ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci **žalobce B. M., a. s.,** zastoupen Mgr. Petrem Papouškem, advokátem v Praze, Dukelských hrdinů 12, 170 00 Praha 7, proti **Ministerstvu dopravy a spojů**, nábř. L. Svobody 12, P. O. BOX 9, 110 15 Praha 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 11. 2001, čj. 28530/01-O130,

takto:

I. **Žaloba se zamítá.**

II. **Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

III. **Žalovanému se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.**

Odůvodnění:

Magistrát hlavního města Prahy žalobci uložil podle § 106 odst. 3 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) rozhodnutím ze dne 18. 6. 2001, čj. MHMP-38237/2000/DOP-O1/Fa, pokutu ve výši 1 000 000 Kč.

Žalovaný dne 30. 11. 2001 pod čj. 28530/01-O130 odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí zamítl a rozhodnutí I. stupně potvrdil.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného včas žalobu u Vrchního soudu v Praze; tento soud již o věci samé do konce roku 2002 nerozhodl a podle přechodných ustanovení k reformě správního soudnictví byla věc spolu s ostatními neskončenými věcmi předána Nejvyššímu správnímu soudu k dokončení řízení (§ 130 a § 132 s. ř. s.).

V žalobě žalobce namítl, že v rozhodnutí správního orgánu I. stupně není dostatečně vymezena doba protiprávního jednání žalobce; počátek je určen dnem 31. 5. 1999, kdy bylo provedeno místní šetření, konec je však vymezen neurčitým označením „dodnes“. Žalovaný pak ve svém rozhodnutí označení „dodnes“ bez

dalšího vymezil jako ke dni vydání rozhodnutí 18. 6. 2001. Doba protiprávního jednání takto vymezená přitom neodpovídala době užívání prostor podnikatelem T. B., který se žalobcem uzavřel smlouvu o nájmu až dne 19. 10. 1999, ani době užívání prostor podnikatelem E. K., který smlouvu o nájmu uzavřel dne 19. 10. 1998.

Žalobce dále namítal, že pravděpodobně nebyl seznámen s podklady rozhodnutí žalovaného; z tvrzení žalovaného totiž plyne, že si trvání protiprávního stavu správní orgán I. stupně průběžně ověřoval pravidelnými kontrolami, o kterých jsou vedeny záznamy. O těchto skutečnostech však žalobci není nic známo.

Další námitka směřovala proti nepřesnému označení osob, které údajně prostory užívaly, a to pouze dodatky jejich obchodního jména. Žalobci tak byla uložena sankce za jednání někoho, kdo v době vydání rozhodnutí jako subjekt práva vůbec neexistoval.

Dále žalobce upozornil na rozhodnutí magistrátu hl. m. Prahy ze dne 6. 11. 1998, čj. DOP-R1/17101/98/La, kterým magistrát povolil prozatímní užívání prostor nacházejících se ve stanici metra IV. B Č. M. ke zkušebnímu provozu. Ani jedna z podmínek ve výroku rozhodnutí nestanoví, že by se prozatímní užívání netýkalo objektů obchodní vybavenosti ve stanicích; o tom se hovoří toliko v odůvodnění rozhodnutí. Žalobce byl přitom vázán jen výrokovou částí rozhodnutí.

Konečně žalobce brojil i proti tomu, že se žalovaný nevypořádal s jeho odvolací námitkou týkající se výše pokuty; porušil tak ustanovení § 59 odst. 1 správního řádu, neboť odvoláním napadené rozhodnutí nepřezkoumal v celém rozsahu.

Ze správního spisu vyplynulo:

Správní orgán I. stupně přípisem ze dne 7. 7. 1999 žalobci oznámil zahájení správního řízení ve věci správního deliktu podle § 106 odst. 3 písm. c) stavebního zákona. Vyšel z poznatku, že při místním šetření dne 31. 5. 1999 (v rámci kolaudačního řízení obchodní vybavenosti pro stanici metra Č. M.) zjistil, že dosud nezkolaudované prostory obchodní vybavenosti stanice metra Č. M. užívá „firma K.“, zastoupená E. K. (na základě smlouvy o nájmu nebytových prostor v obchodním centru B. m. uzavřené dne 19. 10. 1998 mezi touto firmou a žalobcem), a firma C. S., s. r. o., zastoupená Z. H. (na základě smlouvy o nájmu nebytových prostor v obchodním centru B. m. uzavřené dne 9. 10. 1998; tato smlouva byla rozvázána dne 15. 10. 1999).

V řízení pak správní orgán I. stupně zjistil, že po vyklizení prostor firmou C. S., s. r. o., žalobce je na základě smlouvy ze dne 19. 11. 1999 znovu pronajal „firmě B.&K., m. t.“, zastoupené T. B..

Pronajímanými prostory žalobce disponoval na základě smlouvy o nájmu nemovitostí a budoucí smlouvy o zřízení vzájemných věcných břemen uzavřené dne 15. 5. 1998 mezi žalobcem a společností D., akciová společnost, která dle č. 2 této smlouvy je vlastníkem dosud nezkolaudované stavby stanice metra Č. M. na trase metra IV. B.

Správní orgán I. stupně za porušení § 106 odst. 3 písm. c) stavebního zákona žalobci uložil pokutu ve výši 1.000.000 Kč nejprve rozhodnutím ze dne 26. 10. 1999.

Toto rozhodnutí žalovaný v odvolacím řízení rozhodnutím ze dne 13. 3. 2000 zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Také druhé rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 24. 8. 2000, jímž byla žalobci uložena opět pokuta výši 1 000 000 Kč, žalovaný rovněž dne 28. 2. 2001 zrušil. Až třetí rozhodnutí v řadě, tj. rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 18. 6. 2001, žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím potvrdil (a odvolání žalobce zamítl).

Nejvyšší správní soud o námitkách uvážil:

Podle § 106 odst. 3 písm. c) stavebního zákona, ve znění zákona č. 262/1992 Sb. a zákona č. 83/1998 Sb., stavební úřad uloží pokutu od 500 000 Kč do 1 000 000 Kč právnické osobě a fyzické osobě podnikající podle zvláštních předpisů, která umožní jiné osobě užívat stavbu bez kolaudačního rozhodnutí. Toto ustanovení je přitom zjevně třeba chápat tak, že stavba, jejíž užívání subjekt deliktu jiné osobě umožní, musí být třetí osobou skutečně užívána. Oba delikty vymezené v § 106 odst. 3 písm. c) stavebního zákona (tj. užívání stavby bez kolaudačního rozhodnutí a umožnění jiné osobě stavbu bez kolaudačního rozhodnutí užívat) mají vykazovat stejnou míru „společenské nebezpečnosti“, kterou je ohrožení (zdraví osob, životního prostředí apod.) plynoucí z protiprávního užívání nekolaudované stavby; tato hrozba musí v obou případech nastoupit reálně. Nepostačí pouze hypotetická možnost ohrožení (bez faktického užívání stavby); k tomuto výkladu by nepřesně mohl vést samostatný jazykový výklad písmene c) citovaného ustanovení, resp. v něm užitého spojení „umožní užívat“.

Dále lze předeslat, že dokončenou stavbu, popřípadě její část schopnou samostatného užívání nebo tu část stavby, na které byla provedena změna nebo udržovací práce, pokud tyto stavby vyžadovaly stavební povolení, lze užívat jen na základě kolaudačního rozhodnutí (§ 76 odst. 1 stavebního zákona). Jednu ze situací, kdy lze stavbu právě vymezenou užívat dříve, popisuje ustanovení § 84 stavebního zákona (prozatímní užívání stavby ke zkušebnímu provozu). Je obecně známo, že zkušebního provozu je třeba zejména u staveb složitých, zpravidla se strojně technickou částí. Zkušební provoz slouží především k ověření, zda je stavba způsobilá k bezpečnému užívání. Za účelem zhodnocení průběhu zkušebního provozu stavební úřad po dohodě s dotčenými orgány státní správy vydává právě rozhodnutí o prozatímním užívání stavby. O takové rozhodnutí žalobce opírá jednu ze svých námitek a tvrdí, že právě takové rozhodnutí bylo pro užívanou stavbu vydáno a on umožnil dalším osobám její užívání ve shodě s právem. Posouzení této námitky je proto prioritní, neboť její oprávněnost by vůbec vylučovala uložení sankce.

Námitka však není důvodná.

Součástí správního spisu je zmíněné rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 6. 11. 1998, kterým se povoluje prozatímní užívání provozně ucelené části stavby IV. provozního úseku trasy B metra zahrnující prodloužení speciální dráhy-metra ze stanice Č. do s. Č. M. s pěti stanicemi (z toho třemi v omezeném rozsahu) ke zkušebnímu provozu, pro který stanovil podmínky.

Žalobce se ale mýlí v tom, že se toto rozhodnutí vztahuje i na tzv. prostory obchodní vybavenosti pro stanici metra Č. M. Již ze samotného výroku rozhodnutí (47 podmínek) je zřejmé, že se tu povoluje prozatímní užívání metra ve smyslu dráhy. Tím je třeba - kromě vlastní technologie dráhy jako takové - rozumět prostor sloužící k nástupu (výstupu) do (z) přepravního prostředku, nikoli však dalších místně souvisících staveb a prostor se samotnou přepravou cestujících funkčně přímo nesouvisející, tj. zejména přilehlých prostor vymezených pro obchodní vybavenost. Příloha číslo 1 rozhodnutí pak podrobně popisuje stavební objekty (jednotlivé traťové úseky a stanice) a provozní soubory, které jsou předmětem rozhodnutí. Z popisu jednotlivých stanic přitom neplyne, že by jejich součástí měly být i prostory obchodní vybavenosti. Na tento fakt (že totiž objekty pro obchodní vybavenost stanic nejsou předmětem rozhodnutí a budou pro ně vydávána samostatná kolaudační rozhodnutí) pak navíc výslovně upozorňuje i odůvodnění rozhodnutí.

Rozhodnutí správního orgánu zajisté zavazuje toliko svým výrokem, nelze je především vykládat odtrženě od jeho odůvodnění. Důvody rozhodnutí (jak skutkové, tak právní), které by měly být pravidelnou součástí odůvodnění rozhodnutí, jsou s výrokem logicky provázány a je nezbytné je při vnímání výroku, aniž by se tu ustupovalo od požadavku na jasnost a srozumitelnost výroku, brát v potaz.

Namítá-li žalobce, že zmínka o tom, že povolení prozatímního užívání se nevztahuje na objekty obchodní vybavenosti, je výslovně uvedena jen v odůvodnění, činí tak neprávem. Vůbec tu nebyl důvod uvádět ji do výroku. Předmětem řízení o povolení prozatímního užívání a rozhodnutí o něm byla jen stavba metra ve smyslu dráhy (což je z rozhodnutí zcela jasné) a nebyl žádný důvod do výroku rozhodnutí negativně zahrnovat něco, co předmětem řízení nebylo. Stala-li se v odůvodnění zmínka o tom, že na obchodní vybavenost se rozhodnutí nevztahuje, je to přídatná informace učiněná pro větší srozumitelnost, která měla zamezit rozšiřování dosahu rozhodnutí na něco, co předmětem řízení vůbec nebylo.

Žalobcova námitka ostatně není ani logická, protože ze spisu je zřejmé, že nezkolaudované prostory pronajal (dne 9. 10. 1998 a dne 19. 10. 1998) ještě předtím, než vůbec rozhodnutí o prozatímním užívání bylo vydáno (6. 11. 1998). Nadto žalovaný správně v odvodním spise poukázal na smlouvu o nájmu nemovitostí ze dne 15. 5. 1998 uzavřené mezi žalobcem a společností D., akciová společnost, resp. na její článek 2.1., který se výslovně zmiňuje o nezkolaudované stavbě stanice metra Č. M. Žalobce si tedy měl a mohl být vědom toho, že prostory, které následně pronajal třetím osobám, zkolaudovány nebyly.

Také ve vymezení doby protiprávního jednání soud pochybení neshledal. Žalovaný ve vyjádření podrobněji vyložil, že za počátek protiprávního jednání považoval jak on, tak správní orgán I. stupně den, kdy tuto skutečnost zjistil; takové vymezení není žalobci na újmu. Konec tohoto jednání pak správní orgán I. stupně vymezil termínem „dodnes“, kterým byl den rozhodování. Žalovaný nenapravoval žádnou chybu, jestliže k termínu „dodnes“ doplnil „ke dni vydání rozhodnutí 18. 6.

2001“. Toto vymezení je správné: uvedl-li správní orgán I. stupně v rozhodnutí ze dne 18. 6. 2001, že prostory jsou bez kolaudačního rozhodnutí užívány „dodnes“, je takový výraz třeba vyložit tak, že prostory byly užívány (nejméně) do 18. 6. 2001; toto je pak den ohraničující dobu protiprávního jednání, za kterou je ukládána pokuta. Ani v tomto směru žalobce nebyl poškozen.

Dodává se, že doba protiprávního jednání vymezená žalovaným od 31. 5. 1999 do 18. 6. 2001 neodpovídala době užívání prostor podnikatelem T. B. a podnikatelem E. K., jak žalobce správně namítl. Ze spisu ale plyne, že žalobce nezkolaudované prostory pronajal od 9. 10. 1998 do 15. 10. 1999 společnosti C. S., s. r. o., od 19. 10. 1998 podnikateli E. K.; od 19. 11. 1999 podnikateli T. B. To, že se tato období nepřekrývají, je správné; správní orgán porušování právního předpisu zjistil později a správně až datum tohoto zjištění vzal za rozhodné pro počátek doby protiprávního jednání. Tento den měl totiž správní orgán poprvé postaveno najisto, že nezkolaudované prostory třetí osoby skutečně užívaly. To bylo také předpokladem uložení sankce.

Žalobce nemůže pro sebe vytěžit nic ani z toho, namítá-li, že pravděpodobně nebyl seznámen se všemi podklady rozhodnutí žalovaného. Žalovaný k této námitce ve vyjádření odmítl, že si ve věci od správního orgánu I. stupně vyžadoval další důkazy; podle § 58 a § 59 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, provedl toliko vrchní státní dozor ve věcech drah a zjistil, že speciální stavební úřad (Magistrát hl. m. Prahy) řádně plní úlohu státního stavebního dohledu, při němž mj. do kontrolní knihy prováděl záznamy o tom, že prostory obchodní vybavenosti navazující na stanici metra Č. M. jsou stále užívány. Ze spisů sice nevyplývá, že by si žalovaný pro rozhodnutí o odvolání opatřoval další podklady, v odůvodnění svého rozhodnutí ale poznamenal (jak na to žalobce poukazuje), že správní orgán I. stupně průběžně ověřoval trvání protiprávního jednání a vedl o tom záznamy; podkladem pro rozhodnutí se tedy mohly stát i poznatky, s nimiž žalobce podle vlastního tvrzení seznámen nebyl (§ 33 odst. 2 spr. ř.). V takových případech musí soud zkoumat, zda porušení procesního předpisu je natolik podstatné, že mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Tak tomu ale není. Skutečnost, že nájemci prostory užívali po celou dobu, za kterou byla sankce uložena (viz shora), není sporná, je podložena dalšími důkazy, a ani samotní nájemci, ani žalobce ji nikdy nezpochybnili; podstatou žaloby je především žalobní tvrzení, že prostory byly k užívání právně způsobilé.

Brojí-li žalobce proti nepřesnému označení osob, které prostory užívaly (označení pouze dodatky jejich obchodních jmen), má pravdu v tom, že správní orgán I. stupně používal pro třetí osoby užívající nezkolaudované prostory obchodní vybavenosti označení „firma K.“ a „firma B.&K., m. t.“. Firmy s těmito názvy skutečně neexistovaly; prostory si pronajal a užíval jednak podnikatel E. K., jednak podnikatel T. B. Oba podnikali jako fyzické osoby. Firmou fyzické osoby musí být přitom vždy její jméno a příjmení. Firma fyzické osoby může obsahovat dodatek odlišující osobu podnikatele nebo druh podnikání vztahující se zpravidla k této osobě nebo druhu podnikání (§ 9 odst. 1 obchodního zákoníku). Tato

nepřesnost, na jejímž začátku nepochybně stálo nesprávné označení podnikatelů ve smlouvách o nájmu uzavřených se žalobcem, jednak nemohla vést k zmatku ohledně osob, které prostory obchodní vybavenosti užívaly (ve správních spisech jsou založeny obě nájemní smlouvy, v nichž jsou nájemci vedle nepřesného názvu identifikováni rovněž IČ a sídlem; vždy je také uvedeno, že firma je zastoupená „E. K., majitelem“, či „T. B., obchodním ředitelem“). Především však to ale faktu a podstatě deliktu nic nemění.

Konečně žalobce uplatnil námitku i proti tomu, že se žalovaný nevypořádal s jeho odvoláním co do výše pokuty. Pokuta byla uložena na samé horní hranici možné sazby; správní orgán I. stupně tento postup odůvodnil tím, že přihlédl k době trvání deliktu a ke skutečnosti, že žalobce dokonce i v době, kdy již věděl o probíhajícím řízení, nezkolaudované prostory znovu pronajal další osobě (T. B.). K výši uložené pokuty soud poznamenává, že dne 13. 8. 2002 Ústavní soud v plénu zrušil v ustanovení § 106 odst. 3 stavebního zákona slova „od 500 000 Kč“, a to dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů (dne 6. 9. 2002 pod č. 405/2002 Sb.); učinil tak proto, že takto vysoká dolní hranice pro uložení pokuty nebyla slučitelná s principy právního státu podle čl. 1 Ústavy České republiky a představovala rozpor s čl. 1 a čl. 11 Listiny základních práv a svobod.

Soud zkoumal možnost užití právního názoru vysloveného ve vlastním rozhodnutí (č. 2/2003 Sb. NSS: „*Zruší-li Ústavní soud některé ustanovení zákona pro jeho neústavnost, odpovídá principu oprávněného očekávání, aby soud v přezkumném řízení zrušil rozhodnutí správního orgánu, které se o ně opírá. Při přezkoumání zákonnosti rozhodnutí proto správní soud není vázán ustanovením takto zrušeného zákonného ustanovení, ale musí dbát nálezu Ústavního soudu; v takovém případě není rozhodující, že napadené rozhodnutí správního orgánu bylo vydáno ještě před tím, než Ústavní soud zákonné ustanovení zrušil. Nezákonnost napadeného rozhodnutí pak správní soud zpravidla shledá v rozporu s předpisem vyšší právní síly, totiž s Ústavou.*“

V projednávané věci jde ale o něco jiného: Ústavní soud nezrušil celé ustanovení, ale jen jeho část týkající se stanovení dolní hranice pro uložení pokuty (ostatně i skutkový příběh a důvody, které vedly k nálezu Ústavního soudu, byly naprosto odlišné). Princip oprávněného očekávání z důvodu těchto odlišností není použitelný; Ústavní soud sice podstatným způsobem změnil rozpětí, v němž se správní orgán při ukládání pokuty může pohybovat, nicméně rozhodnutí se vůbec neopíralo o zrušenou část ustanovení. Žalovaný totiž uložil sankci na samé horní hranici; ta se nezměnila. Změna dolní hranice „trestní“ sazby a v důsledku toho i změna jejího rozpětí, by mohla mít vliv jen v případě, že by sankce byla uložena buď právě na dolní hranici sazby nebo v jejím starém rozpětí; jen v těchto situacích by se totiž změna shora popsaná promítala v úvahách správního orgánu.

Výslovně je třeba navíc poznamenat, že ani v takovém případě by však nutným závěrem nebylo automatické zrušení rozhodnutí správního orgánu. Reforma správního soudnictví (účinná od 1. 1. 2003) zavedla mj. také princip „plné jurisdikce soudu“. Soud nyní může v případě, že žaloba směřuje proti rozhodnutí o uložení sankce za správní delikty, upustit od trestu uloženého zjevně nepřiměřené výši, či

jej snížit v zákonem stanoveních mezích (za předpokladu, že takové rozhodnutí lze učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil a žalobce takový postup v žalobě navrhl postupem podle § 78 odst. 2 s. ř. s.).

Žalobce - v doplnění žaloby k výzvě soudu - užití tohoto ustanovení navrhl. Soud proto musel zhodnotit, zda trest není uložen ve zjevně nepřiměřené výši; dospěl ale k závěru, že tomu tak není, neboť z důvodů, na které poukázal již správní orgán I. stupně, a na něž lze odkázat, protože se s nimi ztotožňuje i soud, byla sankce uložena důvodně na horní hranici a ani soud ji z týchž důvodů nemá za „zjevně nepřiměřenou".

Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů uzavřel, že správní orgány obou stupňů shromáždily dostatek podkladů pro svůj závěr o tom, že žalobce umožnil jiné osobě užívat stavbu bez kolaudačního rozhodnutí. Z těchto skutkových zjištěních vyvodily správní orgány správný právní závěr o tom, že žalobce porušil ustanovení § 76 odst. 1 stavebního zákona, a uložily sankci, jejíž výši postačujícím způsobem zdůvodnily. Soud tedy žalobu jako nedůvodnou zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vyšel soud z toho, že žalobce neměl ve věci úspěch a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému podle obsahu spisu náklady řízení nevzešly a ani je neuplatňoval. Proto soud dále vyslovil, že žalovanému se právo na náhradu nákladů nepřiznává (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 31. prosince 2004

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu