

Správní trestání na úseku stavebního práva

1) Přestupky (§ 178 a § 179 stavebního zákona)

Procesními zákony v řízení ve věcech přestupků jsou zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále též „přestupkový zákon“) a zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“), popř. pak zákon o obcích a zákon o hlavním městě Praze. Přestupkový zákon je zde pak speciálním zákonem ve vztahu k zákonu obecnému – správnímu řádu, má tedy vždy před tímto přednost.

Přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v přestupkovém nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin (viz ust. § 2 odst. 1 přestupkového zákona). Pachatelem přestupku může být zásadně každá fyzická osoba, tedy jak občan České republiky, tak cizinec i osoba bez státní příslušnosti. Odpovědnost za přestupek se podle ustanovení § 7 přestupkového zákona posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku.

Stavební úřad je k projednání přestupku příslušný podle ustanovení § 53 přestupkového zákona, uvedené ustanovení musí být tedy stavebním úřadem v řízeních jím vedených uváděno.

V zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), je řešena pouze otázka skutkové podstaty jednotlivých přestupků (zavinění) a výše sankce (pokuty). Přestupky vyskytující se na úseku stavebního zákona a upravené v jeho ust. § 178 se vyznačují buď činnostmi - konáním (např. provádění stavby bez stavebního povolení, užívání stavby bez kolaudačního rozhodnutí, provádění změny stavby bez stav. povolení ap.) nebo nečinnostmi - opomenutím (např. nevyvěšení informace o záměru a o podání žádosti o vydání územního rozhodnutí, nesplnění povinnosti k ochraně veřejných zájmů apod.).

Povinným znakem každého přestupku je zavinění, k odpovědnosti postačí i zavinění z nedbalosti (pokud zákon nestanoví výslovně, že je nutné „úmyslné zavinění“). Sankce je pak právním důsledkem přestupku. Hlavním kritériem pro stanovení výše sankce je závažnost spáchaného přestupku. Tato je zákonem obecně vyjádřena v druhu sankce a v horní hranici výměry sankce, kterou lze za přestupek uložit.

Při posuzování závažnosti přestupku (pro výši pokuty) postupuje správní orgán ve smyslu ustanovení § 12 přestupkového zákona. Hlediska, na jejichž základě správní orgán závažnost posuzuje a hodnotí, jsou v tomto ustanovení uvedena demonstrativně, závažnost přestupku mohou proto ovlivnit i jiné skutečnosti. Uvedená hlediska (částečně se překrývající) tvoří celek, správní orgán je musí hodnotit komplexně a ve vzájemné souvislosti a jejich výčet je následující:

způsob spáchání přestupku – druh jednání, kterým byla skutková podstata naplněna (konání, opomenutí), jeho povaha a použité prostředky

následky přestupku – porušení nebo ohrožení chráněného zájmu společnosti, který je objektem přestupku

okolnosti, za nichž byl přestupek spáchán - jsou objektivní a subjektivní a závažnost přestupku jednak snižují (např. vliv tíživých osobních poměrů, duševní rozrušení) nebo naopak zvyšují (protiprávní jednání trvalo delší dobu, opakované dopouštění se přestupku)

míra zavinění – je v zásadě dána jeho formou, dle stavebního zákona přichází v úvahu jak ve formě úmyslu (závažnější), tak ve formě nedbalosti. Přímý úmysl (za jinak stejných okolností) je pak závažnější než úmysl nepřímý, vědomá nedbalost bývá zpravidla závažnější než nedbalost nevědomá

motiv jednání – vnitřní podnět, který vedl pachatele k jeho rozhodnutí spáchat přestupek (např. nepřátelství), v případě přestupků podle stavebního zákona však tyto motivy nepřicházejí v zásadě v úvahu

význam osoby pachatele – jeho dosavadní chování ve společnosti, úsudek na jeho možnou nápravu (postoj pachatele k přestupku, jeho vlastnosti, prostředí v rodině apod.)

Ke stanovení výše pokuty a k právě popsanému je dále třeba uvést, že její stanovená výše musí být vždy výsledkem správního uvážení a neznamená to, že svého práva v této věci může správní orgán využít zcela libovolně. Naopak, povinností správního orgánu je zabývat se všemi hledisky, které zákon jako předpoklad takových úvah stanoví.

Při stanovení výše pokuty je žádoucí, aby se správní orgán při své úvaze řídil i ustanovením § 2 odst. 4 správního řádu, na základě kterého má stavební úřad dbát také na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly v konkrétní výši sankce, pokud již takto správní orgán rozhodoval v rámci své běžné činnosti ve svěřeném území. Povinností správního orgánu je tedy opatřit si za tímto účelem potřebné důkazy, vyvodit z nich skutková a právní zjištění a teprve poté na základě zákonem stanovené úvahy dospět k rozhodnutí při dodržení pravidel logického vyvozování. V odůvodnění vlastního rozhodnutí se pak správní orgán musí zabývat i tím, zda v daném případě nejsou uplatněny požadavky ust. § 11 odst. 3 přestupkového zákona na upuštění od uložení sankce. Takové upuštění však předpokládá, že samotné projednání přestupku a vyslovení viny má na obviněného účinky, které by mělo vlastní uložení sankce a její výkon. Podle tohoto ustanovení lze tedy od uložení pokuty upustit, jestliže k nápravě pachatele postačí pouze samotné projednání přestupku. K tomuto výjimečnému postupu a upuštění od uložení sankce by však mělo docházet pouze výjimečně.

Záznam, který se pořizuje o případném podání vysvětlení (§ 137 odst. 3 správního řádu) na základě předvolání ve smyslu ust. § 59 správního řádu, se nemůže stát součástí správního řízení ani jej nelze použít ve vlastním rozhodnutí o případné sankci. Uvedené podání vysvětlení slouží pouze k prověření oznámení, podnětů a vlastních zjištění, která by mohla být důvodem k zahájení správního řízení z moci úřední. Po zahájení řízení je k vlastnímu projednání sankce nutné obviněného znovu předvolat.

V řízení o přestupku stanoví správní orgán jeho účastníky podle ustanovení § 72 přestupkového zákona. Ve smyslu ust. § 73 a § 74 přestupkového zákona musí být obviněnému umožněno vyjádřit se při ústním projednání ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu a k důkazům o nich. Obviněný má rovněž právo uplatňovat skutečnosti a navrhnout důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky. K výpovědi ani k doznání nesmí být donucován. V nepřítomnosti obviněného z přestupku lze danou věc projednat jen tehdy, jestliže odmítne (ač byl řádně předvolán) se k projednání dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu.

Výrok rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, musí ve smyslu ust. § 77 přestupkového zákona obsahovat jednoznačně veškeré povinné náležitosti, tedy též popis skutku s označením místa a času spáchání (od kdy a zejména do kdy byl přestupek spáchán), vyslovení viny, druh a výměru sankce (popř. rozhodnutí o upuštění od uložení sankce), výrok o náhradě nákladů řízení. Povinnost nahradit státu náklady spojené s projednáváním přestupku občanovi, který byl z něho uznán vinným, se uloží na základě ust. § 79 přestupkového zákona, a to paušální částkou 1.000,- Kč dle ust. § 1 vyhlášky č. 231/1996 Sb. Pokud vedené řízení o přestupku správní orgán zastaví (nebyla prokázána vina), paušální částka za náklady vedeného řízení se nevyměří.

Ve věci úhrady pokuty a nákladů řízení je žádoucí, aby správní orgán stanovil povinnému více možností způsobu jejich uhrazení, např. převodem na účet, přiloženou poštovní poukázkou, složením hotovosti v pokladně příslušného úřadu.

Zánik odpovědnosti za přestupek se posuzuje podle ust. § 20 přestupkového zákona. Od spáchání přestupku se musí ve věci pravomocně rozhodnout do doby 1 roku. Je vhodné, aby tuto skutečnost posoudil správní orgán vždy ještě před vlastním zahájením řízení o přestupku, jestliže zákonem stanovená lhůta již uplynula nebo by nebyla dodržena, pak řízení ani nezahájí. Pokud správní orgán zjistí až v průběhu vedeného řízení, že odpovědnost za přestupek již zanikla, zastaví vedené řízení dle ust. § 76 přestupkového zákona.

2) Správní delikty (§ 180 až § 182 stavebního zákona)

Správní delikty se týkají právnických osob a fyzických osob podnikajících. Procesním zákonem v případě správních deliktů je jedině správní řád. Stejně jako u přestupků je míra zavinění u správních deliktů a výše sankce řešena stavebním zákonem.

Pozn. V případě fyzických osob podnikajících je rozhodujícím kritériem, zda se dopustily správního deliktu nebo přestupku to, zda k protiprávní činnosti došlo v souvislosti s jejich podnikatelskou činností či nikoliv. Pokud protiprávní jednání souvislost s podnikatelskou činností fyzické podnikající osoby nemá, jde i v jejím případě pouze o přestupek (ust. §§ 178 a 179 stavebního zákona).

Správní delikt nemá, na rozdíl od přestupku, přesnou definici. Stavební úřad je k projednání správního deliktu příslušný podle ustanovení § 13 stavebního zákona. Zánik odpovědnosti právnické osoby za správní delikt je řešen ustanovením § 182 odst. 3 stavebního zákona. Pro zahájení řízení o správním deliktu jsou stanoveny dvě lhůty. Jedná se jednak o tzv. objektivní lhůtu (3 roky) a jednak o tzv. subjektivní lhůtu (1 rok), v těchto lhůtách musí být o správním deliktu zahájeno správní řízení. Objektivní lhůta pak začíná běžet okamžikem, kdy byl správní delikt spáchán, subjektivní lhůta okamžikem, kdy se správní orgán o spáchání deliktu dozvěděl. Z právě uvedeného tedy vyplývá, že nejpozději do 1 roku od doby, kdy se správní orgán o správním deliktu dozvěděl, musí zahájit o tomto správním deliktu řízení. Uvedené však již nelze použít v tom případě, pokud je tento správní delikt starší než 3 roky.

Pro určení výše sankce za správní delikt je rovněž podstatná závažnost protiprávního jednání. Tato závažnost je daná **způsobem** spáchání správního deliktu, **následky**, které takové jednání mělo (zejména pokud jde o chráněné veřejné zájmy) a **okolnostmi**, za kterých byl daný delikt spáchán.

Povinnost nahradit státu náklady spojené s projednáváním správního deliktu se v tomto případě uloží na základě ust. § 79 odst. 5 správního řádu, a to rovněž paušální částkou 1.000,- Kč dle ust. § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o hotových výdajích a ušlém výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám. Také v tomto případě je ve věci úhrady správního deliktu a nákladů řízení žádoucí, aby správní orgán stanovil povinnému více možností způsobu jejich uhrazení, tedy rovněž např. převodem na účet, přiloženou poštovní poukázkou, složením hotovosti v pokladně příslušného úřadu.

K této problematice je třeba ještě upozornit na skutečnost, že podle ustanovení § 59 správního řádu nelze k projednání správního deliktu předvolat „právnickou osobu“, ale vždy jen osobu konkrétní (např. statutárního zástupce společnosti, jednatele společnosti apod.).