



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: **IBS – INSURANCE BROKER SERVICE s.r.o.**, se sídlem tř. 1. máje 575/11, Kroměříž, zastoupeného Mgr. Radkem Vondráčkem, advokátem se sídlem Prusinovského 185/7, Kroměříž, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, odbor územního plánování a stavebního řádu, se sídlem tř. T. Bati 21, Zlín, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 6. 2005, čj. KUZL 7691/05 ÚP-Pru, vedené u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 31 Ca 121/2005, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 2. 2006, č. j. 31 Ca 121/2005 - 27,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 31 Ca 121/2005 - 27 ze dne 13. 2. 2006 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný (dále též „stěžovatel“) brojí včasně podanou kasační stížností proti v záhlaví uvedenému rozsudku Krajského soudu v Brně, jímž bylo zrušeno nadepsané rozhodnutí žalovaného jako nepřezkoumatelné podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, (dále „s. ř. s.“) a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení, krajský soud současně zrušil rozhodnutí Městského úřadu v Kroměříži, stavebního úřadu.

Rozhodnutím žalovaného uvedeným v záhlaví tohoto rozsudku bylo změněno rozhodnutí Městského úřadu v Kroměříži, stavebního úřadu (dále „stavební úřad“) ze dne 24. 2. 2005, č. j. stav/338/5/04/Kub. Rozhodnutím stavebního úřadu byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu tím, že prostory v části stavby domu č. p. 575, tř. 1. máje 11, Kroměříž, nacházející se na pozemku parc. č. st. pl. 591/2 v kat. úz. Kroměříž, a to část přízemí a v prvním patře místnosti od schodiště nalevo, užívá v rozporu s kolaudačním rozhodnutím jako pracovny společníků žalobce, aniž by byla stavba takto zkolaudována, tedy užívá část stavby bez kolaudačního rozhodnutí, za což stavební úřad žalobci uložil pokutu podle

§ 106 odst. 3 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění (dále „stavební zákon“), ve výši 20000 Kč. Žalovaný napadeným rozhodnutím změnil výrok stavebního úřadu v části vymezující delikt ní jednání žalobce po stránce skutkové tak, že se žalobce dopustil protiprávního jednání tím, že prostory v části stavby v domě č. p. 575, tř. 1. máje 11, Kroměříž, a to konkrétně: část přízemí, první místnost u schodiště vpravo ve směru do ulice tř. 1. máje – sever a v prvním patře místnosti od schodiště nalevo (směr západ-WC, kuchyň, jídelna, chodba, koupelna a třikrát pokoj), užívá v rozporu s kolaudačním rozhodnutím, jako pracovník společnosti žalobce, aniž byla stavba takto zkolaudována, čímž spáchal správní delikt podle § 106 odst. 3 písm. c) stavebního zákona a za to se mu ukládá pokuta ve výši 20000 Kč splatná do patnácti dnů po nabytí právní moci rozhodnutí.

V žalobě žalobce namítl, že správní orgán neprokázal skutek, který byl předmětem řízení, a to užívání stavby v rozporu s kolaudačním rozhodnutím, neboť žádné kolaudační rozhodnutí se nedochovalo, toliko pouze torza dokumentace o stavbě bez stavebních povolení a kolaudačních rozhodnutí, posledním dokumentem je doklad o povolení oprav oken z roku 1979. Správní orgán pouze z podpůrných listin dovedl, že současné užívání prostor je údajně v rozporu s kolaudačním rozhodnutím, které snad kdysi podle všeho mohlo existovat. Žalobce svůj spoluvlastnický podíl zakoupil v dobré víře a stejně tak i užíval jemu náležející společné prostory. O neexistujícím kolaudačním rozhodnutím nebyl informován a nemohl přizpůsobit způsob užívání prostor jeho znění. Žalobce namítal, že stavební zákon neumožňuje ukládat fyzickým a právnickým osobám pokuty za to, že užívají stavbu v rozporu s účelem vymezeným v rozhodnutí o změně užívání stavby, neboť skutková podstata předmětného správního deliktu se týká pouze užívání stavby bez kolaudačního rozhodnutí nebo v rozporu s ním. V rámci rozhodování správního orgánu nebyly dostatečně zohledněny základní principy českého správního práva a pravidlo čl. 2 Listiny základních práv a svobod.

Žalovaný zdůraznil, že smyslem zákonné úpravy je postihnout každé užívání stavby, které je v rozporu s kolaudačním rozhodnutím, které bylo vydáno, i když se nedochovalo. Jinak by došlo k nezákonnému zvýhodnění stavebníků, kteří řádně nepečují o dokumentaci stavby, a dále vlastníků staveb, k nimž se kolaudační rozhodnutí nedochovalo, ale dochovaly se řádně schválené stavební plány. Žalobce nepředložil doklady opravňující ho užívat stavbu tak, jak je skutečně užívána, ani nepředložil doklad, který by prokazoval, že změna účelu užívání předmětného objektu byla povolena.

Krajský soud dospěl k závěru o důvodnosti žaloby, neboť napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V souzené věci uvedl, že pro posouzení zákonnosti napadeného správního rozhodnutí je rozhodující způsob, jakým byl po stránce skutkové vymezen způsob delikt ního jednání žalobce. Z výroku napadeného rozhodnutí a z výroku rozhodnutí stavebního úřadu krajský soud naznal, že u žalobce byla shledána delikt ní odpovědnost za správní delikt ve smyslu § 106 odst. 3 písm. c) stavebního zákona. Delikt ní jednání, kterého se měl žalobce dopustit, není v rozhodnutích stavebního úřadu ani v rozhodnutí žalovaného nijak konkrétně vymezeno, ve výroku chybí časové období delikt ního jednání, jakož i bližší specifikace kolaudačního rozhodnutí, s nímž údajně v rozporu měl žalobce delikt ní jednání spáchat. Jakkoli aplikovaný zákon i procesní norma obsah výroku správního rozhodnutí nevymezují, lze trvat na požadavku, aby ve výroku jakéhokoli sankčního rozhodnutí bylo minimálně uvedeno, kde byl předmětný skutek spáchán, kdy se tak stalo a také skutek samotný by měl být vymezen způsobem jeho spáchání, popř. uvedením i jiných skutečností, aby skutek nemohl být zaměněn se skutkem jiným. Tyto požadavky lze per analogiam dovést z kodifikace trestního procesu správního i soudního, konkrétně z § 77 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů a z § 120 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu. Pokud zmiňované normy kogentně trvají na takovémto

vymezení deliktního jednání ve výroku meritorního rozhodnutí, nelze dle názoru krajského soudu nalézt ospravedlnitelný důvod, pro který by se tyto požadavky neměly uplatnit ve výroku meritorního rozhodnutí ve věci tzv. „jiného správního deliktu“. Krajský soud odkázal na konstantní judikaturu Ústavního soudu České republiky ve věcech správních deliktů, dále na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, podle níž se ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod rozumí pod pojmem „trestní obvinění“ prakticky veškerá řízení, v nichž je právními orgány ukládána sankce. V přezkoumávané věci rozhodnutí žalovaného zásadně nesplňuje požadavek na srozumitelnost a přezkoumatelnost takového rozhodnutí, pokud jde o vymezení deliktního jednání žalobce po stránce skutkové.

Krajský soud dále konstatoval, že správní orgán neprokázal skutek, který byl předmětem řízení, a to užívání stavby v rozporu s kolaudačním rozhodnutím. Sama skutková podstata vymezeného deliktního jednání postihuje pouze protiprávní jednání spočívající v užívání stavby bez kolaudačního rozhodnutí nebo v rozporu s ním. Je-li správní delikt spatřován v užívání stavby v rozporu s kolaudačním rozhodnutím, předpokládá minimálně existenci správního rozhodnutí-kolaudačního rozhodnutí, z něhož by bylo možno zjistit, co je jeho obsahem a zda a kdy bylo vydáno. Je-li v dané věci zpochybňovaná existence kolaudačního rozhodnutí, přičemž správní orgán kolaudační rozhodnutí nedoložil, nelze tuto skutečnost hodnotit jinak, než že pro vydání rozhodnutí a závěr o spáchání deliktu nebyly zjištěny dostatečné podklady. Znak naplnění skutkové podstaty předmětného správního deliktu ve smyslu § 106 odst. 3 písm. c) stavebního zákona nelze ve vztahu k žalobci a jeho obraně bez označení konkrétního kolaudačního rozhodnutí vůbec posoudit. Pokud při úvahách o správním deliktu správní orgány přesunuly povinnost předložit a prokázat v řízení kolaudační rozhodnutí na žalobce, jde o zcela absurdní požadavek, neboť povinnost prokázat správní delikt žalobci leží na správním orgánu, nikoli na žalobci samém. Je-li žalobci vytýkáno, že spáchal správní delikt, neboť užívá stavbu v rozporu s kolaudačním rozhodnutím, vyžaduje správní delikt jako *condicio sine qua non* kolaudační rozhodnutí.

Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 13. 2. 2006, č. j. 31 Ca 121/2005 - 27, bylo rozhodnutí žalovaného zrušeno jako nepřezkoumatelné podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení, krajský soud současně zrušil rozhodnutí stavebního úřadu.

Včasnou kasační stížnost stěžovatel podal podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

V kasační stížnosti namítl stěžovatel nesprávný postup krajského soudu v tom smyslu, že krajský soud zrušil jak rozhodnutí stěžovatele, tak i rozhodnutí stavebního úřadu, avšak věc vrátil k dalšímu řízení stěžovateli, tedy odvolacímu orgánu, který však není oprávněn ve věci rozhodovat, neboť není ve věci příslušný. Příslušným je pouze stavební úřad; stěžovatel by mohl rozhodovat jako orgán prvního stupně pouze v případě nečinnosti stavebního úřadu nebo v případě stavby spadající do obvodu dvou či více stavebních úřadů apod. Pokud se žalobce nezákonného jednání nedopustil, bylo by jakékoli další řízení ve věci vedené odvolacím orgánem nezákonné, důvod řízení by totiž v tomto případě odpadl.

Stěžovatel dále uvádí, že dle jeho názoru je výrok rozhodnutí obou správních orgánů dostatečně přesvědčivý tak, aby skutek, který byl projednán, nebyl zaměnitelný se skutkem jiným. Z tohoto důvodu byl i měněn výrok napadeného rozhodnutí, z něhož je patrný jednoznačný popis části stavby užívané v rozporu s kolaudačním rozhodnutím, včetně popisu skutku, tj. užívání v rozporu s kolaudačním rozhodnutím a protože se jedná o trvalý delikt, je zřejmé, že toto jednání trvá v době vydání správního rozhodnutí. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem, že správní orgány přesunuly povinnost předložit a prokázat v řízení kolaudační rozhodnutí

na žalobce. Není v rozporu se zákonem, když správní orgán vyzve vlastníka, aby předložil doklady o stavbě, neboť dle stavebního zákona je vlastník stavby povinen vést dokumentaci stavby po celou dobu užívání a při změně vlastnictví stavby ji odevzdat novému nabyvateli. Nejsou-li doklady zachovány, může stavební úřad vlastníku stavby nařídit, aby pořídil její dokumentaci. Přestože kolaudační rozhodnutí se nenašlo ani u stavebního úřadu či u stěžovatele, soustředil správní orgán dostatek podkladů, které svědčí o tom, že stavba v předmětné části nebyla povolena ani kolaudována k nebytovým účelům jako kanceláře, a tudíž oba správní orgány dospěly k závěru, že žalobce užívá předmětnou část stavby v rozporu s kolaudačním rozhodnutím. Ztráta kolaudačního rozhodnutí nemůže znamenat nepostižitelné užívání staveb, správní orgán musí vycházet ze všech důkazů. Nezajištěným důkazem, který by mu mohl přisvědčit původnímu užívání předmětné stavby, jsou dle stěžovatele znalecké posudky k ocenění nemovitostí při převodech stavby na současné spoluvlastníky, mezi nimiž je i žalobce, finanční úřad však stěžovateli tyto důkazy neposkytl.

Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a stěžovatel v ní namítá důvody odpovídající § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

K zásadní námitce stěžovatele, že výrok napadeného rozhodnutí je přesvědčivý, tak, aby skutek, který byl projednán, nebyl zaměnitelný se skutkem jiným, uvážil zdejší soud následovně.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že výrok rozhodnutí stavebního úřadu po změně provedené rozhodnutím stěžovatele zní: „Městský úřad v Kroměříži, stavební úřad, jako stavební úřad příslušný podle ust. § 117 odst. 1 písm. e) stavebního zákona, rozhodl po provedeném řízení podle ustanovení zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, v platném znění, ve věci správního deliktu podle § 106 odst. 3 písm. c) stavebního zákona vedeného se společností IBS - INSURANCE BROKER SERVICE s.r.o., tř. 1. máje 575, 767 01 Kroměříž, IČO:25506196 zastoupenou jednatelem Vlastimilem Luběnou, Antonínem Blešou a Josefem Votavou (dále „obviněný“) takto: Obviněný se dopustil protiprávního jednání tím, že prostory v části stavby v domě č.p. 575, tř. 1. máje 11, Kroměříž, nacházející se na pozemku parc. č. st.p. 591/2 v kat. úz. Kroměříž, a to konkrétně: část přízemí (první místnost u schodiště vpravo ve směru do ulice tř. 1. máje-sever) a v prvním patře místnosti od schodiště nalevo (směr západ-WC, kuchyň, jídelna, chodba, koupelna a třikrát pokoj), užívá v rozporu s kolaudačním rozhodnutím, jako pracovny společníků společnosti IBS - INSURANCE BROKER SERVICE s.r.o, aniž byla stavba takto zkolaudována. Tím spáchal správní delikt podle § 106 odst. 3 písm. c) stavebního zákona, za což se obviněnému ukládá pokuta ve výši 20000 Kč, která je splatná do patnácti dnů po nabytí právní moci tohoto rozhodnutí“.

Podle ust. § 106 odst. 3 písm. c) stavebního zákona, stavební úřad uloží pokutu do 1 000 000 Kč právnické osobě a fyzické osobě podnikající podle zvláštních předpisů, která užívá stavbu bez kolaudačního rozhodnutí nebo v rozporu s ním anebo umožní jiné osobě užívat stavbu bez kolaudačního rozhodnutí nebo v rozporu s ním.

Krajský soud v Brně ve svém rozsudku shledal nepřezkoumatelnost rozhodnutí stěžovatele a jemu předcházejícího rozhodnutí stavebního úřadu. Tato nepřezkoumatelnost podle krajského soudu spočívá v nesrozumitelnosti, pokud jde o vymezení deliktního jednání žalobce po stránce skutkové. Krajský soud naznal, že deliktní jednání žalobce není

ani v prvostupňovém správním rozhodnutí, ani v rozhodnutí žalovaného nijak konkrétně vymezeno, neboť ve výroku zcela chybí vymezení časového období, ve kterém měl žalobce deliktní jednání spáchat, jakož i bližší specifikace kolaudačního rozhodnutí, s nímž údajně v rozporu měl žalobce deliktní jednání spáchat.

Podstatná v souzené věci je tedy otázka, zda a jakým způsobem musí být ve výroku správního rozhodnutí, jímž je uložena pokuta za jiný správní delikt, vymezen čas spáchání a způsob spáchání správního deliktu a dále zda nedostatek takového vymezení způsobuje nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí či podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

Vzhledem k určité nejednotnosti soudní praxe v otázce, co má (musí) být náležitostí výroku správního orgánu ve věcech jiných správních deliktů, se touto otázkou zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který v usnesení ze dne 15. 1. 2008 č. j. 2 As 34/2006 – 73 dospěl k těmto závěrům:

- I. *Výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným.*
- II. *Neuvěde-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s].*
- III. *Zjistí-li soud k námitce účastníka řízení existenci této vady, správní rozhodnutí z tohoto důvodu zruší.*

Nejvyšší správní soud v projednávané věci dospěl k závěru, že napadené správní rozhodnutí nelze považovat za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, kterou krajský soud spatřuje v tom, že ve výroku rozhodnutí správního orgánu není uvedeno časové období, po které měl delikt trvat. Z pohledu soudní praxe je nutno za nesrozumitelné považovat zejména rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, u něhož existuje rozpor mezi jeho výrokem a jeho odůvodněním apod. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nesrozumitelnost znamená, že krajský soud rozhodnutí meritorně přezkoumat nemůže, a to právě proto, že rozhodnutí je nesrozumitelné. V projednávané věci však krajský soud rozhodnutí fakticky přezkoumal.

Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou a napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s.ř.s.). V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v tomto rozsudku a věc projedná podle uplatněných žalobních bodů.

Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky.

V Brně dne 19. března 2008

JUDr. Marie Součková
předsedkyně senátu