



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců Mgr. Martina Kříže a JUDr. Ivanky Havlíkové v právní věci žalobce: **VIET HOUSE s.r.o.**, se sídlem Praha 4, Libušská 319, IČ: 27174981, zast. JUDr. Ivo Krtičkou, advokátem se sídlem Praha 4 – Braník, Zelený Pruh 1560/99, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Praha 1, Mariánské nám. 2, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5.10.2009, sp.zn. S-MHMP 622080/2009/OST/Je

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 5.10.2009, sp.zn. S-MHMP 622080/2009/OST/Je se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 10.640,- Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce advokáta JUDr. Ivo Krtičky.**

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 29.5.2009 č.j. VYST/40277/A/2009/Sd-rozh. Úřad městské části Praha 12, odbor výstavby (dále též „stavební úřad“ nebo „správní orgán I. stupně“) rozhodl, že žalobce se dopustil správního deliktu podle § 180 odst. 1 písm. k) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen stavební zákon) tím, že provádí novou stavbu bez stavebního povolení, veřejnoprávní smlouvy nebo certifikátu autorizovaného inspektora. V daném případě žalobce v průběhu roku 2007 a 2008 postavil na pozemcích č. parc. 886 a 906/1 v k.ú. Písnice, obec Praha při ul. Libušská, Praha 4 v areálu SAPA dvoupodlažní zděnou skladovou halu se sedlovou střechou a plechovou krytinou o půdorysných rozměrech 73 m x 35 m a výšce 11,1 m bez stavebního povolení. Za

tento správní delikt byla žalobci uložena podle § 181 písm. c) stavebního zákona pokuta ve výši 500.000,- Kč. Stavební úřad v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že při kontrolní prohlídce provedené stavebním úřadem dne 9. 12. 2008 bylo zjištěno, že na shora uvedených pozemcích byla bez stavebního povolení postavena dvoupodlažní zděná skladová hala se sedlovou střechou a plechovou krytinou o půdorysných rozměrech 73 m x 35 m a výšce 11,1 m (dále jen „předmětná stavba“), jejímž stavebníkem je žalobce. S ohledem na výše uvedené zjištění bylo dne 16. 2. 2009 zahájeno správní řízení ohledně správního deliktu proti stavebnímu zákonu podle § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona. Při ústním jednání zplnomocněný zástupce žalobce k věci uvedl, že stavba byla realizována v období roku 2007 a dokončena byla v roce 2008. Od konce roku 2008 je užívána. O stavební povolení žalobce žádal 26.5.2004, žádost byla dle jeho názoru úplná a byla doložena všemi náležitostmi, které vyžadoval zákon č. 50/1976 Sb. Z důvodů průtahů na straně stavebního úřadu nebylo stavební povolení vydáno a na počátku roku 2007 byla z podnětu správního orgánu žalobcem vzata žádost o stavební povolení zpět a byla podána nová žádost, a to již za účinnosti zákona č. 183/2006 Sb., kdy bylo potřeba vést územní řízení, jehož součástí bylo i posouzení vlivu stavby na životní prostředí (EIA). Tím došlo k dalším průtahům. Stavba byla realizována na základě údajného příslibu pracovníka stavebního úřadu, že bude neprodleně vydáno stavební povolení. Stavební povolení již nemohlo být vydáno, protože bylo započato se stavbou. Z výše uvedeného je dle stavebního úřadu zřejmé, že k porušení zákona ze strany žalobce došlo, a tím byla naplněna skutková podstata správního deliktu uvedeného v § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona. Skladová hala na pozemcích č. parc. 886 a 906/1 v k.ú. Písnice byla v období let 2007 - 2008 žalobcem postavena bez stavebního povolení. Porušení stavebního zákona bylo prokázáno při kontrolní prohlídce v prosinci 2008 a dále při ústním jednání konaném dne 27. 3. 2009, kdy zástupce žalobce potvrdil, že stavba skladové haly byla postavena bez stavebního povolení, a proto již stavební úřad nedoplňoval dokazování o další důkazy.

Stavební úřad dále uvedl, že při určování výše pokuty vycházel ze všech okolností případu. Zejména přihlédl k tomu, že žalobce dnes vyvíjí snahu legalizovat současný protiprávní stav, a to cestou žádosti o dodatečné povolení stavby. Stavební úřad při svém rozhodování přihlédl také k závažnosti výše popsaného správního deliktu, přihlédl k tvrzeným důvodům vzniku protiprávního jednání a zabýval se i možnými následky protiprávního jednání. Správní delikt posoudil jako závažný a to s ohledem na možné následky realizace stavby bez stavebního povolení. Následky protiprávního jednání v této souvislosti mohou být dle stavebního úřadu velmi závažné; mohou se týkat narušení stávajících zásad územního rozvoje, porušení požadavků stavebního zákona a dalších zvláštních právních předpisů, ale i ohrožení zdraví a životů občanů. Stavbou skladové haly bez stavebního povolení a jejím užíváním bez kolaudačního souhlasu se žalobce dopustil správního deliktu proti stavebnímu zákonu poprvé. Současně stavební úřad přihlédl k tomu, že společnost po jeho upozornění zahájila práce na získávání podkladů pro podání žádosti o dodatečné povolení stavby. Vzhledem k výše uvedenému byla pokuta uložena v polovině zákonné sazby.

Rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaný zamítl odvolání podané žalobcem proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně o uložení pokuty a toto rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný konstatoval, že žalobce v odvolání zejména shrnuje úkony, které učinil ve snaze získat stavební povolení ke stavbě skladové haly a dále se zabývá výší uložené pokuty, kterou považuje za nepřiměřeně vysokou a s ohledem na příjmy dosahované v letech 2006 až 2008 za likvidační. Upozorňuje též, že se jedná o první správní delikt proti stavebnímu zákonu, kterého se dopustil. Žalovaný po posouzení věci dospěl k závěru, že jednání naplňující

skutkovou podstatu předmětného správního deliktu bylo ze strany správního úřadu dostatečně zjištěno a žalobce spáchání deliktu přiznává. V daném případě je prokázané, že žalobce bez stavebního povolení postavil předmětnou stavbu, čímž naplnil skutkovou podstatu správního deliktu dle ustanovení § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona. Žalovaný shledal, že stavební úřad se v rozhodnutí o uložení pokuty velmi podrobně zabýval zdůvodněním výše uložené pokuty s ohledem na její horní hranici dle ust. § 181 písm. c) stavebního zákona „*do 1.000.000 Kč, jedná-li se o správní delikt podle odst. 1 písm. k), l) a m) a odstavce 3 písm. e) a f)*“. Při stanovení výše pokuty stavební úřad zohlednil snahu žalobce legalizovat stavbu, zároveň ale i skutečnost, že spáchaný správní delikt je nutno posoudit jako velmi závažný s ohledem na možné následky ohrožení života, zdraví i majetku provedením stavby bez povolení stavebního úřadu. Žalovaný se dále zabýval námitkami žalobce a uvedl, že spáchaný správní delikt byl stavebním úřadem beze zbytku prokázán a že stavební úřad ve výši uložené pokuty zohlednil všechny okolnosti věci. Žalobcem namítané průtahy stavebního úřadu při stavebním řízení nelze ze strany stavebníka řešit porušením zákona a provedením stavby bez povolení. S ohledem na výše uvedené skutečnosti je rozhodnutí o uložení pokuty žalobci v souladu se zákonem.

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal vydání rozsudku, kterým by soud rozhodl, že od trestu uloženého žalobci napadeným rozhodnutím (ve spojení s rozhodnutím správního orgánu I. stupně) se upouští, popř. že tato pokuta se zásadně snižuje. V žalobě uvedl, že nezpochybňuje skutečnost, že správní delikt (ač za zcela specifických okolností) spáchal. Rozhodně se však z jeho strany nejednalo o vědomé a cílené porušení práva, ale spíše o nedbalostní správní delikt, jehož společenská nebezpečnost se výrazně snižuje tím, že na jeho spáchání se nepřímě podílel žalovaný. Kauzalita „konání“ žalobce a zároveň „nekonání“ žalovaného měla dle názoru žalobce podstatný vliv na vznik předmětného správního deliktu. Původní stavební řízení bylo zahájeno žádostí podanou společností SAPARIA a.s., o vydání stavebního povolení doručenou stavebnímu úřadu dne 26.5.2004. Žalobce tedy nebyl původním stavebníkem, ale měl být na budoucí výstavbě finančně účastný. Stavební úřad nepostupoval ani v tomto prvním řízení tak, jak mu ukládal tehdy platný správní řád. V průběhu roku 2006 byly stavebnímu úřadu dodány poslední, dle názoru stavebníka nadbytečné, podklady vyžádané k vydání stavebního povolení. Poté byl stavebník vyzván úředníkem stavebního úřadu Ing. Klírem ke zpětvzetí žádosti a k podání žádosti nové, s tím, že původní žádost byla evidována už v roce 2004 a že pokud nyní vydá stavební povolení, bude mít problémy s odůvodněním průtahů a časové prodlevy, a s příslibem, že o nově podané žádosti o stavební povolení bude urychleně rozhodnuto v novém řízení a stavební povolení bude obratem vydáno. Tomuto požadavku se původní stavebník podrobil a vzal žádost o vydání stavebního povolení zpět.

Dne 17.1.2007 žalobce požádal o vydání stavebního povolení již jako stavebník. K příslibenému rozhodnutí však opět nedošlo a věc se naopak dostala pod režim nového stavebního zákona č. 183/2006 Sb., který od 1.1.2007 stanovil pro stavební řízení další požadavky. Vzhledem ke smluvním lhůtám s partnery výstavby a s ohledem na ujištění uvedeného úředníka stavebního úřadu, že věc je v pořádku a že v nejbližší době bude vydáno stavební povolení, bylo přikročeno k zahájení stavby. Žalobce je přesvědčen, že liknavým a v závěru řízení i neseriózním postupem jmenovaného zaměstnance stavebního úřadu byl poškozen, neboť veškeré dohodnuté a smluvně zajištěné lhůty byly několikrát jím nezaviněnými průtahy porušeny, což mu způsobilo nemalé problémy zejména ve financování stavby. Žalobce pak musel provést oznámení o záměru v území k vydání územního souhlasu dne 7.5.2007 a na žádost stavebního úřadu oznámení doplnil o další vyžádané doklady. Mimo jiné byla řádně zpracována i rozptylová studie a oznámení záměru podle § 6 zákona

č. 100/2001 Sb., (EIA), které ve zjišťovacím řízení vyhodnotil Odbor ochrany prostředí MHMP. K žádosti o nové stavební povolení byla některá stanoviska aktualizována nebo byla vyžádána nová. Územní souhlas již vzhledem k zjištěné existenci stavby vydán nebyl a stavební řízení bylo zastaveno usnesením stavebního úřadu ze dne 18.3.2009.

Žalobce si je vědom toho, že porušil stavební zákon, když stavbu dokončil bez stavebního povolení. Prohlašuje však, že stavba byla provedena v souladu se všemi příslušnými stavebně technickými požadavky, technickými normami, v souladu s požadavky jednotlivých dotčených orgánů státní správy, jejichž odborná stanoviska byla zajištěna v průběhu přípravy stavby jako podklady pro vydání stavebního povolení. Žalobce učinil dle pokynů vyplývajících z kontrolní prohlídky provedené stavebním úřadem dne 9.12.2008 veškeré možné kroky, aby skladová hala nebyla užívána. Jejím krátkodobým provozem v minulosti nedošlo k ohrožení života a zdraví. Stavba byla v té době již vybavena hromosvodem, jehož revize proběhla, výtah byl revidován již 6.3.2007 a stavba je natřena protipožárními nátěry. Dále je stavba vybavena ručními hasicími přístroji a funkčními hydranty. Dne 27.4.2009 proběhla kontrola, kterou prováděla společnost FASS, s.r.o., TECHNICKÁ OCHRANA OBJEKTŮ, a která svědčí o tom, že EPS v předmětné hale je schopné provozu. V neposlední řadě žalobce poukazuje na skutečnost, kterou konstatoval i správní orgán ve svém rozhodnutí a kterou lze nazvat polehčující okolností, a sice že se “společnost dopustila poprvé správního deliktu proti stavebnímu zákonu”. Z toho plyne, že žalobce není notorickým porušovatelem zákona, ale doposud bezúhonnou obchodní společností.

Žalobce dále namítl, že - bez ohledu na jeho případné možné vyvinění - výši pokuty považuje za nepřiměřeně vysokou, a to nejen z hlediska závažnosti daného správního deliktu, ale i z hlediska čistě ekonomického. Ustanovení § 181 písm. c) stavebního zákona stanoví, že za správní delikt dle § 180 se uloží pokuta „do 1.000.000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. k), l) a m) a odstavce 3 písm. e) a f)“. Touto úpravou poskytl zákonodárce správnímu orgánu prostor k realizaci diskreční pravomoci. V první řadě je však nutné, aby k tomuto zjištění dospěl samotný správní orgán. Žalobce má za dostatečně prokázané, že v daném případě byly splněny a dodrženy veškeré možné technické standardy zajišťující ochranu životů a zdraví, majetku a všech ostatních, zákonem požadovaných hodnot. Záměrem žalobce při výstavbě haly byla budoucí realizace jeho podnikatelských aktivit, ne obcházení zákona. Jelikož však stavba do dnešního dne není zkolaudovaná, není možné aktivně vyvíjet podnikatelskou činnost s ní spojenou. Z tohoto důvodu je pro žalobce taková stavba absolutně nerentabilní, svým způsobem bezúčelná, což se také značnou měrou projevuje na jeho obchodní bilanci. Z přiznání k dani z příjmů právnických osob za rok 2006 (-11 000 Kč), 2007 (-167 000 Kč) a za rok 2008 (-101 000 Kč), je zřejmé, že žalobce je dlouhodobě ve ztrátě. Výše dané pokuty je naprosto nepřiměřená a pro žalobce likvidační, neboť za současného stavu není v jeho možnostech takto vysokou pokutu uhradit. Rolí správního trestání, resp. udělování pokut za správní delikty spatřuje žalobce v první řadě v prevenci. Správní trestání má podle něj mít funkci preventivní, ne represivní, a správní orgány by měly náležitě využívat veškeré možnosti, které zákon umožňuje a poskytuje. Žalobce poukazuje na dispozitivnost ustanovení § 181 písm. c) stavebního zákona, která dává správnímu orgánu značný prostor k užití správního uvážení, co se týče výše uložení pokuty. Při dodržení shora uvedeného postupu, ve spojení se zásadou proporcionality a k přihlédnutí k dosavadní bezúhonnosti žalobce není dle jeho názoru možné, aby správní orgán dospěl k tak vysoké částce. V této souvislosti žalobce poukázal na judikaturu Ústavního soudu (nálezy publikované pod č. 405/2002 Sb. a č. 300/2004 Sb.), v nichž Ústavní soud řešil otázku

nepřiměřeně vysokých, resp. „likvidačních“ pokut, a dále na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 16/2008 – 80 týkající se moderačního práva soudu.

Z výše popsaných důvodů se žalobce domnívá, že správní orgány obou stupňů nepřihlédly ke všem okolnostem, které vedly žalobce k nesprávnému jednání. Soud by proto měl zvážit nejen zákonnost uložené sankce, ale i její přiměřenost.

Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ve vyjádření k žalobě nesouhlasil s tvrzením žalobce, že se z jeho strany nejedná o vědomé porušení práva, ale o nedbalostní delikt. Uvedl, že žalobce si byl vědom absence stavebního povolení a i přes tuto skutečnost stavbu skladové haly nejen zahájil a dokončil, ale i užíval a umožnil jí užívat. Žalovaný se rovněž neztotožňuje s tvrzením žalobce o nepřiměřenosti uložené pokuty. Má za to, že správní úřad při stanovení výše pokuty v polovině zákonné sazby zohlednil nejen vysokou míru nebezpečnosti spáchaného skutku, ale i skutečnost, že žalobce se snaží o legalizaci stavby. K namítané nepřiměřenosti výše pokuty dále konstatoval, že při posuzování přiměřenosti je nutno vycházet z toho, že jakýkoliv finanční postih se projeví v majetkové sféře pachatele. Každý trest pak musí vedle preventivní úlohy plnit i úlohu represivní. Jde-li o finanční postih, musí jít o postih pro pachatele nikoliv zanedbatelný, který tak v sobě musí obsahovat i složku represivní. Protože stavební zákon neobsahuje kritéria pro stanovení výše pokuty, správní úřad při určování její výše vychází z konkrétních okolností případu. V dané věci byl při úvaze o výši pokuty posuzován zejména charakter protiprávního jednání žalobce. Nelze nepřihlédnout k tomu, že žalobce od počátku věděl, že předmětná stavba vyžaduje stavební povolení. Žalobce tedy vědomě porušoval povinnosti, které vyplývají ze stavebního zákona, a dával tak najevo, že zákon nehodlá respektovat. V daném případě je zřejmé, že došlo k porušení povinnosti, k naplnění skutkové podstaty správního deliktu. Od postihu za takové jednání proto není možno upustit, jestliže má stát garantovat dodržování stavební kázně. Preventivní prvek postihu chování, které je v rozporu se zákonem, spočívá nejen v tom, že samého delikventa odradí od opakování nezákonného jednání, ale že i ostatní subjekty vázané týmiž povinnostmi vede k jejich řádnému plnění. Žalovaný má za to, že s ohledem mimo jiné i na rozsah a charakter hmotného výsledku porušení zákona byla žalobci pokuta uložena v přiměřené výši. Nesouhlasí proto s návrhem žalobce, aby soud rozsudkem upustil od potrestání nebo aby uloženou pokutu „zásadně snížil.“

V replice k vyjádření žalovaného žalobce uvedl, že si není vědom skutečnosti, že by v žalobě argumentoval tím, že způsobil nedbalostní správní delikt. Má za to, že v žádném případě nebyl a ani nemohl být spáchán úmyslný správní delikt, respektive že úmysl žalobce ke spáchání skutku, který by naplňoval znaky úmyslného správního deliktu, nebyl prokázán. Dle mínění žalobce je s ohledem na specifickou celého případu nutné posuzovat skutkový děj ve vzájemných souvislostech. Pokud by stavební úřad poskytl žalobci alespoň nepatrnou součinnost a zároveň se danou věcí zodpovědně zabýval, mohla být tato věc ke spokojenosti obou stran již dávno vyřešena. Posouzení otázky přiměřenosti uložené pokuty ponechává žalobce na úvaze soudu. Strohá argumentace žalovaného stran výše uložené pokuty, respektive výše uložených pokut (pokuty byly žalobci fakticky uloženy dvě, a to ve výši 500 000 Kč a 300 000 Kč) však nesvědčí o přílišné objektivitě správního orgánu.

Žalobce souhlasí s tvrzením žalovaného, že jakýkoliv finanční postih se projeví v majetkové sféře pachatele. Připouští rovněž, že každý trest musí vedle preventivní úlohy plnit i úlohu represivní. V daném případě má však celé, nestandardně dlouho trvající (a doposud neukončené) řízení před stavebním úřadem represivní charakter samo o sobě a žalobce je již od samotného počátku „preventivně trestán.“ Represivní funkce trestu by se

měla přímo úměrně zvyšovat nejen s ohledem na závažnost případu, ale také s ohledem na to, zda je trestaná osoba soustavným porušovatelem zákona či je trestána poprvé, zda poskytuje součinnost, zda se objektivně snaží odstranit protiprávní stav, který jejím jednáním vznikl atp. Nikdy by ale neměla mít jako přidanou hodnotu „destruktivní efekt“. Pokud by soud výši obou uložených pokut potvrdil, s největší pravděpodobností by tím ukončil aktivní podnikatelský život žalobce. Žalobce je od roku 2005 ve ztrátě, která se neustále zvyšuje a která ke konci roku 2010 činí 286 813 Kč. Pokuta (pokuty) je vyšší než celoroční obrat žalobce (84 000 Kč).

V podání ze dne 1.4.2011 žalobce konstatoval, že z ekonomického hlediska se jeho situace stále nezlepšila; již třetí rok je prokazatelně ve ztrátě. S ohledem na praktické znemožnění realizace původního podnikatelského záměru, který byl napadeným rozhodnutím vzhledem k výši uložené sankce žalobci fakticky znemožněn, není v současné době možné, aby tento vůbec řádně započal. Aby mohl uhradit případnou pokutu, musí mít dostatečný zisk, ze kterého by ji kryl. Žalobce opětovně poukázal na nálezy Ústavního soudu publikované pod č. 405/2002 Sb., a uvedl, že mj. i z toho nálezu vycházel Nejvyšší správní soud ve svém usnesení č.j. 1 As 9/2008 – 133, v němž dospěl k závěru, že „správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.“ Tento závěr Nejvyššího správního soudu žalobce považuje za další právně relevantní argument pro vyhovění žalobě.

Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů. V posuzované věci vyšel z následně uvedené právní úpravy:

Podle § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že provádí novou stavbu bez stavebního povolení (§ 115), veřejnoprávní smlouvy (§ 116) nebo certifikátu autorizovaného inspektora (§ 117).

Podle § 181 písm. c) stavebního zákona za správní delikt podle § 180 se uloží pokuta do 1 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. k), l) a m) a odstavce 3 písm. e) a f).

Podle § 68 odst. 3 správního řádu se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

Podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí.

Soud o věci uvažil takto:

O tom, že žalobce vytýkaným jednáním spáchal správní delikt, jehož skutková podstata je vymezena v § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona, nemůže být pochyb. Tuto skutečnost ostatně uznává i sám žalobce. Odpovědnosti za spáchání správního deliktu se

nemůže zprostit poukazem na „specifické okolnosti“, za kterých ke spáchání správního deliktu došlo a které žalobce spatřuje v jednání konkrétního pracovníka stavebního úřadu. Ten byl dle tvrzení žalobce liknavý při rozhodování o žádosti o vydání stavebního povolení na předmětnou stavbu, přesvědčil stavebníka, aby vzal původní žádost o vydání stavebního povolení zpět a poté žalobce ujišťoval o tom, že stavební povolení bude obratem vydáno. I kdyby tomu tak skutečně bylo, žalobce nebyl oprávněn realizovat předmětnou stavbu bez stavebního povolení, neboť k realizaci stavby jej neopravňoval pouhý příslib vydání stavebního povolení. Proti dlouhodobé nečinnosti stavebního úřadu mohl žalobce, popř. jeho právní předchůdce brojit postupem podle § 80 správního řádu, tj. žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti u nadřízeného správního orgánu, a pokud by tento postup nevedl k odstranění nečinnosti, mohl u soudu podat žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Nic z toho však žalobce neučinil.

Nelze akceptovat tvrzení žalobce, že se z jeho strany nejednalo o vědomé porušení práva, ale spíše o nedbalostní správní delikt. Žalobce si nepochybně byl vědom toho, že předmětnou stavbu podle zákona nelze provádět bez stavebního povolení. Proto také o jeho vydání žádal. Stejně tak musel vědět, že požadované stavební povolení, které by jej opravňovalo k realizaci předmětné stavby, mu dosud vydáno nebylo, a přesto stavbu vědomě provedl. Jeho jednání je tak zcela jednoznačně úmyslným, nikoliv nedbalostním protiprávním jednáním.

Ve vztahu k argumentům obou účastníků řízení ohledně preventivní a represivní funkce pokuty soud obecně přisvědčuje žalovanému, že pokuta ukládaná pachateli správního deliktu musí kromě výchovné a preventivní funkce plnit též funkci represivní. Pokuta představuje trest za spáchaný správní delikt, který musí být natolik citelný, aby nejen pachatele, ale i další subjekty do budoucna odradil od podobného protiprávního jednání a vedl je k řádnému plnění povinností stanovených závaznými právními předpisy, tj. k respektování zákona. Žalobce má však pravdu v tom, že uložená pokuta by neměla mít likvidační charakter, tj. neměla by mít destruktivní dopad na jeho další podnikatelskou činnost, a to zvláště jednalo-li se o první porušení zákona.

Důvodem, pro který napadené rozhodnutí neobstojí, je skutečnost, že žalovaný se v něm vůbec nevypořádal s odvolací námitkou žalobce, že uložená výše pokuty je pro něj vzhledem k jeho majetkovým poměrům likvidační. Soud nemohl přisvědčit závěru žalovaného obsaženému v odůvodnění napadeného rozhodnutí, že stavební úřad se v prvostupňovém rozhodnutí „velmi podrobně zabýval zdůvodněním výše uložené pokuty s ohledem na její horní hranici...“ Ani stavební úřad se totiž ve svém rozhodnutí nezabýval tím, zda uložená pokuta vzhledem k její výši nepředstavuje takový zásah do majetkové sféry žalobce, kterým by byla zničena jeho majetková základna pro další podnikatelskou činnost, a ohrožena tak jeho další ekonomická existence. Žalobce se v tomto směru oprávněně dovolává nálezů Ústavního soudu publikovaných pod č. 405/2002 Sb., a č. 300/2004 Sb., z nichž lze dovodit, že pokuty ukládané právnickým a fyzickým osobám podnikajícím podle zvláštních předpisů, které mají likvidační charakter, jsou obecně nepřipustné. V doplňujícím podání ze dne 1.4.2011 pak žalobce přiléhavě poukázal na usnesení ze dne 20.4.2010 č.j. 1 As 9/2008/133, v němž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že „*správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.*“

V souzené věci žalobce již v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně namítal, že výši pokuty považuje za nepřiměřenou a likvidační. Činil tak s pomocí totožných argumentů, jaké v tomto směru uplatnil v následně podané žalobě. Uváděl, že při realizaci stavby byly dodrženy veškeré technické standardy zajišťující ochranu života, zdraví, majetku a dalších zákonem požadovaných hodnot. Touto argumentací zřejmě brojil proti závěru stavebního úřadu, že následky jeho protiprávního jednání mohou být velmi závažné, neboť se mohou týkat i ohrožení zdraví a životů občanů. Dále žalobce v odvolání zmínil nerentabilitu realizované a dosud nezkolaudované stavby a jeho dlouhodobě nepříznivou finanční situaci, přičemž poukazoval na to, že v letech 2006 – 2008 vykázal při podnikání ztrátu. Shodně jako v žalobě, i v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně se žalobce dovolával nálezů Ústavního soudu, které se týkají nepřiměřeně vysokých, „likvidačních“ pokut.

Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalovaný odvolací námitky žalobce o likvidační výši pokuty zcela pominul a nijak se s nimi nevypořádal. Jeho konstatování o velmi podrobném zdůvodnění výše uložené pokuty v rozhodnutí stavebního úřadu, který dle jeho názoru „ve výši uložené pokuty zohlednil všechny okolnosti věci“, nelze považovat za řádné vypořádání konkrétních odvolacích námitek o nepřiměřené a likvidační výši pokuty. Stavební úřad se totiž ve svém rozhodnutí těmito okolnostmi, tedy posouzením toho, zda žalobce při realizaci předmětné stavby skutečně dodržel veškeré technické předpisy zajišťující ochranu života, zdraví, majetku a dalších zákonem požadovaných hodnot, což by nepochybně bylo okolností významnou pro posouzení závažnosti jeho protiprávního jednání, a tím i pro stanovení výše pokuty, ani tím, zda uložená pokuta nemá pro žalobce vzhledem k jeho osobním a majetkovým poměrům poměrům likvidační charakter, vůbec nezabýval. Tím, že žalovaný nechal tyto výslovné odvolací námitky bez povšimnutí, porušil § 68 odst. 3 správního řádu, který mu ukládá povinnost uvést v odůvodnění rozhodnutí, jak se vypořádal s námitkami účastníků a zároveň zatížil napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů.

Soud proto nezbylo než napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a/ s.ř.s. rozsudkem bez jednání zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. V souladu s ust. § 78 odst. 4 s.ř.s. soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Úkolem žalovaného v dalším řízení bude posoudit opodstatněnost všech odvolacích námitek žalobce ohledně nepřiměřené a likvidační výše uložené pokuty. Závěry, k nimž při jejich posouzení dospěje, žalovaný přezkoumatelným způsobem uvede v odůvodnění rozhodnutí.

Soud závěrem odkazuje na již zmíněné usnesení ze dne 20.4.2010 č.j. 1 As 9/2008/133, v němž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dovodil, z jakých údajů správní orgán v rámci posouzení otázky možného likvidačního charakteru ukládané pokuty vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů pachatele správního deliktu. Z uvedeného rozhodnutí vyplývá, že odpovědným za řádné doložení svých osobních a majetkových poměrů správnímu orgánu je především pachatel správního deliktu, v daném případě tedy žalobce.

Právním názorem, který soud ve zrušujícím rozsudku vyslovil, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

Ve druhém výroku tohoto rozsudku přiznal soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 věta první s.ř.s. žalobci, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení.

Náklady, které žalobci v řízení vznikly, spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 2.000,- Kč a v nákladech souvisejících s právním zastoupením žalobce advokátem. Tyto jsou tvořeny jednak odměnou za právní zastoupení žalobce advokátem, a to za tři úkony právní služby (převzetí zastoupení, sepsání žaloby, replika), přičemž sazba odměny za jeden úkon právní služby činí dle advokátního tarifu - vyhlášky č. 177/1996 Sb., 2.100,- Kč (§ 7, § 9 odst. 3 písm. f/ vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném od 1.9.2006). Náklady právního zastoupení žalobce jsou dále tvořeny třemi paušálními částkami ve výši 300,- Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném od 1.9.2006) a částkou 1440,- Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s.ř.s.). Celková výše nákladů, které žalobci v tomto řízení vznikly, tedy činí 10.640,- Kč. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v této výši, a to ve stanovené lhůtě k rukám právního zástupce žalobce advokáta JUDr. Ivo Krtičky (§ 149 odst. 1 o.s.ř. ve spojení s § 64 s.ř.s.).

P o u č e n í :

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

V Praze dne 20. prosince 2012

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Lucie Horáková