



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a Mgr. Jiřího Gottwalda v právní věci žalobce **R. B.**, zastoupeného Mgr. Lucií Novákovou, advokátkou se sídlem v Olomouci, Tř. Svobody 956/35, proti žalovanému **Krajskému úřadu Olomouckého kraje**, se sídlem v Olomouci, Jeremenkova 40a, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 3.6.2011 č.j. KUOK 58202/2011, ve věci uložení pokuty za správní delikty,

t a k t o :

- I. Žaloba **se z a m í t á .**
- II. Návrh žalobce, aby bylo upuštěno od uložení pokuty za správní delikt ve výši 80.000,- Kč, **se z a m í t á .**
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Podanou žalobou se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 3.6.2011 č.j. KUOK 58202/2011, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Přerova ze dne 9.2.2011 č.j. MPr/021803/2011/Bez, kterým mu byla uložena pokuta za správní delikty ve výši 80.000,- Kč.

V žalobě žalobce vznesl tyto žalobní body:

- 1) žalobce se správního deliktu, z něhož je obviněn, nedopustil. Magistrát města Přerova jako stavební úřad (dále jen stavební úřad) vydal stavební povolení na výstavbu infrastruktury a 15 rodinných domků, aniž mu byla předložena kompletní projektová dokumentace. Jedná se o pochybení stavebního úřadu v procesu rozhodování o žádosti žalobce. Žalobce sám konal na základě stavebního povolení, jímž bylo plně vyhověno jeho žádosti včetně povolení výstavby 15 rodinných domků. Pokud stavební úřad shledal rozpor mezi rozsahem žádosti (zahrnující i 15 rodinných domků) a projektovou dokumentací (týkající se pouze infrastruktury), měl vyzvat k doplnění projektové dokumentace žalobce v návaznosti na ust. § 111 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění (dále jen stavební zákon) a § 50 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen správní řád). Ze stavebního povolení nevyplývá, že by žádost ohledně výstavby 15 rodinných domků byla zamítnuta, resp., že by řízení bylo zastaveno. Výrok stavebního povolení se podle žalobce vztahuje i na výstavbu 15 rodinných domků. Žalobce má za to, že jednal v dobré víře, k níž měl správní orgán v řízení o správním deliktu přihlídnout.
- 2) Pokuta byla uložena v nepřiměřené výši. V tomto ohledu žalobce argumentuje takto:
 - správní orgán I. stupně rozhodl ve věci již rozhodnutím ze dne 11.5.2010 č.j. 2010/161/SU/ZŠ, kterým žalobci uložil pokutu ve výši 80.000,- Kč, s tím, že na všechny základové desky mělo být vydáno stavební povolení. Toto rozhodnutí bylo následně v odvolacím řízení žalovaným zrušeno a v dalším řízení bylo vydáno rozhodnutí ze dne 9.2.2011, kterým byla stavebním úřadem uložena pokuta ve stejné výši, přestože žalobce měl základové desky ve třech případech provádět na základě ohlášení a pouze v jednom případě na základě stavebního povolení. Ust. § 181 písm. a) a § 181 písm. b) stavebního zákona však reflektují vyšší stanovené sankce závažnost zásahu do veřejného zájmu. Veřejný zájem tak může být více dotčen, je-li stavba prováděna bez stavebního povolení, než v případě, že je stavba prováděna bez ohlášení. Pokud však stavební úřad udělil v obou případech stejnou pokutu, rozhodl nesprávně, protože sankcionoval stejně pochybení více závažné (čtyři základové desky bez stavebního povolení). Při podřazení skutku pod méně přísnější skutkovou podstatu měla být uložena sankce nižší.
 - ve všech čtyřech případech byla následně vydána rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, z čehož vyplývá, že k faktickému zásahu do veřejného zájmu v tom smyslu, že by výstavbou čtyř základových desek bylo ohroženo zdraví osob nebo zvířat, majetku, životního prostředí nebo obecné požadavky na výstavbu, tedy nedošlo. Správní orgán je vždy povinen přezkoumávat, zda došlo k porušení právní normy pouze po formální stránce, nebo zda mohlo reálně dojít k ohrožení zájmů chráněných zákonem, tj. v posuzované věci

zejména ohrožení zdraví osob, zvířat, majetku a životního prostředí. Podle žalobce uložená pokuta ve výši 80.000,- Kč jde nad rámec společenské nebezpečnosti jednání.

- 3) Žalobce s ohledem na své postavení fyzické osoby podnikající na základě živnostenského oprávnění pro předmět podnikání „provádění staveb, jejich změn a odstraňování“ dovozuje porovnáním ust. § 181 písm. a), b) a c) stavebního zákona, že cílem této právní normy není trestat stavebního podnikatele více, než jiné podnikatele nebo právnické osoby.
- 4) Žalobce považuje za bezpředmětné posuzování přiměřenosti pokuty podle ceny díla sjednané s jednotlivými zákazníky, neboť cena díla v sobě zahrnuje především náklady na provedení a nevypovídá o zisku dosaženém provedením díla. Rozdíl mezi příjmem a výdajem navíc musí být zdaněn, musí být odvedeno sociální a zdravotní pojištění atd.

Pro případ, že soud neshledá nezákonnost napadeného rozhodnutí, žalobce požádal v souladu s ust. § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen s.ř.s.) o upuštění od pokuty uložené stavebním úřadem a potvrzené napadeným rozhodnutím žalovaného a o povinnosti žalovaného uhradit žalobci náhradu nákladů řízení.

Žalovaný ve vyjádření uvedl nesouhlas s žalobcovou námitkou, že měl stavbu 15 rodinných domků povolenou. Ve stavebním povolení je popis povolované stavby obsažen na str. 1 v části následující za textem, že stavební úřad vydává povolení „na stavbu“. Stavba je pak označována jako „Výstavba infrastruktury a 15 rodinných domů s domácími čistírnami odpadních vod, Přerov IV Kozlovice“. Dále následuje konkrétní popis povolované stavby – plynovodu a plynovodních přípojek (SO 02) a veřejného osvětlení (SO 05) včetně uvedení pozemků, na nichž bude povolovaný záměr proveden. Ze znění výroku o povolení stavby vyplývá, že byla tímto rozhodnutím povolena pouze stavba plynovodu s přípojkami a stavba veřejného osvětlení, nikoliv však výstavba rodinných domů. Rodinné domy jsou v rozhodnutí zmiňovány pouze v názvu projektu. Použité označení je pak zcela v souladu s označením stavby v žádosti o stavební povolení. Dále žalovaný poukázal na podmínku č. 1 stavebního povolení, v níž není řešeno provádění rodinných domů, když i z toho lze dovodit, že stavba domů nebyla předmětem stavebního rozhodnutí. Žalovaný dále poukázal na rozpor mezi žádostí o povolení stavby a předloženou projektovou dokumentací, která neobsahovala projekty rodinných domů. Žádost však neurčuje, jaké právo bylo žalobci přiznáno. To může učinit pouze rozhodnutí správního orgánu. Pouze obsah pravomocného stavebního povolení spolu s ověřenou projektovou dokumentací zakládá právo provést povolenou stavbu a určuje, co je onou povolenou stavbou. Z předmětného stavebního povolení a ověřené projektové dokumentace nelze dovodit, že byla povolena výstavba rodinných domů, naopak je zřejmé, že byla povolena pouze výstavba infrastruktury, tj. objektů SO 02 a SO 05. K otázce výše uložené pokuty žalovaný uvedl odkaz na ust. § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění (dále jen zákon o přestupcích), který platí také při projednání více deliktů téhož pachatele, kdy se uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný. Žalovaný vyjádřil nesouhlas s názorem žalobce, že byly-li stavby dodatečně povoleny, jedná se o pouhé formální porušení zákona. Dodatečné povolení stavby totiž nezabývá žalobce odpovědností za správní delikt, ani neanuluje společenskou škodlivost dříve spáchaného deliktu. V posuzované věci stavební zákon umožňuje

uložit pokutu až do výše 500.000,- Kč. Uložená úhrnná pokuta ve výši 80.000,- Kč je proto podle žalovaného zcela přiměřená, když představuje výši 16 % horní hranice zákonné sazby. Zdůraznil přitom, že žalobce, který v oboru stavebnictví působí již několik let, si musel být vědom, že k provedení staveb potřebuje stavební povolení. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.) a byl vázán obsahem žalobních důvodů uvedených v žalobě (ust. § 75 odst. 2 s.ř.s.).

Z obsahu správního spisu krajský soud zjistil, že stavební úřad oznámením ze dne 29.3.2010 zahájil řízení o správním deliktu vůči žalobci, když kontrolní činností zjistil, že žalobce realizoval na pozemcích p.č. 723/4, 723/6, 723/7 a 723/13 v k.ú. Kozlovice u Přerova zemní práce a betonové základové konstrukce čtyř rodinných domů bez stavebního povolení. Rozhodnutím ze dne 11.5.2010 č.j. 2010/161/SU/ZŠ byl žalobce uznán vinným správním deliktem podle ust. § 180 odst. 5 písm. c) stavebního zákona, za což mu byla uložena pokuta ve výši 80.000,- Kč a současně byl zavázán nahradit náklady řízení ve výši 1.000,- Kč. Toto rozhodnutí stavebního úřadu ve znění rozhodnutí ze dne 14.7.2010 bylo napadeno odvoláním žalobce ze dne 2.8.2010 a následně zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 13.9.2010 č.j. KUOK 92348/2010 a věc byla vrácena stavebnímu úřadu k dalšímu řízení. V dalším řízení bylo stavebním úřadem vydáno rozhodnutí ze dne 9.2.2011 č.j. MMPr/021803/2011/Bez, kterým byl žalobce uznán vinným ze čtyř správních deliktů, jichž se dopustil tím, že realizoval zemní práce a betonovou základovou konstrukci čtyř rodinných domků bez ohlášení a bez stavebního povolení, čímž se ve třech případech dopustil správního deliktu vymezeného v ust. § 180 odst. 5 písm. b) stavebního zákona a v jednom případě správního deliktu vymezeného ust. § 180 odst. 5 písm. c) stavebního zákona, za což mu byla uložena pokuta ve výši 80.000,- Kč a současně mu bylo uloženo nahradit náklady řízení ve výši 1.000,- Kč. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, jehož obsah je v podstatě totožný s obsahem následně podané správní žaloby. O odvolání žalobce bylo rozhodnuto napadeným rozhodnutím žalovaného. Obsahem správního spisu je také žádost žalobce o stavební povolení, v němž je stavba, o jejíž stavební povolení je žádáno, označena jako „IS + 15 RD (řadový 13 + solo 2), přízemí + podkroví (výška max. 720 cm)“. Dále se ve spise nachází stavební povolení ze dne 15.7.2009 č.j. 2009-2774/SU/Sk. Ve výrokové části stavebního povolení pod bodem I. je uvedeno, že toto se vydává na stavbu „Výstavba infrastruktury a 15-ti rodinných domů s domácími čistírnami odpadních vod, Přerov IV Kozlovice“ a pod tímto označením je proloženě uvedeno SO 02 STL Plynovod a STL plynovodní přípojky, načež následuje popis zřízení dvou nových větví přívodu plynu. Pod tímto odstavcem je proloženě uvedeno SO 05 veřejné osvětlení a následuje popis dvou nových tras kabelového vedení veřejného osvětlení. Následuje uvedení katastrálního území a označení pozemků, na nichž bude stavba prováděna. V bodě II. výroku rozhodnutí jsou stanoveny podmínky pro provedení stavby (celkem 28 podmínek) a následuje stručné odůvodnění rozhodnutí a poučení o odvolání. Součástí správního spisu jsou rovněž rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 25.5.2010, jimiž byly dodatečně povoleny stavby rodinných domů.

Krajský soud se prvotně zabýval žalobním bodem, že se žalobce správních deliktů, jež jsou mu kladeny za vinu, nedopustil, když stavebním povolením ze dne 15.7.2009 mu byla stavba rodinných domů povolena. Na základě obsahu stavebního povolení ze dne 15.7.2009 č.j. 2009/2474/SU/Sk dospěl krajský soud k závěru, že s názorem žalobce, že předmětem stavebního povolení byly také stavby rodinných domů, se nelze ztotožnit. Rozhodující pro posouzení je výrok I. citovaného stavebního povolení, který vymezuje rozsah stavebního povolení tak, že obsahuje popis dílčích staveb, na něž se toto stavební povolení vztahuje. Jedná se o stavby SO 02 (plynovod a plynovodní přípojky) a SO 05 (veřejné osvětlení). Stavba 15 rodinných domů není předmětem tohoto stavebního povolení. Zmínka o nich se vyskytuje pouze v označení stavby „Výstavba infrastruktury a 15-ti rodinných domů s domácími čistírnami odpadních vod, Přerov IV Kozlovice“. Z následujících dvou odstavců umístěných pod tímto označením stavby pak teprve vyplývá samotný předmět stavebního povolení, a to dva dílčí stavební objekty této shora označené stavby, a to plynovod a plynovodní přípojky a veřejné osvětlení. K těm se váže také připojený popis stavby, zatímco jakýkoliv popis stavby rodinných domů v rozhodnutí zcela absentuje. Rovněž stavební podmínky pro provedení stavby uvedené ve výroku II. tohoto stavebního povolení se vztahují k povolovaným dílčím stavebním objektům. Z vyjádření žalobce i žalovaného je nesporné, že spolu s žádostí o stavební povolení nebyla předložena projektová dokumentace k rodinným domům, ale pouze projektová dokumentace k infrastruktuře. Z obsahu stavebního povolení nelze v žádném případě dovodit, že by se vztahovalo na stavbu 15 rodinných domů a pokud žalobce na základě takto vydaného stavebního povolení zahájil stavbu čtyř rodinných domů, učinil tak protiprávně bez příslušného ohlášení či stavebního povolení. První žalobní bod proto krajský soud shledal nedůvodným.

Rovněž žalobní bod směřující proti nepřiměřenosti uložené pokuty krajský soud důvodným neshledal. Žalobce argumentoval tím, že rozdíl mezi původně vydaným a následně zrušeným rozhodnutím správního orgánu I. stupně (rozhodnutí ze dne 11.5.2010), v němž stavební úřad vycházel z předpokladu, že ve všech čtyřech případech mělo být ke stavbě rodinných domků vydáno stavební povolení a mezi následným rozhodnutím (ze dne 9.2.2011), v němž svůj názor změnil a tři z uvedených případů podřadil pod povinnost podat ohlášení a pouze jeden případ podřadil pod vydání stavebního povolení, měl vyústit v rozdíl mezi výší uložené pokuty. Pokud správní orgán v obou případech stanovil pokutu ve výši 80.000,- Kč, nezohlednil v napadeném rozhodnutí nižší společenskou nebezpečnost skutku. Krajský soud tento názor žalobce nepovažuje za správný. Ačkoliv shora popsáním způsobem došlo ke změně právní kvalifikace tak, že žalobce byl uznán vinným třemi správními delikty podle ust. § 180 odst. 5 písm. b) a jedním podle ust. § 180 odst. 5 písm. c) stavebního zákona, z hlediska skutkového se na věci vůbec nic nezměnilo a sazba k uložení pokuty zůstává v obou případech stejná, neboť je určena přísněji postihovaným deliktem, tj. deliktem dle ust. § 180 odst. 5 písm. c) stavebního řádu, takže se pohybuje v sazbě do 500.000,- Kč. Stejně tak nedůvodnou shledal krajský soud další argumentaci žalobce, že došlo k porušení právní normy pouze po formální stránce, což dovozuje ze skutečnosti, že všechny zmiňované stavby rodinných domů byly následně dodatečně povoleny. Žalobce v této úvaze zcela nedůvodně zužuje zákonem chráněný veřejný zájem pouze na oblast ohrožení zdraví osob nebo zvířat, majetku, životního prostředí a na obecné požadavky na výstavbu. Veřejný zájem je však nutno chápat mnohem šířeji, a to jako společenský zájem na dodržování stavebního zákona, jakožto základní právní normy upravující tuto oblast státní správy.

Veřejným zájmem je, aby stavby byly prováděny v souladu s právní úpravou přijatou tímto zákonem a aby účastníky stavebního řízení byly stavební zákon a právní normy s ním související respektovány. Skutečnost, že dodatečně došlo k povolení nezákonně započatých staveb, nemůže proto představovat žádný liberační důvod ve vztahu k vině žalobce a následné sankci.

V dalším žalobním bodě žalobce poukázal na právní úpravu obsaženou v ust. § 181 písm. a) až c) stavebního zákona a uvedl, že z ní vyplývá, že cílem zákonodárce není trestat stavebního podnikatele jako fyzickou osobu více, než jiné podnikatele nebo právnické osoby. Tuto žalobní námitku považuje krajský soud za zcela obecnou a nejednoznačnou, kdy z jejího obsahu nelze určit základní rámec soudního přezkumu, neboť žalobce zde neporovnává svůj případ s jiným konkrétním případem, nedovozuje konkrétní porušení svých práv, toliko konstatuje obsah právní normy. Důvodnost takto formulovaného žalobního bodu proto soud nemohl přezkoumat. V této souvislosti krajský soud poukazuje na ustálenou judikaturu správních soudů k problematice formulace žalobních bodů, podle níž správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační a od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nahrazovat jeho projev vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního aktu (srov. přiměřeně rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9.2.2011 č.j. 31Ca 152/2009-44).

Rovněž čtvrtý žalobní bod neshledal krajský soud důvodným. Žalobce v něm brojí proti posouzení přiměřenosti pokuty podle ceny díla sjednané s jednotlivými zákazníky. Žalobce v tomto žalobním bodě netvrdí, že toto kritérium jej omezilo nebo poškodilo v jeho právech, ani neuvádí důvody, pro které by mělo být z posuzování přiměřenosti sankce vyloučeno. Podle názoru krajského soudu se jedná o kritérium, které je součástí úvahy správního orgánu, kterou odůvodnil výši uložené sankce a přispívá k transparentnosti myšlenkového postupu správního orgánu a šíře důvodů, které při svém rozhodování zohlednil. Krajský soud neshledal žádné důvody, pro které by tato část úvahy správního orgánu byla nezákonná nebo nepřezkoumatelná.

Na základě shora uvedeného krajský soud podanou žalobu jako nedůvodnou zamítl (ust. § 78 odst. 7 s.ř.s.). Ve věci bylo rozhodnuto bez jednání v souladu s ust. § 51 odst. 1 s.ř.s.

Dále se krajský soud zabýval návrhem žalobce podle ust. § 78 odst. 2 s.ř.s., aby bylo rozhodnutím soudu upuštěno od uložené pokuty. Žalobce, jak již bylo uvedeno, sice tento postup soudu v žalobě navrhl, nicméně nijak neodůvodnil, proč se jej domáhá. Pokud takový návrh není blíže odůvodněn, nelze mu vyhovět, neboť není zřejmé, z jakých tvrzení a podkladů by měl soud v tomto směru vycházet. Navíc při přezkoumávání rozhodnutí, jímž byla uložena pokuta za správní delikt, správní soud nehodnotí spravedlivost pokuty, nýbrž pouze zkoumá, zda byly splněny podmínky pro její uložení, zda správní orgán srozumitelně odůvodnil její výši zvolenou ze zákonného rozmezí a zda celkově dbal mezí správního uvážení stanovených mu zákonem (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31.5.2010 č.j. 29Ca 167/2008-25). Jelikož v posuzované věci žalobce žalobce žádná tvrzení ani podklady, z nichž by měl soud vycházet při posouzení důvodnosti jeho návrhu na upuštění od uložené pokuty, neuvedl, soud jeho návrh zamítl.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., když procesně úspěšnému žalovanému podle obsahu soudního spisu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **je možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů po doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

V Ostravě dne 13. prosince 2012

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu