



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **M. Z.**, zastoupenému JUDr. Ilonou Chladovou, advokátkou se sídlem Rybníček 4, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, o kasační stížnosti žalovaného proti rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 8. 2005, č. j. 58 Ca 16/2004 - 60,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci k rukám právní zástupkyně žalobce, JUDr. Ilony Chladové, advokátky, do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení částku 1075 Kč.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Žalovaný včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 8. 2005, č. j. 58 Ca 16/2004 - 60, kterým bylo zrušeno rozhodnutí Okresního úřadu v Prostějově – referátu regionálního rozvoje ze dne 7. 6. 2002, č. j. RR 185/2001/Ti, jakož i rozhodnutí Městského úřadu v Prostějově – stavebního úřadu ze dne 1. 3. 2002, č. j. SÚ/3012/01-JUDr.Bed/Na. Uvedeným rozhodnutím Městského úřadu v Prostějově – stavebního úřadu byl žalobce uznán vinným spácháním přestupku podle ustanovení § 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 mu uložena pokuta ve výši 35 000 Kč; rozhodnutím Okresního úřadu v Prostějově – referátu regionálního rozvoje byla uvedená pokuta snížena na částku 25 000 Kč.

Kasační stížnost je podána z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky zavinění u přestupku [§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)] a z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Žalovaný uvedl, že při posouzení přestupku je podstatné zjištění, že přestupek byl spáchán. Nelze stanovit jiný druh sankce, než je pokuta, protože stavební zákon jiný druh sankce nepřipouští. Závažnost přestupku je také vyjádřena zákonem v ustanovení § 105 odst. 3 stavebního zákona a lze ji z pohledu společenské nebezpečnosti řadit mezi nejvyšší, neboť se dotýká zájmu na ochraně majetku a zdraví osob – k ochraně tohoto zájmu zákon vyžaduje k užívání staveb jejich kolaudace. Podle žalovaného byly okolnosti, za kterých byl přestupek spáchán, stavebnímu úřadu i odvolacímu orgánu známy, proto také nebyly důvody k provedení výslechů dalších svědků, neboť ty by na skutečnosti, že k přestupku došlo, nic nemohly změnit. Pohnutka, že žalobce neměl jinou možnost bydlení, a proto užíval nezkolaudovanou stavbu, nemůže být podle žalovaného okolností polehčující, protože k majetkovým ani sociálním poměrům žalobce jako stavebníka stavební zákon nepovoluje přihlídnout. Žalovaný dále namítá, že byla zohledněna i dosavadní bezúhonnost osoby pachatele i jeho problémy se zhotovitelem stavby, protože stavební úřad dlouhou dobu ponechával stavebníku možnost vše dokončit, uvést do řádného právního stavu a stavebnímu úřadu předložit. Také konstatuje, že výše pokuty byla odvolacím orgánem snížena na minimální možnou hranici.

Z uvedených důvodů žalovaný navrhl rozsudek Krajského soudu v Ostravě zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

II.

Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožňuje se závěry správního soudu, neboť žalovaný a správní orgán I. stupně řádně nevyhodnotili skutečnosti uváděné žalobcem v protokolu z ústního jednání ze dne 24. 1. 2001 ani z písemného podání ze dne 30. 1. 2001 a dále řádně neodůvodnili výši uložené pokuty. Žalovaný také upustil od výslechu žalobcem navrhovaných svědků, aniž tento svůj postoj řádně zdůvodnil. Rozhodnutí tak podle žalobce trpí závažnými vadami, neboť v rozporu s ustanovením § 47 odst. 3 zákona č. 71/1976 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), neobsahují náležité odůvodnění tak, aby shrnovalo všechny skutečnosti, které odůvodňují výrok rozhodnutí.

Správní orgány se především nevypořádaly s tvrzením žalobce co do vzniku nezákonného stavu, který byl způsoben svévolí zhotovitele stavby. Tyto skutečnosti jsou podle žalobce rozhodné pro posouzení otázky subjektivní stránky podstaty přestupku, tj. zkoumání zavinění.

Žalobce odmítá názor žalovaného, že za podstatné je třeba považovat toliko zjištění, že přestupek byl spáchán, aniž by bylo nutno se blíže zabývat dalšími skutečnostmi rozhodnými pro posouzení protiprávního jednání. V řízení ve věci přestupku je správní orgán, a to i na úseku stavebního zákona, vázán obecnými předpisy, a sice zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“) a správním řádem.

Závěrem žalobce opětovně zdůrazňuje, že od samého počátku o situaci, která byla vyvolána svévolí zhotovitele při výstavbě objektu, informoval příslušné stavební úřady a předkládal veškeré podklady a znalecké posudky tak, aby minimalizoval negativní dopady.

Žalobce dále upozorňuje, že využil možnosti domáhat se soudní ochrany proti svévoli zhotovitele.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti žalobce navrhuje, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

III.

Kasační stížnost je podle § 102 s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Spornou otázkou § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je, zda pro posouzení existence přestupku je podstatná závažnost přestupku, zejména vzhledem ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele.

Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. pak je namítána nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů.

IV.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti. Správní orgán I. stupně vykonal dne 20. 11. 2001 na stavbě rodinného domu žalobce státní stavební dohled, při němž shledal, že stavba rodinného domu je dokončena se závadami v rozsahu projektové dokumentace, obytné místnosti jsou vybaveny nábytkem, spotřebiči a potřebami pro domácnost, stavba je užívána bez kolaudačního řízení, rovněž jsou dokončeny a užívány přípojky na el. energii, vodu, plyn. Při místním šetření bylo dále zjištěno, že žalobce nemá k dispozici stavební deník a veškerou dokumentaci, a to z toho důvodu, že mu nebyly vydány zhotovitelem stavby, ačkoliv to bylo zhotoviteli uloženo rozsudkem Okresního soudu v Prostějově ze dne 28. 11. 2000, č. j. 7 C 193/98 - 143, jehož kopii žalobce předložil. Oznámením ze dne 3. 12. 2001 zahájil stavební úřad řízení o přestupku. V průběhu řízení žalobce do protokolu uvedl, že vzhledem k nedodržení závazku vyplývajícího ze smlouvy o dílo začal s manželkou dům opravovat a užívat. Stavební firma měla dílo dokončit v osmém měsíci roku 1996, závazek však nedodržela, ačkoliv jí uhradili v plné výši smluvní částku na dokončení výstavby domu. Žalobce do protokolu rovněž uvedl, že po dobu výstavby bydlela jeho rodina v pronájmu (pravděpodobně tedy v podnájmu či nájmu), z něhož byli na základě smlouvy vystěhováni na podzim roku 1996. Dále žalobce upozornil, že v té době byli on i jeho manželka nezaměstnaní, neměli žádné finanční prostředky, bydleli po hotelech, ubytovnách, včetně kempování a stanování, v tutéž dobu také nastupovala jejich dcera do první třídy základní školy a manželka onemocněla. Tyto okolnosti, zejména však péče o dítě a snaha vytvořit mu pevné sociální zázemí, vedly žalobce k tomu, že postupně začal s rodinou střídavě obývat dům. Žalobce konstatoval, že o dané situaci správní orgán I. stupně od samého počátku průběžně informoval. V listopadu roku 2000 vydal Okresní soud v Prostějově rozsudek zavazující stavební firmu k dokončení výstavby rodinného domu, k odstranění chyb, vad a nedodělků, včetně povinnosti předat všechny záruční listy, revizní zprávy a další materiály k provedení kolaudace. Tuto povinnost však stavební firma do sepsání protokolu, tj. do 24. 1. 2002, nesplnila. V průběhu správního řízení žalobce do protokolu rovněž sdělil, že v listopadu roku 2001 svépomocí a ve spolupráci s jinou stavební firmou provedl množství úkonů a oprav vedoucích k tomu, aby mohl být dům

užíván, nyní se snaží získat aktuální popis stavby, revizní zprávy a další materiály k provedení kolaudace. Žalobce zdůraznil, že na současném stavu nenese žádnou míru zavinění, jelikož ho k užívání stavby donutily okolnosti.

Rozhodnutím Městského úřadu v Prostějově – stavebního úřadu ze dne 1. 3. 2002, č. j. SÚ/3012/01-JUDr.Bed/Na byl žalobce uznán vinným z přestupku proti stavebnímu řádu, kterého se dopustil porušením ustanovení § 105 odst. 3 písm. b) stavebního zákona, a to tím, že užíval v rozhodnutí vymezené stavby bez kolaudačního rozhodnutí, za což mu správní orgán uložil pokutu ve výši 35 000 Kč. K odvolání žalobce žalovaný shora uvedeným rozhodnutím změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že pokuta byla snížena na částku 25 000 Kč.

Rozhodnutí žalovaného bylo poté zrušeno Krajským soudem v Ostravě pro nepřezkoumatelnost. Krajský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů trpí závažnými vadami, neboť v rozporu s ustanovení § 47 odst. 3 správního řádu neobsahují náležité odůvodnění, které by shrnovalo všechny skutečnosti odůvodňující výrok rozhodnutí. Správní orgány se nijak nevypořádaly se skutečnostmi uvedenými žalobcem, jež se týkaly důvodů vedoucích jej k užívání stavby, ani s obsahem rozsudku Okresního soudu v Prostějově a tyto okolnosti žádným způsobem nevyhodnotily ve vztahu k rozsahu zavinění žalobce.

V.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

V. a)

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu pro nedostatek důvodů. Byla-li by důvodná, již sama o sobě by vedla k zrušení tohoto rozsudku.

Podle žalovaného je rozsudek krajského soudu nesrozumitelný a nejsou v něm uvedeny důvody, které vedly soud k závěru, že bylo porušeno ustanovení o řízení před správním orgánem a že toto porušení mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. S tím nelze souhlasit. Krajský soud zrušil napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Dospěl k závěru, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů trpí závažnými vadami, neboť v rozporu s ustanovení § 47 odst. 3 správního řádu neobsahují náležité odůvodnění, které by shrnovalo všechny skutečnosti odůvodňující výrok rozhodnutí. Jak už bylo výše řečeno, v přezkoumávaných rozhodnutích správních orgánů po stránce materiální zcela chybí zhodnocení, zda a jak žalobce tím, že užívá v rozhodnutí vymezené stavby bez kolaudačního rozhodnutí, porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti. Je pravdou, že tuto skutečnost nevyjádřil krajský soud zcela jednoznačně, pouze k tomu uvádí, že správní orgány se nijak nevypořádaly se skutečnostmi uvedenými žalobcem, jež se týkaly důvodů vedoucích jej k užívání stavby, ani s obsahem rozsudku Okresního soudu v Prostějově a nevyjádřily své úvahy při hodnocení důkazů ve vztahu k rozsahu zavinění žalobce. Z obsahu celkového znění odůvodnění je však zřejmé, že krajský soud dospěl k závěru, že v rozhodnutí správních orgánů obou stupňů schází jakékoliv zhodnocení závažnosti přestupku, zejména vzhledem

ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, a především k míře zavinění.

Krajský soud rovněž poukazoval na rozpor okolností uváděných v odůvodnění rozhodnutí se správním spisem. Správní orgán II. stupně v odůvodnění konstatoval, že žalobce podal společně s manželkou vyčerpávající informace odvolacímu orgánu. Tato formulace však podle krajského soudu nemá oporu v obsahu správního spisu, z něhož nevyplývá, že by manželka žalobce byla vyslechnuta či – jak to krajský soud nazývá – byla v rámci odvolacího řízení „jiným způsobem součinná“. Odůvodnění rozsudku krajského soudu jistě mohlo být v některých ohledech terminologicky přesnější, avšak rozhodně není zatíženo takovými vadami, které by mohly způsobit jeho nepřezkoumatelnost. Naplnění důvodu kasační stížnosti uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak nebylo shledáno.

V. b)

Ke stížnímu důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nutno úvodem poznamenat, že podle ustanovení § 105 odst. 3 písm. b) stavebního zákona *se přestupku dopustí a pokutou od 25 000 do 50 000 Kč bude potrestán ten, kdo užívá stavbu bez kolaudačního rozhodnutí, pokud je takového kolaudačního rozhodnutí třeba, nebo umožní jiné osobě užívat stavbu bez kolaudačního rozhodnutí.*

Přestupkem je podle legální definice obsažené v § 2 odst. 1 zákona o přestupcích *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.* Přestupek je tedy konstruován kombinací znaků formálních a materiálních a pozitivního a negativního vymezení. Podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva jsou trestním obviněním ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) řízení o veškerých sankcích ukládaných správními orgány fyzickým osobám za přestupek nebo jiný správní delikt, jakož i o sankcích ukládaných v řízení disciplinárním nebo kárném. V řízení o přestupku je tudíž rozhodováno o vině a trestu za porušení práva, je proto třeba zkoumat nejen naplnění formálních znaků přestupku, ale také otázku, zda jednání vykazuje daný stupeň nebezpečnosti, tudíž materiální stránku přestupku. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 2. 2005, č. j. 7 As 18/2004 - 47, již judikoval, že *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 materiální korektiv vyjadřuje v § 2 odst. 1 slovy „...jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti“.*

V daném případě je zřejmé, že žalobce po formální stránce naplnil skutkovou podstatu přestupku podle § 105 odst. 3 písm. b) stavebního zákona. Při formálním náhledu na spáchání tohoto přestupku bylo dáno i zavinění žalobce ve vztahu ke skutkové podstatě § 105 odst. 3 písm. b) stavebního zákona. V přezkoumávaných rozhodnutích správních orgánů však po stránce materiální zcela chybí zhodnocení, zda a jak žalobce tím, že užívá v rozhodnutí vymezené stavby bez kolaudačního rozhodnutí, porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti.

Kategorie přestupků je kategorií trestního práva v širším slova smyslu, tudíž i pro přestupky platí že materiální stránka musí prolínat jak souhrn znaků skutkové podstaty v celku, tak i jednotlivé znaky zvláště (srov. Mates a kol.: *Základy správního práva trestního*, - 3. vydání, C. H. Beck Praha, 2002, str. 28). Je proto nutné zkoumat společenskou

nebezpečnost objektu, objektivní stránky, subjektu, subjektivní stránky zvláště i v celku. Přitom stupeň nebezpečnosti činu pro společnost je určován zejména závažností přestupku, vzhledem ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, a k tomu, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení.

Správní orgán II. stupně v odůvodnění rozhodnutí vyvozuje, že byl porušen nebo ohrožen zájem společnosti pouze z toho, že daný skutek je v § 105 odst. 3 písm. b) stavebního zákona jako přestupek výslovně uveden a uložená sankce je zákonem stanovena v rozpětí 25 000 – 50 000 Kč. Zabývá se tudíž jen typovou nebezpečností, která je vyjádřena v zákonem stanovené skutkové podstatě. V rozhodnutích obou správních orgánů je zcela opomíjena otázka, zda charakter a stupeň konkrétní nebezpečnosti daného jednání se vůbec nachází v hranicích typové nebezpečnosti dané ve znacích jeho skutkové podstaty. Není posouzeno, zda např. nejde o situaci, kdy základní podmínky pro užívání stavby jsou věcně splněny a užívání stavby bez kolaudačního rozhodnutí je způsobeno (a stěžovatelem nepochybně též i úmyslně zaviněno) kvůli nepředání potřebných dokladů díky svévoli zhotovitele v kombinaci s velmi tíživou sociální situací stěžovatele (tj. z pohnutky, která v daném případě vzhledem ke konkrétním okolnostem zásadně snižuje společenskou nebezpečnost stěžovatelova jednání). V tomto případě by totiž porušení veřejného zájmu bylo minimální, jednalo by se o tzv. bagatelní přestupek, neboli jednání, které nevykazuje daný stupeň společenské nebezpečnosti.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem v tom, že v odůvodnění rozhodnutí žalovaného absentuje úvaha o prokázání a vyhodnocení míry společenské nebezpečnosti jednání žalobce (a tedy míry jeho viny na protiprávním jednání), čili – jakkoli to krajský soud takto nenazývá a poněkud nepřesně hovoří o rozsahu zavinění žalobce – vyhodnocení materiální stránky přestupku (Nejvyšší správní soud podotýká, že pojem „viny“ neztotožňuje se zaviněním, které je pojmem užším, charakterizujícím toliko subjektivní stránku jednání pachatele přestupku; krajský soud – a to je slabinou jeho jinak věcně správného rozhodnutí – nedostatečně rozlišuje mezi zaviněním a materiální stránkou přestupku). Nelze souhlasit s názorem žalovaného, že mu stavební zákon nepovoluje přihlédnout k majetkovým ani sociálním poměrům žalobce jako stavebníka a že pohnutka, že žalobce neměl jinou možnost bydlení, a proto užíval nezkolaudovanou stavbu, je právně irelevantní. Naopak, při rozhodování o vině a sankci je správní orgán z hlediska stupně nebezpečnosti daného jednání povinen posuzovat poměry pachatele a jeho pohnutky. Jednání vykazující sice formální znaky přestupku, které však nevykazuje daný stupeň nebezpečnosti například právě pro pohnutku, která nebezpečnost jednání pachatele zásadně snižuje, nelze označit za přestupek. Pro existenci přestupku je vždy podstatné zkoumat závažnost viny pachatele zejména vzhledem ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele. Tvzení žalovaného uvedené v kasační stížnosti, že okolnosti, za kterých byl přestupek spáchán, nemohou nic změnit na skutečnosti, že byl přestupek spáchán, nemá oporu v právních předpisech, mají-li tyto být vykládány ústavně konformním způsobem, tj. při respektu k zásadě, že sankční právo musí respektovat zásadu proporcionality.

Správní orgán se v daném případě měl zabývat především tím, zda byly spolehlivě dány předpoklady pro vyslovení viny žalobce, a tedy i důvody pro uložení sankce, přičemž měl přihlédnout i ke všem okolnostem, za kterých byl přestupek spáchán. Lze shrnout, že z pohledu viny musí správní orgán dojít k jednoznačnému závěru, zda se charakter a stupeň konkrétní nebezpečnosti daného jednání vůbec nachází

v hranicích typové nebezpečnosti dané ve znacích jeho skutkové podstaty, anebo zda z nich nevybočil, například směrem, který nebezpečnost jednání pachatele bagatelizuje.

VI.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl po přezkoumání kasační stížnosti k závěru, že tato není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

VII.

Žalovaný, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Žalobce naopak měl v řízení před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobci takové náklady vznikly v podobě nákladů na právní zastoupení advokátem a činily celkem 1075 č. Byly tvořeny odměnou za jeden úkon právní služby ve výši 1000 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb. o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů] a paušálem 75 Kč (§ 13 odst. 3 cit. vyhlášky). Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žalobce má právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši shora uvedené.

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

V Brně dne 16. ledna 2007

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu