



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce **E. s.r.o.**, zastoupeného JUDr. Jiřinou Fellnerovou, advokátkou se sídlem Resslova 9, Olomouc, proti žalovanému **Krajskému úřadu Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 11. 2004, čj. KUOK/8799/04/OŽPZ/379, vedené u Krajského soudu v Ostravě pod sp. zn. 22 Ca 15/2005, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 9. 2006, č. j. 22 Ca 15/2005 - 28,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný, odbor životního prostředí a zemědělství, svým rozhodnutím ze dne 24. 11. 2004, čj. KUOK/8799/04/OŽPZ/379, podle § 59 odst. 2 spr. ř. (v celém textu míněn zákon č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů; s účinností od 1. 1. 2006 nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem – pozn. soudu) formulačně upřesnil a změnil výrok odvoláním žalobce napadeného rozhodnutí Městského úřadu Šternberk, odboru životního prostředí, ze dne 2. 9. 2004, čj. ŽP/1868/04/B (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Žalovaný jím vypustil právní kvalifikaci ve znění „*podle § 116 písm. d) a § 120 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů a*“, přičemž současně výslovně ponechal beze změny zbývající část výroku prvostupňového rozhodnutí. Jím byla žalobci uložena pokuta ve výši 40 000 Kč, původně podle § 116 písm. d) a § 120 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů a § 106 odst. 3 písm. a) a odst. 4 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“; s účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 183/2006 Sb., stavebním zákonem –

pozn. soudu) za to, že žalobce jako dodavatel realizoval bez stavebního povolení stavbu čistírny odpadních vod typu SILT 8/S s lapákem tuku na pozemcích parc. č. 57/1 a 2012/2 v k. ú. H. L.

V odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že žalobce jako zhotovitel uzavřel dne 4. 9. 2003 s objednatelem, společností R. G. s. r. o. (dále jen „objednatel“), smlouvu o dílo, jejímž předmětem byla dodávka, montážní práce včetně napojení, uvedení do provozu a následné seřízení čistírny odpadních vod Silt 8 – Standart s lapákem tuku (dále jen „čistírna“), s tím, že stavba bude realizována v měsíci září 2003. Žalobce se v ní dále zavázal ke zpracování projektové dokumentace a vyřízení potřebných povolení, včetně stavebního. Plnou moc k vyřízení potřebných povolení udělil objednatel žalobci dne 1. 12. 2003, přičemž dne 21. 11. 2003 podal žalobce žádost o vyjádření podle § 18 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“), ke stavbě čistírny. Při následném místním šetření konaném dne 2. 12. 2003 prvostupňový orgán zjistil, že stavba čistírny je již provedena bez stavebního povolení. Na základě těchto zjištění zahájil dne 27. 7. 2004 se žalobcem správní řízení o uložení pokuty pro naplnění skutkové podstaty § 106 odst. 3 stavebního zákona a posléze mu uložil pokutu.

Žalovaný dále konstatoval, že čistírna je podle § 55 odst. 1 vodního zákona vodním dílem, které vyžaduje stavební povolení speciálního stavebního úřadu. Vodní dílo bylo nicméně provedeno bez stavebního povolení v měsících září a říjen 2003, o čemž svědčí Zápis o odevzdání a převzetí dokončených staveb ze dne 17. 10. 2003, kde je uvedeno jako datum dokončení stavebních prací 8. 10. 2003. Vyjádřil dále, že vyhloubení stavební jámy pro čistírnu, vybudování základní betonové desky a kanalizace provedl objednatel, což výslovně uvedl ve svém prohlášení ze dne 20. 8. 2004 a shodně to konstatoval i žalobce v odvolání. K tomu žalovaný podotkl, že tyto provedené práce jsou součástí stavby čistírny a vyžadují stavební povolení. Vzhledem ke skutečné realizaci stavby, obsahu smluvních povinností ohledně vyřízení potřebných povolení a udělení plné moci k jejich obstarání ze dne 1. 12. 2003 žalovaný uzavřel, že obě smluvní strany – žalobce i objednatel – věděly, že provádějí stavbu bez stavebního povolení. K námitce žalobce, že stavbou čistírny byl řešen havarijní stav, žalovaný sdělil, že havarijní stav neopravňuje žalobce ani objednatele k zahájení stavby vodního díla bez stavebního povolení. Vzhledem k okamžiku uzavření smlouvy o dílo ze dne 4. 9. 2003 a jejímu obsahu, v němž byl stanoven termín realizace od 15. do 21. 9. 2003, tj. 38. týden roku 2003, muselo být oběma smluvním stranám zřejmé, že stavební povolení nelze vyřídit za 9 dnů. Žalobce přitom dne 21. 11. 2003 požádal o vyjádření podle § 18 vodního zákona ke stavbě, která již byla provedena, přičemž v žádosti o stavební povolení a projektové dokumentaci neuvedl, že by řešil havarijní stav. S ohledem na tyto skutečnosti žalovaný potvrdil odvoláním napadené prvostupňové rozhodnutí, když jeho výrok jen formulačně upřesnil.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 27. 9. 2006, č. j. 22 Ca 15/2005 - 28, žalobu žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaného zamítl. Soud neshledal důvodnými žalobní námitky, podle nichž žalobce stavební práce fakticky neprovedl, přičemž realizací vodního díla odstraňoval havarijní stav a hrozbu ekologické havárie. Uvedl, že ve správním řízení bylo prokázáno, že žalobce byl na základě smlouvy o dílo ze dne 4. 9. 2003 dodavatelem stavby čistírny a současně se v ní zavázal k vyřízení stavebního povolení a přípravě projektové dokumentace. Skutečnost, že objednatel byl sám realizátorem zemních prací a připravil stavební podmínky pro vlastní osazení technických komponentů, nevyvíňuje žalobce z protiprávnosti jeho jednání. Podle soudu si žalobce musel být vědom, že stavbu nelze realizovat bez stavebního povolení, k jehož obstarání se navíc sám smluvně zavázal.

K námitce, že plnou moc od objednatele žalobce obdržel až 1. 12. 2003, soud vyjádřil, že nic nebránilo tomu, aby tento krok učinili dříve, kupříkladu ihned po uzavření smlouvy o dílo a žalobce současně mohl v tento okamžik podat žádost o stavební povolení. Tvzení o havarijním stavu se objevuje až v průběhu správního řízení o uložení pokuty, přičemž nebylo nijak prokázáno a učiněno bylo až 10 měsíců po odevzdání a převzetí stavby. V žalobě i v prohlášení objednatele ze dne 20. 8. 2004, se hovoří o havarijním stavu jen v obecné rovině, bez specifikace a návrhu důkazů, potvrzujících tuto skutečnost. Soud dále sdělil, že u správních deliktů se uplatňuje koncepce tzv. objektivní odpovědnosti za jejich spáchání (tj. odpovědnost za výsledek), tudíž není třeba prokazovat zavinění, došlo-li k porušení zákonem stanovené povinnosti. Na základě těchto závěrů Krajský soud v Ostravě žalobu žalobce jako nedůvodnou zamítl.

Ve včasné kasační stížnosti namítl žalobce (dále jen „stěžovatel“) nesprávné právní posouzení věci krajským soudem. Uvedl, že dodal čistírnu, zatímco veškeré stavební práce, tedy vyhloubení základní jámy, vybudování základní betonové desky, přítoková i odtoková kanalizace včetně vyústění, byly kompletně zhotoveny objednatelem. Stěžovatel řešil osazením čistírny havarijní stav dosavadní stavby septiku objednatele a hrozící poškození životního prostředí. Konstatoval, že se ve smlouvě o dílo zavázal vyřídit stavební a další povolení, nicméně vzhledem k tomu, že potřebnou plnou moc obdržel od objednatele až 1. 12. 2003 a s ohledem na hrozící havárii umístil čistírnu na staveniště bez stavebního povolení. Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že i když byla čistírna umístěna bez stavebního povolení, je umístěna a zaústěna řádně a v souladu s požadavky a normami, což dokládají dodatečná rozhodnutí o jejím povolení. Vyjádřil názor, že se po stránce formální dopustil přestupku, nicméně vzhledem k okolnostem případu, po materiální stránce skutková podstata přestupku nebyla naplněna a jeho jednání nemělo být jako přestupek posouzeno. S ohledem na shora uvedené navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 9. 2006, č. j. 22 Ca 15/2005 - 28, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel se smluvně zavázal vyřídit stavební povolení a musel si být vědom skutečnosti, že realizace stavby čistírny je stavbou vodního díla podléhající stavebnímu povolení. Obecné odkazy na havarijní stav stěžovatel nijak neprokázal a nevyvíňují jej z porušení jeho povinností. Za účelovou označil stížnostní námitku, podle níž ve vyřízení stavebního povolení stěžovateli bránilo, že plnou moc objednatel udělil až 1. 12. 2003, neboť od okamžiku uzavření smlouvy měl stěžovatel příležitost její udělení urgovat. Odpovědnost za správní delikt je odpovědností objektivní, bez ohledu na zavinění, kdy postačí, že došlo k porušení zákonem stanovené povinnosti. Argumentace formální a materiální stránkou protiprávního jednání za těchto okolností nemá význam a neobstojí. Proto žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Kasační stížnost je podle § 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatel v ní uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3. s. ř. s. vázán. Nejvyšší správní soud při tom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel uvádí důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky spočívá v tom, že je na správně zjištěný skutkový stav věci aplikována nesprávná právní norma, popřípadě je aplikována správná právní norma, která je však nesprávně vyložena. Stěžovatel spatřuje tento důvod

kasační stížnosti v tom, že soud nepřihlédl ke skutečnosti, že umístěním čistírny řešil havarijní stav septiku objednatel za situace, kdy přípravné zemní práce na staveništi kompletně realizoval svépomocí objednatel. Ten stěžovateli navíc udělil plnou moc k obstarání stavebního povolení až dne 1. 12. 2003, proto čistírnu, i s ohledem na hrozící havárii, umístil bez povolení. Proto nemohla být stěžovatelovou realizací stavby čistírny naplněna materiální stránka přestupku.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že neshledal pochybení krajského soudu ohledně nesprávného posouzení právní otázky. Soud se s žalobou náležitě vypořádal a jeho zjištění a právní názory Nejvyšší správní soud považuje za správné. Stěžovatel se ve smlouvě o dílo ze dne 4. 9. 2003 zavázal k obstarání mj. stavebního povolení pro vodní dílo – čistírnu - jehož realizace byla rovněž předmětem této smlouvy. Tím lze vyjádřit přesvědčení, že stěžovatel si nezbytnosti získání stavebního povolení musel být vědom. Za předpokladu, že se stěžovatel zavázal k jeho získání, muselo mu být současně zřejmé, že realizovat stavbu bez povolení je protiprávním jednáním. Podle Nejvyššího správního soudu na tom nemohla nic změnit skutečnost, že přípravné zemní práce, tj. vyhloubení základní jámy, vybudování základní betonové desky, přítoková i odtoková kanalizace včetně vyústění, byly kompletně zhotoveny objednatel. Již krajský soud uvedl, že tato skutečnost nijak nezbavuje odpovědnosti stěžovatele za jeho protiprávní jednání. Obě dvě činnosti, tedy jak přípravné práce, tak i vlastní umístění čistírny, jsou realizací jedné stavby, která podle § 55 odst. 1 vodního zákona podléhá stavebnímu povolení, přičemž vodní zákon nerozlišuje mezi zemními přípravnými pracemi a vlastním umístěním čistírny. Jak stěžovatel, tak i objednatel realizovali stavbu bez stavebního povolení. Krajský soud rovněž správně uvedl, že tvrzený havarijní stav, který podle stěžovatele způsobil umístění čistírny bez stavebního povolení, nebyl nijak doložen, přičemž obecná zmínka o něm se objevuje až *ex post* ve správním řízení o uložení pokuty. Podle Nejvyššího správního soudu navíc havarijní stav nebyl nijak prokázán. I pokud by však stavba čistírny byla skutečně realizována za účelem odstranění havarijního stavu, nijak to stěžovatele nezbavilo povinnosti získat stavební povolení. Stěžovatelem tvrzený havarijní stav není a ani nemohl být oprávněným důvodem k jeho protiprávnímu jednání a již vůbec jej nemohl zbavit právní odpovědnosti za správní delikt podle § 106 odst. 3 písm. a) stavebního zákona.

Nejvyšší správní soud, s ohledem na shora uvedené, uvádí, že stěžovatel byl oprávněn, aby učinil příslušná podání ve věci získání stavebního povolení již v okamžiku, kdy se ve smlouvě o dílo ze dne 4. 9. 2003 zavázal k vyřízení stavebního povolení na stavbu čistírny. Na základě tohoto smluvního ujednání mohl stěžovatel konat příslušné kroky. Písemná plná moc mohla být předložena dodatečně, přičemž již krajský soud k tomu správně uvedl, že nic nebránilo oběma smluvním stranám, aby vyhotovily plnou moc dříve, kupříkladu současně s uzavřením smlouvy o dílo ze dne 4. 9. 2003 tak, aby nedocházelo k časovému prostoje.

Podle Nejvyššího správního soudu lze souhlasit se stěžovatelem, že jednání, jímž naplnil znaky tzv. jiného správního deliktu podle § 106 odst. 3 písm. a) stavebního zákona, skutečně nemůže být posouzeno jako přestupek. Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že o přestupku však vůbec nebylo vedeno správní řízení a pojem „přestupku“ užil teprve stěžovatel v kasační stížnosti. Stěžovatel byl sankcionován uložení pokuty pro naplnění znaků skutkové podstaty tzv. jiného správního deliktu podle § 106 odst. 3 písm. a) stavebního zákona. Jednání, kterého se dopustil stěžovatel, nemá znaky přestupku, protože není ve stavebním zákoně jako přestupek výslovně označeno, jak plyne z ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“). Protiprávní jednání, které je v rozporu se správněprávními normami, je převážně základem tzv. správněprávní odpovědnosti, neboli souhrnně odpovědnosti

za správní delikty. Tato se dále člení na odpovědnost za přestupky a odpovědnost za tzv. jiné správní delikty, která je sama dále vnitřně strukturovatelná. Zatímco přestupku se může dopustit jen osoba fyzická (srov. např. § 105 odst. 1 stavebního zákona), u jiných správních deliktů tomu tak zásadně není. Pro úpravu odpovědnosti za tzv. jiné správní delikty volí zákonodárce různá označení, kdy stavební zákon je skrývá v § 106 pod pojmem *pokuty právníkům osobám nebo fyzickým osobám podnikajícím podle zvláštních předpisů*. Protože je stěžovatel právníkou osobou, pojmově a s ohledem na shora uvedené, u něj nemůže nastat správněprávní odpovědnost za přestupek, nýbrž toliko za tzv. jiný správní delikt. Tak tomu bylo i v posuzovaném případě. Další odlišností mezi přestupky a tzv. jinými správními delikty je, vedle odlišné procesněprávní úpravy, i subjektivní stránka deliktu, která je rozhodná u přestupků. Zatímco odpovědnost za přestupek je založena na existenci subjektivní stránky deliktu v podobě zavinění, u tzv. jiných správních deliktů postačí samo protiprávní jednání, bez ohledu na zavinění. Uplatňuje se tudíž tzv. objektivní odpovědnost, což již však správně uvedl krajský soud. Rozhodující bylo, že stěžovatel svým jednáním naplnil znaky tzv. jiného správního deliktu podle § 106 odst. 3 písm. a) ve spojení s odst. 4 téhož ustanovení stavebního zákona, což plně postačilo k uložení pokuty.

Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené uzavírá, že krajský soud posoudil právní otázku správně, neboť ve správním řízení bylo náležitě zjištěno, že se stěžovatel dopustil protiprávního jednání umístěním čistírny bez stavebního povolení, k jehož obstarání se navíc sám ve smlouvě o dílo ze dne 4. 9. 2003 zavázal. Zbavit právní odpovědnosti jej nemohla ani skutečnost, že přípravné zemní práce pro umístění čistírny provedl objednatel, stejně ani jako to, že písemná plná moc k obstarání stavebního povolení byla vyhotovena až v době, kdy byla stavba čistírny již provedena. Tvrzení o havarijním stavu, mající za cíl ospravedlnit protiprávní jednání stěžovatele, nebylo prokázáno. Rozhodujícím bylo, že se stěžovatel, v souladu s koncepcí objektivní odpovědnosti za správní delikty, dopustil protiprávního jednání.

Nejvyšší správní soud dospěl ze všech shora uvedených důvodů k závěru, že tvrzený důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. není dán, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s., neboť neúspěšnému žalobci náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žalobce žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 8. srpna 2007

JUDr. Marie Součková
předsedkyně senátu

