



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr.Hany Veberové a soudců Mgr.Marka Bedřicha a JUDr.Jitky Hroudové v právní věci žalobce **Petra V.**, zastoupeného JUDr.Tomášem Hlaváčkem, advokátem se sídlem v Praze 5, Kořenského 15, proti žalovanému **Magistrátu hlavního města Prahy**, se sídlem v Praze 1, Mariánské náměstí 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného správního úřadu ze dne 20.5.2010, č.j. S-MHMP 231180/2010/OST/Ja,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Magistrátu hl.m.Prahy ze dne 20.5.2010, č.j.: S-MHMP 231180/2010/OST/Ja, s e z r u š u j e a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v částce 16.520,- Kč do třiceti dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr.Tomáše Hlaváčka, advokáta.

Odůvodnění

Žalobce se žalobou, doručenou Městskému soudu v Praze dne 4.8.2010, domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále též žalovaného správního úřadu), ze dne 20.5.2010, jímž žalovaný správní úřad zamítl odvolání a potvrdil rozhodnutí odboru výstavby Úřadu městské části Praha 6 ze dne 20.1.2010, jímž byla žalobci uložena pokuta ve výši 400.000,- Kč za správní delikt podle ustanovení § 181 písm.b) stavebního zákona.

Žalobce rozhodnutí žalovaného považuje za nezákonné, nesouhlasí s ním a považuje se jeho vydáním za kráceného na svém veřejném subjektivním právu nebýt zatížen povinnostmi, které zákon neumožňuje. Protože žalobce v předmětné věci vyčerpал řádné opravné prostředky, jedná se o rozhodnutí správního úřadu ve věcech veřejnoprávních a přezkoumání tohoto rozhodnutí není zvláštním zákonem vyloučeno, je žalobce oprávněn domáhat se práva přípustnou žalobou proti rozhodnutí správního úřadu.

V bodě II podané žaloby žalobce popsal skutkový děj, který předcházel vydání napadeného rozhodnutí. Uvedl, že provozuje na základě živnostenského oprávnění ze dne 14.8.2006 živnost „Technické činnosti v dopravě“, spočívající v provozování odstavné plochy pro vozidla cestujících, odbavovaných letišťem v Praze - Ruzyni. K této činnosti užívá ode dne 15.9.2006 na základě občansko - právního závazkového vztahu se souhlasem vlastníka cizí pozemek parcelní č. 358/1 v katastrálním území Přední Kopanina. Žalobce poukázal na to, že dne 12.3.2008 bylo pro žadatele Jana K. vydáno stanovisko odboru výstavby Městské části Praha 6, kterým tento správní úřad sdělil žadateli, že dočasná stavba parkoviště pro dvacet osobních vozidel na pozemku v těsné blízkosti předmětného pozemku žalobce je funkčně v souladu se záměry územního plánování, neboť se jedná o pozemek v ploše OC, tj. čistě obytné, kdy lze tuto stavbu umístit v souladu s doplňkovým a výjimečně přípustným využitím jen na dobu určitou, než bude tato plocha využita plně v souladu s územním plánem. Žalobce pouze z opatrnosti požádal dne 7.4.2008 o obdobné stanovisko k záměru dočasného provozování odstavné plochy s tím, že legitimně očekával shodné vyřízení jako v případě jiného žadatele (pana K.). Tím spíše, že se nejednalo o stavbu, doložil dočasnost stavebním řízením k rodinným domkům a žádosti o změnu územního plánu k pozemkům. Souhlasné stanovisko však neobdržel, správní úřad se bez odůvodnění vyjádřil, že navrhovaná funkce v souladu s funkčním využitím území není.

Dne 25.11.2008 byla provedena kontrolní prohlídka k prošetření stížnosti obyvatele předmětné ulice na parkování automobilů na soukromých pozemcích. Žalobce při této kontrole užívání pozemku objasnil, nikdy neobdržel vyrozumění o závěrech této prohlídky, pro další období se neměl důvod domnívat, že postupuje protiprávně. Dne 4.6.2009 se konala k výzvě stavebního úřadu při Úřadu Městské části Praha 6 kontrolní prohlídka na místě s přizváním majitelky pozemku, která sdělila, že odstavná plocha je dočasná pro dobu řízení o povolení a realizace výstavby rodinného domku. Proto byly provedeny terénní úpravy v rozsahu nepřesahujícím limity, povolené stavebním zákonem a neměnicí odtokové poměry.

Dne 5.8.2009 provedl odbor výstavby Městské části Praha 6 oznámení o zahájení správního řízení se žalobcem jako obviněným ze správního deliktu podle ustanovení § 180 odst.1 písm.f) stavebního zákona, kterého se měl dopustit tím, že bez příslušného územního rozhodnutí provozuje na pozemcích parcelní č. 358/1 a 356 v katastrálním území Přední Kopanina parkoviště pro odstav vozidel mimo schválená parkovací místa.

Na ústním jednání dne 23.9.2009 žalobce objasnil, proč se domnívá, že se deliktního jednání nedopouští, svou argumentaci upřesnil po seznámení se s podklady pro rozhodnutí ve svém vyjádření ze dne 23.11.2009.

Rozhodnutím ze dne 24.1.2010 byla žalobci uložena pokuta ve výši 400.000,- Kč za jednání, v němž správní úřad spatřoval správní delikt podle ustanovení § 180 odst.1 písm.f) stavebního zákona, když žalobce bez příslušného územního rozhodnutí provozoval od září 2006 nejméně do dne 23.9.2009 na pozemku parc.č. 358/1 v katastrálním území Přední Kopanina parkoviště pro odstav vozidel.

Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce včasné odvolání, v němž namítl, že rozhodnutí stavebního úřadu nemá oporu v zákoně, je nepřiměřené a nepřezkoumatelné a ve svém důsledku porušuje princip rovnosti.

Žalobce v podané žalobě namítl, že žalovaný správní úřad se v napadeném rozhodnutí o odvolání s námitkami žalobce nevypořádal dostatečně a věc posoudil podle názoru žalobce nesprávně, provedl nepřipustně extenzivní výklad zákona v neprospěch žalobce a tam, kde zákon připouští výklad dvojí, zvolil ten, který je pro žalobce nepříznivější.

K otázce důvodnosti výroku o spáchání správního deliktu žalobce uvedl, že zákon nehovoří-li přímo ve prospěch žalobce, přinejmenším umožňuje dvojí výklad, přičemž správní úřady obou stupňů důsledně aplikují - snad pod vlivem postupně vznikající společenské objednávky - výklad pro žalobce nepříznivější. Žalobce nesdílí názor žalovaného, že užívání pozemku k odstavování vozidel je činností, vyžadující územní rozhodnutí. Žalobce má vážnou pochybnost, že by jako správní delikt mohla být posuzována opačná situace, například užívání plochy, určené k zastavění, jako zahrady. Samotným užíváním pozemku jako odstavné plochy se správního deliktu nedopustil, obdobně jako se nechovají deliktně uživatelé místních účelových komunikací na pozemcích, které nejsou v katastru nemovitostí jako komunikace evidovány nebo vlastníci stavebních parcel, kteří tyto pozemky užívají jako zahrady. Žalobce trvá na svém názoru, že jeho deliktní odpovědnost zanikla před vydáním sankčního rozhodnutí a poukázal na jiné správní řízení, v němž byla žalobci udělena pokuta ve výši 66.000,- Kč za odnětí půdy bez souhlasu na předmětném pozemku. Toto rozhodnutí bylo odvolacím správním úřadem zrušeno, když správní úřad prvního stupně neprokázal, že k faktickému odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu skutečně došlo.

K otázce zániku deliktní odpovědnosti žalobce uvedl, že je přesvědčen o tom, že správní úřad prvního stupně se o skutku, který by mohl jako správní delikt posuzovat, dozvěděl podstatně dříve, než mu byla doručena stížnost, k níž nařídil v listopadu 2008 kontrolní prohlídku. Skutek je v daném případě potřeba počítat od dubna 2008, roční subjektivní prekluzivní lhůta byla při zahájení řízení v září 2008 již překročena, byť prokazování této skutečnosti ze spisového materiálu je obtížné. Žalobce však setrval na přesvědčení, že jeho odpovědnost za eventuální správní delikt zaniká objektivně uplynutí tříleté lhůty ode dne zahájení provozu odstavné plochy dne 15.9.2006, když po datu 15.9.2009 již nebylo možné sankci udělit. Rozhodnutí správního úřadu prvního stupně nemělo oporu v zákoně přinejmenším z toho důvodu, že skutek, jak je popsán ve výroku rozhodnutí, není správním deliktem podle ustanovení § 180 odst.1 písm.f) stavebního zákona, protože provozování parkoviště, respektive odstavné plochy, není činností, ke které stavební zákon vyžaduje územní rozhodnutí a i kdyby se jednalo o správní delikt, ke skutku, který mohl být takto posouzen, tj. k dočasnému zrušení zahrady, došlo dne 15.9.2006 a rozhodnutí ze dne 20.1.2010 bylo vydáno po více než třech letech, tedy již v době, kdy deliktní odpovědnost v důsledku uplynutí zákonem stanovené doby zanikla a pokutu uložit nelze.

Žalobce dále v podané žalobě namítl, že svou činností přinejmenším nezpůsobil žádné nezvratné a neodstranitelné následky, i kdyby jeho jednání bylo správním deliktem, co do závažnosti, způsobu spáchání, následků a okolností, za nichž byl spáchán, nelze shledat ani v jednom ohledu důvod pro udělení pokuty v horní části zákonné sazby. Je nepřipustné, aby žalovaný odvolací správní úřad hodnotil při rozhodování o opravném prostředku proti nezákonnosti rozhodnutí orgánu prvního stupně jako přítěžující okolnosti, které nastaly až po vydání napadeného rozhodnutí, když za přítěžující okolnost označil přetrvávající inzerci

žalobce na internetových stránkách. Dále se žalobce v podané žalobě zabýval výpočtem žalovaného správního úřadu ohledně toho závěru, že uložená pokuta odpovídá tříměsíčnímu finančnímu výdělku, spojenému s protiprávním jednáním žalobce a zabýval se svojí výdělečnou činností se závěrem, že žalovaný správní úřad rozhodl o deliktu a o uložení sankce nepřezkoumatelně a nepřiměřeně.

V bodu V podané žaloby žalobce požádal, aby soud rozhodl o upuštění od uloženého trestu za správní delikt, popřípadě uložený trest přiměřeně snížil.

Z obsahu vyjádření žalovaného správního úřadu k podané žalobě ze dne 22.11.2010 vyplývá, že žalovaný správní úřad trvá na tom, že změna ve využití pozemku - zahrady o rozloze 5.323 m², na odstavnou parkovací plochu pro padesát až šedesát vozidel, bez provedení stavebních či terénních úprav, podléhala právnímu režimu vydání územního rozhodnutí, konkrétně rozhodnutí o změně ve využití území podle ustanovení § 80 odst.2 písm.e) stavebního zákona. Prováděním činnosti odstavování značného počtu automobilů na pozemek zahrady se žalobce dopustil uvedeného správního deliktu. O spáchání správního deliktu se stavební úřad dozvěděl při kontrolní prohlídce, konané na základě stížnosti obyvatel Přední Kopaniny dne 25.11.2008. Sankční řízení bylo zahájeno opatřením ze dne 5.8.2009, tedy v zákonem stanovené jednorozhodnutí lhůtě a dodržena byla i objektivní tříletá lhůta k zahájení řízení, počítaná ode dne spáchání správního deliktu. Jak vyplývá z internetových stránek www.priejdalet.cz, parkoviště bylo oficiálně zprovozněno dne 15.9.2006, tuto skutečnost žalobce ani v podané žalobě nezpochybnil.

Žalobce v podané žalobě neuvedl, na jaká konkrétní odvolací tvrzení nebylo ze strany žalovaného reagováno. O tom, že změnu ve využití území nelze vydat, byl žalobce informován ve stanovisku stavebního úřadu ze dne 24.6.2008 a v rozhodnutí ze dne 21.9.2009, kterým byla žádost žalobce o vydání rozhodnutí o změně využití zahrady na odstavnou plochu zamítnuta. Žalobce si tak musel být vědom toho, že svým jednáním porušuje zákon.

Ohledně užitých propočtů počtu zaparkovaných vozidel a s tím souvisejících průjezdů žalovaný uvedl, že vycházel z doložené fotodokumentace a ze zápisů z kontrolních prohlídek. Nejedná se o běžné užívání nemovitosti v klidové zóně rodinných domů, když počtem projíždějících vozidel mohou být vlastníci sousedních rodinných domů omezováni na svém vlastnickém právu pokojného užívání. V území, určeném výlučně k bydlení, lze průjezd tohoto počtu vozidel považovat za vysoký.

Žalovaný závěrem uvedl, že odvolací řízení spolu s řízením prvoinstančním tvoří jeden celek, odvolací správní úřad nehodnotil žádnou okolnost, která by nastala až po vydání prvoinstančního rozhodnutí. Vzal v úvahu pouze to, že protiprávní jednání žalobce pokračuje a skutková podstata správního deliktu je naplňována i po vydání prvoinstančního rozhodnutí. K majetkoprávním poměrům žalobce se žalovaný vyjádřit nemohl, neboť v době rozhodování o odvolání je odvolací správní úřad k dispozici neměl.

Žalobce využil svého práva a podal prostřednictvím svého právního zástupce k vyjádření žalovaného správního úřadu dne 14.2.2011 repliku, v níž setrval na názoru, že nedošlo ke změně druhu pozemku, která by vyžadovala územní rozhodnutí, že předmětnou činností nedochází ke změně využití území ve smyslu stavebního zákona, že změna využití území ve smyslu stavebního zákona je úkon jednorázový a nikoli trvalý, že řízení o správním deliktu nebylo v tomto případě správním orgánem zahájeno v jednorozhodnutí subjektivní lhůtě a

že odpovědnost za správní delikt zanikla po třech letech od jeho spáchání. Žalobce rovněž namítl, že průjezd méně než dvou vozidel za hodinu nezatěžuje území a nezpůsobuje následky, které by ospravedlňovaly jakýkoli veřejný zájem na administrativní represí, že správní orgán zřejmě záměrně zaměňuje podle své potřeby pojem „odstavná“ a pojem „parkovací“ plocha a že správní úřad uložil sankci nepřiměřenou, aniž by se zabýval jejími možnými likvidačními důsledky pro žalobce.

Při ústním jednání u Městského soudu v Praze dne 14.6.2011 zástupce žalobce s odkazem na písemné vyhotovení podané žaloby zdůraznil, že náležitostí právního státu je zásada, že sankci lze uložit na základě zákona. V daném případě tato zásada respektována nebyla. Stavební zákon upravuje povinnosti toho, kdo provádí činnost, k níž je třeba územního rozhodnutí, když výslovně říká, že kterým těmto činnostem je územního rozhodnutí třeba. Činnost, provozovaná žalobcem, takovou činností však není a nebyla. Lze odkázat na znění ustanovení §§ 76 a § 80 odst.2 stavebního zákona a dále je nutno zdůraznit, že stavební zákon upravuje činnost stavební, nikoliv činnost následnou. Navíc v této věci správní orgán o činnosti žalobce věděl poměrně dlouhou dobu, až po jejím uplynutí vyložil zákon v neprospěch žalobce. Nabízí se tedy otázka, nakolik je rozhodnutí a činnost stavebního úřadu předvídatelná. Pokud by došlo ke změně využití území, tak je nutno zdůraznit, že tato činnost byla ukončena a pak jakékoliv sankční postižení je nemožné pro uplynutí prekluzivní lhůty. Žalobci je v daném případě ukládána sankce za provoz určité činnosti, nikoliv za změnu využití daného prostoru, sankce je ukládána za něco, co nelze podle stavebního zákona postihnout. Správní orgány použily extenzivní výklad v neprospěch žalobce, což je ve smyslu již stabilní judikatury Nejvyššího správního soudu vyloučeno pro rozpor se zákonem. Je nutno konstatovat i skutečnost, že sankce byla uložena v nepřiměřené výši a nedostatečně odůvodněná. Byl konstatován v podstatě ekonomický status žalobce, aniž by byl jakýmkoliv bližším způsobem zjišťován. Je přitom zřejmé, že k jiným subjektům, které provozovaly obdobou činnost jako žalobce, správní orgán přistupoval odlišně. To samozřejmě vyvolává pochybnost o tom, nakolik je respektován princip rovnosti. Ze všech důvodů, uvedených v podané žalobě, žalobce navrhl, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, případně snížil uloženou pokutu na minimum

Zástupkyně žalovaného správního úřadu u jednání soudu s odkazem na písemné vyjádření odkázala na ustanovení § 187 odst.3 stavebního zákona, kde je řešena lhůta pro zahájení správního řízení ve věci uložení sankce. V daném případě zde stanovené lhůty byly splněny. Dále odkázala na ustanovení § 80 odst.2 stavebního zákona, kde je řešena otázka, kdy musí být vydáno rozhodnutí o změně využití území, sem spadají i změny druhu pozemku. Pozemek, který užíval žalobce, je v katastru nemovitostí evidován jako zahrada, jejíž definice je obsažena ve vyhlášce č. 26/2007 Sb. Parkování více než padesáti vozidel na předmětném pozemku rozhodně definici zahrady nesplňuje, žalobce si tedy měl požádat o vydání příslušného územního rozhodnutí, o to ostatně i žádal, nebylo mu však vyhověno. V daném případě správní orgán postupoval obdobně jako v případech jiných. V daném území se parkování osobních automobilů rozvíjí velmi živelně. Správní uvážení ve vztahu k výši pokuty je v napadeném rozhodnutí obsaženo. Pokud by soud dospěl k závěru, že jsou splněny podmínky pro snížení pokuty, žalovaný navrhuje, aby soud pokutu přiměřeně snížil. Pokud jde o územní plán, odkazuje žalovaný na stranu čtyři napadeného rozhodnutí, kde je celá situace popsána a rozebrána. Rozhodně na předmětném pozemku nemůže být parkoviště. Pokud jde o tvrzení, že žalobce nevěděl, jak má postupovat, je nutno odkázat na to, že již dne 7.4.2008 požádal stavební úřad o vyjádření, v červnu 2008 mu bylo sděleno, že změnu využití pozemku vydat nelze. Následně byla jeho žádost o změnu využití pozemku zamítnuta. Nelze

ztotožňovat povinnosti, stanovené v živnostenském zákoně, s činností, která je následně provozována z hlediska stavebního zákona.

Žalobce Petr V. u jednání soudu uvedl, že parkování provozuje na svém soukromém pozemku, který je dílem zahradou a dílem pozemkem, určeným k zástavbě oblasti čistě obytné. Z celého pozemku užívá cca jednu třetinu pro parkoviště. Když zvažoval tuto činnost, nikde se nedozvěděl, že musí k jejímu provozování mít územní rozhodnutí či územní souhlas. Vycházel proto z toho, že vozidlo není stavbou a že není tedy důvod, proč by měl žádat o změnu využití pozemku. Podle svého názoru se deliktního jednání nedopustil, v předmětné lokalitě je osm až deset parkovišť, rozhodně tedy nejde o desítky. Žalobce byl jeden z prvních, který tuto činnost začal provozovat, místní úřad se k jeho činnosti mohl vyjádřit, žádné negativní stanovisko však žalobce neobdržel. Zvolil si předmětnou činnost jako zaměstnání. Má za to, že Úřad by s ním měl spolupracovat, když požadoval o vydání živnostenského listu, byl mu vydán. Vycházel z toho, že živnostenský list mu bude vydán tehdy, kdy jsou splněny veškeré podmínky pro jeho činnost. Pokud by živnost měla být vázána na další podmínky, neměl mu být živnostenský list vydáván. Snažil se získat informace o tom, jak má postupovat, nikde se nedočel, že by musel mít územní rozhodnutí či územní souhlas, šlo o činnost poměrně novou a nikde nebyly v literatuře stanoveny konkrétní podmínky pro její výkon. Až teprve následně se řeší situace ukládáním sankcí. Sám vlastní další pozemky, ve vztahu k nimž tedy požádal o změnu využití území, o této žádosti dosud nebylo rozhodnuto, věc leží na magistrátu.

Z obsahu spisového materiálu, který byl soudu předložen žalovaným správním úřadem, byly zjištěny následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:

Průběh správního řízení není mezi účastníky řízení sporný, vyplývá i z popisu, učiněného žalobcem v podané žalobě.

Spisový materiál obsahuje protokoly o kontrolních prohlídkách na místě samém ze dne 25.11.2008 a ze dne 4.6.2009. Spisový materiál dále obsahuje výzvu odboru výstavby Městské části Praha 6 ze dne 31.7.2009, jímž byli majitelka pozemku a žalobce vyzváni k bezodkladnému ukončení užívání pozemků uvedeným způsobem s poučením, že pokud výzvu nesplní, dopustí se správního deliktu podle ustanovení § 181 odst.1 písm.f) stavebního zákona.

Oznámením ze dne 5.8.2009 bylo zahájeno správní řízení se žalobcem ve věci uložení sankce za správní delikt podle ustanovení § 180 odst.1 písm.f) stavebního zákona, kterého se měl dopustit tím, že bez příslušného územního rozhodnutí provozuje na pozemcích parc.č. 358/1 a 356 v katastrálním území Přední Kopanina parkoviště pro odstav vozidel mimo schválená parkovací místa bez příslušného územního rozhodnutí.

Spisový materiál obsahuje protokol o ústním jednání ze dne 23.9.2009 a písemné vyjádření žalobce k zahájenému správnímu řízení ze dne 23.11.2009, které je obsahově a argumentačně totožné s tím, co žalobce uvedl v odvolání proti rozhodnutí o pokutě a následně v podané žalobě.

Rozhodnutím ze dne 24.1.2010 byla žalobci uložena pokuta ve výši 400.000,- Kč za správní delikt podle ustanovení § 180 odst.1 písm.f) stavebního zákona, spočívající ve výše popsáném jednání.

Spisový materiál rovněž obsahuje odvolání žalobce proti uvedenému rozhodnutí a žalobou napadené rozhodnutí ze dne 20.5.2010, jímž bylo odvolání pro nedůvodnost zamítnuto a napadené rozhodnutí Úřadu městské části Praha 6 potvrzeno.

O podané žalobě rozhodl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 14.6.2011, č.j.: 11 Ca 178/2010 – 48, žalobu jako nedůvodnou zamítl a vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Uvedený rozsudek byl k žalobcem podané kasační stížnosti zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21.12.2011, č.j.: 5 As 92/2011 – 84, dostupném na www.nssoud.cz, věc byla městskému soudu vrácena k dalšímu řízení se závěrem, že v posuzované věci nebyl řádně zjištěn skutkový stav, ze kterého žalovaný správní úřad při svém rozhodování vycházel a proto nebylo možno posuzovat ani důvodnost námitek, směřujících proti právnímu posouzení věci městským soudem a žalovaným.

Městský soud v Praze je právním názorem, jež byl vyjádřen v uvedeném rozsudku Nejvyššího správního soudu, vázán (ustanovení § 110 odst.3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen s.ř.s.), proto znovu přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správním úřadem z hlediska uplatněných žalobních bodů, při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 s.ř.s.). Vzhledem k tomu, že ústní jednání bylo nařízeno v rámci původního projednání žaloby a soud neshledal nutnost nařizovat jednání i po vrácení věci Nejvyšším správním soudem, postupoval soud podle ustanovení § 51 odst.1 s.ř.s. a o podané věci znovu rozhodl, aniž ústní jednání nařizoval. Věc soud posoudil takto:

Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání a zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, jímž mu byla uložena pokuta ve výši 400.000,- Kč za správní delikt podle ustanovení § 181 písm. b) stavebního zákona, kterého se měl dopustit tím, že bez příslušného územního rozhodnutí provozuje na pozemcích parc.č. 358/1 a 356 v katastrálním území Přední Kopanina parkoviště pro odstav vozidel mimo schválená parkovací místa bez příslušného územního rozhodnutí.

Podle ustanovení § 180 odstavec 1 písmeno f/ zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen stavební zákon), se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že provádí činnosti, ke kterým je třeba územní rozhodnutí, bez tohoto rozhodnutí nebo v rozporu s ním, popřípadě bez územního souhlasu anebo v rozporu s ním nebo provádí činnosti územním rozhodnutím zakázané.

Podle ustanovení § 181 písm.b/ stavebního zákona za správní delikt podle ustanovení § 180 se uloží pokuta do 500.000,- Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písmeno f/ tohoto zákona.

Podle ustanovení § 182 stavebního zákona právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. Při určení výše pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže stavební úřad o něm nezačal řízení do jednoho roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do tří let ode dne, kdy byl spáchán.

Podle ustanovení § 80 odst.2 písm.e/ stavebního zákona rozhodnutí o změně využití území vyžadují změny druhu pozemku přesahující výměru 300 m², zejména zřizování, rušení a úpravy vinic, chmelnic, lesů, parků, zahrad a sadů, pokud podmínky nejsou stanoveny schválenými pozemkovými úpravami nebo jiným územním rozhodnutím.

V posuzované věci byla žalobci pravomocně uložena pokuta za jednání, v němž správní úřady obou stupňů spatřovaly znaky skutkové podstaty správního deliktu podle ustanovení § 180 odstavec 1 písmeno f/ stavebního zákona, když je žalobou napadeným rozhodnutím žalobci vytýkáno, že provádí činnost, k níž je třeba vydání územního rozhodnutí, bez tohoto rozhodnutí či v rozporu s ním.

Žalobci lze přisvědčit v tvrzení, že stavební zákon výslovně neuvádí, že v případě, kdy je užíván soukromý pozemek, evidovaný v katastru nemovitostí jako zahrada, jako parkoviště automobilů, je třeba vydat rozhodnutí o změně využití území, nicméně podle názoru soudu takto konkrétně provedená výslovná úprava v obecně závazném právním předpisu by jen těžko mohla plnit svůj zamýšlený účel, neboť by – v případě, že by měla postihnout co nejširší okruh možností – obsahovala bezpočet konkrétních ustanovení, což by nepochybně mělo za následek nesrozumitelnost takové úpravy.

Namísto výše uvedeného nezbývá, než akceptovat a respektovat obecnost právní úpravy, která vyplývá z ustanovení § 80 odstavce 2 písmene e/ stavebního zákona, podle které je vydání územního rozhodnutí zapotřebí v případě každé změny druhu pozemku, přesahujícího výměru 300 m². Zároveň uvedené právní ustanovení obsahuje demonstrativní výčet konkrétních případů, u nichž je vydání územního rozhodnutí zákonem jednoznačně požadováno, avšak jde-li o výčet demonstrativní, nepochybně mohou nastat (a v praxi také nastávají) situace, kdy při posuzování zcela konkrétního případu zvažuje správní úřad, zda skutkové okolnosti daného případu vyžadují vydání územního rozhodnutí při změně využití určitého pozemku vzhledem ke způsobu jeho (i zamýšleného) využití.

Nejvyšší správní soud obdobně namítanou skutečnost v rámci řízení o kasační stížnosti, týkající se tvrzené nezákonnosti uložení správní sankce z důvodu, že stavební zákon nestavební užití území nepodřizuje sankcím, neshledal důvodnou. V souladu s ustanovením § 80 odst.2 stavebního zákona podléhají projednání v územním řízení i činnosti, kterými žádá stavba nevzniká, když rozhodnutí o změně využití území vyžadují i změny druhu pozemku přesahující výměru 300 m², mimo jiné i rušení a úpravy zahrad, pokud podmínky nejsou stanoveny schválenými pozemkovými úpravami nebo jiným územním rozhodnutím.

V dané věci žalobce využíval více než 300 m² zahrady jako parkovací a odstavnou plochu. Činnost, spočívající v každodenním odstavování několika desítek vozidel na pozemku, vedeném jako zahrada, byla správním orgánem správně posouzena jako činnost podléhající vydání územního rozhodnutí o změně využití území podle ustanovení § 80 odst.2 písm.e) stavebního zákona, provozovaná bez rozhodnutí o změně ve využití území zahrady na ostatní (odstavnou, parkovací) plochu.

Rovněž kasační soud dospěl v citovaném rozsudku k závěru, že žalobce se dopustil správního deliktu ve smyslu ustanovení § 180 odst.1 písm.f) stavebního zákona, když činnost prováděl bez příslušného územního rozhodnutí. Městský soud v Praze se ztotožnil se závěrem správního úřadu o tom, že zamýšlel-li žalobce na pozemku, evidovaném v příslušné evidenci jako zahrada, provozovat parkoviště motorových vozidel, jedná se o nový způsob užívání

pozemku, který podléhá ve smyslu ustanovení § 80 odst.1 stavebního zákona vydání rozhodnutí o změně využití území.

Námítky žalobce, týkající se nejistoty jeho právního postavení ohledně toho, zda se svým chováním dopouští protiprávního a sankcionovaného jednání z hlediska stavebního zákona, nemohou obstát, neboť ze spisového materiálu správních úřadů obou stupňů je zřejmé, že žalobce byl správním úřadem upozorněn na skutečnost, že je třeba, aby u příslušného stavebního úřadu podal žádost o vydání rozhodnutí o změně využití území, žalobce tuto žádost v roce 2008 skutečně podal a přestože mu v řízení o žádosti vyhověno nebylo, svoji podnikatelskou činnost na předmětném pozemku provozoval i nadále, ačkoli mu muselo být zřejmé, že nesplňuje některou ze základních stanovených podmínek pro výkon této své podnikatelské činnosti.

..

Námítky, směřující vůči živnostenskému úřadu, nemohou být důvodné jednak z důvodu, že je žalobce uplatnil až při ústním jednání u městského soudu, tedy po uplynutí zákonem stanovené lhůty pro vymezení žalobních námitek a jejich doplnění (ustanovení § 72 odstavec 1 ve spojení s ustanovením § 71 odstavec 2 s.ř.s.), jednak proto, že zodpovězení otázky, na jakém druhu pozemku hodlá podnikatel provozovat výkon svého podnikatelského oprávnění, není v pravomoci a příslušnosti živnostenského úřadu, když je to sám podnikatel, který je povinen zajistit veškeré náležitosti řádného výkonu své podnikatelské činnosti před zahájením podnikání a v případě, že tak neučiní, nést možné následky nesplnění této povinnosti.

Nedůvodnou shledal městský soud žalobní námítku, v níž žalobce namítal marné uplynutí prekluzivní lhůty s tím, že v jeho důsledku protiprávnost činu žalobce zanikla. Městský soud v Praze má za to, že v posuzované věci je nepochybně po stránce skutkové objasněno správními úřady, že žalobce provozuje předmětnou podnikatelskou činnost na daných pozemcích od září 2006 bez přerušení.

K otázce prekluze se v dané věci rovněž vyjádřil ve zrušujícím rozsudku Nejvyšší správní soud, který dospěl k následujícím závěrům :

Podle ustanovení § 182 stavebního zákona odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže stavební úřad o něm nezahájil řízení do jednoho roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do tří let ode dne, kdy byl spáchán (odst. 3). Na odpovědnost za jednání, k němuž došlo při podnikání fyzické osoby nebo v přímé souvislosti s ním, se vztahují ustanovení zákona o odpovědnosti a postihu právnické osoby (odst. 5).

Ze znění ustanovení § 182 odst.3 stavebního zákona je zřejmé, že prekluzivní lhůta upravená v tomto ustanovení je lhůtou pro zahájení řízení a nikoliv, jak chybně dovozuje žalobce, pro nabytí právní moci rozhodnutí o správním deliktu. Podle názoru žalobce začala tato lhůta plynout již ohlášením provozovny živnostenskému odboru Úřadu městské části Praha 6. Subjektivní lhůta počíná běžet ode dne, kdy se stavební úřad dozví o porušení právní povinnosti. Za takovou vědomost je nutno považovat stav, kdy správní úřad disponuje takovými skutkovými zjištěními, které ho opravňují k úvaze o potřebě zahájit sankční řízení.

V dané věci je rozhodné, že stavební úřad se o spáchání správního deliktu dozvěděl při kontrolní prohlídce konané na základě stížnosti obyvatel Přední Kopaniny na parkování

automobilů dne 25.11.2008 a sankční řízení zahájil dne 5.8.2009, tedy v zákonem stanovené subjektivní roční lhůtě. Datum ohlášení provozovny živnostenskému odboru Úřadu městské části Praha 6 je pro počátek běhu subjektivní lhůty stavebního úřadu k zahájení řízení o správním deliktu irrelevantní.

Odpovědnost za správní delikt zaniká, nezahájí-li stavební úřad řízení nejpozději do tří let ode dne, kdy byl správní delikt spáchán (objektivní lhůta). Po skutkové stránce je provozování předmětné činnosti stěžovatele bez územního rozhodnutí nebo v rozporu s ním správním deliktem trvajícím. V otázce počátku běhu objektivní lhůty Nejvyšší správní soud nesouhlasil s názorem městského soudu, že běh tříleté objektivní lhůty je nutno počítat od doby vzniku protiprávního jednání, což znamená, že lze zahájit řízení o uložení sankce za protiprávní jednání, k jehož spáchání došlo před třemi lety. Pro počátek běhu objektivní lhůty u trvajících správních deliktů je podle názoru Nejvyššího správního soudu rozhodující až doba odstranění protiprávního stavu.

Otázkou počátku běhu lhůty pro zahájení řízení u trvajících správních deliktů se Nejvyšší správní soud zabýval například v rozsudku ze dne 22.2.2005, č.j.: 5 A 164/2002 - 44, kde mimo jiné uvedl: „Trestní právo rozlišuje od jednorázových trestných činů z hlediska časového úseku, v němž byly spáchány, trestné činy pokračující, trvalý a hromadné (kolektivní). Je pro ně společné, že trestná činnost trvá po delší dobu a skládá se buď z řady dílčích útoků či spočívá v udržování protiprávního stavu. Trvalý trestný čin bývá pravidelně charakterizován jako čin, kterým pachatel vyvolá protiprávní stav, jenž posléze udržuje, anebo jímž udržuje protiprávní stav, aniž zákon vyžaduje, aby jej též vyvolal. Zákon postihuje právě ono udržování protiprávního stavu. Trvalý trestný čin se posuzuje jako jediný jednání, které trvá tak dlouho, dokud pachatel udržuje protiprávní stav; jde tedy o jediný skutek a jediný trestný čin, který je ukončen teprve okamžikem odstranění protiprávního stavu. Trvalý trestný čin se považuje za spáchaný za účinnosti nového zákona, pokud alespoň část protiprávního jednání, jímž byl udržován protiprávní stav, se odehrála za účinnosti nového zákona, a to za podmínky, že toto jednání bylo trestným činem i podle dřívějšího zákona. Trestný čin trvalý se počíná promlčovat teprve od okamžiku ukončení trestné činnosti, tj. od okamžiku odstranění stavu, jehož udržování je znakem trestného činu.“

Tyto principy je namístě přiměřeně akceptovat i pro potřeby správního trestání. Za trvalý jiný správní delikt lze proto považovat takový správní delikt, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, popřípadě, jímž udržuje protiprávní stav, aniž jej vyvolal. Jednání, jímž pachatel udržuje protiprávní stav, závadný z hlediska správního práva, tvoří jeden skutek a jeden správní delikt až do okamžiku ukončení deliktního jednání, tj. až do okamžiku odstranění protiprávního stavu. Lhůta pro uložení pokuty, případně pro zahájení řízení o uložení pokuty, může začít běžet teprve od okamžiku ukončení trvalého správního deliktu.“

Pokud jde o konečné posouzení uvedené žalobní námitky, je zřejmé, že tato není důvodná, neboť správní orgán zahájil řízení o správním deliktu v rámci objektivní lhůty jak podle městského soudu, tak podle Nejvyššího správního soudu. Kasační námitka zániku odpovědnosti za správní delikt v důsledku marného uplynutí prekluzivní lhůty nebyla shledána důvodnou.

Namítal-li žalobce v podané žalobě nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí z hlediska odůvodnění výroku o výši uložené pokuty, soud shledal tuto žalobní námitku částečně důvodnou.

V posuzované věci jde o pokutu, uloženou v horní polovině zákonné sazby, blížící se její horní hranici podle ustanovení § 181 písmeno b/ stavebního zákona.

Žalobce v podané žalobě, při ústním jednání u soudu a rovněž i v podané kasační stížnosti tvrdil, že již v řízení před správním orgánem namítal věcně a v rozsahu skutkových tvrzení zjevnou nepřiměřenost a že se žalovaný s touto argumentací nevypořádal, ani se nepokusil provést žádný důkaz, ani nepožádal účastníka o doložení skutečností.

Ze správního spisu soud zjistil, že žalobce již v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o uložení pokuty uvedl, že výši pokuty považuje za nepřiměřenou a likvidační pro celou rodinu vzhledem k tomu, že je otcem dvou dětí ve věku dvou a půl a pěti let a manželka je na rodičovské dovolené.

Za této situace bylo na žalovaném odvolacím správním úřadu, aby se vypořádal se všemi odvolacími námitkami a zabýval se tak i otázkou likvidačního důsledku uložené sankce a nutností přihlížet ke skutečné výši příjmů žalobce a nikoliv výlučně údajům o výši jeho obrátu. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný výslovně nekonstatoval, že výši pokuty za likvidační nepovažuje, avšak z obsahu argumentace, vztahující se k této otázce, však tento závěr vyplývá. Žalobce však své tvrzení doložil daňovými přiznáními za roky 2008 a 2009 a protokolem z místního šetření finančního úřadu ve věci daně z příjmů ze dne 16.7.2009. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí na straně 6 vyplývá, že se odvolací správní úřad ztotožnil s výší uložené pokuty a odkázal na úvahy, na kterých své rozhodnutí o výši pokuty založil správní úřad prvního stupně, avšak nijak nereagoval na odvolací tvrzení žalobce o zcela konkrétních skutkových okolnostech, v nichž žalobce spatřuje nepřiměřenost výše pokuty a její likvidační důsledky pro celou žalobcovu rodinu.

Uvedeným postupem zatížil žalovaný odvolací správní úřad odvolací řízení vadou, která mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o uložení pokuty.

Naproti tomu nedůvodnou shledal soud argumentaci žalobce k námitce o nerespektování zásady rovnosti, když žalobce v průběhu řízení před správními úřady ani před soudem nepředložil žádné konkrétní doklady, ze kterých by bylo zřejmé, že s jinými subjekty v obdobné situaci zacházely správní úřady odlišně.

Žalobce v podané žalobě navrhoval provedení důkazů, uvedených na straně 3 podané žaloby, mimo jiné listinných důkazů živnostenského úřadu a výpovědi svědkyň Zuzany V. a Evy Š. Uvedené návrhy na doplnění dokazování směřují podle názoru soudu k prokazování skutkového děje, ten však nebyl a není předmětem přezkumné činnosti soudu v rámci podané žaloby, když žalobní body stojí především na právním posouzení otázky naplnění zákonem stanovených znaků skutkové podstaty správního deliktu. Z tohoto důvodu a vzhledem k výše popsanému odůvodnění soud podle ustanovení § 52 odstavec 1 s.ř.s. rozhodl o tom, že neprovede navrhované důkazy, neboť je neshledal bezprostředně nezbytné pro posouzení důvodnosti žalobních námitek. V dalším řízení, ve kterém je odvolací správní úřad povinen zabývat se osobními, majetkovými a výdělkovými poměry žalobce s ohledem na posouzení důvodnosti výše uložené sankce, však odvolacímu správnímu úřadu přísluší povinnost vypořádat se s uvedenými důkazními návrhy způsobem, který předvídá ustanovení § 52 správního řádu.

Na základě všech výše uvedených důvodů městský soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí a vyslovil současně, že se věc vrací k dalšímu řízení žalovanému správnímu úřadu (ustanovení § 78 odstavec 4 s.ř.s.). Právním názorem, vysloveným Městským soudem v Praze a Nejvyšším správním soudem, je správní úřad v dalším řízení vázán (ustanovení § 78 odstavec 5 s.ř.s.). V novém rozhodnutí o rozkladu je na žalovaném správním úřadu, aby se podrobně, určitě a srozumitelně vypořádal se všemi námitkami, uvedenými žalobcem v odvolání a při posouzení jejich důvodnosti se řídil právními názory, vyslovenými soudem ve zrušujícím rozsudku.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanoveními § 60 odst.1 a § 110 odst. 2 s.ř.s. a úspěšnému žalobci tak náleží náhrada nákladů řízení včetně nákladů v řízení o kasační stížnosti proti neúspěšnému žalovanému. Náhrada nákladů řízení představuje v dané věci zaplacené soudní poplatky z podané žaloby v částce 2.000,- Kč a z podané kasační stížnosti v částce 3.000,- Kč a náklady právního zastoupení žalobce. Tyto náklady tvoří odměna zástupce žalobce JUDr.Tomáše Hlaváčka, advokáta, za čtyři úkony právní služby v řízení před Městským soudem v Praze a před Nejvyšším správním soudem po 2.100,- Kč (převzetí zastoupení, podání žaloby, účast u jednání městského soudu a podání kasační stížnosti), to vše podle ustanovení § 7, § 9 a § 11 odst.1 vyhlášky č.177/1996 Sb., advokátního tarifu, a dále celkem čtyřikrát režijní paušál po 300,-Kč za náhradu hotových výdajů podle ustanovení § 13 odst.3 advokátního tarifu. Zástupce žalobce předložil soudu osvědčení o tom, že je plátcem DPH, proto byla jako součást odměny zástupcům žalobce přiznána daň z přidané hodnoty ve výši 20% odměny, tj. 1.920,- Kč. Celková výše přiznaných nákladů řízení tak činí 16.520,- Kč, jejichž povinnost k náhradě soud přiznal proti žalovanému k rukám právního zástupce žalobce ve třicetidenní lhůtě k plnění.

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 nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ustanovení § 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.

Podle ustanovení § 104 odstavec 3 písmeno a/ s.ř.s. je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

V Praze dne 29.února 2012

JUDr.Hana V e b e r o v á ,
předsedkyně senátu