

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobce: **Hyundai Motor Manufacturing Czech s. r. o.**, se sídlem Průmyslová zóna Nošovice, Nižní Lhoty 700, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 11. 2009, č. j. 22 Ca 335/2008 - 35,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 11. 2009, č. j. 22 Ca 335/2008 - 35, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Obecní úřad Dobrá, stavební úřad, shledal v rozhodnutí ze dne 2. 7. 2008, č. j. SÚ 718/2008-338/Ko, že se žalobce dopustil správního deliktu podle § 180 odst. 3 písm. e) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon"), a to tím, že jako stavebník prováděl stavbu „H-PROJECT", sekce 02 Lisovna a svařovna (Press & Body Shop) v rozporu se stavebním povolením. Stavební úřad žalobci za tento delikt uložil pokutu ve výši 500 000 Kč.

Ve výroku rozhodnutí stavební úřad vymezil jednotlivé skutečnosti, v nichž byl shledán rozpor provedené stavby se stavebním povolením. V odůvodnění rozhodnutí stavební úřad dále odkázal na podrobný popis odchylek od stavebního povolení obsažený v dokumentaci předložené stavebnímu úřadu dne 22. 11. 2007 jako příloha k žádosti

žalobce o dodatečné povolení stavby podle § 129 odst. 3 stavebního zákona. K odůvodnění výše udělené pokuty pak stavební úřad poukázal na § 182 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož 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. Jak dále vyplývá z rozhodnutí, vzal stavební úřad při rozhodování o výši pokuty v úvahu následující skutečnosti: (1) odchylky oproti stavebnímu povolení ve vnějších rozměrech provedené stavby jsou dle stavebního úřadu vzhledem k celkovým rozměrům stavby lisovny a svařovny nevýznamné, podstatnými ovšem stavební úřad shledal provedené změny ve vnitřním uspořádání stavby; (2) stavba byla realizována na pozemku ve vlastnictví žalobce, a to v areálu průmyslové zóny, přičemž její realizací, i přes zmíněné odchylky od stavebního povolení, nebyla dotčena práva třetích osob ani nedošlo ke škodám na životním prostředí či jiným škodlivým následkům; (3) změny provedené stavby se dotkly veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy, o čemž dle stavebního úřadu svědčí závazná stanoviska dotčených orgánů na úseku ochrany veřejného zdraví, požární ochrany a bezpečnosti práce, která byla vydána k dokumentaci změny stavby; (4) nyní posuzovaný správní delikt nebyl jediným porušením zákona, kterého se žalobce dopustil, když souběžně s předmětným správním řízením probíhala řízení o správních deliktech spočívajících v provedení stavby „sekce 05 Převodovkárna“ a stavby „sekce 08 Infrastruktura“ v rozporu s příslušnými stavebními povoleními; (5) žalobce v průběhu celého řízení o správním deliktu se stavebním úřadem spolupracoval; a konečně vzal stavební úřad v úvahu také (6) velikost stavby lisovny a svařovny a její technologickou vybavenost, když z žádosti o dodatečné povolení stavby ze dne 22. 11. 2007 vyplývá, že celkové náklady na provedení této stavby dosahují výše 3 500 000 000 Kč. Podle stavebního úřadu přitom skutečnosti uvedené pod bodem 3, 4, 6 a částečně i 1 svědčí pro uložení pokuty v horní polovině zákonné sazby a naopak skutečnosti uvedené pod bodem 2, 5 a částečně i 1 svědčí pro uložení sankce mírnější. Po této úvaze tedy stavební úřad žalobci uložil pokutu v polovině zákonné sazby.

Proti zmíněnému rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný svým rozhodnutím ze dne 29. 9. 2008, č. j. MSK 157928/2008, zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil. V odůvodnění žalovaný nejprve s ohledem na formulaci odvolacích námitek zdůraznil, že v daném případě stavební úřad shledal, že žalobce spáchal nikoliv přestupek, ale jiný správní delikt podle § 180 odst. 3 písm. e) stavebního zákona. Použití zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), jehož se žalobce dovolával, tudíž v posuzované věci není na místě, neboť v řízení o jiném správním deliktu se v souladu s § 192 stavebního zákona postupuje podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Žalobce v odvolání dále zpochybňoval, že by se dopustil správního deliktu, s odkazem na minimální nebezpečnost svého jednání pro společnost. K tomu žalovaný uvedl, že společenská nebezpečnost představuje materiální stránku správního deliktu. Správním deliktem je pouze takové jednání, které je způsobilé poškodit nebo ohrozit konkrétní zájem společnosti chráněný zákonem. V daném případě, jak žalovaný dále poukázal, lze tento zájem dovodit ze smyslu a účelu zákonné úpravy stavebního řízení, jenž spočívá v zajištění souladu navrhované stavby s veřejným zájmem. Podle § 115 odst. 1 stavebního zákona totiž stavební úřad ve stavebním povolení stanoví podmínky pro

provedení stavby, a pokud je to třeba, i pro její užívání. Podmínkami mimo jiné zabezpečí ochranu veřejných zájmů.

Na situaci, kdy stavebník hodlá stavbu realizovat se změnami oproti vydanému stavebnímu povolení, pamatuje, jak dále poukázal žalovaný, stavební zákon ve svém § 118, který řeší možnou změnu stavby před jejím dokončením. Tuto možnost ovšem žalobce nevyužil. Zároveň, jak žalovaný dodal, se v posuzovaném případě nejednalo o takové změny stavby, jež by stavební úřad mohl podle § 118 odst. 3 stavebního zákona schválit při kontrolní prohlídce zápisem do stavebního deníku. V daném případě totiž byla předmětná stavba lisovny a svařovny realizována i v rozporu s územním rozhodnutím, neboť došlo jak ke změně umístění jednotlivých objektů stavby, tak ke změně jejich půdorysných rozměrů.

Z uvedeného podle názoru žalovaného vyplývá, že pokud žalobce v odvolání poukazuje na konkrétní polehčující okolnosti svého jednání, nemohou být tyto okolnosti důvodem nenaplnění materiální stránky daného správního deliktu, ale budou pouze okolnostmi relevantními pro stanovení výše pokuty.

K samotné výši uložené pokuty žalovaný s odkazem na § 181 písm. c) stavebního zákona poukázal na to, že stavební úřad žalobci za jeho protiprávní jednání uložil pokutu ve výši odpovídající polovině zákonné sazby. Žalovaný nejprve zdůraznil, že sankce za správní delikt nemá jen fiskální význam, ale že by měla zároveň plnit funkci obecné i individuální prevence. V tomto smyslu pak musí být pokuta jako správní sankce individualizována, neboť musí být znatelná v majetkové sféře pachatele. Pokud tedy stavební úřad při určení výše ukládané pokuty přihlédl k postavení a velikosti žalobce jako obchodní společnosti, nelze takový postup chápat jako porušení zásady rovnosti.

Při stanovení výše ukládané pokuty, jak žalovaný dále konstatoval, posuzoval stavební úřad také závažnost spáchaného deliktu, přičemž zohlednil skutečnost, že v případě žalobce se jedná o opakované porušení stavebního zákona a že na chování žalobce navázaly další společnosti, které v průmyslové zóně realizují své stavební záměry, jak tomu bylo např. u autolakovny apod.

Naopak irelevantní pro určení výše pokuty je dle žalovaného skutečnost, že žalobce následně požádal o dodatečné povolení stavby, přičemž mu stavební úřad vyhověl. K tomu žalovaný poznamenal, že povinnost požádat o dodatečné povolení stavby vyplývá z § 129 odst. 3 stavebního zákona. Pokud by totiž žalobce o dodatečné povolení předmětné stavby nepožádal, musel by stavební úřad nařídit odstranění této stavby.

Žalovaný tedy uzavřel, že stavební úřad náležitě zvážil okolnosti podstatné pro určení výše ukládané pokuty a důvodně dospěl k závěru o významu a společenské nebezpečnosti jednání žalobce, když označil vědomé provádění stavby bez příslušného rozhodnutí stavebního úřadu za ohrožení právem chráněných zájmů, neboť takové jednání vykazuje z hlediska veřejného zájmu značnou společenskou nebezpečnost, a to zejména vzhledem k obecnému nedodržování příslušných stavebních předpisů.

Dne 2. 10. 2008 žalovaný vydal rozhodnutí č. j. MSK 161487/2008, jímž v souladu s § 70 správního řádu opravil ve výrokové části zmíněného rozhodnutí ze dne 29. 9. 2008 zřejmou nesprávnost, a to tak, že vypustil slova *„za použití ust. § 90 odst. 1 písm. b) téhož zákona“* a nahradil je slovy *„za použití ust. § 90 odst. 5 téhož zákona“*.

Rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 9. 2008, č. j. MSK 157928/2008, ve znění opravného rozhodnutí, napadl žalobce u Krajského soudu v Ostravě žalobou, kterou se domáhal i zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Pro případ, že by krajský soud neshledal pro takový postup důvod, domáhal se žalobce upuštění od trestu nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených.

Žalobce především namítal, že jeho jednání spočívající v realizaci předmětné stavby v rozporu se stavebním povolením zcela jednoznačně postrádá společenskou nebezpečnost, která je předpokladem trestnosti přestupku, neboť v jeho důsledku nevznikly žádné škodlivé následky, a tudíž tímto jednáním nebyl dotčen zájem společnosti na kontrole výstavby, resp. jiný veřejný zájem. Žalobce se tedy domníval, že správní orgány při rozhodování o tom, zda žalobce spáchal přestupek proti předpisům stavebního práva, potažmo při rozhodování o výši pokuty, nevzaly v úvahu příslušná ustanovení právních předpisů, především zákona o přestupcích. Při určení výše pokuty pak správní orgány dle žalobce zcela opomněly § 182 odst. 2 stavebního zákona, neboť závažnost posuzovaného jednání žalobce není v žádném případě taková, aby odůvodňovala uložení pokuty v polovině zákonné sazby.

Krajský soud žalobě vyhověl a rozsudkem ze dne 12. 11. 2009, č. j. 22 Ca 335/2008 - 35, napadené rozhodnutí zrušil jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

V odůvodnění rozsudku krajský soud nejprve podotkl, že jak již v žalobou napadeném rozhodnutí správně uvedl žalovaný, nepřipadá použití zákona o přestupcích, jehož se žalobce dovolává, v posuzované věci v úvahu. V daném případě stavební úřad shledal, že žalobce spáchal jiný správní delikt, jehož projednání podléhá zcela jinému procesnímu režimu než přestupky.

Dále krajský soud konstatoval, že ostatní žalobní námitky již směřovaly pouze k určení výše uložené pokuty. K tomu krajský soud uvedl, že pokud zákon přímo stanoví hlediska, k nimž je správní orgán povinen při určení výše pokuty přihlédnout, pak je povinností správního orgánu zvážit nejprve každé hledisko samostatně a posléze všechna hlediska ve vzájemné souvislosti, a zároveň se vypořádat s námitkami uplatněnými účastníkem v průběhu řízení. V dané věci ovšem správní orgány dle názoru krajského soudu neprovedly hodnocení takovým způsobem, aby jejich úvahy mohly být přezkoumány soudem. Stavební úřad v rozhodnutí prvního stupně uvedl, že nepovažuje za nevýznamné změny ve vnitřním uspořádání stavby, aniž by tento závěr dále konkretizoval. Další odchylky provedené stavby od stavebního povolení uvedené ve výroku rozhodnutí prvního stupně pak stavební úřad vůbec nevyhodnotil. Za zcela obecné krajský soud dále označil závěry stavebního úřadu, podle nichž se změny provedené stavby dotkly veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy. Tato pochybení pak dle krajského soudu nenapravil ani žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí. Žalovaný

navíc označil jednání žalobce za značně společensky nebezpečné, aniž by opět tento závěr jakkoli konkretizoval, přitom dle stavebního úřadu nebyla realizací stavby dotčena práva třetích osob a v jejím důsledku nedošlo ke škodám na životním prostředí či jiným škodlivým následkům. Taktéž zmínku žalovaného o opakovaném porušování zákona ze strany žalobce posoudil krajský soud jako zcela obecnou, neboť žalovaný neodkázal na žádné pravomocné rozhodnutí, podle něhož by žalobce spáchal správní delikt.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, již výslovně opřel o důvody podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Z obsahu kasační stížnosti ovšem vyplývají důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel tedy namítá nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Stěžovatel konkrétně nesouhlasí se závěrem krajského soudu o tom, že žalobou napadené rozhodnutí je pro nedostatečné odůvodnění výše uložené pokuty nepřezkoumatelné.

Stěžovatel podotýká, že stavební úřad ve svém rozhodnutí podrobně uvedl, ke kterým skutečnostem při uložení pokuty ve výši odpovídající polovině zákonné sazby podle § 181 písm. c) stavebního zákona přihlédl. Mezi nimi pak označil ty, které svědčily pro uložení pokuty v horní polovině zákonné sazby, a naopak ty, které svědčily pro uložení pokuty na spodní hranici sazby. Stěžovatel se domnívá, že z postupu stavebního úřadu, tak jak je popsán v jeho rozhodnutí, je zřejmé, že stavební úřad zohlednil i polehčující okolnosti spáchání předmětného správního deliktu, na které poukázal žalobce ve svém vyjádření ze dne 16.6. 2008. Sám stěžovatel se pak dle svých tvrzení řádně vypořádal se všemi námitkami žalobce uvedenými v odvolání.

Pokud krajský soud správním orgánům vytkl, že nedostatečně zdůvodnily, proč nepovažují provedené změny předmětné stavby za toliko nevýznamné, poukazuje stěžovatel na výrok rozhodnutí prvního stupně, jenž obsahuje přesný popis rozsahu odchylek mezi prováděnou stavbou a stavebním povolením. V žalobou napadeném rozhodnutí navíc stěžovatel zdůraznil, že předmětná stavba byla prováděna nejen v rozporu se stavebním povolením, ale též v rozporu s příslušným územním rozhodnutím, neboť z popsaných odchylek je zřejmé, že došlo ke změně umístění stavby a ke změně jejích půdorysných rozměrů. V této souvislosti stěžovatel dále poukázal i na skutečnost, že k projednání správního deliktu stavební úřad nařídil ústní jednání na 29.1. 2008, ze kterého byl pořízen protokol, v němž jsou podrobně popsány všechny změny prováděné stavby oproti vydanému stavebnímu povolení. V průběhu jednání pak stavební úřad zdůraznil, že stavba byla realizována nejen v rozporu se stavebním povolením, ale také v rozporu s územním rozhodnutím. Stěžovatel poukazuje na to, že žalobce v průběhu ústního jednání výše uvedená zjištění nijak nezpochybňoval, ačkoli mu byla dána možnost se k nim vyjádřit.

Žalobou napadené rozhodnutí je dle krajského soudu nepřezkoumatelné i s ohledem na rozporné závěry správních orgánů, které na jedné straně konstatovaly, že se změny provedené stavby dotkly zájmů chráněných zvláštními předpisy, a přitom zároveň uvedly, že realizací stavby nedošlo ke škodám na životním prostředí. K tomu stěžovatel

podotýká, že uvedené závěry se nijak nevylučují. Otázka vzniku škody na životním prostředí byla stavebním úřadem posuzována jako samostatné hledisko pro určení výše pokuty. Zároveň však stavební úřad poukázal na to, že si stavba prováděná v rozporu se stavebním povolením, vzhledem k charakteru a rozsahu provedených změn, vyžádala pro účely řízení o jejím dodatečném povolení nová vyjádření a stanoviska dotčených orgánů hájících veřejné zájmy dle zvláštních předpisů.

Pokud stavební úřad při určení výše pokuty přihlédl ke skutečnosti, že žalobce se deliktního jednání dopustil opakovaně, připouští stěžovatel, že příslušná řízení, ve kterých stavební úřad rozhodoval o protiprávním jednání žalobce v souvislosti s realizací jeho dalších staveb, nebyla v té době pravomocně ukončena. Stěžovatel nicméně odkazuje na protokol z kontrolní prohlídky ze dne 30. 10. 2007, jenž je součástí spisu a z něhož vyplývá, že při prohlídce bylo zjištěno, že žalobce provádí v rozporu s příslušnými stavebními povoleními i další kontrolované stavby, jež jsou součástí automobilového závodu v průmyslové zóně Nošovice. Ve zmíněném protokolu jsou pak jednotlivé odchylky ve vztahu ke každé stavbě podrobně popsány, přičemž osoba oprávněná jednat jménem žalobce obsah protokolu bez výhrad stvrdila svým podpisem. Podle stěžovatele tedy již v této fázi řízení byly nepovolené změny dotčených staveb spolehlivě prokázány.

Konečně stěžovatel v kasační stížnosti připomněl, že účelem sankce za správní delikt je individuální a obecná prevence. Stavební úřad tedy nepochybil, když vzal při určení výše pokuty v úvahu i majetkové poměry žalobce, tj. význam a velikost žalobce jako obchodní společnosti a celkové náklady příslušného stavebního projektu, neboť ukládaná sankce musí být v majetkové sféře pachatele znatelná. Takovým postupem stavební úřad neporušil zásadu rovnosti ani zásadu legitimního očekávání, resp. takový postup nelze zpochybnit tvrzením, že stavební úřad při určení výše ukládané pokuty nepřihlédl ke stávající rozhodovací praxi v obdobných případech. K této otázce stěžovatel odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, publikovaný pod č. 36/2004 Sb. ÚS. Stěžovatel se konečně domnívá, že vědomé a opakované porušování zákona natolik významnou společností, jakou je žalobce, v situaci, kdy příslušné stavební předpisy bývají již tak obecně porušovány, je jednáním pro společnost velmi nebezpečným, neboť chování takové společnosti je daleko více sledováno veřejností a stává se příkladem pro ostatní. To se ostatně potvrdilo i v případě jiných staveb realizovaných v dané průmyslové zóně či v jejím bezprostředním okolí. Stěžovatel konkrétně odkazuje na společnosti Dymos Czech Republic s. r. o., HYSCO CZECH s. r. o. a Mobis Automotive Czech s. r. o., které následně rovněž prováděly stavby v rozporu s příslušnými rozhodnutími.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), byla podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení před krajským soudem (§ 102 s. ř. s.) a jedná za něj pověřený zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zároveň zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud nejprve podotýká, že v daném případě není pochyb o tom, že žalobce se svým jednáním, kdy prováděl předmětnou stavbu v rozporu se stavebním povolením, a to v rozsahu, jenž vyplývá z výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, dopustil jiného správního deliktu podle § 180 odst. 3 písm. e) stavebního zákona.

Podle tohoto ustanovení se správního deliktu dopustí právnická osoba jako stavebník tím, že provádí novou stavbu v rozporu se stavebním povolením. Zájem tímto ustanovením chráněný je pak třeba, jak správně poukázal stěžovatel v žalobou napadeném rozhodnutí, dovozovat ze smyslu a účelu zákonné úpravy stavebního řízení, jenž spočívá v předběžném posouzení stavebního záměru před jeho vlastní realizací s cílem zajistit soulad výstavby s veřejným zájmem (k tomu srov. § 115 stavebního zákona). Naplněním formálních znaků skutkové podstaty podle § 180 odst. 3 písm. e) stavebního zákona tedy v zásadě dochází k porušení uvedeného chráněného zájmu.

Pokud žalobce zpochybňoval společenskou nebezpečnost svého jednání a argumentoval tím, že změny předmětné stavby, jež nemají oporu ve stavebním povolení, nebyly svou povahou změnami zásadními, přičemž jejich provedení nemělo žádné negativní následky, odkazuje Nejvyšší správní soud na § 118 odst. 3 stavebního zákona, podle kterého stavební úřad schválí při kontrolní prohlídce zápisem do stavebního deníku změnu stavby, která se nedotýká práv účastníků stavebního řízení; podle okolností vyznačí změnu též v ověřené projektové dokumentaci. Může tak ovšem učinit, jen pokud se změna nedotýká podmínek územního rozhodnutí, veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy nebo když příslušný dotčený orgán písemně anebo prohlášením do protokolu se změnou souhlasí.

Jak správně konstatoval stěžovatel v žalobou napadeném rozhodnutí, v posuzovaném případě se o takové změny stavby, jež by bylo možno schválit popsaným postupem, nejedná. Již z výroku správního rozhodnutí prvního stupně, který obsahuje přesný popis rozsahu odchylek mezi prováděnou stavbou a stavebním povolením, je zjevné, že v daném případě byla stavba realizována nejen v rozporu se stavebním povolením, ale také v rozporu s územním rozhodnutím, neboť došlo ke změně půdorysných rozměrů jednotlivých objektů stavby a ke změně jejich umístění.

Nejvyšší správní soud dále podotýká, že v případě ostatních změn stavby oproti stavebnímu povolení, které přesahují rámec § 118 odst. 3 stavebního zákona, musí stavebník postupovat podle § 118 odst. 1 a 2 stavebního zákona, tedy požádat o povolení změny stavby před jejím dokončením. Tuto možnost však žalobce v posuzovaném případě nevyužil.

Dále se Nejvyšší správní soud k námitce stěžovatele zabýval tím, zda krajský soud nepochybil, když žalobou napadené rozhodnutí posoudil ve vztahu k otázce určení výše uložené pokuty jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Podle § 182 odst. 2 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. Zákonným hlediskem rozhodným pro určení výše pokuty ukládané za předmětný správní delikt je tedy jeho závažnost.

Nejvyšší správní soud má za to, že z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je zřejmé, jaké skutečnosti vzal stavební úřad při určení výše ukládané pokuty v úvahu. K námitkám žalobce zohlednil polehčující okolnosti spáchání předmětného správního deliktu, tj. že stavba byla realizována na pozemku ve vlastnictví žalobce, a to v areálu průmyslové zóny, přičemž její realizací, i přes zmíněné odchylky od stavebního povolení, nebyla dotčena práva třetích osob ani nedošlo ke škodám na životním prostředí či jiným škodlivým následkům, a dále že žalobce v průběhu celého řízení o správním deliktu se stavebním úřadem spolupracoval. Stavební úřad naopak odmítl tvrzení žalobce, že by na závažnost spáchaného správního deliktu mohla mít vliv skutečnost, že žalobce požádal o dodatečné povolení stavby podle § 129 odst. 3 stavebního zákona.

Pro uložení pokuty v horní polovině zákonné sazby pak dle stavebního úřadu naopak svědčí to, že provedené změny vnitřního dispozičního řešení jednotlivých objektů stavby lze charakterizovat jako rozsáhlé, přičemž tyto změny se dotkly veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy. Stavební úřad také poukázal na skutečnost, že vedle posuzovaného případu se žalobce odchýlil od platných stavebních povolení i při realizaci dalších stavebních záměrů v dané lokalitě, a to zcela vědomě.

Pokud krajský soud dospěl k závěru, že uvedené úvahy stavebního úřadu jsou příliš obecné na to, aby je bylo možné přezkoumat, musí zdejší soud dát za pravdu stěžovateli, že již z výčtu zjištěných odchylek od stavebního povolení obsaženého ve výroku správního rozhodnutí prvního stupně vyplývá, že rozsah a charakter nepovolených změn prováděné stavby je významný, když je zjevné, jak již bylo vysvětleno výše, že provedením těchto změn bylo zasaženo i do podmínek územního rozhodnutí. O potenciálním vlivu uvedených změn na zájmy chráněné zvláštními zákony pak bezesporu svědčí skutečnost, že za účelem dodatečného povolení stavby musela být vyžádána nová závazná stanoviska, rozhodnutí a vyjádření příslušných dotčených orgánů. Skutečnost, že při provádění stavby v rozporu se stavebním povolením nedošlo přímo ke škodám na životním prostředí, resp. ke vzniku jiných škodlivých následků, na uvedeném závěru nic nemění. Ostatně již bylo opakovaně zdůrazněno, že tato skutečnost byla stavebním úřadem při určení výše ukládané pokuty vzata v potaz jako polehčující okolnost.

Nejvyšší správní soud konečně sdílí i názor stěžovatele, že v daném případě bylo možné při určení výše pokuty zohlednit i to, že žalobce prováděl i další stavby v dané lokalitě v rozporu s platnými stavebními povoleními. Jakkoli řízení o jednotlivých skutcích probíhala paralelně, je nutno poukázat na protokol z kontrolní prohlídky sepsaný dne 30. 10. 2007, jenž byl mimo jiné podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu v předmětné věci. Právě z tohoto protokolu vyplývá, že při dané prohlídce bylo zjištěno,

že žalobce provádí v rozporu s příslušnými stavebními povoleními i další kontrolované stavby, které jsou také součástí automobilového závodu v průmyslové zóně Nošovice. V protokolu jsou jednotlivé odchylky ve vztahu ke každé stavbě podrobně popsány, přičemž obsah protokolu osoba oprávněná jednat jménem žalobce bez výhrad stvrdila svým podpisem. Nejvyšší správní soud má tedy za to, že již v této fázi řízení byly nepovolené změny dotčených staveb spolehlivě prokázány a ani žalobce je v průběhu správního řízení ani řízení před soudem nezpochybňoval.

Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že z rozhodnutí stavebního úřadu a především pak z žalobou napadeného rozhodnutí je zjevné, že správní orgány při určení výše ukládané pokuty přihlédly také k majetkovým poměrům žalobce. Stavební zákon přitom v § 182 odst. 2 výslovně majetkové poměry pachatele mezi kritérii pro určení výše pokuty neuvádí. Žalobce navíc opakovaně namítal, že takový postup je v rozporu se zásadou rovnosti a zásadou legitimního očekávání.

Jak však správně poukázal stěžovatel, Ústavní soud ve svém plenárním nálezu ze dne 9. 3. 2004, sp.zn. Pl. ÚS 38/02, zdůraznil, že nechápe rovnost jako absolutní, nýbrž jako relativní (a nadto akcesorickou ve vztahu k jiným základním právům a svobodám), přičemž *„s pojmem relativní rovnosti úzce souvisí pojem přiměřenosti zásahu do základních práv. Z charakteru pokuty jako majetkové sankce nutně vyplývá, že má-li být individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat majetkové poměry potrestaného*“. Ústavní soud nejen judikoval, že není *„porušením principu relativní rovnosti, když dvěma osobám v různých situacích bude uložena pokuta v různé výši, byť by jediným rozdílem jejich situace měly být právě rozdílné majetkové poměry*“, ale dodal, že *„z věcného hlediska (účel zákona) lze dokonce dospět k závěru, že kritérium zkoumání majetkových poměrů delikventa při úvaze o výši ukládané pokuty je nezbytné a komplementární [...] vzhledem k riziku „likvidačního“ účinku nepřiměřeně vysoké pokuty. Pokuta jakožto trest musí být diferencovaná, aby efektivně působila jako trest i jako odstrašení*“. Z uvedeného je zřejmé, že Ústavní soud nepovažuje zohledňování majetkových poměrů a jejich promítnutí do celkové výše pokuty za diskriminační (naopak považuje takový postup za souladný s principem relativní rovnosti) a že pokládá za nutné tyto poměry zohledňovat, aby byl dosažen účel trestu. Na uvedenou judikaturu Ústavního soudu navázal i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, publikovaném pod č. 2092/2010 Sb. NSS, v němž mj. konstatoval, že *„aby pokuta za jiný správní delikt naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele*“.

Vzhledem k uvedenému je zřejmé, že stěžovatel ani správní orgán prvního stupně nepochybili, když při určení výše ukládané pokuty přihlédli také k majetkovým poměrům žalobce, konkrétně k jeho velikosti a významu jako součásti nadnárodního koncernu a dále k rozsahu investic žalobce souvisejících s předmětnou stavbou.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v posuzované věci správní orgány při určení výše ukládané pokuty zohlednily nezbytná zákonná hlediska, z jejich rozhodnutí je pak zřejmé, které konkrétní skutečnosti vzaly při určení výše pokuty za podstatné a jakým způsobem je hodnotily, a to každou zvlášť i ve vzájemných souvislostech. Správní orgány zároveň vypořádaly všechny námitky žalobce. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že

žalobou napadené rozhodnutí je ve vztahu k otázce určení výše uložené pokuty přezkoumatelné.

Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek Krajského soudu v Ostravě zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Ostravě 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 (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 25. března 2011

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu