



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobkyně **JUDr. J. L.**, proti žalovanému **Magistrátu hlavního města Prahy**, se sídlem Praha 1, Mariánské náměstí 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 1. 2005, č. j. MHMP-168765/2004/OST/Zá/Pd, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2005, č. j. 4 Ca 2/2005-23,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2005, č. j. 4 Ca 2/2005-23, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včasnou kasační stížností se stěžovatelka (dále i „žalobkyně“) domáhala zrušení citovaného rozsudku městského soudu, kterým byla zamítnuta její žaloba na zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného. Tím bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 10, odboru stavebního, ze dne 8. 11. 2004 č. j. OST R 686/04/Ga. Dle tohoto rozhodnutí stavebního úřadu byla žalobkyně uznána vinnou z přestupku proti stavebnímu řádu podle § 105 odst. 3 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) a byla jí za tento přestupek uložena pokuta ve výši Kč 25.000,- a povinnost nahradit náklady řízení spojeného s projednáváním přestupku.

Městský soud své rozhodnutí odůvodnil tak, že předně neshledal důvodnou žalobní námitku ohledně nicotnosti prvoinstančního rozhodnutí z důvodu absence výroku o vině. Na rozhodnutí správního orgánu je třeba se dívat jako na celek, přičemž zmíněné rozhodnutí obsahuje jak vyslovení viny, tak uvedení přestupku, o který se jedná. Nicotným tedy není. Dále se ztotožnil se zjištěním skutkového stavu věci ve správním řízení. Tedy že žalobkyně vědomě od roku 2000 užívá bez kolaudačního rozhodnutí stavbu půdní vestavby spočívající v rozšíření stávajícího bytu v podkroví domu v K. u., P., (tedy obytné kuchyně s komorou,

spíží, lázní a WC) o dětský pokoj s vybudovanou galerií pro spaní, ložnici, dále v rozšíření stávající obytné kuchyně na obývací pokoj s krbem, v rozšíření předsíně o chodbu, jejíž část je užívána jako šatna a v zavedení plynového etážového topení po bytě. Tyto zásahy nepochybně ve smyslu § 55 stavebního zákona vyžadují stavební povolení a následně po jejich provedení i kolaudaci. Protože však byly provedeny bez stavebního povolení, nebyly ani kolaudovány. Jednání tak bylo stavebním úřadem správně posouzeno jako přestupek dle § 105 odst. 3 stavebního zákona. Podle soudu bylo žalobkyni prokázáno zavinění, přičemž správní orgány se zabývaly také jeho mírou a po zhodnocení skutečností uložily pokutu na dolní hranici stanovené sazby. Nesprávnou shledal také námitku žalobkyně, že jako pouhá uživatelka bytu odpovědnost za uvedený přestupek nenese. Stejně jako správní orgány považoval soud návrhy žalobkyně na doplnění dokazování za nadbytečné, protože důkazy, které měly správní orgány k dispozici náležitě celou věc objasňují. Napadené rozhodnutí proto považoval za zákonné.

V kasační stížnosti žalobkyně vznesla níže uvedené stížní body. První z nich se týkal soudem nesprávného posouzení právní otázky ohledně zákonem stanovených náležitostí výroku rozhodnutí přestupku. Podle žalobkyně neobsahuje rozhodnutí stavebního úřadu výrok o vině. To je v rozporu s ustanovením § 77 zákona č. 200/1990, o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), a způsobuje to nicotnost takového rozhodnutí.

V druhém stížním bodě považovala rozhodnutí soudu za nezákonné z důvodu nesprávného právního posouzení otázky jejího zavinění rozporu mezi faktickým a kolaudovaným stavem bytu. Soud nevzal v potaz fakt, že předmětný byt jí byl v roce 1974 přidělen jako byt 1 + 1 sestávající z kuchyně a pokoje s příslušenstvím. Tedy byl jí již přidělen ve stavu, který byl rozporu s platným kolaudačním stavem z roku 1939. Na tomto faktu nemohla nic změnit a nezavinila jej. Následné rozšíření bytu v roce 1982 o nevyužité půdní prostory tak pouze změnilo rozsah rozporu s kolaudovaným stavem. Po celou dobu jí byl účtován nájem dle skutečného stavu bytu. Byla tak v dobré víře, že jí užívaný byt, respektive jeho stav, je v souladu se stavebními předpisy. Po zjištění rozporu mezi skutečným a kolaudovaným stavem bytu pak neměla a nemá faktickou možnost tento nezákonný stav změnit. Nezbyvá jí, než v nezkolaudovaném bytě nadále bydlet a dopouštět se tak trvajícím přestupku dle § 105 odst. 3 písm. b) stavebního zákona, a to i za situace, že by fakticky přestala užívat prostory, o které byl byt v roce 1982 rozšířen. Rozhodnutím tehdejšího ONV v Praze se tak v roce 1974 stala bez svého vědomí užívatelkou bytu neodpovídajícího kolaudačnímu stavu. Soud tak nevzal v potaz, že represivní následky ji stíhají po více jak 20 letech bezproblémového užívání bytu, když jeho stav neohrožuje ani majetek jiných, ani životní prostředí.

Ve třetím bodě kasační stížnosti žalobkyně namítla, že rozhodnutí je zatížené vadami řízení, neboť v něm tvrzená skutková podstata nemá oporu ve spisech, případně je v rozporu s obsahem spisu. Mířila tím na závěr soudu, že přípisem stavebního úřadu ze dne 17. 12. 1981 byl rozpor projektové dokumentace stavebních úprav rozšíření bytu s ČSN sdělen jak Obvodnímu podniku bytového hospodářství, tak jejímu manželovi JUDr. P. L. Doručení tohoto přípisu JUDr. L. však nebylo prokázáno. Dále pokud soud konstatoval, že dne 21. 1. 1981 byla stavebnímu úřadu doručena žádost o povolení stavebních úprav rozšíření bytu, měl z této skutečnosti dovodit závěr, že tím bylo zahájeno stavební řízení, jehož výsledkem mělo být rozhodnutí, nikoliv pouze nějaký „přípis“. Soud se tak nepozastavil nad nečinností stavebního úřadu, když v roce 1981 zahájené stavební řízení nebylo dodnes

ukončeno. Místo toho spatřuje její pochybení v tom, že si „vzhledem ke svým poměrům“ měla být vědoma zákonné úpravy § 55 stavebního zákona.

V posledním stížním bodě vyjádřila žalobkyně své přesvědčení, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatečný výčet jeho důvodů. Soud totiž odbyl její výtku ve správním řízení neprovedeného navrženého dokazování pouhým nekonkrétním a lakonickým konstatováním o jeho nadbytečnosti. Stejně tak lakonicky shledal žalobou napadené rozhodnutí za vydané v souladu se zákonem. Závěrem proto navrhla zrušení kasační stížností napadeného rozsudku městského soudu.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornil, že její obsah je totožný s obsahem odvolání žalobkyně proti rozhodnutí stavebního úřadu, tak i s obsahem podané žaloby proti jeho rozhodnutí. Vyjádřil souhlas s napadeným rozsudkem a navrhl kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Posoudil také, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami vymezenými v § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž musí přihlídnout z úřední povinnosti a dospěl k níže uvedeným právním závěrům.

Ohledně první stížní námitky nemohl Nejvyšší správní soud přisvědčit názoru žalobkyně, že by prvoinstanční rozhodnutí (a v důsledku toho samozřejmě i rozhodnutí odvolacího orgánu) mělo být nicotné pro absenci výroku o vině. Jak z právní doktríny, tak z judikatury správních soudů (srovnej například rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 76/2001-96) lze dovodit, že vady, které způsobují nicotnost jsou vady takové intenzity, že již nelze vůbec o správním aktu hovořit. Jedná se například o absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy, nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. Nicotným je tedy správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí považovat nelze. Tyto vady musí být natolik závažné, že způsobí faktickou neexistenci samotného právního aktu. Absence výroku rozhodnutí správního orgánu o přestupku o vyslovení viny (§ 77 zákona o přestupcích) však takovou vadu nepředstavuje. Jedná se o jinou vadu řízení, která však bez dalšího nemůže mít vliv ani na zákonnost rozhodnutí. Další úvahy na toto téma však považuje Nejvyšší správní soud za nadbytečné, protože v přezkoumávané věci taková situace nenastala. V záhlaví rozhodnutí prvoinstančního rozhodnutí uvedl stavební úřad výslovně „... na základě výsledků provedeného řízení o přestupku, uznal vinnou z přestupků proti stavebnímu řádu podle § 105 odst. 3 písm. b) stavebního zákona ...“. Z námitky žalobkyně nevyplývá přesně, jak by si vyslovení viny představovala, ale lze vysledovat, že by zřejmě očekávala vyslovení viny samostatně odděleným výrokem rozhodnutí. Není-li v zákoně o přestupcích stanoveno jinak, vztahují se na řízení o přestupcích obecné předpisy o správním řízení, v době rozhodování stavebního úřadu se jednalo o zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů. Podle jeho § 47 odst. 1 musí rozhodnutí obsahovat výrok, odůvodnění a poučení o opravném prostředku. Z hlediska členění uvedeného rozhodnutí je shora citovaná pasáž, kterou byla vina žalobkyně vyslovena, nepochybně součástí jeho výroku, stejně jako kupříkladu popis skutku. Rozhodnutí stavebního úřadu tak dle Nejvyššího správního soudu ustanovení žalobkyní namítanému ustanovení § 77 zákona o přestupcích plně vyhovuje, neboť podle něj musí výrok rozhodnutí o přestupku mimo jiné obsahovat též vyslovení viny. Není zde tedy zakotven požadavek na vyslovení viny samostatným výrokem. O nicotnosti přezkoumávaných rozhodnutí tedy řeči být nemůže.

Jinak je to však při posuzování jejich zákonnosti. Ustanovení § 2 zákona o přestupcích definuje přestupek jako zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin. Podle § 105 odst. 3 písm. b) stavebního zákona se přestupku dopustí a pokutou od 25 000 Kč do 50 000 Kč bude potrestán ten, kdo užívá stavbu bez kolaudačního rozhodnutí, pokud je takového rozhodnutí třeba, nebo umožní jiné sobě užívat stavbu bez kolaudačního rozhodnutí. Podle § 3 zákona o přestupcích postačí k odpovědnosti za přestupek zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění. Přestupek je spáchán z nedbalosti, jestliže pachatel a) věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ale bez přiměřených důvodů spoléhal na to, že tento zájem neporuší nebo neohrozí (tzv. nedbalost vědomá), nebo b) nevěděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ač to vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům vědět měl a mohl (tzv. nedbalost nevědomá).

Přestupkem je tedy protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem. V řízení o přestupku je rozhodováno o vině a trestu za porušení práva, je proto třeba zkoumat naplnění obecných znaků přestupku, a to především, zda jednání pachatele bylo v rozporu s právem, tj. zda byla porušena nebo nesplněna právní povinnost stanovená zákonem, ale také zda je naplněna otázka zavinění, jakož i naplnění předpokladů pro uložení sankce a její výše. A právě při hodnocení otázky zavinění správní orgány a potažmo i městský soud pochybily. Konstatovaly pouze velmi stručně, že žalobkyně vzhledem ke svým osobním poměrům musela vědět, že stavební úpravy provedené v minulosti v daném bytě jsou takového rozsahu, že vyžadovaly stavební povolení a následně musely být zkolaudovány. Nic takového ovšem v přestupkovém řízení prokázáno nebylo.

Předně nelze přehlédnout, že žalobkyni a jejímu manželovi byl byt v roce 1974 předán již ve stavu, který stavu bytu při kolaudaci v roce 1939 neodpovídal. Při zkoumání toliko formálních znaků by se tak žalobkyně přestupku, který je jí kladen za vinu, v dnešní době dopouštěla rovněž, a to i kdyby žádné stavební úpravy v roce 1982 neproběhly. Absurdita takového závěru pouze zvýrazňuje nutnost interpretovat příslušná ustanovení jednotlivých právních předpisů v oblasti správního trestání v souladu se zásadou materiální pravdy.

Ze správního spisu vyplynulo, že manžel žalobkyně žádal prostřednictvím Obvodního podniku bytového hospodářství Prahy 10 u příslušného stavebního úřadu dne 21. 1. 1981 o povolení předmětných stavebních úprav. Stavební úřad reagoval dne 17. 2. 1981 sdělením, že předložená projektová dokumentace je v rozporu s ČSN a upozornil na již zmíněný nesoulad faktického stavu bytu s kolaudačními dokumenty. Tvzení žalobkyně, že tento přípis nebyl jejímu manželovi nikdy doručen, v průběhu správního řízení vyvráceno nebylo. Následně dne 27. 11. 1981 zaslal JUDr. L. na stavební úřad ohlášení týchž úprav, které byly předmětem žádosti Obvodního podniku bytového hospodářství. Reakci stavebního úřadu správní spis neobsahuje.

Z uvedeného je zřejmé, že s ohledem na tehdy platné znění § 57 stavebního zákona mohli být manželé L. v dobré víře, že jimi zamýšlené stavební úpravy spadají pod režim § 55 odst. 2 stavebního zákona, tedy že je mohou provést pouze na základě jejich ohlášení a bez nutnosti následné kolaudace. Jiné závěry z tehdejší nečinnosti stavebního úřadu dovodit nelze. Na základě principu legitimního očekávání mohla žalobkyně tehdy důvodně věřit, že buď

rozhodne stavební úřad o žádosti Obvodního podniku bytového hospodářství (ovšem rozhodnutím coby výsledkem řádného správního řízení, nikoliv přípisem), nebo že stanoví povinnost provést ohlášené stavební úpravy jen na základě stavebního povolení. Nic z toho však tento orgán veřejné správy neučinil. Po provedení úprav manželé L. tuto skutečnost oznámili tehdejšímu správci domu a bylo jim v souladu s faktickým stavem vyměřeno nově nájemné. Nejvyšší soud proto nesdílí ničím neodůvodněný závěr městského soudu, že žalobkyně vzhledem ke svým poměrům musela vědět o protiprávnosti stavu užívaného bytu. Naopak, v průběhu důkazního řízení zavinění žalobkyně, a to ani ve formě nevědomé nedbalosti, spolehlivě prokázáno nebylo.

Správní orgány, jakož i soud, navíc zcela opomněly posoudit jednání žalobkyně z pohledu materiálního. Kategorie přestupků je kategorií trestního práva v širším slova smyslu a judikatura Evropského soudu pro lidská práva k výkladu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod přestupky řadí mezi „trestní obvinění“. Proto je třeba každý konkrétní přestupek posuzovat nejen z toho hlediska, zda po formální stránce naplňuje skutkovou podstatu, ale i z hlediska materiálního korektivu. Zákon o přestupcích jej vyjadřuje v citovaném § 2 odst. 1 slovy „...(zaviněné) jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti“.

V projednávané věci chybí po stránce materiální v přezkoumávaných rozhodnutích správních orgánů jejich hodnocení, zda a jak žalobkyně tím, že užívá v bytě jeho nezkolaudované části, porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a to za situace, kdy tento stav trvá již více než 20 let. Správní orgány si v souvislosti s tím zřejmě ne zcela dostatečně uvědomily zvláštní povahu nájemního vztahu k bytu, který je prostředkem k realizaci bydlení jako jednoho ze základních sociálních práv a nevypořádaly se ani s otázkou, jakým způsobem měla žalobkyně řešit svoji situaci tak, aby v pojetí správních orgánů dále nepáchala trvajícím přestupek, jímž byla uznána vinnou. Dle Nejvyššího správního soudu tak jednání žalobkyně kladené jí za vinu postrádá znaky přestupku také z důvodu absence zmíněného materiálního korektivu.

Nejvyšší správní soud tak přisvědčil kasační námitce žalobkyně, že soud pochybil při hodnocení právní otázky, zda jednání kladené žalobkyni za vinu naplňuje skutkovou podstatu přestupku dle § 105 odst. 3 písm. b) stavebního zákona. Za tohoto stavu věci se tak již nemusel pro nadbytečnost zabývat ostatními stížními námitkami. Shora uvedené pochybení totiž samo o sobě představovalo vážný důvod pro zrušení přezkoumávaného rozsudku Městského soudu v Praze, kterému byla věc současně vrácena k dalšímu řízení dle § 110 odst. 1 s. ř. s. Městský soud je právním názorem Nejvyššího správního soudu vázán (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 10. května 2006

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu