



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **K. V.**, zast. JUDr. Petrem Knoblochem, advokátem, se sídlem Plzeň, Husova 17, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Plzeň, Škroupova 18, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 25. 1. 2005, č. j. 30 Ca 306/2001 - 54,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 25. 1. 2005, č. j. 30 Ca 306/2001 - 54, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Přezkoumávaným rozhodnutím ze dne 15. 8. 2001, č. j. RR/327/01 rozhodl Okresní úřad Plzeň-jih (právní předchůdce žalovaného) tak, že se odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Stod ze dne 17. 7. 2001, č. j. výst/997/01/Vl zamítá a rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu se potvrzuje. Rozhodnutím prvoinstančního správního orgánu byla žalobci podle § 106 odst. 3 písm. a) stavebního zákona uložena pokuta ve výši 750 000 Kč za správní delikt, kterého se žalobce dopustil tím, že „provádí stavbu skladové haly na pozemku parc. č. 589/2 a 584/2 v k. ú. M. bez stavebního povolení.“

Rozhodnutí prvoinstančního i odvolacího správního orgánu bylo napadeno žalobou v plném rozsahu. Žalobce (dále též „stěžovatel“) se domáhal zrušení obou rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítal, že v posuzovaném případě se nejedná o stavbu skladových hal ve smyslu stavebního zákona, ale jedná se o skladování hmotného majetku. Žalobce dále tvrdil, že správními orgány obou stupňů bylo nesprávně hodnoceno jeho postavení ve věci, což ve svém důsledku, pokud se vůbec dopustil správního

deliktu, který je mu kladen za vinu, se odráží v tom, že byl postihován podle § 106 a nikoliv podle § 105 stavebního zákona, který by byl zřejmě správně na místě.

Krajský soud v Plzni dospěl k závěru, že podaná žaloba není důvodná a zamítl ji. Současně rozhodl o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění svého rozsudku soud uvedl, že předmětem řízení před správním orgánem bylo projednání správního deliktu podle § 106 odst. 3 písm. a) stavebního zákona, u kterého právní úprava postihu za deliktní jednání nerozlišuje, zda správní delikt spáchá osoba právnická či podnikající osoba fyzická a podmínky vzniku této objektivní odpovědnosti za správní delikt pro oba subjekty upravuje shodně. Pro posouzení, zda fyzická osoba podnikající podle zvláštních předpisů se dopustila přestupku a je odpovědná za toto jednání za podmínek vymezených v § 105 stavebního zákona, či zda tato fyzická osoba se dopustila deliktního jednání při splnění podmínek uvedených v § 106 stavebního zákona, je rozhodující charakter činnosti, kterou tato fyzická osoba koná a která nese znaky protiprávního jednání. Fyzickou osobu podnikající podle zvláštních předpisů lze postihnout za správní delikt za podmínek uvedených v § 106 stavebního zákona jen tehdy, pokud prokázané protiprávní jednání tohoto subjektu souvisí s předmětem podnikatelské činnosti této fyzické osoby. V přezkoumávaném případě dospěl krajský soud k závěru, že již v řízení před správním orgánem I. stupně bylo prokázáno, že žalobce minimálně od 15. 2. 2001 na vlastních pozemcích parc. č. 589/2 a 584/2 v k. ú. M. vyvíjel činnost, kterou příslušný stavební úřad vyhodnotil jako provádění stavby skladové haly. S námitkou žalobce, že tato činnost není prováděním vlastní stavby, ale je formou uskladnění zakoupeného materiálu se vypořádal již prvoinstanční správní orgán, který tuto činnost vyhodnotil jako provádění stavby s odkazem na vysvětlení pojmu stavba v § 139b odst. 1 stavebního zákona. Se stejnou námitkou, která byla uvedena žalobcem v jeho odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně se vypořádal i původní odvolací orgán, který se ztotožnil se skutkovým zjištěním i s právními závěry, které byly správním orgánem I. stupně dovozeny. V průběhu řízení před správním orgánem I. stupně v protokolu o ústním jednání vedeném ve věci šetření správního deliktu dne 13. 6. 2000 žalobce prostřednictvím svého zástupce uznával, že v inkriminovaném období při provádění činnosti žalobce nebylo vydáno stavební povolení na stavbu skladových hal na pozemcích žalobce. K žalobní výtce týkající se posouzení právního postavení žalobce, tj. že měl být postihován jako fyzická osoba za přestupek podle § 105 a nikoliv za správní delikt jako fyzická osoba podnikající podle zvláštních předpisů za podmínek uvedených v § 106 stavebního zákona, krajský soud uvedl, že právní závěr, ke kterému žalovaný dospěl, je plně v logickém souladu s podklady pro rozhodnutí, které v řízení o správním deliktu byly shromážděny. Žalovaný tedy dospěl k logickému závěru, že prováděná stavba skladových hal pro skladování stavebního materiálu a stavební mechanizace souvisí s předmětem podnikání žalobce, kterým je provádění staveb, včetně jejich změn, udržovacích prací na nich a jejich odstraňování, vodoinstalátérství a topenářství, koupě zboží za účelem jeho dalšího prodeje a prodej. Krajský soud dále uvedl, že vzhledem k tomu, že správní soud přezkoumává rozhodnutí žalovaného správního orgánu pouze v mezích žalobních bodů, nezabýval se jinými aspekty zákonnosti napadeného rozhodnutí, jako například výší uložené pokuty žalobci za správní delikt, jejíž dolní a horní hranice byla stanovena v § 106 odst. 3 písm. a) stavebního zákona, ve znění platném v době rozhodování žalovaného správního orgánu.

Proti tomuto rozsudku Krajského soudu v Plzni podal žalobce včas kasační stížnost, v níž dovolává důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Namítá, že na něj mělo být pohlíženo jako na fyzickou osobu a nikoli jako představitele právnické

osoby nebo fyzické osoby podnikající na základě zvláštního oprávnění. Tato otázka je pak zásadní pro posuzování výše správní sankce ve smyslu ustanovení § 105, resp. 106 stavebního zákona. Ze všech dokladů, které podával na stavebním úřadě jednoznačně vyplývá, že je podává jako fyzická osoba (nikoliv podnikatel), když také své osobní údaje označoval s připojením svého rodného čísla a nikoliv identifikačního čísla. Dále konstatuje, že předmětné haly nebylo z konstrukčních důvodů možné skladovat na volné ploše kvůli nebezpečí poškození nebo zničení jednotlivých segmentů hal nebo nebezpečí zranění osob. Z tohoto důvodu neměl jinou možnost, než segmenty hal zkompletovat. I přes tuto skutečnost má stěžovatel za to, že se nejedná o stavbu ve smyslu stavebního zákona, ale způsob skladování hmotného majetku. Krajskému soudu v Plzni stěžovatel dále vytýká, že jeho rozsudek se opíral o tvrzení, že ve věci nebylo vydáno rozhodnutí o umístění stavby a tedy ani stavební povolení. V tomto bodě však vzniká paradoxní situace, která podle stěžovatele hraničí se zmatečností výroku rozsudku Krajského soudu v Plzni, když ohledně předmětné stavby byla jako první podávána žaloba dne 20. 9. 2001, která byla Krajským soudem v Plzni vedena pod sp. zn. 30 Ca 268/2001, která, jak i z číselného pořadí vyplývá, předcházela žalobu, které se týká tato kasační stížnost. Předmětem této v pořadí první žaloby, byl návrh na zrušení rozhodnutí Okresního úřadu Plzeň-jih č. j. RR/254/01 ze dne 18. 7. 2001 a současně i rozhodnutí Městského úřadu Stod č. j. výst./537/01/VI ze dne 28. 5. 2001, kterým bylo zastaveno řízení o vydání územního rozhodnutí ohledně umístění předmětných skladových hal. Krajský soud v Plzni rozsudkem sp. zn. 30 Ca 268/2001 ze dne 31. 1. 2005 napadené rozhodnutí Okresního úřadu Plzeň-jih zrušil pro vady řízení a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Takto vzniklá situace je značně zmatečná a zavádějící, neboť stěžovatel má za to, že v případě zachování poslušnosti žalobních návrhů při jejich vyřizování, když navíc věc vyřizoval stejný senát, muselo by rovněž v rozsudku, který je napaden touto kasační stížností, být rozhodnuto, že rozhodnutí správního orgánu se ruší a věc se vrací k novému projednání. Je zcela paradoxní, že jeden rozsudek vyhovuje návrhu stěžovatele a ve druhém rozsudku se rozhodnutí soudu opírá kromě jiného o argumentaci, která je jeho rozhodnutím sama vyvrácena. S ohledem na uvedené skutečnosti stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. 30 Ca 306/2001 zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že se ztotožňuje s rozsudkem Krajského soudu v Plzni. K námitce stěžovatele, že zkompletování hal není stavbou podle stavebního zákona konstatuje, že se s ní vypořádal stavební úřad již v řízení o správním deliktu, kdy předmětnou činnost vyhodnotil jako provádění stavby skladové haly s odkazem na vysvětlení pojmu stavba v § 139b odst. 1 stavebního zákona, výraz stavba v sobě zahrnuje jak označení hotového díla, tak proces stavění jako probíhající činnost. O nepovolenou stavbu se jedná vzhledem ke skutečnosti, že pro stavbu nebylo vydáno ani územní rozhodnutí ani stavební povolení. V neposlední řadě v protokolu o ústním jednání ze dne 13. 6. 2000, které vedl správní orgán I. stupně ve věci šetření správního deliktu, stěžovatel prostřednictvím svého právního zástupce uznal, že v inkriminovaném období (minimálně od 15. 2. 2001) při provádění činnosti nebylo vydáno stavební povolení na stavbu skladových hal. Návrh na vydání územního rozhodnutí pro stavbu skladových hal pro stavebně montážní firmu obdržel Městský úřad Stod až 12. 3. 2001. Pokud stěžovatel namítá, že byl chybně aplikován stavební zákon, když byl postižen za protiprávní jednání podle § 106 stavebního zákona jako fyzická osoba podnikající podle zvláštních předpisů, žalovaný uvádí, že stěžovateli byl vydán živnostenský list, podle něhož je předmětem jeho podnikání provádění staveb včetně jejich změn, udržovacích prací na nich a jejich odstraňování,

vodoinstalatérství, topenářství a koupě zboží za účelem jeho dalšího prodeje a prodej. Dále je součástí živnostenského listu určení provozovny: M. 154, C.. Rozhodující bylo, že stěžovatel jako podnikatel provedl stavbu bez stavebního povolení a v souvislosti s podnikatelskou činností. K poslednímu bodu kasační stížnosti žalovaný připomíná, že rozsudek Krajského soudu v Plzni, kterým bylo zrušeno pro vady řízení rozhodnutí Okresního úřadu Plzeň-jih ze dne 18. 7. 2001, č. j. RR/254/01, potvrzující rozhodnutí Městského úřadu Stod ze dne 28. 5. 2001, č. j. Výst/537/01/VI o zastavení řízení o vydání územního rozhodnutí pro stavbu předmětných skladových hal, nemá ve věci řízení o pokutě za správní delikt stěžovatelem tvrzené postavení. Nelze proto se ztotožnit s názorem stěžovatele, že při zachování posloupnosti žalobních návrhů při jejich vyřizování, kdy věc vyřizoval stejný senát, muselo by rovněž v rozsudku, který, je napaden touto kasační stížností dojít k vyslovení, že se rozhodnutí správního orgánu ruší a věc se vrací k novému projednání. Žalovaný má za to, že je v daném případě zcela bezvýznamné, která žaloba byla podána jako první, neboť jedna žaloba směřovala proti rozhodnutí o správním deliktu, za který byla ve správním řízení uložena pokuta podle § 106 odst. 3 písm. a) stavebního zákona a druhá žaloba směřovala proti rozhodnutí o zastavení územního řízení. Rozhodující je pouze ta skutečnost, že stěžovatel provedl stavbu skladových hal bez stavebního povolení, což prostřednictvím svého právního zástupce uznal. Rozhodnutí Okresního úřadu Plzeň-jih ze dne 18. 7. 2001, č. j. RR/254/01 bylo soudem zrušeno pro vady řízení a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení proto, že soud vyhodnotil rozhodnutí odvolacího orgánu jako nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Stěžovatel chybně uvádí, že tímto rozsudkem soud zrušil i rozhodnutí orgánu prvního stupně. Na základě výroku předmětného rozsudku rozhodl o odvolání ze dne 11. 6. 2001 žalovaný dne 28. 4. 2005 pod č. j. RR/1040/05 tak, že nahradil výrok rozhodnutí Městského úřadu Stod ze dne 28. 5. 2001, č. j. Výst/537/01/VI tímto: Podle § 39 stavebního zákona se zamítá návrh stěžovatele ze dne 12. 3. 2001 na vydání územního rozhodnutí o umístění stavby - dvou jednopodlažních skladových hal pro stavebně-montážní firmu na p. č. 589/5, 537/6, st. p. č. 55/6, 57/2 v k. ú. M. Uvedené rozhodnutí krajského úřadu nabylo právní moci dne 12. 5. 2005. Z výše uvedeného důvodu žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), a pro které by se mohl od zásady vázanosti rozsahem a důvody kasační stížnosti odchýlit. Takové pochybení v projednávané věci shledal, neboť dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně je nepřezkoumatelné [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] jelikož krajský soud k této skutečnosti nepřihlédl a žalobu z věcných důvodů zamítl.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 9. 5. 2001 obdržel Městský úřad ve Stodu oznámení obce C. ze dne 7. 5. 2001 o tom, že 4. 5. 2001 obec zjistila, že na pozemcích č. 589/2 a 584/2 v k. ú. M. je stěžovatelem prováděna výstavba skladových hal. Na stavbu nebylo vydáno stavební povolení ani územní rozhodnutí, přičemž terénní úpravy na těchto pozemcích probíhají minimálně od 15. 2. 2001. Dne 21. 5. 2001 byl učiněn záznam o šetření provedeném příslušným stavebním úřadem o tom, že dne 19. 5. 2001 pracovník stavebního úřadu ověřil, že v k. ú. M. je prováděna nepovolená stavební činnost –výstavba skladových hal, na staveništi se provádí za pomoci zvedací techniky (autojeřábu) montáž ocelové konstrukce obloukové haly. Touto stavební činností pokračuje stěžovatel v nepovolené stavbě. V předchozím období bylo zjištěno provádění nepovolených terénních úprav při místním šetření ve věci dělení pozemků a pokračování terénních úprav bylo

oznámeno dopisem obce C. ze dne 7. 5. 2001. Dne 30. 5. 2001 Městský úřad Stod vydal oznámení o zahájení řízení na podkladě zjištění, že se stěžovatel dopustil protiprávního jednání podle § 106 odst. 3 písm. a) stavebního zákona tím, že provádí stavbu ocelových skladovacích hal na pozemcích parc. č. 589/2 a 584/2 v k. ú. M. V záznamu o projednání správního deliktu stěžovatele ze dne 13. 6. 2001 je uvedeno, že je projednáván správní delikt spočívající v tom, že na pozemcích parc. č. 589/2 a 584/2 v k.ú. M. provádí K. V. výstavbu montovaných skladových hal pro stavebně-montážní firmu. Jedná se o typizované obloukové haly s nosnou ocelovou konstrukcí. Pro stavbu nebylo vydáno stavební povolení ani územní rozhodnutí. Územní řízení ve výše uvedené záležitosti bylo zastaveno rozhodnutím příslušného stavebního úřadu ze dne 28. 5. 2001 a toto rozhodnutí dosud nenabývalo právní moci. Zástupce stěžovatele při ústním jednání uváděl, že stěžovatel předmětné ocelové haly koupil od správce konkursní podstaty úpadce a tyto montované haly pro nemožnost okamžitého užití ponechal na pozemcích dotčeného úpadce. Vzhledem k tomu, že tento stav správci konkursní podstaty vadil, byl stěžovatel vyzván, aby kolny demontoval a odvezl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel nevlastní žádné jiné volné nebo skladovací plochy, rozhodl se tyto kolny prozatím umístit na svých pozemcích v k. ú. M. Byl upozorněn na nebezpečí poškození nebo zničení jednotlivých segmentů, pokud nebudou smontovány, a proto je nechal spojit a provizorně umístit na silniční panely. Předpokládal, že po skončení stavebního řízení a vydání stavebního povolení s použitím zdvihací techniky bude možné haly nadzvednout a definitivně zakotvit. Zastával názor, že v daném případě se nejedná o stavbu ve smyslu stavebního zákona, ale pouze o dočasné umístění jeho hmotného majetku na pozemcích, které jsou v jeho vlastnictví. Z tohoto důvodu se nedopustil žádného správního deliktu. Správní orgán I. stupně měl k dispozici zápis z ústního jednání a spojeného místního šetření konaného 29. 6. 2001 v M. ve věci odstranění stavby skladovací haly na pozemku parc. č. 589/2 a 584/2 v k. ú. M., jehož předmětem bylo stanovisko pana K. V., který nepovažoval zahájení řízení o odstranění stavby za důvodné. Při provedeném místním šetření bylo zjištěno, že na předmětných pozemcích v k. ú. M. je provedena stavba montované haly ocelové konstrukce o půdorysných rozměrech 39,60 m x 13 m, u které se dokončuje opláštění ocelovým plechem, dále je provedena montáž ocelové konstrukce další haly o půdorysných rozměrech 21,60 m x 13 m, zatím bez opláštění. Obě stavby jsou osazeny na železobetonových panelech. Dále bylo zjištěno, že je prováděno oplocení pozemků ocelovými sloupky s pletivem a podezdívkou z panelů a jsou provedeny terénní úpravy související se stavbou. Zápis obsahuje stanovisko Městského úřadu Stod, podle kterého se v daném případě jedná o stavbu. Ve věci správního deliktu rozhodl městský úřad rozhodnutím ze dne 17. 7. 2001, č. j. Výst./997/01/VI. O odvolání proti tomuto rozhodnutí správního orgánu rozhodoval Okresní úřad Plzeň-jih žalobou napadeným rozhodnutím. Před vydáním rozhodnutí měl tento odvolací orgán k dispozici informativní výpis z veřejné části evidence podnikatelů doplněný výpisem z živnostenského rejstříku fyzické osoby, vyhotovený 15. 8. 2001 Okresním úřadem Plzeň-jih, živnostenským úřadem. Z výpisu z živnostenského rejstříku fyzické osoby vyplývá, že K. V. – V.O.P.A., má místo podnikání M. č. 79, pošta C., podniká ve třech živnostech a 1) provádění staveb, včetně jejich změn, údržovacích prací na nich a jejich odstraňování, 2) vodoinstalatérství a topenářství a 3) koupě zboží za účelem jeho dalšího prodeje a prodej.

Městský úřad Stod svým rozhodnutím ze 17. 7. 2001 rozhodl, že stěžovatel se dopustil protiprávního jednání uvedeného v § 106 odst. 3 písm. a) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen stavební zákon), tím, že provádí stavbu Skladové haly na pozemku parc. Č. 589/2 a 584/2 v k. ú. M. bez stavebního povolení a uložil mu pokutu ve

výši 750 000 Kč. V odůvodnění svého rozhodnutí stavební úřad odkázal na ust. § 139b odst. 1 stavebního zákona, podle kterého za stavbu se považují veškerá stavební díla bez zřetele na jejich technické provedení, účel a dobu trvání. Pojem stavba tím v sobě zahrnuje jednak označení hotového díla i vlastní proces stavění jako probíhající činnosti. V případech pochybnosti, zda se určitá konstrukce, zařízení či konkrétní věc považuje za stavbu, je rozhodující stanovisko příslušného stavebního úřadu. Konstatoval, že skutečnost, že výstavba dvou jednopodlažních montovaných ocelových hal pro skladování technického vybavení a materiálu pro stavebně montážní firmu probíhá bez stavebního povolení, nebyla v průběhu řízení o projednání správního deliktu zpochybněna. Dále tento správní orgán konstatoval, že v době šetření správního deliktu se přes zákaz pokračování ve stavbě na stavbě pokračovalo, přičemž na části pozemků dotčených stavbou hal a prováděnými terénními úpravami se nachází vodovodní řady ve vlastnictví obce C., které jsou ve zvýšené míře ohroženy vznikem poruchy a poškození vzhledem k tomu, že došlo ke změně v hloubce jejich uložení pod terénem a na stavbě se pohybují těžké stavební mechanismy. Uvedl, že v řízení správní úřad zkoumal společenskou nebezpečnost správního deliktu a okolnosti, za kterých k němu došlo a vydal rozhodnutí uvedené ve výroku.

O odvolání podaném proti rozhodnutí správního orgánu 1. stupně rozhodl žalobou napadeným rozhodnutím Okresní úřad Plzeň-jih dne 15. 8. 2001 tak, že je zamítl a toto rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění svého rozhodnutí tento původní žalovaný konstatoval, že správní orgán 1. stupně rozhodoval o výši pokuty při naplnění skutkové podstaty správního deliktu a své rozhodnutí neopíral pouze o svoji domněnku, že se v daném případě jedná o stavbu, jak namítá odvolatel, ale ve skutečnosti se opírá o ust. § 139b odst. 1 stavebního zákona. Nezáleží tedy na tom, zda je stavba haly pouze položena na silničních panelech nebo je konstrukčně spojena se zemí. Pokud však v posuzovaném případě byla provedena skrývka terénu, terénní úpravy, montáž a osazení hal na silniční panely, je toto počínání nutné charakterizovat jako nepovolenou stavbu, i když je prováděna na soukromém pozemku. Odvolací orgán se dále zabýval odvolací námitkou stěžovatele, že o stavební povolení žádal jako fyzická osoba a nikoliv jako představitel právnické osoby. Žalovaný zjistil, že dne 12. 3. 2001 obdržel Městský úřad Stod návrh stěžovatele na vydání územního rozhodnutí o umístění stavby skladových hal pro stavebně montážní firmu s tím, že v halách bude prováděno skladování stavebního materiálu a stavební mechanizace. Součástí projektové dokumentace pro územní řízení o umístění stavby byly i podklady, které jsou adresovány na pana K. V. – V.O.P.A., M. 79, S.. Územní řízení bylo stavebním úřadem přerušeno a následně zastaveno rozhodnutím ze dne 28. 5. 2001. Pro posouzení správního deliktu si Městský úřad Stod opatřil podklady, ze kterých je patrné, že pan K. V. (V.O.P.A.) s místem podnikání M. 79, je fyzická osoba podnikající podle živnostenského zákona a má v předmětu podnikání uvedeno „provádění staveb včetně jejich změn, udržovacích prací na nich a jejich odstraňování, vodoinstalátérství, topenářství, koupě zboží za účelem jeho dalšího prodeje a prodej“. Již z uvedeného je patrné, že prováděná stavba skladových hal pro skladování stavebního materiálu a stavební mechanizace souvisí s předmětem jeho podnikání a proto také bylo vedeno řízení o správním deliktu, který zástupce stěžovatele při jednání dne 13. 6. 2000 nezpochybnil. Odvolací orgán tak nezjistil, že by v řízení o správním deliktu Městský úřad Stod vedl řízení v rozporu se stavebním zákonem nebo správním řádem, a proto nenalezl důvody pro změnu nebo zrušení napadeného rozhodnutí.

Na tomto místě je třeba poznamenat, že žaloba obsahovala dvě zásadní žalobní námítky, jednak žalobce namítal, že činnost, kterou provozoval na svých pozemcích, nelze vyhodnotit jako stavbu, neboť se jednalo jen o uskladnění materiálu ve vlastnictví žalobce, a dále namítal, že správní orgány I. a II. stupně nesprávně hodnotily jeho postavení ve věci z hlediska sankčního postihu, neboť pokud měl být vůbec postihován, tj. by pokud by vůbec bylo zjištěno, že se dopustil protiprávního jednání, které je mu kladeno za vinu, pak jeho odpovědnost za toto jednání měla být posouzena za podmínek vymezených v ust. § 105 stavebního zákona, tedy jako odpovědnost fyzické osoby za přestupek, a nikoliv podle § 106 téhož zákona, tedy jako odpovědnost fyzické osoby podnikající podle zvláštních předpisů. Podle jeho přesvědčení jednání, které je mu kladeno za vinu nesouviselo s předmětem jeho podnikatelské činnosti.

Pokud jde o prvou z uvedených námitek ztotožňuje se Nejvyšší správní soud s jejím vyhodnocením Krajským soudem v Plzni. Je rovněž přesvědčen, že již v řízení před správním orgánem I. stupně bylo bezpečně prokázáno, že činnost stěžovatele na pozemcích č. parcely 589/2 a 584/2 v k. ú. M., kterou vyvíjel minimálně od 15. 2. 2001, byla právem vyhodnocena jako provádění stavby ve smyslu § 139b odst. 1 stavebního zákona, a to ve shodě se stanoviskem příslušného stavebního úřadu, které bylo v řízení vyžádáno. Bezpečně bylo rovněž zjištěno, ostatně stěžovatel to ani nepopíral, že pro provádění stavební činnosti nebylo stěžovateli vydáno stavební povolení, takže i tento znak deliktního jednání byl naplněn. V tomto směru lze zcela odkázat na odůvodnění napadeného rozsudku, s nímž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje a proto pro stručnost na něj odkazuje.

Pokud jde o druhou z žalobních námitek zpochybňující právní postavení stěžovatele z hlediska subjektu správního deliktu, pak i v tomto směru se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s hodnocením provedeným správními orgány obou stupňů, neboť právní závěr o tom, že se stěžovatel dopustil protiprávního jednání – správního deliktu – jako fyzická osoba podnikající podle zvláštního předpisu (zde živnostenského zákona), je plně v souladu s podklady pro rozhodnutí, které v řízení o uvedeném správním deliktu byly shromážděny. Provedenými důkazy bylo bezpečně prokázáno, že se stěžovatel nedopustil jen přestupku jako fyzická osoba a že tudíž není odpověden za toto jednání jen za podmínek vymezených v § 105 stavebního zákona. Na rozdíl od Krajského soud v Plzni je však Nejvyšší správní soud přesvědčen, že tato žalobní námitka nebyla stěžovatelem uplatněna samoučelně, ale, ačkoliv to stěžovatel v žalobě výslovně neuvádí, bylo jejím smyslem nejen dosažení překvalifikace právního postavení stěžovatele z hlediska subjektu správního deliktu, ale zejména dosažení snížení uložené sankce, když právě z kategorizace subjektu deliktu plyne rozdílná možnost postihu (za přestupek podle § 105 odst. 3 písm. a) lze uložit pokutu od 25 000 Kč do 50 000 Kč, za správní delikt podle § 106 odst. 1 písm. a) téhož zákona je možné uložit pokutu až do 1 000 000 Kč). Nelze proto námitku stěžovatele zpochybňující jeho právní postavení z hlediska subjektu správního deliktu oddělovat od jeho důsledku, jímž je výše uložené sankce. Proto se Nejvyšší správní soud neztotožňuje s názorem Krajského soudu v Plzni, že s ohledem na absenci námítky v žalobě zpochybňující výši pokuty se z tohoto hlediska přezkoumávaným rozhodnutím správního orgánu nemusel zabývat. Naopak je přesvědčen, že námitka zpochybňující vyhodnocení právního postavení žalobce svou věcnou podstatou směřuje především proti výši uložené sankce. Krajský soud v Plzni se tudíž výši uložené pokuty stěžovateli rozhodnutím správního orgánu I. stupně a potvrzenou též rozhodnutím odvolacího správního orgánu (žalovaného) měl zabývat. Ostatně výrok rozhodnutí správního orgánu o uložení pokuty ve stanovené výši tvoří jeden integrální celek, který nelze od sebe oddělovat. Pokud by tak učinil, musel by zjistit, že v tomto směru je napadeného rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně

a zejména pak potvrzující rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nepřezkoumatelnost či nedostatek důvodů. Správní orgán I. stupně se v tomto směru omezil pouze na konstatování, že zkoumal společenskou nebezpečnost správního deliktu, okolnosti za kterých k němu došlo a proto rozhodl jak je ve výroku uvedeno, tj. uložil pokutu stěžovateli podle § 106 odst. 3 písm. a) stavebního zákona ve výši 750 000 Kč a žalovaný se touto otázkou blíže nezabýval, alespoň to není patrné z odůvodnění jeho potvrzujícího rozhodnutí. Pokud snad žalovaný nepokládal za vypořádání se s ní zcela nejasné konstatování, že „Co se týká tzv. zdůraznění závažnosti porušení právních předpisů ze strany p. V. při provádění zemních prací a otevření vodovodního řádu ve vlastnictví obce C., jak uvádí JUDr. Knobloch, není nutné se touto otázkou v současné době nezabýval. V odůvodnění napadeného rozhodnutí jednak není zdůrazňována žádná závažnost porušení právních předpisů a jednak taky otázka možného porušení stávajících vodovodních řádů v majetku obce C. není předmětem tohoto rozhodnutí o správním deliktu“. Toto konstatování správního orgánu není zcela srozumitelné, spíše ale lze z něho dovozovat, že intenzitou porušení právních předpisů stěžovatelem, tedy i výši uložené sankce nepokládal žalovaný za nutné se zabývat. Jde tudíž v tomto směru o rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., které měl krajský soud z tohoto důvodu zrušit.

Ostatně aniž by bylo nutno takto složitě usuzovat na existenci žalobní námitky zpochybňující výši uložené sankce, je nutno upozornit, že Nejvyšší správní soud již ve svém rozhodnutí sp. zn. 8 As 12/2005 publikovaném pod č. 865/2006 Sb. NSS, konstatoval, že není vázán důvody kasační stížnosti podle § 109 odst. 3 s. ř. s., je-li rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný. Takový je i rozsudek zamítající žalobu na základě nedůvodnosti v žalobě uplatněných námitek a nepřihlížející přitom ke skutečnosti, že samo správní rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění výroku rozhodnutí. Takové rozhodnutí měl krajský soud zrušit bez ohledu na žalobní námitky (§ 76 s. ř. s.). V souzené věci Krajský soud v Plzni nevzal nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu vůbec na zřetel. Obdobně je vadou nepřezkoumatelnosti stíženo rozhodnutí odvolacího správního orgánu, které (ač se věcně vypořádalo s některými odvolacími námitkami) zcela pominulo nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně, spočívající v nedostatku odůvodnění výroku rozhodnutí, pokud jde o výši uložené pokuty.

Nejvyšší správní soud pokládá v této souvislosti za nezbytné podotknout, že krajský soud o této věci rozhodoval již při vědomí existence nálezu Ústavního soudu č. 405/2002 Sb., jímž byla zrušena spodní hranice zákonné sazby pokuty ukládané za správní delikt podle § 106 odst. 3 stavebního zákona. Při přezkoumání zákonnosti rozhodnutí proto správní soud není vázán ustanovením takto zrušeného zákonného ustanovení, ale musí dbát nálezu Ústavního soudu. V takovém případě není totiž rozhodující, že napadené rozhodnutí správního orgánu bylo vydáno ještě předtím, než Ústavní soud zákonné ustanovení zrušil. Nezákonnost napadeného rozhodnutí pak správní soud zpravidla shledá v rozporu s předpisem vyšší právní síly, totiž s Ústavou (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 A 146/2001). V daném případě bylo tudíž třeba zkoumat zákonnost, resp. též důvodnost a přiměřenost uložené sankce i z hlediska citovaného nálezu Ústavního soudu.

Nejvyšší správní soud proto zrušil rozsudek Krajského soudu v Plzni podle § 110 odst. 1 s. ř. s. za použití § 109 odst. 3 s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. listopadu 2006

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu