



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy soudkyň JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci **žalobce České republiky – Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, proti **žalovanému Ministerstvu obrany – vojenskému stavebnímu úřadu**, se sídlem Praha 1, Hradební 12, o žalobě proti rozhodnutí Vojenského úřadu státního technického dozoru – Vojenského stavebního úřadu Ministerstva obrany ze dne 18. 9. 2002, č. j. 50358/22-2002/4607,

t a k t o :

- I.** Rozhodnutí Vojenského úřadu státního technického dozoru – Vojenského stavebního úřadu Ministerstva obrany ze dne 18. 9. 2002, č. j. 50358/22-2002/4607, a rozhodnutí Vojenského stavebního úřadu Ministerstva obrany Brno ze dne 26. 7. 2002, č. 02-58, **se z r u š u j í**. Věc **se v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalobci se právo na náhradu nákladů řízení **n e p ř i z n á v á**.
- III.** Žalovaný **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou ze dne 11. 11. 2002 se žalobce (Česká republika – Ministerstvo vnitra) domáhal zrušení rozhodnutí Vojenského úřadu státního technického dozoru – Vojenského stavebního úřadu Ministerstva obrany ze dne 18. 9. 2002, č. j. 50358/22-2002/4607. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí ze dne 26. 7. 2002, č. 02-58, jímž Vojenský stavební úřad Ministerstva obrany Brno uložil žalobci pokutu ve výši 200 000 Kč za porušení § 106 odst. 2 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů; tohoto provinění se měl žalobce dopustit tím, že prováděl stavební práce bez stavebního povolení na stavbě blíže identifikované v tomto rozhodnutí.

Žalobce v žalobě namítal, že žalovaný se nevypořádal s námitkou promlčení podle § 106 odst. 3 písm. a) stavebního zákona, neprováděl žádné nové důkazy a už vůbec nezkoumal, zda žalobce je opravdu tím, kdo stavební úpravy provedl. Zatímco ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně se konstatuje, že „*Policie ČR Správa Jm kraje se dopustila protiprávního jednání...*“, ve výroku rozhodnutí žalovaného se uvádí, že „*...na objektu č. 13 (strážnice) jsou prováděny stavební práce bez povolení stavebního úřadu a souhlasu vlastníka stavby a následně též došlo ke změně v užívání stavby...*“; pro tato tvrzení přitom nemají správní orgány důkazní oporu.

Podle smlouvy o výpůjčce ze dne 4. 5. 1995 měly být objekty v areálu MS Medlánky užívány pro účely skladování speciálního materiálu. Půjčitel (Česká republika – Ministerstvo obrany, zastoupená Vojenskou ubytovací a stavební správou Brno), prováděl každoročně kontrolu dodržování smluvních podmínek; rovněž v roce 2002 potvrdil, že smlouva není porušována a že nedošlo ke zhodnocení majetku stavebními úpravami.

Žalobce se domnívá, že stavební úpravy prováděli členové S. k. p. K. B., které je sdružením podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů. Nasvědčuje tomu i informace ředitele MŘ PČR Brno plk. Mgr. Ing. P. v dopise ze dne 15. 10. 2002 zástupci ředitele správy RNDr. K.

Správní orgán tedy v rozporu s § 46 správního řádu nevyšel z řádně zjištěného skutkového stavu a žalovaný jeho pochybení nenapravil. Oba orgány dále porušily § 47 odst. 3 správního řádu, neboť v odůvodnění jejich rozhodnutí není uvedeno, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí a jakými úvahami byl správní orgán veden při hodnocení důkazů. Konečně rozhodnutí nebylo žalobci řádně doručeno. Z těchto důvodů se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě popsal průběh správního řízení a k vlastní žalobě uvedl, že pplk. RNDr. M. K. v protokolu ze dne 11. 7. 2002 sice prohlásil, že mu není známo, že by byly provedeny jakékoliv stavební úpravy na náklad Policie České republiky, avšak zároveň „*prohlásil, že nemůže potvrdit ani vyvrátit, zda byly stavební úpravy provedeny.*“ Smlouva o výpůjčce ze dne 4. 5. 1995, „*uzavřená mezi ČR – MO, zast. VUSS Brno (půjčitel) a ČR – MV ČR (vypůjčitel)*“, v čl. II. odst. 2 uvádí, že stavební investice je možno provádět jen po předchozím projednání a písemném souhlasu půjčitele. Při místním šetření dne 11. 6. 2002 bylo zjištěno, že v areálu jednak došlo ke změně užívání objektů bez povolení, jednak v objektu č. 13 (strážnice) „*prokazatelně došlo ke stavebním úpravám*“.

K žalobní námitce, že žalovaný nezkoumal, zda žalobce je opravdu tím subjektem, který provedl stavební úpravy na objektu č. 13, vyslovil žalobce právní názor, „*že první věta odst. 1 čl. II. výše uvedené smlouvy o výpůjčce, vypůjčitele zavazuje, že bude vypůjčenou věc udržovat v řádném stavu a odst. 4 téhož článku stanoví, že vypůjčitel bude užívat MPS převážně ke skladování speciálního materiálu. Pokud tedy byly na objektu č. 13 provedeny »stavební práce charakteru údržby« členy SKP K. B., není tím vypůjčitel zbaven odpovědnosti za plnění smluvních povinností.*“

Skutečnost, že došlo ke stavebním úpravám, je možno doložit dokumentem Vojenské ubytovací a stavební správy Brno, nazvaným „*Technické prohlídky budov VUSS, provozované střediskem 0612 Brno*“, v období 5. – 30. 10. 2002, v němž je uvedeno, že objekt č. 13 je po celkové rekonstrukci. K důkazu o provedení vnitřních a vnějších stavebních úprav žalovaný uvedl, že přikládá fotodokumentaci z května 2004.

Ze správního spisu vyplynuly následující skutečnosti:

Inspekce ministra vnitra oznámila Úřadu městské části Brno – Medlánky přípisem ze dne 21. 5. 2002, že „bylo zjištěno, že do areálu byl bez doložitelného právního podkladu umožněn vstup další právnické osobě – S. k. p. K. B. Ačkoliv podle dostupných materiálů nedošlo k žádnému řízení o zahájení stavebních prací, ani vydání stavebního povolení ve smyslu ust. z. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, byly v průběhu roku 1998 zahájeny stavební práce na budově č. 13, p. č. 1436, k. ú. M., v areálu B. – M. Cílem stavebních prací bylo vybudování technického zázemí a klubovny pro potřeby J. o. SKP K. B. Vzhledem k charakteru stavebních prací lze zkonstatovat, že došlo k změnám měnicím vzhled stavby a způsob jejího užívání (typ střechy, přeměna situování příčkového zdiva apod.)“.

Úřad městské části Brno – Medlánky postoupil uvedené podání Ministerstvu obrany - vojenskému stavebnímu úřadu se sídlem v Brně.

Dne 11. 6. 2002 se uskutečnilo ústní jednání spojené s místním šetřením. Vojenský stavební úřad Ministerstva obrany Brno v rámci nich zjistil, že v areálu „došlo ke změnám užívání objektů“, bez povolení vojenských stavebních úřadů, a dále že v budově č. 13 (strážnice) „prokazatelně došlo ke stavebním úpravám“, které nebyly odsouhlaseny vlastníkem ani projednány se stavebním úřadem. Obojím jednáním byl porušen stavební zákon, a proto Vojenský stavební úřad Ministerstva obrany Brno zahájil správní řízení.

Dne 11. 7. 2002 se u Vojenského stavebního úřadu Ministerstva obrany Brno konalo ústní jednání, jehož předmětem bylo porušení stavebního zákona, „kterého se dopustila ČR - Ministerstvo vnitra ČR zastoupené Policií ČR – Správou Jm kraje, Kounicova 24, Brno, zastoupenou ředitelem plk. Bc. B. B.“. V rámci tohoto jednání se vyjádřil toliko zástupce Policie České republiky pplk. RNDr. M. K. Uvedl, že původní stav objektu mu není znám a že se nemůže vyjádřit ani k rozsahu provedených stavebních úprav. Objekt viděl poprvé koncem roku 1998 a jeho tehdejší stavebně technický stav odpovídal tomu dnešnímu. Nebylo mu známo, že by jakékoliv stavební úpravy byly provedeny na náklad Policie České republiky; zda je provedl uživatel nemůže potvrdit ani vyvrátit. Přestože zaměstnanci Vojenské ubytovací a stavební správy Brno prováděli každoročně kontroly, Policii České republiky nikdy neupozornili na porušení smluvních podmínek nebo na neoprávněné stavební zásahy.

Rozhodnutím ze dne 26. 7. 2002 uložil Vojenský stavební úřad Ministerstva obrany Brno, „jako příslušný stavební úřad podle § 121 stavebního zákona“, České republice - Ministerstvu vnitra pokutu ve výši 200 000 Kč za porušení § 106 odst. 2 písm. b) stavebního zákona za provádění stavebních prací bez stavebního povolení na budově č. 13, p. č. 1436, k. ú. M., v areálu MS M. V odůvodnění se s odvoláním na protokol o místním šetření konstatuje, že „na objektu č. 13 – strážnice – jsou prováděny stavební práce bez povolení a bez souhlasu vlastníka stavby. Tímto skutkem bylo porušeno ustanovení § 106 odst. 2 písm. b) stavebního zákona“. Odůvodnění výše pokuty chybí v rozhodnutí zcela.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, o němž rozhodl Vojenský úřad státního odborného technického dozoru – Vojenský stavební úřad Ministerstva obrany se sídlem v Praze. Rozhodnutí o odvolání obsahuje nejprve záhlaví, poté následuje pasáž, v níž se reprodukuje obsah rozhodnutí napadeného odvoláním, jakož i odvolací důvody,

a teprve poté následuje výrok, jímž se odvolání zamítá a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrzuje. Odůvodnění obsahuje tři věty, a sice, že „*prokazatelně došlo na předmětném objektu ke stavební činnosti*“, dále že „*rovněž došlo ke změně v užívání objektu*“, a konečně že v odvolání namítané promlčení nelze akceptovat, neboť stavební úpravy pokračovaly i po r. 1998 a příslušný vojenský stavební úřad Ministerstva obrany o nich byl informován až 21. 5. 2002.

Protože věc neskončil Vrchní soud v Praze do 31. 12. 2002, postoupil ji dle ustanovení § 132 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), Nejvyššímu správnímu soudu k dokončení v řízení podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního – tedy v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu.

Nejvyšší správní soud se nejprve z úřední povinnosti zabýval dvěma procesními otázkami:

- a) zda je žalobce – Česká republika – legitimován k žalobě podle § 65 odst. 1 s. ř. s.;
- b) jaký správní orgán má mít v tomto řízení postavení žalovaného.

Ad a) Ohledně prvé otázky již Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 11. 2004, č. j. 2 As 36/2004-46, publikovaném pod č. 477/2005 Sb. NSS, konstatoval, že stát je aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu za splnění podmínek stanovených v § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud v posuzovaném veřejnoprávním vztahu nevystupoval ve vrchnostenském postavení.

V souzené věci žalobce – Česká republika – nevystupuje jako nositel veřejné moci a nenachází se tedy ve vrchnostenském postavení. Žalobou napadá správní rozhodnutí, v němž naopak ona sama byla v postavení subjektu, vůči němuž byla veřejná moc uplatněna. Z toho tedy jednoznačně vyplývá, že Česká republika k žalobě podle § 65 odst. 1 s. ř. s. v souzené věci legitimována je.

Ad b) Ze správního spisu, jak bylo uvedeno výše, vyplývá, že správní řízení probíhalo ve dvou stupních. Nejprve jako správní orgán I. stupně rozhodoval Vojenský stavební úřad Ministerstva obrany Brno. Jako odvolací orgán vystupoval Vojenský úřad státního technického dozoru – Vojenský stavební úřad Ministerstva obrany. Pokud by správní řízení probíhalo tak, jak mělo být žalovaným v souladu s § 69 s. ř. s. posléze uvedený správní orgán, resp. orgán, na nějž jeho působnost přešla; tím podle přípisu žalovaného ze dne 27. 5. 2004 měl být Úřad státního odborného dozoru Ministerstva obrany.

Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že tento úřad žalovaným není; žalovaným je Ministerstvo obrany, vykonávající působnost vojenského stavebního úřadu.

V prvé řadě podle článku 79 odst. 1 Ústavy platí, že „*ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem*“. Nestačí tedy pouhé zřízení na základě zákona; správní úřad musí zákon výslovně zřídit, a stejně tak výslovně musí stanovit jeho působnost.

V daném případě žádný zákon nezřizuje Vojenský úřad státního technického dozoru - Vojenský stavební úřad Ministerstva obrany ani Úřad státního odborného dozoru Ministerstva obrany a nesvěřuje jim působnost rozhodovat ve stavebním řízení; ostatně sám žalovaný v přípisu ze dne 31. 5. 2004 uvádí, že „*na základě nařízení*

k reorganizačním, mobilizačním a dislokačním změnám č.j. D 30002-48/2003-1203/3 byl dnem 1. 4. 2004 VÚŘSTOD reorganizován na Úřad státního odborného dozoru Ministerstva obrany“. Stejně tak žádný zákon nezřizuje hierarchickou soustavu vojenských stavebních úřadů, tj. nestanoví, že se zřizují vojenské stavební úřady, které mají rozhodovat v I. stupni, ani že se zřizuje či zřizují další, které budou rozhodovat o odvoláních směřujících proti rozhodnutím vydaným v I. stupni.

Rozhodujícím ustanovením právního předpisu primární právní síly (tj. zákona) je v souzené věci § 121 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Podle něj u staveb vojenské správy mimo území vojenských újezdů (o tuto situaci se jednalo i v souzené věci) vykonává působnost stavebních úřadů, s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování a vyvlastnění, Ministerstvo obrany. Z toho se podává, že správním úřadem, kterému ve smyslu článku 79 odst. 1 Ústavy zákon svěřuje působnost rozhodovat podle stavebního zákona o stavbách vojenské správy mimo území vojenských újezdů, je Ministerstvo obrany. Zákon nezřizuje v institucionálním smyslu nový vojenský stavební úřad, ale výkonem jeho působnosti pověřuje právě uvedené ministerstvo; Ministerstvo obrany tedy toliko vykonává působnost vojenského stavebního úřadu (nejde tedy o vojenský stavební úřad jako zvláštní správní orgán, ale o Ministerstvo obrany, vykonávající působnost vojenského stavebního úřadu). Z toho vyplývá, že Ministerstvo obrany může ve věcech, v nichž jej stavební zákon pověřuje výkonem působnosti vojenského stavebního úřadu, rozhodovat pouze v jediném stupni. Proti jeho rozhodnutí nelze podat odvolání, nýbrž rozklad, o němž bude rozhodovat ministr obrany. Pokud Ministerstvo obrany tuto působnost na základě nařízení ministra obrany nebo jiných vnitřních organizačních aktů vykonává v rozporu s těmito principy (zejména zřídilo-li „úřad“, který rozhodoval o „odvoláních“), porušilo článek 79 odst. 1 Ústavy, čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a § 121 odst. 2 písm. a) stavebního zákona.

Tento závěr pro souzenou věc znamená, že žalovaným je Ministerstvo obrany, vykonávající působnost vojenského stavebního úřadu. Žádný zákon nezřídil Vojenský úřad státního technického dozoru – Vojenský stavební úřad Ministerstva obrany jako správní orgán; tím je pouze Ministerstvo obrany.

Co do merita tato věc význam nemá, neboť ji žalobce nenamítal. Rozhodoval-li Vojenský úřad státního technického dozoru – Vojenský stavební úřad Ministerstva obrany o odvolání, namísto ministra obrany, který měl rozhodovat o rozkladu, jde o nedostatek funkční příslušnosti, k níž soud přihlíží pouze k žalobnímu bodu.

Napadená rozhodnutí však trpí řadou dalších vad, pro něž nemůže v nejmenším obstát.

V první řadě jsou obě rozhodnutí nepřezkoumatelná, a to jak pro nedostatek důvodů, tak pro nesrozumitelnost [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů mj. tehdy, pokud v něm není uveden dostatek věcných důvodů umožňujících dospět k závěru, jenž je obsažen ve výroku rozhodnutí. Nejde přitom o dílčí nedostatky odůvodnění, ale o nedostatky ve skutkových zjištěních či v právní kvalifikaci.

Podle § 106 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, ve znění účinném od 1. 7. 1998, uloží stavební úřad pokutu od 200 000 Kč do 500 000 Kč právnické osobě a fyzické osobě podnikající podle zvláštních předpisů, která provádí změnu stavby bez stavebního povolení

nebo v rozporu s ním (pozn.: spodní hranici zrušil Ústavní soud nálezem publikovaným pod č. 300/2004 Sb.).

Z citovaného ustanovení vyplývají minimálně tyto základní požadavky: Stavební úřad musí v první řadě bezpečně zjistit, zda byl spáchán skutek spočívající ve změně stavby bez stavebního povolení; to v sobě zahrnuje rovněž nutnost časového ohraničení období, v němž ke skutku došlo (bez takového vymezení bude sotva možné spolehlivě posoudit plynutí lhůty pro zahájení správního řízení). Dále je nezbytné bezpečně zjistit, kdo tento skutek spáchal; nepodaří-li se vinu určité konkrétní osobě prokázat, nelze jí uložit pokutu; zůstávají-li o vině jakékoliv pochybnosti, platí zásada *in dubio pro reo*. Tato zjištění musí vyplývat z dostatečného důkazního materiálu, který bude obsažen ve spise. Závěry o tom, jaké důkazy správní orgán provedl, jak je hodnotil, jaké skutkové závěry z nich učinil a jak je kvalifikoval po právní stránce, musí být seznatelné z odůvodnění jeho rozhodnutí. Stejně tak musí být z odůvodnění rozhodnutí zřejmé, jaká kritéria vzal správní orgán v úvahu při ukládání pokuty, a proč na základě nich dospěl k výši uvedené ve výroku.

Těmto minimálním požadavkům žádné z napadených rozhodnutí naprosto nedostálo.

Z obou napadených rozhodnutí není patrné časové vymezení skutku: v rozhodnutí správního orgánu I. stupně se toliko uvádí, že „*jsou prováděny stavební práce*“; v rozhodnutí o odvolání se v souvislosti s námitkou uplynutí lhůty pro zahájení řízení konstatuje, že „*promlčení podle § 106 odst. 5 stavebního zákona, (chybně uveden § 107 odst. 1), nelze akceptovat, neboť stavební úpravy pokračovaly i po r. 1998 a příslušný VSÚ MO byl o nich informován Inspekcí ministerstva vnitra až dne 21. května 2002*“. Časové vymezení skutku není zřejmé ani z ostatních částí správního spisu (srov. shora uvedené protokoly o jednání ze dne 11. 6. a 11. 7. 2002). Na základě těchto údajů není vůbec možno posoudit, kdy byly stavební práce zahájeny a kdy dokončeny. Právě okamžik dokončení stavebních prací je rozhodující z pohledu počátku běhu objektivní lhůty pro zahájení řízení o uložení pokuty. Krom toho bez přesného ohraničení skutku nelze přesně stanovit, jaká právní úprava se má použít, došlo-li ke změnám právní úpravy [což může být praktické i v souzené věci, neboť § 106 odst. 2 písm. b) byl novelizován zákonem č. 83/1998 Sb., jenž nabyl účinnosti 1. 7. téhož roku]. Už pouhý nedostatek zjištění umožňujících spolehlivě posoudit uvedené otázky činí rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

Obě rozhodnutí jsou dále nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů i z toho hlediska, že chybí dostatečná skutková zjištění umožňující učinit spolehlivý závěr o tom, kdo je pachatelem vytýkaného správního deliktu. V rozhodnutí vydaném v I. stupni se sice ve výroku uvádí, že se protiprávního jednání dopustila „*Policie ČR – Správa Jm kraje*“, avšak pro takové tvrzení chybí ve spise jakýkoliv důkaz [stranou se ponechává skutečnost, že protiprávního jednání se mohly dopustit toliko fyzické osoby – lidé, jejichž protiprávní jednání se přičítá odpovědné osobě, jíž by byla Česká republika a nikoliv Policie České republiky (která nemá právní subjektivitu)]. Ostatně protokol z jednání, jež bylo spojeno s místním šetřením, ze dne 11. 6. 2002, jakož i rozhodnutí správního orgánu I. a II. stupně se omezují na zjištění, že „*prokazatelně došlo ke stavebním úpravám*“, „*jsou prováděny stavební práce bez povolení*“, případně že „*prokazatelně došlo na předmětném objektu ke stavební činnosti podléhající stavebnímu povolení*“. Z výpovědi pplk. M. K. dne 11. 7. 2002 žádná skutková zjištění učinit rovněž nelze („*nemohu se ani vyjádřit...*“, „*není mi známo...*“, „*nemohu potvrdit ani vyvrátit...*“).

Vyvrací-li žalovaný ve vyjádření k žalobě (což už je nedostatečné samo o sobě, neboť vyjádření nemůže zhojit vady odůvodnění rozhodnutí) námitku, že nezkoumal, zda žalobce skutečně provedl stavební úpravy, poukazem na smluvní ujednání, podle něhož se žalobce zavázal věc udržovat v řádném stavu a užívat ji převážně ke skladování speciálního materiálu (případně provádět stavební investice jen po předchozím projednání a souhlasu půjčitele), je taková argumentace ve vztahu k odpovědnosti za správní delikt podle § 106 odst. 2 písm. b) stavebního zákona zjevně nesprávná; nerespektuje totiž rozdíl mezi soukromoprávní a veřejnoprávní odpovědností. Totéž platí o navazujícím tvrzení žalovaného, z něhož zcela mylně vyplývá, že je nerozhodné, zda stavební úpravy provedl žalobce nebo SKP B.: „*Pokud tedy byly na objektu č. 13 provedeny »stavební práce charakteru údržby« členy SKP K. B., není tím vypůjčitel zbaven odpovědnosti za plnění smluvních povinností.*“ Tento právní názor zcela přehlíží, že porušení uvedených smluvních povinností může založit eventuálně pouze odpovědnost jedné smluvní strany vůči smluvní straně druhé [pozn.: zda tomu tak skutečně je i v souzené věci, je pro toto soudní řízení zcela nerozhodné, a Nejvyšší správní soud se proto touto otázkou nezabýval; stejně tak se ponechává stranou skutečnost, že na obou stranách smlouvy vystupoval týž subjekt – Česká republika]. Nemůže však být právním základem odpovědnosti za jiný správní delikt podle § 106 odst. 2 písm. b) stavebního zákona; zde je rozhodné pouze to, zda určitá osoba provádí změnu stavby bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním, a nikoliv snad bez smluvního ujednání či v rozporu s ním. Rozdíl v právním základu odpovědnosti je zcela zřejmý a pro souzenou věc zásadní. Nejvyšší správní soud proto opětovně zdůrazňuje, že správněprávní odpovědnost podle § 106 odst. 2 písm. b) stavebního zákona vyžaduje spolehlivé zjištění toho, kdo skutečně provádí bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním stavební úpravy; takové zjištění však v průběhu správního řízení vůbec učiněno nebylo.

Obě rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná rovněž z toho důvodu, že se vůbec nezabývají výši uložené pokuty. Odůvodnění volné úvahy zcela chybí; toliko v rozhodnutí o odvolání se konstatuje, že správní orgán stanovil pokutu oprávněně při spodní hranici, avšak i zde chybí jakákoliv úvaha zdůvodňující, proč byl takový postup oprávněný. Neuvede-li správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí, jaká hlediska vzal v úvahu při stanovení výše pokuty, a jakými úvahami byl přitom veden, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Nejvyšší správní soud dále poznamenává, že obě rozhodnutí jsou též nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost, neboť z nich není patrné, zda se výrok o uložení pokuty vztahuje na oba skutky, pro něž bylo zahájeno řízení nebo pouze pro jeden z nich. Správní řízení bylo zahájeno jednak proto, že „*v areálu došlo ke změně užívání objektů bez povolení voj. stav. úřadů*“, a jednak proto, že „*v budově č. 13 (strážnice) prokazatelně došlo ke stavebním úpravám, které nebyly odsouhlaseny vlastníkem ani projednány se stav. úřadem*“ [v kontextu všech hrubých pochybení, která byla dosud vytýkána, se jeví nedostatek spočívající v neuvedení ustanovení stavebního zákona, která měla být těmito skutky porušena, v protokolu o zahájení řízení, jako podružná]. Rozhodnutí vydané v I. stupni spatřuje protiprávní jednání už toliko v provádění stavebních prací bez stavebního povolení, a rozhodnutí vydané ve II. stupni skutek dokonce nevymezuje vůbec. Krom toho je zjevné, že popis skutku v rozhodnutí první stolice nejenže vůbec nemíří na změnu užívání bez povolení, ale ani jej nevymezuje shodně s popisem skutku uvedeným v zahájení správního řízení. V poměru mezi zahájením řízení a napadenými rozhodnutími je tedy nepřezkoumatelné, o jakých skutečích bylo vlastně rozhodnuto a zda byl vyčerpán celý předmět řízení. Jestliže o všech skutečích, pro něž bylo zahájeno správní řízení, rozhodnuto nebylo, jednalo by se o podstatnou vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost

napadeného rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Ovšem fakt, že si ze shora uvedených důvodů o této otázce nelze učinit spolehlivý úsudek, posouvá celou věc do roviny nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost.

Ze všech těchto důvodů Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému – Ministerstvu obrany – k dalšímu řízení. Navrhoval-li žalovaný ve vyjádření provedení dalších důkazů, pak tomuto návrhu soud nemohl vyhovět, a to jak pro charakter vytýkaných vad, které neumožňují, aby napadená rozhodnutí i po doplnění dokazování obstála, tak konec konců i proto, že skutkový stav by vyžadoval rozsáhlé a zásadní doplnění, které nepřísluší soudu, nýbrž správnímu orgánu.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle zásady úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Žalovaný ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci podle obsahu spisu žádné náklady řízení nevznikly (ani náklady na zaplacení soudního poplatku, od něhož je žalobce osvobozen), a proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. března 2006

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu