



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Novotného a soudkyň JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobců: 1) **MUDr. J. Š.**, 2) **RNDr. J. Š.**, proti žalovanému **Krajskému úřadu Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, právně zast. advokátem JUDr. Danielem Volákem, se sídlem AK Business Centre Litvínov, Jiráskova 413, Litvínov, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 11. 2003, č. j. 42 Cad 234/2003 – 31,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 11. 2003, č. j. 42 Cad 234/2003 – 31, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný úřad, dále stěžovatel, se kasační stížností domáhá zrušení výše označeného rozsudku, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 13. 8. 2003, č. j. UPS 330/90656/03-Pi, a rozhodnutí Magistrátu města Mostu ze dne 17. 4. 2003. zn. SÚ 438, 439, 515, 520, 530, 536, 543/2003 - 338 - Ib, v části 2., ve které byli žalobci uznáni vinnými z přestupků proti stavebnímu řádu a v části 3. a 4., v nichž jim byla vyměřena pokuta. Uplatňuje důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.) spočívající v nesprávném posouzení právní otázky. Stěžovatel nesouhlasí předně s názorem krajského soudu stran odůvodnění svého rozhodnutí. Krajský soud dospěl k názoru, že prvoinstanční rozhodnutí nesplňuje podmínky ust. § 47 odst. 3 správního řádu a ust. § 2 odst. 1 zákona o přestupcích (není řádně odůvodněno), a je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, přičemž tento nedostatek nebyl rozhodnutím stěžovatele (jako odvolacího orgánu) odstraněn. Stěžovatel se domnívá, že z obsahu ust. § 2 odst. 1 zákona č. 200/1999 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, nevyplynou pro správní orgán žádné povinnosti, co se týče odůvodnění rozhodnutí, neboť toto ustanovení pouze definuje přestupek a nestanoví žádné

náležitosti odůvodnění rozhodnutí. Dále je stěžovatel přesvědčen, že míra porušení nebo ohrožení zájmů společnosti vyplývá z výše uvedené sankce, která je v rozhodnutí řádně odůvodněna. Zákon o přestupcích neobsahuje speciální úpravu náležitostí odůvodnění rozhodnutí – obsahuje pouze náležitosti výroku rozhodnutí v § 77; veškeré náležitosti odůvodnění je proto třeba dovodit z ust. § 47 odst. 3 správního řádu: „*V odůvodnění správní orgán uvede, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval.*“ Stěžovatel je přesvědčen, že jak prvoinstanční, tak druhoinstanční rozhodnutí obsahují všechny uvedené náležitosti stanovené zákonem. Krajský soud uvádí, že: „v prvoinstančním rozhodnutí popis provedených důkazů, jejich hodnocení, kvantifikace míry porušení či ohrožení zájmů společnosti, jakož i vypořádání se s argumentací obviněných osob zcela chybí. Magistrát města Mostu použil pouze obecných deklamací, popsal tedy – často za použití parafrází zákonných textů z oboru správního, ale i trestního práva – co mělo být podle předpisů v řízení učiněno, a prohlásil, že to učiněno také bylo. Opomněl však už uvést, co bylo výsledkem tohoto počínání, jakou cestou a k jakým poznatkům dospěl, kterým důkazům uvěřil a kterým nikoli, resp. jak dopadla jejich komparace, a konečně jakou úvahou dospěl k formulaci svého verdiktu a ke kvantifikaci uložené sankce v rámci širokého rozpětí, vymezeného zákonem pro aplikaci správního uvážení.“ Stěžovatel namítá, že prvoinstanční rozhodnutí obsahuje popis provedených důkazů (výkon stavebního dohledu, při němž bylo porušení zjištěno, přiložený znalecký posudek, protokoly z ústního jednání) i jejich hodnocení uvedené v celém odůvodnění. Z rozhodnutí je evidentní, jakou cestou a k jakým poznatkům správní orgán dospěl, kterým důkazům uvěřil a kterým nikoli a jak dopadla komparace důkazů. Rozhodnutí obsahuje také kvantifikaci míry porušení a ohrožení zájmů společnosti, která je vyjádřená nejen výší uložené pokuty, ale i výslovně řešená v předposledním odstavci odůvodnění. Rozhodnutí se vypořádalo i s argumentací obviněných osob, vyplývá z něj rovněž, jakou úvahou dospěl správní orgán k formulaci svého verdiktu a ke kvantifikaci uložené pokuty. Stěžovatel proto nesouhlasí s názorem krajského soudu, že jeho rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ani s tím, že přezkoumávané rozhodnutí měl v rámci odvolacího řízení zrušit a vrátit správnímu orgánu I. stupně k novému rozhodnutí.

Stěžovatel se domnívá, že rozhodnutí obou správních orgánů obsahují všechny náležitosti, které jsou na odůvodnění rozhodnutí o přestupku kladeny a že krajský soud nesprávně v tomto směru posoudil právní otázku, když vyslovil, že rozhodnutí žalovaného je v rozporu s ust. § 47 odst. 3 zákona č. 71/1967 o správním řízení. Navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 11. 2003 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem v rozsahu důvodu kasační stížnosti uplatněného dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Ze spisu vyplynulo, že rozhodnutím Magistrátu města Mostu ze dne 17. 4. 2003 byli žalobci uznáni vinnými z přestupků proti stavebnímu řádu, kterých se dopustili porušením ust. § 105 odst. 3 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., stavební zákon, a to tím, že užívali v rozhodnutí vymezené stavby bez kolaudačního rozhodnutí a dále porušením ust. § 105 odst. 1 písm. h) cit. zákona, a to užíváním v rozhodnutí vymezených objektů, které byly provedeny bez ohlášení stavebnímu úřadu. Tato skutečnost byla zjištěna při výkonu státního stavebního dohledu dne 24. 1. 2003 na místě samém. Každému z žalobců byla uložena pokuta podle ust. § 105 odst. 3 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb. ve výši 25 000 Kč. Odvolání podané proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl a rozhodnutí správního orgánu potvrdil. Rozhodnutí

žalovaného bylo poté zrušeno Krajským soudem v Ústí nad Labem pro nepřezkoumatelnost, když soud dospěl k závěru, že odůvodnění žalovaného není v souladu s ust. § 47 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb.; ze stejného důvodu bylo zrušeno i rozhodnutí orgánu I. stupně.

Podle § 105 odst. 1 písm. h) zákona č. 50/1976 Sb., se přestupku dopustí a pokutou od 10 000 do 25 000 Kč bude potrestán ten, kdo užívá drobnou stavbu provedenou bez ohlášení nebo užívá informační, reklamní a propagační zařízení, které je třeba ohlásit stavebnímu úřadu, bez takového ohlášení nebo v rozporu s ním.

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

V řízení bylo zjištěno, že žalobci jako manželé zakoupili rodinný dům včetně ostatních staveb na základě kupní smlouvy ze dne 9. 2. 1998 uzavřené v advokátní kanceláři v Ch. mezi paní L. V. a panem M. V. jako prodávajícími a manželé RNDr. J. Š. a panem MUDr. J. Š. jako kupujícími. Proávající byli vlastníky nemovitosti, vlastnictví přešlo na základě kupní smlouvy ze dne 16. 2. 1987, reg. Státním notářstvím v M. pod č. Reg. RI 40/87. V čl. V. kupní smlouvy prodávající prohlašují, že na převáděných nemovitostech neváznou dluhy, věcná břemena, zástavní práva ani jiné právní povinnosti. V čl. VIII. účastníci smlouvy prohlašují, že smlouvu uzavřeli svobodně a vážně, že její obsah odpovídá ujednání. Na základě uzavřené smlouvy byl proveden vklad práva do katastru nemovitostí rozhodnutím V 11-355/98, s účinky vkladu dnem 17. 2. 1998. Dále spis obsahuje znalecký posudek č. 76/1266/97 o ceně nemovitosti, stavby s pozemky pro účely úvěrového řízení pro Českou spořitelnu, který byl vypracován na základě objednávky žalobce za účelem zřízení zástavního práva bankovním domem. Uvedený posudek mimo jiné konstatuje, že předmětná nemovitost je užívána v souladu s právním stavem (str. 4, bod 2.1.). Na str. 5 posudku se mj. uvádí: „Je to stavba, která v souladu s kolaudačním rozhodnutím, svým stavebním uspořádáním odpovídá požadavkům na rodinné bydlení...“. Na téže straně se konstatuje, že „k nemovitosti není k dispozici původní stavební dokumentace, přestavba s rozšířením je provedena na základě projektové dokumentace. Na str. 7 se uvádí, že stavba byla dokončena před cca 80-ti lety, v roce 1993 byla přistavena boční část; stavba byla nově vybavena, obnoveny instalace, osazeno nové vybavení a sociální zařízení.

Žalovaný nepochybil, podřadil-li zjištěný skutkový stav pod výše citovaná ustanovení stavebního zákona. Není rozhodné, zda žalobci byli stavebníky či nikoli, povinnost užívat stavbu v souladu s právními předpisy, tzn. užívat stavbu zkolaudovanou stíhá ve smyslu ust. § 105 odst. 1 písm. h) a § 105 odst. 3 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb. uživatele, a to bez ohledu na to, zda právní povinnost porušil původní stavebník. Protiprávní stav byl nepochybně zjištěn a nebylo o něm sporu. Rovněž při stanovení pokuty žalovaný správně respektoval pravidla při ukládání pokut při souběhu správních deliktů, když aplikoval ust. § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, o přestupcích. Uložení pokuty bylo provedeno na nejnižší zákonné možné hranici, přičemž žalovanému nesvědčí žádné moderační právo výši pokuty, měla-li být uložena, snížit.

Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s krajským soudem tvrzenou absencí popisu skutků, popisu provedených důkazů a jejich hodnocení, kvantifikace míry porušení či ohrožení zájmů společnosti i odůvodnění uložené pokuty. Z rozhodnutí žalovaného je zřejmé z jakých přestupků byli žalovaní uznáni vinnými, jaké skutky jsou jim kladeny

za vinu, z jakých důkazů bylo vycházeno. Ostatně ve věci ani není s žalobci sporu o tom, že předmětné stavby nebyly zkolaudovány, resp. ohlášeny. Rovněž je zřejmé, na základě jakého důkazu bylo řízení zahájeno, jak bylo naloženo s tvrzeními žalobců stran dobré víry v kupní smlouvu ohledně předmětné nemovitosti, jakož i z úvahy ohledně výše sankce, přičemž tato byla uložena na nejnižší možné hranici. Vytýkanou absenci náležitostí odůvodnění ve smyslu ust. § 47 odst. 3 správního řádu Nejvyšší správní soud v rozhodnutí žalovaného neshledal a dospěl k názoru, že rozhodnutí žalovaného je přezkoumatelné, a soud se jím měl proto zabývat věcně.

Kromě naplnění stránky skutkové, o které není ve věci sporu, je nutným předpokladem pro soud o spáchání přestupku, rovněž naplnění stránky volní; tato otázka však zůstala v úvahách krajského soudu zcela pomínuta.

Přestupkem je protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem. V řízení o přestupku je rozhodováno o vině a trestu za porušení práva, je proto třeba zkoumat 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, ale také zda je naplněna otázka zavinění, jakož i naplnění předpokladů pro uložení sankce a její výše.

Nejvyšší správní soud vycházel především ze zásad, na nichž je postaveno správní řízení, a zvláště pak oblast správního trestání. Zásadou, ve smyslu které je pak třeba interpretovat příslušná ustanovení jednotlivých právních předpisů, jimiž je řízení ovládáno, je zásada materiální pravdy. Jejím konkrétním výrazem je povinnost správního orgánu zjistit v rámci každé fáze správního řízení přesně a úplně skutečný stav věci a k tomu si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí, jak vyplývá z § 32 odst. 1 správního řádu.

Pokud žalobci byli v dobré víře v právní stav kupované a poté užívané nemovitosti, přičemž nevyšly najevo žádné pochybnosti o tom, že stavba, kterou koupili není zkolaudována, nelze jim přičítat za vinu protiprávní jednání, přičemž je nutno konstatovat absenci zavinění v jakékoli formě.

Správní soudnictví je založeno na kasačním principu. Správní soud proto ve věcech, které rozhoduje, nerozhoduje o věci samé, *in merito*, nezjišťuje sám skutkový stav, nehodnotí jej, ale nalézá jen o zákonnosti rozhodnutí. Taková situace však není, jde-li o rozhodování o správních deliktech. V souladu s požadavky, které pro Českou republiku vyplývají z čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (č. 209/1992 Sb.) v těch případech, kde se rozhoduje ve věcech občanských práv a závazků a jakéhokoli trestního obvinění, rozhoduje soud o právu, tedy o věci samé, a nikoli jen o zákonnosti správního aktu. Trestním obviněním přitom ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy jsou podle judikatury ESLP řízení o veškerých sankcích ukládaných správními orgány fyzickým osobám za přestupek nebo jiný správní delikt, jakož i o sankcích ukládaných v řízení disciplinárním nebo kárném. Má-li být tomuto požadavku vyhověno, soud musí být nadán pravomocí zvážit nejen zákonnost sankce, ale i její přiměřenost, neboli uvážení správního orgánu nahradit nezávislým soudcovským uvážením.

Ustanovení § 65 odst. 3 s. ř. s proto zakládá rozšíření žalobní legitimace ve věcech správního trestání tak, že ten, jemuž byl trest za správní delikt uložen, se může žalobou domáhat též jeho snížení v mezích zákonem dovolených nebo aby od něj bylo upuštěno. Moderační právo soudu je přitom vázáno na podmínku, že žalobce takový postup soudu navrhne.

Krajský soud v Ústí nad Labem je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V dalším řízení o věci samé se bude zabývat především tím, zda byly spolehlivě dány předpoklady pro vyslovení viny žalobců, tedy i důvody pro uložení sankce, přičemž soud přihlédne i ke všem okolnostem případu i k ust. § 11 odst. 3 zákona č. 200/1999 Sb., o přestupcích. Rovněž posoudí důvodnost žalobci v žalobě navrhaného postupu dle § 65 odst. 3 s. ř. s.

V případě, že soud dospěje k závěru, že byly naplněny všechny zákonné znaky přestupku, zvaží, zda projednávaná věc neodůvodňuje postup soudu dle § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V této souvislosti odkazuje Nejvyšší správní soud na nálezy Pl. ÚS 3/2002 (č. 405/2002 Sb.) a Pl. ÚS 12/03 ze dne 10. 3. 2004.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Ústí nad Labem v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.),

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 22. března 2005

JUDr. Václav Novotný
předseda senátu