



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **Vinotel, s. r. o.**, se sídlem Konojedská 1581/38, Praha 10, zast. Mgr. Miroslavem Krutinou, advokátem se sídlem Vyšehradská 423/27, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, odbor stavební, t. č. odbor stavebního řádu, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 7. 2012, sp. zn. S-MHMP 210812/2012/OST/Pt, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2015, čj. 10 A 156/2012-36,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] V posuzované věci jde o řízení o správním deliktu podle § 180 odst. 1 písm. m) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), kterého se žalobkyně dopustila tím, že od 20. 8. 2011 do 9. 2. 2012 užívala stavbu „Penzion Regina“ č. p. 1581, ul. Konojedská, k. ú. Strašnice, umístěnou v proluce mezi stávajícími objekty č. p. 1581 a 1580 na pozemku č. parc. 3573/2, která je provozně propojená se stávajícím objektem č. p. 1581, bez kolaudačního souhlasu. Za tento správní delikt byla žalobkyni rozhodnutím odboru stavebního Úřadu městské části Praha 10 ze

dne 23. 2. 2012, sp. zn. OST 007609/2012/Ga, čj. P10-022064/2012 uložena pokuta ve výši 90 000 Kč. Shora uvedeným rozhodnutím žalovaného bylo toto rozhodnutí potvrzeno a odvolání proti němu směřující zamítnuto.

[2] Žaloba proti rozhodnutí žalovaného byla Městským soudem v Praze (dále jen „městský soud“) zamítnuta.

[3] Městský soud shledal, že ve vztahu k předmětné stavbě, která nebyla dodatečně povolena, nebylo a ani nemohlo být vydáno kolaudační rozhodnutí ani kolaudační souhlas. Povolení k předčasnému užívání stavby ze dne 20. 7. 2001, čj. OST 1706/99/01/Jan (dále jen „povolení k předčasnému užívání stavby“) nemůže nahradit kolaudační rozhodnutí ani kolaudační ani jiný souhlas s užíváním stavby a žalobkyně stavbu tak, jak byla realizována, nemůže užívat podle povolení k předčasnému užívání stavby. Nebyla-li totiž stavba realizována v souladu se stavebním povolením z 5. 11. 1996, čj. SÚ 783/95/Ša (dále jen „stavební povolení“), pak nemůže být užívána v souladu s podmínkou stanovenou pro předčasné užívání, tj. „*v rozsahu stanoveném pravomocným stavebním povolením z 5.11.1996, čj. SÚ 783/95/Ša*“. Sama žalobkyně splnění této podmínky označila za nemožné. Městský soud dospěl k závěru, že k podmínce uvedené v povolení k předčasnému užívání stavby nelze nepřihlížet, nýbrž je naopak zapotřebí učinit závěr, že povolení k předčasnému užívání stavby není a nemůže být podkladem pro to, aby stavba mohla být užívána.

[4] Městský soud rovněž uvedl, že žalobkyně si musela být vědoma toho, že žádost o povolení změny stavby před jejím dokončením byla v rámci obnovy řízení zamítnuta, předmětná stavba nebyla pravomocně dodatečně povolena a tudíž ani nebylo vydáno kolaudační rozhodnutí, kolaudační souhlas a ani jiný souhlas s užíváním stavby. Žalobkyně si musela být vědoma i toho, že stavbu nemůže užívat ani v souladu s podmínkou stanovenou v povolení k předčasnému užívání stavby.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a), b) zákona č. 150/2002 sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatelka v kasační stížnosti setrvala na svém názoru, že povolení k předčasnému užívání stavby je platným podkladem pro užívání předmětné stavby, na čemž nic nemění ani to, že rozhodnutí bylo od počátku vadné, protože obsahovalo nesplnitelnou podmínku. Po stěžovateli nelze spravedlivě požadovat, aby přezkoumávala správnost a bezvadnost správního aktu.

[7] Podle stěžovatelky nebylo možné k podmínce, podle které stavba bude užívána v rozsahu stanoveném v pravomocném stavebním povolení, přihlížet, neboť její splnění nebylo možné. Mezitím totiž došlo k faktické změně stavby provedené na základě pravomocného dodatečného povolení změny stavby, byť toto povolení bylo následně zrušeno v obnoveném řízení. Závěr městského soudu, že povolení k dočasnému užívání stavby není a nemůže být podkladem pro to, aby stavba mohla být užívána, je podle

pokračování

stěžovatelky nesprávný. Stěžovatelka uvedla, že při realizaci stavebních úprav vycházela z rozhodnutí, které takové změny povolovalo, přičemž změna stavby byla dokončena ve stejnou dobu, kdy bylo rozhodnutí o povolení změny stavby v rámci obnovy řízení zrušeno. Tímto zásahem došlo k porušení zásady šetření práv nabytých v dobré víře.

[8] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítala, že při ukládání sankce správní orgán opomněl aplikaci principu proporcionality a uvedla, že stavební řízení ve věci kolaudace či dodatečného povolení stavby trvá již 14 let, a to z důvodu pochybení na straně správních orgánů. Správní orgány tímto jednáním de facto vynucují ekonomickou likvidaci stěžovatelky. Pochybení spočívající v nesprávně zvoleném způsobu povolení užívání stavby nemůže jít k tíži stěžovatelky.

[9] Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil tak, že předčasné užívání stavby má prozatímní charakter a i kdyby nebylo povolení k předčasnému užívání stavby vázáno na stavební povolení, bylo ve vztahu k době, kdy byl správní delikt spáchán, již zcela zkonsumováno. Stavba byla v době spáchání správního deliktu 10 let užívána jako hotel. Takový charakter užívání stavby nelze považovat za předčasný a takové užívání nepochybně vyžadovalo kolaudační souhlas (kolaudační rozhodnutí). Důvodem odkazu na povolení k předčasnému užívání stavby je podle žalobce zjevně skutečnost, že vydání kolaudačního souhlasu nebylo možné dosáhnout, neboť stavba je realizována téměř v každé své části odlišně od stavebního povolení a dosud nebyla ani dodatečně povolena. Dlouhotrvající řízení si podle žalovaného způsobila stěžovatelka sama tím, že od počátku stavbu realizuje v rozporu se stavebním povolením a touto svou nekázní si způsobila i to, že od roku 1997 je vedeno řízení o odstranění stavby.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.]. Nedůvodnou kasační stížnost zamítl na základě úvah dále vyložených.

[12] Klíčovým pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti je přezkum podmínky obsažené v povolení k předčasnému užívání stavby, která zněla: „*Stavba bude užívána v rozsahu stanoveném pravomocným stavebním povolením z 5.11.1996, č.j. SÚ 783/95/Ša.*“, a to z toho hlediska, zda nemožnost splnit tuto podmínku umožňovala k ní nepřihlížet a tedy vzdor ní na základě povolení k předčasnému užívání stavby stavbu užívat.

[13] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že byla-li podmínka do povolení k předčasnému užívání stavby zakomponována a v daném znění nabylo povolení

k předčasnému užívání stavby právní moci, jedná se o podmíněný správní akt. Možnost předčasně užívat stavbu tak byla podmíněna jejím užíváním v rozsahu stavebního povolení. Nedodržení této podmínky a současné užívání stavby nutně znamená rozpor s povolením k předčasnému užívání stavby, a je tudíž překážkou pro její předčasné užívání. Stěžovatelka mohla usilovat o to (zejména podáním opravného prostředku), aby podmínka předčasného užívání zněla jinak, případně aby vůbec nebyla stanovena. Jestliže stěžovatelka akceptovala zařazení této podmínky do povolení k předčasnému užívání stavby a poté ji nerespektovala, musí nést negativní důsledky s tím spojené, tj. nemožnost užívat stavbu na základě povolení k jejímu předčasnému užívání. Tento závěr nemůže ovlivnit ani to, zda bylo splnění podmínky reálné či nikoliv.

[14] Bylo-li předčasné užívání stavby podmíněno užíváním v rozsahu stanoveném stavebním povolením, nemohou správní orgány ani soudy přehlížet, že stěžovatelka stavbu neužívá v tomto rozsahu. Ve chvíli kdy se jedná o podmínku předčasného užívání (byť nemožnou) musí být v řízení o správním deliktu podle § 180 odst. 1 písm. m) stavebního zákona posuzováno, zda byla podmínka splněna. Městský soud tak dospěl ke správnému závěru, že k předmětné podmínce nelze nepřihlížet.

[15] K porušení presumpce správnosti správních aktů v souzeném případě nemohlo dojít. Městský soud v napadeném rozsudku sice uvedl, že povolení k předčasnému užívání stavby nebylo vydáno v souladu se zákonem, zároveň však z tohoto faktu nečinil žádné závěry. Stěžovatelka vskutku nebyla povinna přezkoumávat správnost a bezvadnost povolení k předčasnému užívání stavby, měla však předpokládat, že předmětné povolení je správné, v důsledku čehož se měla řídit i v něm stanovenou podmínkou. Nemohla-li ji splnit, nevyplývalo z toho její právo tuto podmínku ignorovat.

[16] Nejvyšší správní soud se nemůže ztotožnit s námitkou stěžovatelky, že při realizaci stavebních úprav vycházela z rozhodnutí, které takové změny povolovalo, jelikož již městský soud z rozhodnutí, jež jsou součástí správního spisu, zjistil, že stavba nebyla prováděna v souladu s projektovou dokumentací ověřenou při vydání stavebního povolení a ani v souladu s projektovou dokumentací ověřenou při povolování změn stavby před jejím dokončením. Stavba tak byla prováděna v rozporu jak se stavebním povolením, tak i s povolením změny stavby před jejím dokončením, které bylo následně v rámci obnovy řízení zrušeno. Stěžovatelka tak nemohla být v dobré víře, že stavbu realizuje podle schválené projektové dokumentace.

[17] K námitkám, že při ukládání sankce byl opomenut princip proporcionality a že správní orgány svým jednáním vynucuje ekonomickou likvidaci stěžovatelky, Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelka v žalobě nenavrhla moderaci uložené sankce. Takový návrh je přitom nutnou podmínkou, aby se městský soud možností moderace sankce zabýval (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, čj. 7 As 22/2012-23). Protože stěžovatelka nenavrhla moderaci v řízení před městským soudem, nemůže se jí s ohledem na ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. zabývat ani Nejvyšší správní soud.

[18] Nejvyšší správní soud je proto oprávněn přezkoumat pouze zákonnost uložené sankce, tedy zda se správní orgán při jejím ukládání držel v mezích zákonem určených a zda řádně aplikoval zákonná hlediska pro ukládání sankce. Podle § 181 písm. c)

pokračování

stavebního zákona se za správní delikt podle § 180 odst. 1 písm. m) stavebního zákona uloží pokuta do 1 000 000 Kč. Podle § 182 stavebního zákona se při určení výše pokuty právnické osobě přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Tyto požadavky rozhodnutí odboru stavebního Úřadu městské části Praha 10 i rozhodnutí žalovaného splňují. Pokuta ve výši 90 000 Kč se pohybuje v mezích zákonného rozpětí pro uložení pokuty za předmětný správní delikt. Správní orgán prvního stupně při ukládání pokuty přihlédl k tomu, že z důvodu absence povolení užívat stavbu nemohla být zohledněna a zabezpečena ochrana veřejných zájmů a jednání stěžovatelky je poměrně vysoce společensky nebezpečné. Stěžovatelka v době spáchání správního deliktu věděla, že se dopouští protiprávního jednání, neboť s ní byl stejný správní delikt již dvakrát projednán a byly jí uloženy pokuty, přesto protiprávní stav udržovala dále. Správní orgán prvního stupně rovněž dbal na to, aby pokuta nebyla pro stěžovatelku likvidační, ale aby nebyla ani zanedbatelná a tudíž i efektivní. Žalovaný shledal uloženou pokutu adekvátní.

[19] V tomto ohledu nelze správním orgánům obou stupňů nic vytknout. Ve shodě s nimi i s městským soudem má Nejvyšší správní soud za to, že stěžovatelka si byla vědoma, že se dopouští správního deliktu, neb stavba nebyla řádně zkolaudována a podmínku pro předčasné užívání stavby nesplnila. Stěžovatelka byla na nezákonnost svého počínání upozorněna již dvěma rozhodnutími, v nichž jí byla uložena pokuta za totožné správní delikty, kterých se dopustila v období před spácháním v tomto řízení posuzovaného správního deliktu. Vedle toho je odpovědnost za předmětný správní delikt odpovědností objektivní.

[20] Stavbu penzionu je nezbytné považovat za stavbu, u níž nemají její budoucí uživatelé žádnou možnost ovlivnit její stavebně technické provedení a jeho kvalitu, dispoziční uspořádání vnitřního prostoru a jeho vybavení ani způsob užívání apod. Jedná se proto o stavbu ve smyslu § 122 odst. 1 stavebního zákona, tj. o stavbu jejíž vlastnosti nemohou její uživatelé ovlivnit. Pro užívání takové stavby je vydání kolaudačního souhlasu nezbytným předpokladem. Smyslem umožnění užívat stavbu až po její kolaudaci je zamezit užívání staveb, které např. nebyly provedeny v souladu se stavebním povolením a podle ověřené projektové dokumentace. Jednání stěžovatelky, spočívající v užívání stavby, aniž by tato byla řádně zkolaudována, je proto nezbytné považovat za značně společensky nebezpečné.

[21] Správní orgány proto zvolily adekvátní výši pokuty.

III. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[23] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka neměla ve věci úspěch a žalovanému nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti, nemají účastníci podle § 60 odst. 1, ve spojení s § 120, s. ř. s., právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 13. dubna 2016

Zdeněk Kühn
předseda senátu