

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Šárka Kratochvílová

Přestupky ve stavebním právu

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Petr Svoboda, Ph.D.

Katedra: Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : 19. 4. 2021

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 141 824 znaků včetně mezer.

Šárka Kratochvílová

V Praze dne 19. 4. 2021

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Petrovi Svobodovi, Ph.D. za podnětné rady a připomínky při vedení práce. Dále bych ráda poděkovala své rodině a přátelům za podporu během celého studia.

Obsah

1. Úvod.....	1
2. Obecná část	3
2.1. Přestupek – pojem a znaky	3
2.1.1. Společenská škodlivost	4
2.1.2. Protiprávnost	4
2.1.3. Označení činu za přestupek.....	5
2.1.4. Obecné požadavky na pachatele.....	6
2.1.5. Znaky skutkové podstaty.....	6
2.1.6. Negativní vymezení přestupku.....	8
2.2. Odpovědnost za přestupek.....	8
2.2.1. Odpovědnost fyzické osoby za přestupek	9
2.2.1.1. Věk.....	10
2.2.1.2. Příčetnost.....	11
2.2.1.3. Zavinění	12
2.2.2. Odpovědnost právnické osoby za přestupek	14
2.2.2.1. Objektivní odpovědnost	14
2.2.2.2. Přičitatelnost	15
2.2.2.3. Liberační důvod	16
2.2.3. Odpovědnost podnikající fyzické osoby za přestupek	18
2.3. Správní tresty – pojem a funkce	19
2.3.1. Zásady a hlediska ukládání správních trestů	20
2.3.2. Pokuta.....	22
3. Zvláštní část	25
3.1. Systematika přestupků ve stavebním zákoně	25
3.2. Přestupky fyzických osob, právnických osob a podnikajících fyzických osob a stavebníků.....	26
3.2.1. Přestupky fyzických osob, právnických osob a podnikajících fyzických osob .	27
3.2.1.1. Přestupky související s územním rozhodováním	27
3.2.1.2. Přestupky související s užíváním staveb a terénních úprav	29
3.2.1.3. Přestupky související s odstraňováním staveb	32
3.2.1.4. Ostatní přestupky podle ustanovení § 178 odst. 1 stavebního zákona.....	34
3.2.2. Přestupky stavebníků.....	36
3.2.2.1. Přestupky související s provedením staveb.....	36
3.2.2.2. Přestupky související s ustanovením § 134 stavebního zákona.....	42

3.2.2.3. Ostatní přestupky podle ustanovení § 178 odst. 2 stavebního zákona.....	44
3.3. Přestupky vlastníků staveb, vlastníků zařízení, vlastníků technické infrastruktury a autorizovaných inspektorů.....	45
3.4. Přestupky projektantů, stavbyvedoucích a stavebního dozoru	47
3.5. Přestupky stavebních podnikatelů	50
4. Závěr	53
Seznam použitých zkratk.....	55
Seznam použitých zdrojů	56
Seznam příloh.....	61
Přílohy	62
Příloha č. 1	62
Příloha č. 2	62
Příloha č. 3	63
Příloha č. 4.....	63
Příloha č. 5.....	64
Abstrakt	65
Klíčová slova:.....	65
Abstract	66
Keywords:	66

1. Úvod

Předkládaná diplomová práce se zabývá problematikou přestupků ve stavebním právu a klade si za cíl popsat a zhodnotit jednotlivé skupiny skutkových podstat přestupků ve stavebním právu s důrazem na četnost a efektivitu jejich trestání v praxi a také na jednotlivé problematické aspekty, které jsou s konkrétními skutkovými podstatami přestupků spojeny. Diplomová práce je zpracována deskriptivní metodou s užitím metody analytické a rozdělena na dvě základní části, a to na část obecnou věnující se přestupkovému právu obecně a část zvláštní zaměřenou na konkrétní přestupky v rámci práva stavebního.

Obecná část diplomové práce je rozdělena na tři kapitoly zabývajícími se základními aspekty přestupkového práva. První kapitola definuje pojem přestupek a vymezuje ho prostřednictvím základních znaků. Druhá kapitola je zaměřena na odpovědnost za přestupek a rozdíly v jejím pojetí u fyzických osob, právnických osob a podnikajících fyzických osob. Obecnou část pak uzavírá kapitola třetí, která je věnována správním trestům ve smyslu objasnění pojmu a funkce správního trestu, vymezení základních zásad a hledisek ukládání správních trestů a bližšího zaměření na způsob ukládání a stanovování výše pokuty jakožto správního trestu za přestupky ve stavebním právu.

Zvláštní část diplomové práce navazuje na část obecnou a je rozdělena do pěti kapitol zaměřených na systematiku a jednotlivé skutkové podstaty přestupků ve stavebním právu. První kapitola uvádí do problematiky přestupků ve stavebním právu a objasňuje rozdělení navazujících kapitol vzhledem k systematice přestupků ve stavebním právu. Stěžejní kapitolou předkládané diplomové práce je kapitola druhá, která je zaměřena na přestupky obecného subjektu, tedy všech přestupkově způsobilých fyzických osob, právnických osob a podnikajících fyzických osob, a přestupky stavebníků jakožto nejčastějších a z pohledu judikatury nejvýznamnějších přestupků ve stavebním právu. Následující tři kapitoly jsou věnovány skutkovým podstatám přestupků zvláštních subjektů v pořadí dle paragrafového znění, a to přestupkům vlastníků staveb, vlastníků zařízení, vlastníků technické infrastruktury a autorizovaných inspektorů, přestupkům projektantů, stavbyvedoucích a stavebního dozoru a přestupkům stavebních podnikatelů.

Jednotlivé kapitoly zaměřené na skutkové podstaty přestupků ve stavebním právu v rámci zvláštní části diplomové práce si kladou za cíl objasnit uvedené skutkové podstaty na základě vysvětlení relevantních institutů stavebního práva, vymezení povinností odpovědných osob a důsledků jejich porušení z pohledu přestupkového práva a uvedení možností při ukládání

sankcí za konkrétní porušení povinností. Uvedené kapitoly si dále kladou za cíl ilustrovat, jak často a efektivně jsou konkrétní přestupky trestány a jak se judikatura vyrovnává s jednotlivými dílčími problémy souvisejícími s konkrétními skutkovými podstatami přestupků.

Při tvorbě práce bylo pracováno s různými zdroji, zejména s literaturou k obecné hmotněprávní úpravě přestupků, některými odbornými články, relevantními zákony ke zkoumané problematice a na ně navazující komentářovou literaturou, judikaturou věnující se správnímu trestání obecně a judikaturou konkrétně zaměřenou na jednotlivé problematické aspekty přestupků ve stavebním právu a v neposlední řadě také se statistikou Ministerstva pro místní rozvoj související s četností trestání jednotlivých přestupků ve stavebním právu. K tomu je třeba uvést, že bylo pracováno s přehledem přestupků z roku 2019, jelikož v době tvorby práce nebyl přehled přestupků za rok 2020 doposud zveřejněn.

2. Obecná část

2.1. Přestupek – pojem a znaky

Zákonnou definici pojmu přestupek stanovuje zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich¹, v ustanovení § 5, dle kterého je přestupkem „*společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin*“. Pojem přestupek je v přestupkovém zákoně definován znaky formálními, znaky materiálními, pozitivně i negativně.² V první části zákonné definice přestupku („*společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem*“) lze hovořit o pozitivním vymezení pojmu přestupek, přičemž se jedná o obecné vymezení, kdy bližší určení pojmu vyplývá až z jednotlivých skutkových podstat. Pozitivní vymezení pojmu přestupek pak zákonodárce doplňuje o vymezení negativní („*nejde-li o trestný čin*“), které je však potřeba vnímat rozšířeně, a to s ohledem na existenci jiných správních deliktů (správní disciplinární delikty a správní pořádkové delikty), které nespádají do množiny trestných činů, ale ani do množiny přestupků.³

Pokud se týká jednotlivých znaků přestupku uvádí Prášková protiprávnost, obecné požadavky na pachatele (odpovědná osoba a znaky deliktní způsobilosti fyzické a právnické osoby), znaky skutkové podstaty (objekt, objektivní stránka, subjekt, subjektivní stránka), materiální znak přestupku (společenská škodlivost), označení činu za přestupek a negativní vymezení přestupku.⁴ Naproti tomu Frumarová rozděluje znaky přestupku na dvě skupiny – obecné zákonné znaky přestupků (protiprávní jednání, společensky škodlivé jednání, jednání za přestupek výslovně označené, jednání odpovědné osoby a jednání stíhatelné, které není trestným činem, ale ani jiným disciplinárním či pořádkovým deliktem) společně všem jednotlivým přestupkům a zákonné znaky skutkové podstaty (objekt, objektivní stránka, subjekt, subjektivní stránka), pomocí kterých lze konkrétní přestupky individualizovat.⁵ Ačkoliv obě autorky dělí znaky přestupku odlišně, lze i tak z jejich výkladů vyvodit totožné společné znaky přestupků, a to společenskou škodlivost, protiprávnost, označení činu za

¹ Dále jen „**přestupkový zákon**“.

² PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9. S. 96.

³ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-250-9. S. 25.

⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9. S. 96–97.

⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-250-9. S. 25.

přestupek, obecné požadavky na pachatele, znaky skutkové podstaty a negativní vymezení přestupku.

2.1.1. Společenská škodlivost

Materiálním znakem přestupku je společenská škodlivost činu, kterou lze vykládat jako porušení nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem.⁶ Ke vzniku odpovědnosti za přestupek tedy nepostačuje naplnit formální znaky přestupku (protiprávní jednání zákonem za přestupek výslovně označené vykazující znaky stanovené zákonem, pokud se nejedná o trestný čin), nýbrž musí být naplněn i znak materiální, tzn. daný čin musí být společensky škodlivý. Význam materiálního pojetí odpovědnosti za přestupky spočívá v možnosti odlišení přestupku od trestného činu na základě míry společenské škodlivosti v případě ostatních shodných znaků těchto deliktů a také v možnosti některé přestupky nestíhat.⁷

Přestupkový zákon pojem společenské škodlivosti nedefinuje, výkladem tohoto pojmu se však již několikrát zabýval Nejvyšší správní soud.⁸ Ve své judikatuře NSS konstatuje, že odpovědnost za přestupek musí být podmíněna porušením či ohrožením zájmu společnosti, tedy naplněním materiálního znaku přestupku. Pokud by nedošlo k porušení či ohrožení zájmu společnosti, odpovědnost za přestupek by nevznikla, neboť by se o přestupek ani nejednalo (nebyl by naplněn jeden z pojmových znaků přestupku, a to společenská škodlivost).⁹ Dle NSS je pak nutné předpokládat, že při naplnění zákonem předpokládaných znaků skutkové podstaty se bude zpravidla jednat o nezanedbatelný stupeň společenské škodlivosti.¹⁰ V dalším rozsudku pak NSS rozvíjí úvahu nad zvláštními okolnostmi případu, díky kterým by byla nebezpečnost jednání významným způsobem snížena a za jakých by materiální stránka přestupku naplněna nebyla. Dle NSS se jedná zejména o „význam právem chráněného zájmu, který byl přestupkovým jednáním dotčen, způsob jeho provedení a jeho následky, okolnosti, za kterých byl přestupek spáchán, osobu pachatele či míru jeho zavinění“.¹¹

2.1.2. Protiprávnost

K výkladu pojmu protiprávnost NSS v rozsudku č. j. 9 As 36/2007 ze dne 24. 1. 2008 uvádí: „Protiprávnost je přitom znakem správního deliktu a znamená, že jednání je v rozporu

⁶ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9. S. 43–63.

⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9. S. 98.

⁸ Dále jen „NSS“.

⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 4/2013-26 ze dne 29. 8. 2014.

¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 34/2012-28 ze dne 9. 8. 2012.

¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 63/2015-29 ze dne 9. 4. 2015.

s právem a porušuje povinnost vyplývající ze zákona nebo uloženou na jeho základě (v právní normě bývá výslovně vyjádřena např. slovy „ne-oprávněně“, „nedovoleně“ apod.).“ Jemelka dále dovozuje, že protiprávnost je obecným znakem přestupku, jehož výslovné uvedení ve skutkové podstatě není podmínkou jeho existence.¹² Pro posouzení odpovědnosti za přestupek je pak prvek protiprávnosti klíčový, jelikož jeho absence znamená, že jednání vykazující ostatní znaky přestupku, je jednáním dovoleným, tedy není přestupkem.¹³

Okolnosti určující, které jednání vykazující znaky přestupku není protiprávní, jsou v přestupkovém zákoně označeny jako okolnosti vylučující protiprávnost a vymezeny v ustanoveních § 24–28. Jedná se o krajní nouzi, nutnou obranu, svolení poškozeného a oprávněné použití zbraně.

2.1.3. Označení činu za přestupek

Výslovné označení činu za přestupek jakožto zákonný znak přestupku vychází z nutnosti zajištění právní jistoty adresátů a správních orgánů, tedy aby adresáti a zároveň také správní orgány mohli spolehlivě rozpoznat, které jednání je spojeno s odpovědností za přestupek.¹⁴ Dle Jemelky existuje v současné době více jak 5000 přestupků, jejichž skutkové podstaty jsou obsaženy v zhruba 250 různých zákonech.¹⁵ Právní úprava jednotlivých přestupků je tedy velmi rozsáhlá a značně roztržštěná.

S problematikou označení činu za přestupek úzce souvisí přechodné ustanovení § 112 odst. 1 přestupkového zákona, kdy se „na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona“. Dle právní úpravy předcházející současnému přestupkovému zákonu byly jako přestupky označovány přestupky fyzických osob, přičemž jiné správní delikty fyzických osob, podnikajících fyzických osob a právnických osob byly zpravidla označovány jako „správní delikty“, případně nebyly označeny vůbec. V souvislosti s přijetím nového přestupkového zákona bylo potřeba jiné správní delikty v jednotlivých zákonech jako přestupky označit, přičemž ustanovení § 112 odst. 1 přestupkového zákona má pak zajistit, aby se jako na

¹² JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9. S. 43–63.

¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 10/2011-111 ze dne 23. 6. 2011.

¹⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9. S. 100.

¹⁵ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9. S. 43–63.

přestupky hledělo i na případné správní delikty, které byly při sjednocování právní úpravy a výslovném označení za přešupek opomenuty.¹⁶

2.1.4. Obecné požadavky na pachatele

Fyzické osoby, podnikající fyzické osoby a právnické osoby mohou být pachateli odpovědnými ze spáchání přešupku v případě, že naplní znaky přešupkové způsobilosti. Přešupková způsobilost tedy konkrétně určuje osoby, které jsou schopné své primární povinnosti právně relevantně porušit a také být subjekty sekundárních povinností vzniklých až v důsledku porušení povinností primárních.¹⁷

Znaky přešupkové způsobilosti fyzických osob jsou dle ustanovení § 18 a ustanovení § 19 přešupkového zákona věk a přičetnost pachatele přešupku. V případě podnikajících fyzických osob a právnických osob je přešupková způsobilost vázána na jejich existenci, tedy v případě právnických osob bude vznik jejich přešupkové způsobilosti spjat převážně se zápisem do veřejného rejstříku, přičemž v případě podnikajících fyzických osob bude pro vznik přešupkové způsobilosti nutné naplnit podmínky přešupkové způsobilosti fyzických osob (věk a přičetnost) a další podmínky uvedené v ustanovení § 22 přešupkového zákona.¹⁸

2.1.5. Znaky skutkové podstaty

Pojem skutková podstata přešupku v sobě zahrnuje souhrn typových znaků přešupku, na jejichž základě je možné jednotlivé přešupky charakterizovat a následně od sebe odlišit a zároveň určit jejich typovou společenskou škodlivost.¹⁹ U jednotlivých přešupků rozlišujeme celkem čtyři obligatorní znaky skutkové podstaty, které v sobě musí každá skutková podstata zahrnovat. Jedná se o objekt, objektivní stránku, subjekt a subjektivní stránku.

Objekt skutkové podstaty přešupku stanovuje společenský zájem, který je dle jednotlivých zákonů obsahujících konkrétní skutkové podstaty přešupků právem chráněn.²⁰ Dle odborné literatury lze rozlišit objekt obecný, objekt druhový a objekt individuální. Za

¹⁶ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přešupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9. S. 100–101.

¹⁷ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich: Zákon o některých přešupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9. S. 43–63.

¹⁸ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich: Zákon o některých přešupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9. S. 43–63.

¹⁹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přešupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9. S. 97.

²⁰ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich: Zákon o některých přešupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9. S. 43–63.

základní obecný objekt přestupku je považován řádný výkon veřejné správy, přičemž přestupkové právo chrání i další ústřední společenské zájmy, jako je např. majetek. Druhový objekt charakterizuje přestupky v rámci jedné určité oblasti, které mají základní společné znaky. Určení druhových objektů jednotlivých přestupků pak umožňuje vytvořit určitou systematiku jednotlivých přestupků v rámci „zvláštní části“ přestupkového práva (přestupky proti pořádku ve veřejné správě, přestupky proti veřejnému pořádku, přestupky proti občanskému soužití, přestupky proti majetku apod.). Konečně individuální objekt stanovuje konkrétní společenský zájem, který je konkrétním ustanovením přestupkového práva chráněn a který může být přestupkem porušen či ohrožen.²¹

Objektivní stránku přestupku lze chápat jako porušení dané právní povinnosti, která se vztahuje k určitému objektu.²² Dle NSS dochází k naplnění objektivní stránky přestupku protiprávním jednáním, které je v příčinné souvislosti se škodlivým následkem, tedy škodlivý následek je tímto protiprávním jednáním vyvolán. NSS ve svém konstatování vychází z obecné zásady, dle které může být konkrétní jednání příčinou konkrétního následku pouze za situace, kdy by uvedený následek bez daného jednání nenastal buď vůbec, nebo by nastal jiným způsobem.²³ V souvislosti s protiprávním jednáním je třeba zmínit také ustanovení § 10 přestupkového zákona, které stanoví, že „*jednáním se pro účely tohoto zákona rozumí i opomenutí takového konání, k němuž byl pachatel povinen*“.

Subjekt přestupku určuje možné pachatele přestupku, tedy osoby, které mohou být za spáchání přestupku odpovědné. Subjekty přestupku lze rozdělit na obecné a zvláštní. Obecným subjektem přestupku jsou fyzické osoby, právnické osoby a podnikající fyzické osoby za podmínek stanovených dle přestupkového zákona.²⁴ Konkrétní zákony pak mohou pro naplnění znaku subjektu přestupku požadovat splnění dalších kritérií, jimiž jsou dle ustanovení § 12 přestupkového zákona zvláštní vlastnost, způsoblost nebo postavení pachatele. V takovém případě jsou subjekty přestupků označovány jako subjekty zvláštní.²⁵

²¹ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. S. 304–306.

²² JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9. S. 43–63.

²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 50/2008-64 ze dne 5. 3. 2009.

²⁴ Podrobněji viz ustanovení § 13, § 18, § 19, § 20 a § 22 přestupkového zákona.

²⁵ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9. S. 43–63.

Posledním obligatorním znakem skutkové podstaty přestupku je subjektivní stránka, která je oproti třem předchozím obligatorním znakům skutkové podstaty specifická tím, že se dle současné právní úpravy z povahy věci zkoumá jen u běžných fyzických osob.²⁶ Co se týče podnikajících fyzických osob a právnických osob nahrazuje subjektivní stránku skutkové podstaty princip odpovědnosti objektivní.²⁷ Subjektivní stránka přestupku je vyjádřena zaviněným protiprávním jednáním fyzické osoby. Zavinění se obecně definuje jako vnitřní psychický stav subjektu/pachatele k vlastnímu protiprávnímu jednání a následku předmětného protiprávního jednání.²⁸ Zavinění je v přestupkovém zákoně vymezeno v ustanovení § 15 v odst. 1, kde přestupkový zákon stanoví, že k naplnění subjektivní stránky přestupku obecně postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zvláštní zákony výslovně, že pro naplnění skutkové podstaty konkrétního přestupku je vyžadováno zavinění úmyslné. Konečně je třeba uvést, že ve výjimečných případech lze zvláštním zákonem zavinění jakožto obligatorní znak skutkové podstaty vyloučit.²⁹

2.1.6. Negativní vymezení přestupku

Nutnost negativního vymezení přestupku v zákoně vychází z potřeby odlišit přestupek jakožto veřejnoprávní delikt od jiných veřejnoprávních deliktů. Jak již bylo zmíněno výše v ustanovení § 5 přestupkového zákona zákonodárce stanovil, že přestupkem je protiprávní čin pouze za předpokladu, že nejde o trestný čin. Trestným činem je dle ustanovení § 13 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník,³⁰ „protiprávní čin, který trestní zákon označuje za trestný a který vykazuje znaky uvedené v takovém zákoně“. Z uvedeného vyplývá, že v případě, kdy protiprávní jednání naplní zároveň znaky trestného činu a ostatní uvedené znaky přestupku, použije se odpovědnost za trestný čin. Lze tedy shrnout, že odpovědnost za přestupek je subsidiární k odpovědnosti za trestný čin.³¹

2.2. Odpovědnost za přestupek

Odpovědnost za přestupek je stěžejním principem přestupkového práva, jelikož pouze osoba, která splňuje zákonné podmínky odpovědnosti za spáchání přestupku, může být pachatelem přestupku, přičemž pachateli musí být spáchání konkrétního přestupku dokázáno,

²⁶ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-250-9. S. 28.

²⁷ Podrobněji k odpovědnosti za přestupek v kapitole 2.2. Odpovědnost za přestupek.

²⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-250-9. S. 28; obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 40/2007-53 ze dne 21. 12. 2007.

²⁹ Např. ustanovení § 270 odst. 2 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

³⁰ Dále jen „trestní zákoník“.

³¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9. S. 105.

aby mu následně bylo možné za spáchání daného přestupku uložit trest dle zásad a pravidel správního trestání.³² Současná právní úprava odpovědnosti za přestupky je koncipována jako součást správního práva a zároveň řízení o přestupku, tedy procesní část přestupkového práva, je spjata se subsidiárním užitím správního řízení. Uplatňování odpovědnosti za přestupky se však přibližuje úpravě trestní, kdy při uplatňování odpovědnosti za přestupky hovoříme o tzv. správním trestání, jehož účelem je ochrana výkonu veřejné správy.³³

Základy odpovědnosti za přestupek upravují ustanovení § 5–59 přestupkového zákona, přičemž přestupkový zákon rozlišuje odpovědnost fyzické osoby za přestupek, odpovědnost právnické osoby za přestupek a odpovědnost podnikající fyzické osoby za přestupek, jejichž specifika budou podrobněji rozebrány dále.

2.2.1. Odpovědnost fyzické osoby za přestupek

Podmínky odpovědnosti fyzické osoby za přestupek upravuje přestupkový zákon v ustanoveních § 13–19. Podle ustanovení § 13 odst. 1 přestupkového zákona je fyzická osoba pachatelem, „*jestliže svým zaviněným jednáním naplnila znaky přestupku nebo jeho pokusu, je-li trestný*“. Přestupkový zákon pamatuje také na případy tzv. nepřímého pachatelství, kdy za pachatele považuje i fyzickou osobu, která přestupek nespáchala vlastním jednáním, ale ke spáchání přestupku užila jinou osobu jako tzv. živý nástroj. Za nepřímého pachatele pak bude považována taková fyzická osoba, která pro spáchání přestupku užila jinou fyzickou osobu, která není za přestupek odpovědná z důvodu nedostatku věku, z důvodu nepřičetnosti či z důvodu jednání v okolnosti vylučující protiprávnost. Rovněž bude za spáchání přestupku odpovědná fyzická osoba, jež ke spáchání přestupku užila právnickou osobu, která není za přestupek odpovědná. Úpravu odpovědnosti za přestupek účastníka, tedy organizátora, návodce či pomocníka, ponechává přestupkový zákon na zvláštních zákonech, když stanoví, že účastník bude za přestupek odpovědný pouze v případě, kdy tak stanoví zákon.³⁴

Pro určení, zda bude fyzická osoba odpovědná za spáchání přestupku, je nutné zohlednit deliktní způsobnost fyzické osoby (kritérium věku a kritérium přičetnosti) a ve většině případů také zavinění.

³² FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-250-9. S. 35.

³³ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-250-9. S. 32–33.

³⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9. S. 124–125.

2.2.1.1. Věk

Ustanovení § 18 přestupkového zákona stanoví, že z přestupku není odpovědná osoba, která v době spáchání přestupku nedovršila patnáctý rok věku. Kritérium věku pachatele, který bude za přestupek odpovědný, je tak v přestupkovém zákoně vymezeno negativně. Podmínka dosažení patnácti let věku k existenci hmotněprávní odpovědnosti za přestupek byla zákonodárcem takto stanovena s ohledem na rozumovou a volní vyspělost fyzické osoby.³⁵ Z uvedeného vyplývá, že osoba, která spáchá přestupek, bude způsobilá k odpovědnosti za přestupek pouze v případě, že dovršila patnáct let věku a jen takové osobě bude možné za spáchání přestupku uložit správní trest.

Spornou otázkou zůstává, zda se za den dovršení patnácti let věku bude považovat den patnáctých narozenin, nebo až den následující po dni patnáctých narozenin. Převládající postoj v odborné literatuře vychází z trestněprávní úpravy, konkrétně z ustanovení § 139 trestního zákoníku: „*Kde tento zákon spojuje s uplynutím určité doby nějaký účinek, nezapočítává se do ní den, kdy nastala událost určující její začátek.*“ Podle zmíněného názoru se tak za dovršení patnácti let věku považuje až den následující po dni patnáctých narozenin a odpovědnost za přestupek tak vzniká až tímto dnem. V právní literatuře však existuje i názor, který za den dovršení patnácti let věku považuje právě den patnáctých narozenin na základě argumentu, že fyzická osoba nabývá práva již dnem dosažení věku, se kterým je nabytí těchto práv spojeno, tudíž by se taková fyzická osoba měla v tento den stát i subjektem správněprávní odpovědnosti.³⁶

Věku pachatele přestupku věnuje přestupkový zákon pozornost také v případě osob, které dovršily patnáct let věku, ale nepřekročily osmnáctý rok věku. Takové osoby jsou v přestupkovém zákoně označeny termínem mladiství a vztahují se na ně zvláštní ustanovení v § 56–59 přestupkového zákona. Naproti tomu maximální věkovou hranici pro odpovědnost za přestupek přestupkový zákon nestanoví. V případě vysokého věku má však správní orgán za povinnost zkoumat vliv tohoto faktoru na spáchání přestupku a posoudit ho jako hledisko osobní povahy při ukládání trestu za přestupek.³⁷

³⁵ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9. S. 131–134.

³⁶ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9. S. 131–134.

³⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9. S. 127–128.

2.2.1.2. Příčetnost

Druhým kritériem pro přestupkovou odpovědnost fyzické osoby je příčetnost, kterou přestupkový zákon rovněž vymezuje negativně. Dle ustanovení § 19 přestupkového zákona není fyzická osoba z přestupku odpovědná za předpokladu, že pro duševní poruchu v době spáchání takového přestupku „nemohla rozpoznat protiprávnost svého jednání nebo své jednání ovládat“. Pojem duševní porucha v přestupkovém zákoně narozdíl od trestního zákoníku definován není.³⁸ Otázkou nepřičetnosti se zabýval NSS, kdy ve své judikatuře jako předpoklady nepřičetnosti uvádí duševní poruchu, která se projevuje jako „odchylka prožívání a chování jedince od normy“, a dále nedostatek schopnosti rozpoznávací nebo ovládací, přičemž zde NSS zdůrazňuje, že nepřítomnost těchto schopností je potřeba vždy posuzovat ve vztahu ke konkrétnímu přestupku spáchaného danou osobou, neboť jedna a ta samá osoba bude v některých případech schopna rozpoznat, že porušuje nebo ohrožuje zájem chráněný zákonem, ale v jiných případech tuto rozpoznávací schopnost mít nebude. Dle NSS pak skutečnost, že pachatel přestupku trpí duševní poruchou sama o sobě nepovede k neexistenci odpovědnosti za spáchání přestupku, jelikož je nutné zkoumat právě i skutečnost, zda duševní porucha pachatele způsobila nedostatek rozpoznávací, či ovládací schopnosti pachatele.³⁹

Co se týká dokazování příčetnosti, Jemelka konstatuje presumpci příčetnosti, tedy obecný předpoklad, že fyzická osoba je příčetná, dokud se neprokáže opak, z čehož dle Jemelky vyplývá, že nepřičetnost se musí dokazovat.⁴⁰ Naproti tomu Prášková shodně uvádí, že příčetnost se považuje za obvyklý stav, zatímco potenciální nepřičetnost bude správní orgán vyhodnocovat v případě podezření na její existenci, nicméně o presumpci příčetnosti ve smyslu nutnosti vyvracení příčetnosti samotným obviněným dle Práškové hovořit nelze. Nepřičetnost jakožto otázku právní, nikoliv skutkovou, pak ve správním řízení správní orgán posuzuje na základě odborného vyjádření lékaře, příp. prostřednictvím ustanovení soudního znalce.⁴¹

Odlíšná situace však nastává v případě, kdy se pachatel do stavu nepřičetnosti přivedl užitím návykové látky, a to i z nedbalosti. V takovém případě je dle ustanovení § 19 přestupkového zákona pachatel přestupku za spáchání přestupku odpovědný, i když v době

³⁸ Srov. ustanovení § 123 trestního zákoníku: „Duševní poruchou se rozumí mimo duševní poruchy vyplývající z duševní nemoci i hluboká porucha vědomí, mentální retardace, těžká asociální porucha osobnosti nebo jiná těžká duševní nebo sexuální odchylka.“

³⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 67/2010-111 ze dne 23. 3. 2011.

⁴⁰ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9. S. 134–138.

⁴¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9. S. 127–128.

páchání přestupku nebyl přičetný. Legální definice návykové látky je obsažena v ustanovení § 19 přestupkového zákona a shoduje se s definicí návykové látky v trestním zákoníku.⁴²

2.2.1.3. Zavinění

Jak již bylo uvedeno, zavinění je v přestupkovém právu ve většině případů předpokladem vzniku odpovědnosti fyzické osoby za přestupek, přičemž ke vzniku odpovědnosti fyzické osoby dle přestupkového zákona na rozdíl od trestněprávní odpovědnosti postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak.⁴³ Jinými slovy, stanoví-li zvláštní zákon jako podmínku odpovědnosti za přestupek úmyslné zavinění, nebude nedbalostní jednání fyzické osoby přestupkem⁴⁴, avšak nestanoví-li zvláštní zákon formu zavinění výslovně, použije se obecné pravidlo, kdy postačí zavinění ve formě nedbalosti⁴⁵. Zavinění jakožto subjektivní stránka skutkové podstaty přestupku je založeno na dvou složkách, složce vědění a složce volní. Složka vědění v sobě zahrnuje pachatelovo vnímání okolního světa a také jeho představu o okolním světě, složka volní pak obsahuje chtění pachatele, příp. jeho srozumění se zaviněnými skutečnostmi.⁴⁶

V případě úmyslného zavinění, které je založené, jak na složce vědění, tak na složce volní, přestupkový zákon v ustanovení § 15 odst. 2 rozlišuje dvě situace, a to situaci, kdy pachatel „*chtěl svým jednáním porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem*“, a situaci, kdy pachatel „*věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, a pro případ, že jej poruší nebo ohrozí, s tím byl srozuměn*“. V prvním zmíněném případě hovoří právní nauka o úmyslu přímém a v případě druhém o úmyslu nepřímém. Shodným znakem přímého a nepřímého úmyslu je přítomnost složky vědění, naproti tomu pro odlišení přímého a nepřímého úmyslu je stěžejní složka volní, kdy v případě přímého úmyslu pachatel zákonem chráněný zájem porušit či ohrozit chtěl, kdežto v případě úmyslu nepřímého byl s porušením či ohrožením zákonem chráněného zájmu srozuměn, tedy nepředpokládal, že by k porušení či ohrožení takového zájmu na základě další okolnosti nedošlo.⁴⁷

⁴² Srov. ustanovení § 130 trestního zákoníku: „*Návykovou látkou se rozumí alkohol, omamné látky, psychotropní látky a ostatní látky způsobitelné nepříznivě ovlivnit psychiku člověka nebo jeho ovládací nebo rozpoznávací schopnosti nebo sociální chování.*“

⁴³ Srov. ustanovení § 13 odst. 2 trestního zákoníku: „*K trestní odpovědnosti za trestný čin je třeba úmyslného zavinění, nestanoví-li trestní zákon výslovně, že postačí zavinění z nedbalosti.*“

⁴⁴ Např. ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

⁴⁵ Např. ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

⁴⁶ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-250-9. S. 38.

⁴⁷ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9. S. 109–121.

U zavinění z nedbalosti chybí složka vůle a je zde přítomna pouze složka vědění. V rámci nedbalostního zavinění lze dle právní literatury rozlišit dvě formy nedbalosti, a to nedbalost vědomou a nedbalost nevědomou, které lze vyvodit z ustanovení § 15 odst. 3 přestupkového zákona. V případě nedbalosti vědomé se jedná o situaci, ve které pachatel dle předmětného ustanovení přestupkového zákona „*věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ale bez přiměřených důvodů spoléhal na to, že tento zájem neporuší nebo neohrozí*“, naproti tomu v případě nedbalosti nevědomé pachatel „*nevěděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ač to vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům vědět měl a mohl*“.⁴⁸

Dle NSS je pro vznik odpovědnosti za přestupek ve formě vědomé nedbalosti klíčová schopnost pachatele přestupku zhodnotit nebezpečí, které hrozí zákonem chráněnému zájmu. Skutečnost, že pachatel předmětné nebezpečí sice zhodnotí, avšak nedostatečně, značí, že pachatel nedocenil možné následky svého jednání, ačkoliv je docenit mohl, a uplatnění odpovědnosti za přestupek ve formě vědomé nedbalosti je v takovém případě adekvátní. Nepřiměřenost důvodů pak musí správní orgán zkoumat individuálně s ohledem na konkrétní pachatele a konkrétní okolnosti jednotlivých případů.⁴⁹ Naproti tomu v případě nevědomé nedbalosti pachatel přestupku schopnost zhodnotit nebezpečí, které hrozí zájmu chráněnému zákonem, postrádá, ačkoliv by ji vzhledem k relevantním skutečnostem mít měl a mohl. V případě nevědomé nedbalosti je tak odpovědnost za přestupek založena na povinnosti a možnosti pachatele znát skutečnost, která vede k porušení či ohrožení zájmu chráněnému zákonem. Jinými slovy, pro vyloučení odpovědnosti za přestupek musí pachatel dodržet určitou míru opatrnosti, kterou lze posuzovat na základě objektivních a subjektivních kritérií.⁵⁰ Za projev objektivních kritérií považuje NSS okolnosti daného případu a povinnost pachatele vědět, naproti tomu jako projev kritérií subjektivních NSS uvádí osobní poměry pachatele a možnost pachatele vědět.⁵¹

⁴⁸ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9. S. 109–121.

⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 40/2007-53 ze dne 21. 12. 2007.

⁵⁰ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9. S. 109–121.

⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 13/2008-53 ze dne 29. 1. 2009.

2.2.2. Odpovědnost právnické osoby za přešupek

Podmínky odpovědnosti za přešupek právnické osoby vymezuje přešupkový zákon v ustanoveních § 20 a § 21. U odpovědnosti právnických osob není možné vycházet z úpravy odpovědnosti osob fyzických, jelikož právnické osoby nemohou samy jednat, tudíž není možné, aby svým zaviněným jednáním naplnily znaky přešupku.⁵² Z uvedeného důvodu přešupkový zákon v ustanovení § 20 definuje právnickou osobu jako pachatele přešupku následovně: „*Právnická osoba je pachatelem, jestliže k naplnění znaků přešupku došlo jednáním fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přešupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě a která porušila právní povinnost uloženou právnické osobě, a to při činnosti právnické osoby, v přímé souvislosti s činností právnické osoby nebo ku prospěchu právnické osoby nebo v jejím zájmu; za porušení právní povinnosti uložené právnické osobě se považuje též porušení právní povinnosti uložené organizační složce nebo jinému útvaru, který je součástí právnické osoby.*“

2.2.2.1. Objektivní odpovědnost

Pojetí odpovědnosti právnické osoby za přešupek je konstruováno na principu odpovědnosti objektivní, kdy zákon nevyžaduje zavinění jako předpoklad pro odpovědnost právnické osoby za přešupek.⁵³ Z uvedeného vyplývá, že subjektivní stránka, tedy zavinění, není obligatorním znakem skutkové podstaty přešupku právnické osoby a k určení odpovědnosti právnické osoby za přešupek postačuje pouze porušení právní povinnosti stanovené zákonem.⁵⁴ Vyloučení zavinění u odpovědnosti právnických osob za přešupky je podle NSS potřebné z praktických důvodů, jelikož k porušení povinností zákonem stanovených konkrétní právnické osobě dochází obvykle v důsledku činnosti různých fyzických osob jednajících za zmíněnou právnickou osobu, přičemž zjišťování a dokazování zavinění by

⁵² PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přešupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9. S. 140.

K problematice koncepce právní úpravy odpovědnosti právnických osob za přešupky srov. GRYGAR, Tomáš. *Problematické otázky odpovědnosti právnických osob za přešupky v nové právní úpravě*. *Právní rozhledy*. Praha: CH Beck, 2017, 12, 426 a FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-250-9. S. 47–49.

⁵³ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přešupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9. S. 151.

⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 112/2010-52 ze dne 9. 2. 2011.

v takových případech bylo zdlouhavé a obtížné.⁵⁵ Z uvedených důvodů právnická osoba neodpovídá za zaviněné protiprávní jednání, ale za následek protiprávního jednání bez ohledu na zavinění.⁵⁶ Dle nejaktuálnější judikatury NSS i přestupky založené na objektivní odpovědnosti budou spáchány v důsledku jednání s úmyslem přímým, úmyslem nepřímým, nedbalostí vědomou či nedbalostí nevědomou. Mimo uvedené budou do režimu objektivní odpovědnosti spadat také situace, kdy pachatel nevěděl a vědět nemohl, že svým jednáním může porušit či ohrozit zájem chráněný zákonem, nicméně i tak mu bude odpovědnost za přestupek přičtena.⁵⁷

2.2.2.2. Přičitatelnost

Judikatura NSS uvádí, že v případě právních úkonů právnických osob se jedná pouze o právní konstrukci, jelikož ve skutečnosti se vždy bude jednat o právní úkony konkrétních fyzických osob, které budou v určitém právním poměru k dané právnické osobě. Právní úkony konkrétních fyzických osob budou právnické osobě přičitatelné za předpokladu, že splní požadované náležitosti přičitatelnosti.⁵⁸ Přestupkový zákon v ustanovení § 20 odst. 2 taxativně stanoví výčet skupin osob, jejichž jednání je právnické osobě přičitatelné:

„a) statutární orgán nebo člen statutárního orgánu,

b) jiný orgán právnické osoby nebo jeho člen,

c) zaměstnanec nebo osoba v obdobném postavení při plnění úkolů vyplývajících z tohoto postavení,

d) fyzická osoba, která plní úkoly právnické osoby,

e) fyzická osoba, kterou právnická osoba používá při své činnosti, nebo

f) fyzická osoba, která za právnickou osobu jednala, jestliže právnická osoba výsledku takového jednání využila“.

Ustanovení § 20 odst. 6 přestupkového zákona stanoví, že pro odpovědnost za přestupek právnické osoby nemusí správní orgán zjišťovat konkrétní fyzickou osobu, jejíž jednání je

⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 3/2003-38 ze dne 27. 1. 2004 a Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 112/2010-52 ze dne 9. 2. 2011.

K důvodům objektivní odpovědnosti se vyjádřil i Ústavní soud v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/16 ze dne 16. 5. 2018: „*Správní delikty, jichž se pachatel dopustí nesplněním povinnosti bez ohledu na zavinění, mají své opodstatnění zejména v případech, kdy je regulován určitý provoz, respektive určitá kvalifikovaná činnost, na níž se může podílet větší počet osob. Není podstatné, jakým způsobem povinný subjekt zajistí splnění určité povinnosti, ale výlučně to, zda došlo nebo nedošlo k jejímu porušení. Typicky jde o správní delikty právnických osob nebo podnikajících fyzických osob, které vykonávají svou činnost prostřednictvím svých zaměstnanců či jiných oprávněných osob.*“

⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 78/2016-21 ze dne 3. 11. 2016.

⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 96/2018-59 ze dne 18. 7. 2019.

⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 12/2010-80 ze dne 6. 8. 2010.

právní osobě přičitatelné. Nicméně z judikatury NSS vyplývá, že musí být prokázáno, že ke skutku došlo a že byl tento skutek spáchán obviněným, tedy že obviněný porušil svou zákonnou povinnost.⁵⁹ Je-li však ze zjištěných skutečností zřejmé, že jednala fyzická osoba, která je zaměstnancem právnické osoby, avšak nelze zjistit, který konkrétní zaměstnanec právnické osoby takto jednal, odpovědnost právnické osoby v takovém případě vyloučena není.⁶⁰ Lze tedy shrnout, že v případě, kdy je spolehlivě zjištěno, že k protiprávnímu jednání došlo při činnosti, v přímé souvislosti s činností, ku prospěchu nebo v zájmu právnické osoby, bude pro vznik odpovědnosti právnické osoby za přešůpek dostatečně prokázáno, že fyzickou osobou, která porušila právní povinnost uloženou právnické osobě, je jakákoliv fyzická osoba dle některého z bodů a)–f) ustanovení § 20 odst. 2 přestupkového zákona.⁶¹ K excesivnímu jednání zaměstnance, příp. člena nebo statutárního orgánu, právnické osoby judikatura NSS uvádí, že právnická osoba nebude odpovědná za přešůpek, který spáchal zaměstnanec, příp. člen nebo statutární orgán, při činnosti, kterou dotyčný z objektivního i subjektivního hlediska nesledoval plnění svých pracovních úkolů.⁶²

2.2.2.3. Liberační důvod

Objektivní odpovědnost v pojetí přestupkového zákona není odpovědností absolutní, neboť ustanovení § 21 odst. 1 vymezuje liberační důvod, který právnické osobě umožňuje se odpovědnosti za přešůpek zprostit. Liberačním důvodem mohou být jen skutečnosti objektivního charakteru, nikoliv skutečnosti subjektivní.⁶³ Právnická osoba by tak mohla být odpovědnosti za přešůpek zproštěna v případě, že z objektivního hlediska učinila vše pro splnění povinností stanovených zákonem.⁶⁴ Judikatura NSS uvádí, že důkazní břemeno ohledně prokázání liberačních důvodů nese obviněná právnická osoba, nikoliv správní orgán, který má za povinnost pouze posoudit jejich důvodnost.⁶⁵

⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 162/2014-70 ze dne 30. 9. 2014.

⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 131/2016-25 ze dne 25. 1. 2017.

⁶¹ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přešůpky a řízení o nich: Zákon o některých přešůpcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9. S. 138–158.

⁶² Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 213/2016-60 ze dne 3. 10. 2017.

⁶³ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přešůpkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9. S. 154.

⁶⁴ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přešůpky a řízení o nich: Zákon o některých přešůpcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9. S. 158–164.

⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 123/2014-33 ze dne 19. 9. 2014 a Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 159/2015-27 ze dne 31. 7. 2015.

NSS ve své judikatuře konstatuje některé skutečnosti, které nelze považovat za důvody ke zproštění odpovědnosti za přešupek právnické osoby. Příkladem lze uvést, že právnická osoba se objektivní odpovědnosti nezproští v případě pachatelova protiprávního jednání v dobré víře⁶⁶, odkazem na smluvní ujednání či na porušení povinnosti smluvním partnerem⁶⁷, z důvodů spočívajících výlučně ve vnitřních poměrech právnické osoby⁶⁸, odkazem na právní předpisy a z nich plynoucí povinnosti zaměstnanců⁶⁹ a z důvodů neprovedení všech možných technických opatření způsobilých účinně zabránit porušování zákona kvůli jejich neekonomičnosti⁷⁰. Podle NSS lze za liberační důvody považovat nepředvídatelné zásahy vyšší moci, jimiž mohou být náhlá povodeň či neočekávaná vada materiálu, a nedostatek informací dostupných před těmito zásahy, na jehož základě se přijatá opatření mohou objektivně jevit jako dostatečná.⁷¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich⁷² za obecné liberační důvody uvádí zejména zajištění dostatečné a pravidelné kontroly zaměstnanců právnické osoby, preventivní opatření, ochranu majetku, úroveň řízení a další. Naproti tomu jako důvody subjektivní, tedy důvody, které právnickou osobu odpovědnosti za přešupek nezabavují, uvádí důvodová zpráva hospodářské potíže a nesplnění povinnosti odstranit nebo překonat překážky splnění povinnosti.⁷³ Liberační důvody rozdílné od obecného liberačního důvodu v ustanovení § 21 odst. 1 přešupkového zákona mohou stanovit jiné zákony.⁷⁴

Uplatnění liberačního důvodu je však podle přešupkového zákona vyloučeno vždy, pokud právnická osoba nevykonává povinnou nebo potřebnou kontrolu nad fyzickou osobou, jejíž jednání je podle přešupkového zákona právnické osobě přičitatelné, nebo pokud právnická osoba neučiní opatření nezbytná k zamezení či odvrácení přešupku. Za takových okolností bude právnická osoba za přešupek odpovědná i v případě, kdy prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které po ní bylo možné požadovat, aby přešupku zabránila.⁷⁵

⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 A 110/2001-34 ze dne 12. 12. 2003.

⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 112/2010-52 ze dne 9. 2. 2011.

⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 109/2000-73 ze dne 16. 2. 2005.

⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 254/2016-39 ze dne 26. 10. 2016.

⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 123/2014-33 ze dne 19. 9. 2014.

⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 258/2015-37 ze dne 25. 2. 2016.

⁷² Dále jen „**důvodová zpráva**“.

⁷³ *Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich*. [online] Beck-online, 2016 [cit. 11.3.2021]. Dostupné z: <https://www-beck-online-cz.ezproxy.is.cuni.cz>.

⁷⁴ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich: Zákon o některých přešupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9. S. 158–164.

⁷⁵ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich: Zákon o některých přešupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9. S. 158–164.

2.2.3. Odpovědnost podnikající fyzické osoby za přestupek

Přestupkový zákon zná kromě odpovědnosti fyzické osoby za přestupek a odpovědnosti právnické osoby za přestupek také třetí kategorii odpovědnosti za přestupek, a to odpovědnost podnikající fyzické osoby za přestupek, jejíž bližší vymezení obsahují ustanovení § 22 a § 23 přestupkového zákona. Podnikající fyzická osoba je taková fyzická osoba, která se na základě splnění podmínek stanovených jinými zákony považuje za podnikatele.⁷⁶

Podle ustanovení § 22 odst. 1 přestupkového zákona je podnikající fyzická osoba pachatelem přestupku, „*jestliže k naplnění znaků přestupku došlo při jejím podnikání nebo v přímé souvislosti s ním a podnikající fyzická osoba svým jednáním porušila právní povinnost, která je uložena podnikající fyzické osobě nebo fyzické osobě*“. Samostatná úprava odpovědnosti podnikající fyzické osoby v přestupkovém zákoně je nezbytná z důvodu, že podnikající fyzická osoba může jednat sama, čímž se zásadně liší od osoby právnické, která jedná vždy prostřednictvím osob fyzických, jejichž jednání se právnické osobě přičítá.⁷⁷ Naproti tomu na rozdíl od odpovědnosti za přestupek „běžných“ fyzických osob není obligatorním znakem skutkové podstaty přestupku podnikající fyzické osoby zavinění, a to právě ani v případě, kdy tato fyzická osoba jedná sama.⁷⁸ Druhá situace, za které bude podnikající fyzická osoba odpovědná za přestupek, vyplývá z ustanovení § 22 odst. 2 přestupkového zákona. Podle uvedeného ustanovení bude podnikající fyzická osoba za přestupek odpovědná také v případě, kdy se protiprávního jednání naplňujícího znaky skutkové podstaty přestupku dopustí osoby, jejichž jednání je podnikající fyzické osobě přičitatelné.⁷⁹ Osobami, jejichž jednání je podnikající fyzické osobě přičitatelné, jsou podle ustanovení § 22 odst. 3 přestupkového zákona:

„a) zaměstnanec nebo osoba v obdobném postavení při plnění úkolů vyplývajících z tohoto postavení,

b) fyzická osoba, která plní úkoly podnikající fyzické osoby,

c) fyzická osoba, kterou podnikající fyzická osoba používá při své činnosti, nebo

⁷⁶ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9. S. 164–176. K tomu srov. ustanovení § 5 odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon) a ustanovení § 420 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

⁷⁷ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-250-9. S. 49–50.

⁷⁸ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9. S. 164–176.

⁷⁹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9. S. 159.

d) fyzická osoba, která za podnikající fyzickou osobu jednala, jestliže podnikající fyzická osoba výsledku takového jednání využila“.

Pro určení, zda se odpovědnost fyzické osoby, která disponuje podnikatelským oprávněním, bude posuzovat podle ustanoveních o odpovědnosti fyzických osob, nebo podle ustanoveních o odpovědnosti podnikajících fyzických osob, bude v praxi důležité, zda porušení zákonné povinnosti fyzickou osobu souvisí s jejím podnikáním. Jako příklad uvádí odborná literatura situaci, kdy stavební podnikatel provede stavbu vlastního rodinného domu bez stavebního povolení. V takovém případě nebude uvedená podnikající fyzická osoba z přestupku odpovědná jako podnikající fyzická osoba, nýbrž jako jakákoliv jiná fyzická osoba, jelikož stavbu rodinného domu provádí pro soukromé účely, nikoliv v souvislosti s výkonem podnikatelské činnosti.⁸⁰

Podnikající fyzická osoba odpovídá za přestupek obdobně jako právnická osoba v režimu tzv. objektivní odpovědnosti, a to bez ohledu na to, zda protiprávně jednala sama, či protiprávně jednala jiná fyzická osoba, jejíž jednání je takové podnikající fyzické osobě přičitatelné.⁸¹ Podle NSS je důvodem pro výjimku ze zásady odpovědnosti fyzických osob za zavinění skutečnost, že určujícím znakem přestupků podnikajících fyzických osob je charakter činnosti bez ohledu na povahu a postavení osoby.⁸² Stejně jako u právnických osob se v případě objektivní odpovědnosti podnikajících fyzických osob za přestupek nejedná o odpovědnost absolutní, přičemž liberační důvod, na základě kterého se může podnikající fyzická osoba odpovědnosti za přestupek zprostit, obsahuje ustanovení § 23 odst. 1 přestupkového zákona.

2.3. Správní tresty – pojem a funkce

Opatření státního donucení, kterým se působí újma pachateli přestupku a které je uloženo příslušným správním orgánem na základě provedeného řízení o přestupku, označuje přestupkový zákon jako správní trest.⁸³ Přestupkový zákon upravuje zásady pro ukládání správních trestů, druhy správních trestů a jednotlivé správní tresty a jejich výkon v ustanoveních § 35–50. Jednotlivými správními tresty, které lze dle ustanovení § 35

⁸⁰ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9. S. 162.

⁸¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9. S. 164.

⁸² Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 A 30/2002-98 ze dne 25. 5. 2004.

⁸³ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9. S. 198.

přestupkového zákona pachateli přestupku uložit, jsou napomenutí, pokuta, zákaz činnosti, propadnutí věci, propadnutí náhradní hodnoty a zveřejnění rozhodnutí o přestupku.

Funkcemi správního trestu se zabýval Městský soud v Praze v rozsudku č. j. 10 Ca 250/2003-48 ze dne 16. 11. 2004, ve kterém shrnul, že preventivní funkce postihu nespočívá pouze v účinku vůči delikventovi, ale také v nutnosti odradit od protiprávního jednání nositele stejných zákonných povinností. Adekvátní postih pak musí odpovídat významu zákonem chráněného zájmu a musí být uložen včas a věcně správně. Jedná-li se o postih finanční, nesmí být v majetkové sféře delikventa zanedbatelný, čímž se uplatní také represivní funkce postihu. V případě, že by postih nebyl v majetkové sféře delikventa znát, postrádal by takový postih delikventa smysl.⁸⁴ Odborná literatura jako funkce správního trestání uvádí funkci reparační, satisfakční, retributivní, represivní, preventivní, výchovnou a signalizační. Uvedené zásady se projevují různě na základě faktorů objektivních (znaků skutkové podstaty konkrétního deliktu a sankcí na ně navázaných) a faktorů subjektivních (na straně pachatele, poškozeného a veřejnosti). Funkce represivní, reparační, satisfakční a retributivní vycházejí z pojetí správního trestání jako součásti trestního práva obecně, přičemž funkce preventivní, výchovná a signalizační vycházejí z pojetí správního trestání jakožto součásti veřejné správy, tedy z prvků řízení a spravování. Na uvedené funkce však nelze nahlížet jako na proti sobě stojící, nýbrž je tyto funkce třeba chápat jako vzájemně se kombinující a doplňující.⁸⁵

2.3.1. Zásady a hlediska ukládání správních trestů

Správní trest ukládá příslušný správní orgán na základě správního uvážení, které je právem i povinností správního orgánu a které musí být správním orgánem vždy řádně odůvodněno.⁸⁶ Správním uvážením se rozumí diskreční pravomoc správních orgánů, kdy zákon stanoví volný prostor k samostatnému rozhodování správních orgánů a vymezí hranice tohoto rozhodování. Prostor pro správní uvážení může zákon vyjadřovat různými způsoby, např. samostatným výběrem správního orgánu z alternativních možností rozhodnutí stanovených zákonem, avšak v moderních právních státech nebývá prostor pro správní uvážení

⁸⁴ Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 Ca 250/2003-48 ze dne 16. 11. 2004, přezkoumán v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 50/2005-97 ze dne 24. 5. 2006 – nezměněno. K tomu také aktuální judikatura viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 68/2017-53 ze dne 7. 6. 2017.

⁸⁵ BOHADLO, David, Lukáš POTĚŠIL a Jan POTMĚŠIL. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-413-1. S. 1–2. K tomu také LUKÁŠOVÁ, Marcela. Trestání jako výsada trestního práva? *Trestněprávní revue*. Praha: CH Beck, 2019, 5, 97.

⁸⁶ PRAŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9. S. 240.

neomezený.⁸⁷ Meze správního uvážení při stanovení druhu a výše správního trestu jsou dány zejména výslovně upravenými hledisky pro výměru trestů a zároveň základními zásadami pro ukládání sankcí a podle ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád,⁸⁸ uplatňováním pravomoci správních orgánů jen v rozsahu a k účelům svěřeným zákonem.⁸⁹

Jako zásady, které musí brát správní orgán při stanovování druhu a výměry správního trestu v potaz, uvádí Prášková dvě skupiny zásad, kdy první skupinu označuje jako obecné zásady ukládání trestní sankce a druhou skupinu jako obecné zásady ukládání správního trestu dle ustanovení § 37–40 přestupkového zákona. Obecné zásady ukládání trestní sankce sice nejsou v přestupkovém zákoně výslovně upraveny, nicméně se jedná o obecné požadavky na trestání, a proto musí být respektovány. Jedná se o zásady: *nulla poena sine lege*, humánnosti trestních sankcí, přiměřenosti, subsidiarity přísnější sankce, zohlednění zájmů poškozených osob, individualizace trestů a jednoty represe a prevence. Hlediska, ke kterým musí příslušný správní orgán při ukládání správního trestu přihlížet, lze podle míry jejich obecnosti seřadit následovně:

- účel správního trestu,
- povaha a závažnost přestupku (ustanovení § 37 písm. a) a § 38 přestupkového zákona),
- další hlediska podle ustanovení § 37 písm. b) až i) přestupkového zákona,
- polehčující a přitěžující okolnosti (ustanovení § 39 a § 40 přestupkového zákona),
- hlediska podle zvláštních zákonů.⁹⁰

Účel správního trestu přestupkový zákon výslovně neuvádí, nicméně dle odborné literatury je účelem správního trestu ochrana společnosti před protiprávními činy, individuální prevence, tedy zabránění pachateli v páchání další protiprávní činnosti, a generální prevence, tedy působení na ostatní členy společnosti, aby nepáchali protiprávní činnost.⁹¹ Povaha přestupku představuje vztah ke všem okolnostem konkrétního přestupku. Závažností přestupku se rozumí způsobilost vyvolat porušení či ohrožení zákonem chráněných zájmů, přičemž při posuzování závažnosti je třeba vzít v potaz zejména charakter individuálního objektu přestupku, tedy příslušným ustanovením chráněný zájem, který je přestupkem porušen či

⁸⁷ HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.

⁸⁸ Dále jen „**správní řád**“.

⁸⁹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9. S. 240.

⁹⁰ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9. S. 239–242.

⁹¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9. S. 242–243.

ohrožen.⁹² Ustanovení § 38 přestupkového zákona obsahuje demonstrativní výčet kritérií pro posuzování povahy a závažnosti přestupku, jedná se o význam zákonem chráněného zájmu, význam a rozsah následku, způsob a okolnosti spáchání přestupku, druh a míru zavinění v případě fyzických osob a dobu trvání přestupku.

Další hlediska pro určení druhu a výměry správního trestu obsahuje ustanovení § 37 písm. b) až i) přestupkového zákona⁹³, přičemž jejich výčet je opět pouze demonstrativní. Významnými jsou tzv. polehčující a přitěžující okolnosti, kdy okolnosti ve prospěch obviněného (polehčující) a okolnosti v neprospěch obviněného (prítěžující) musí správní orgán vždy hodnotit, vypořádat a odůvodnit, a to i v případě, kdy je tak zákon neoznačuje či je výslovně neupravuje. Za polehčující či přitěžující okolnosti se budou považovat pouze skutečnosti významné pro posouzení povahy a závažnosti činu a pro dosažení účelu správního trestu, nikoliv tedy skutečnosti nahodilé.⁹⁴ Demonstrativní výčet polehčujících a přitěžujících okolností je obsažen v ustanoveních § 39 a § 40 přestupkového zákona. Nad rámec přestupkového zákona mohou zvláštní zákony stanovit další specifická hlediska pro určení druhu a výměry správního trestu.⁹⁵

2.3.2. Pokuta

Ustanovení § 35 přestupkového zákona obsahuje pět výše zmíněných druhů správních trestů, které mají obecný charakter. Jednotlivé zvláštní zákony mohou stanovit hmotněprávní i

⁹² JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9. S. 312–319.

⁹³ Podle ustanovení § 37 písm. b) až i) přestupkového zákona se „*při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihlédne zejména*

- b) k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení,*
- c) k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem,*
- d) u pokusu přestupku k tomu, do jaké míry se jednání pachatele přiblížilo k dokonání přestupku, jakož i k okolnostem a důvodům, pro které k jeho dokonání nedošlo,*
- e) u spolupachatelů k tomu, jakou měrou jednání každého z nich přispělo ke spáchání přestupku,*
- f) u fyzické osoby k jejím osobním poměrům a k tomu, zda a jakým způsobem byla pro totéž protiprávní jednání potrestána v jiném řízení před správním orgánem než v řízení o přestupku,*
- g) u právnické nebo podnikající fyzické osoby k povaze její činnosti,*
- h) u právního nástupce k tomu, v jakém rozsahu na něj přešly výnosy, užitky a jiné výhody ze spáchaného přestupku, a v případě více právních nástupců k tomu, zda některý z nich pokračuje v činnosti, při které byl přestupek spáchán,*
- i) u pokračujícího, trvajících a hromadného přestupku k tomu, zda k části jednání, jímž byl přestupek spáchán, došlo za účinnosti zákona, který za přestupek stanovil správní trest mírnější než zákon, který byl účinný při dokončení tohoto jednání“.*

⁹⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9. S. 251.

⁹⁵ Např. ustanovení § 191 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

procesněprávní odlišnosti od obecných ustanovení, které je správní orgán při ukládání správních trestů za přestupky povinen respektovat.⁹⁶ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)⁹⁷ umožňuje za přestupky podle relevantních ustanovení stavebního zákona uložit pouze jediný správní trest, a to pokutu. Správní trest pokuty upravuje přestupkový zákon v ustanovení § 46. Jedná se o univerzální peněžitý trest, jehož účelem je způsobení újmy v majetkové sféře pachatele přestupku a který lze uložit za všechny přestupky, a to jak samostatně, tak s jiným správním trestem s výjimkou napomenutí.⁹⁸

Podle ustanovení § 46 odst. 1 přestupkového zákona lze pokutu uložit ve výši, kterou stanoví zvláštní zákon. Z uvedeného vyplývá, že zmíněné ustanovení přestupkového zákona předpokládá, že zvláštní zákony stanoví rozsahy pokut za přestupky s ohledem na typovou závažnost konkrétních přestupků.⁹⁹ Tato úprava je logická vzhledem k tomu, že více jak 250 zákonů upravuje více jak 5000 přestupků¹⁰⁰ z často velmi odlišných oblastí veřejné správy, přičemž se význam jednotlivých objektů skutkových podstat přestupků dle různých zvláštních zákonů může zásadně lišit. V případě, že zvláštní zákon výši pokuty za přestupek nestanoví, lze podle ustanovení § 46 odst. 1 přestupkového zákona uložit za přestupek pokutu v maximální výši 1000 Kč. Rozsah pokuty mohou zvláštní zákony stanovit určením horní hranice sazby pokuty, tedy maximální možnou sazbou pokuty za konkrétní přestupek, příp. i určením dolní hranice sazby pokuty, tedy minimální možnou sazbou pokuty za konkrétní přestupek.¹⁰¹ Při stanovení minimální výše pokuty zákonem je dle Ústavního soudu nutné nastavit tuto hranici tak, aby bylo možné alespoň do určité míry zohlednit osobní a majetkové poměry pachatele přestupku a uložení pokuty v minimální výši nemělo pro pachatele přestupku likvidační účinek.¹⁰² Při určení konkrétní výše pokuty musí správní orgán přihlížet k hlediskům podle ustanovení § 37 přestupkového zákona.¹⁰³

⁹⁶ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9. S. 282–289.

⁹⁷ Dále jen „**stavební zákon**“.

⁹⁸ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9. S. 204.

⁹⁹ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9. S. 365–373.

¹⁰⁰ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9. S. 43–63.

¹⁰¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9. S. 204.

¹⁰² Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002.

¹⁰³ Viz kapitola 2.3.1. Zásady a hlediska ukládání správních trestů.

Přestupkový zákon umožňuje správnímu orgánu ukládajícímu pokutu za přestupek horní hranici sazby pokuty zvýšit, a to za podmínek ustanovení § 41 odst. 2. V situaci, kdy jsou ve společném řízení projednávány dva nebo více přestupků, se dle předmětného ustanovení horní hranice sazby pokuty za nejpřísněji trestný přestupek zvyšuje až o polovinu, přičemž nejvýše lze horní hranici sazby pokuty navýšit do částky, která se rovná součtu horních hranic sazeb pokut za jednotlivé přestupky projednávané ve společném řízení. Naproti tomu za podle ustanovení § 44 přestupkového zákona lze dolní hranici sazby pokuty za mimořádných podmínek snížit.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Podmínky mimořádného snížení výměry pokuty viz ustanovení § 44 přestupkového zákona.

3. Zvláštní část

3.1. Systematika přestupků ve stavebním zákoně

Problematiku přestupků na úseku stavebního zákona upravují ustanovení § 178–183 hlavy V. páté části stavebního zákona. Stavební zákon v ustanoveních § 178–181 rozděluje jednotlivé skutkové podstaty přestupků do čtyř nepojmenovaných skupin, nicméně z obsahu jednotlivých ustanovení lze vyvodit, že se jedná o skupinu přestupků fyzických osob, právnických osob a podnikajících fyzických osob a stavebníků (§ 178), skupinu přestupků vlastníků staveb, vlastníků zařízení, vlastníků technické infrastruktury a autorizovaných inspektorů (§ 179), skupinu přestupků projektantů, stavbyvedoucích a stavebního dozoru (§ 180) a skupinu přestupků stavebních podnikatelů (§ 181). Ustanovení § 182 a § 183 stavebního zákona nazvaná jako společná ustanovení stanoví příslušnost stavebních úřadů při projednávání přestupků a příslušnost správního orgánu k vybírání a vymáhání pokut.

Úprava přestupků na úseku stavebního zákona rozlišuje skutkové podstaty jednotlivých přestupků, které mohou být spáchány obecným subjektem, tedy jakoukoliv přestupkově způsobilou fyzickou osobou, právnickou osobou a podnikající fyzickou osobou, a subjektem zvláštním, tedy subjektem se zvláštní vlastností, způsobilostí či postavením. Obecným subjektem mohou být spáchány přestupky podle ustanovení § 178 odst. 1 stavebního zákona. Naproti tomu u přestupků podle ostatních ustanovení vyžaduje stavební zákon subjekt zvláštní. Zvláštními subjekty přestupků na úseku stavebního zákona jsou stavebník, vlastník stavby, vlastník zařízení, vlastník technické infrastruktury, autorizovaný inspektor, projektant, stavbyvedoucí, osoba vykonávající stavební dozor a stavební podnikatel. Stavební zákon neobsahuje žádná ustanovení upravující odpovědnost za přestupek účastníka, tedy organizátora, návodce či pomocníka, účastníci tak za přestupek podle stavebního zákona odpovědní nebudou.

Stavební zákon stanoví horní hranice sazeb pokut za jednotlivé přestupky ve čtyřech kategoriích dle závažnosti jednotlivých přestupků, a to do 2 000 000 Kč, do 1 000 000 Kč, do 500 000 Kč a do 200 000 Kč. Dolní hranice sazeb pokut stavební zákon nestanoví. Jinak tomu bylo v minulosti, kdy například zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 5. 9. 2002 stanovil, že za přestupek podle ustanovení § 106 odst. 3 písm. c) „*stavební úřad uloží pokutu od 500 000 Kč do 1 000 000 Kč právnické osobě a fyzické osobě podnikající podle zvláštních předpisů, která užívá stavbu bez kolaudačního rozhodnutí nebo v rozporu s ním anebo umožní jiné osobě užívat stavbu bez kolaudačního rozhodnutí nebo v rozporu s ním*“. Ustanovení o dolní hranici pokuty za uvedený

přestupek ústavní soud zrušil s argumentací, že pokud zákon stanoví minimální výši pokuty, musí mít správní orgán, který vede řízení o přestupku, možnost alespoň do určité míry zohlednit osobní a majetkové poměry pachatele, aby uložení pokuty, a to i v minimální výši, nemělo pro pachatele likvidační účinek.¹⁰⁵ Jak již bylo zmíněno výše, současný stavební zákon dolní hranice sazeb pokut nestanoví, zákonodárce tak pravděpodobně reagoval právě na zmíněnou judikaturu ústavního soudu a umožnil tak správním orgánům plně individuálně posoudit hledisko osobních a majetkových poměrů pachatele při ukládání pokuty za přestupek.

3.2. Přestupky fyzických osob, právnických osob a podnikajících fyzických osob a stavebníků

Přestupků podle ustanovení § 178 odst. 1 stavebního zákona se může dopustit jakákoliv fyzická osoba, právnická osoba a podnikající fyzická osoba, postačuje tedy, aby uvedené osoby splňovaly podmínky odpovědnosti za přestupek. Naproti tomu přestupků podle ustanovení § 178 odst. 2 stavebního zákona se může dopustit jen zvláštní subjekt, jímž je v uvedeném případě stavebník. Podle ustanovení § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona je stavebníkem osoba, tedy fyzická i právnická, která pro sebe žádá vydání povolení k provedení stavby (žádá o stavební povolení, či ohlašuje provedení stavby, terénních úprav nebo zařízení)¹⁰⁶, právní nástupce osoby, která pro sebe žádá vydání povolení k provedení stavby, osoba, která pro sebe provádí stavbu svépomocí na základě stavebního povolení nebo ohlášení, a osoba, která na základě ustanovení § 103 stavebního zákona realizuje stavební záměr nebo terénní úpravu či zařízení, které stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu nevyžadují. Stavebníkem je dále investor, tedy objednatel stavby, pro kterého stavbu nebo její úpravu či opravu provádí stavební podnikatel na základě smlouvy o dílo podle příslušných ustanovení občanského zákoníku, a také objednatel stavby, pro kterého žádá o vydání povolení realizace stavby podle stavebního zákona projektant. Mimo uvedené se bude za stavebníka považovat i osoba, která stavbu realizuje, ačkoliv nedisponuje příslušným zákonným povolením pro její realizaci.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002. Obdobně také Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/03 ze dne 10. 3. 2004.

¹⁰⁶ K pojmu stavba viz ustanovení § 2 odst. 6 stavebního zákona, k pojmu terénní úprava viz ustanovení § 3 odst. 1 stavebního zákona a k pojmu zařízení viz ustanovení § 3 odst. 2 stavebního zákona.

¹⁰⁷ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 3–26.

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

Přestupky fyzických osob, právnických osob a podnikajících fyzických osob podle ustanovení § 178 odst. 1 stavebního zákona lze rozdělit do skupin podle individuálního objektu jejich skutkových podstat. Bude se jednat o skupinu skutkových podstat týkajících se územního rozhodování (přestupky podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. a) až d)), užívání staveb a terénních úprav (přestupky podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. e) až j)), zkušebního provozu (přestupek podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. k)), odstraňování staveb (přestupky podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. l) až n)) a nezjednání nápravy stanovené ve výzvě nebo rozhodnutí stavebního úřadu (přestupek podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. o)).

3.2.1.1. Přestupky související s územním rozhodováním

Skupina přestupků týkajících se územního rozhodování obsahuje celkem čtyři skutkové podstaty pod písmeny a) až d), a to:

„Fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že

a) v rozporu s § 76 provede činnosti, ke kterým je třeba územní rozhodnutí nebo veřejnoprávní smlouva nebo územní souhlas anebo regulační plán,

b) jako žadatel o vydání územního rozhodnutí nezajistí vyvěšení informace podle § 87 odst. 2,

c) jako žadatel o vydání územního rozhodnutí ve zjednodušeném územním řízení nezajistí vyvěšení informace o návrhu výroku rozhodnutí podle § 95 odst. 4,

d) provede činnosti v rozporu s územním rozhodnutím nebo s veřejnoprávní smlouvou anebo regulačním plánem nahrazujícími územní rozhodnutí, nebo provede činnosti jimi zakázané, anebo provede činnosti v rozporu s územním souhlasem.“

Všechny uvedené skutkové podstaty se vztahují k povinnostem souvisejícím s územním rozhodnutím, případně územním souhlasem, veřejnoprávní smlouvou nebo regulačním plánem. Prostřednictvím územního rozhodování, tj. umístování staveb, se v rámci výkonu veřejné správy rozhoduje o konkrétních podmínkách využívání území. Územní rozhodování je upraveno v ustanovení § 76 a násl. stavebního zákona a realizováno prostřednictvím územního rozhodnutí. Stavební zákon v ustanovení § 77 rozlišuje pět druhů územního rozhodnutí, a to rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení, rozhodnutí o změně využití území, rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území, rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků a rozhodnutí o ochranném pásmu. Právní úprava územního rozhodování slouží k efektivnímu využívání zastavěného území a vymezení zastavitelných ploch, zároveň také cílí na ochranu

nezastavěného území, jehož případná nežádoucí přeměna může být nevratná a zároveň nebezpečná, tedy společensky škodlivá.¹⁰⁸

Kromě územního rozhodnutí vymezuje stavební zákon další instituty, jimiž je územní rozhodnutí možné nahradit. Jedním z nich je územní souhlas podle ustanovení § 96 stavebního zákona, který lze za splnění podmínek předmětného ustanovení vydat namísto územního rozhodnutí zjednodušeným postupem. Územní rozhodnutí, případně územní souhlas, je možné nahradit také uzavřením veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby nebo vydáním regulačního plánu podle ustanovení § 61 a násl. stavebního zákona. Existují i situace, kdy je předmět rozhodování z územního řízení vyloučen a nevyžaduje tak vydání územního rozhodnutí ani územního souhlasu. Jedná se například o případy umístování specifických druhů staveb, které jsou uvedeny ustanovení § 79 odst. 2 stavebního zákona.¹⁰⁹

V případě skutkových podstat přestupků týkajících se územního rozhodování budou postihovány takové situace, kdy pachatel přestupku provede činnosti podléhající územnímu řízení bez územního rozhodnutí, případně územního souhlasu, uzavřené veřejnoprávní smlouvy nebo regulačního plánu, nebo v rozporu s územním rozhodnutím, případně územním souhlasem, uzavřenou veřejnoprávní smlouvou nebo regulačním plánem, a dále také činnosti, které jsou územním rozhodnutím, případně územním souhlasem, uzavřenou veřejnoprávní smlouvou nebo regulačním plánem, zakázané. Za uvedené přestupky lze dle ustanovení § 178 odst. 3 písm. c) stavebního zákona uložit pokutu do 500 000 Kč. Dále budou postihovány přestupky spojené s nesplněním informační povinnosti odpovědné osoby v rámci územního rozhodování, za které lze dle ustanovení § 178 odst. 3 písm. d) stavebního zákona uložit pokutu do výše 200 000 Kč.

Jak vyplývá z přehledu přestupků za rok 2019 zveřejněným Ministerstvem pro místní rozvoj v souladu s ustanovením § 110 přestupkového zákona¹¹⁰ je nejvýznamnějším přestupkem z uvedené skupiny přestupek podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, kdy za uvedený přestupek bylo v roce 2019 uloženo celkem 521 pokut v celkové výši 3 916 850 Kč. Přestupky podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. b) a c) stavebního zákona byly postihovány v méně než deseti případech, přičemž pokuty za tyto přestupky byly uloženy jen v rádech několika desítek tisíc korun, což je na celou Českou republiku za celý rok zanedbatelná

¹⁰⁸ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 408–412.

¹⁰⁹ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 408–412.

¹¹⁰ Dále jen „**přehled přestupků**“.

výše. V celkem šedesáti případech byl pak postihnut přestupek podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, a to pokutami v celkové výši necelých 600 000 Kč.¹¹¹

Judikatura k výše zmíněným přestupkům není nikterak rozsáhlá, aplikace předmětných ustanovení v praxi tedy nejspíš není příliš problematická, eventuálně nejsou předmětné přestupky v praxi páchány, zjištěny či trestány, což lze podložit zejména počtem pokut za přestupky podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. b), c) a d) stavebního zákona. Výjimkou jsou pouze přestupky podle ustanovení § 178 odst. písm. a) stavebního zákona, které lze charakterizovat jako nejzávažnější z uvedené skupiny přestupků a za které byly pokuty uloženy ve výrazně větším počtu než za ostatní přestupky vztahující se k územnímu rozhodování.¹¹² Z judikatury k ustanovení § 178 odst. 1 písm. a) stavebního zákona lze uvést rozsudek NSS č. j. 9 As 61/2014-26 ze dne 10. 12. 2014, ve kterém NSS uvedl, že za výměru týkající se změny druhu pozemku podle ustanovení § 80 odst. 2 písm. e) stavebního zákona se považuje jen výměra plochy, která byla změnou využití území skutečně dotčena, nikoliv výměra celé parcely dle katastru nemovitostí. Uvedené bude mít vliv na případnou výjimku z nutnosti žádat o vydání rozhodnutí o změně využití území, respektive územního souhlasu, v případě pozemků o výměře do 300 m² podle ustanovení § 80 odst. 3 písm. c) stavebního zákona.

3.2.1.2. Přestupky související s užíváním staveb a terénních úprav

Skutkové podstaty přestupků v oblasti užívání staveb a terénních úprav upravuje stavební zákon v ustanovení § 178 odst. 1 písm. e) až j), a to následovně:

„Fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že

e) v rozporu s § 119 odst. 1 užívá stavbu, kterou lze užívat pouze na základě kolaudačního souhlasu nebo kolaudačního rozhodnutí, bez zajištění zkoušek nebo měření a jejich vyhodnocení, nebo takové užívání umožní jiné osobě,

f) v rozporu s § 119 odst. 1 užívá stavbu bez kolaudačního souhlasu nebo kolaudačního rozhodnutí, nebo takové užívání umožní jiné osobě,

g) v rozporu s § 126 odst. 1 užívá stavbu v rozporu s účelem vymezeným v kolaudačním rozhodnutí, v kolaudačním souhlasu nebo v oznámení o užívání stavby, nebo s účelem vymezeným v povolení stavby, nevyžaduje-li stavba kolaudaci, nebo takové užívání umožní jiné osobě,

¹¹¹ Viz příloha č. 1.

¹¹² Viz příloha č. 1.

h) užívá stavbu nebo terénní úpravy uvedené v § 104 odst. 1 písm. e) až i) provedené bez souhlasu nebo povolení stavebního úřadu, nebo takové užívání umožní jiné osobě,
i) užívá stavbu v rozporu se souhlasem stavebního úřadu podle § 127 odst. 2 nebo povolením podle § 127 odst. 4, nebo takové užívání umožní jiné osobě,
j) užívá stavbu v rozporu s povolením k předčasnému užívání stavby podle § 123, nebo takové užívání umožní jiné osobě.“

Užívání staveb upravuje stavební zákon v ustanovení § 119 a násl., přičemž ustanovení § 119 odst. 1 stavebního zákona určuje druhy staveb, nebo jejich částí, které mohou být užívány na základě kolaudačního rozhodnutí dle ustanovení § 122a stavebního zákona, či na základě kolaudačního souhlasu podle ustanovení § 122 stavebního zákona. Podle ustanovení § 119 odst. 1 budou kolaudačnímu rozhodnutí, příp. kolaudačnímu souhlasu podléhat stavby, které splní dvě kumulativní podmínky. První podmínka bude splněna v případě, že se jedná o dokončenou stavbu, případně část stavby schopnou samostatného užívání, podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) bodu 4 až 8 stavebního zákona, stavbu, u které postačí ohlášení podle ustanovení § 104 odst. 1 písm. a) až d) a písm. k) stavebního zákona nebo podle zvláštního předpisu, nebo stavbu, která vyžaduje stavební povolení. Druhou podmínku stavební zákon stanoví v ustanovení § 119 odst. 1 písm. a) až d), kdy stavba bude kolaudačnímu rozhodnutí, případně kolaudačnímu souhlasu, podléhat jen v případech, pokud se bude jednat o stavbu veřejné infrastruktury, stavbu, jejíž vlastnosti nemohou budoucí uživatelé ovlivnit, stavbu, u které bylo stanoveno provedení zkušebního provozu, nebo změnu stavby, která je kulturní památkou.¹¹³ Kolaudační souhlas je vydáván v souladu s podmínkami ustanovení § 122 stavebního zákona, přičemž se nejedná o správní řízení, nýbrž o řízení podle čtvrté části správního řádu. V ustanovení § 122a pak stavební zákon upravuje situaci, kdy nemůže být pro nesplnění zákonných podmínek kolaudační souhlas vydán a provádí se kolaudační řízení, jehož účelem je vydání kolaudačního rozhodnutí.¹¹⁴ Podle ustanovení § 126 stavebního zákona lze stavbu užívat jen v souladu s účelem vymezeným v příslušném povolení dle stavebního zákona, přičemž změna v účelu užívání stavby je podmíněna souhlasem či povolením stavebního úřadu.¹¹⁵

Nejzávažnějším přestupkem v rámci skutkových podstat přestupků souvisejících s užíváním staveb a terénních úprav je přestupek osob, které stavbu podléhající kolaudaci

¹¹³ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 897–902.

¹¹⁴ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 905–911.

¹¹⁵ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 928–932.

užívají, případně umožní užívat dalším osobám, bez kolaudačního souhlasu či kolaudačního rozhodnutí. Za uvedený přestupek stanoví stavební zákon v ustanovení § 178 odst. 3 písm. b) pokutu s horní hranicí sazby 1 000 000 Kč. Za užívání staveb, resp. umožnění užívání staveb jiným osobám, v rozporu s povoleným účelem, v rozporu se souhlasem stavebního úřadu podle ustanovení § 127 odst. 2 stavebního zákona či povolením podle ustanovení § 127 odst. 4. stavebního zákona nebo v rozporu s povolením k předčasnému užívání stavby podle ustanovení § 123 stavebního zákona umožňuje stavební zákon v ustanovení § 178 odst. 3 písm. c) uložit pokutu do výše 500 000 Kč. Nejméně závažnými přestupky v rámci užívání staveb a terénních úprav jsou přestupky, kdy pachatel užívá stavbu, respektive umožní užívat stavbu jiné osobě, bez zajištění zkoušek nebo měření a jejich vyhodnocení a kdy pachatel užívá stavbu nebo terénní úpravy uvedené v ustanovení § 104 odst. 1 písm. e) až i) stavebního zákona, ke kterým stavební úřad nevydal souhlas či povolení, respektive takové užívání umožní jiné osobě. Ve druhém případě se bude jednat o stavby a terénní úpravy, ke kterým v souvislosti s ustanovením § 104 stavebního zákona postačí ohlášení stavebnímu úřadu a které podle ustanovení § 119 odst. 1 stavebního zákona nepodléhají kolaudaci. Za poslední dva uvedené přestupky lze podle ustanovení § 178 odst. 3 písm. d) stavebního zákona uložit pokutu do 200 000 Kč.

Z přehledu přestupků vyplývá, že nejčastějšími přestupky v oblasti užívání staveb a terénních úprav byly v roce 2019 přestupky podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. f) a písm. g) stavebního zákona, kdy za každý z těchto přestupků byly uloženy pokuty v souhrnné výměře cca 2 000 000 Kč. Za přestupek podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. f) stavebního zákona byly uloženy pokuty v celkem 98 případech, přičemž za přestupek podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. g) stavebního zákona pak ve 138 případech. Z uvedeného vyplývá, že za přestupek podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. g) stavebního zákona byly ukládány pokuty v nižší průměrné výměře než za přestupek podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. f) stavebního zákona, což je ostatně logické vzhledem k rozdílným horním hranicím sazeb pokut za uvedené přestupky. Za přestupky podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. e) stavebního zákona bylo uloženo celkem 54 pokut v celkové výši 407 500 Kč. Přestupky podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. h), písm. i) a písm. j) stavebního zákona byly trestány ojediněle a uložené pokuty za tyto přestupky v souhrnu nepřesahovaly 100 000 Kč.¹¹⁶

Jak již bylo zmíněno výše, nejčastěji trestanými přestupky spojenými s užíváním staveb a terénních úprav byly v roce 2019 přestupky podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. f) a písm.

¹¹⁶ Viz příloha č. 1.

g) stavebního zákona. Ke skutkovým podstatám uvedených přestupků se váže také dostupná judikatura. Podle Městského soudu v Praze není obecně prospěšná činnost vyvíjená ve stavbě, která nebyla řádně zkolaudována, důvodem pro prominutí přestupku užívání stavby bez kolaudačního souhlasu, případně kolaudačního rozhodnutí, neboť užívání takové stavby je podle ustanovení § 119 stavebního zákona zakázáno a správní orgán není oprávněn ve veřejném zájmu povinnosti podle ustanovení § 119 a násl. stavebního zákona prominout. Účelem kolaudace je pak zjištění, zda skutečné provedení stavby či její užívání nemůže ohrozit život, zdraví, bezpečnost nebo životní prostředí a pro zjištění takového ohrožení není rozhodné, zda nastalo v obecně prospěšném provozu, či v provozu jiném.¹¹⁷ K užívání stavby k účelu, který není konkrétně vymezen v kolaudačním rozhodnutí se vyjádřil Krajský soud v Ostravě, když k uvedenému konstatoval, že pro naplnění skutkové podstaty je potřeba, aby přestupek byl společensky škodlivý, neboť právě společenská škodlivost je z jedním z pojmových znaků přestupku. V případě přestupků podle stavebního zákona musí být podle Krajského soudu v Ostravě společenská škodlivost posuzována z hlediska stavebně-technického, což znamená odborné posouzení stavebně-technického uspořádání stavby, stavebně-technických vlastností stavby a následně i vlivu nevhodného užívání stavby na okolí jakožto následku škodlivého jednání.¹¹⁸

3.2.1.3. Přestupky související s odstraňováním staveb

Přestupky související s odstraňováním staveb jsou ve stavebním zákoně upraveny v ustanovení § 178 odst. 1 písm. l) až n) následujícím způsobem:

„Fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že

l) v rozporu s § 128 odstraní stavbu uvedenou v § 103 obsahující azbest nebo stavbu uvedenou v § 103 odst. 1 písm. e) bodech 4 až 8 anebo v § 104 bez souhlasu nebo povolení stavebního úřadu,

m) v rozporu s § 128 odstraní stavbu vyžadující stavební povolení bez souhlasu nebo povolení stavebního úřadu,

n) odstraní stavbu v rozporu se souhlasem nebo povolením stavebního úřadu podle § 128.“

Pravidla pro odstraňování staveb, terénních úprav a zařízení upravuje stavební zákon v ustanovení § 128 a násl. Vlastník stavby, tedy nositel vlastnického práva, jež je ústavně chráněno, je nositelem oprávnění se stavbou disponovat, do něhož spadá také právo stavbu

¹¹⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 8 A 39/2011-41 ze dne 27. 10. 2015.

¹¹⁸ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě č. j. 22 Ca 312/2007-34 ze dne 23. 10. 2008.

odstranit. Výkonu vlastnického práva lze bránit jen v případě výjimek daných veřejným zájmem, které vychází z právních předpisů, tedy v případě oprávnění stavbu odstranit lze zasáhnout jen v souladu se stavebním zákonem. Stavební zákon upravuje dva způsoby, kdy právo k odstranění stavby vzniká, a to na základě ustanovení § 128 odst. 1 stavebního zákona ohlášením záměru odstranit stavbu a dále podle ustanovení § 128 odst. 4 stavebního zákona rozhodnutím o povolení odstranění stavby. Uvedeným způsobem vzniká však pouze právo vlastníka stavby stavbu odstranit, nikoliv povinnost ji odstranit.¹¹⁹

Odstranění staveb podle ustanovení § 103 stavebního zákona není třeba stavebnímu úřadu ohlašovat s výjimkou staveb spadajících pod ustanovení § 103 stavebního zákona, které obsahují azbest, a staveb zařazených pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) bodu 4 až 8 stavebního zákona. Stavební zákon v ustanovení § 128 odst. 6 vymezuje dva typy situací, kdy je třeba, aby bylo vydáno povolení odstranění stavby podle ustanovení § 128 odst. 4. Jedná se o situaci, kdy stavba, která má být odstraněna, není kulturní památkou, ale jsou dány podmínky pro provedení záměru závazným stanoviskem orgánu státní památkové péče, přičemž se předmětná stavba nachází v památkové rezervaci, památkové zóně nebo ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny. Druhým případem nutnosti provést řízení o povolení odstranění stavby je situace, kdy závazné stanovisko orgánu ochrany veřejného zdraví určí podmínky pro provedení záměru, přičemž nemovitost, které se záměr odstranit stavbu týká, obsahuje azbest.¹²⁰

V souvislosti s porušením povinností týkajících se odstraňování staveb upravuje stavební zákon tři skutkové podstaty přestupků, které se vztahují k odstranění staveb bez souhlasu nebo povolení stavebního úřadu a k odstranění staveb v rozporu se souhlasem nebo povolením stavebního úřadu. Přestupky týkajících se odstranění staveb bez souhlasu nebo povolení stavebního úřadu rozděluje stavební zákon na dvě skutkové podstaty vzhledem k jejich závažnosti. Pod první skutkovou podstatu zařazuje stavební zákon přestupky spáchané v souvislosti s odstraněním staveb uvedených v ustanovení § 103 stavebního zákona obsahující azbest, staveb uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) bodu 4 až 8 stavebního zákona a staveb uvedených v ustanovení § 104 stavebního zákona. Za uvedené přestupky stavební zákon umožňuje uložit pokutu s horní hranicí sazby 200 000 Kč. Pod druhou závažnější skutkovou podstatu spadají přestupky související s odstraněním staveb, které vyžadují stavební povolení,

¹¹⁹ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 939–949.

¹²⁰ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 939–949.

za něž lze dle stavebního zákona uložit pokutu do výše 500 000 Kč. Přestupky související s odstraněním staveb v rozporu se souhlasem nebo povolením stavebního úřadu spadají pod jednu skutkovou podstatu bez ohledu na typ stavby a příslušný správní orgán za ně může uložit pokutu v maximální výši 200 000 Kč.

Z přehledu přestupků lze vysledovat, že přestupky související s odstraňováním staveb nejsou v praxi často páčány, respektive trestány. Za přestupky podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. l) a písm. m) stavebního zákona bylo v roce 2019 uloženo jen 21 pokut podle písm. m) a 22 pokut podle písm. l). Zajímavým faktem je, že ačkoliv přestupky podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. m) stavebního zákona mají vyšší horní hranici sazby pokuty (500 000 Kč) než přestupky podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. l) stavebního zákona (200 000 Kč), průměrná výše pokuty za přestupky podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. m) stavebního zákona byla jen 11 500 Kč, přičemž za přestupky podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. l) stavebního zákona byla průměrná výše pokuty víc jak 15 000 Kč. Za přestupek podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. n) stavebního zákona byla v roce 2019 uložena jen jedna pokuta ve výši 5 000 Kč.¹²¹

K přestupkům souvisejícím s odstraňováním staveb se vztahuje jen velmi omezené množství judikatury. Nejvyšší soud se zabýval okamžikem zániku stavby v rozsudku sp. zn. 33 Cdo 111/98 ze dne 30. 9. 1998, kde uvedl, že stavba zaniká a přestává být věcí v právním smyslu v okamžiku, kdy již není patrné dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží, přičemž při posouzení zániku původní stavby v případě nově vybudovaných staveb je klíčové, co bylo odstraněno a zda došlo k úplnému nebo částečnému zbourání obvodových zdí prvního nadzemního podlaží. Pokud došlo k úplné destrukci obvodových zdí znamená to, že původní stavba zanikla. U částečné destrukce obvodových zdí je pak nutno posoudit, jaká byla míra zásahu.¹²²

3.2.1.4. Ostatní přestupky podle ustanovení § 178 odst. 1 stavebního zákona

Ustanovení § 178 odst. 1 stavebního zákona obsahuje další dvě skutkové podstaty přestupků, které zatím nebyly rozebrány. Jedná se o ustanovení § 178 odst. 1 písm. k) stavebního zákona, dle kterého se „*fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že provede zkušební provoz v rozporu s rozhodnutím podle § 124*“, a o ustanovení § 178 odst. 1 písm. o) stavebního zákona, dle kterého „*fyzická, právnická nebo*

¹²¹ Viz příloha č. 1.

¹²² Na uvedené navazuje např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka Olomouc č. j. 76 A 30/2013-48 ze dne 30. 3. 2015.

podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 171 odst. 3 nezjedná nápravu ve lhůtě stanovené ve výzvě nebo rozhodnutí stavebního úřadu“.

Skutková podstata přestupku podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. k) stavebního zákona se vztahuje k provedení zkušebního provozu v rozporu s rozhodnutím stavebního úřadu podle ustanovení § 124 stavebního zákona. Zkušební provoz slouží v praxi k ověření, jestli funkčnost a vlastnosti stavby stanovené dokumentací či projektovou dokumentací budou vyhovující za běžného provozu. Jedná se tedy o časově omezené užívání dokončené stavby, které bude možné uvést do užívání trvalého na základě kolaudačního souhlasu vydaného po provedení zkušebního provozu. V případě odůvodněné žádosti stavebníka, stavební úřad zkušební provoz povolí. Stavební úřad může zkušební provoz také nařídit, a to na základě požadavku dotčeného orgánu, ale i z jiných důvodů ve stavebním zákoně výslovně neuvedených.¹²³ K naplnění znaků skutkové podstaty přestupku podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. k) tedy dojde v případě, že zkušební provoz bude odpovědnou osobu proveden v rozporu s rozhodnutím podle ustanovení § 124 stavebního zákona, přičemž podle ustanovení § 178 odst. 3 písm. c) stavebního zákona lze za uvedený přestupek uložit pokutu do 500 000 Kč. Z ročního přehledu přestupků vyplývá, že za přestupek podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. k) stavebního zákona nebyla v roce 2019 uložena žádná pokuta¹²⁴, zároveň není dostupná ani judikatura, která by se skutkovou podstatou uvedeného přestupku blíže souvisela.

Podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. o) stavebního zákona je přestupkem nezjednání nápravy v rozporu s ustanovením § 171 odst. 3 stavebního zákona ve lhůtě, kterou stanoví výzva nebo rozhodnutí stavebního úřadu. Zjistí-li státní dozor nedostatky při výkonu své působnosti ve věcech územního plánování a stavebního řádu, tedy nedostatky v dodržování ustanovení stavebního zákona, provádějících právních předpisů, opatření obecné povahy a rozhodnutí vydaných na základě stavebního zákona, poskytuje mu stavební zákon v ustanovení § 171 odst. 3 prostředky nápravy těchto nedostatků. Zmíněnými prostředky jsou výzva k odstranění nedostatků a zjednání nápravy, případně podle závažnosti situace také rozhodnutí. Rozhodnutí vydává státní dozor za situací, kdy dochází k prohlubování rozporu s ustanovením stavebního zákona či opatřením nebo rozhodnutím na základě stavebního zákona, a v případě činnosti ohrožující život a zdraví osob.¹²⁵ K naplnění skutkové podstaty přestupku podle

¹²³ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 920–923.

¹²⁴ Viz příloha č. 1.

¹²⁵ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 1110–1112.

ustanovení § 178 odst. 1 písm. o) stavebního zákona pak dojde za situace, kdy odpovědná osoba nezjedná nápravu ve lhůtě, kterou ji výzva či rozhodnutí stavebního úřadu ukládá. Za uvedený přestupek lze v souladu s ustanovením § 178 odst. 3 písm. d) stavebního zákona uložit pokutu do 200 000 Kč, přičemž podle přehledu přestupků bylo v roce 2019 za daný přestupek uloženo celkem 9 pokut v celkové výměře 173 500 Kč.¹²⁶

3.2.2. Přestupky stavebníků

Skutkové podstaty přestupků, jichž se může dopustit pouze osoba (fyzická, právnická i podnikající fyzická) v postavení stavebníka podle ustanovení § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, obsahuje stavební zákon v ustanovení § 178 odst. 2. Předmětné ustanovení vymezuje skupinu skutkových podstat přestupků přímo souvisejících s provedením staveb (přestupky podle ustanovení § 178 odst. 2 písm. a) až h)) a skupinu skutkových podstat přestupků týkajících se nesplnění dalších povinností stavebníka (přestupky podle ustanovení § 178 odst. 2 písm. i) až o)).

3.2.2.1. Přestupky související s provedením staveb

Skutkové podstaty přestupků, které poskytují ochranu řádnému provedení staveb a kterých se může dopustit pouze osoba v postavení stavebníka upravuje stavební zákon v ustanovení § 178 odst. 2 písm. a) až h) následujícím způsobem:

„Fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako stavebník dopustí přestupku tím, že
a) v rozporu s § 104 provede stavbu, terénní úpravy nebo udržovací práce bez souhlasu stavebního úřadu,

b) v rozporu s § 104 provede stavbu, terénní úpravy nebo udržovací práce v rozporu se souhlasem stavebního úřadu,

c) v rozporu s § 104 provede stavbu, terénní úpravy nebo udržovací práce v chráněném území nebo v ochranném pásmu anebo na nezastavitelném pozemku nebo v nezastavěném území bez souhlasu stavebního úřadu,

d) v rozporu s § 108 provede změnu stavby bez stavebního povolení nebo společného povolení nebo veřejnoprávní smlouvy anebo oznámeného certifikátu autorizovaného inspektora,

e) v rozporu s § 108 provede stavbu bez stavebního povolení nebo společného povolení nebo veřejnoprávní smlouvy anebo oznámeného certifikátu autorizovaného inspektora,

f) v rozporu s § 108 provede stavbu bez stavebního povolení nebo společného povolení nebo veřejnoprávní smlouvy anebo oznámeného certifikátu autorizovaného inspektora v chráněném

¹²⁶ Viz příloha č. 1.

území nebo v ochranném pásmu anebo na nezastavitelném pozemku nebo v nezastavěném území,

g) provede stavbu v rozporu se stavebním povolením nebo společným povolením, veřejnoprávní smlouvou, oznámeným certifikátem autorizovaného inspektora, opakovaným stavebním povolením anebo s dodatečným povolením stavby,

h) provede stavbu v rozporu se souhlasem stavebního úřadu, stavebním povolením, společným povolením, veřejnoprávní smlouvou, oznámeným certifikátem autorizovaného inspektora, opakovaným stavebním povolením nebo s dodatečným povolením stavby v chráněném území nebo v ochranném pásmu anebo na nezastavitelném pozemku nebo v nezastavěném území.“

Základní pravidlo pro provádění staveb vychází z ustanovení § 108 odst. 1 stavebního zákona a obecně stanovuje, že pokud stavební zákon nebo jiný právní předpis nestanoví jinak, je stavební povolení nutné u všech staveb bez ohledu na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání.¹²⁷ Stavbou se podle ustanovení § 2 odst. 3 stavebního zákona rozumí „*veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání*“, přičemž podle ustanovení § 2 odst. 4 stavebního zákona v případě, že stavební zákon používá pojem stavba, „*rozumí se tím podle okolností i její část nebo změna dokončené stavby*“.

Výjimky z uvedeného obecného pravidla jsou ve stavebním zákoně vymezeny v ustanoveních § 103 a § 104. Ustanovení § 103 odst. 1 stavebního zákona taxativně stanoví, které stavby je možné realizovat bez stavebního povolení či ohlášení. Taxativní výčet staveb, pro jejichž realizaci nebude nutné žádat o stavební povolení, ale bude postačovat ohlášení stavebnímu úřadu, obsahuje ustanovení § 104 odst. 1 stavebního zákona. V souladu s ustanovením § 104 odst. 2 stavebního zákona bude ohlášení stavebnímu úřadu postačovat také v případě změn v odst. 1 uvedených dokončených staveb, tedy podle ustanovení § 2 odst. 5 stavebního zákona nástavby, přístavby a stavební úpravy, pokud jejich provedení nepovede k překročení limitních parametrů podle odst. 1. Pokud by k překročení uvedených parametrů došlo, bude změna uvedených staveb vyžadovat stavební povolení v souladu s ustanovením § 108 odst. 2 stavebního zákona. Stavby, pro jejichž realizaci bude dostačující ohlášení stavebnímu úřadu, stanoví kromě stavebního zákona také zvláštní právní předpisy. Bude se jednat například o vodní díla podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých

¹²⁷ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 777–794.

zákonů (vodní zákon).¹²⁸ V ustanovení § 106 uvádí stavební zákon podmínky, jejichž splněním je podmíněno získání souhlasu s provedením ohlášené stavby, na jehož základě lze stavbu podle ustanovení § 104 stavebního zákona realizovat.

Realizovat stavbu lze také v souladu s ustanovením § 108 odst. 4 stavebního zákona, kdy je při splnění zákonných podmínek stavební povolení možné nahradit veřejnoprávní smlouvou či oznámením stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora. Ustanovení § 94j až § 94p stavebního zákona umožňují posoudit umístění stavby a povolení stavby v rámci jednoho společného řízení, přičemž cílem společného řízení je vydání společného povolení podle ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, kterým se stavba zároveň umísťuje a povoluje.¹²⁹

V rámci skutkových podstat přestupků přímo souvisejících s prováděním staveb lze dle příslušných ustanovení stavebního zákona sankcionovat stavebníka v případech

- kdy provede stavbu, terénní úpravy nebo udržovací práce, u kterých postačuje ohlášení dle ustanovení § 104 stavebního zákona, bez souhlasu stavebního úřadu či v rozporu se souhlasem stavebního úřadu;
- kdy provede stavbu či změnu stavby podle ustanovení § 108 stavebního zákona bez stavebního povolení / společného povolení / veřejnoprávní smlouvy / oznámeného certifikátu autorizovaného inspektora;
- kdy provede stavbu v rozporu se stavebním povolením / společným povolením / veřejnoprávní smlouvou / oznámeným certifikátem autorizovaného inspektora / opakovaným stavebním povolením / dodatečným povolením stavby nebo
- kdy v chráněném území nebo v ochranném pásmu anebo na nezastavitelném pozemku nebo v nezastavěném území:
 - provede stavbu, terénní úpravy nebo udržovací práce, u kterých postačuje ohlášení dle ustanovení § 104 stavebního zákona, bez souhlasu stavebního úřadu či v rozporu se souhlasem stavebního úřadu nebo
 - provede stavbu podle ustanovení § 108 stavebního zákona bez stavebního povolení / společného povolení / veřejnoprávní smlouvy / oznámeného certifikátu autorizovaného inspektora či provede stavbu v rozporu se stavebním

¹²⁸ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 777–794.

¹²⁹ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 571–575.

povolením/společným povolením / veřejnoprávní smlouvou / oznámeným certifikátem autorizovaného inspektora / opakovaným stavebním povolením / dodatečným povolením stavby.

Problematickým aspektem uvedených skutkových podstat je skutečnost, že ustanovení § 178 odst. 2 písm. d) stavebního zákona obsahuje samostatně pojem „*změna stavby*“, kdežto ostatní ustanovení § 178 odst. 2 stavebního zákona hovoří pouze o „*stavbě*“. Jak již bylo zmíněno výše, stavební zákon v ustanovení § 2 odst. 4 umožňuje pod pojem „*stavba*“ podle okolností zařadit i změnu dokončené stavby. V případě uvedených skutkových podstat tedy zůstává otázkou, zda zákonodárce zařadil skutkovou podstatu podle ustanovení § 178 odst. 2 písm. d) do stavebního zákona úmyslně, aby v případě přestupků souvisejících s prováděním staveb odlišil pojem „*změna stavby*“ a pojem „*stavba*“ jako dva samostatné a rozdílné pojmy, a tím pádem vyloučil použití ustanovení § 2 odst. 4 stavebního zákona. Pokud by tomu tak skutečně bylo, problém nastává například v případě, kdy stavebník provede změnu stavby v rozporu se stavebním povolením. V takové situaci by totiž v případě, že na změnu stavby nelze nahlížet jako na stavbu ve smyslu ustanovení § 2 odst. 4 stavebního zákona, nebylo možné stavebníkovi uložit trest, jelikož by uvedené jednání nebylo možné zařadit pod žádnou ze skutkových podstat, a tím pádem by ani nebylo přestupkem.

Druhou variantou, proč zákonodárce použil pojem „*změna stavby*“ jen v případě ustanovení § 178 odst. 2 písm. d) stavebního zákona, může být potřeba odlišit předmětné ustanovení od ustanovení § 178 odst. 2 písm. e) z důvodu rozdílných horních hranic sazeb pokut za uvedené přestupky, kdy podle ustanovení § 178 odst. 3 písm. b) stavebního zákona za provedení stavby bez stavebního povolení zákon stanoví horní hranici sazby pokuty 1 000 000 Kč, kdežto za provedení změny stavby bez stavebního povolení umožňuje v souladu s ustanovením § 178 odst. 3 písm. c) uložit pokutu do výše 500 000 Kč. U ostatních skutkových podstat by pak bylo možné zařadit změnu stavby pod pojem „*stavba*“ v souladu s ustanovením § 2 odst. 4 stavebního zákona, přičemž horní hranice pokut by v případě přestupků, kdy by se jednalo o stavbu, či změnu stavby, zůstaly stejné. Správní orgán by však skutečnost, že se při spáchání přestupku jednalo o změnu stavby, nikoliv o novou stavbu, mohl zohlednit v rámci správního uvážení při určení výše konkrétní sazby pokuty za konkrétní přestupek. Validnosti druhé uvedené varianty nasvědčuje i fakt, že stavební zákon ve znění platném do 31. 12. 2017 v ustanovení § 178 odst. 2 písm. a), písm. b), písm. c), písm. f), písm. g) a písm. h) uváděl vždy „*stavbu nebo její změnu*“. Je tedy velmi pravděpodobné, že v novelizovaném znění stavebního

zákonu zákonodárce dikci „*a její změnu*“ v předmětných ustanoveních z důvodu nadbytečnosti vypustil právě s ohledem na ustanovení § 2 odst. 4 stavebního zákona.

Nejzávažnějšími přestupky z uvedené skupiny přestupků jsou přestupky týkající se provedení staveb v chráněném území nebo v ochranném pásmu anebo na nezastavitelném pozemku nebo v nezastavěném území. Za uvedené přestupky lze podle ustanovení § 178 odst. 3 písm. a) uložit pokutu do 2 000 000 Kč. Za provedení stavby bez stavebního povolení / společného povolení / veřejnoprávní smlouvy / oznámeného certifikátu autorizovaného inspektora umožňuje stavební zákon v ustanovení § 178 odst. 3 písm. b) uložit pokutu do 1 000 000 Kč. Horní hranice sazby pokuty za provedení změny stavby bez stavebního povolení / společného povolení / veřejnoprávní smlouvy / oznámeného certifikátu autorizovaného inspektora a za provedení stavby v rozporu se stavebním povolením / společným povolením / veřejnoprávní smlouvou / oznámeným certifikátem autorizovaného inspektora / opakovaným stavebním povolením / dodatečným povolením stavby je dle ustanovení § 178 odst. 3 písm. c) stavebního zákona 500 000 Kč. Nejnižší horní hranici sazby pokuty za přestupky týkající se provedení staveb stavební zákon stanoví u přestupků stavebníků, kteří provedou stavbu v rozporu se souhlasem stavebního úřadu či bez souhlasu stavebního úřadu. Za uvedené přestupky lze dle ustanovení § 178 odst. 4 písm. d) stavebního zákona uložit pokutu ve výši 200 000 Kč.

Přestupky související s provedením staveb byly v roce 2019 nejčastěji trestanými přestupky na úseku stavebního zákona. Nejvíce pokut, celkem 511, bylo uloženo za přestupek podle ustanovení § 178 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, tedy za provedení stavby, terénní úpravy nebo udržovací práce bez souhlasu stavebního úřadu. Za uvedený přestupek byly vyměřeny pokuty v celkové výši přes 4 000 000 Kč. Nejvyšší souhrnná výše pokut, celkem přes 4 600 000 Kč, byla uložena za přestupek podle ustanovení § 178 odst. 2 písm. e) stavebního zákona, tedy za provedení stavby bez stavebního povolení / společného povolení / veřejnoprávní smlouvy / oznámeného certifikátu autorizovaného inspektora, přičemž celkový počet pokut byl oproti celkovému počtu pokut za přestupek podle ustanovení § 178 odst. 2 písm. a) méně jak poloviční, což je ostatně vzhledem k horním hranicím pokut za uvedené přestupky logické. Četněji byly pokutovány také přestupky podle ustanovení § 178 odst. 2 písm. b), písm. d) a písm. g) stavebního zákona, tedy přestupky týkající se provedení staveb, terénních úprav nebo udržovacích prací v rozporu se souhlasem stavebního úřadu, provedení změny stavby bez stavebního povolení / společného povolení / veřejnoprávní smlouvy / oznámeného certifikátu autorizovaného inspektora a provedení stavby v rozporu se stavebním povolením /

společným povolením / veřejnoprávní smlouvou / oznámeným certifikátem autorizovaného inspektora / opakovaným stavebním povolením / dodatečným povolením stavby. Nejméně často pak byly pokutovány nejzávažnější přestupky z uvedené skupiny, a to přestupky podle ustanovení § 178 odst. 2 písm. c), písm. f) a písm. h) stavebního zákona, které se týkají provedení staveb bez příslušného oprávnění nebo v rozporu s příslušným oprávněním v chráněném území nebo v ochranném pásmu anebo na nezastavitelném pozemku nebo v nezastavěném území.¹³⁰

Častým tématem v judikatuře týkající se přestupků souvisejících s provedením staveb jsou argumenty pachatelů přestupků vztahující se k mimořádným situacím, kvůli kterým byli vedeni k provedení staveb bez stavebního povolení či bez souhlasu stavebního úřadu. K uvedenému se vyjádřil NSS, když konstatoval, že ani závažný technický stav stavby nezbavuje odpovědné osoby povinnosti postupovat v souladu se stavebním zákonem a pro stavební činnost získat potřebná povolení.¹³¹ Městský soud v Praze ve své judikatuře zdůraznil, že v případě mimořádných postupů podle ustanovení § 177 stavebního zákona musejí být dodržována pravidla stanovená tímto ustanovením a že nelze mimořádné události zneužívat k provedení stavebních úprav, které jsou zcela zřejmě uskutečněny nad rámec zákonem umožněných zabezpečovacích prací.¹³² NSS se vyjádřil také k udržovacím pracím ve smyslu ustanovení § 3 odst. 4 stavebního zákona, za které dle NSS nelze považovat provedení stavebních prací v rozporu s ověřenou projektovou dokumentací stavby, při kterém dochází ke změně vzhledu stavby a zasahuje se do nosných konstrukcí.¹³³

Dalším tématem judikatury k přestupkům týkajících se provedení staveb je subjekt přestupku, tedy osoba stavebníka. K uvedenému NSS konstatoval, že při zjištění provádění stavby bez příslušného rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu či v rozporu s příslušným rozhodnutím nebo opatřením stavebního úřadu, musí stavební úřad spolehlivě určit vlastníka stavby, kterému lze nařídit stavbu odstranit v souladu s ustanovením § 129 stavebního zákona, a subjekt, který se přestupku podle příslušného ustanovení stavebního zákona dopustil.¹³⁴ Podle Krajského soudu v Praze lze pak za přestupek „*postihnout pouze toho stavebníka, který provedl stavbu, a tedy ji dokončil do podoby umožňující její bezpečné užívání ke sledovanému účelu*“. Znamená to tedy, že skutková podstata přestupku je naplněna až v momentě, kdy je stavba

¹³⁰ Viz příloha č. 2.

¹³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 106/2015-55 ze dne 7. 7. 2015.

¹³² Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 1 A 59/2013-38 ze dne 18. 3. 2014. K tomu viz ustanovení § 177 stavebního zákona.

¹³³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 35/2009-69 ze dne 24. 6. 2009.

¹³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 92/2011-93 ze dne 9. 9. 2011.

provedena, tudíž pouhé zahájení stavební činnosti či pokračování ve stavebních pracích skutkovou podstatu přestupku nenaplní.¹³⁵

V neposlední řadě se judikatura NSS související s přestupky týkajícími se provedení staveb věnuje majetkovým poměrům pachatele přestupku. Z judikatury NSS vyplývá, že zjišťuje-li správní orgán osobní a majetkové poměry, zohledňuje údaje doložené účastníkem řízení, údaje zjištěné v průběhu správního řízení a údaje, které získá samostatně. Pokud však správní orgán uvedeným způsobem nezíská všechny informace o osobních a majetkových poměrech účastníka řízení, stanoví je v nezbytném rozsahu odhadem.¹³⁶ V souvislosti s uvedeným považuje NSS za správný postup stavebního úřadu, který „*si na základě logické úvahy o nákladech na realizaci nepovolené stavby učinil představu o majetkových poměrech stěžovatele*“.¹³⁷

3.2.2.2. Přestupky související s ustanovením § 134 stavebního zákona

Přestupků souvisejících s ustanovením § 134 stavebního zákona se podle ustanovení § 178 odst. 2 písm. i) a písm. j) stavebního zákona dopustí fyzická osoba, právnická osoba a podnikající fyzická osoba v postavení stavebníka tím že, „*v rozporu s § 134 odst. 2 nebo 3 nezjedná nápravu nebo nepředloží doklady ve lhůtě stanovené ve výzvě nebo rozhodnutí stavebního úřadu*“, a tím, že „*v rozporu s § 134 odst. 4 neuposlechne výzvu nebo rozhodnutí k zastavení prací na stavbě*“.

Ustanovení § 134 stavebního zákona se vztahuje k úkonům stavebního úřadu při kontrolní prohlídce stavby, kdy stavební úřad zjišťuje aktuální stavebně technický stav stavby, přičemž v případě užívaných staveb stavební úřad dále zjišťuje soulad jejich užívání s povoleným účelem a v případě rozestavěných staveb soulad jejich provádění se stavebním zákonem a ověřenou projektovou dokumentací. Výzvu ke zjednání nápravy, která má charakter úkonu podle ustanovení § 158 odst. 1 správního řádu, tedy úkonu správním řádem výslovně neupraveného¹³⁸, vydává stavební úřad, zjistí-li při provedení kontrolní prohlídky závadu. Podle povahy závady může stavební úřad vyzvat k nápravě stavebníka, osobu, která zabezpečuje odborné vedení provádění stavby, osobu vykonávající stavební dozor či vlastníka stavby a stanovit přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Uvedené osoby mohou být zároveň

¹³⁵ Rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 45 A 124/2017-30 ze dne 22. 4. 2020.

¹³⁶ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133.

¹³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 64/2016-26 ze dne 5. 5. 2016.

¹³⁸ Náležitosti výzvy ke zjednání nápravy stanoví Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu v ustanovení §18p.

stavebním úřadem vyzvány, aby předložily potřebné doklady, jako jsou například certifikáty o vhodnosti použitých stavebních výrobků. Nařízení zjednání nápravy prostřednictvím vydáním rozhodnutí stavební úřad učiní v případě, že osoba povinná z výzvy ke zjednání nápravy, výzvu v uvedené lhůtě nesplnila.¹³⁹

Výzvu k bezodkladnému zastavení prací, která má stejně jako výzva ke zjednání nápravy charakter úkonu podle ustanovení § 158 odst. 1 správního řádu¹⁴⁰, vydává stavební úřad v souladu s ustanovením § 134 odst. 4 stavebního zákona v případě, kdy při kontrolní prohlídce zjistí, že je stavba prováděna či odstraňována bez rozhodnutí nebo opatření dle stavebního zákona anebo v rozporu s ním. V uvedeném případě stavební úřad vyzve dle povahy věci stavebníka nebo vlastníka stavby k bezodkladnému zastavení prací a zároveň zahájí řízení podle § 129 stavebního zákona, tedy řízení o odstranění stavby. Následně stavební úřad provede další kontrolní prohlídku, aby zkontroloval, zda byla výzva splněna. Pokud stavební úřad zjistí, že výzva nebyla povinnou osobou splněna, vydá rozhodnutí nařizující zastavení prací na stavbě.¹⁴¹

Stavební zákon v ustanovení § 178 odst. 2 písm. i) a písm. j) upravuje dvě skutkové podstaty týkající se přestupků stavebníka v souvislosti s ustanovením § 134. Stavebník naplní skutkové podstaty uvedených přestupků tím, že ve lhůtě stanovené ve výzvě nebo rozhodnutí stavebního úřadu nezjedná nápravu či nepředloží doklady nebo bezodkladně nezastaví práce na stavbě. Za uvedené přestupky lze podle ustanovení § 178 odst. 3 písm. d) stavebního zákona uložit pokutu do výše 200 000 Kč.

V roce 2019 byl častěji sankcionován přestupek podle ustanovení § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona, za který bylo uloženo celkem 32 pokut v celkové výši 470 750 Kč. Za přestupek podle ustanovení § 178 odst. 2 písm. i) stavebního zákona bylo ve stejném roce uloženo 12 pokut v celkové výši 176 000 Kč.¹⁴²

Z judikatury NSS související s přestupky podle ustanovení § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona vyplývá, že se nelze bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle ustanovení § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, proti výzvě

¹³⁹ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 988–995.

¹⁴⁰ Náležitosti výzvy k bezodkladnému zastavení prací stanoví Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu v ustanovení §18p.

¹⁴¹ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 988–995.

¹⁴² Viz příloha č. 2.

k bezodkladnému zastavení prací vydané stavebním úřadem podle ustanovení § 134 odst. 4 stavebního zákona. Podle NSS se lze žalobou proti nezákonnému zásahu bránit pouze v případě, kdy správní orgán nepostupoval správně a zároveň došlo ke zkrácení na právech adresátů nesprávného úředního postupu. Neuposlechnutí výzvy k bezodkladnému zastavení prací může mít za následek vydání rozhodnutí o bezodkladném zastavení prací, které je vynutitelné a proti kterému se lze odvolat, a zahájení správního řízení o přestupku podle ustanovení § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona, ve kterém by se posuzovala i skutečnost, zda byla výzva vydána v souladu se zákonem. Z uvedeného vyplývá, že ochrana práv adresátů výzvy může být zaručena jinými způsoby než podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. K tomu NSS dále uvádí, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem má pouze subsidiární charakter, tzn. poskytuje právní ochranu v případech, kdy se nelze bránit jinými procesními prostředky, což v uvedeném případě možné je (odvolání proti rozhodnutí k bezodkladnému zastavení prací či obrana v rámci řízení o přestupku).¹⁴³

3.2.2.3. Ostatní přestupky podle ustanovení § 178 odst. 2 stavebního zákona

Ustanovení § 178 odst. 2 stavebního zákona upravuje pod písm. k) až o) další přestupky fyzických osob, právnických osob a podnikajících fyzických osob v postavení stavebníka, kterých se stavebník dopustí tím, že

„k) poruší některou z povinností podle § 152 odst. 1, 3, 4 nebo 6,

l) poruší povinnost podle § 160 odst. 4,

m) poruší některou z povinností k ochraně veřejných zájmů podle § 176 odst. 1,

n) v rozporu s § 155 poruší oznamovací povinnost, nebo

o) v rozporu s § 157 nevede stavební deník nebo jednoduchý záznam o stavbě“.

Ustanovení § 152 odst. 1, odst. 3, odst. 4 a odst. 6 stavebního zákona se vztahují k různým povinnostem stavebníka při přípravě, provádění a užívání staveb. V ustanovení § 160 odst. 4 stavební zákon upravuje podmínky, za kterých může stavebník provádět stavbu svépomocí, příp. se zajištěním stavebního dozoru, není-li sám stavebník pro takovou činnost odborně způsobilý, a za kterých je stavebník povinen zajistit odborné vedení provádění stavby stavbyvedoucím. Ustanovení § 176 odst. 1 stavebního zákona stanovuje stavebníkovi povinnosti v případě nepředvídaných nálezů kulturně cenných předmětů, detailů stavby nebo chráněných částí přírody anebo archeologických nálezů při postupu podle stavebního zákona nebo v souvislosti s ním. Podle ustanovení § 155 stavebního zákona má stavebník oznamovací

¹⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 248/2019-43 ze dne 20. 1. 2021.

povinnost vůči příslušnému stavebnímu úřadu a ministerstvu v případě výskytu závady, poruchy nebo havárie stavby, při kterých došlo ke ztrátě či ohrožení života osob nebo zvířat anebo ke značným škodám na majetku. Konečně v souladu s ustanovením § 157 stavebního zákona má stavebník při provádění stavby vyžadující stavební povolení nebo ohlášení stavebnímu úřadu svépomocí povinnost vést stavební deník, příp. při provádění staveb dle ustanovení § 104 odst. 1 písm. e) až k) stavebního zákona jednoduchý záznam o stavbě.

V souhrnu lze tedy konstatovat, že přestupky podle ustanovení § 178 odst. 2 písm. k) až o) stavebního zákona se vztahují k porušení určitých dílčích povinností, které stavební zákon stavebníkovi ukládá. Za většinu uvedených přestupků lze stavebníkovi podle ustanovení § 178 odst. 3 písm. d) stavebního zákona uložit pokutu s horní hranicí sazby 200 000 Kč, přičemž pouze za přestupek podle ustanovení § 178 odst. 2 písm. m) stavebního zákona, který se týká porušení povinností v případě nepředvídaných nálezů kulturně cenných předmětů, detailů stavby nebo chráněných částí přírody anebo archeologických nálezů, lze stavebníkovi v souladu s ustanovením § 178 odst. 3 písm. b) stavebního zákona uložit pokutu až do výše 1 000 000 Kč.

Za přestupky podle ustanovení § 178 odst. 2 písm. k) až o) stavebního zákona byly v roce 2019 uloženy pokuty v počtu několika jednotek, přičemž za přestupek podle ustanovení § 178 odst. 2 písm. m) stavebního zákona nebyla uložena pokuta žádná. Z uvedeného lze vyvodit, že zmíněné přestupky jsou páchány, případně zjištěny a trestány, jen velmi zřídka. Tomu odpovídá i skutečnost, že k uvedeným přestupkům není dostupná ani relevantní judikatura.¹⁴⁴

3.3. Přestupky vlastníků staveb, vlastníků zařízení, vlastníků technické infrastruktury a autorizovaných inspektorů

Přestupky podle ustanovení § 179 stavebního zákona mohou být spáchány fyzickými osobami, právnickými osobami i podnikajícími fyzickými osobami, avšak jejich skutkové podstaty mohou být naplněny pouze zvláštními subjekty. V případě přestupků podle ustanovení § 179 odst. 1 stavebního zákona se jedná o vlastníky staveb, podle odst. 2 o vlastníky zařízení, podle odst. 3 o vlastníky technické infrastruktury a podle odst. 4 o autorizované inspektory.

V ustanovení § 179 odst. 1 písm. a) až k) stavební zákon vymezuje přestupky, kterých se mohou dopustit pouze vlastníci stavby. Jedná se o přestupky související s porušením

¹⁴⁴ Viz příloha č. 2.

povinností při dobrovolném či nařízeném odstraňování staveb podle ustanovení § 128, § 129 a § 131a stavebního zákona (přestupky podle ustanovení § 179 odst. 1 písm. a) až d) stavebního zákona), přestupek týkající se neuposlechnutí výzvy nebo rozhodnutí stavebního úřadu podle ustanovení § 134 stavebního zákona (přestupek podle ustanovení § 179 odst. 1 písm. e) stavebního zákona), přestupky související s užíváním stavby porušením povinnosti stavbu udržovat, nahlásit závadu či poruchu a uchovávat stavební deník a dokumentaci stavby podle ustanovení § 154 a § 155 stavebního zákona (přestupky podle ustanovení § 179 odst. 1 písm. j) a písm. k) stavebního zákona) a přestupky, kdy vlastník stavby neplní příkazy stavebního úřadu, jejichž účelem je náprava závadného stavu, týkající se nařízení zabezpečovacích prací v souladu s ustanovením § 135 a § 136 stavebního zákona, nařízení nezbytné úpravy podle ustanovení § 137 stavebního zákona nebo nařízení údržby stavby podle ustanovení § 139 stavebního zákona (přestupky podle ustanovení § 179 odst. 1 písm. f) až i) stavebního zákona).¹⁴⁵ Horní hranice sazeb pokut za závažnější přestupky podle ustanovení § 179 odst. 1 stavebního zákona je v souladu s ustanovením § 179 odst. 5 písm. a) stavebního zákona 500 000 Kč. Za méně závažné přestupky podle ustanovení § 179 odst. 1 stavebního zákona umožňuje stavební zákon v ustanovení § 179 odst. 5 písm. b) uložit pokutu do 200 000 Kč.

Skutkové podstaty přestupků vlastníků zařízení jsou obsaženy v ustanovení § 179 odst. 2 stavebního zákona pod písm. a) až g), přičemž jsou koncipovány obdobně jako skutkové podstaty přestupků vlastníků staveb¹⁴⁶ s tím, že zákonodárce pod ustanovení § 179 odst. 2 stavebního zákona nezařadil některé skutkové podstaty z ustanovení § 179 odst. 1 stavebního zákona, které se týkají výlučně staveb a pro zařízení se nedají aplikovat. Za přestupky vlastníků zařízení umožňuje stavební zákon obdobně jako v případě přestupků vlastníků staveb uložit dle ustanovení § 179 odst. 5 písm. a) a písm. b) stavebního zákona pokuty s horní hranicí sazby 500 000 Kč, nebo s horní hranicí sazby 200 000 Kč.

Vlastníci technické infrastruktury se mohou dopustit přestupků podle ustanovení § 179 odst. 3 písm. a) a písm. b) stavebního zákona. Jedná se o přestupky, které se týkají porušení povinnosti vlastníků technické infrastruktury vést řádnou evidenci o technické infrastruktuře a poskytovat o ní údaje určeným osobám podle ustanovení § 161 odst. 1 stavebního zákona a porušení povinnosti poskytnutí údajů pořizovateli územně analytických podkladů podle

¹⁴⁵ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 1131.

¹⁴⁶ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 1131.

ustanovení § 27 odst. 3 stavebního zákona.¹⁴⁷ Za uvedené přestupky lze vlastníkovu technické infrastruktury podle ustanovení § 179 odst. 5 písm. b) stavebního zákona uložit pokutu do 200 000 Kč.

Prostřednictvím institutu autorizovaného inspektora, který je ve stavebním zákoně upraven v ustanovení § 143 až § 151, byla přenesena část státní správy na úseku stavebního práva na soukromé osoby. Stavební zákon v předmětných ustanoveních upravuje předpoklady pro zájemce stát se autorizovaným inspektorem. Osoba autorizovaného inspektora musí být autorizovanou osobou dle zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě¹⁴⁸, přičemž nezáleží na konkrétním oboru autorizace. Dalšími požadavky pro jmenování autorizovaného inspektora, které je časově omezeno, jsou délka praxe, trestní a disciplinární bezúhonnost a absolvování zkoušky před odbornou komisí.¹⁴⁹ Autorizovaní inspektoři se přestupku podle ustanovení § 179 odst. 4 stavebního zákona dopustí porušením oznamovací povinnosti podle ustanovení § 155 stavebního zákona, tedy porušením povinnosti nahlášení vzniklé závady, poruchy či havárie, nebo v souvislosti s ustanovením § 117 odst. 1 stavebního zákona uzavřením smlouvy o kontrole projektové dokumentace pro stavbu, ke které nemají oprávnění.¹⁵⁰ Za přešupek autorizovaného inspektora podle ustanovení § 179 odst. 4 stavebního zákona lze uložit pokutu do výše 200 000 Kč v souladu s ustanovením § 179 odst. 5 písm. b) stavebního zákona.

Jak vyplývá z přehledu přestupků, přestupky podle ustanovení § 179 stavebního zákona byly v roce 2019 páchaný, respektive trestány spíše ojediněle. Výjimku tvoří snad jen přestupky vlastníků staveb podle ustanovení § 179 odst. 1 písm. d), písm. e) a písm. j) stavebního zákona, přičemž za každý z nich bylo uloženo více jak deset pokut.¹⁵¹ K ustanovení § 179 stavebního zákona navíc není dostupná žádná aktuální judikatura.

3.4. Přestupky projektantů, stavbyvedoucích a stavebního dozoru

Ustanovení § 180 stavebního zákona vymezuje přestupky, kterých se z povahy věci mohou dopustit pouze fyzické osoby. Pro naplnění skutkové podstaty přestupku podle

¹⁴⁷ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 1132.

¹⁴⁸ Dále jen „**autorizační zákon**“.

¹⁴⁹ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 1026.

¹⁵⁰ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 1132.

¹⁵¹ Viz příloha č. 3.

ustanovení § 180 odst. 1 stavebního zákona postačuje obecný subjekt, tedy jakákoliv přestupkově způsobilá fyzická osoba, přičemž k naplnění skutkových podstat přestupků podle ustanovení § 180 odst. 2 až odst. 4 stavebního zákona vyžaduje stavební zákon subjekty zvláštní, jimiž jsou projektanti (odst. 2), stavbyvedoucí (odst. 3) a osoby vykonávající stavební dozor (odst. 4).

Přestupku podle ustanovení § 180 odst. 1 stavebního zákona se dopustí fyzická osoba tím, že „v rozporu s § 158 provádí vybrané činnosti ve výstavbě bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu“. Vybranými činnostmi ve výstavbě jsou dle ustanovení § 158 odst. 1 stavebního zákona projektová činnost ve výstavbě a odborné vedení provádění stavby nebo její změny. Jelikož provádění vybraných činností ve výstavbě ovlivňuje ochranu veřejných zájmů ve výstavbě, mohou uvedené činnosti vykonávat pouze osoby k tomu způsobilé, jejichž odborná způsobilost byla ověřena na základě autorizačního zákona. Prostřednictvím výkonu vybraných činností ve výstavbě odborně způsobilými osobami má být zajištěna ochrana veřejného zájmu ve výstavbě a preventivní ochrana před riziky při přípravě a realizaci staveb.¹⁵² Ustanovení § 180 stavebního zákona tak umožňuje postihovat jednání, při kterém dochází k provádění vybraných činností ve výstavbě v rozporu s ustanovením § 158 stavebního zákona. Za uvedený přestupek lze v souvislosti s ustanovením § 180 odst. 4 stavebního zákona uložit pokutu do 200 000 Kč.

Přestupku podle ustanovení § 180 odst. 2 stavebního zákona se dopustí fyzická osoba v postavení projektanta územně plánovací dokumentace tím, že „neodevzdá vybrané části územně plánovací dokumentace v jednotném standardu podle § 159 odst. 2“. Projektant je v souladu s ustanovením § 22 odst. 4 stavebního zákona fyzická osoba oprávněná podle zvláštního právního předpisu k projektové činnosti ve výstavbě, která je blíže vymezena v ustanovení § 158 odst. 1 stavebního zákona jako „zpracování územně plánovací dokumentace, územní studie, dokumentace pro vydání územního rozhodnutí a pro uzavření veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí, a projektové dokumentace podle odstavce 2“. Ve zmíněném odstavci 2 není definován pojem projektová dokumentace, nýbrž taxativně stanoven výčet dokumentací, jejichž zpracování se považuje za projektovou činnost

¹⁵² MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 1065–1071.

ve výstavbě.¹⁵³ Za přešupek podle ustanovení § 180 odst. 2 stavebního zákona lze podle ustanovení § 180 odst. 5 stavebního zákona uložit pokutu s horní hranicí sazby 200 000 Kč.

Ustanovení § 180 odst. 3 stavebního zákona vymezuje pod písm. a) až c) tři skutkové podstaty přešupků, jichž se může dopustit fyzická osoba v postavení stavbyvedoucího. Stavbyvedoucí je podle ustanovení § 134 odst. 2 stavebního zákona osoba, „*kteřá zabezpečuje odborné vedení provádění stavby a má pro tuto činnost oprávnění podle zvláštního právního předpisu*“. Skutkové podstaty přešupků stavbyvedoucích se týkají nezjednání nápravy či nepředložení dokladů ve lhůtě stanovené výzvou nebo rozhodnutím stavebního úřadu dle ustanovení § 134 odst. 2 nebo odst. 3 stavebního zákona (přešupek podle ustanovení § 180 odst. 2 písm. a) stavebního zákona), porušení povinností stanovených stavbyvedoucímu podle ustanovení § 153 odst. 1 nebo odst. 2 stavebního zákona (přešupek podle ustanovení § 180 odst. 2 písm. b) stavebního zákona) a porušení oznamovací povinnosti podle ustanovení § 155 stavebního zákona (přešupek podle ustanovení § 180 odst. 2 písm. c) stavebního zákona). Za uvedené přešupky lze v souladu s ustanovením § 180 odst. 5 stavebního zákona uložit pokutu do 200 000 Kč.

Ustanovení § 180 odst. 4 stavebního zákona obsahuje pod písm. a) až c) tři skutkové podstaty přešupků, jichž se může dopustit fyzická osoba vykonávající stavební dozor. Pojem „*osoba vykonávající stavební dozor*“ označuje subjekt, který koná odborný dozor při provádění stavby svépomocí. Výkon stavebního dozoru mohou provádět jen osoby, které mají vysokoškolské vzdělání ve stavebním nebo architektonickém oboru nebo středoškolské vzdělání ve stavebním oboru zakončené maturitou a minimálně tříletou praxi při provádění staveb.¹⁵⁴ Skutkové podstaty přešupků osob vykonávající stavební dozor se týkají nezjednání nápravy či nepředložení dokladů ve lhůtě stanovené výzvou nebo rozhodnutím stavebního úřadu dle ustanovení § 134 odst. 2 nebo odst. 3 stavebního zákona (přešupek podle ustanovení § 180 odst. 3 písm. a) stavebního zákona), řádného nevykonávání odborného dozoru nad prováděním stavby svépomocí porušením některé povinnosti podle ustanovení § 153 odst. 3 nebo odst. 4 stavebního zákona (přešupek podle ustanovení § 180 odst. 3 písm. b) stavebního zákona) a porušení oznamovací povinnosti podle ustanovení § 155 stavebního zákona (přešupek podle ustanovení § 180 odst. 3 písm. c) stavebního zákona). Za uvedené přešupky

¹⁵³ PRŮCHA, Petr. *Stavební zákon: praktický komentář: podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-180-9.

¹⁵⁴ PRŮCHA, Petr. *Stavební zákon: praktický komentář: podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-180-9.

Ize v souladu s ustanovením § 180 odst. 5 stavebního zákona uložit pokutu s horní hranicí sazby 200 000 Kč.

Přehled přestupků z roku 2019 uvádí u přestupků podle ustanovení § 180 stavebního zákona pouze odst. 1 až odst. 3.¹⁵⁵ Je tomu tak z důvodu, že současná skutková podstata podle ustanovení § 180 odst. 2 stavebního zákona, tedy přestupek projektanta, byla do stavebního zákona zařazena až v rámci novelizace, přičemž uvedené ustanovení nabylo účinnosti dne 12. 3. 2020.¹⁵⁶ Před uvedenou novelizací, tedy i v roce 2019, byly skutkové podstaty přestupků stavbyvedoucích, které jsou v současnosti v ustanovení § 180 odst. 3 písm. a) až c) stavebního zákona, v ustanovení § 180 odst. 2 písm. a) až c) stavebního zákona a skutkové podstaty přestupků osob vykonávajících stavební dozor se v rámci novelizace posunuly z ustanovení § 180 odst. 3 odst. písm. a) až c) stavebního zákona do ustanovení § 180 odst. 4 písm. a) až c) stavebního zákona.

Z přehledu přestupků vyplývá, že v roce 2019 byly pokuty za přestupky podle ustanovení § 180 stavebního zákona ukládány jen velmi zřídka. Důvodem může být skutečnost, že přestupky uvedených osob nejsou v praxi často zjištěny, ale také skutečnost, že uvedené přestupky jsou páchany spíše výjimečně. Nejčastěji, a to celkem v pěti případech, byly uloženy pokuty stavbyvedoucímu za přestupek podle ustanovení § 180 odst. 3 písm. b) stavebního zákona (podle ustanovení § 180 odst. 2 písm. b) stavebního zákona ve znění účinném do 12. 3. 2020). Další pokuty byly uloženy osobám vykonávajícím stavební dozor za přestupky podle ustanovení § 180 odst. 4 písm. a) a písm. b) stavebního zákona (podle ustanovení § 180 odst. 3 písm. a) a písm. b) stavebního zákona ve znění účinném do 12. 3. 2020).¹⁵⁷ K problematice přestupků podle ustanovení § 180 stavebního zákona neexistuje ani relevantní judikatura.

3.5. Přestupky stavebních podnikatelů

Přestupky podle ustanovení § 181 stavebního zákona mohou být spáchány fyzickou osobou, právnickou osobou nebo podnikající fyzickou osobou, která je v postavení stavebního podnikatele, tedy zvláštního subjektu. Pojem stavební podnikatel definuje stavební zákon v ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) jako osobu oprávněnou „*k provádění stavebních nebo montážních prací jako předmětu své činnosti podle zvláštních právních předpisů*“. Uvedeným

¹⁵⁵ Viz příloha č. 4.

¹⁵⁶ Ustanovení § 180 odst. 2 bylo do stavebního zákona vloženo Zákonem č. 47/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřičství a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, ve znění účinném od 12. 3. 2020 do 30. 6. 2023.

¹⁵⁷ Viz příloha č. 4.

zvláštním právním předpisem je zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon).

Ustanovení § 181 odst. 1 stavebního zákona uvádí celkem šest skutkových podstat přestupků, jichž se stavební podnikatel dopustí, tím, že

„a) v rozporu s § 155 poruší oznamovací povinnost,

b) poruší některou z povinností podle § 160 odst. 1 nebo 2,

c) provede činnosti bez územního rozhodnutí nebo veřejnoprávní smlouvy nebo regulačního plánu nahrazujících územní rozhodnutí, nebo bez územního souhlasu,

d) provede činnosti v rozporu s územním rozhodnutím nebo s veřejnoprávní smlouvou anebo s regulačním plánem nahrazujícími územní rozhodnutí nebo provádí činnosti jimi zakázané, anebo provede činnosti v rozporu s územním souhlasem,

e) v rozporu s § 104 provede stavbu nebo změnu stavby anebo terénní úpravy, které je třeba ohlásit stavebnímu úřadu, bez souhlasu stavebního úřadu nebo v rozporu s ním, nebo

f) v rozporu s § 108 provede stavbu nebo změnu stavby bez stavebního povolení, veřejnoprávní smlouvy, oznámeného certifikátu autorizovaného inspektora nebo v rozporu s nimi.“

Skutkové podstaty přestupků stavebních podnikatelů dle ustanovení § 181 odst. 1 stavebního zákona se týkají porušení povinnosti oznámit závadu, poruchu či havárii v souladu s ustanovením § 155 stavebního zákona a porušení povinností stavebních podnikatelů jako zhotovitelů při provádění staveb podle ustanovení § 160 odst. 1 stavebního zákona, tedy zajištění odborného vedení provádění stavby stavbyvedoucím v případech, ve kterých to stavební zákon vyžaduje, a podle ustanovení § 160 odst. 2, které zakotvuje povinnost zhotovitele *„provádět stavbu v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu a s ověřenou projektovou dokumentací, dodržet obecné požadavky na výstavbu, popřípadě jiné technické předpisy a technické normy a zajistit dodržování povinností k ochraně života, zdraví, životního prostředí a bezpečnosti práce vyplývajících ze zvláštních právních předpisů“*. Další skutkové podstaty přestupků stavebních podnikatelů dle ustanovení § 181 odst. 1 stavebního zákona se týkají provádění činností bez územního rozhodnutí, případně územního souhlasu, uzavřené veřejnoprávní smlouvy nebo regulačního plánu, nebo v rozporu s územním rozhodnutím, případně územním souhlasem, uzavřenou veřejnoprávní smlouvou nebo regulačním plánem, a dále také činností, které jsou územním rozhodnutím, případně územním souhlasem, uzavřenou veřejnoprávní smlouvou nebo regulačním plánem, zakázané a provedení staveb, jejich změn anebo terénních úprav bez souhlasu stavebního úřadu či v rozporu se souhlasem stavebního úřadu a bez stavebního povolení / veřejnoprávní smlouvy / oznámeného

certifikátu autorizovaného inspektora či v rozporu s nimi. Za porušení oznamovací povinnosti dle ustanovení § 155 stavebního zákona a za provedení staveb, jejich změn anebo terénních úprav bez souhlasu stavebního úřadu či v rozporu se souhlasem stavebního úřadu umožňuje stavební zákon v souladu s ustanovením § 181 odst. 2 písm. b) uložit pokutu do 200 000 Kč. Za ostatní přestupky podle ustanovení § 181 lze dle ustanovení § 181 odst. 2 písm. a) stavebního zákona uložit pokutu s horní hranicí sazby 500 000 Kč.

Podle přehledu přestupků bylo v roce 2019 uloženo nejvíce pokut za přestupky podle ustanovení § 181 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, a to celkem 26 v celkové výši 2 398 000 Kč. Více jak deset pokut bylo uloženo za přestupky podle ustanovení § 181 odst. 1 písm. f) stavebního zákona v celkové výši 512 000 Kč a za přestupky podle ustanovení § 181 odst. 1 písm. c) stavebního zákona v celkové výši 216 000 Kč. Za ostatní přestupky podle ustanovení § 181 odst. 1 stavebního zákona byly pokuty uloženy jen zřídka. Z uvedeného lze vyvodit, že přestupky stavebních podnikatelů jsou ve srovnání s přestupky podle ustanovení § 179 a § 180 stavebního zákona páchány, resp. zjištěny a trestány významněji.¹⁵⁸ K přestupkům stavebních podnikatelů se však rovněž jako k přestupkům podle ustanovení § 179 a § 180 stavebního zákona neváže žádná významná judikatura.

¹⁵⁸ Viz příloha č. 5.

4. Závěr

Stavební zákon obsahuje značné množství skutkových podstat přestupků, kterých se mohou dopustit jak obecné subjekty přestupků, tak zvláštní subjekty, jejichž zvláštní vlastnost, způsobilost či postavení vychází z různých specifických institutů stavebního práva. Ačkoliv stavební zákon upravuje celou škálu přestupků v ustanoveních § 178, § 179, § 180 a § 181, z předložené diplomové práce vyplývá, že významněji jsou páčány, respektive zjištěny a trestány pouze přestupky podle ustanovení § 178 stavebního zákona, kterých se mohou dopustit obecné subjekty a subjekty v postavení stavebníka. Přestupky vlastníků staveb, vlastníků zařízení, vlastníků technické infrastruktury a autorizovaných inspektorů (§ 179) a přestupky projektantů, stavbyvedoucích a stavebního dozoru (§ 180) jsou páčány, resp. zjištěny a trestány pouze v jednotkách případů. O něco málo častěji pak dochází k trestání přestupků stavebních podnikatelů (§ 181).

S uvedeným souvisí také výše pokut za přestupky ve stavebním právu. Ačkoliv jsou horní hranice sazeb pokut stanoveny zpravidla ve statisících, případně v milionech korun českých, z přehledu přestupků Ministerstva pro místní rozvoj lze vyvodit, že průměrná výše pokut za jednotlivé přestupky je velmi nízká. Z přehledu přestupků nelze určit medián výše pokut za přestupky podle konkrétních ustanovení, který by byl pro účel diplomové práce přesnější vzhledem k tomu, že přestupky podle stavebního zákona se mohou velmi lišit svou závažností a pokuty mohou být ukládány v tisících, ale zároveň i ve statisících až milionech korun českých. Nicméně například za přestupek podle ustanovení § 178 odst. 2 písm. e) stavebního zákona bylo v roce 2019 uloženo celkem 232 pokut v souhrnné výši 4 657 400 Kč.¹⁵⁹ Při výpočtu prostého průměru z uvedeného vyplývá, že průměrná výše pokuty za přestupek podle ustanovení § 178 odst. 2 písm. e) stavebního zákona byla v roce 2019 cca 20 000 Kč, což je při horní hranici sazby pokuty za uvedený přestupek ve výši 1 000 000 Kč znatelně nízká částka.

Nízký počet uložených pokut a zejména jejich nízké průměrné sazby jsou z hlediska závažnosti přestupků na úseku stavebního zákona a jejich vlivu na kvalitu územního rozhodování, výstavby a dalších činností dle stavebního zákona alarmující. Speklativní je také naplnění principů represe a individuální a generální prevence jakožto stěžejních principů správního trestání, kdy výše sazeb pokut za přestupky jsou v kontextu všech nákladů odpovědných osob na výstavbu či jiné činnosti regulované stavebním zákonem mnohdy

¹⁵⁹ Viz příloha č. 2.

zanedbatelné. Nízké sazby pokut pak mohou vést k tomu, že se odpovědným osobám „vyplatí“ přestupek spáchat a pokutu zaplatit než dodržovat zákonné postupy. Důsledkem pak může být skutečnost, že i další osoby nebudou motivovány k plnění svých zákonných povinností a bude docházet k dalšímu společensky škodlivému jednání v rozporu s právním řádem, které ohrožuje veřejný zájem. Řešením uvedeného problému by pak mohlo být ukládání pokut za jednotlivé přestupky ve vyšších sazbách než doposud. Eventuálně by se dalo uvažovat také nad celkovým zpřísněním správních trestů za přestupky na úseku stavebního zákona, tedy nad zvýšením horních hranic sazeb pokut za uvedené přestupky, případně také nad možností trestat nejzávažnější protiprávní jednání v rámci práva trestního.

Skutkové podstaty přestupků podle stavebního zákona byly již novelizovány, aby korespondovaly s právní úpravou v přestupkovém zákoně. Stavební zákon již neobsahuje zvlášť skutkové podstaty přestupků fyzických osob a skutkové podstaty přestupků právnických osob a podnikajících fyzických osob, za které bylo podle původní úpravy možné uložit pokuty s výrazně rozdílnou horní hranicí sazby. V současné době jsou ve stavebním zákoně přestupky fyzických osob, právnických osob a podnikajících fyzických osob a horní hranice sazeb pokut za tyto přestupky sjednocené.

Judikatura k přestupkům na úseku stavebního zákona není příliš rozsáhlá a věnuje se spíše dílčím tématům. V předložené diplomové práci bylo pracováno i s judikaturou vztahující se ke starší právní úpravě přestupků na úseku stavebního zákona, která oddělovala přestupky fyzických osob a přestupky právnických osob a podnikajících fyzických osob. Skutkové podstaty přestupků podle starší právní úpravy, kterým se věnuje předmětná judikatura, byly pro účely této diplomové práce zařazeny podle jejich obsahu ke skutkovým podstatám dle současné právní úpravy. Obsah jednotlivých skutkových podstat přestupků a jejich výklad v judikatuře nebyl tímto zařazením dotčen, jednalo se pouze o změnu v číslech paragrafů, odstavců a písmen v důsledku novely stavebního zákona.

Závěrem lze shrnout, že právní úprava přestupků na úseku stavebního zákona je vcelku rozsáhlá a až na některé dílčí aspekty je její systematika logická a přehledná. Trestání přestupků na úseku stavebního zákona v praxi však není příliš efektivní zejména z důvodu ukládání nízkých sazeb pokut za jednotlivé přestupky. Judikatura k uvedeným přestupkům sice není značně obsáhlá, nicméně je zaměřena výhradně na přestupky podle ustanovení § 178 stavebního zákona, které jsou zároveň nejčastěji trestanými přestupky na úseku stavebního zákona.

Seznam použitých zkratk

autorizační zákon – zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě

důvodová zpráva – důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

NSS – Nejvyšší správní soud

přehled přestupků – přehled přestupků za rok 2019 zveřejněným Ministerstvem pro místní rozvoj v souladu s ustanovením § 110 přestupkového zákona

přestupkový zákon – zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

správní řád – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

stavební zákon – zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

trestní zákoník – zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Seznam použitých zdrojů

Monografie

BOHADLO, David, Lukáš POTĚŠIL a Jan POTMĚŠIL. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-413-1.

FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-250-9.

HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9.

MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9.

PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9.

PRŮCHA, Petr. *Stavební zákon: praktický komentář: podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-180-9.

Periodická literatura

GRYGAR, Tomáš. Problematické otázky odpovědnosti právnických osob za přestupky v nové právní úpravě. *Právní rozhledy*. Praha: CH Beck, 2017, **12**, 426.

LUKÁŠOVÁ, Marcela. Trestání jako výsada trestního práva? *Trestněprávní revue*. Praha: CH Beck, 2019, **5**, 97.

Právní předpisy

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon).

Zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě

Zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

Zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

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

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

Zákon č. 47/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, ve znění účinném od 12. 3. 2020 do 30. 6. 2023.

Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu.

Judikatura

Rozhodnutí Ústavního soudu

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/03 ze dne 10. 3. 2004.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/16 ze dne 16. 5. 2018.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 33 Cdo 111/98 ze dne 30. 9. 1998.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 A 110/2001-34 ze dne 12. 12. 2003.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 3/2003-38 ze dne 27. 1. 2004.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 A 30/2002-98 ze dne 25. 5. 2004.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 109/2000-73 ze dne 16. 2. 2005.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 50/2005-97 ze dne 24. 5. 2006.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 40/2007-53 ze dne 21. 12. 2007.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 36/2007-59 ze dne 24. 1. 2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 13/2008-53 ze dne 29. 1. 2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 50/2008-64 ze dne 5. 3. 2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 35/2009-69 ze dne 24. 6. 2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 12/2010-80 ze dne 6. 8. 2010.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 112/2010-52 ze dne 9. 2. 2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 67/2010-111 ze dne 23. 3. 2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 10/2011-111 ze dne 23. 6. 2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 92/2011-93 ze dne 9. 9. 2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 34/2012-28 ze dne 9. 8. 2012.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 4/2013-26 ze dne 29. 8. 2014.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 123/2014-33 ze dne 19. 9. 2014.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 162/2014-70 ze dne 30. 9. 2014.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 61/2014-26 ze dne 10. 12. 2014.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 63/2015-29 ze dne 9. 4. 2015.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 106/2015-55 ze dne 7. 7. 2015.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 159/2015-27 ze dne 31. 7. 2015.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 258/2015-37 ze dne 25. 2. 2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 64/2016-26 ze dne 5. 5. 2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 254/2016-39 ze dne 26. 10. 2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 78/2016-21 ze dne 3. 11. 2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 131/2016-25 ze dne 25. 1. 2017.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 68/2017-53 ze dne 7. 6. 2017.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 213/2016-60 ze dne 3. 10. 2017.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 96/2018-59 ze dne 18. 7. 2019.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 248/2019-43 ze dne 20. 1. 2021.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133.

Rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě č. j. 22 Ca 312/2007-34 ze dne 23. 10. 2008.

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka Olomouc č. j. 76 A 30/2013-48 ze dne 30. 3. 2015.

Rozhodnutí Krajského soudu v Praze

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

Rozhodnutí Městského soudu v Praze

Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 Ca 250/2003-48 ze dne 16. 11. 2004.

Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 1 A 59/2013-38 ze dne 18. 3. 2014.

Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 8 A 39/2011-41 ze dne 27. 10. 2015.

Ostatní zdroje

Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. [online]. Beck-online, 2016 [cit. 11.3.2021]. Dostupné z: <https://www-beck-online-cz.ezproxy.is.cuni.cz>.

Roční přehled přestupků. [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2021 [cit. 6.4.2021].
Dostupné z: <https://mmr.cz/cs/ministerstvo/urad/rocní-prehled-prestupku>.

Seznam příloh

Příloha č. 1 – Počet pokut a celková výměra pokut (v Kč) za přestupky podle ustanovení § 178 odst. 1 stavebního zákona z Přehledu přestupků za rok 2019 zveřejněným Ministerstvem pro místní rozvoj v souladu s § 110 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Příloha č. 2 – Počet pokut a celková výměra pokut (v Kč) za přestupky podle ustanovení § 178 odst. 2 stavebního zákona z Přehledu přestupků za rok 2019 zveřejněným Ministerstvem pro místní rozvoj v souladu s § 110 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Příloha č. 3 – Počet pokut a celková výměra pokut (v Kč) za přestupky podle ustanovení § 179 stavebního zákona z Přehledu přestupků za rok 2019 zveřejněným Ministerstvem pro místní rozvoj v souladu s § 110 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Příloha č. 4 – Počet pokut a celková výměra pokut (v Kč) za přestupky podle ustanovení § 180 stavebního zákona z Přehledu přestupků za rok 2019 zveřejněným Ministerstvem pro místní rozvoj v souladu s § 110 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Příloha č. 5 – Počet pokut a celková výměra pokut (v Kč) za přestupky podle ustanovení § 181 stavebního zákona z Přehledu přestupků za rok 2019 zveřejněným Ministerstvem pro místní rozvoj v souladu s § 110 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Přílohy

Příloha č. 1

§	odst.	písm.	počet pokut	celková výměra pokut (v Kč)
178	1	a	521	3 916 850
178	1	b	8	32 400
178	1	c	9	70 000
178	1	d	60	570 300
178	1	e	54	407 500
178	1	f	98	2 144 300
178	1	g	138	1 977 100
178	1	h	21	96 000
178	1	i	13	71 000
178	1	j	5	10 000
178	1	k	0	0
178	1	l	21	321 000
178	1	m	22	253 000
178	1	n	1	5 000
178	1	o	9	173 500

Příloha č. 2

§	odst.	písm.	počet pokut	celková výměra pokut (v Kč)
178	2	a	511	4 141 400
178	2	b	101	816 000
178	2	c	55	610 000
178	2	d	243	2 703 100
178	2	e	232	4 657 400
178	2	f	66	2 053 000
178	2	g	125	2 019 500
178	2	h	26	227 000
178	2	i	12	176 000
178	2	j	32	470 750
178	2	k	6	36 000
178	2	l	3	4 000
178	2	m	0	0
178	2	n	1	0
178	2	o	3	10 000

Příloha č. 3

§	odst.	písm.	počet pokut	celková výměra pokut (v Kč)
179	1	a	0	0
179	1	b	1	7 500
179	1	c	1	1 000
179	1	d	21	398 000
179	1	e	14	107 000
179	1	f	1	50 000
179	1	g	2	20 000
179	1	h	0	0
179	1	i	0	0
179	1	j	10	89 500
179	1	k	1	100 000
179	2	a	0	0
179	2	b	0	0
179	2	c	0	0
179	2	d	1	10 000
179	2	e	0	0
179	2	f	0	0
179	2	g	0	0
179	3	a	2	40 000
179	3	b	0	0
179	4		0	0

Příloha č. 4

§	odst.	písm.	počet pokut	celková výměra pokut (v Kč)
180	1		1	0
180	2	a	0	0
180	2	b	5	81 000
180	2	c	0	0
180	3	a	3	39 000
180	3	b	3	47 000
180	3	c	0	0

Příloha č. 5

§	odst.	písm.	počet pokut	celková výměra pokut (v Kč)
181	1	a	26	2 398 000
181	1	b	3	39 500
181	1	c	10	216 000
181	1	d	3	24 000
181	1	e	8	104 000
181	1	f	14	512 000

Pozn. k přílohám č. 1 – č. 5:

- počet pokut:

- 1 až 50: **zelená**
- 51 až 100: **žlutá**
- 101 až 500: **oranžová**
- 501 a více: **červená**

- celková výměra pokut (v Kč)

- 0 až 100 000: **zelená**
- 100 001 až 1 000 000: **žlutá**
- 1 000 001 až 3 000 000: **oranžová**
- 3 000 001 a více: **červená**

Přestupky ve stavebním právu

Abstrakt

Diplomová práce s názvem „*Přestupky ve stavebním právu*“ se zaměřuje na přestupkové právo a na specifika skutkových podstat přestupků v oblasti práva stavebního. Diplomová práce je rozdělena na dvě základní části, a to na část obecnou a na část zvláštní. Obecná část diplomové práce si klade za cíl představit základy přestupkového práva, tedy definovat pojem přestupek a rozebrat základní znaky přestupku, vymezit podmínky odpovědnosti fyzických osob, právnických osob a podnikajících fyzických osob za přestupek a uvést do problematiky správních trestů, jejich funkcí, principů a základních zásad a hledisek jejich ukládání s bližším zaměřením na správní trest pokuty a na zásady stanovování její výše, neboť pokuta je správním trestem, který je ukládán za přestupky podle stavebního zákona. Zvláštní část diplomové práce se věnuje představení systematiky přestupků ve stavebním zákoně a zevrubnému rozboru skutkových podstat přestupků podle stavebního zákona s důrazem na přestupky obecných subjektů a přestupky stavebníků. Cílem zvláštní části diplomové práce je objasnění skutkových podstat přestupků podle stavebního zákona na základě rozboru relevantních institutů stavebního práva, vymezení povinností odpovědných osob a důsledků porušení těchto povinností z pohledu přestupkového práva a popsání možností sankcionování podle stavebního zákona za porušení povinností odpovědných osob. Zvláštní část diplomové práce se dále pokouší reflektovat problematické aspekty některých skutkových podstat přestupků ve stavebním právu z hlediska judikatury a praxe a ilustrovat efektivitu trestání přestupků ve stavebním právu a míru naplnění základních principů správního trestání, tedy principu represe, principu individuální prevence a principu generální prevence, při trestání přestupků podle stavebního zákona.

Klíčová slova:

přestupek, stavební právo, správní trestání

Administrative infractions in construction law

Abstract

The diploma thesis entitled "*Administrative infractions in construction law*" focuses on the law of administrative infractions and the specifics of the basic facts of administrative infractions in the field of construction law. The diploma thesis is divided into two parts, namely the general part and the special part. The general part of the thesis aims to introduce the basics of the law of administrative infraction – it consists of the definition of the concept of an administrative infraction and analyses of its basic attributes, the definition of the conditions of liability of individuals, legal entities, and enterprising individuals in administrative infractions and introduction of the issue of administrative penalties, their functions, principles, and basic principles and aspects of their imposition with a closer focus on the administrative penalty of the fine and the principles of determining its amount, for the fine is an administrative penalty that is imposed for administrative infractions under the Building Act. The special part of the diploma thesis addresses the introduction of the system of administrative infractions in the Building Act and includes a thorough analysis of the facts of administrative infractions under the Building Act with emphasis on the administrative infractions of general entities and the administrative infractions of builders. The aim of the special part of the thesis is to clarify the facts of administrative infractions under the Building Act based on the analysis of relevant institutes of building law, as well as defining the obligations of responsible persons and consequences of violations of these obligations from the law of administrative infractions and describing the possibility of sanctions under the Building Act. The special part of the thesis also tries to reflect the problematic aspects of some facts of administrative infractions in the construction law in terms of case law and praxis and to illustrate the effectiveness of punishment of administrative infractions in construction law and the degree of fulfillment of basic principles of administrative punishment, i.e. the principle of repression, individual prevention, and general prevention, when punishing administrative infractions under the Building Act.

Keywords:

administrative infraction, construction law, administrative punishment