



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Petry Venclové, Ph.D. a JUDr. Aleše Korejtky v právní věci **žalobce: V.R., nar. „X“, se sídlem „X“, proti žalovanému: Krajský úřad Pardubického kraje, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice 532, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 27. 2. 2015, č. j. KrÚ 251/1/2015/OMSŘI/MV-3,**

t a k t o :

- I. Žaloba s e z a m í t á .**
- II. Žalobce n e m á** právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému se toto právo nepřiznává.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se včasnou žalobou domáhal soudního přezkumu v záhlaví tohoto rozsudku označeného rozhodnutí žalovaného, kterým žalovaný podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále také jen „správní řád“) zamítl odvolání žalobce a jako věcně správné potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Pardubic, stavebního úřadu (dále také jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 1. 12. 2014, č. j. MmP 72112/2014, jímž byla žalobci za správní delikt podle ustanovení § 180 odst. 1 písm. j) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění (dále také jen „stavební zákon“), kterého se

žalobce dopustil tím, že v období od 3. 4. 2013 do 15. 10. 2014 jako podnikající fyzická osoba užíval stavbu „předzahrádka provozovny KRA – KRA na náměstí Republiky, Pardubice na pozemku parc. č. 2664/5 v kat. území Pardubice“ k provozování hostinské činnosti bez kolaudačního souhlasu, který je vyžadován stavebním zákonem, uložena pokuta ve výši 200.000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení.

Opatřením ze dne 12. 10. 2010, č. j. ÚMOI/2333/2010-SÚ-To-9 vyzval Stavební úřad městského obvodu Pardubice I, jako tehdy věcně a místně příslušný správní orgán, žalobce k bezodkladnému zastavení prací na stavbě označené *Nepovolená stavba celoročně užitelné zahrady u restaurace KRA-KRA; nepovolená úprava střechy vestavěného obslužného kiosku, Pardubice, Zelené předměstí, náměstí Republiky na pozemku parc. č. 2664/5 v katastrálním území Pardubice*, prováděných bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu a zakázal užívání stavby. Správní orgán prvního stupně provedl ve dnech 21. 1. 2014, 18. 2. 2014 a 7.3.2014 kontrolu na místě a ve všech případech navzdory výše uvedenému opatření zjistil užívání stavby. Opatřením ze dne 17. 3. 2014 proto s žalobcem zahájil správní řízení o výše uvedeném správním deliktu a rozhodnutím ze dne 1. 12. 2014 mu za spáchání správního deliktu uložil pokutu. K odvolání žalobce žalovaný rozhodnutí jako věcně správné potvrdil.

Žalobce shledal rozhodnutí obou správních orgánů jako odporující právním předpisům a navrhl jejich zrušení. Žalobní body přitom označil následovně:

- I. Žalobce užívání předzahrádky nenaplnil skutkovou podstatu správního deliktu podle § 180 odst. 1 písm. j) stavebního zákona, neboť užíval-li předzahrádku navzdory zákazu stavebního úřadu, mohl se dopustit toliko správního deliktu spočívající v neuposlechnutí výzvy a rozhodnutí, kterým bylo předmětné stavby zakázáno. Stavební úřad totiž žalobci zakázal užívat stavbu proto, že nebyla povolena, nikoliv proto, že neměl k jejímu užívání kolaudační souhlas. Ten ostatně ani mít nemohl, protože kolaudační souhlas k nepovolené stavbě nelze vydat.
- II. Důvody uložení pokuty v odůvodnění napadeného rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nejsou opodstatněné a nelze jimi podložit uložení pokuty v tak neobvykle vysoké výši. Pokud bylo žalobci stavebním úřadem nařízeno, aby stavbu odstranil a on tak přesto neučinil, je takové jeho jednání důvodem pro zahájení řízení o jiném správním deliktu a tato okolnost nemůže být důvodem pro uložení vyšší pokuty jako přitěžující okolnosti. Obdobná argumentace platí, jestliže jako je žalobci jako přitěžující okolnost kladeno užívání stavby navzdory vyslovenému zákazu. Přitěžující okolností nemůže být ani to, že předzahrádka slouží k poskytování stravovacích služeb, neboť se jedná pouze o rozšíření stávajícího prostoru řádně a dlouhodobě fungující restaurace, které je pod neustálou kontrolou orgánů ochrany veřejného zdraví. Nakonec za přitěžující okolnost nelze považovat ani to, že žalobce nedoložil žádné doklady, jimiž by prokázal nenarušení veřejného zájmu, neboť je to právě správní orgán, kdo má takové narušení nebo ohrožení prokazovat. Stavba předzahrádky není v rozporu s územním plánem, několik let na místě stála na základě povolení ke zvláštnímu užívání místní komunikace a její dodatečné obložení prosklenými rámy na tom nemůže nic změnit.
- III. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí nezabýval otázkou, zda uložená pokuta není pro žalobce likvidační, a to přesto, že to žalobce namítal. Žalovaný pouze tvrdí, že nic nenásvědčuje tomu, že uložená pokuta má likvidační charakter, a to především proto, že stavba byla více než rok užívání k výdělečné činnosti.

IV. Napadené rozhodnutí je překvapivé a nečekané, a to jak v otázce viny, tak v otázce výše pokuty. Při ústním jednání správní orgán prvního stupně žalobci nesdělil, jak v otázce viny rozhodne a jak vysokou pokutu uloží. Pokud by byl žalobce předem seznámen s tím, že bude uznán vinným a bude mu uložena pokuta v takové výši, jistě by jeho vyjádření obsahovalo i návrh na doplnění podkladů prokazujících, že takto vysoká pokuta je pro něj likvidační. Žalobci byla uložena pokuta, která je stejně vysoká jako např. pokuta udělená osobě, jež bez povolení provedla stavbu rodinného domu, a to i přes opakované výzvy zakazující práce, v rozporu s územním plánem a nyní bez povolení tuto stavbu roky užívá.

Žalobce navrhl, aby soud žalované rozhodnutí zrušil.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě vycházel z argumentace obsažené v žalovaném rozhodnutí a navrhl, aby soud žalobu zamítl.

Soud předně zdůrazňuje, že podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), soud přezkouvává napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tedy platí dispoziční zásada. Rozsah přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí je ve správním soudnictví vymezen žalobními body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona. Z tohoto důvodu obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.07.2013, č. j. 9 Afs 35/2012-42). Uvedení konkrétních žalobních námitek nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání, či snad pouhým odkazem na takové podání (srov. rozsudek NSS ze dne 22.01.2007, č. j. 8 Afs 55/2005-74). Soud není povinen se takovými námitkami opětovně zabývat, neboť není další třetí instancí ve správním řízení. Pro zhodnocení zákonnosti napadeného rozhodnutí je totiž podstatné, jakým způsobem se s těmito námitkami vypořádal správní orgán. Jestliže žalobce v žalobě napadenému správnímu rozhodnutí vady vytkne, ale jen v obecné rovině, aniž by poukázal na zcela konkrétní skutečnosti, v nichž spatřuje pochybení, je zcela dostatečné, pokud se k takto obecným námitkám vyjádří soud jen v obecné rovině. Není namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24.08.2010, č.j. 4 As 3/2008-78). Tyto principy se přirozeně neuplatní za situace, kdy napadené správní rozhodnutí není přezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů, popřípadě trpí takovými vadami, které z něj dělají rozhodnutí nicotné. V takovém případě soud napadené rozhodnutí zruší podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nebo vysloví jeho nicotnost (§ 76 odst. 2 s. ř. s.).

Soud v napadeném rozhodnutí ani v řízení, které jeho vydání předcházelo, neshledal žádné vady, které by způsobovaly jeho nicotnost ve smyslu § 76 odst. 2 s. ř. s., popřípadě jiné závažné vady, které by zakládaly možnost soudu zrušit rozhodnutí žalovaného bez nařízení jednání podle § 76 odst. 1 s. ř. s., a to i přesto, že takové vady žalobce výslovně namítal. K jednotlivým žalobním bodům soud uvádí následující:

Podstata správního deliktu podle § 180 odst. 1 písm. j) stavebního zákona spočívá v tom, že *právnícká nebo podnikající fyzická osoba užívá stavbu bez kolaudačního souhlasu, pokud je podle zákona vyžadován, nebo přes zákaz stavebního úřadu podle § 122 odst. 4*

stavebního zákona. Ustanovení § 180 odst. 1 stavebního zákona přitom upravuje kazuistiky správních deliktů, kterých se může dopustit jakákoliv právnická nebo podnikající fyzická osoba, aniž by současně musela splňovat zvláštní postavení stavebníka (odst. 2), popř. stavebního podnikatele nebo vlastníka stavby, zařízení či technické infrastruktury (§ 181 odst. 1 až 4). V oblasti správního trestání se přirozeně uplatňují základní zásady platné v trestním právu. Mezi ně patří zejména zásada *nulla poena sine lege*, tedy že není trestu bez zákona. Pokud se žalobce v rámci prvního a druhého žalobního bodu snaží dovozovat, že jeho jednání nenaplnuje znaky „skutkové podstaty“ podle § 180 odst. 1 písm. j) stavebního zákona, popř. že určité okolnosti mu nelze přičítat k tíži, ale je třeba o nich vést samostatné řízení o jiném správním deliktu, naráží jeho argumentace na vymezení správních deliktů ve stavebním zákoně. Neupravuje-li zákon správní delikt spočívající v tom, že žalobce *užívá nepovolenou stavbu v rozporu s rozhodnutím stavebního úřadu* nebo že *neuposlechl výzvy a rozhodnutí, jímž bylo užívání stavby zakázáno*, nelze takto vymezené jednání považovat za správní delikt. Současně ale musí správní orgán zkoumat, zda jednání, určitý skutkový děj, kterého se žalobce dopustil, nenaplnuje znaky z některých zákonem vymezených kazuistik. V konkrétní věci lze potom spolehlivě uzavřít, že žalobce svým jednáním naplnil znaky jedné ze „skutkových podstat“, a to podle § 180 odst. 1 písm. j) stavebního zákona, když stavbu tzv. předzahrádky ke své restauraci užíval bez kolaudačního souhlasu. Argumentace stran toho, že tuto skutkovou podstatu nemohl naplnit, neboť ke stavbě neměl povolení a tudíž k ní nemohl nikdy nabýt ani kolaudační souhlas, je argumentací *ad absurdum*. V takovém případě by totiž nebylo možné sankčně postihnout žádného uživatele tzv. černé stavby, neboť u žádné takové stavby nemůže být bez řádného povolení nikdy povoleno ani její užívání. Zákon by pak paradoxně dopadal pouze na ty subjekty, které sice získaly řádné stavební povolení, ale následně by stavbu již tzv. nezkolaudovali, nikoliv však na ty, které nedosáhly ani jednoho. To zákonodárce tím, jak vymezil správní delikty ve stavebním zákoně, zjevně nezamýšlel. Nutno podotknout, že s otázkou vymezení správního deliktu se dostatečně a logicky vypořádal i žalovaný v napadeném rozhodnutí (str. 6 nahoře) a v tomto směru mu nelze ničeho vytýkat. Na základě výše uvedeného proto soud považuje tento žalobní bod za nedůvodný.

Stran druhého žalobního bodu lze předchozí právní závěry použít obdobně. Žalobce namítá, že důvody, o něž správní orgány opřely svá rozhodnutí, nedávají podklad pro uložení pokuty v tak vysoké výši a jde podle něj o „přítěžující okolnosti“, které je možné případně posoudit jako samostatné správní delikty. Předně, jak již správně vymezil ve svém rozhodnutí žalovaný, správní orgány v rámci svého správního uvážení uložily žalobci pokutu, která ani zdaleka nedosahuje výše, jež lze za spáchání tohoto správního deliktu uložit podle zákona. Je přirozené, že v případě právnických nebo podnikajících fyzických osob – a zákonodárce tak často činí vymezením horní hranice správní sankce – se úvahy o výši pokuty mohou lišit oproti přestupkům osob fyzických. U podnikatelů se totiž předpokládá vyšší míra profesionality v právních vztazích a tím i kvalifikovanější znalost právních předpisů. Pokud však podnikatel navzdory tomu právní předpis poruší, tím spíše ve prospěch zisku ze svého podnikání, bez projevu sebereflexe (např. zjevné snahy uvést stav do souladu se zákonem) a dlouhodobě, může důvodně předpokládat, že výše pokuty bude oscilovat výše, než u samé spodní hranice. Žalovaný v napadeném rozhodnutí (str. 6 dole) správně zrekapituloval důvody, proč sankci uloženou žalobci považuje z hlediska zásady přiměřenosti vzhledem ke konkrétním okolnostem, následkům a způsobu spáchání, za odpovídající. Žalobce byl na nezákonné jednání ze strany správních orgánů opakovaně upozorňován, dokonce mu užívání stavby bylo výslovně zakázáno. Přesto v tzv. černé stavbě nadále provozoval svoji

podnikatelskou činnost, při níž poskytoval stravovací služby hostům restaurace a generoval zisk. Již tím, že do stavby, která nebyla řádně povolena příslušnými správními orgány, umožnil vstup lidí, podle názoru soudu vážně narušil veřejný zájem. Žádným zákonným způsobem totiž nebyl ověřen stavebně technický stav stavby, čímž hrozilo způsobení škody na majetku a na zdraví. Žalovaný také správně poukázal, že stavba je v rozporu s územním plánem, tedy koncepcí schválenou zastupitelským orgánem obce, na jejímž území žalobce podniká. Územně plánovací dokumentace přitom slouží primárně k tomu, aby si každý „nemohl dělat, co chce a jak chce“, a protíná v sobě zájmy jednotlivých skupin občanů, kteří v obci žijí. Soud má tedy za to, že žalovaný dostatečným způsobem individualizoval správní delikt podle hledisek stanovených v § 182 odst. 2 stavebního zákona a výši sankce založil na dostatečných a přezkoumatelných důvodech. Ani v tomto žalobním bodu tak žalobci nelze přisvědčit.

Pokud žalobce namítá, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí nevypořádal s otázkou, zda výše uložené pokuty není pro žalobce likvidační, nelze ani v tomto směru dát žalobci za pravdu. Žalovaný totiž v odůvodnění (str. 8) rozhodnutí podává právní názor, proč nepovažuje pokutu za likvidační, respektive z rozhodnutí plyne jeho ucelený názor, proč je výše pokuty přiměřená. Nutno podotknout, že žalobce již v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně namítal nedostatky stran zdůvodnění nelikvidačního charakteru sankce, aniž by však předkládal důkazy k tomu, že výše pokuty v jeho konkrétním případě likvidační je. Správní orgány nejsou samy od sebe povinny namísto žalobce vyhledávat důvody, proč je či není uložena sankce likvidační. Je to naopak žalobce, kdo má povinnost tvrzení a povinnost důkazní, pokud se domnívá, že takové okolnosti v jeho prospěch svědčí. S tím ostatně souvisí i čtvrtý žalobní bod, v němž žalobce vyčítá správnímu orgánu prvního stupně překvapivost jeho rozhodnutí a spekulativně tvrdí, že pro případ vyšší sankce měl „v záloze“ další důkazy, aniž by však v odvolání nebo v žalobě jakýkoliv z takových důkazů předložil. Správní orgán není povinen účastníkům řízení předem sdělovat, jak rozhodne. Správní řád správním orgánům toliko ukládá, že mají dbát, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly (§ 2 odst. 4). To jinými slovy znamená, že každé své rozhodnutí musí správní orgán náležitě odůvodnit a individualizovat ke konkrétním skutkovým okolnostem, nikoliv přizpůsobovat představám účastníků o způsobu řešení věci. Pokud je rozhodnutí správního orgánu pro účastníka překvapivé vzhledem k jeho názoru, jak by věc měla být řešena, má zákonem zaručenou možnost se proti takovému rozhodnutí odvolat a uvést, v čem spatřuje jeho nezákonnost. V řízení o správních deliktech navíc nenachází uplatnění koncentrační zásada podle § 82 odst. 4 správního řádu, a proto účastník může na podporu svých tvrzení uplatňovat i nové důkazy, s nimiž se musí správní orgán vypořádat. Pokud je však účastník ke své škodě nečinný, nemůže po správním orgánu žádat, aby za něj důvody pro označení pokuty jako likvidační hledal. K výše uvedenému zbývá dodat, že správní orgán při své rozhodovací činnosti musí dbát toho, aby nevznikaly neodůvodněné rozdíly při ukládání sankcí ve skutkově obdobných věcech. Srovnávány však mohou být pouze případy srovnatelné a vybudování předzahrádky restaurace bez stavebního povolení nelze, a to ani v obecné rovině, ztotožňovat například s vybudováním tzv. černé stavby rodinného domu, který neslouží podnikání. Pouhý odkaz na blíže neurčený subjekt, kterému snad měly být uděleny pokuty ve srovnatelné výši za podstatně závažnější jednání, nicméně ani soudu neumožňuje, aby k této části čtvrtého žalobního bodu poskytl jiný, než obecný pohled. Z tohoto důvodu má soud za to, že ani třetí a čtvrtý žalobní bod není důvodný.

Na základě výše uvedeného lze tedy uzavřít, že žalobní body, jimiž žalobce odůvodňuje rozpor napadených rozhodnutí s právními předpisy, neobstojí. Žalobce řadu let svým jednáním porušuje zákon a vůči zákazům příslušných správních orgánů zůstává imunní. Za tohoto stavu pro něj nemůže být překvapivé, že následkem bude sankce. I její ukládání však musí splňovat přísné zákonné limity, které však, podle názoru soudu, byly v konkrétní věci naplněny a napadené rozhodnutí nelze označit za exces, pro nějž by bylo nutné jej zrušit a vrátit žalovanému k dalšímu jednání. Proto soud žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., když neúspěšný žalobce neměl právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému podle obsahu spisu toto právo nevzniklo.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Pardubicích dne 19. října 2015

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Píchová