



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **Ing. B. P.**, zastoupeného JUDr. Jindřichem Finkem, advokátem se sídlem Moravské nám. 754/13, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Malinovského nám. 3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 7. 2005, č. j. OÚSŘ U 05/28794, o přestupku proti stavebnímu řádu, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 10. 4. 2008, č. j. 57 Ca 77/2007 - 86,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. 4. 2008, č. j. 57 Ca 77/2007 - 86, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru územního a stavebního řízení (dále jen „žalovaný“) ze dne 4. 7. 2005, č. j. OÚSŘ U 05/28794. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Úřadu městské části města Brna Brno-střed (dále jen „stavební úřad“) ze dne 22. 4. 2005, č. j. STU/01/0500057/000/001, jímž byl stěžovatel uznán vinným z přestupku proti stavebnímu řádu podle § 105 odst. 3 písm. b) zákona č.

50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „stavební zákon“).

Stěžovatel označil jako důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). V úvodu kasační stížnosti připomíná, že v rozhodném období byl většinovým spoluvlastníkem rohového domu na adrese Česká 6, Brno, jehož čelní část je obrácena do ulice Česká, další jeho část do ulice Jakubská a dvě části jsou součástí vnitrobloku. Dům má tedy čtyři křídla tvořící uzavřený čtyřúhelník, mezi nimiž je situováno nádvoří, do kterého zasahuje přízemní přístavba. V domě se nachází cca 50 bytových jednotek a celá řada nebytových prostor v nadzemních i podzemních podlažích užívaných zčásti nájemníky, zčásti přibližně deseti různě se střídajícími podnikatelskými subjekty jako nájemci. Nebytové prostory si nájemci přizpůsobovali svým potřebám, v minulosti docházelo ke spojování či rozdělování těchto prostor, jakož i ke změnám účelu jejich užívání. V domě tak proběhla celá řada stavebních řízení a uskutečnilo se v nich několik staveb ve smyslu stavebního zákona. Tyto stavby byly následně stavebníkům, jímž stěžovatel nikdy nebyl, kolaudovány, přičemž kolaudační rozhodnutí vymezující účel užívání té které stavby byl stěžovatel povinen respektovat.

Stěžovatel dále namítá, že předmětné přestupkové řízení nemělo být vůči němu vůbec zahájeno, neboť tvrzení žalovaného o protiprávním jednání spočívajícím v umožnění užívání nezkolaudované stavby uzavřením nájemní smlouvy na nebytové prostory mezi pronajímatelem a nájemcem nemá oporu v právní úpravě ani zjištěném skutkovém stavu. Předně stěžovatel upozorňuje na skutečnost, že žalovaným označená „stavba“ (evidovaná pod č. j. STÚ/01/0205136/000/004) v době uzavření nájemní smlouvy mezi stěžovatelem jako pronajímatelem a nájemcem objektivně neexistovala. Stěžovatel se proto domnívá, že pouhým uzavřením nájemní smlouvy nemohl naplnit znaky skutkové podstaty dle § 105 odst. 3 písm. b) stavebního zákona, neboť se nikdy nestal ani stavebníkem, ani uživatelem či zprostředkovatelem užívání předmětné stavby, ale byl pouze vlastníkem nemovitosti, v níž v minulosti byly realizovány nejrůznější stavební úpravy, následně řádně zkolaudované stavebním úřadem.

Stěžovatel taktéž poukazuje na skutečnost, že jednání, kterého se měl dopustit a které bylo kvalifikováno jako přestupek proti stavebnímu řádu, není ve výrokové části rozhodnutí prvostupňového stavebního úřadu náležitě specifikováno, stejně jako neobsahuje přesnou identifikaci prostor, k nimž se mělo postihované jednání vztahovat. Přestože původní rozhodnutí stavebního úřadu bylo pro tuto vadu žalovaným zrušeno, pochybení stavebního úřadu nadále trvá, neboť nebytové prostory nejsou v jeho rozhodnutí náležitě vymezeny ani označeny, a žalovaný tuto chybu nenapravil.

Dle názoru stěžovatele pak žalovaný pominul také tu skutečnost, že nebytové prostory v domě byly několika dřívějšími vlastníky opakovaně řádně zkolaudovány pro účely prodeje či skladování zboží (byť jiného sortimentu), a tedy právní stav umožnění užívání pronajatých prostor (a tím méně stavby) bez kolaudačního rozhodnutí vůbec nevznikl. Je nepochybné, že k datu uzavření nájemní smlouvy prostory sloužily jako prostory obchodní, což koresponduje s kolaudačními rozhodnutími ze dne 13. 9. 1996, č. j. VRS 30432/96-Oh/67 a ze dne 24. 9. 1998, č. j. VRS 14752/98Ki/140. Předmětné nebytové prostory tak nikdy nebyly zkolaudovány jako prostory pro prodej zeleniny a rychlého občerstvení tak, jak mylně označuje žalovaný. Správní orgány obou stupňů přitom v předcházejícím řízení vůbec nezjišťovaly výchozí právní stav nebytových prostor, tj. k jakému účelu byly v době uzavření nájemní smlouvy zkolaudovány.

Stěžovatel rovněž upozorňuje na neúplnost rozhodnutí žalovaného, který v části odůvodnění pouze odkazuje na písemné vyhotovení svého předchozího rozhodnutí. Za nepřezkoumatelné pak stěžovatel pokládá i rozhodnutí krajského soudu, který se nevypořádal se všemi námitkami uplatněnými stěžovatelem v podané žalobě.

Ze všech výše uvedených důvodů proto stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Z obsahu předloženého soudního a správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

V pořadí druhým rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 22. 4. 2005, č. j. STÚ/01/0500057/000/01, byl stěžovatel jako majoritní vlastník uznán vinným ze spáchání přestupku podle ustanovení § 105 odst. 3 písm. b) stavebního zákona, kterého se měl dopustit tím, že v době od 20. 2. 2003 do 29. 1. 2005 umožnil obchodní společnosti MARKET LINE, a.s., užívat na základě smlouvy o pronájmu nebytových prostor ze dne 30. 4. 2002 za účelem maloobchodního prodeje obuvi, textilu a sportovního zboží prostory v I. nadzemním podlaží (přízemí) a II. nadzemním podlaží (1. patro) v objektu v Brně, Česká 6 (prodejna „City sport“), bez kolaudačního rozhodnutí. Uvedená skutečnost byla poprvé zjištěna orgány státního stavebního dohledu při místním šetření provedeném dne 20. 2. 2003. Kolaudační rozhodnutí ze dne 7. 1. 2005, č. j. STU/01/0205136/001/003, jímž stavební úřad následně povolil užívání změny dokončené stavby – Stavebních úprav v bývalé prodejně zeleniny, rychlého občerstvení a výpočetní techniky na prodejnu sportovního textilu a obuvi, Česká 6, Brno, č. p. 156, pozemek parc. č. 543, k. ú. Brno Město, nabylo právní moci dnem 29. 1. 2005. Za tento přestupek byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 30 000 Kč.

Stěžovatel s uvedeným rozhodnutím stavebního úřadu nesouhlasil a podal proti němu včasné odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 7. 2005, č. j. OÚSŘ U 05/28794, jako nedůvodné zamítl. Pokud jde o výklad ustanovení § 105 stavebního zákona, označení přestupku jako „trvajícího“ a vysvětlení možnosti postižení vlastníka stavby za protiprávní jednání, žalovaný odkázal na podrobné odůvodnění obsažené v předchozím rozhodnutí ze dne 15. 11. 2004, č. j. OÚSŘ U 04/51374.

Stěžovatel napadl výše označené rozhodnutí žalovaného žalobou u krajského soudu, v níž uplatnil v zásadě totožné námitky jako v podaném odvolání a následně i kasační stížnosti. Uvedl, že rozhodnutí žalovaného postrádá zákonem stanovené náležitosti, neboť neobsahuje odůvodnění; jednání, kterého se měl dopustit (stejně jako předmětné nebytové prostory, k nimž se toto jednání mělo vztahovat) nejsou ve výrokové části rozhodnutí stavebního úřadu náležitě specifikovány; a že správní orgány obou stupňů nezjistily úplně a dostatečně skutkový stav věci, pokud nezkoumaly, kdo, kdy a především v jakém stavu předal nebytové prostory nájemci. Stěžovatel upozorňoval, že on jako majoritní vlastník se nemohl protiprávního jednání dopustit pouze tím, že k uvedeným nebytovým prostorům uzavřel s nájemcem nájemní smlouvu. V této souvislosti poukazoval na skutečnost, že součástí správního spisu nejsou kolaudační rozhodnutí z let 1996 a 1998, která stavebnímu úřadu předložil a z nichž nepochybně vyplývá, že společnosti MARKET LINE, a.s., byly do užívání předány pouze nebytové prostory, které již dříve byly vymezeny a kolaudovány jako prostory obchodní.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. V odůvodnění svého rozhodnutí vyslovil, že z provedeného dokazování jednoznačně vyplynulo, že stěžovatel uzavřením smlouvy o nájmu nebytových prostor v prvním podzemním a nadzemním podlaží domu Česká 6, Brno umožnil nájemci užívání těchto prostor za účelem maloobchodního prodeje obuvi, textilu a sportovního zboží, aniž by bylo vydáno řádné stavební povolení a kolaudační rozhodnutí. Krajský soud uzavřel, že stěžovatel se dopustil přestupku proti stavební kázi podle ustanovení § 105 odst. 3 písm. b) stavebního zákona, neboť umožnil jiné osobě užívat stavbu bez kolaudačního rozhodnutí.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní uplatněny důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Stěžovatel namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a dále vadu řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Stěžovatel rovněž uplatňuje důvody dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť má zato, že rozhodnutí

krajského soudu, který se nevypořádal se všemi žalobními námitkami, je nepřezkoumatelné a popírá právo účastníka na spravedlivý proces. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Pokud mají soudy ve správním soudnictví přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů vydané v oblasti veřejné správy [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], pak je z povahy věci nezbytné, aby z obsahu přezkoumávaného rozhodnutí bylo možno zjistit, z jakých skutečností správní orgán vycházel a jakými skutkovými a právními úvahami se řídil. Z odůvodnění tak musí být zřejmé, proč správní orgán považuje v případě rozhodnutí v neprospěch účastníka jeho námitky za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při výkladu právních předpisů. V opačném případě, kdy v rozhodnutí chybějí důvody, o něž se opírá jeho výrok, je nutno rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost zrušit (srovnej např. již rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/1992 - 23, SP č. 27, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007 - 84, dostupný na www.nssoud.cz).

V souzené věci žalovaný shora uvedeným požadavkům nedostál, neboť jím vydané rozhodnutí nesplňuje kritéria přezkoumatelnosti správního rozhodnutí, která dovodila citovaná judikatura správních soudů. Přestože stěžovatel v podaném odvolání uvedl řadu námitek, které podpořil konkrétními argumenty, žalovaný se s nimi v odůvodnění svého rozhodnutí náležitě nevypořádal, neboť toliko konstatoval, že „pokud jde o výklad ustanovení § 105 stavebního zákona, označení prokázaného přestupku jako trvajícího, vysvětlení možnosti poškození vlastníka stavby za protiprávní jednání, atd., pak učinil naprosto detailní a vyčerpávající rozbor v odůvodnění svého rozhodnutí ze dne 15. 11. 2004, č. j. U 04/51374, a pokládá za nadbytečné, aby své závěry znovu opakoval“. Stejného pochybení se pak dopustil i krajský soud, který přezkoumal citované rozhodnutí žalovaného, ačkoli toto nebylo pro nedostatek důvodů vůbec přezkumu způsobilé, a tedy své rozhodnutí zatížil vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (k tomu srovnej rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91, dostupné na www.nssoud.cz).

S ohledem na charakter námitek vznesených stěžovatelem v podané kasační stížnosti Nejvyšší správní soud považuje v rámci odůvodnění za nutné upozornit na následující skutečnosti:

V souzené věci byl stěžovatel uznán vinným přestupkem dle ustanovení § 105 odst. 3 písm. b) stavebního zákona, jehož se měl dopustit tím, že „*jako vlastník objektu Česká 6 v Brně, prokazatelně v době od 20. 2. 2003 do 29. 1. 2005 (den, kdy nabylo právní moci kolaudační rozhodnutí předmětných prostor) umožnil společnosti Market Line, a.s., se sídlem v Praze 4, V Luhu 16/1264, užívat na základě smlouvy o pronájmu nebytových prostor ze dne 30. 4. 2002 za účelem maloobchodního prodeje, obuvi, textilu a sportovního zboží, nebytové prostory v I. nadzemním podlaží (přízemí) a II. nadzemním podlaží (1. patro) v objektu Česká 6 v Brně (prodejna „City sport“), bez kolaudačního rozhodnutí.*“

Podle ustanovení § 105 odst. 3 písm. b) stavebního zákona se přestupku proti stavebnímu řádu dopustí a pokutou od 25 000 Kč do 50 000 Kč bude potrestán ten, kdo užívá stavbu bez kolaudačního rozhodnutí, pokud je takového rozhodnutí třeba, nebo *umožní jiné osobě užívat stavbu bez kolaudačního rozhodnutí.*

Nejvyšší správní soud předně podotýká, že i na přestupkové řízení se přiměřeně vztahují některé ústavněprávní a mezinárodní limity obsažené zejména v Listině základních práv a svobod, jakož i v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Ústavní soud již ve svém nálezu ze dne 23. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 28/98, dostupném na <http://nalus.usoud.cz>, uvedl, že „*každá sankce za přestupek je v režimu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy (srov. Case of Lauko v. Slovakia. European Court of Human Rights 4/1998/907/1119 z 2. 9. 1998 a Case of Kadubec v. Slovakia. European Court of Human Rights 5/1998/908/1120 z 2. 9. 1998), i když pokuta nedosáhne uvedené výše. To platí bez ohledu na skutečnost, že za přestupek nelze stanovit trest odnětí svobody a trest není veden ve zvláštním rejstříku.*“

Zákon o přestupcích (č. 200/1990 Sb.), který je ve vztahu ke stavebnímu zákonu v poměru obecného ke zvláštnímu, definuje přestupek jako *zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a které je za přestupek výslovně označeno v zákoně o přestupcích nebo v jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů nebo o trestný čin.* V řízení o přestupku je rozhodováno o vině a trestu za porušení práva, je proto třeba posuzovat naplnění obecných znaků přestupku, a to především, zda jednání pachatele bylo v rozporu s právem, tj. zda byla porušena nebo nesplněna právní povinnost stanovená zákonem, zda je u pachatele naplněn znak zavinění, zda jsou dány předpoklady pro uložení sankce včetně stanovení její výše, stejně jako zda došlo k naplnění skutkové podstaty i z hlediska materiálního korektivu, tzn. zda se podle § 2 odst. 1 zákona o přestupcích jedná o „*...(zaviněné) jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti*“. V tomto směru pak zdejší soud shledal na straně správních orgánů obou stupňů zásadní pochybení, mající vliv na zákonnost jimi vydaných rozhodnutí, která příkladmo vyjmenovává níže.

Z obsahu předloženého správního spisu zdejší soud ověřil, že správní orgány obou stupňů (stejně jako krajský soud) spatřovaly naplnění znaků skutkové podstaty přestupku dle § 105 odst. 3 písm. b) stavebního zákona v jednání

stěžovatele spočívajícím v uzavření smlouvy o nájmu nebytových prostor se společností MARKET LINE, a.s., jako nájemcem v dubnu roku 2002. Již tímto jednáním měl ve smyslu shora citovaného zákonného ustanovení umožnit nájemci užívání stavby bez kolaudačního rozhodnutí ve smyslu § 105 odst. 3 písm. b) stavebního zákona. Tento závěr však Nejvyšší správní soud považuje za příliš zjednodušující a vycházející z nedostatečně zjištěného skutkového stavu.

Předně Nejvyšší správní soud podotýká, že rozhodnutí správních orgánů neobsahují přesnou specifikaci nebytových prostor a jednoznačné vymezení stavby, která měla být podle tvrzení správních orgánů užívána bez kolaudačního rozhodnutí a již se mělo týkat předmětné jednání stěžovatele. Ačkoli se s ohledem na jednotlivé znaky skutkové podstaty jedná o základní náležitost rozhodnutí, není v rozhodnutí správních orgánů náležitým a dostatečně určitým způsobem specifikována. Nejvyšší správní soud nepokládá za dostačující, pokud předmětné nebytové prostory, v nichž došlo ke stavebním úpravám, byly v rozhodnutí stavebního úřadu specifikovány pouhým odkazem na první a druhé nadzemní podlaží, neboť vzhledem k rozlehlosti a členitosti stavby nelze jednoznačně určit, o jaké prostory se jedná. Ve správním řízení o správním deliktu nelze postupovat tak, že správní orgán rezignuje na vymezení předmětné stavby a vychází pouze z toho, že sám pachatel (zde stěžovatel) si je vědom toho, o jakou stavbu se jedná. Ostatně, jak vyplývá z obsahu spisového materiálu, toto pochybení bylo stavebnímu úřadu vytýkáno již v prvním (zrušujícím) rozhodnutí žalovaného o odvolání ze dne 15. 11. 2004, z něhož Nejvyšší správní soud považuje za nutné ocitovat následující: *„Vzhledem k tomu, že v označení prostor užívaných bez kolaudačního rozhodnutí jsou ve spise nepřesnosti – podzemní podlaží, I. a II. nadzemní podlaží, přízemí objektu Česká 6, doporučujeme označení v novém rozhodnutí sjednotit a vzhledem k absenci stavebních plánů vymezit přesně, o jaké prostory se jedná /nestačí uvést pouze nebytové prostory v I. a II. nadzemním podlaží objektu/. Zvláště u sankčních řízení je nezbytné, aby rozhodnutí správních orgánů vycházelo z naprosto spolehlivě zjištěného stavu věci, jak ukládá § 3 odst. 4 správního řádu.“* K nápravě tohoto stavu však nedošlo a jak stěžovatel poukazuje v kasační stížnosti, pochybení správních orgánů nadále trvá.

Správní orgány dále v předmětné věci nezjišťovaly, jaký byl výchozí stav užívání předmětných nebytových prostor, k jakému účelu byly tyto prostory zkolaudovány v době uzavření nájemní smlouvy, respektive zda k zahájení stavebních prací a údajnému umožnění užívání této stavby došlo již před uzavřením nájemní smlouvy nebo až následně. V této souvislosti pak měly správní orgány vyjasnit také otázku okamžiku uzavření nájemní smlouvy, když i v tomto směru existuje rozpor mezi rozhodnutími správních orgánů (které jako datum uzavření nájemní smlouvy uvádějí 30. 4. 2002) a obsahem spisového materiálu, v němž je založena smlouva o nájmu nebytových prostor s datem uzavření 4. 4. 2002.

Samotná skutečnost, že stěžovatel je vlastníkem předmětné stavby a uzavřel nájemní smlouvu, totiž ještě nemůže vést k závěru, že se bez dalšího dopustil přestupku proti stavebnímu řádu, nadto v situaci, kdy bez jakéhokoli podrobnějšího

zkoumání není možno určit, zda ve věci mělo být aplikováno ustanovení § 105 odst. 3 písm. b) stavebního zákona (*umožnění užívání stavby bez kolaudačního rozhodnutí*), nebo ustanovení § 105 odst. 2 písm. c) téhož zákona (*umožnění užívání stavby v rozporu s kolaudačním rozhodnutím*). Bez jakéhokoli dalšího hodnocení naplnění jednotlivých znaků uvedených přestupků tak nelze bez dalšího a zcela mechanicky aplikovat výkladové stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 8. 12. 1999, č. j. K-663/99, na které ve svém rozhodnutí odkazují jak správní orgány obou stupňů, tak i krajský soud. Správní orgány měly zkoumat, zda nebytové prostory, které patrně už dříve sloužily jako prostory obchodní a v průběhu času byly pronajímány různým podnikatelským subjektům, byly k určitému účelu zkolaudovány, tzn. zda byly pronajaty (a bylo umožněno jejich užívání) *v rozporu s předchozím kolaudačním rozhodnutím*, nebo zda se jednalo o stavbu zahájenou před či po uzavření předmětné nájemní smlouvy, a tedy v době uzavření smlouvy muselo být zřejmé, že tímto bude umožněno její užívání bez kolaudačního rozhodnutí, či zda se jednalo o stavbu novou, dosud nikdy nezkolaudovanou, s tímiž právními důsledky.

Stejně tak se správní orgány nezabývaly ani otázkou zavinění stěžovatele (a jeho mírou), který v průběhu předcházejícího řízení namítal, že v době uzavření smlouvy žádná stavba ve smyslu definice obsažené ve stavebním zákoně neexistovala a že se nikdy nestal ani stavebníkem, ani uživatelem, či zprostředkovatelem jejího užívání. Jak v trestním právu i v právu přestupkovém lze diferencovat mezi zaviněním úmyslným a nedbalostním. Každý z těchto typů zavinění se dále vnitřně člení na dvě formy (úmysl přímý a nepřímý; nedbalost vědomá a nevědomá). Diferenciace mezi jednotlivými formami zavinění počínaje přímým úmyslem na straně jedné a konče nevědomou nedbalostí na straně druhé je pak založena na přítomnosti dvou složek. První z těchto složek vyjadřuje, zda pachatel chtěl přestupek spáchat, resp. zda s tím byl alespoň srozuměn, zatímco druhá složka vyjadřuje tu skutečnost, zda pachatel věděl, že přestupek může spáchat, resp. zda to vědět měl a mohl. Rozlišení je tedy založeno jednak na existenci obou zmíněných složek, jednak na míře jejich zastoupení. V přestupkovém právu pak platí, že k odpovědnosti za přestupek postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění. Tato skutečnost však sama o sobě nemůže znamenat, že správní orgán rezignuje na zkoumání existence zavinění jako jednoho ze znaků přestupku a že odpovědnému subjektu neumožní se z odpovědnostního vztahu vyvinit (exkullovat).

Vedle hodnocení formálních znaků skutkové podstaty pak je nutno se zabývat i naplněním materiálního znaku skutkové podstaty přestupku. Po stránce materiální totiž v rozhodnutích správních orgánů chybí zhodnocení, zda a jak stěžovatel svým jednáním porušil nebo ohrozil zájem společnosti. I tuto skutečnost je nutno v rozhodnutí vyjádřit.

Krajský soud v závěru odůvodnění svého rozhodnutí zmínil i otázku ukládání sankce a stanovení její výše. V této souvislosti Nejvyšší správní soud podotýká, že ukládání sankcí za správní delikty (přestupky a jiné správní delikty), a

tudíž i rozhodování o jejich výši, se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z možných řešení, které zákon dovoluje. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkumu lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení a zda toto volné uvážení nezneužil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Při určení druhu sankce a její výměry se pak přihlíží k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení (§ 12 odst. 1 zákona o přestupcích).

Řádné odůvodnění ukládané sankce v případě správního trestání je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování veden. Ustanovení § 12 zákona o přestupcích obsahuje výčet hledisek, ke kterým je správní orgán povinen přihlédnout při stanovení druhu a výměry sankce. Správní orgán je povinen se při svých úvahách o konkrétní výši ukládané sankce těmito hledisky zabývat a srozumitelně a jednoznačně formulovat logické kroky, které jej ke stanovení konkrétní výše té které sankce vedly tak, aby odůvodnění její výše bylo následně soudem přezkoumatelné. Správní orgán je tak povinen se při ukládání sankce zabývat podrobně všemi hledisky, které zákon předpokládá, podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši ukládané sankce. Výše uložené sankce tak musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková její výše odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu. I v tomto směru však Nejvyšší správní soud shledal v rozhodnutí správních orgánů pochybení.

S ohledem na vše výše uvedené Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud podle odst. 3 téhož ustanovení s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozhodnutí. Krajský soud bude v dalším řízení povinen znovu posoudit zákonnost vydaného rozhodnutí žalovaného v kontextu závěrů, které v odůvodnění tohoto rozhodnutí vyslovil Nejvyšší správní soud. V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. června 2009

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu

