

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **Mgr. T. N.**, zastoupen Mgr. Josefem Liscem, advokátem se sídlem Severní 1194, Ostrov, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 5. 2010, č. j. 57 Ca 76/2008 – 54,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 5. 2010, č. j. 57 Ca 76/2008 – 54, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 5. 2010, č. j. 57 Ca 76/2008 – 54, byla zamítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 8. 7. 2008, č. j. 1521/RR/08/Par, kterým bylo zčásti změněno a zčásti potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu v Nejdku (dále jen stavební úřad) ze dne 2. 4. 2008, č. j. SÚ 1250-P/2/07-2/07/Sa, o uložení pokuty za správní delikty podle ust. § 180 odst. 1 písm. n) a f) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) ve výši 150 000 Kč. Krajský soud v odůvodnění rozsudku zejména uvedl, že stavební úřady obou stupňů vzaly v úvahu, že se jednalo o první správní delikt stěžovatele, a proto uložily pokutu v rámci dolní hranice zákonné sazby. Stavební úřady rovněž nepochybily, když na jedné straně vzaly v úvahu okolnost, že pokuta musí mít preventivní účinek jak vůči stěžovateli, tak i ostatním stavebníkům, ale zároveň si musí zachovat účinek represivní. Musí být totiž i výstrahou pro stěžovatele, aby napříště respektoval stavební zákon. Uložená pokuta tedy odpovídá závažnosti správních deliktů, včetně jejich společenské nebezpečnosti. Krajský soud v této souvislosti zčásti poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005, č. j. 4 As 47/2004 - 87,

www.nssoud.cz. Krajský soud nezjistil, že by trest byl uložen stěžovateli ve zjevně nepřiměřené výši. Stěžovatel již před zahájením jednotlivých staveb věděl, že nejdříve je nutné dosáhnout změny územního plánu obce Nové Hamry, a přesto stavby provedl v nezastavitelném území obce Nové Hamry před schválením změny územního plánu obce. Stěžovatel nemohl vědět, zda jeho požadavek na změnu územního plánu obce bude schválen. Dopustil se dvou správních deliktů. V odůvodnění rozhodnutí krajský soud, a před ním i stavební úřad, vysvětlili důvody k uložení pokuty ve výši 150 000 Kč. Jejich správní uvážení o konkrétní výši pokuty mělo oporu v mezích uvedených v ust. § 182 odst. 2 stavebního zákona.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost, v níž namítal, že se domníval, že bude změna územního plánu odsouhlasena v přislíbeném termínu, neboť v průběhu projednávání změny územního plánu nevznikly ze strany dotčených orgánů státní správy žádné námitky ani připomínky dalších účastníků schvalovacího řízení. Z tohoto důvodu byly také zahájeny předčasné přípravné práce pro zajištění zkušebního provozu v průběhu sezóny 2007/2008, neboť bylo nutné vlek povinně vyzkoušet za zimních podmínek, což vyžadoval Drážní úřad. Přenosný vlek je mobilního charakteru, sloupy jsou kotveny přes ocelový kříž kovovými jehlami, dolní stanice je zajištěna ocelovými táhly, kotvenými ke 3 betonovým patkám, které jsou součástí zařízení a lze je s vlekem demontovat. V současné době došlo k projednání změny a schválení územního plánu podle předchozího příslibu. Zpoždění projednání změny a schválení územního plánu nemohl stěžovatel ovlivnit. Uvedené přípravné práce byly součástí jeho podnikatelského záměru na provozování lyžařských vleků a doplňkových sportovně rekreačních aktivit, což je základ projektu, který má doplnit infrastrukturu cestovního ruchu v obci a vytvoření konkurenčního prostředí rozšířením a zlepšením nabízených služeb zejména pro děti a lyžaře začátečníky. Podle stěžovatele se jedná o projekt společensky žádoucí a obcí podporovaný, neboť přispívá k aktivnímu sportovnímu využití času dětí a mládeže a navíc pokrývá dlouhodobou poptávku po provozování výuky lyžování. Nezapomíná ani na další skupiny zájemců, například se jedná o aktivity pro seniory, lyžařskou školu běžeckého lyžování, nabídku zimní turistiky na sněžnicích. Jedná se tedy o nabídku služeb v regionu naprosto chybějících. Stěžovatel zdůraznil, že zastupitelstvo obce již dne 18. 1. 2006 tento projekt, včetně podnikatelského záměru, odsouhlasilo a následně zapracovalo do Plánu rozvoje obce na období 2007 - 2013. Celý tento obecně prospěšný projekt je financován ze zdrojů stěžovatele, přičemž letošní investice činí 1,2 miliónu Kč. Vzhledem k výše uvedenému uložená pokuta rozhodně neodpovídá závažnosti a společenské nebezpečnosti údajného správního deliktu, subjektivní stránce a skutkovému ději, zejména s přihlédnutím k obecnému společenskému zájmu na jeho projektu v obci Nové Hamry. Proto stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že setrvává na svém právním názoru uvedeném v jeho rozhodnutí a ztotožňuje se s rozsudkem krajského soudu. Krajský úřad dále odkázal na své vyjádření k žalobě a navrhl, aby kasační stížnost byla zmítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v podané kasační stížnosti, a

přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Pokuta ve výši 150 000 Kč byla stěžovateli uložena za spáchání správního deliktu podle ust. § 180 odst. 1 písm. n) stavebního zákona, kterého se dopustil tím, že od srpna do 18. 10. 2007 provedl v nezastavěném území obce Nové Hamry bez stavebního povolení novou stavbu lyžařského vleku a stavbu dvou dřevěných přechodových můstků přes Bílý potok, vše na pozemcích p. č. 1402/1, 1406, 1639/1 a 2188/23 v k. ú. Nové Hamry a dále za spáchání správního deliktu podle ust. § 180 odst. 1 písm. f) stavebního zákona, kterého se dopustil tím, že od srpna do 18. 10. 2007 provedl v nezastavěném území obce Nové Hamry stavbu dvou dřevěných přízemních staveb o rozměrech 3,9 x 3 m a výšce 3,9 m se zastřešením sedlovou střechou na pozemku p. č. 1639/1 v k. ú. Nové Hamry bez územního rozhodnutí. V prvostupňovém rozhodnutí stavební úřad odůvodnil výši pokuty tím, že jednak přihlédl k doznání stěžovatele a ke skutečnosti, že se jedná o jeho první správní delikt a jednak přihlédl také k důvodům, pro které byla stavba zahájena a ke skutečnosti, že stěžovatel od samého počátku jednání s Obecním úřadem v Nových Hamrech, a poté na stavebním úřadě, která se datují již z roku 2005, kdy konzultoval sportovní a stavební záměr v uvedené lokalitě, tedy ještě před samotným zadáním změny územního plánu, věděl, že uvedenou stavbu lze umístit a realizovat jen na základě změny územního plánu Obce Nové Hamry, která jeho žádosti vyšla vstříc, a zejména také přihlédl ke skutečnosti, že přes všechny tyto okolnosti stavbu zahájil a zrealizoval zcela svévolně bez stavebního povolení a z důvodů blížícího se zajištění provozu zimní sezóny 2007/2008, jak je uvedeno v protokolu, a to vše pro svůj osobní prospěch ve své podnikatelské činnosti, a nevyčkal řádného ukončení schvalovacího řízení a řízení o umístění a povolení stavby, což stavební úřad považoval za závažné porušení stavebního zákona. Jelikož se jedná o pokutu za více správních deliktů projednávaných ve společném řízení, byla pokuta analogicky uložena podle ust. § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, tj. za správní delikt nejpřísněji postižitelný.

V rozhodnutí o odvolání stěžovatele krajský úřad zopakoval důvody, které vedly stavební úřad k uložení pokuty a dále uvedl, že je nesporné, že provedením stavby lyžařského vleku a dvou dřevěných můstků v nezastavěném území obce Nové Hamry došlo k protiprávnímu jednání, které je poměrně závažným porušením stavební kázně a za které zákon stanoví nejvyšší pokutu až do výše 2 000 000 Kč. Provedením dvou dřevěných přízemních staveb byl proto spáchán správní delikt podle ust. § 180 odst. 1 písm. f) stavebního zákona, za který je v ust. § 181 písm. b) stavebního zákona stanovena pokuta až do výše 500 000 Kč. Krajský úřad dodal, že výše postihu musí být taková, aby si zachovala preventivní účinek nejen vůči delikventovi, ale i vůči ostatním adresátům stejných zákonných povinností. Jde-li o finanční postih za závažné porušení stavební kázně, musí být znatelný v majetkového sféře delikventa, tedy nikoli pro něho zanedbatelný, a tak musí v sobě nutně obsahovat i represivní složku. Pokuta se ukládá za nejpřísněji postižitelný správní delikt. V dané věci byla pokuta uložena podle § 181 písm. d) stavebního zákona.

Stěžovatel v kasační stížností namítal nesprávné posouzení právní otázky soudem, tj. důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., přičemž nesprávnost právního posouzení spatřuje v tom, že krajský soud neshledal jemu uloženou pokutu zjevně nepřiměřenou.

Podle ust. § 182 odst. 2 stavebního zákona se má při určení výše pokuty přihlížet k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.

Uložení pokuty v mezích zákonných podmínek je součástí posouzení zákonnosti přezkoumávaného správního rozhodnutí. S. ř. s. ovšem i za situace, kdy správní orgán zákonné meze nepřekročil a výši pokuty řádně zdůvodnil, dává soudu zvláštní oprávnění moderovat výši pokuty. To vyplývá z ust. § 78 odst. 2 s. ř. s., podle něhož, rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.

Z citovaného ustanovení vyplývá, že moderační právo má místo pouze tam, kde je postih za spáchaný správní delikt zjevně nepřiměřený (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004, č. j. 10 Ca 250/2003 - 48, publikovaný pod č. 560/2005 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Soud v rámci moderačního práva zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená.

Mezi hlediska individualizace trestu v dané věci patří zejména závažnost správního deliktu, význam chráněného zájmu, který byl správním deliktem dotčen, způsob spáchání správního deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán. Při posuzování konkrétní závažnosti správního deliktu není hlavním kritériem skutková podstata deliktu, nýbrž především intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2008, č. j. 4 As 37/2007 – 119, www.nssoud.cz).

Podle ust. § 180 odst. 1 písm. f) stavebního zákona se 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 ust. § 180 odst. 1 písm. n) stavebního zákona se podnikající fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že provádí bez stavebního povolení (§ 115), veřejnoprávní smlouvy (§ 116) nebo certifikátu autorizovaného inspektora (§ 117) anebo bez ohlášení stavbu nebo její změnu v chráněném území nebo v ochranném pásmu anebo na nezastavitelném pozemku nebo v nezastavěném území.

V daném případě dospěly správní orgány k závěru, že stěžovatelovo jednání lze považovat za závažné porušení stavební kázně. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že

citovaná ustanovení stavebního zákona nechrání pouze stavební kázeň, ale ochraňují i další zájmy chráněné stavebním zákonem, jako je například zájem na ochraně životního prostředí, veřejného zdraví, vytváření podmínek pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území. Rovněž nelze přehlédnout, že citovaná ustanovení se vztahují na veškeré stavby a činnosti, tedy i na průmyslové stavby, liniové stavby a jiné stavby velkého rozsahu. S ohledem na to zákonodárce stanovil vysokou horní hranici zákonného rozmezí pokuty za tyto správní delikty až do výše 2 000 000 Kč, aby bylo možné v rámci individualizace trestu přihlédnout k rozsahu a charakteru „nepovolené“ stavební činnosti a k intenzitě skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných zájmů v konkrétním případě.

Nejvyšší správní soud se v dané věci neztotožňuje se závěrem krajského soudu, že uložená pokuta odpovídá závažnosti správních deliktů, včetně jejich společenské nebezpečnosti. Závažnost a společenskou nebezpečnost správních deliktů stěžovatele zásadně snižuje především skutečnost, že došlo pouze k porušení stavební kázně (tedy k porušení řádného plnění povinností stanovených stavebním zákonem), ale nikoliv k porušení dalších vyjmenovaných chráněných zájmů, neboť zastupitelstvo obce Nové Hamry dne 30. 1. 2008 schválilo změnu č. 5 územního plánu sídelního útvaru obce Nové Hamry, kterou bylo povoleno rozšíření sportovní, především zimní, rekreace v obci (lyžařská škola stěžovatele), a následně byla vydána i další potřebná rozhodnutí podle stavebního zákona (územní rozhodnutí a stavební povolení). Vzhledem k tomu, že dodržování stavební kázně je především prostředkem k ochraně výše uvedených zájmů, lze konstatovat, že pouhé porušení stavební kázně (bez narušení jiných zájmů) nemá zpravidla vysokou společenskou nebezpečnost. I když lze jistě souhlasit s krajským soudem, že stavby, které vyžadují podle stavebního zákona územní rozhodnutí, stavební povolení či ohlášení stavebnímu úřadu, nelze zahájit bez těchto rozhodnutí stavebního úřadu a spoléhat se na to, že tato rozhodnutí budou vydána dodatečně, protože jinak by byla podstatná část ustanovení stavebního zákona zbytečná. V daném případě je však třeba dále přihlédnout jako k polehčující okolnosti i k tvrzení stěžovatele, že měl tento projekt odsouhlasen zastupitelstvem obce Nové Hamry již dne 18. 1. 2006 a že měl s obcí Nové Hamry nájemní smlouvu k pozemkům, přičemž předmětem užívání měla být realizace jeho projektu. Rovněž nelze odhlédnout od skutečnosti, že projekt stěžovatele je společensky žádoucí a obcí Nové Hamry podporován.

Závažnost a společenskou nebezpečnost deliktu spočívajícího ve stavbě vleku a dvou dřevěných přechodových můstků určených pro přejezd lyžařů přes terénní sníženinu s korytem Bílého potoka u dolní stanice vleku rovněž výrazně snižuje konkrétní charakter těchto staveb. Nejvyšší správní soud se ve výsledku ztotožňuje se závěry správních orgánů, že vlek toho typu, který postavil stěžovatel, není přenosnou, nýbrž toliko přemístitelnou stavbou, a to proto, že je napevno přichycen k podkladu a nelze jej přemístit prostým odnesením či odvezením, nýbrž teprve po – byť velmi jednoduše proveditelné – demontáži spočívající v oddělení od podkladu. V zásadě totéž platí i pro oba přechodové můstky. Podstatné zde ovšem je, že míra jednoduchosti, s níž může být vlek daného typu demontován a přemístěn do jiné lokality, jej přibližuje charakteru přenosné stavby. Podstatné je rovněž, že daný typ vleku je montován tak, že to znamená jen minimální zásahy do podkladu, do něhož je umístěn a v němž jsou upevněny mezilehlé podpěry oběžného lana i horní (vratná) a dolní (poháněcí) stanice. Zásah tvoří jen vetknutí trnů či

malých betonových patek do podkladu, tedy úkon jen minimálně měnící či poškozující podklad (travnatou plochu) a umožňující narušení podkladu velmi jednoduše odstranit a napravit. Rovněž přechodové můstky tvořené prkennými koryty umístěnými na podpěrách z klád vetknutých do podkladu jsou jednoduše demontovatelné a přemístitelné jinam vytažením klád, tvořících podpěry, z podkladu. Jestliže tedy stěžovatel měl za to, i s ohledem na konzultace, které k tomu vedl, že vlek s doplňkovou konstrukcí přechodových můstků má charakter přenosné stavby, byla jeho úvaha sice nesprávná, nicméně nikoli zcela mimo objektivní realitu. I tato skutečnost, tedy jeho subjektivní přesvědčení, sice nesprávné, avšak nikoli absurdní, že instaluje v případě vleků a přechodových můstků přenosnou stavbu, snižuje zásadním způsobem závažnost správního deliktu, jehož se dopustil, neboť ukazuje, že protiprávního jednání se dopustil v dobré víře, byť nesprávné, v legalitu přinejmenším části svého jednání.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že pokuta ve výši 150 000 Kč uložená stěžovateli byla vzhledem k souhrnu výše uvedených skutečností zjevně nepřiměřená. I když byla stěžovateli uložena pokuta při dolní hranici zákonného rozmezí, jedná se o pokutu zhruba o řád vyšší než ta, která by byla v daném případě přiměřená. Nejvyšší správní soud k preventivnímu účinku trestu dodává, že i když při ukládání trestu působí uložená pokuta výchovně nejen vůči delikventovi, ale i vůči ostatním adresátům stejných zákonných povinností (generální prevence), je třeba přistupovat ke každému jednotlivému případu nanejvýš individuálně, mimo jiné i se zohledněním majetkových poměrů delikventa (viz k tomu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133, publikované pod č. 2092/2010 Sb. NSS) a vždy posuzovat, v jaké míře bylo konkrétní jednání pachatele způsobilé narušit zájmy chráněné zákonem a jak zavrženíhodné bylo jeho jednání i s ohledem na míru a povahu zavinění, šlo-li o zaviněné jednání.

Nejvyšší správní soud závěrem uvádí, že i když stěžovatel navrhoval i upuštění od trestu, nelze tomuto návrhu vyhovět, neboť stěžovatel věděl, že nejdříve je nutné dosáhnout změny územního plánu obce Nové Hamry, a přesto začal s přípravou svého projektu. Určitou sankci, avšak výrazně nižší, než jaká mu byla uložena, si proto zaslouží.

Nejvyšší správní soud proto shledal nesprávnost právního posouzení krajského soudu v tom, že krajský soud nesnížil stěžovateli uložený trest, ač k tomu byly splněny zákonem stanovené podmínky, neboť uložená pokuta byla zjevně nepřiměřená.

Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (§ 110 odst. 1, 3 s. ř. s.). Krajský soud tedy v souladu se závěry shora vyslovenými provede moderaci sankce.

Ve věci bylo rozhodnuto bez jednání postupem podle ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 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 30. září 2010

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně
senátu