o vydání územního rozhodnutí¹⁵), a nakonec může jít o porušení povinností *v jiných oblastech stavebního práva* (např. neoprávněné provádění vybraných činností ve výstavbě,¹⁶ což může být třeba vypracování projektové dokumentace pro vydání stavebního povolení osobou, která k výkonu této činnosti nezískala oprávnění podle zvláštního předpisu¹⁷). Pokud jde o správní trestání, stavební zákon vedle značného počtu skutkových podstat přestupků a smíšených správních deliktů zahrnuje i sankce k vynucení snadného průběhu územního nebo stavebního řízení (*viz: výše – podkapitola 2.3.3.*).

Na tomto místě třeba připomenout, že Ministerstvo pro místní rozvoj předložilo návrh rozsáhlé novely stavebního zákona, která byla v průběhu roku 2011 předmětem vládního projednání a v době odevzdání této práce byla předložena ke schválení Poslanecké sněmovně parlamentu ČR.¹⁸

Současné znění návrhu zavádí nové skutkové podstaty přestupků a smíšených správních deliktů, přičemž ty stávající zachovává, pouze v některých případech upřesňuje jejich znění. Dle důvodové zprávy je stav dnešní úpravy správních deliktů ve stavebním zákoně vyhodnocen jako nedostatečný, neboť neumožňuje postihnout jednání, která jsou nežádoucí, avšak nejsou zákonem označena za protiprávní. V souvislosti s tím došlo po konzultaci se zástupci krajských úřadů k prosazení návrhu tzv. „Varianty B“, počítající s rozšířením počtu skutkových podstat správních deliktů.¹⁹ Dojde-li v budoucnu ke vládnímu schválení předmětné novely, půjde nepochybně o významný mezník v úpravě správních deliktů na úseku správy stavební.

¹⁴) – aktuální znění: část třetí StavZ

¹⁵) Např.: – aktuální znění: §178 odst. 1 písm. e) f) StavZ; §180 odst. 1 písm. e) f) StavZ

¹⁶) vybrané činnosti ve výstavbě zákon definuje jako činnosti, jejichž výsledek ovlivňuje ochranu veřejných zájmů ve výstavbě, mohou vykonávat pouze fyzické osoby, které získaly oprávnění k jejich výkonu podle zvláštního právního předpisu, dále zákon podává demonstrativní výčet takových činností (srov.: – aktuální znění: §158 StavZ)

¹⁷) Např.: – aktuální znění §178 odst. 1 písm. d) StavZ; §180 odst. 1 písm. d) StavZ

¹⁸) Dokument. ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY, ve spolupráci s VUMS Legend, spol. s r.o. a SYSNET s.r.o. *Knihovna připravované legislativy* [online]. 17.ledna.2012 [cit. 2012-02-27]. Dostupné na: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8FFKB4CO>>

¹⁹) tamtéž, viz. důvodová zpráva

Stavební zákon však samozřejmě není jediným pramenem správního trestání na úseku správy stavební. V tomto směru lze dále zmínit například úpravu obsaženou v **zákoně č. 254/2001 Sb., o vodách a změně některých zákonů (vodní zákon)**.

Vodní zákon primárně upravuje ochranu vod a právní vztahy k nim.²⁰ V rámci toho zakotvuje pojem *vodní dílo*, (jde například o přehrady, hráze, jezy, studny, protipovodňové stavby atd.).²¹ Hlava XII části páté vodního zákona obsahuje široký okruh skutkových podstat *přestupků a správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob*, z nichž mnohé se týkají porušení povinností vlastníků a stavebníků vodních děl (vesměs se jedná o porušení podmínek technické povahy, jako například udržovat vodní dílo v řádném stavu, plnit povinnosti v rámci ochrany před povodněmi, provádět technicko bezpečnostní dohled podle vodního zákona aj.)²²

Jako další prameny lze uvést **zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích**, nebo **zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví**, dále **zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách**, případně i **zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny**. Konečně nelze opomenout význam **zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči**.

Všechny výše zmíněné zákony obsahují tradiční rozdělení na přestupky a správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob.

Pokud jde o souvislost se stavební správou, v případě *zákona o pozemních komunikacích* lze zmínit například přestupky nebo smíšené správní delikty spočívající v porušení zákazu zřizovat nebo provozovat objekty v ochranném silničním pásmu, nebo v něm zřizovat nebo provozovat reklamní zařízení bez povolení silničního správního úřadu či v rozporu s podmínkami takového povolení, anebo připojení stavby k některému druhu pozemní komunikace.²³ Podobně je tomu i v *zákoně o dráhách*, který pod hrozbou správní sankce zakazuje zřizovat a provozovat stavby v ochranném pásmu dráhy.²⁴ *Zákon o civilním letectví* podmiňuje umístění staveb a zařízení přesahujících určitou výšku, případně schopných jinak ohrozit letecký provoz, souhlasem Úřadu

²⁰) podrobněji viz. – aktuální znění § 1 VodZ

²¹) zákon definuje vodní dílo jako stavby, které slouží ke vzdouvání a zadržování vod, umělému usměrňování odtokového režimu povrchových vod, k ochraně a užívání vod, k nakládání s vodami, ochraně před škodlivými účinky vod, k úpravě vodních poměrů nebo k jiným účelům sledovaným zákonem; definice je doplněna demonstrativním výčtem objektů (§55 VodZ)

²²) Srov. : – aktuální znění §119 a §125d VodZ

²³) Srov. : – aktuální znění §42a a §42b PozemKom

²⁴) Srov.) – aktuální znění §9 DrahZ v návaznosti na §50 odst. 1 písm. b) a §51 odst. 1 písm. d) DrahZ

pro civilní letectví a Ministerstva obrany.²⁵ Absence těchto souhlasů zakládá odpovědnost za správní delikt.²⁶ *Zákon o ochraně přírody a krajiny* realizaci některých činností (např. umístování a povolování staveb) v určitých oblastech (zvláště chráněná území, oblasti NATURA 2000...) buďto zcela zakazuje²⁷, nebo podmiňuje souhlasem²⁸ či závazným stanoviskem²⁹ orgánu ochrany přírody, a to pod hrozbou správní sankce.³⁰ Obdobný systém obsahuje i *zákon o státní památkové péči*, který v zájmu ochrany kulturních památek obvykle podmiňuje činnosti jako například změny a umístování staveb v konkrétních lokalitách (památková oblast, památková zóna, ochranné pásmo kulturní památky...) závazným stanoviskem památkového úřadu, případně takové činnosti i zcela zakazuje. Zvláštní ochrana je pak věnována podmínkám údržby a změn nemovitých kulturních památek.³¹ Porušení těchto povinností může být sankcionováno jako správní delikty, které zákon o státní památkové péči lehce odlišně klasifikuje: Vedle přestupků zakotvuje tzv. *pokuty právníckým osobám a fyzickým osobám při výkonu podnikání*.³²

Pokud jde o předpisy upravující rozhodovací proces a organizaci veřejné správy, tak nelze opomenout *zákon č. 500/2004 Sb., správní řád*, který slouží minimálně jako podpůrná úprava většiny řízení, v nichž vykonává orgán veřejné správy rozhodovací pravomoc (rozhodování o správních deliktech nevyjímaje). Pro správní odpovědnost nepodnikajících fyzických osob má značný význam úprava řízení v *zákoně 200/1990 Sb., o přestupcích*.

Z hlediska organizace veřejné správy je všechny výše zmiňované zákony nutno číst ve spojitosti zejména s těmito předpisy: zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a ústředních správních úřadů (kompetenční zákon), zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení),

²⁵) Souhlas vyžadují všechny stavby a zařízení vyšší než 75 metrů, nebo vyšší než 30 metrů umístěných na vyvýšeninách a vyčnívajících více než 75 metrů nad okolní krajinu, nebo jiná zařízení schopná ohrozit letecký provoz (§41 odst. 1 CivilLet). V ochranném pásmu letišť umístovat žádné stavby (§40 CivilLet).

²⁶) – aktuální znění: §40; §41; §92 odst. Písm. e); §93 odst. 2 písm. y) CivilLet

²⁷) např. v celé první zóně chráněné krajinné oblasti nelze povolovat a umístovat stavby (§26 odst. 2 písm. a) OchrPř); na celém území národního parku nelze stavět nové silnice a železnice (§16 odst. 1 písm. k) OchrPř)

²⁸) Souhlas orgánu ochrany přírody je nezbytný například k umístění či povolení stavby, jež by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz (§12 odst. 2 OchrPř)

²⁹) Závazné stanovisko orgánu ochrany přírody je nezbytné například k umístění stavby nebo pozemkovým úpravám, které by mohly představovat zásah do významného krajinného prvku (§4 odst. 2 OchrPř)

³⁰) Srov. – aktuální znění: §87 odst. 2 písm. h), odst. 3 písm. m) n) OchrPř; §88 odst. 2 písm. a), b), n) OchrPř

³¹) Například vlastníkem nemovitosti, která není kulturní památkou, ale nachází se např. v památkové rezervaci, v ochranném pásmu kulturní památky, je povinen vyžádat si k provedení určitého stavebního záměru, kterým se jakkoli zasáhne do vnějšího vzhledu nemovitosti, závazné stanovisko obce s rozšířenou působností (§14 odst. 2; §17 PamatkPéče); opomenutí této povinnosti může být sankcionováno pokutou (§35 odst. 1 písm.h),§38 odst. 1 písm. g) PamatkPéče)

³²) Srov. : – aktuální znění §35 -§40 PamatkPéče

zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) a zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Na závěr lze zmínit i určitý význam podzákoně normotvorby. Zákony týkající se stavebního práva jsou uváděny v praxi pomocí desítek prováděcích předpisů, které se (byť často jen marginálně) dotýkají i úpravy správního trestání. Tak například pokud by investor hodlající vystavět v určité lokalitě hypermarket nevyvěsil na místě určeném stavebním úřadem nebo na jiném vhodném místě informaci o svém záměru a o tom, že podal žádost o vydání územního rozhodnutí, dopustil by se dle stavebního zákona správního deliktu.³³ Konkrétní náležitosti informace o záměru však stanoví § 8 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření.

2.2 Pojem správního deliktu obecně

Výslovná zákonná definice pojmu správní delikt v naší právní úpravě schází. Soudní praxe nejčastěji považuje za správní delikt „...protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, správní orgán za ně pak ukládá trest...“.³⁴ Nepřeberné množství definic pojmu správní delikt přinesla i právní nauka. Za nejzdařilejší v tomto směru považuji tu, kterou podává J. Staša: „**Za správní delikt lze obecně považovat protiprávní jednání odpovědné osoby, jehož znaky jsou uvedeny v zákoně a s nímž zákon spojuje hrozbu sankcí trestní povahy ukládané v rámci výkonu veřejné správy.**“³⁵

Hlavní přednost shora citované definice vidím v označení závažnosti správní sankce, tedy že je „trestní povahy“, a nikoliv „trestem“. Mám za to, že jako „trest“ by se měly označovat pouze sankce ukládané soudy za spáchání trestného činu (což by ostatně přesněji odpovídalo úpravě českého ústavního pořádku³⁶). Toto nazírání však evidentně nesdílí ani samotný zákonodárce, neboť v některých předpisech sankci za správní delikt běžně označuje „trestem.“³⁷

³³) Srov.: - aktuální znění: §87 a § 180 odst. 1 písm. e) StavZ

³⁴) Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.května 2007, čj. 8 As 17/2007 - 135

³⁵) STAŠA, Josef, MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 13-17.

³⁶) – aktuální znění: čl. 40 odst. 1 LZPS

³⁷) Srov. např.: – aktuální znění: §65 odst. 3 SřS; §78 odst. 2 SřS

2.3 Správní trestání ve vztahu ke stavební správě

Definici správního deliktu od J.Staši, uvedenou v předchozí podkapitole, lze bezpochyby použít pro jakékoliv odvětví správního práva. Na následujících stránkách se však zaměříme pouze na tu oblast správních deliktů, k nimž dochází v jednom konkrétním správním odvětví, a to ve správě stavební.

Pro pojem *stavební správa* rovněž neexistuje jednotná definice. Zatímco pojmy jako *správa* (v tomto smyslu veřejná správa) a *správní právo* byl odbornou literaturou podrobně popsán již mnohokrát,³⁸ *stavební právo* se obvykle omezuje jen na krátká vymezení, jako např. zvláštní část správního práva ovlivňující vztahy ve výstavbě a stavebnictví.³⁹ Z těchto lze vyvodit, že **pojmem stavební správa lze rozumět specifickou činnost orgánů veřejné moci, kterou jsou obstarávány a regulovány záležitosti vznikající ze vztahů ve výstavbě a stavebnictví, neboli z uskutečňování určitých stavebních záměrů** (jimiž může být podle okolností různé faktické činnosti jako provádění stavby, změny dokončené stavby, provádění terénních úprav, nebo údržba).⁴⁰

V návaznosti na výše uvedené poznatky tak můžeme shrnout, že předmětem následujícího výkladu bude okruh těch správních deliktů, k jejichž spáchání dochází v souvislosti s porušením povinností, které právní předpisy stanoví pro realizaci určitých stavebních záměrů.

2.4 Možnosti klasifikace správních deliktů

V literatuře se obvykle setkáme s členěním správních deliktů na přestupky, jiné správní delikty fyzických osob, správní delikty právnických osob, smíšené (hybridní) správní delikty, veřejné disciplinární delikty a pořádkové delikty.⁴¹ Tato tradiční klasifikace správních deliktů nemá ve vztahu ke stavební správě plné uplatnění. V rámci zkoumané problematiky se obvykle setkáme pouze s dělením správních deliktů na:

- *přestupky*
 - *smíšené správní delikty*
-

³⁸) srov. např. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 17-24.

³⁹) srov. HEGENBART, Miroslav, SAKAŘ, Bedřich. *Stavební zákon*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008, s. VIII.

⁴⁰) Pojem stavební záměr současná právní úprava nijak nedefinuje, avšak návrh novely stavebního zákona v novém ustanovení §3 odst. 5 již jeho definici zahrnuje (viz. Dokument. ÚRAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY, ve spolupráci s VUMS Legend, spol. s r.o. a SYSNET s.r.o. *Knihovna připravované legislativy* [online]. 17.ledna.2012 [cit. 2012-02-27]. Dostupné na: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8FFKB4CO>>)

⁴¹) MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního...*, s 17-18.

Rozlišení těchto kategorií přitom není pouze akademickou otázkou. V řízení o přestupcích se totiž uplatňují některé specifické procesní postupy, které se v případě rozhodování o jiných správních deliktech neuplatní. (*blíže viz. kapitola 5*).

Přestupky představují zvláštní kategorií správních deliktů, která je jako jediná alespoň částečně kodifikována, a to *zákonem č. 200/1990 Sb., O přestupcích*. Tento zákon rovněž definuje pojem přestupek, a to jako „*zaviněné jednání, které porušuje nebo obrožuje zájem společnosti, a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o správní delikt postižitelný podle zvláštního právního předpisu, nebo o trestný čin.*“⁴² Z tohoto vyplývají především dva závěry: Za prvé – pachatelem přestupku může být pouze fyzická osoba, přičemž jde výlučně o osobu nepodnikající.⁴³ Za druhé - přestupkem může být takové protiprávní jednání, které je uvedeno buďto: ve zvláštní části přestupkového zákona (ustanovení §21-§50 PřesZ), anebo v jiném zákoně, v němž je zároveň určité jednání jako přestupek výslovně označeno (jestliže takové označení chybí, jedná se o jiný druh správního deliktu).⁴⁴ Právě druhá skupina, tj. přestupky, jejichž skutkové podstaty jsou vyjádřeny zvláštními zákony, budou předmětem naší pozornosti.

Výše zmiňovaná výlučnost nepodnikající fyzické osoby nemusí platit bez výjimky, zákon o přestupcích postihuje i jednání, k nimž dochází v souvislosti s podnikatelskou činností.⁴⁵

To však není případ přestupků na úseku správy stavební, kde zvláštní zákony výslovně odlišují přestupky od **správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob**, souhrnně nazývaných **smíšené správní delikty**. Ty nejsou na rozdíl od přestupků nijak kodifikovány a jsou zcela „roztříštěny“ do desítek různých předpisů.⁴⁶ Smíšené správní delikty bývají literaturou někdy označovány i jako *správní delikty podnikatelů*.⁴⁷ To však nelze považovat za zcela přesné, neboť v případě právnických osob připadá v úvahu jakýkoliv subjekt ve smyslu §18 odst. 2 ObčZ, vyvíjení podnikatelské činnosti zde není podmínkou. Pachatelem této kategorie správních deliktů tak mohou být vedle obchodních společností zřízených podle ObchZ (což typicky podnikatelé jsou) také další subjekty, které obvykle jako podnikatelé nevystupují. Jsou to

⁴²) – aktuální znění: §2 odst. 1 PřesZ

⁴³) MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního...*, s. 67.

⁴⁴) HORZINKOVÁ, Eva., ČECHMÁNEK, Břetislav. *Přestupky a správní trestání*. 4. vydání. Praha: Eurounion Praha, 2008, s. 2.

⁴⁵) Viz. Přestupky na úseku podnikání, srov. – aktuální znění: §24 PřesZ

⁴⁶) MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního...*, s. 157-158.

⁴⁷) HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 454.

např. územní samosprávné celky (obce a kraje), a zejména pak další právnické osoby zřízené podle zvláštních zákonů (např. obecně prospěšné společnosti, nadace, občanská sdružení atd.).⁴⁸

V souvislosti s tím stojí za povšimnutí, posledně jmenované typy právnických osob podléhají zcela shodnému režimu správního trestání jako obchodní korporace či územní samosprávné celky, přestože jde zpravidla o ekonomicky i mocensky výrazně slabší subjekty (v tomto směru bude koncern akciových společností bezpochyby „silnější“ než regionální občanské sdružení). Na rozdíl od fyzických osob, kde nepodnikající subjekty podléhají režimu přestupků s širšími právy (tj. nemožnost doručit veřejnou vyhláškou, přísný zákaz *reformatio in peius* atd. – *srov. kapitola 5*), však u nepodnikajících právnických osob takové „zvýhodnění“ neexistuje.

V porovnání s přestupky není kategorie smíšených správních deliktů ani částečně kodifikována a jejich úprava plně „roztržena“ do různých jiných právních předpisů. Tato nesystematičnost a roztržitost právní úpravy je častým předmětem odborné kritiky. V tomto směru lze plně souhlasit s názorem P.Průchy, že roztržení smíšených správních deliktů do velkého počtu samostatných předpisů má za následek k nežádoucí rozdílnosti právních řešení ve skutkově obdobných situacích, a proto by bylo žádoucí i tuto kategorii alespoň částečně kodifikovat.⁴⁹

Komplexní úprava správního trestání je ostatně běžná i v mnohých zahraničních právních řádech. Například v Německu jsou správní delikty právnických i podnikajících fyzických osob na rozdíl od naší úpravy považovány za přestupky, a jako takové jsou zakotveny v rozsáhlém zákoně o přestupcích.⁵⁰

Na úseku stavební správy lze dále v určitých případech hovořit i o specifických případech *pořádkových deliktů*, případně i *disciplinárních deliktů*. Například stavební zákon umožňuje stavebnímu úřadu uložit pořádkovou pokutu do 50.000,- Kč tomu, kdo závažným způsobem ztěžuje postup v řízení nebo provedení kontrolní prohlídky, anebo plnění jiných úkolů podle stavebního zákona tím, že znemožňuje oprávněné úřední osobě nebo osobě jí přizvané vstup na svůj pozemek nebo stavbu, anebo na výzvu stavebního úřadu se nezúčastní kontrolní prohlídky, ač je k tomu podle tohoto zákona povinen. Stejně může být sankcionován vlastník technické

⁴⁸) Srov. např.: ELIÁŠ, Karel, NYKODÝM, Jiří. In ŠVESTKA (ed). *Občanský zákoník I.* 2. vydání, 2009, s. 231-234 (§ 18 ObčZ).

⁴⁹) PRŮCHA, Petr. K reformě správního trestání. *Právník*. 1998, č. 12, s. 1029-1038.

⁵⁰) –aktuální znění: zákona §30 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (BGBl. I.S. 602), ve znění pozdějších předpisů

infrastruktury, který neposkytl nezbytnou součinnost.⁵¹ Podobně lze uvažovat i o kárné odpovědnosti za *disciplinární delikt*, k níž dochází v souvislosti s výkonem povoláním autorizovaných inspektorů podle zvláštního zákona.⁵² Těmto kategoriím správních deliktů se však tato práce podrobněji věnovat nebude.

2.5 K zásadám správního trestání

Uložení sankce za spáchání správního deliktu představuje určitý zásah do osobní sféry každého jednotlivce a v případě sankcionování na úseku stavební správy tomu není jinak. V režimu demokratického právního státu je proto nanejvýš žádoucí, aby se úprava správního trestání byla řídila určitými společnými zásadami. Přestože český ústavní pořádek v tomto ohledu zakotvuje především principy vztahující se na trestní řízení (tj. řízení o soudních deliktech), lze dovodit, že tyto základní zásady lze vztáhnout i na řízení o správních deliktech.⁵³ V souvislosti s tím je nutno upozornit zejména na evropský kontext správního trestání, zejména rezoluce a doporučující dokumenty. Za všechny uvádím alespoň *Doporučení výboru ministrů Rady Evropy č. (91)*, obsahující následující výčet základních zásady správního trestání:

- *Zásada legality*, nebo-li zásada zákonnosti, znamená, že stíhání za správní delikt je možno pouze z důvodů a způsobem, který stanoví právní předpis se silou zákona (*nullum crimen sine lege*), a v případě vzniklé odpovědnosti je možno uložit sankci jen na základě zákona (*nulla poena sine lege*).
- *Zásada zákazu retroaktivity*, čili zásada zákazu zpětného účinku, znamená, že sankcionovat lze jen za jednání, které bylo považováno za protiprávní v době spáchání deliktu; podle novější právní úpravy se potupuje jen pokud je to pro pachatele příznivější.
- *Zásada ne bis in idem* znamená zákaz dvojího sankcionování; tzn. v případě, že by za určitý skutek již byla soudem uložena trestní sankce (trestný čin), je vyloučeno za tentýž skutek uložit správním úřadem správní sankci (přestupek nebo jiný správní delikt).
- *Zásada přiměřené rychlosti řízení*, tedy vést řízení bez zbytečných průtahů (v českém správním právu je v tomto ohledu významné obecné ustanovení proti nečinnosti správního orgánu obsažené v §80 správním řádu).

⁵¹) Srov. : – aktuální znění: §173 StavZ

⁵²) – aktuální znění: část čtvrtá zákona 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných inspektorů a techniků činných ve výstavbě

⁵³) HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 441.

- *Zásada právní jistoty*, kdy lze správní sankci uložit jen na základě konečného (pravomocného) rozhodnutí.
- *Zásada práva na obhajobu*, podle níž má obviněná osoba být včas a předem seznámena s obviněním za účelem přípravy obhajoby (v režimu správního trestání však tato zásada ustupuje značně do pozadí, neboť na rozdíl od předpisů upravujících trestní řízení není v předpisech správního trestání např. nikde zakotvena zvláštní poučovací povinnost o právech obviněného, institut obhájce atd.).
- *Zásada, podle níž nese důkazní břemeno stát*, známá častěji jako *zásada presumpce nevinny*, kdy nelze žádnou osobu, proti níž se vede řízení, považovat odpovědnou za spáchání správního deliktu, dokud není vydáno pravomocné rozhodnutí.
- *Zásada kontroly rozhodnutí o uložení sankce*, spočívající v možnosti projednání deliktu nezávislou, nestrannou a zákonem zřízenou jurisdikcí.⁵⁴
- K těmto zásadám uvedených ve zmíněném Doporučení výboru Rady Evropy ze dále uvést:
- *Nepřípustnost analogie*, kdy v případě neexistence normy upravující trestní nebo správní odpovědnost nelze použít obdobnou právní normu a rozšiřovat tak podmínky odpovědnosti za správní delikt.
- *Princip ultima ratio*, což lze vysvětlit jako pomocnou úlohu správního trestání jako krajního prostředku pro ochranu společnosti.⁵⁵

Reálné uplatňování těchto zásad v českém procesu správního trestání zastřešuje především judikatura Ústavního a Nejvyššího správního soudu. Přestože za poslední desetiletí judikatura těchto soudů uvedla tuzemský právní řád z převážné části do souladu s obsahem výše uvedeného Doporučení, v některých případech lze vyzorovat určité nedostatky. Týká se to především nemožnosti soudního přezkumu blokových pokut, čímž se fakticky anuluje zásada přezkoumání nezávislým a nestranným tribunálem.⁵⁶ (*pojem blokové pokuty – viz. kapitola 5*).

⁵⁴) K výčtu zásad uvedených v Doporučení výboru ministrů Rady Evropy č. (91) ve vztahu ke stavební správě srov. také: MAREK, Karel, PRŮCHA, Petr. *České stavební právo v evropském kontextu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 195-196.

⁵⁵) tamtéž

⁵⁶) Srov. např.: MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Probíhá řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? *Správní právo*, 2010, č. 2, s. 65-89.

Některé ze zásad formulovaných mezinárodními dokumenty se však objevují i přímo v zákonech. V režimu sankcí ve stavebního správě lze zmínit přechodná a závěrečná ustanovení v části šesté stavebního zákona, kde lze nalézt explicitní vyjádření *zásady zákazu retroaktivity*. Zákon výslovně stanoví, že „*Rřízení zabývaná přede dnem nabytí účinností tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů, s výjimkou řízení o správním deliktu spáchaném přede dnem nabytí účinností tohoto zákona, pokud nová úprava je pro obviněného příznivější, a dále řízení o přestupku a správním deliktu, kdy podle nové právní úpravy se jednání obviněného nepovažuje za porušení stavební kázně; v takovém případě se řízení zastaví.*⁵⁷ Podobně je nepřipustnost zpětného účinku zákona formulována například i v obecné části zákona o přestupcích, v jehož společných, přechodných a závěrečných ustanoveních nalezneme i výslovné znění zásady zákazu dvojího postihu.⁵⁸

⁵⁷) Srov.: – aktuální znění: §190 odst. 3 StavZ

⁵⁸) Srov.: – aktuální znění: §7 a §94 PřesZ

3 Pojmové znaky správního deliktu ve vztahu ke stavební správě

3.1 Výčet pojmových znaků správního deliktu obecně

V předchozí kapitole jsem vymezil pojem správního deliktu a uvedl definici podanou J.Stašou, z níž budu pro účely této práce dál vycházet. V návaznosti na tuto definici lze vyvodit následující pojmové znaky správního deliktu:

- Protiprávnost
- Škodlivost
- Vyjádření skutkové podstaty v zákoně
- Objekt
- Objektivní stránka
- Subjekt
- Subjektivní stránka
- Sankce trestní povahy
- Zákonné zmocnění k uplatnění odpovědnosti v rámci veřejné správy⁵⁹

V této kapitole se zastavíme u každého ze shora vymezených pojmových znaků a pokusím se vymezit jeho vztah k odvětví stavebního práva, a zároveň poukázat i na některé problematické aspekty.

Výjimkou bude pouze poslední pojem „zákonné zmocnění k uplatnění odpovědnosti v rámci veřejné správy“, jenž je předmětem dalších kapitol.

3.2 Protiprávnost

Protiprávností se rozumí **porušení určité povinnosti stanovené právním předpisem**. V případě deliktů na úseku správy stavební se tedy bude v převážné většině jednat o porušení norem obsažených obvykle ve stavebním zákoně, ale i jiném zákoně (*viz. kapitola 2*).

Například v lokalitě se specifickým přírodním charakterem zahájí stavební podnikatel terénní úpravy za účelem vybudování motokrosově trati, aniž by svůj záměr ohlásil jakémukoliv

⁵⁹) STAŠA, Josef, MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 13-17.

správním úřadu.⁶⁰ Tímto jednáním porušil jednak normu stavebního zákona (provádění rozsáhlých terénních úprav bez vydaného rozhodnutí o změně využití území⁶¹ a současně bez ohlášení stavebnímu úřadu⁶²), a dále i normu zákona o ochraně přírody a krajiny (nevyžádání souhlasu orgánu ochrany přírody k zásahu do krajinného rázu⁶³). Takové jednání zakládá odpovědnost za správní delikty, jejichž skutkové podstaty jsou uvedeny ve stavebním zákoně i zákoně o ochraně přírody a krajiny,⁶⁴ stejně tak mohou vznikat i další povinnosti.⁶⁵

Protiprávnost však nemusí spočívat jen v porušení samotné normy, ale může se jednat i porušení povinnosti stanovené správním úřadem. V tomto ohledu je však zejména úprava stavebního zákona velmi nedokonalá a k sankcionování neplnění povinnosti stanovené stavebním úřadem může v režimu současného znění stavebního dojit jen velmi zřídka. Tak třeba užívání stavby v rozporu s kolaudačním souhlasem (§122 StavZ), nebo v rozporu s oznámením stavebnímu úřadu (§120 StavZ), není podle současné úpravy protiprávní, přestože jde nepochybně o nežádoucí jednání. Stavební zákon může v tomto ohledu postihnout pouze užívání *změny stavby* v rozporu s těmito zákonem stanovenými způsoby užívání⁶⁶. Snad ještě závažnější nedostatek spatřuji u problematiky odstraňování staveb. Zákon totiž neumožňuje sankcionovat vlastníka stavby, který nečiní žádné kroky k odstranění stavby, přestože mu to stavební úřad nařídil v souladu s §129 StavZ nařídil. Jediná možnost, jak vymoci plnění povinnosti vyplývající z rozhodnutí o nařízení o odstranění stavby, je nařízení správní exekuce (například ukládáním donucovacích pokud dle §129 SpŘ - takovém případě však nejde o sankci za delikt!). Naopak pokud určitá osoba sama na vlastní náklady odstraní stavbu bez ohlášení (učiněným podle §128 odst. 1 StavZ), nebo bez povolení k odstranění stavby podle (§128 odst. 3 StavZ), dopouští se již správního deliktu.

Návrh novely stavebního zákona počítá s odstraněním výše zmiňovaných nedostatků, neboť podstatným rozšířením skutkových podstat správních deliktů umožňuje tak postihnout

60) Jde o příklad reálné kauzy vybudování motokrosového areálu v obci Uzenice, již se zabýval Veřejný ochránce práv.

Viz.: Veřejný ochránce práv: Ombudsman. *Zpráva o šetření: postupu Městského úřadu Blatná ve věci nepovoleného motokrosového areálu u obce Uzenice*. [online]. 29. července 2005 [cit. 2012-02-27]. Dostupné na: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Zivotni_prostredi/2611-03-KC-ZZ.pdf>

61) Srov.: – aktuální znění: §76 a §77 odst. 1 písm. b) StavZ

62) Srov.: – aktuální znění: §104 odst. 2 písm. f) StavZ

63) Srov.: – aktuální znění: 12 odst. 2 OchrPř

64) Srov.: – aktuální znění: §180 odst. 2 písm. a) StavZ a §88 odst. 2 písm. a) OchrPř

65) V daném případě by nejspíš stavební úřad vydal nařízení o odstranění terénních úprav dle §129 StavZ)

66) Srov.: – aktuální znění: §178 odst. 1 písm. h), i); §180 odst. 1 písm. h), i) StavZ

značně širší okruh případů, kdy osoba nedodržuje podmínky vydaného rozhodnutí či stanoviska.⁶⁷

3.3 Škodlivost

Na první pohled patří pojem *škodlivost* spíše do oblasti práva trestního. Současný trestní zákoník jej používá v ustanovení §12 odst. 2 tr. zák. (které vyjadřuje tzv. *formální pojetí trestného činu se zásadou subsidiarity trestní represe*). Citované ustanovení trestního zákoníku slouží v oblasti správního trestání jako určité interpretační vodítko, pomáhající odlišit trestné činy a správní delikty, které mají zdánlivě stejné nebo podobné znaky skutkových podstat.⁶⁸

V samotném správním řízení má řádné vyhodnocení tohoto pojmového znaku význam pro rozhodnutí o tom, **zda je v konkrétním případě skutečně vhodné použít správního trestání jako nejvhodnějšího prostředku k ochraně společenských zájmů**. Tak například Krajský soud v Ostravě v jednom ze svých rozhodnutí stanovil, že stavební úřady musí při ukládání pokut za správních delikty podle stavebního zákona vzít v úvahu i společenskou škodlivost, a posuzovat ji z hlediska stavebně technického (v daném případě odborné, posouzení stavebně-technického uspořádání stavby, jejich stavebně-technických vlastností, vliv užívání stavby na okolí a celkové vyhodnocení negativního následku škodlivého jednání).⁶⁹ Jde v podstatě o naplnění *zásady ultima ratio*, zmíněné v předchozí kapitole.

Naproti tomu v literatuře zabývající se správním trestáním se i nadále spíše než o škodlivosti hovoří (zejména u kategorie přestupků) o tzv. *materiální pojetí správních deliktů*.⁷⁰

3.4 Vyjádření skutkové podstaty v zákoně

Naplnění zásady legality, zmíněné v předchozí kapitole, zajišťuje *vyjádření skutkové podstaty správního deliktu v právním předpise se silou zákona*. Skutkovou podstatu žádného (ať již soudního či správního) nelze vyjádřit v podzákoném právním předpise.⁷¹ Na základě těchto poznatků lze shrnout, že **„skutková podstata správního deliktu obsahuje zákonem vymezený souhrn**

67) Srov. : Dokument. ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY, ve spolupráci s VUMS Legend, spol. s r.o. a SYSNET s.r.o. *Knihovna připravované legislativy* [online]. 17.ledna.2012 [cit. 2012-02-27]. Dostupné na: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8FFKB4CO>>;

68) ŠÁMAL, Pavel. *Trestní zákoník. Komentář – I.díl*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 95.

69) Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. října 2008, č. j. 22 Ca 312/2007 - 34

70) ČERVENÝ, Václav; ŠLAUF, Zdeněk. *Přestupkové právo : Komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů*. 16. aktualizované vydání. Praha: Linde Praha, 2009, s. 24.

71) HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 442.

znaků, které určují, o jaký správní delikt se jedná, a jak se od sebe jednotlivé správní delikty odlišují.⁷²

Jako *obecné znaky skutkové podstaty* bývají označovány pojmy: *objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka*, které jsou současně dalšími pojmovými znaky správního deliktu (*viz níže*).⁷³

Z hlediska právní jistoty je žádoucí, aby skutkové podstaty byly zákonem formulovány pokud možno přesně a jednoznačně. Z hlediska rozmanitosti společenských vztahů, regulovaných předpisy správního práva, je však v praxi obtížné takovému požadavku dostát (naopak se může stát, že přílišná snaha zákonodárce o co nejkasuističtější úpravu může dokonce zapříčinit, že některá jednání není možno postihovat).⁷⁴

Na úseku stavební správy, která reguluje často právně i fakticky složité záměry, je potřeba kvalitní formulace skutkových podstat správních více než žádoucí. Ale jak již bylo uvedeno výše, zejména ve stavebním zákoně postihování některých nežádoucích jednání zcela chybí (zejména nerespektování podmínek rozhodnutí vydaných stavebním úřadem). Nadto většina skutkových podstat správních deliktů, uvedených ve stavebním zákoně, obsahují pojem, jehož význam je na první pohled zřejmý, ale ve skutečnosti se může stát předmětem složitých interpretací. Jde o pojem **stavba**.

Současný stavební zákon k tomuto pojmu uvádí: „*Stavbou se rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebnětechnické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání.*“⁷⁵ Z této formulace je zjevné, že zákon používá pojmu stavba coby hmotného výsledku stavební činnosti, a nikoliv jako označení procesu provádění stavby (stavění).⁷⁶ Toto pojetí se dle mého názoru příliš neliší od předchozí úpravy ve stavebním zákoně z roku 1976, který jen s ušetřením pár slov stanovil: „*Za stavbu se považují veškerá stavební díla bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání.*“⁷⁷

Ve stavebním zákoně uvedenou formulaci pojmu stavba lze těžko považovat za úplnou definici. Přitom pro posouzení, zda byla v určitém případě naplněna skutková podstata přestupku nebo jiného správního deliktu podle stavebního zákona, je přesné vymezení pojmu stavba

⁷²) K definici pojmu skutková podstata srov. např.: JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné*. 2. vydání. Praha: Leges Praha, 2010, s. 145.

⁷³) MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního...*, s. 13-17.

⁷⁴) tamtéž

⁷⁵) Srov.: – aktuální znění: §2 odst. 3 StavZ

⁷⁶) MALÝ, Stanislav. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, s. 10.

⁷⁷) Srov.: – historická verze: §139b odst. 1 zák. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném ke dni 31.1.2006

naprosto stěžejní. Proto jistě nepřekvapí, že se výkladem tohoto pojmu v minulosti mnohokrát zabývaly správní soudy.

Lze například za stavbu ve smyslu stavebního zákona považovat obslužný stánek letní předzahrádky? A může tedy správní úřad (*zde stavební úřad - viz. kapitola 4*) za neohlášené „vybudování“ takového objektu udělit pokutu? Jak uvedl Krajský soud v Hradci Králové, posouzení těchto otázek je v první řadě věcí příslušného stavebního úřadu, který však přitom současně musí dbát určitých mantinelů vymezených právní teorií a soudní praxí. Soud doslova uvedl: „*Určení toho, zda něco stavbou je nebo není, proto závisí na zhodnocení zjištěných skutečností a jejich právní kvalifikaci stavebním úřadem, resp. správním orgánem. Správní orgán si ale nemůže při tomto určení počínat libovolně, nýbrž musí respektovat existující kritéria, daná obecně uznávanou naukou, jakož i rozhodovací činností soudů. Z hlediska stavebního zákona je "stavba" výsledkem stavební činnosti, tj. činnosti, kterou se s použitím stavebního materiálu vytvoří nový stavební objekt.*“⁷⁸ **Primárně tedy závisí na uvážení příslušného stavebního úřadu, zda určitý hmotný objekt bude považovat za stavbu či nikoliv.**

Jak ze zákonného vymezení, tak ani ze soudního výkladu nevyplývá, že by stavbou mohla být pouze věc nemovitá, tak jak je tomu v občanském zákoníku⁷⁹. Naopak – již Nejvyšší soud v jednom ze svých rozhodnutí shledal, že pojem **stavby ve smyslu občanskoprávním se zcela liší od toho, jak jej chápe odvětví stavebního práva.**

Nejvyšší soud uvedl: „*Stavbou v občanskoprávním smyslu se rozumí výsledek stavební činnosti, tak jak ji chápe stavební zákon a jeho prováděcí předpisy, pokud výsledkem této činnosti je věc v právním smyslu, tedy způsobilý předmět občanskoprávních vztahů včetně práva vlastnického (nikoliv tedy součást jiné věci). Stavba jako věc v právním smyslu je přitom věcí nemovitou nebo movitou.*“⁸⁰ V citovaném rozhodnutí se řešila právní povaha parkoviště, které z občanskoprávního hlediska není stavbou, ale o pozemkem, zatímco z pohledu stavebního zákona (příp. z hlediska správněprávního) se však o stavbu jedná.⁸¹

Toto rozdílné pojetí vymezené judikaturou nelze při posuzování odpovědnosti na úseku stavební správy přehlížet. V praxi to znamená, že stavební úřad může udělit sankci například za zjištění neohlášené stavby která je ze své podstaty movitou věcí (např. mobilní buňka, maringotka, hausbót...), a tudíž se o stavbu ve smyslu občanskoprávním (tzn. spojení se zemí

⁷⁸) Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 5. června 2001, č. j. 31 Ca 241/2000-20

⁷⁹) Srov.: – aktuální znění: §119 odst. 2; §120 odst. 2 ObčZ

⁸⁰) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. ledna 2002, sp. zn. 22 Cdo 52/2002

⁸¹) tamtéž

pevným základem⁸²⁾ vůbec nejedná. Pro zjištění, zda v souvislosti s určitou věcí mohlo dojít k porušení stavební kázně a s tím souvisejícím vznikem odpovědnosti za správní delikt, je tedy podstatné vyhodnotit, zda má předmětná věc znaky stavebního díla ve smyslu §2 odst. 3 StavZ. Takové vyhodnocení však nemusí být vždy snadné, neboť předchozí ani současná právní úprava k pojmu stavební dílo neuvádí víc, než že musí vzniknout stavební nebo montážní činností.⁸³⁾

Lze za stavební dílo a tudíž i za stavbu ve smyslu stavebního zákona považovat například maringotku, určenou k příležitostnému prodeji zboží? Krajský soud v Plzni došel k následujícímu závěru: „*Ve smyslu veřejného práva se za stavbu považují veškerá díla bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání (...)* Mimo jiné se stavební zákon vyjadřuje jako o stavbě o *zařízeních typu prodejních stánků, konstrukcí a zařízení pro slavnostní výzdobu a osvětlení budov. Pokud je tedy maringotka, ač jinak svým účelem mobilní dopravní prostředek, používána jako stánek na prodej zboží, jedná se podle stavebního zákona o stavbu.*“⁸⁴⁾

Nutno poznamenat, že soud ve shora uvedeném případě aplikoval úpravu předchozího stavebního zákona, který v části týkající se povolování a ohlašování staveb uváděl pojem *zařízení typu prodejních stánků*.⁸⁵⁾ Podle současného stavebního zákona by maringotka k příležitostnému prodeji nejspíš spadala do kategorie přenosných staveb, jejíž doba umístění na pozemku nepřesáhne 30 dní (§79 odst. 3 písm. j) StavZ); současně by šlo o typ stavby nevyžadující z hlediska stavebního ani povolení ani ohlášení.⁸⁶⁾ Znamená to však, že zaparkování maringotky na vlastním pozemku na dobu delší než 30 dní v roce by již mohlo zakládat odpovědnost za delikt za umístění stavby bez územního rozhodnutí či souhlasu?⁸⁷⁾ Domnívám se, že pouhé zaparkování nikoliv, neboť se tím sotva zasáhne do poměrů v území. Něco jiného by však byla situace, když by se maringotky využívalo k nějaké rozsáhlejší a opakované činnosti (např. prodej zboží). V obou případech by však záviselo na posouzení konkrétní situace.

Nutno zdůraznit, že výše uvedené pojetí stavby platí skutečně především pouze pro stavební zákon. Jiné předpisy umožňující sankcionovat porušení stavební kázně mohou uplatňovat hlediska více podobná pojetí občanskoprávnímu.

⁸²⁾ – aktuální znění: § 119 odst. 2 ObčZ

⁸³⁾ MALÝ, Stanislav. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, s. 25.

⁸⁴⁾ Rozsudek Krajského soudu Plzni ze dne 21. června 2001, č.j. 30 Ca 446/99-27

⁸⁵⁾ Srov. §56 písm.c) zák. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (ve znění do 31.1.2006)

⁸⁶⁾ MALÝ, Stanislav. *Nový stavební zákon...*, s. 196.

⁸⁷⁾ – aktuální znění: §178 odst. 1 písm. f); §180 odst. 1 písm. f) StavZ

Například zákon o státní památkové péči vyžaduje k zamýšlené stavbě nebo změně stavby nacházející se v lokalitě určitého chráněného objektu (např. v památkové rezervaci, v památkové zóně, v ochranném pásmu nemovité kulturní památky...) závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností.⁸⁸ Tato povinnost však stíhá pouze vlastníka (správce, uživatele) *nemovitosti*. Pokud by zamýšlenou stavbou byla movitá věc, absence závazného stanoviska nemůže založit odpovědnost za správní delikt.⁸⁹

Pro účely přesného vymezení skutkových podstat mnohých správních deliktů na úseku stavební správy se z teoretického hlediska (zejména k naplnění *zásady legality*) může jevit žádoucím, aby vymezení pojmu „stavba“ bylo provedeno přesněji než jak je tomu dnes ve stavebním zákoně. Reálně by však takové přesné vymezení přineslo podle mého názoru spíš obtíže, neboť by nikdy nemohlo pokrýt všechny případy, které se mohou v praxi vyskytnout.

Některé zvláštní předpisy nicméně přesnější definice obsahují. Například zákon o civilním letectví obsahuje poměrně přesnou definici letecké stavby.⁹⁰ Podobně vodní zákon obsahuje definici vodního díla, doplněného demonstrativním výčtem jednotlivých objektů,⁹¹ přičemž snad každou položka z tohoto výčtu by bylo možno subsumovat pod pojem stavby ve smyslu stavebního zákona.

3.5 Objekt

Pojmem *objekt správního deliktu* se rozumí určitý společenský zájem chráněný zákonem. Primárně je tímto zájmem řádný výkon veřejné správy (jde o tzv. *obecný*, nebo-li *rodový objekt*). Vedle toho právní teorie rozlišuje i *objekt druhový*, vyjadřující společné druhové rysy určité skupiny správních deliktů.⁹²

V případě správy stavební lze za *objekt* považovat **společenský zájem na řádném fungování veřejné správy**, spočívající v kontrole dodržování stavební kázně.

Jako projev porušení stavebního kázně judikatura obvykle chápe realizaci stavby bez příslušného rozhodnutí stavebního úřadu.⁹³ Ze zákona je však zřejmé, že porušení stavební kázně nespočívá pouze v chybějícím správním rozhodnutí, může se jednat i o absenci jiných

⁸⁸) Srov.: - aktuální znění: §14 odst. 2; §35 odst. 1 písm. h) PamátkPéče

⁸⁹) Srov.: - aktuální znění: §39 odst. 2 písm. g) PamátkPéče

⁹⁰) Srov.: - aktuální znění: §36 CivilLet

⁹¹) Srov.: - aktuální znění: §55 VodZ

⁹²) MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního...*, s. 159.

⁹³) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. května 2011, č. j. 7 As 89/2010-84

veřejnoprávních úkonů (např. veřejnoprávní smlouvy, certifikátu autorizovaného inspektora,⁹⁴ kolaudačního souhlasu⁹⁵), či nedodržení určitého postupu (vyvěšení informace o záměru žadatele dle §87 odst. 2 StavZ). V režimu stavebního zákona je tak sledován především zájem na zachování cílů územního plánování (týká se zejména povinností souvisejících s umístováním staveb či změn v území), kde lze za předmět ochrany považovat přírodní, kulturní a civilizační hodnoty, tvořících předpoklady pro koordinaci veřejných a soukromých zájmů v určitém území.⁹⁶ Velkou roli hraje zájem na ochraně života, zdraví a majetku (týká se zejména povolování, ohlašování a užívání staveb), ale také požadavek na zachování odbornosti (zajištění řádného vypracování projektové dokumentace⁹⁷). Ochrana těchto zájmů je modifikovaně vyjádřena i v jiných předpisech – například ze zákona o civilním letectví je zřejmý zájem na ochraně bezpečnosti leteckého provozu (viz. požadavky na výšku staveb).⁹⁸

Pro odpovědnost za správní delikt je podstatné, aby byl určitý **společenský zájem porušen** nebo **ohrožen**.⁹⁹ Zda se tak stalo, musí v každém jednotlivém případě posoudit příslušný orgán veřejné moci.

Judikatura již dlouho zastává názor, že je nutno přihlédnout k tomu, zda dané jednání v konkrétním případě skutečně porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti.¹⁰⁰ Reaguje tím na rozšířenou praxi některých správních úřadů, které tuto skutečnost nezřídka přehlíží a správní sankce ukládají takřka „strojově“.

O nechvalné činnosti správních úřadů svědčí z judikatury Nejvyššího správního soudu následující případ: Nájemce užíval byt vybudovaný předchozími uživateli, a teprve po třinácti letech užívání se na základě provedeného místního šetření dozvěděl, že koupelna a WC náležející k bytu nebyly zkolaudovány. Stavební úřad prvního i druhého stupně toto jednání vyhodnotily jako přestupek „*užívání stavby v rozporu s kolaudačním rozhodnutím*“.¹⁰¹ Podle jejich názoru si měl být nájemce od okamžiku provedení kontroly vědom, že stavební úpravy bytu nejsou zkolaudovány,

94) Srov. např.: - aktuální znění: §180 odst. 1 písm. k) StavZ

95) Kolaudační souhlas není správním rozhodnutím (viz. aktuální znění: §122 odst. 3 StavZ)

96) Srov. MACHATA, Pavel. IN HEGENBART, Miroslav, SAKAŘ, Bedřich (ed). *Stavební zákon*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008. s. 53 (§ 18 StavZ).

97) Srov.: - aktuální znění: §159 StavZ

98) Srov.: - aktuální znění: §41 CivilLetectví

99) MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního...*, s. 62.

100) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. prosince 2005, č. j. 7 As 18/2004-48

101) myšleno kolaudační rozhodnutí podle předchozího stavebního zákona, v daném případě šlo o přestupek, viz. historická verze: §105 odst. 2 písm. c) zák. 50/1976 Sb., stavebního zákona, ve znění účinném do 31.1.2006 (podle aktuální úpravy by se jednalo o přestupek §178 odst. 1 písm. h) StavZ)

a byt je tudíž užíván v rozporu s kolaudačním rozhodnutím. Došly tak k absurdnímu závěru, že nájemce měl pro případ, aby nedošlo k naplnění skutkové podstaty přestupku, přestat pokračovat s užíváním stavby.¹⁰² Jak si dotyčná úřední osoba reálně představovala, že osoby žijící v bytě přestanou až do doby vydání nového kolaudačního rozhodnutí užívat koupelnu a WC, se už nejspíš nikdy nedozvíme. Chybnost jejich postupu však později potvrdil Nejvyšší správní soud: „Při zkoumání odpovědnosti za přestupek je správní orgán povinen zjišťovat nejen naplnění formální stránky přestupku, ale i naplnění jeho materiální stránky, vyjádřené v § 2 odst. 1 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, slovy 'jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti'.“¹⁰³ V dané věci se měl tudíž správní úřad vypořádat s tím, zda pouhá neexistence kolaudačního rozhodnutí je nutným důvodem k tomu, aby nájemce přestal ze dne na den užívat koupelnu a WC a vyhnul se tak odpovědnosti za přestupek.

Obdobně se Nejvyšší správní soud vyjádřil i o rok později při posuzování obdobného případu, kdy stavební úřad zjistil existenci protiprávního jednání až po 20 letech: „V projednávané věci chybí po stránce materiální v přezkoumávaných rozhodnutích správních orgánů jejich hodnocení, zda a jak žalobkyně tím, že užívá v bytě jeho nezkolaudované části, porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a to za situace, kdy tento stav trvá již více než 20 let. Správní orgány si v souvislosti s tím zřejmě ne zcela dostatečně uvědomily zvláštní povahu nájemního vztahu k bytu, který je prostředkem k realizaci bydlení jako jednoho ze základních sociálních práv a neryšovaly se ani s otázkou, jakým způsobem měla žalobkyně řešit svoji situaci tak, aby v pojetí správních orgánů dále nepáchala trvajícím přestupek, jímž byla uznána vinnou.“¹⁰⁴

Z výše uvedených rozhodnutí lze vyvodit následující závěr: Porušení každého konkrétního zájmu nelze posuzovat „tabulkově“, ale je třeba přihlídnout i k dalším okolnostem. Nutnost individuálně posuzovat porušení či ohrožení právem chráněného zájmu má nepochybně mnohem širší dopad, neboť se netýká jen povinností stavebních úřadů, ale všech orgánů veřejné správy při ukládání sankcí.

3.6 Objektivní stránka

Objektivní stránka správního deliktu pak vyjadřuje

- jednání určité osoby,

102) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. prosince 2005, č. j. 7 As 18/2004-48 (viz. odůvodnění - vypořádání se s námitkami žalovaného)

¹⁰³) tamtéž

104) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. května 2006, č. j. 1 As 38/2005-43

- způsobený protiprávní následek (tzn. ohrožení nebo porušení objektu)
- a příčinou souvislost mezi tímto jednáním a následkem.¹⁰⁵

Pokud jde o jednání, tak to může mít podobu **konání** (aktivní činnost), nebo **opomenutí** (nečinnost).¹⁰⁶

V režimu správního trestání na úseku stavební správy lze dle mého názoru většinu správních deliktů spáchat opomenutím, a to z následujícího důvodu: Zvláštní zákony totiž obvykle nepostihují samotná jednání, ale právě skutečnost, že k těmto jednáním dochází bez dodržení povinnosti stanovených zákonem.

Odborná literatura je však zjevně jiného názoru. Například S.Malý považuje provádění či změnu stavby bez stavebního povolení za typický příklad správního deliktu spáchaného konáním, stejně jako třeba užívání stavby bez kolaudačního rozhodnutí. Mezi správní delikty spáchané opomenutím řadí například nevyvěšení informace o záměru a o podání žádosti o vydání územního rozhodnutí nebo nesplnění povinnosti vlastníka technické infrastruktury dle §161 StavZ.¹⁰⁷

Následkem se rozumí porušení či ohrožení hodnot, které jsou objektem správního deliktu (*viz. předchozí podkapitola 3.5. Objekt*).

Samotný následek nebývá ve skutkové podstatě obvykle uveden – je typické, že následek nastává již samotným faktem, že k protiprávnímu jednání došlo. Například při provádění stavby bez stavebního povolení představuje způsobený následek ohrožení zájmu společnosti na nezbytné preventivní regulaci stavební činnosti, která s ohledem na svůj charakter takovou regulaci vyžaduje. Nebo při užívání stavby bez ohlášení nebo vydaného kolaudačního souhlasu je způsobeným následkem ohrožení zájmů společnosti na nezbytné a preventivní kontrole „nezávadnosti“ způsobu provedení stavby z hlediska možných důsledků jejího užívání na život a zdraví, pokud by k užívání došlo bez takovéto kontroly.¹⁰⁸

3.7 Subjekt

Subjektem správního deliktu se rozumí osoba, která nese odpovědnost za spáchání deliktu. Touto osobou může být jak **osoba fyzická**, tak **právnícká**. Aby tyto osoby mohly za svá

105) MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního...*, s. 63-64.

¹⁰⁶) tamtéž

107) MALÝ, Stanislav. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, s. 362-363.

108) tamtéž

protiprávní jednání nést odpovědnost, musí splňovat určité podmínky (tzv. *obecná deliktní způsobilost*).

V případě **fyzické osoby** je nabytí **obecné deliktní způsobilosti** vázáno zpravidla na tyto podmínky:

- dosažení určité *věkové hranice* (tzn. den následující po dni dovršení 15 let)
- stav *přičetnosti* (tzn. přítomnost ovládací a rozpoznávací složky jednání).¹⁰⁹

Výše uvedené podmínky mají význam především pro odpovědnost za *přestupek*¹¹⁰ Dopustí-li se však fyzická osoba relevantního protiprávního jednání **v souvislosti s podnikáním**,¹¹¹ **nebude odpovídat za přestupek, ale smíšený správní delikt**. Jak jsem uvedl již v předchozím výkladu – rozlišení toho, zda fyzická osoba odpovídá za přestupek nebo jiný správní delikt, má významné následky především z hlediska procesního postupu (*blíže viz. kapitola 5*). Právě při realizaci stavebních záměrů tak bývá posouzení toho, zda se jedná o podnikatelskou činnost či nikoliv, pro fyzickou osobu naprosto stěžejní.

Svědčí o tom i následující příklad: Přebudování garáže na prodejnu a salon na úpravu psů, spočívající ve vydláždění jejích prostor, vestavění prosklené stěny s vchodovými dveřmi a vestavění rozvodů vody je záměrem, který již vyžaduje stavební povolení. Fyzická osoba, která tyto stavební práce provedla, si potřebné stavební povolení nevyžádala, což zakládá podle části páté stavebního zákona odpovědnost za správní delikt. Bude se však jednat o přestupek nebo správní delikt podnikající fyzické osoby? Pro první možnost svědčí skutečnost, že provádění stavebních prací na vlastní garáži svépomocí není podnikatelskou činností stavebníka. Naopak fakt, že stavební práce byly provedeny za účelem provozovat jiný typ podnikání (salon pro psy) nahrává druhé možnosti. Krajský soud v Hradci Králové v tomto případě uvedl, že postav-li podnikatel novou stavbu, nebo změnil-li stávající stavbu jakoukoliv formou pro účely svého budoucího podnikání, je vyloučen postih za přestupek, neboť je zde zcela jasná souvislost mezi stavebními pracemi, stavbou a podnikáním, a proto takové případy je nezbytné řešit jako správní delikty podnikající fyzické osoby. Něco jiného by byl případ, kdy by podnikatel porušil stavební

109) HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 455.

110) Srov. §5 PřesZ

111) Pojem podnikání je vyjádřen v §2 odst. 1 ObchZ, jde o činnost, u níž musí být splněny současně následující znaky: soustavnost, samostatnost, provádění vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku - k pojmu podnikání podrobněji viz.: PLÍVA, Josef. In ŠTENGLOVÁ, Ivana (ed). *Obchodní zákoník*. 13. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 6-10 (§2 ObchZ).

kázeň tím, že provedl stavbu bez povolení na objektu, který s jeho podnikáním nijak nesouvisí – pak by přicházela v úvahu odpovědnost za přestupek.¹¹²

Naproti tomu **obecná deliktní způsobilost právnické osoby je vázána na její existenci**, tzn. dochází k ní současně se vznikem právnické osoby. Ten může být různý podle formy konkrétní právnické osoby, zpravidla se bude jednat o zápis do určitého registru (např. obchodní rejstřík), případně jinou skutečnost.¹¹³

Vedle shora specifikované obecné deliktní způsobilosti lze dále rozlišovat i **tzv. zvláštní deliktní způsobilost**. Jde o to, že odpovědnost za správní delikt je vázána na určité vlastnosti, postavení, nebo jinou způsobilost konkrétní osoby (literatura v tomto směru někdy používá pojem „speciální subjekt“).¹¹⁴ V rámci úpravy stavebního zákona by jako zvláštní subjekt bylo možno stavebník, stavební podnikatel, stavbyvedoucí, fyzická osoba vykonávající stavební dozor a vlastník technické infrastruktury a vlastník stavby.¹¹⁵ Návrh připravované novely počítá i s přestupky, jejichž pachatelem je osoba vykonávající činnost autorizovaného inspektora, neboť jej nově zařazuje mezi subjekty povinné ohlašovat příslušnému stavebnímu úřadu a Ministerstvu pro místní rozvoj výskyt a výsledky šetření příčin závad, poruch nebo havárií stavby, při kterých došlo ke ztrátám na životech, k ohrožení života osob nebo zvířat nebo ke značným majetkovým škodám; porušení této povinnosti zakládá u autorizovaného inspektora odpovědnost za přestupek.¹¹⁶ Kromě úpravy ve stavebním zákoně tomto místě zákona lze jako zvláštní subjekt správního deliktu zmínit stavebníka vodního díla a vlastníka vodního díla podle vodního zákona.¹¹⁷

3.8 Subjektivní stránka

Subjektivní stránku je třeba rozlišovat podle osoby pachatele, případně i podle kategorie správního deliktu. Jinak je tomu v případě nepodnikající fyzické osoby páčající přestupek, jinak je tomu u správních deliktů osob právnických nebo podnikajících fyzických.

¹¹²) srov. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. října 1999, sp. zn. 30 Ca 5/99

¹¹³) MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního...*, s. 161

¹¹⁴) tamtéž, s. 66-67.

¹¹⁵) K výkladu uvedených pojmů viz např.: Srov. MACHATA, Pavel. IN HEGENBART, Miroslav, SAKAŘ, Bedřich (ed). *Stavební zákon*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008. s. 9-10 (§2 StavZ).

¹¹⁶) Dokument. ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY, ve spolupráci s VUMS Legend, spol. s r.o. a SYSNET s.r.o. *Knihovna připravované legislativy* [online]. 17.ledna.2012 [cit. 2012-02-27]. Dostupné na: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8FFKB4CO>>

¹¹⁷) Srov.: - aktuální znění §119§, §125d VodZák

V případě nepodnikající **fyzické osoby** odpovědné ze spáchání přestupku je její subjektivní stránka vyjádřena pojmem *zavinění*. To můžeme chápat jako psychický stav subjektu ke způsobenému následku. Zavinění může existovat jak ve formě *nedbalosti*, tak ve formě *úmyslu*.¹¹⁸

Nicméně úmyslná forma zavinění se zkoumá pouze u těch přestupků, o nichž tak zákon výslovně stanoví. V ostatních případech však dle §3 PřesZ postačí zavinění z nedbalosti, a nejinak je tomu i u přestupků na úseku stavební správy, které jsou zásadně konstruovány jako nedbalostní. Ve vztahu k nim proto nemá zkoumání zavinění ve formě úmyslu valný význam, uplatní se nejvýše při stanovení sankce.

Zavinění jakožto obligatorní znak přestupku musí být pro určení odpovědnosti za přestupek řádně prokázáno, a to alespoň v nedbalostní formě.¹¹⁹

Otázky prokázání nedbalosti mohou mít význam například v situaci, kdy vlastník pronajme třetí osobě byt, k jehož užívání nebyl vydán kolaudační souhlas (§122 StavZ). Obě osoby mohou teoreticky odpovídat za spáchání přestupku podle §178 odst. 1 písm. m) StavZ. Nájemce za užívání stavby (bytu) bez kolaudačního souhlasu, vlastník bytu (coby pronajímatel) za umožnění takového užívání jiné osobě. V takovém případě musí být zejména u nájemce prokázáno, že při vynaložení obvyklé péče nevěděl a nemohl vědět, že k předmětu nájemní smlouvy nebyl v souladu s normami stavebního zákona vydán kolaudační souhlas. Požadavek, aby nájemce zjistil existenci kolaudačního souhlasu jiným způsobem než prohlášením vlastníka objektu,¹²⁰ lze považovat za neúměrný. Jinak by tomu ovšem bylo u vlastníka, kde by v otázce zavinění nebylo příliš pochyb, neboť ten by o absenci kolaudačního souhlasu za daných okolností vědět měl. Jak ostatně vyplývá ze soudní praxe, povinnost opatřit si potřebné podklady jdou tíží vlastníka (pronajímatele), a nikoli nájemce. Něco jiného je ale posuzování odpovědnosti za přestupek ve vztahu k vlastní činnosti na pronajaté věci - např. když by byly podmínky uvedené v kolaudačním souhlasu zahrnuty do nájemní smlouvy. V takovém případě by mohl odpovídat také (případně i výlučně) nájemce.¹²¹

Ve vztahu k nedbalosti lze od určité kategorie osob požadovat i vyšší míru předvídativosti než od průměrného jedince. Z hlediska přestupků na úseku správy stavební se to bude týkat

¹¹⁸) ČERNÝ, Jan; HORZINKOVÁ, Eva; KUČEROVÁ, Helena. *Přestupkové řízení: Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vydání. Praha : Linde Praha, 2011. s. 26.

¹¹⁹) tamtéž

¹²⁰) např. žádost o nahlédnutí do spisu u stavebního úřadu s odkazem na požadavek právního zájmu (srov. – aktuální znění: §38 SpŘ)

¹²¹) tamtéž

zejména některých profesí uvedených ve stavebním zákoně. Tím může být například stavbyvedoucí, jež musí k výkonu své činnosti získat oprávnění podle zákona o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě.¹²² Dále třeba fyzická osoba vykonávající stavební dozor musí k výkonu své činnosti kvalifikační předpoklady, jako například dosažení požadovaného stupně vzdělání a určité doba praxe v oboru.¹²³

Jinak je tomu u **právnických osob**, u nichž se subjektivní stránka deliktu vůbec nezkoumá, ale hovoří se o *tzv. objektivní odpovědnosti*, jejíž konstrukce může současně obsahovat i liberační důvody. Ty můžeme vymezit jako okruh podmínek, jejichž prokázáním se právníká nebo podnikající fyzická osoba zproští odpovědnosti za správní delikt.¹²⁴

Stavební zákon, stejně jako třeba i vodní zákon nebo zákon o pozemních komunikacích, obsahují následující úpravu liberačního důvodu v ustanovení: „*Právníká osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.*“¹²⁵

Některé zákony zahrnujících skutkové podstaty smíšených správních deliktů, k nimž může dojít na úseku stavební správy, ale současně neuvádějí žádné liberační důvody. Příkladem toho je například zákon o ochraně přírody a krajiny. Absence liberačního důvodu ve zvláštním zákoně však bez dalšího neznamena, že správnímu úřadu postačí zjistit pouze skutkový stav, aniž by se blíže zabýval podrobnějším zjištěním konkrétního protiprávního jednání. Tento závěr ostatně již vyvodil v jednom ze svých rozhodnutí Vrchní soud v Praze, když uvedl: „*Správní úřad se při rozhodování o povinnosti právníké osoby platit sankci za správní delikt v oboru práva veřejného (tzv. odpovědnost za správní delikt) řídí - nestanoví-li zákon výslovně něco jiného - obdobnými principy jako soud v oboru práva soukromého při rozhodování o jejich obecné odpovědnosti za škodu. Základním předpokladem pro uložení sankce tak bude zejména skutečnost, že poškození nebo ohrožení zákonem chráněného zájmu nastalo provozní činností právníké osoby, nebo tehdy, jestliže tento důvod vznikl při činnosti právníké osoby jednáním nebo opominutím osob, které právníká osoba k této činnosti použila. Odpovědnost za správní delikt má objektivní a nikoli*

¹²²) Srov. např. : DOLEŽAL, Jirí, et al. *Nový stavební zákon v teorii a praxi : a předpisy související s poznámkami*. Praha : Linde Praha, 2006, s. 268-269.

¹²³) tamtéž

¹²⁴) MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního...*, s. 163-164.

¹²⁵) Srov. : - aktuální znění: §182 odst. 3 StavZ, §125l odst. 1 VodZ, §43 odst. 1 PozemKom

*absolutní charakter; nejde tedy o odpovědnost za zavinění, ale ani o odpovědnost za výsledek.*¹²⁶ Tento názor ostatně později převzala i praxe Nejvyššího správního soudu.¹²⁷

Určitý problém může nastat při vyhodnocení subjektivní stránky **podnikajících fyzických osob**. Jelikož jde o subjekty jednající vlastní vůlí, mělo by u nich na první pohled přicházet v úvahu prokázání zavinění, stejně jako u fyzických osob nepodnikajících. Odborná literatura však shodně tvrdí, že ***se stejně jako u osob právnických uplatní objektivní odpovědnost***. P. Mates výslovně uvádí, že u podnikajících fyzických osob jde o výjimku z odpovědnosti za zavinění,¹²⁸ a tento názor potvrzují i P.Průcha a K.Marek, kteří mezi pojetí odpovědnosti právnické a podnikající fyzické osoby kladou rovnítko.¹²⁹ Názor odborné literatury nakonec potvrzuje i praxe Nejvyššího správního soudu: „...*deliktní odpovědnost správní, jenž lze podle zákona o ochraně přírody a krajiny rozlišovat dvojitě, a to jednak odpovědnost za přestupky spáchané fyzickými osobami a jednak odpovědnost právnických osob nebo fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti, která je vystavěna na principu objektivní odpovědnosti, tedy odpovědnosti bez ohledu na zavinění.*“¹³⁰

Pak je ale poněkud zarážející, že úprava liberačních důvodů ve zvláštních zákonech výslovně uvádí vždy pouze osobu právnickou.¹³¹ To by ovšem znamenalo, že příslušná norma podnikající fyzickou osobu jako subjekt oprávněný dovolat se liberačních důvodů nepřipouští, a tedy počítá s její odpovědností za zavinění. Vzhledem k ustálené judikatuře¹³² však lze tyto úvahy vcelku jednoznačně vyloučit a lze shrnout, že odpovědnost podnikajících osob bude stejně jako v případě osob právnických objektivní.

Pokud jde o možnost podnikající fyzické osoby dovolat se liberačních důvodů, které zvláštní vyhrazení pouze osobám právnickým, domnívám se, že zde půjde o ukázkový případ přípustného použití analogie ve správním trestání. Tomuto názoru ostatně přesně odpovídá i stanovisko Nejvyššího správního soudu: „*Použit v oblasti správního trestání analogie práva nebo zákona lze jen v omezeném rozsahu, a to pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázkou vůbec neřeší, nevede-li*

¹²⁶) Rozsudek Vrchního soudu v Praze, ze dne 25. listopadu 1994, č.j. 6 A 12/94-16

¹²⁷) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. března 2009, č.j. 9 As 50/2008-64

¹²⁸) MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního...*, s. 164.

¹²⁹) MAREK, Karel; PRŮCHA, Petr. *České stavební právo...*, s. 208.

¹³⁰) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. března 2009, č.j. 9 As 50/2008-64

¹³¹) Srov. např. : - aktuální znění: §182 odst. 3 StavZ

¹³²) Srov. dále např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2007, č.j. 6 Ads 50/2006-52, dále např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. ledna 2004, č.j. 3 As 3/2003-38

*takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem.*¹³³

3.9 Sankce

Dalším nezbytným znakem správního deliktu je *brožba sankcí trestní povahy*. Tzn. že **v případě prokázané odpovědnosti za správní delikt musí příslušný subjekt nést nepříznivé následky**. Ty představuje uložení *sankce*.

Druh i míra sankce jsou uvedeny odlišně v každém právním předpise, který zahrnuje skutkové podstaty správních deliktů. Samozřejmě platí, že vždy musí jít o předpis se silou zákona (jde o naplnění *zásady legality*), konkrétní projev *nulla poena sine lege*). Například zákon o přestupcích zná následující sankce: *napomenutí, pokuta, zákaz činnosti, propadnutí věci*.¹³⁴

Vůbec nejfrekventovanější sankcí ukládanou za spáchání správního deliktu je **peněžitá pokuta**. U správních deliktů na úseku správy stavební se ostatně ani s jiným druhem sankce nesetkáme, neboť příslušné zákony mimo peněžité pokuty jiné druhy sankcí nestanoví (i když u přestupků nepodnikajících fyzických osob na úseku stavební správy připadá s ohledem na použití zákona o přestupcích teoreticky v úvahu i *napomenutí*¹³⁵).

Mnohé z pramenů úpravy, uvedených v kapitole 2, zahrnují ve svých ustanoveních i pojem *zákaz činnosti* – nikoliv však ve smyslu sankce. Tak třeba vodní zákon zakazuje v aktivní zóně záplavového území určité taxativně vyjmenované aktivity (zde jde o *zákaz činnosti ex lege*).¹³⁶ Nebo podle zákona o ochraně přírody je orgán ochrany přírody oprávněn zakázat činnost, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody (zde se jedná o *zákaz činnosti ex actu*).¹³⁷ V ani jednom případě však tento zákaz nelze chápat jako sankci za správní delikt. Až teprve porušení některého z uvedených zákazů již zakládá odpovědnost za správní delikt a uložení pokuty za toto porušení je již sankcí v pravém slova smyslu. (Například porušení zákazu zřizovat oplocení, tábory nebo ubytovací zařízení v aktivní záplavové zóně je

¹³³) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. dubna 2008, čj. 1 As 27/2008-67

¹³⁴) Srov. - aktuální znění §11 odst. 1 PřesZ

¹³⁵) MAREK, Karel; PRŮCHA, Petr. *České stavební právo v evropském kontextu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 202.

¹³⁶) Srov. - aktuální znění §67 odst. 2 VodZ

¹³⁷) Srov. - aktuální znění §66 OchrPř

podle vodního zákona přestupkem, za nějž může být uložena pokuta do 20.000 Kč, případně smíšeným správním deliktem, za nějž hrozí pokuta do 100.000 Kč.¹³⁸⁾

Zde se nabízí otázka, zda právě peněžitá sankce je vždy schopna plně postihnout všechna nežádoucí jednání. Představme si například právnickou osobu, která je prosperující akciovou společností s ročním obratem v řádech stamilionů. Pokud taková společnost zahájí stavbu podnikové provozovny, aniž si opatří všechna stavebním zákonem požadovaná rozhodnutí, povolení a stanoviska, hrozí jí pokuta v maximální výši 2 milionů Kč.¹³⁹⁾ Není pro zmiňovanou společnost (vzhledem k jejímu ekonomickému potenciálu) výhodnější „přeskočit“ celý „zdlouhavý“ proces územního a stavebního řízení, a raději si rovnou „zahrnout do nákladových položek“ zaplacení pokuty? Zvláště za situace, když by například rychlé zahájení výroby v neoprávněně umístěné stavbě přineslo zisk, který „by na pokutu několikrát vydělal“? Domnívám se, že právě v takových případech by bylo vhodnější sankcionovat zákazem činnosti, než-li „pouhou“ pokutou. Připravovaná novela stavebního zákona nové druhy sankcí za správní delikty sice nezavádí,¹⁴⁰⁾ nicméně od 1.1.2012 nelze zcela vyloučit, že výše popsané jednání právnické osoby může založit i její odpovědnost za trestný čin a následné uložení sankce ve formě trestu zákazu činnosti.¹⁴¹⁾

Pokuty ukládá příslušný správní úřad **rozhodnutím vydaném ve správním řízení** (*viz. organizace veřejné správy v kapitole 4*). Při stanovení konkrétní výše ukládané pokuty se uplatní **diskreční oprávnění příslušného správního úřadu**, který o její konečné výši rozhodne zejména po řádném zhodnocení skutkového a právního stavu.¹⁴²⁾ Rovněž je zapotřebí vyhodnotit míru ohrožení právem chráněného zájmu (*viz. výše – podkapitola 3.5 Objekt*)

Konkrétní sazba pokuty je různá v závislosti na tom, za jaký správní delikt a podle kterého zákona je ukládána. Všechna ustanovení upravující výši pokut však mají zpravidla jedno společné: Pokutové částky v nich bývají obvykle **omezovány pouze horní sazbou, nikoliv dolní**. Třeba ve stavebním zákoně jsou ustanovení §179 StavZ upravující výši pokut za přestupky a §181 upravující výši pokut za správní delikty obsahují formulaci „do“ konkrétní peněžitě částky (např.

¹³⁸⁾ Srov. - aktuální znění: §116 odst. 1 písm. o); §125d odst. 1 písm. q) VodZ

¹³⁹⁾ Srov.: - aktuální znění: §181 písm. d) StavZ

¹⁴⁰⁾ Dokument. ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY, ve spolupráci s VUMS Legend, spol. s r.o. a SYSNET s.r.o. *Knihovna připravované legislativy* [online]. 17.ledna.2012 [cit. 2012-02-27]. Dostupné na: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8FFKB4CO>>

¹⁴¹⁾ Srov. - aktuální znění: §7 a §15 zákona č. 418/2011 Sb., O trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim

¹⁴²⁾ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 140-155.

do 500.000 Kč provádění změny stavby bez stavebního povolení, veřejnoprávní smlouvy, nebo certifikátu autorizovaného inspektora).¹⁴³ Jiné předpisy, jako třeba zákon o statní památkové péči, používají formulace „do výše“ (např. za odstranění stavby v ochranném pásmu nemovité kulturní památky v rozporu se závazným stanoviskem obecního úřadu obce s rozšířenou působností může být fyzické i právnické nebo nepodnikající fyzické osobě uložena pokuta až do výše 2.000.000 Kč)¹⁴⁴.

V minulosti však nebylo omezení maximální sazbou pravidlem. Například předchozí stavební zákon z roku 1976 stanovil nejen horní, ale také dolní hranici výše pokut. Takové určení minimální i maximální výše však možnosti správního uvážení značně zužovalo, neboť příslušný správní úřad musel vždy, když shledal určitou osobou odpovědnou ze spáchání správního deliktu, uložit alespoň zákonem stanovenou minimální výši pokuty, aniž by mohl zohlednit konkrétní okolnosti (např. majetkové poměry pachatele).¹⁴⁵ Sankce ukládané za přestupky a smíšené správní delikty v režimu stavebního zákona z roku 1976 se tak stávaly mnohdy nepřiměřenými. K této problematice se ostatně vyjadřoval i Ústavní soud. V jednom ze svých nálezů shledal, že dolní hranice „*musí být nastavena tak, aby umožňovala alespoň do určité míry zohlednit majetkové a osobní poměry delikventa, v daném případě tak, aby uložení pokuty, byť i v minimální výši, nemělo pro delikventa likvidační účinek, případně aby nezpůsobovalo, že podnikatelská činnost po značné (několikaleté) časové období ztratí jakýkoliv smysl.*“¹⁴⁶ Tuto dikci Ústavní soud dále upřesnil ve svém dalším nálezu, kdy výslovně stanovil, že dolní hranice výše pokuty se „...*může jevit jako určitý prostředek ochrany před eventuální diskriminací, na druhé straně však vede k omezení možnosti správního orgánu přihlídnout ke konkrétním okolnostem případu, osobě delikventa a k jeho poměrům.*“¹⁴⁷ Napadená ustanovení, týkající se minimální výše pokuty, byla výše citovanými nálezy Ústavního soudu zrušena. Týkalo se to však pouze několika ustanovení o správních deliktech právnických a podnikajících fyzických osob, nikoliv již přestupků, u nichž zůstala existence dolní hranice pokuty paradoxně zachována i nadále, a to až do nabytí účinnosti současného stavebního zákona ke dni 1.1.2007.

¹⁴³) Srov.: - aktuální znění: 178 odst. 1) písm. g; §179 odst. 2 StavZ; §180 odst. 1 písm. g), 181 odst. 1 StavZ

¹⁴⁴) Srov.: - aktuální znění: §35 odst. 1 písm. h) §39 odst. 1 písm. g) PamátkPéče

¹⁴⁵) MATEŠ, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního...*, s. 13-17.

¹⁴⁶) Nález Ústavního soudu ze dne 13. srpna 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02

¹⁴⁷) Nález Ústavního soudu ze dne 10. března 2004, sp. zn. Pl. ÚS 12/03

Na názor vyslovený v nálezech Ústavního soudu úprava současného stavebního zákona již plně převzala, neboť dolní hranici pokut již neobsahuje. Tuto skutečnost ostatně respektuje i většina ostatních zákonných úprav.¹⁴⁸

Řízení o správním deliktu je řízením správním, a jako takové se řídí základními zásadami, mezi něž patří i zásada legitimního očekávání vyjádřená v §2 odst. 4 SpŘ.¹⁴⁹ Proto by bylo žádoucí, aby skutkově shodná protiprávní jednání byla sankcionována pokud možno stejně. Tomu však lze leckdy těžko dostat, neboť mnohé zákonné úpravy stanoví **pro nepodnikajících fyzické osoby odlišnou výši pokut než pro právnické a podnikající fyzické osoby.**

To byl opět případ předchozí úpravy stavebního zákona z roku 1976, který pro kategorii přestupků stanovil nižší pokuty, než pro kategorii smíšených správních deliktů. Tehdejší zákonodárce vycházel z toho, že protiprávní jednání právnických a nepodnikajících fyzických osob mohou způsobit mnohem škodlivější důsledky, což se zohledňovalo právě při zákonném stanovení výše pokut. Takováto koncepce měla nepochybně diskriminační charakter.¹⁵⁰ V tomto ohledu lze úpravu současného stavebního zákona považovat za vhodnější, neboť jsou v něm obě kategorie deliktů postihovány stejnou výší sankce. Vyhodnocení míry závažných následků se tak děje na základě individuálního posouzení správním úřadem, a nikoliv na základě pevných kritérií stanovených zákonem.

Bohužel – ne každý zákon výše popsané „srovnání“ respektuje. Například vodní zákon sankcionuje vlastníky pozemků, staveb a zařízení, kteří jsou právnickými osobami nebo podnikateli, přísněji než ty, kteří jimi nejsou.¹⁵¹

Pokud jde o **vymáhání pokut**, jednotlivé zákony obvykle stanoví, že pokuty vybírá a vymáhá orgán, který je uložil.¹⁵² Který konkrétní orgán jím může v případě správních deliktů na úseku správy stavební být, je předmětem následující kapitoly. Vymáhání pokut přiznaných vykonatelným rozhodnutím se uskutečňuje postupem podle *zákona 280/2009 Sb., daňového řádu*.¹⁵³

¹⁴⁸) Srov. např. §42b odst. 5 SilničZák

¹⁴⁹) srov. SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 68-69.

¹⁵⁰) MAREK, Karel; PRŮCHA, Petr. *České stavební právo v evropském kontextu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 209.

¹⁵¹) Srov.: - aktuální znění: §120 odst. 8 VodZ a §125e odst. 8 VoZ

¹⁵²) Srov. - aktuální znění: §183 StavZ

¹⁵³) Odkaz na daňový řád se odvozuje z ustanovení správního řádu upravujícího exekuci na peněžité plnění, podle něhož se uplatní postup pro správu daní (srov.: - aktuální znění §106 SpŘ).

4 Organizace veřejné správy ve vztahu ke správnímu trestání na úseku správy stavební

4.1 Uplatnění odpovědnosti v rámci veřejné správy

Jedním z pojmových znaků správního deliktu, o němž nebyl v předchozí kapitole podán podrobnější výklad, je *zákonně zmocnění k uplatnění odpovědnosti v rámci veřejné správy*.¹⁵⁴ Což znamená, že příslušné správní úřady musí být k vydání rozhodnutí o spáchání správního deliktu a stanovení příslušné sankce výslovně zmocněny zákonem.

Přenechání rozhodovací činnosti orgánům veřejné správy je rovněž jeden ze stěžejních rozdílů mezi správními delikty a trestnými činy, o nichž rozhodují soudy (proto jsou trestné činy v teorii běžně označovány též jako *soudní delikty*¹⁵⁵). Nejedná se samozřejmě o jediné rozlišovací kritérium – přesnou hranici mezi soudními a správními delikty ostatně ani nelze stanovit, zejména proto, že určité jednání může být v určitém historickém období či na území určitého státu považováno za trestný čin, zatímco v pozdější době nebo na území jiného státu může být považováno za správní delikt.¹⁵⁶

Pokud jde o pojem *veřejná správa*, ten je teorií obvykle chápán jednak jako určitý *druh činnosti*, tj. obstarávání určitých veřejných záležitostí¹⁵⁷ (v případě zkoumané problematiky jde o společenský zájem na postihování určitých nežádoucích jednání, k nimž může dojít v souvislosti s realizací stavebních záměrů). Dále lze veřejnou správu chápat i jako *instituci* (organizace, úřad), která spravování veřejných věcí vykonává.¹⁵⁸ Právě na druhé z uvedených pojetí – tedy určení, která instituce rozhoduje o spáchání deliktů v souvislosti s uskutečňováním určitého stavebního záměru a uděluje za ně sankce – jsou věnovány následující odstavce.

4.2 Organizace veřejné správy podle stavebního zákona

Několikrát bylo zdůrazněno, že správní trestání na úseku správy stavební se může uskutečňovat na základě různých zákonů (*srov. prameny právní úpravy v kapitole 2*).

¹⁵⁴) STAŠA, Josef, MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 13-17.

¹⁵⁵) SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 184.

¹⁵⁶) tamtéž

¹⁵⁷) HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 5.

¹⁵⁸) tamtéž

Věnujme nyní podrobnější pozornost jednomu stěžejnímu: Stavebnímu zákonu. Ten stanoví, že správní delikty v něm uvedené projednává v prvním stupni příslušný *stavební úřad*, přičemž podle druhů stavebních záměrů jde buďto o *obecný stavební úřad*, *speciální stavební úřad*, *vojenský stavební úřad* nebo *jiný stavební úřad*.¹⁵⁹ Toto rozlišení stavební úřadů je zavedeno kvůli odlišným okruhům záležitostí, v nichž stavební úřady mohou plnit své úkoly (čili podle jejich věcné působnosti¹⁶⁰). **Speciálními stavebními úřady** se rozumí orgány, jimž je podle zvláštních právních předpisů dána zvláštní věcná působnost pro výkon státní správy týkající se realizace staveb leteckých, staveb drážních a zařízení na dráze, staveb dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací a staveb vodních děl (§15 StavZ). **Vojenskými stavebními úřady** jsou újezdní úřady vykonávající působnost stavebních na území vojenských újezdů (§16 odst. 1 StavZ). **Jinými stavebními úřady** jsou orgány příslušných ministerstev (obranu, vnitra, spravedlnosti, průmyslu a obchodu), a to např. u staveb důležitých pro obranu státu mimo území vojenských újezdů, staveb pro bezpečnost státu, staveb Vězeňské služby, staveb jaderných zařízení atd. (§16 odst. 2 StavZ).¹⁶¹ Všechny ostatní stavení záměry, které u nichž není dána věcná působnost speciálního, vojenského nebo jiného stavebního úřadu, náleží do působnosti **obecných stavebních úřadů** (§13 StavZ). Zákon zde také výslovně stanoví, že se jedná o výkon *přenesené působnosti* (§13 odst. 4 StavZ).

Stavební úřad je z hlediska teorie správním orgánem ve funkčním pojetí, tzn. nejedná se o zvláštní samostatnou instituci, ale o souhrn úkolů svěřený určité instituci vykonávající i další činnosti (např. ministerstvo, správní úřad s celostátní působností, orgán územního samosprávného celku).¹⁶²

Přitom třeba působnost **obecného stavebního úřadu** dle §13 StavZ může vykonávat celá řada institucí (od Ministerstva pro místní rozvoj až po jednotlivé orgány územních samosprávných celků).¹⁶³ Jak ale poznat, která z nich je stavebním úřadem příslušným vést na prvním stupni řízení o správních deliktech? Případně jak vůbec určit obecný stavební úřad

¹⁵⁹) Srov.: - aktuální znění: §182 odst. 4 věta první StavZ

¹⁶⁰) K pojmu věcná působnost viz. např.: SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo...*, s. 246-247.

¹⁶¹) MAREK, Karel, PRŮCHA, Petr. *České stavební právo v evropském kontextu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 28-29.

¹⁶²) Srov. např. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo...*, s. 248-249.

¹⁶³) Dle §13 StavZ může být obecným stavebním úřadem může být dle současné účinné úpravy ministerstvo pro místní rozvoj (§14 kompet. zák.), krajský úřad, Magistrát hlavního města Prahy a úřad městské části hlavního města Prahy určený statutem, magistrát územně členěného statutárního města a úřad jeho obvodu nebo městské části určený statutem, magistrát statutárního města, pověřený obecní úřad (§64 Ozř), městský a obecní úřad, který tuto působnost vykonával ke dni 31. prosince 2006.

prvního stupně, když zákon nerozlišuje, ve kterém stupni jednotlivé kategorie obecných úřadů rozhodují?

K této problematice se trochu krkolomně vyjadřuje komentář ke stavebnímu zákonu: „*Tato otázka je řešena zvláštními zákony, jako je zákon o krajích, zákon o Praze, zákon o obcích. Podle § 109 ve vztahu k § 61 odst. 1 Ozř vykonávají obecní úřady přenesenou působnost v rozsahu stanoveném zákonem. Podle § 29 KZř orgány kraje vykonávají na svém území přenesenou působnost ve věcech, které stanoví zákon, a podle § 67 téhož zákona krajský úřad přezkoumává rozhodnutí vydaná orgány obce v řízení podle zvláštních zákonů, pokud není zákonem tato působnost svěřena zvláštnímu orgánu nebo zákon nestanoví jinak.*“¹⁶⁴ Pokud jde o působnost Ministerstva pro místní rozvoj, tak to jediné má na rozdíl od orgánů územních samosprávných celků svou působnost detailně vymezenou v ustanovení §12 StavZ.¹⁶⁵

Pokusme se tedy informace uvedené v komentáři nějak rozumně shrnout: Ministerstvo pro místní rozvoj má ve stavebním zákoně přesně vymezený okruh úkolů, v rámci nichž vykonává působnost stavebního úřadu. Všechny ostatní úkoly náležející do působnosti stavebního úřadu tak budou vykonávat ostatní v zákoně vyjmenované orgány – tj. orgány krajů, obcí a hlavního města Prahy. Pomocí zvláštních zákonů, upravujících poměry územních samosprávných celků (krajské zřízení, obecní zřízení, zákon o hlavním městě Praze) pak určíme, který orgán bude vést řízení jako stavební úřad na prvním stupni.

Správním úřadem příslušným projednávat na prvním stupni správní delikty podle stavebního zákona tak může být:

- *Obecní úřad, případně městský úřad nebo úřad městyse*¹⁶⁶, v jehož obvodu byl přestupek nebo jiný správní delikt podle stavebního zákona spáchán (§55 PřesZ; §11 SpŘ). Z hlediska rozsahu výkonu přenesené působnosti se přitom může jednat jak o všechny varianty podle §61 Ozř (tj. základní rozsah, rozsah pověřeného obecního úřadu i rozsah obecního úřadu obce s rozšířenou působností¹⁶⁷), neboť působnost stavebního úřadu lze založit několika způsoby. Může být buďto výslovně stanovena zákonem, a to buďto pověřeným obecním úřadům, nebo městským a obecním úřadům, které tuto

¹⁶⁴) HEGENBART, Miroslav, SAKAŘ, Bedřich. *Stavební zákon*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck , 2008. s. 38.

¹⁶⁵) tamtéž

¹⁶⁶) Podmínky, kdy se obec nazývá městem nebo městysem, stanoví zákon o obecním zřízení (viz. – aktuální znění: §3 Ozř)

¹⁶⁷) Která konkrétní obec může vykonávat jaký rozsah působnosti stanoví zvláštní zákon, jakož i obvody těchto působností, stanoví zvláštní zákon (Viz.: – aktuální znění: zákon 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů)

působnost vykonávaly ke dni 31. prosince 2006.¹⁶⁸ Nebo může být působnost stavebních úřadů určena či odejmuta nařízením kraje.¹⁶⁹

- *Magistrát územně členěného statutárního města a úřad jeho obvodu nebo městské části určený statutem, případně magistrát statutárního města¹⁷⁰, v jehož obvodu byl přestupek nebo jiný správní delikt podle stavebního zákona spáchán (§55 PřesZ; §11 SpŘ).*
- *Úřad městské části hlavního města Prahy určený statutem, v jehož obvodu byl přestupek nebo jiný správní delikt podle stavebního zákona spáchán (§55 PřesZ; §11 SpŘ).*

Výše uvedené orgány obcí, statutárních měst a hlavního města Prahy tedy obvykle fungují jako stavební úřady prvního stupně, a tím pádem i jako správní úřady příslušné vydat prvostupňové rozhodnutí o správním deliktu, jehož skutková podstata je uvedena ve stavebním zákoně (v návaznosti na §182 odst. 4 StavZ).

Nicméně v určitých případech může vydat rozhodnutí v prvním stupni i krajský úřad, eventuálně i Ministerstvo pro místní rozvoj. Stavební zákon totiž nadřízenému stavebnímu úřadu umožňuje vyhradit si pravomoc stavebního úřadu prvního stupně u jednotlivých technicky zvlášť obtížných nebo neobvyklých staveb nebo u opatření s rozsáhlejšími účinky na životní prostředí, kulturní památku, památkovou rezervaci nebo památkovou zónu v jejich okolí.¹⁷¹ Možnost atrahovat si příslušnost podřízeného správního orgánu ostatně vyplývá i z obecné úpravy ve správním řádu.¹⁷²

Stavební úřady na úrovni krajů však především vykonávají dozor nad stavebními úřady na úrovni obcí a přezkoumávají jimi vydaná rozhodnutí.¹⁷³ Ve statutárních městech tuto úlohu plní magistráty, jde-li o rozhodnutí vydaná orgánem městské části plnící úkol stavebního úřadu,¹⁷⁴ a nakonec v Praze přezkoumává rozhodnutí vydané úřadem městské části hlavního města Prahy,

¹⁶⁸) Srov.: – aktuální znění: §13 odst. 1 písm. f), písm. g) StavZ

¹⁶⁹) Pro určení i odejmutí působnosti stavebního úřadu je nutné předchodí projednání s Ministerstvem pro místní rozvoj; v případě určení je navíc třeba žádosti ze strany obce (Srov.: – aktuální znění: §13 odst. 2 odst. 3 StavZ)

¹⁷⁰) Která města jsou statutární uvádí taxativní výčet v zákoně o obecním zřízení (Srov.: – aktuální znění: §4 odst. 1 Ozř)

¹⁷¹) Srov.: – aktuální znění: §17 StavZ

¹⁷²) Atrakce podle správního řádu je možná nejen v případě, že je předmětem projednávání na prvním stupni výjimečně obtížná nebo neobvyklá otázka vyžadující mimořádné odborné znalosti (obdobně je tomu i ve stavebním zákoně), ale také v případě, jde-li o řízení s velkým počtem účastníků, nebo u věci, u níž lze mít důvodně za to, že výrazně ovlivní právní poměry účastníků ve správních obvodech více podřízených správních orgánů (srov.: – aktuální znění: §131 odst. 1 SpŘ)

¹⁷³) Srov.: – aktuální znění: §67 odst. 1 KrajZř

¹⁷⁴) Srov.: – aktuální znění: §139 odst. 5 Ozř

jež je stavebním úřadem, Magistrát hlavního města Prahy.¹⁷⁵ Rozhoduje-li jako stavební úřad prvního stupně krajský úřad (zjm. v případě atrakce – viz. výše), je jeho nadřízeným orgánem Ministerstvo pro místní rozvoj.¹⁷⁶ Pokud by došlo k situaci, že stavebním úřadem prvního stupně bude Ministerstvo pro místní rozvoj (v řízení o správním deliktu spíše nepravděpodobné), bylo by možno se proti jeho rozhodnutí bránit podáním rozkladu.¹⁷⁷

Znovu je třeba upozornit, že výše popisované určení příslušnosti stavebních úřadů platilo pouze pro kategorii *obecných stavebních úřadů*. Určit, který orgán je příslušný vést řízení na prvním stupni jako vojenský nebo jiný stavební úřad, obvykle nečiní větší obtíže. Působnost **vojenských stavebních úřadů** vykonávají podle stavebního zákona **újezdní úřady**, působnost **jiných stavebních úřadů** je výslovně svěřena **zpravidla konkrétnímu ministerstvu** (například stavebním úřadem pro realizaci vězeňských staveb je Ministerstvo spravedlnosti).¹⁷⁸

Naproti tomu určení, který orgán povede prvostupňové řízení (o správním deliktu) jako **speciální stavební úřad**, může být mnohem složitější. Kromě stavebního zákona a zákonů o obecním a krajském zřízení je třeba použít i ustanovení dalších speciálních zákonů (např. vodního zákona, zákona o civilním letectví, zákon o drahách).

Uveďme alespoň jeden příklad za všechny: Speciální stavební úřad pro vodní díla se podle vodního zákona nazývá *vodoprávní úřad*, jímž může být obecní úřad, obecní úřad s rozšířenou působností, újezdní úřad na území vojenských újezdů, krajský úřad, Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo zemědělství.¹⁷⁹ Ministerstva a krajské úřady rozhodují o záležitostech, které vodní zákon taxativně vyjmenovává (např. krajské úřady jsou dle § 107 odst. 1 písm. n) VodZ prvostupňovým stavebním úřadem pro záměry týkající se vodních nádrží nad 1.000.000 m³).¹⁸⁰ Není-li působnost vodoprávních úřadů podle zákona svěřena jiným úřadům, vykonávají ji obecní úřady obcí s rozšířenou působností (obecním úřadům s nižším rozsahem přenesené působnosti přísluší regulovat obecné nakládání s povrchovými vodami, kam nespadá působnost speciálního stavebního úřadu).¹⁸¹ Z toho mj. vyplývá, že projednávání správních

¹⁷⁵) Srov.: – aktuální znění: §81 odst. 3 HlmpPraha

¹⁷⁶) Srov.: – aktuální znění: §178 odst. 2 SpŘ

¹⁷⁷) Srov.: – aktuální znění: §152 SpŘ

¹⁷⁸) Srov.: – aktuální znění: §16 StavZ

¹⁷⁹) Srov. dále (§15, §16 komp. zák., §104, §108 VodZ).

¹⁸⁰) HEGENBART, Miroslav, SAKAŘ, Bedřich. *Stavební zákon*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008. s. 44.

¹⁸¹) Srov.: – aktuální znění: §105, §106 VodZ

deliktů za porušení stavební kázně při realizaci vodního díla bude na prvním stupni příslušet především obecním úřadům obcí s rozšířenou působností.

Posouzení, zda určitý záměr stavební záměr posuzuje obecný nebo speciální stavební úřad, má mimořádný význam, a to i v případě rozhodování o správních deliktech. Kdyby byl totiž stavebním záměr náležející do působnosti speciálního stavebního úřadu schválen obecným stavebním úřadem, jednalo by se o vydání rozhodnutí věcně nepřislušným správním orgánem. To zakládá důvod k prohlášení nicotnosti nadřízeným správním orgánem.¹⁸² To pochopitelně platí i pro rozhodnutí o spáchání správního deliktu a uložení pokuty za něj.

Například provádění úprav terénu nad 1,5 metrů hloubky vyžaduje ohlášení stavebnímu úřadu (§104 odst. 2 písm. f) StavZ). Pokud jsou však tyto úpravy prováděny za účelem vybudovat studnu, musí být ohlášení učiněno speciálnímu stavebnímu úřadu pro vodní díla (§15 odst. 1 písm. d) StavZ), neboť studna je dle zákona vodním dílem (§55 odst. 1 písm. j) VodZ). Pokud nepodnikající fyzická osoba hodlá na svém pozemku vykopat studnu a učiní tak bez ohlášení požadovaného stavebním zákonem, vzniká zde odpovědnost za přestupek podle stavebního zákona (§178 odst. 1 písm. a) StavZ). Nicméně i projednání tohoto přestupku a vydání rozhodnutí o něm náleží příslušnému speciálnímu stavebnímu úřadu pro vodní díla (§182 odst. 4 StavZ). Pokud by o přestupku rozhodl obecný stavební úřad, jednalo by se o rozhodnutí věcně nepřislušného úřadu, což je důvod pro prohlášení takového rozhodnutí za nicotné (§77 odst. 1 SpŘ). Nicotnost by v takovém případě měl prohlásit krajský úřad coby nadřízený orgán obecního úřadu v rámci výkonu správního dozoru.

Výše popsany postup by se uplatnil zejména tehdy, když by o přestupku za neohlášené vybudování vodního díla (§178 odst. 1 písm. a) StavZ) rozhodl například obecný stavební úřad, který je současně obecním úřadem vykonávajícím přenesenou působnost pouze v základním rozsahu (§61 odst. 1 písm. a) Ozř).¹⁸³ Obecní úřady se základním rozsahem působnosti totiž agendu speciálních stavebních úřadů pro vodní díla nevykonávají (§105 VodZ). Právě v tomto případě by se skutečně jednalo o nedostatek věcné příslušnosti. Něco jiného je ale situace, kdy by totéž rozhodnutí vydal obecný stavební úřad, jenž je obecním úřadem obce s rozšířenou působností (§61 odst. 1 písm. c) Ozř), neboť obecní úřad s tímto rozsahem výkonu přenesené

¹⁸²) Srov.: – aktuální znění: §77 odst. 1 SpŘ

¹⁸³) Reálně by to mohl být takový obecní úřad, který vykonával působnost obecního stavebního ke dni 31. prosince 2006 (srov. §13 odst. 1 písm. g) StavZ).

působnosti je současně i speciálním stavebním úřadem pro vodní díla typu studny (§106 VodZ). Skutečnost, že by vydané rozhodnutí obsahovalo označení jiného odboru téhož úřadu (například odbor stavební namísto odboru vodoprávního), není vadou zakládající nicotnost. Zde by se již nejednalo o nedostatek věcné, ale maximálně o nedostatek funkční příslušnosti.¹⁸⁴

Pokud by na základě rozhodnutí o správním deliktu, které bylo prohlášeno za nicotné, byla zaplácena pokuta, stavební úřad (resp. i jakýkoliv jiný správní úřad) by ji musel vyplatit zpět. V takovém případě se nabízí jako nejschůdnější způsob nabízí vypořádání podle zásad pro bezdůvodné obohacení.¹⁸⁵ Jak ale postupovat v případě, že v důsledku rozhodnutí o správním deliktu, které bylo později prohlášeno za nicotné, vznikne nějaká další škoda? Například hospodářské potíže subjektu, jenž musel vysokou pokutu zaplatit? Česká právní úprava v tomto směru obsahuje určitou mezeru, neboť takové situace výslovně nikde neřeší.

Dle mého názoru se nabízí uplatnění náhrady škody za nesprávný úřední postup podle *zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem*. Rozhodnutí prohlášené za nicotné totiž ani nelze považovat za správní rozhodnutí,¹⁸⁶ proto je odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným rozhodnutím vyloučena. Zbývá tedy analogicky použít ustanovení o náhradě škody způsobené nesprávným úředním postupem. Ten spatřuji v tom, že stavební úřad (resp. i jiný správní úřad v obdobných situacích) zahájil úkony směřující k vydání něčeho, co mu podle zákona nepřísluší vydat a o čem není příslušný vůbec vést řízení.¹⁸⁷ Takové úvahy však už poněkud překračují téma této práce.

4.3 Organizace veřejné správy podle zvláštních zákonů

Vše, co dosud bylo řečeno o organizaci veřejné správy vykonávající správní trestání na úseku správy stavební, se týkalo pouze oblasti správních deliktů, jejichž skutkové podstaty jsou uvedeny ve stavebním zákoně. Odpovědnost za správní delikt v souvislosti s realizací určitého stavebního záměru může vzniknout i na základě jiného zákona (*viz. kapitola 2*). V těchto zákonech

¹⁸⁴) JEMELKA, Luboš, PONDĚLNÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 288.

¹⁸⁵) Srov.: – aktuální znění: §451-§459 ObčZ

¹⁸⁶) Srov. například Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.května 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74

¹⁸⁷) K tématu zaplňování mezer v zákoně a dotváření práva srov. např.: MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva: Úvod do právní argumentace*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 221-237.

bývá organizace veřejné správy poněkud odlišná a o správním deliktu zde uvedených tak mohou rozhodovat i jiné orgány než orgány obcí a krajů.

Vraťme se ještě jednou k případu neohlášené, případně nepovolené stavby vodního díla. Jak bylo uvedeno výše, takové jednání může být přestupkem nebo správním deliktem podle stavebního zákona, přičemž orgán, který je příslušný o nich vést řízení, se určí jak podle ustanovení stavebního zákona (§15 odst. 1 písm. d) StavZ), tak vodního zákona (§104-§106 VodZ). Pokud by se však jednalo o některý ze správních deliktů uvedených ve vodním zákoně,¹⁸⁸ orgán veřejné správy příslušný k jeho projednání se určí výhradně podle ustanovení vodního zákona. Z nich zjistíme, že k projednání správního deliktu podle vodního zákona je vedle obecního úřadu s rozšířenou působností příslušná také Česká inspekce životního prostředí (§125l odst. 7 VodZ).

4.4 Zvláštní orgány k projednávání přestupků

Podle zákona o přestupcích mohou přestupky (tj. všechny přestupky, nejen ty, jejichž skutkové podstaty jsou uvedeny ve zvláštní části přestupkového zákona) fakultativně projednávat i zvláštní orgány obce, jimiž jsou *komise k projednávání přestupků*.

Tyto komise jsou tříčlenné s předsednictvím osoby, která má buďto právnické vzdělání, anebo zvláštní odbornou způsobilost k projednávání přestupků; komise se usnáší většinou hlasů.¹⁸⁹

Komisi k projednávání přestupků zřizuje a její členy jmenuje starosta obce.¹⁹⁰ Tato komise je podle ve smyslu zákona o obcích tzv. zvláštním orgán obce.

Zákon o obcích však zná také komise coby iniciativní a poradní orgán¹⁹¹ (tedy nikoliv coby zvláštní orgán). Členy této komise jmenuje a odvolává rada obce, avšak starosta obce je oprávněn (po projednání s ředitelem krajského úřadu přenést) na tuto komisi výkon přenesené působnosti v určitých věcech.¹⁹² Lze však mezi tyto „určité věci v přenesené působnosti“ zařadit i

¹⁸⁸) Například pokud stavebník vodního díla I. nebo II. kategorie neprojedná provedení zabezpečovacích prací s osobou pověřenou prováděním technickobezpečnostního dohledu, dopustí se jako fyzická osoba přestupku (§119 odst. 3 VodZ), případně jako právnická nebo podnikající fyzická osoba smíšeného správního deliktu (§125d odst. 3 VodZ)

¹⁸⁹) Srov.: – aktuální znění: §53 odst. 3 PřesZ

¹⁹⁰) Srov.: – aktuální znění: §106 odst. 1 Ozř

¹⁹¹) Srov.: – aktuální znění: §122 Ozř

¹⁹²) VEDRAL, Josef. Přestupkové řízení a nový správní řád. *Správní právo*. 2006, roč. 3/2006, s. 137-179.

projednávání přestupků? Část autorů odborné literatury, např. J.Vedral, zastává kladný názor.¹⁹³ Mnozí autoři také uvádí, že ke zřizování tohoto typu komisí skutečně dochází, ačkoliv příklady konkrétních obcí neuvádí.¹⁹⁴ Jiní autoři, jako např. P.Mates, se naopak domnívají, že komise rady obce být orgánem k projednání přestupku nemůže, neboť ustanovení §52 PřesZ výslovně stanoví příslušnost pouze pro obecní úřad anebo zvláštní orgán obce, jímž komise rady obce není.¹⁹⁵ S posledně uvedeným názorem však nemohu souhlasit, neboť zákon o přestupcích v jednom ze svých ustanovení i komisy rady obce výslovně zmiňuje, tudíž je nelze vyloučit.¹⁹⁶ Proto se domnívám, že orgánem k projednávání přestupků může být jak komise coby zvláštní orgán obce, tak i komise rady coby iniciativní a poradní orgán, jemuž starosta svěří výkon přenesené působnosti ve věcech správního trestání.

Je-li tedy zřízena komise k projednávání přestupků, může projednávat i přestupky na úseku stavební správy, např. přestupky podle stavebního zákona.¹⁹⁷ Nicméně svěřit projednávání této agendy přestupkové komisi nepovažuji za příliš praktické, a to z následujícího důvodu:

Například z titulu smlouvy o dílo může nepodnikající fyzická osoba coby objednatel žádat změnu stavby bez stavebního povolení, a právnická nebo podnikající fyzická osoba může coby zhotovitel tuto změnu bez požadovaného povolení provést. V tomto případě mohou se jak objednatel, tak zhotovitel dopouštět protiprávního jednání, jehož znaky jsou uvedeny ve stavebním zákoně. Z hlediska objednatele půjde o spáchání přestupku (§178 odst. 1 písm. g) StavZ), zatímco v případě zhotovitele půjde o smíšený správní delikt stavebníka (§180 odst. 3 písm. d) StavZ). Pokud by v takové situaci měla vést řízení o přestupcích podle stavebního zákona komise k projednávání přestupků, tak by to v konečném důsledku znamenalo, že řízení týkající se stejné věci a týchž účastníků povede odlišný orgán – tzn. přestupek objednatele rozhodne komise k projednání přestupků, správní delikt zhotovitele obecní úřad coby obecný stavební úřad. Taková „dvojkolejnost“ by dle mého názoru prakticky přinesla více škody než užítku. Proto považuji za vhodnější, aby na úseku stavební správy byla řízení o přestupcích

¹⁹³) tamtéž

¹⁹⁴) ČERNÝ, Jan; HORZINKOVÁ, Eva; KUČEROVÁ, Helena. *Přestupkové řízení: Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vydání. Praha : Linde Praha, 2011. s. 39.

¹⁹⁵) MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního...*, s. 92.

¹⁹⁶) Srov.: – aktuální znění: §53 odst. 3 poslední věta PřesZ

¹⁹⁷) MAREK, Karel, PRŮCHA, Petr. *České stavební právo v evropském kontextu*. 1. vydání . Brno : Masarykova univerzita, 2009, s. 203.

koncentrována spolu s řízením o smíšených správních deliktech u obecních úřadů vykonávajících působnost stavebních úřadů.

4.5 Zvláštní úprava podjatosti

V souvislosti s organizací veřejné správy nelze nezmínit, že úprava stavebního zákona výslovně pamatuje na situace, kdy stavební úřad vede řízení o správním deliktu spáchaném obcí, jejímž orgánem daný stavební úřad je. Zákon vcelku logicky zavádí, že „*dopustí-li se správního deliktu podle stavebního zákona obec, jejíž obecní úřad stavebním úřadem příslušným vést řízení o správním deliktu, určí nadřízený orgán, který jiný obecní úřad, který je stavebním úřadem, provede řízení a vydá rozhodnutí.*“¹⁹⁸

Je s podivem, že tuto prozíravou úpravu zakotvuje zvláštní zákon, a nikoliv obecná úprava ve správním řádu (přestože tato problematika bezpochyby přesahuje odvětví stavební správy).¹⁹⁹

¹⁹⁸) Srov.: – aktuální znění: §182 odst. 4 StavZ

¹⁹⁹) MAREK , Karel; PRŮCHA, Petr. *České stavební právo...*, s. 214.

5 Procesní problematika správních deliktů na úseku správy stavební

5.1 Řízení o přestupcích

Pokud jde o přestupky, je třeba primárně vyjít z úpravy zákona o přestupcích. Ta stanoví, že není-li v přestupkovém nebo jiném zákoně stanoveno jinak, vztahují se na řízení o přestupcích obecné předpisy o správním řízení.²⁰⁰

Třeba ve vztahu ke stavebnímu zákonu to znamená následující: Stavební zákon v části páté obsahuje pouze skutkové podstaty jednotlivých přestupků, avšak nezakotvuje žádnou zvláštní úpravu řízení o nich. Proto se řízení o přestupcích podle stavebního zákona s odkazem na §51 PřesZ povede podle úpravy v zákoně o přestupcích, a pokud ani tato úprava některé otázky neřeší, postupuje se podle úpravy ve správním řádu.²⁰¹

Řízení podle zákona o přestupcích obsahuje oproti "standardnímu" správnímu řízení podle správního řádu zejména tyto odlišnosti:

- Postavení *obviněného* a s tím výslovně spojená zvláštní práva jako především vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhnout důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky
- Výslovné zakotvení zásady *presumpce neviny*
- Obligatornost *ústního jednání*
- Zvláštní náležitosti pro formu rozhodnutí (uvedení popis skutku s označením místa a času spáchání, vyslovení viny, druh a výměru sankce, případně i rozhodnutí o upuštění od uložení sankce)
- Obligatorní doručování rozhodnutí o přestupku do vlastních rukou s *nemožností náhradního doručení*
- Výslovný zákaz *reformatio in peius*
- Absolutní nemožnost vyloučit odkladný účinek odvolání

²⁰⁰) Srov.: – aktuální znění: §51 PřesZ

²⁰¹) MAREK, Karel, PRŮCHA, Petr. *České stavební právo v evropském kontextu*. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2009, s. 202.

Výše uvedené se naopak nevztahuje na řízení o správních deliktech právnických a podnikajících fyzických osob, neboť ty nemohou být pachatelem přestupku. Pro tento okruh osob platí obecná úprava, což může přinést i určité nevýhody (*viz. níže*).

Zákon o přestupcích navíc upravuje i dvě zvláštní formy řízení, přičemž jednou z nich je tzv. **blokové řízení**. V blokovém řízení o přestupku a rozhodnuto zpravidla bez projednání a na místě. Musí přitom být splněny následující podmínky:

- skutkový stav je spolehlivě zjištěn
- nestačí domluva
- obviněný je ochoten pokutu zaplatit.²⁰²

V blokovém řízení se nevydává „klasické písemné vyhotovení rozhodnutí“, obviněnému je pouze předán „vyplněný pokutový blok“. Jak již dovodila judikatura Nejvyššího správního soudu, podpis pokutového bloku obviněným má účinky vydání řádného správního rozhodnutí, přestože toto rozhodnutí nemá běžné formální náležitosti. Okamžikem podpisu pokutového bloku současně dochází i k nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.²⁰³

Zákon o přestupcích dále stanoví, že pokuty v blokovém řízení jsou oprávněny ukládat a vybírat správní orgány, v jejichž působnosti je projednávání přestupků, a osoby jimi pověřené a dále orgány určené tímto nebo jiným zákonem.²⁰⁴ Na úseku správy stavební náleží projednávání přestupků obvykle do působnosti *stavebních úřadů* (blíže viz. organizace veřejné správy v kapitole 4), které tudíž s odkazem na ustanovení §182 odst. 4 StavZ v kombinaci s §84 odst. 3 PřesZ mohou ukládat pokuty za přestupek i v blokovém řízení. Nejčastěji tak činí zaměstnanci stavebních úřadů v rámci výkonu správního dozoru.²⁰⁵ Neupravuje-li zvláštní zákon výši pokuty pro blokové řízení jinak, lze pokutu uložit maximálně do výše 1.000,-Kč.²⁰⁶ Návrh připravované novely stavebního zákona však počítá s možností uložit pokutu v blokovém řízení až ve výši 5.000,- Kč.²⁰⁷

²⁰²) Srov.: – aktuální znění: §84 PřesZ

²⁰³) Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. prosince 2010, č. j. 8 As 68/2010-81

²⁰⁴) Srov.: – aktuální znění §84 odst. 3 PřesZ

²⁰⁵) MAREK, Karel; PRŮCHA, Petr. *České stavební právo...*, s. 206.

²⁰⁶) Srov.: – aktuální znění §13 PřesZ

²⁰⁷) Dokument. ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY, ve spolupráci s VUMS Legend, spol. s r.o. a SYSNET s.r.o. *Knihovna připravované legislativy* [online]. 17.ledna.2012 [cit. 2012-02-27]. Dostupné na: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8FFKB4CO>>

Druhou formou zkráceného řízení je **příkazní řízení**. Vydáním příkazu může být o přestupku rozhodnuto za těchto podmínek:

- ze zjištěného skutkového stavu je nepochybné, že se obviněný dopustil přestupku,
- a současně přestupek nebyl vyřízen v blokovém řízení.²⁰⁸

Tento institut je speciální úpravou přestupkového zákona a je třeba jej důsledně odlišovat od stejnojmenné obecné úpravy ve správním řádu.²⁰⁹

Narozdíl od blokového řízení se k vydání příkazu nevyžaduje souhlas obviněného. Příkaz je tedy z formálního hlediska „klasickým“ rozhodnutím, obsahujícím výrok, odůvodnění a poučení o opravném prostředku, jímž je odpor, který musí být podán nejpozději do 15 dnů od doručení příkazu. Včas podaným odporem se příkaz ruší a ve věci bude pokračováno v rámci řádného (nezkráceného) řízení, pro nějž plně platí zákaz *reformatio in peius*, neboť zákon výslovně stanoví, že obviněnému nelze uložit vyšší výměru sankce, než jaká byla uvedena v příkaze.²¹⁰

Je poněkud zarážející, že osobě obviněné ze spáchání trestného činu, o jejíž vině soud rozhodl vydáním trestního příkazu (tzn. taktéž ve zkráceném řízení), trestní řád „výhodu“ zákazu *reformatio in peius* v případě podání odporu nepřiznává.²¹¹

Příkazem lze nelze uložit pokutu vyšší než 4.000,- Kč, nestanoví-li zvláštní zákon jinak.²¹² Návrh novely stavebního zákona stanoví možnost uložit v příkazním řízení až ve výši 10.000,- Kč.²¹³

5.2 Řízení o smíšených správních deliktech

Jelikož oproti přestupkům nejsou smíšené správních delikty nijak kodifikovány, použije se na řízení o nich bez dalšího obecná úprava ve správním řádu. Toto řešení však přináší určité problémy. Správní řád coby obecný předpis neupravuje zvláštnosti správního trestního řízení. V porovnání se speciální úpravou řízení podle přestupkového zákona zde například chybí

²⁰⁸) Srov.: – aktuální znění §87 SpŘ

²⁰⁹) Srov.: – aktuální znění §150 SpŘ

²¹⁰) MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 117-118.

²¹¹) srov. s úpravou trestního příkazu v úpravě trestního řádu, kdy po zrušení trestního příkazu podaným odporem nařídí samosoudce hlavní líčení, v němž není vázán právní kvalifikací ani druhem a výměrou trestu obsaženými v trestním příkazu (přesný naopak než u přestupkového příkazu); navíc lhůta k podání odporu je jen 8 dní (viz. – aktuální znění §314g zák. 141/1961 Sb., trestního řádu, ve znění pozdějších předpisů)

²¹²) Srov.: – aktuální znění §13 odst. 2 PřesZ

²¹³) Dokument. ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY, ve spolupráci s VUMS Legend, spol. s r.o. a SYSNET s.r.o. *Knihovna připravované legislativy* [online]. 17.ledna.2012 [cit. 2012-02-27]. Dostupné na:

<<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8FFKB4CO>>

institut obvinění, není zde výslovně zakotven zákaz *reformatio in peius* ani princip presumpce nevinny.

Přestože správní řád obecné zásady správního trestání na rozdíl od přestupkového zákona výslovně nezakotvuje, nelze opomenout, že v souladu s ustáleným výkladem čl. 6 EÚLP by tyto zásady měly být aplikovány obecně v jakémkoliv řízení, v němž se rozhoduje o uložení sankce vůči fyzické nebo právnické osobě. Povinnost respektovat obecné principy a zásady trestního řízení i v řízeních o správních deliktech ostatně potvrzuje i judikatura českých soudů.²¹⁴

Podle mého názoru však tohle může v reálné praxi fungovat pouze na úrovni správního soudnictví. Pokud jde o samotné rozhodování správních úřadů, tak silně pochybuji, že jejich řadoví zaměstnanci běžně „vybočují ze své pracovní rutiny“ a pokouší se činit něco jako „aplikaci zásad správního trestání či mezinárodních úmluv.“

I přes analogické respektování zásad správního trestání však pro právnická nebo podnikající fyzickou osobu v řízení podle správního řádu existují jistá znevýhodnění. Například není vyloučeno, aby jí rozhodnutí o správním deliktu bylo doručeno formou veřejné vyhlášky.²¹⁵ Dále zde není povinnost správního úřadu, který řízení vede, nařizovat ústní jednání, činí tak pouze fakultativně.²¹⁶ (V praxi však bývá ústní jednání o správních deliktech nezřídka nařizováno; děje se tak zejména za účelem objasnění skutečného stavu věci, neboť obviněný má možnost se bezprostředně vyjádřit ke všem podkladům rozhodnutí a správní orgán může ihned odstranit případné nejasnosti atd.)²¹⁷

Výše uvedené nerovnosti v procesních právech, způsobené rozdílností právních úprav, jsou dalším argumentem podporujícím kodifikaci správního trestání. Např. H. Prášková považuje za optimální využít koncepce používané současným přestupkovým zákonem, tzn. upravit zvláštním zákonem potřebné odchylky od obecné úpravy správního řízení, jež by odrážely specifické potřeby řízení o deliktu právnické nebo podnikající fyzické osoby, při zachování subsidiarity správního řádu.²¹⁸

Tato úvaha v podstatě nastiňuje dvě možné varianty: Buďto přijetí zvláštního zákona sjednocujícího úpravu správních deliktů právnických osob a podnikatelů, který by existoval

²¹⁴) srov. např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna 2007 č. j. 4 As 10/2006-57

²¹⁵) Srov.: – aktuální znění §125 SpŘ

²¹⁶) Srov.: – aktuální znění §49 SpŘ

²¹⁷) PRÁŠKOVÁ, Helena, MATĚS, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního...*, s. 176-177,

²¹⁸) PRÁŠKOVÁ, Helena. Východiska budoucí úpravy správního trestání. *Právní praxe*. 1999, č.6., s. 374-382.

paralelně s přestupkovým zákonem, anebo přijetí jediného kodexu zahrnujícího komplexní úpravu správního trestání všech osob (což ostatně existuje i v zahraničí²¹⁹). Přikláním se jednoznačně k druhé z variant, byť je zřejmé, že její realizace by vyžadovala provedení náročné legislativní reformy.

Správní řád umožňuje uložit v řízení z moci úřední povinnost ve formě **písemného příkazu** (§150 SpŘ). Příkaz je možno vydat pokud:

- správní orgán považuje skutkové řízení za dostatečné (tzn. stav věci je zjištěn tak, že o něm nejsou pochybnosti a v souladu s ezákladními zásadami činností správních orgánů)
- vydání příkazu je prvním úkonem v řízení.²²⁰

Jelikož uložení pokuty za správní delikty zcela bezpochyby představuje povinnost, může stavební úřad při sankcionování právnických a podnikajících fyzických osob bezpochyby možno využít tohoto zkráceného typu řízení. Zvláštní zákony na tuto obecnou úpravu ve správním řádu obvykle nenavazují a nestanoví tudíž maximální výši pokuty, kterou je možno příkazem uložit. "

Opravným prostředkem proti příkazu je odpor, který je třeba podat do 8 dnů od oznámení příkazu. Podáním odporu se příkaz v plném rozsahu ruší a o správním deliktu se vede „klasické“ nezkrácené řízení.²²¹

Pokud jde o navazující řízení, správní řád o zákazu *reformatio in peius* mlčí (narozdíl od případu stejnojmenného institutu v úpravě podle zákona o přestupcích).

5.3 Zánik odpovědnosti

Pro všechny přestupky je jednotně stanovena nemožnost jejich projednání po uplynutí lhůty jednoho roku od jejich spáchání. Obecně tato lhůta plyne od okamžiku dokonání přestupku avšak u přestupku pokračujících nebo trvajících, je pro začátek lhůty rozhodující den posledního aktu posuzovaného protiprávního jednání.²²² Přičemž přestupky na úseku stavební správy jsou z povahy věci obvykle konstruovány jako trvajících. (čili pokud například stavebník provádí stavbu

²¹⁹) např. již zmiňovaná německá úprava správního trestání obsažena v německém kodexu správního trestání (– aktuální znění: zákona Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (BGBl. I.S. 602), ve znění pozdějších předpisů)

²²⁰) SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 207-208.

²²¹) tamtéž

²²²) ČERNÝ, Jan; HORZINKOVÁ, Eva; KUČEROVÁ, Helena. *Přestupkové řízení: Příručka pro práci přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vydání. Praha : Linde Praha, 2011. s. 286.

podléhající ohlášení stavebnímu úřadu bez takového ohlášení, trvá páčání přestupku buďto až do okamžiku udělení souhlasu s provedením ohlášené stavby (§106 StavZ), nebo do faktického ukončení provádění stavby jako celku²²³).

Naopak u smíšených správních deliktů je zánik odpovědnosti stanoven různorodě, v závislosti na úpravě zákona, podle něhož byly spáchány. Jednotlivé zvláštní zákony rozlišují plynutí subjektivní lhůty (vázanou na vědomí stavebního úřadu o existenci protiprávního jednání) a objektivní lhůty (běží od okamžiku, kdy došlo k protiprávnímu jednání).²²⁴

Například stavební zákon i vodní zákon takřka shodně uvádí, že „odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm ne zahájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán.“²²⁵

Podle názoru Nejvyššího soudu se prekluzivní lhůta uvedená ve stavebním zákoně neuplatní pro výkon rozhodnutí, jímž byla pokuta uložena. K vymáhání pokuty tak může dojít i po uplynutí tří let po uplynutí lhůty stanovené pro její zaplacení.²²⁶

Názor Nejvyššího soudu považuji za vcelku kontroverzní, neboť až příliš ochraňuje nečinný správní úřad. Hlavním smyslem ustanovení lhůty pro zánik odpovědnosti je přece dosáhnout účelu sankce jejím včasným uložením. Není důvod, proč by toto nemělo platit i pro její vymození. Domnívám se, že kdyby byl tentýž případ projednáván znovu, tentokrát již v duchu soudního řádu správního (a nikoliv podle části páté občanského soudního řádu jako ve výše uvedeném případě), byl by výsledný právní názor úplně jiný.

5.4 Odvolací řízení

Řádným opravným prostředkem proti rozhodnutí o přestupku i proti rozhodnutí o správním deliktu právnické osoby nebo podnikající fyzické osoby je *odvolání*, které se shodně podává do 15ti dnů od oznámení rozhodnutí u orgánu, který rozhodnutí vydal.²²⁷

O odvolání rozhoduje nejbližší nadřízený správní orgán. Zpravidla se bude jednat o krajský úřad, v jehož obvodu se nachází obec, jejíž obecní úřad vykonává působnost stavebního úřadu.

Není samozřejmě vyloučeno, aby prvostupňovým stavebním úřadem byl i jiný než obecní úřad. Například porušení stavební kázně při stavbě vodního díla, jež je nádrží s obsahem přes

²²³) MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního...*, s. 59.

²²⁴) tamtéž, s. 166-171.

²²⁵) Srov. např.: – aktuální znění: §182 odst. 4 StavZ; §125l odst. 4 VodZ;

²²⁶) Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. dubna 2002, sp. zn. 20 Cdo 1131/2001

²²⁷) MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního...*, s. 107.

jeden milion kubíků,²²⁸ by na prvním stupni projednával krajský úřad (coby speciální stavební úřad). V takovém případě by o odvolání rozhodlo by o odvolání příslušné ministerstvo (u příkladu velkokapacitní nádrže Ministerstvo zemědělství²²⁹). Dalším příkladem by mohlo být provedení atrakce nadřízeným správním orgánem (*Podrobněji viz: výklad v kapitole 2*).

Odvolací orgán může o odvolání proti rozhodnutí o správním deliktu rozhodnout následovně:

- zamítne odvolání
- zruší napadené rozhodnutí nebo jeho část a řízení zastaví
- zruší napadené rozhodnutí nebo jeho část a vrátí věc orgánu I. stupně k dalšímu projednání
- změní napadené rozhodnutí nebo jeho část (to nelze, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se)²³⁰

V souvislosti s rozhodnutím o odvolání je třeba upozornit na další odlišnosti speciální úpravy zákona o přestupcích a obecné úpravy správního řádu:

První odlišnost je v určení okamžiku, od kdy poběží odvolací lhůta. Zatímco zákon o přestupcích spojuje účinky oznámení výhradně s doručením do vlastních rukou obviněného, správní řád nevylučuje ani množnost náhradního doručení formou veřejné vyhlášky (*viz: výše*).

Dále podá-li odvolání obviněný z přestupku, nemůže odvolací orgán změnit rozhodnutí v jeho neprospěch.²³¹ Uvedený zákaz *reformatio in peius* však neplatí jen pro rozhodnutí o odvolání, ale vztahuje se rovněž i na celé následující řízení konaná znovu před orgánem prvního stupně. Tento názor potvrzuje v jednom ze svých článků i P.Mates (autor v tomto smyslu hovoří tzv. o „dosahu zákazu“). Svůj názor opírá především o argument, že nové řízení u orgánu prvního stupně bylo vyvoláno touto změnou, je důsledkem podaného opravného prostředku, a v podstatě i řízením o něm.²³² S názorem P.Matesa v zásadě souhlasím, neboť v jeho podporu

²²⁸) Srov.: – aktuální znění: §107 odst. 1 písm. n) VodZ

²²⁹) Srov.: – aktuální znění: §108 VodZ

²³⁰) srov. SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní...*, s. 273-274.

²³¹) srov. : - aktuální znění: §82 PřesZ

²³²) MATES, Pavel. Úvahy nad zákazem *reformatio in peius* ve správním právu trestním. *Právní rozhledy*. 1995, č. 11/1995, s. 437-440.

hovoří i skutečnost, že orgán prvního stupně je názorem odvolacího orgánu v dalším řízení vázán.²³³

Výše uvedené však neplatí pro odvolání právnické nebo podnikající fyzické osoby proti rozhodnutí o správním deliktu. Správní řád pouze stanoví, že odvolací orgán nemůže provést změnu rozhodnutí, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Z toho však nelze vyvodit, že se zákaz změny k horšímu vztahuje i na případná navazující řízení, jež by znovu probíhala před orgánem prvního stupně. Tento postup je na první pohled v rozporu se společnými zásadami správního trestání, o nichž byla řeč výše. Nicméně přesně touthle problematikou se zabýval i Nejvyšší správní soud, který dovedl, že zvýšení pokuty za správní delikt možné je, neboť „*správní řád takový zákaz neobsahuje a nelze jej odvozovat ani analogií (...) Tam, kde zákonodárce takový zákaz zavést chtěl, učinil tak výslovně.*“²³⁴ Tento názor záhy posvětil i Ústavní soud, který výslovně prohlásil, že „*pro oblast správního trestání nelze z ústavněprávních předpisů dovést všeobecný zákaz změny rozhodnutí v neprospěch odvolatele (zákaz reformationis in peius). Takový zákaz nelze odvodit ani z práva na spravedlivý proces, zakotveného v článku 6 odst. 1 Úmluvy, ani z článku 36 odst. 1 Listiny, ani z článku 2 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 7 k Úmluvě.*“²³⁵

Správní řád dále umožňuje, aby z taxativně uvedených důvodů nebyl přiznán odkladný účinek odvolání.²³⁶ Prakticky je těžko představitelná situace, že by některý z těchto důvodů bylo možno použít i v případě odvolání proti rozhodnutí o správním deliktu, ale narozdíl od úpravy v přestupkovém zákoně to výslovně vyloučeno není.²³⁷

5.5 Soudní přezkum

Soudní řád správní stanoví možnost domáhat se žalobou zrušení jakéhokoliv správního rozhodnutí, jímž nebo v jehož důsledku byla určitá osoba zkrácena na svých právech, a to do dvou měsíců od doručení písemného vyhotovení rozhodnutí.²³⁸ Soudnímu přezkumu tudíž podléhají i rozhodnutí o přestupcích a smíšených správních deliktech, neboť jde rovněž o rozhodnutí správní (*viz. výše*).

²³³) srov. : - aktuální znění: §90 odst. 1SpŘ

²³⁴) rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2007, č.j. 6 As 63/2006-101

²³⁵) Nález Ústavního soudu ze dne 28. ledna 2009, č. j. III. ÚS 880/08-1

²³⁶) Tj. je-li zde veřejný zájem, hrozí-li některému účastníkovi závažná újma či na žádost účastníka

(Srov.: - aktuální znění: §85 odst. 2 SpŘ)

²³⁷) Srov.: - aktuální znění: §81 odst. 5 PřesZ

²³⁸) Srov. - aktuální znění: §65-§78 SřS

Při jejich projednání správním soudem je však zčásti prolomen kasační princip. Vyhodnotili správní soud, že rozhodnutím o přestupku byly překročeny meze správního uvážení, nemusí rozhodnutí o správním deliktu nutně zrušit, ale může upustit od sankce, anebo ji snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu z něhož vycházel správní orgán.²³⁹ Podmínkou ovšem je, že žalobce tento postup výslovně navrhne.²⁴⁰

Podání žaloby proti rozhodnutí o přestupku sice nemá samo o sobě odkladný účinek, nicméně pokud o něj účastník požádá, správní orgán má povinnost jeho žádosti vyhovět. Není-li však o odkladný účinek požádáno, je rozhodnutí o přestupku vykonatelné a správní orgán může podat návrh na nařízení správní exekuce.²⁴¹

Žádost právnických a podnikajících fyzických osob o odklad vykonatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí vyřizuje soud. Ten si v případě obdržení takové žádosti vyžádá vyjádření druhé strany (tj. správního orgánu). Teprve pokud soud shledá, že by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká by přiznáním odkladného účinku mohla vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem, může (ale nemusí!) přiznat odklad vykonatelnosti.²⁴² To je další nedůvodné zvýhodnění fyzických osob páchajících přestupek, které mají na odklad vykonatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí právní nárok (na rozdíl od právnických a podnikajících fyzických osob).

²³⁹) VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miroslav. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2004, s. 183.

²⁴⁰) Srov.: – aktuální znění: §78 odst. 2 SŘS

²⁴¹) MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního...*, s. 111.

²⁴²) Srov.: – aktuální znění: §73 odst. 2 SŘS

Závěr

Záměrem této práce bylo shrnout právní problematiku týkající se následků porušení povinností, vyplývajících z předpisů regulujících stavební záměry.

Za tím účelem bylo třeba vymezit nejzásadnější poznatky, týkající se jak správního trestání, tak práva stavebního. Z obou těchto jinak velmi rozsáhlých veřejnoprávních oblastí jsem se proto pokusil nejprve vybrat ty dílčí úseky, které na sebe určitým způsobem navazovaly, a následně je shrnout v rámci uceleného výkladu. Smyslem takto předloženého výkladu pak nebylo detailně řešit systémy jednotlivých oblastí (v práci například není uveden kompletní výčet jednotlivých skutkových podstat každého správního deliktu, ani není podrobně popsán proces realizace stavebních záměrů), ale naopak poukázat na některé zvláštnosti a nejčastější problémy, k nimž může při správním trestání na úseku správy stavební docházet.

Proto bylo zapotřebí určit okruh právních předpisů, v nichž je možno alespoň částečnou spojitost obou výše uvedených oblastí nalézt. Naprosto klíčovým předpisem byl v tomto smyslu právě zákon o územním plánování a stavební zákon (byť přirozeně nebyl předpisem jediným). Přestože jde primárně o předpis stavebního práva, ustanovení v němž obsažená se často stala předmětem interpretace ze strany soudů, což přineslo mnohdy zásadní právní poznatky i v oblasti správního trestání.

V této práci pak byly jednotlivé poznatky soudní praxe zformulovány do příkladů, na nichž je blíže vysvětlena problematika některých teoretických pojmů uváděných v odborné literatuře. Tím se vlastně mělo dosáhnout výše uvedeného cíle: Pokusit se seznámit čtenáře této publikace s určitými zvláštnostmi a nejčastější problémy, k nimž může při správním trestání na úseku správy stavební docházet.

Zpracování této práce rovněž pomohlo odhalit některé slabiny české legislativní úpravy. Předně jde o nemožnost postihnout mnohá společensky nežádoucí jednání, k nimž na úseku stavební správy dochází. Dále jde o nerovnost v zejména v procesních právech, která jsou fyzické osobě obviněné z přestupku přiznána v poněkud širší míře, než-li právnické nebo podnikající fyzické osobě obviněné z jiného správního deliktu. Příčinou tohoto nežádoucího stavu je především neucelená a roztržitá úprava správního trestání v České republice.

První ze shora uvedených problémů je *de lege ferenda* odstraněn připravovanou novelou stavebního zákona, v době odevzdání této práce projednávaném na vládní úrovni. Druhý z problémů však může vyřešit případná reforma správního trestání. Proto nezbyvá než doufat, že

legislativní normotvorba bude i nadále sledovat evropský trend, a v návaznosti na dlouho odkládané přijetí zákona trestní odpovědnosti právnických osob zahájí další reformní kroky i na poli správního trestání.

Seznam použitých zdrojů

Literatura – primárně použitá

ČERNÝ, Jan, HORZINKOVÁ, Eva; KUČEROVÁ, Helena. *Přestupkové řízení: Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vydání. Praha : Linde Praha, 2011. 758 s.

HEGENBART, Miroslav, SAKAŘ, Bedřich a kol. *Stavební zákon*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008. 504 s.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 7. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009. 842 s.

MALÝ, Stanislav. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. 732 s.

MAREK, Karel, PRŮCHA, Petr. *České stavební právo v evropském kontextu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 451 s.

MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010. 256 s.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 464 s.

Literatura – sekundárně použitá

ČERVENÝ, Václav; ŠLAUF, Zdeněk. *Přestupkové právo: Komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů*. 16. aktualizované vydání. Praha: Linde Praha, 2009. 431. s.

DOLEŽAL, Jiří, et al. *Nový stavební zákon v teorii a praxi : a předpisy související s poznámkami*. Praha : Linde Praha, 2006, 703 s.

JEMELKA, Luboš, PONDĚLNÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, 666 s.

JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné*. 2. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 896.

MELZER, Filip. *Metodologie nalézáni práva: Úvod do právní argumentace*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, 304 s.

SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 279 s.

ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník I*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, 1303 s.

ŠTENGLOVÁ, Ivana, PLÍVA, Josef, TOMSA, Miloš a kol.. *Obchodní zákoník*. 13. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010. 1469 s.

ŠVESTKA, Jiří, SPÁČIL, Jiří, ŠKÁROVÁ, Marta, HULMÁK, Milan. *Občanský zákoník I.*
2. vydání, 2009, 1394 s.

VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miroslav. *Soudní řád
správní. Komentář.* 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2004. 327 s.

Články

MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Probíhá řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? *Správní právo*, 2010, č. 2, s. 65-89.

MATES, Pavel. Úvahy nad zákazem reformatio in peius ve správním právu trestním. *Právní
rozhledy*. 1995, č. 11, s. 437-440.

PRÁŠKOVÁ, Helena. Východiska budoucí úpravy správního trestání. *Právní praxe*. 1999, č.6.,
s. 374-382.

PRŮCHA, Petr. K reformě správního trestání. *Právník*. 1998, č. 12, s. 1029-1038.

Judikatura

Ústavní soud ČR

Nález Ústavního soudu ze dne 28. ledna 2009, sp. zn. III. ÚS 880/08-1

Nález Ústavního soudu ze dne 10. března 2004, sp. zn. Pl. ÚS 12/03

Nález Ústavního soudu ze dne 13. srpna 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02

Nejvyšší správní soud ČR

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. května 2011., č. j. 7 As 89/2010-84

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. prosince 2010, č. j. 8 As 68/2010-81

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. března 2009, č. j. 9 As 50/2008-64

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. května 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. dubna 2008, č. j. 1 As 27/2008-67

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2007, č. j. 6 As 63/2006-101

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2007, č. j. 6 Ads 50/2006-52

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna 2007 č. j. zn. 4 As 10/2006-57

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. května 2006, č. j. 1 As 38/2005-43

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. prosince 2005, č. j. 7 As 18/2004-48

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. ledna 2004, č.j. 3 As 3/2003-38

Nejvyšší soud ČR

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. ledna 2002, sp. zn. 22 Cdo 52/2002

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. dubna 2002, sp. zn. 20 Cdo 1131/2001

Vrchní a krajské soudy

Rozsudek Vrchního soudu v Praze, ze dne 25. listopadu 1994, č.j. 6 A 12/94-16

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. října 2009, č.j. 22 Ca 177/94-13

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. října 2008, č. j. 22 Ca 312/2007 - 34

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 21. června 2001, č.j. 30 Ca 446/99-27

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 5. června 2001, č. j. 31 Ca 241/2000-20

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. října 1999, sp. zn. 30 Ca 5/99

Právní předpisy – primárně použité

- zákon č. 183/2006 Sb., O územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zák. č. 420/2011 Sb.

- zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů

- zákon č. 200/1990 Sb., O přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

- zákon č. 128/2000 Sb., O obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

- zákon č. 183/2006 Sb., Soudní řád správní, ve znění zák. č. 303/2011 Sb.

Právní předpisy – podpůrně použité

- zákon č. 49/1997 Sb., O civilním letectví a o změně a doplnění živnost. zákona, ve znění pozdějších předpisů

- zákon č. 266/1994 Sb., O dráhách, ve znění pozdějších předpisů

- zákon č. 131/2000 Sb., O hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

- zákon č. 129/2000 Sb., O krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

- Listina základních práv a svobod publikovaná pod č. 2/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

- zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

- zákon č. 513/1991 Sb., Obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

- zákon č. 114/1992 Sb., O ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

- zákon 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 20/1987 Sb., O státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 13/1997 Sb., O pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 40/2009 Sb., Trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 254/2001 Sb., O vodách a změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 82/1998 Sb., O odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 418/2011 Sb., O trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim
- sdělení č. 209/1992 Sb., O sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících

Historické právní předpisy – podpůrně použité

- zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
- zákon č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku
- zákon č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu,
- zákon č. 240/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí
- Stavební řád pro Království české č. 5/1889 z.z.
- Stavební řád pro Markrabství moravské č. 1/1869 z.z..

Elektronické zdroje

Dokument. ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY, ve spolupráci s VUMS Legend, spol. s r.o. a SYSNET s.r.o. *Knihovna připravované legislativy* [online]. 17.ledna.2012 [cit. 2012-02-27]. Dostupné na: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8FFKB4CO>>

Veřejný ochránce práv: Ombudsman. *Zpráva o šetření: postupu Městského úřadu Blatná ve věci nepovoleného motokrosového areálu u obce Uženice.* [online]. 29. července 2005 [cit. 2012-02-27].

Dostupné na:

<http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Zivotni_prostredi/2611-03-KC-ZZ.pdf>

Shrnutí práce v českém jazyce

Tato publikace se zabývá problematikou správních deliktů na úseku správy stavební. Proto jsou v ní zahrnuty poznatky jak z práva stavebního, tak ze správního práva trestního. Je zde upozorněno především na některé případy veřejnoprávních sankcí, k nimž může dojít při realizaci stavebních záměrů. Rovněž jsou uvedeny některé zvláštnosti a nejčastější problémy, které přitom vznikají.

Z formálního hlediska je tato práce členěna do pěti kapitol. První kapitola stručně mapuje historický vývoj dané problematiky. Ve druhé kapitole jsou definovány některé klíčové pojmy. Třetí kapitola popisuje jednotlivé pojmové znaky správního deliktu v přímé návaznosti na stavební správu. V kapitole čtvrté je popsána organizace veřejné správy. Poslední, pátá kapitola, se zaměřuje na vybraná procesní specifika.

Publikace byla zpracována především jako analýza příslušných legislativních předpisů a jejich komparace s názory uváděnými soudní praxí a odbornou literaturou. Současně je poukázáno na některé nedostatky nynější legislativní úpravy.

English summary

The main focus of this publication is an Administrative Violation of Law in the Department of Building Administration. Therefore it contains the knowledges from the building law, just as from the infractions law. There is emphasis to the cases of public penalties which are based on realization of the building projects. Some specialities and most frequent issues are mentioned as well.

Formally is there a structure of the five chapters. The first chapter briefly outlines a historical development of the topic. The basic keyterms are defined by the second chapter. The third chapter describes a particular signs of the administrative violation of law in connection to the building administration. The organization of the public administration is contained in the fourth chapter. The last fifth chapter is focused to the chosen procedural issues.

This publication was mainly processed through the analyse of the legal enactments, together with a comparison of the jurisprudence and legal literature. Moreover, some lacks of present legislation are pointed out.

Seznam klíčových slov

Správní delikt, přestupek, správní delikt právnické osoby a podnikající fyzické osoby, znaky skutkové podstaty správního deliktu, zákaz reformatio in peius, stavební správa, správní řízení, řízení o přestupku, pokuta, zákon o územním plánování a stavebním řízení (stavební zákon), obecní úřad, stavební záměr, stavba, nicotnost, obecný stavební úřad, speciální stavební úřad, obecní úřad, krajský úřad, Ministerstvo pro místní rozvoj

List of the keywords

Administrative offence, infraction, Administrative offence of the corporation and businessmen, facts of the case, prohibition of the reformatio in peius, building administration, administrative procedure, infractions procedure, building act, construction, building intention, worthlessness, generally building office, special building office, regional office, Ministry of regional development,

