



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: **RETRUCK, spol. s r. o.**, se sídlem Rokycanská 1, Plzeň, zastoupený Mgr. Martinem Vovsíkem, advokátem se sídlem Malá 6, Plzeň, proti žalovanému: **Magistrát města Plzně**, se sídlem Škroupova 4, Plzeň, zastoupený JUDr. Ivanou Čadkovou, advokátkou se sídlem Modřínová 2, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 12. 2007, č. j. 30 Ca 85/2005 - 37,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 12. 2007, č. j. 30 Ca 85/2005 - 37, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Úřadu městského obvodu Plzeň 9 – Malesice ze dne 16. 5. 2005, č. j. 262/2005-ÚMO9/Výst-Jag, byla žalobci uložena pokuta ve výši 250 000 Kč za správní delikt dle § 106 odst. 3 písm. a) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), jehož se měl žalobce dopustit tím, že podle správního orgánu prováděl stavební úpravy objektu č. p. 63 (bývalá lesovna) v areálu zámku Malesice na pozemku parc. č. 2 v k. ú. Malesice bez stavebního povolení. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 24. 8. 2005, č. j. 2778/2005-MMP/STAV LIN, zamítl a napadené rozhodnutí prvního stupně potvrdil.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce správní žalobou u Krajského soudu v Plzni. Poukázal na část odůvodnění napadeného rozhodnutí, ve kterém žalovaný uvádí, že k okamžiku vyhotovení napadeného rozhodnutí nebylo odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně nikterak odůvodněno, z čehož tedy žalovaný při přezkoumání rozhodnutí správního

orgánu I. stupně vycházel. Ve skutečnosti však odůvodněno bylo, a to podáním ze dne 18. 8. 2005, které žalobce učinil prostřednictvím svého právního zástupce a které bylo žalovanému doručeno dne 18. 8. 2005 faxem a téhož dne žalovanému také zasláno jako doporučená zásilka. Dle žalobce žalovaný v rámci napadeného rozhodnutí nepřihlédl ke skutečnostem, právní argumentaci a důkazům obsaženým a navrženým v odůvodnění odvolání a z toho důvodu zatížil své rozhodnutí podstatnou vadou, která způsobuje jeho nezákonnost. Mělo dojít zejména k porušení § 59 odst. 1, § 3 odst. 2 a § 3 odst. 4 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Žalovaný tak nepřezkoumal napadené rozhodnutí v celém rozsahu, nedal žalobci příležitost, aby mohl svá práva a zájmy účinně hájit a jeho rozhodnutí nevychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Žalobce v odůvodnění svého odvolání navrhoval doplnění dokazování, přičemž tyto důkazní návrhy považoval za opodstatněné. Bylo povinností žalovaného vypořádat se s učiněnými důkazními návrhy a v případě jejich zamítnutí tento postup řádně odůvodnit. V tomto ohledu žalobce upozornil na nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2005, sp. zn. II. ÚS 418/03. Žalobce v podrobnostech odkázal na předmětné odvolání a navrhl, aby krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský soud v Plzni výše uvedeným rozsudkem podanou žalobu jako nedůvodnou zamítl. Uvedl, že zákonnost napadeného rozhodnutí posuzoval pouze v tom rozsahu, v jakém žalobce tvrdil, že došlo k porušení jeho veřejných subjektivních práv, tedy že žalovaný nepřihlédl ke skutečnostem a právní argumentaci, která byla obsažena v odůvodnění jeho odvolání, které bylo dne 19. 8. 2005 doručeno žalovanému (samotné odvolání bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno dne 2. 6. 2005), čímž mělo dojít k porušení citovaných ustanovení správního řádu. Krajský soud uvedl, že žaloba by v takové podobě mohla být úspěšná pouze, pokud by žalovaný nepřezkoumal odvoláním napadené rozhodnutí v celém rozsahu a tato procesní vada by byla natolik podstatná, že by mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.

Krajský soud se dle svých slov zaměřil na posouzení otázky, zda žalovaný přezkoumal odvoláním napadené rozhodnutí v celém rozsahu a postupoval tak v souladu s § 59 odst. 1 správního řádu. V této souvislosti se krajský soud zabýval také námitkami, které žalobce uplatnil v doplnění odvolání a které si krajský soud rozčlenil do pěti okruhů.

Pokud žalobce v prvním okruhu odvolacích námitek tvrdil, že správní orgán I. stupně vadným způsobem doručoval listiny žalobci, neboť způsob označení adresáta způsobil, že listiny byly doručovány fyzické osobě Miloši Houserovi, a nikoli společnosti RETRUCK, spol. s r. o., posoudil krajský soud právní účinky doručování listin, které přímo souvisely s předmětným řízením, tzn. doručení oznámení o zahájení řízení ve věci správního deliktu žalobci a předvolání žalobce k ústnímu jednání. Tyto písemnosti byly doručovány adresátovi označenému jako „RETRUCK, spol. s r. o., Miloš Houser – statutární orgán, Rokycanská 1, Plzeň“. Tento způsob doručení písemností do vlastních rukou byl podle krajského soudu proveden v souladu s § 25 odst. 1 správního řádu, dle kterého písemnosti určené orgánům nebo organizacím se doručují pracovníkům oprávněným za orgány nebo organizace přijímat písemnosti. Není-li takových pracovníků, doručuje se písemnost, která je určena do vlastních rukou tomu, kdo je oprávněn za orgán nebo organizaci jednat. Ze způsobu označení adresáta nelze dovodit, že by doručování bylo provedeno v rozporu s daným ustanovením, neboť pouze z nadbytečně uvedeného údaje o osobě jednatele společnosti nelze dovozovat, že písemnost byla určena a doručena této fyzické osobě. Písemnost byla doručována na adresu sídla společnosti, která je uvedena v obchodním rejstříku, jak správní orgán také správně dovodil. I když se žalovaný s touto odvolací námitkou explicitně nevypořádal, tato procesní vada nepředstavuje dle mínění krajského soudu podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které by mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 76 odst. 1 s. ř. s.

Ke druhé odvolací námitce žalobce, podle níž práce na objektu byly provedeny nejpozději v srpnu 2004, tj. v době, kdy žalobce nebyl vlastníkem předmětné nemovitosti a kdy dosud nedošlo k zaplacení kupní ceny za tuto nemovitost, což mělo právní význam ve vztahu k čl. IV. kupní smlouvy, kterou žalobce nabyl danou nemovitost do svého vlastnictví, uvedl krajský soud, že výsledky řízení o správním deliktu doložené obsahem správního spisu potvrdily, že provádění prací na předmětném objektu bez stavebního povolení zjistil odbor památkové péče Magistrátu města Plzně dne 20. 10. 2004; výkonem státního stavebního dohledu bylo dne 12. 11. 2004 potvrzeno, že stavební práce na témže objektu pokračují. Žalobce sám v průběhu řízení o správním deliktu i v samotné žalobě nepopřel, že stavební práce na daném objektu byly prováděny, pouze argumentoval tím, že byly provedeny v době, kdy kupní cena nemovitosti nebyla dosud prodávajícímu zaplacená. Žalobce rovněž v odůvodnění svého odvolání potvrdil, že sám nezajistil vydání stavebního povolení a příslušných stanovisek dotčených orgánů a jen vysvětloval, z jakých důvodů tak nebylo učiněno. Žalovaný se nevyjadřoval k vymezení časového období, ve kterém byly předmětné stavební práce prováděny, avšak skutečnosti, které byly v průběhu řízení zjištěny, potvrdily, že došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu ve smyslu § 106 odst. 3 písm. a) stavebního zákona, jejímž znakem je, že právnická osoba provádí stavbu bez stavebního povolení. Z těchto důvodů dospěl krajský soud k závěru, že i když se žalovaný důsledně nevyporádal s druhou odvolací námitkou, nepředstavuje toto pochybení podstatnou vadu řízení, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, neboť naplnění základního znaku skutkové podstaty správního deliktu bylo dostatečně prokázáno a i přes měnící se stanoviska tuto skutečnost žalobce nevyvracel.

U třetí odvolací námitky, podle níž prováděné práce nebyly v rozhodnutí I. stupně dostatečně specifikovány, a navíc vzhledem k jejich charakteru a rozsahu je nelze považovat za stavbu, na kterou se vydává stavební povolení, krajský soud konstatoval, že žalovaný v tomto směru závěry správního orgánu I. stupně přezkoumal a potvrdil, že nepovolené stavební úpravy na objektu změnily vzhled této stavby a k jejich provedení tedy bylo nutné požádat o stavební povolení. Krajský soud tedy dospěl k závěru, že námitka žalobce, podle níž se žalovaný ani touto otázkou nezabýval, není v daném případě důvodná.

Krajský soud měl za to, že se žalovaný vypořádal i se čtvrtou odvolací námitkou žalobce, jež se týkala posouzení společenské nebezpečnosti protiprávního jednání. Žalovaný tuto otázku posoudil a potvrdil právní závěry správního orgánu I. stupně, podle nichž jednáním žalobce došlo ke kumulativnímu porušení minimálně dvou zákonných povinností, a to povinnosti založené zákonem o státní památkové péči a současně povinnosti založené stavebním zákonem.

Poslední odvolací námitkou žalobce zpochybňoval právní kvalifikaci předmětného protiprávního jednání, přičemž měl za to, že sankce měla být uložena dle § 106 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. Podle krajského soudu tím žalobce připustil, že prováděl stavební úpravy nebo udržovací práce na předmětné nemovitosti a pouze se domníval, že nevyžadovaly stavební povolení, ale toliko ohlášení stavebnímu úřadu. Právní kvalifikaci protiprávního jednání se žalovaný zabýval a hodnotil skutečnosti, které jsou rozhodné pro naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 106 odst. 3 písm. a) stavebního zákona.

Krajský soud konstatoval, že aniž by se „vyjadřoval ke způsobu argumentace žalovaného ve vztahu ke jednotlivým odvolacím výtkám, samotný fakt, že žalovaný v těchto směrech napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně řádně přezkoumal a jiných podstatných vad řízení s možným vlivem na zákonnost rozhodnutí neshledal, postačoval ke závěru, že není důvodná žalobní výtka, tvrdící v obecné rovině, že rozhodnutí ke podanému odvolání nebylo přezkoumáno v celém rozsahu ve smyslu § 59 odst. 1 správního řádu č. 71/1967 Sb.“

V průběhu řízení o správním deliktu se žalobci dle mínění krajského soudu dostalo příležitosti, aby mohl svá práva a zájmy účinně hájit – byl řádně seznámen se zahájením řízení o protiprávním jednání, které mělo být podstatou tohoto deliktu, byl předvolán k ústnímu jednání, kde mu byl dán prostor k obraně. Žalobce se však při ústním jednání v podstatě k věci nevyjádřil a odkázal na písemné stanovisko, které měl podat jeho právní zástupce. V tom pak právní zástupce uvedl pouze skutečnosti, se kterými se správní orgán I. stupně a posléze žalovaný dostatečně vypořádali. Procesní právo žalobce vyplývající z § 3 odst. 2 správního řádu tak nebylo porušeno.

Jako nedůvodnou shledal krajský soud i žalobní námitku vytýkající porušení § 3 odst. 4 správního řádu, v níž žalobce uváděl, že napadené rozhodnutí nevychází ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu. Skutkové okolnosti, které úplným způsobem objasňují skutkový stav věci, jsou dány předmětem řízení a v dané věci se jedná o okolnosti, které umožní bezpečně uzavřít, zda žalobce prováděl dotčenou stavbu bez stavebního povolení. V průběhu řízení o správním deliktu žalobce navrhl provedení důkazu dotazem na Katastrální úřad pro Plzeňský kraj, katastrální pracoviště Plzeň–město k objasnění otázky, kdy žalobce nabyl předmětnou nemovitost do vlastnictví. Tato otázka byla podle krajského soudu dostatečně objasněna v průběhu správního řízení, ve kterém měly správní orgány k dispozici příslušnou kupní smlouvu. Další důkazní návrhy, které dle žalobce měly doplnit skutková zjištění, byly obsaženy v písemném odůvodnění odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Důkazní návrh znaleckým posudkem z oboru stavebnictví k objasnění charakteru prováděných prací správní orgán neuznal za právně významný, neboť správně poukázal na pravomoc příslušného stavebního úřadu v pochybnostech posoudit, zda se jedná či nejedná o stavbu. Co se týká navrženého výslechu dvou svědků, který měl být zaměřen na objasnění doby, kdy byly stavební práce na předmětné nemovitosti prováděny, neuznal krajský soud tento okamžik jako právně významný pro posouzení, zda došlo či nedošlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 106 odst. 3 písm. a) stavebního zákona. Pokud ve správním řízení nebyly tyto žalobcem navržené důkazy provedeny, neznamená to, že by správní orgán rozhodl na základě neúplně zjištěného skutkového stavu.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu včasnou kasační stížností, v níž poukazoval na důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. (nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení a vytýkané vady řízení před správním orgánem, pro které měl krajský soud žalobou napadená rozhodnutí zrušit). Dle obsahu kasačních námitek ovšem stěžovatel uplatnil rovněž stížní důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu či jiné vady řízení před krajským soudem, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí krajského soudu o věci samé.

Za prvé stěžovatel namítá, že rozhodnutí žalovaného bylo vydáno dne 24. 8. 2005 a odůvodnění odvolání bylo žalovanému doručeno dne 19. 8. 2005. Přesto napadené rozhodnutí žalovaného vychází z toho, jako by odvolání odůvodněno nebylo. Žalovaný si odůvodnění nepovšiml. Z tohoto důvodu nijak nereagoval na námítky obsažené v odůvodnění odvolání a na zde obsažené důkazní návrhy. Jestliže na ně nereagoval, pak se s nimi ani nevypořádal. Důkazní návrhy nebyly hodnoceny a ani zamítnuty. Tato procesní vada není zhojitelná a krajský soud proto měl žalobou napadené rozhodnutí zrušit. Navíc krajský soud nepřípustně nahrazuje činnost žalovaného, neboť se s danými výtkami měl vypořádat žalovaný, a ne krajský soud.

Krajský soud podle stěžovatele navíc sám jednotlivé odvolací námítky nesprávně posoudil. Stěžovatel trvá na tom, že správní orgán I. stupně veškeré příslušné písemnosti

doručoval nesprávně, a to fyzické osobě Miloši Houserovi, a nikoli stěžovateli samotnému. To má být zřejmé z toho, že je na nich byl uveden adresát: „RETRUCK, spol. s r. o., Miloš Houser – statutární orgán, Rokycanská 1, 301 52 Plzeň“.

Kromě toho stěžovatel uvádí, že vymezení časového období, ve kterém byly práce na předmětné nemovitosti provedeny, má vliv na určení subjektu, který mohl správní delikt spáchat. Správní orgán I. stupně nikdy nezjišťoval a nezjistil, který subjekt vlastně měl stavební práce provádět. I když stavbu obvykle provádí vlastník nemovitosti, není vyloučeno, aby ji prováděl i jiný subjekt (např. v době, kdy stěžovatel ještě nebyl vlastníkem nemovitosti), avšak k takovému zjištění nejsou ve správním spise obsaženy příslušné podklady.

Ohledně stanoviska krajského soudu, dle kterého byly provedené stavební práce v rozhodnutí prvního stupně dostatečně specifikovány, stěžovatel uvádí, že dané posouzení bylo pouze formalistické. Stěžovatel totiž tvrdil, že práce specifikované v prvním odstavci rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které by mohly zakládat spáchání správního deliktu, byly provedeny a dokončeny do konce srpna roku 2004. Po tomto datu pak byly dle tvrzení stěžovatele prováděny jen zcela nepodstatné udržovací práce, které v žádném případě nezasahovaly do podstaty objektu a nelze je považovat za stavbu. Za účelem doložení tohoto tvrzení stěžovatel v doplnění odvolání navrhl výslech příslušné pracovnice orgánu státního stavebního dozoru.

Stěžovatel rovněž trvá na tom, že správní orgány obou stupňů nesprávně posoudily společenskou nebezpečnost předmětného jednání. Krajský soud přitom nehodnotil skutečnosti, které uváděl stěžovatel, tedy, že provedenými stavebními pracemi nebyl nijak poškozen či znehodnocen předmětný objekt, a to ani z hlediska ochrany kulturní památky a že orgány státní památkové péče a ochrany následně vydaly k provedeným pracím v převážném rozsahu kladná stanoviska a zejména, že správní orgán I. stupně následně stavbu dodatečně povolil.

Stěžovatel pak dodává, že námitku týkající se právní kvalifikace správního deliktu učinil jen z důvodu opatrnosti, a nijak tím nedoznal, že by práce provedl. Stěžovatel namítal, že provedené práce, „*at' již byl jejich původce kdokoliv*“, nejsou stavbou (tj. stavebními úpravami vyžadujícími stavební povolení). Charakter, rozsah a druh provedených prací zůstal ve správním řízení neprokázán a v rozhodnutí správních orgánů nebyl řádně vymezen. I v tomto směru považuje stěžovatel rozhodnutí správních orgánů za nepřezkoumatelné. Navržený důkaz (provedení znaleckého posudku) k určení charakteru provedených prací by také postavil skutkové okolnosti případu najisto – zda se jednalo o práce, jejichž provedení naplnilo skutkovou podstatu správního deliktu dle § 106 odst. 3 písm. a) či dle § 106 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.

Konečně stěžovatel uvádí, že krajský soud považoval veškeré důkazní návrhy obsažené v odůvodnění odvolání za zbytečné. Stěžovatel s takovým závěrem krajského soudu nesouhlasí. Krajský soud se tak nevypořádává s námitkou stěžovatele, že dle konstantní judikatury Ústavního soudu je neprovedení navržených důkazů bez řádného odůvodnění nezákonností mající ústavně právní charakter, která vede ke zrušení rozhodnutí obecných soudů. Žalovaný přitom nijak neodůvodnil, proč navržené důkazy neprovedl. Žalovaný tak ani učinit nemohl, neboť tyto návrhy ani nezaregistroval. Krajský soud k věci přistoupil tak, že sám posoudil důvodnost těchto důkazních návrhů, což je však nesprávný postup.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 18. 2. 2007 navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Vyjádřil přesvědčení, že stěžovatel pouze opakuje své dřívější žalobní námitky. Postup správních orgánů byl řádný a bylo prokázáno, že byl spáchán správní delikt, kdo a kdy jej spáchal a jakým způsobem lze takový delikt potrestat dle stavebního zákona. Údajné nedostatky správního rozhodnutí jsou pouze názorem odlišným od názoru

rozhodujících orgánů na formální náležitosti, aniž by tyto údajné nedostatky měly vliv na zjištění spáchání správního deliktu a vedení řízení o něm.

K jednotlivým námitkám stěžovatele žalovaný uvedl následující. Doručování proběhlo v souladu s příslušnými právními předpisy. Otázka vlastnictví objektu nebyla rozhodující pro stanovení odpovědnosti za správní delikt, neboť shromážděné podklady opravňovaly k závěru o pachateli deliktu. Stavební úpravy jsou pojmem stavebního zákona, rovněž tak stavební úpravy, které mění vzhled stavby. Stavební zákon také určoval, které stavby (stavební úpravy) podléhaly ohlášení a které povolení. Společenská nebezpečnost činu byla potvrzena stanoviskem orgánů památkové péče. Jestliže byla následně stanoviska dotčených orgánů i dodatečné povolení stavby vydána bez zásadních problémů, není to důkazem nižší společenské nebezpečnosti činu, ale spíše toho, že se pachatel nemusel dopustit protiprávního jednání, kdyby dodržel zákonný postup. Právní kvalifikace skutku přitom byla součástí odůvodnění správních rozhodnutí.

Závěrem žalovaný uvedl, že odůvodnění odvolání bylo zřejmě podáno tak pozdě, aby na ně odvolací orgán již nemohl plně reagovat. Odvolateli byly známy lhůty pro vydání rozhodnutí a věděl, do kdy musí být odvolací rozhodnutí vydáno. I když měl možnost se od počátku aktivně účastnit řízení, nečinil tak a nyní se pokouší tuto okolnost přičíst k tíži správních orgánů.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v rozsahu vymezeném v § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a shledal kasační stížnost důvodnou.

V první řadě je třeba připomenout, jakým způsobem postupoval žalovaný při posouzení odvolání stěžovatele a jeho doplnění, které bylo žalovanému doručeno dne 18. 8. 2005. V tomto ohledu je třeba přisvědčit stěžovateli, že žalovaný na jednotlivé odvolací námitky ani na důkazní návrhy uplatněné v doplnění odvolání, s výjimkou jediné dílčí otázky, nereagoval. Přitom ovšem z odůvodnění odvolacího rozhodnutí je zřejmé, že žalovaný doplnění odvolání nepřehlédl, jak se domníval stěžovatel, nicméně neshledal potřebu se odvolacími námitkami zabývat. Tento svůj postoj žalovaný odůvodnil tím, že se stěžovatel prostřednictvím svého právního zástupce opakovaně zavazoval k doplnění odvolání, nedodržel však termíny, které v této souvislosti přislíbil. Stěžovatel měl za to, že k doplnění odvolání, které bylo doručeno až po uplynutí 30 denní lhůty, kterou § 57 odst. 2 správního řádu stanovil správnímu orgánu I. stupně k předložení odvolání a příslušného spisového materiálu odvolacímu orgánu, přihlížet nemá, neboť by to bylo v rozporu se zásadou hospodárnosti a rychlosti řízení a se zásadou rovnosti účastníků řízení vzhledem k tomu, že případní ostatní účastníci řízení by se již nemohli v rozporu s § 56 správního řádu k doplnění odvolání vyjádřit.

Je třeba konstatovat, že tento názor žalovaného je nesprávný. Správní řád neobsahoval ustanovení, jež by zakládalo koncentraci odvolacího řízení, je tudíž třeba vycházet z toho, že odvolatel byl oprávněn své odvolání doplnit kdykoliv až do vydání rozhodnutí odvolacího orgánu. Pokud v této souvislosti nedodržel jím přislíbený termín doplnění odvolání, nemusel žalovaný jistě po tomto termínu nadále čekat s vydáním svého rozhodnutí a stěžovatel tedy riskoval, že jeho odvolací námitky budou žalovanému doručeny až po vydání jeho rozhodnutí,

a pak by samozřejmě žalovaný neměl možnost k nim přihlédnout. Pokud však byly doručeny před vydáním tohoto rozhodnutí, byl žalovaný bezesporu povinen se jimi důsledně zabývat, a pokud by bylo v řízení více účastníků, což nebyl případ řízení o předmětném správním deliktu, byl by povinen ostatní účastníky řízení o daném podání vyrozumět, ať již sám či prostřednictvím správního orgánu I. stupně, a dát jim možnost se k odvolacím důvodům vyjádřit. Pokud by v této souvislosti odvolací orgán nebyl schopen dodržet lhůty pro vydání svého rozhodnutí stanovené v § 49 správního řádu, byl povinen požádat nadřízený správní orgán o jejich prodloužení. Na těchto závěrech nic nemění ani skutečnost, že žalovaný měl v době obdržení doplnění odvolání patrně již vyhotoven jakýsi koncept svého rozhodnutí, jak naznačuje v odůvodnění rozhodnutí, podstatné je, že bylo doplnění odvolání žalovanému doručeno ještě před vydáním jeho rozhodnutí.

V dané otázce lze rovněž odkázat na ustálenou judikaturu správních soudů, např. na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 2001, č. j. 7 A 42/99 - 37, publikovaný v Soudní judikatuře ve věcech správních pod č. 926/2002, dle kterého správní řád nevyžaduje, aby odvolání bylo odůvodněno. Pokud jsou v podaném odvolání důvody uvedeny, žádné ustanovení tohoto zákona nebrání tomu, aby důvody podaného odvolání byly rozšířeny či měněny, a to až do doby rozhodnutí odvolacího orgánu. Tento závěr ostatně vyplývá i z vyřízení stěžovatelova podnětu k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení Krajským úřadem Plzeňského kraje, odborem regionálního rozvoje, ze dne 30. 9. 2005, č. j. RR/2625/05, kdy tento správní orgán shledal v daném postupu žalovaného vadu řízení, byť již Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit s tímto nadřízeným správním orgánem v tom, že tato vada v daném případě neměla vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného.

Námítka obsažená v doplnění odvolání je tedy třeba v daném případě považovat za součást odvolání stěžovatele. Žalovaný byl povinen v souladu s § 59 odst. 1 správního řádu přezkoumat odvolání v plném rozsahu, což samozřejmě znamená, že se v první řadě měl ve svém rozhodnutí explicitně vypořádat s uplatněnými odvolacími námitkami, a pokud tak neučinil, zkrátil tím stěžovatele na jeho právech na spravedlivý proces vyplývajících mj. z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Za situace, kdy stěžovatel toto zkrácení na svých procesních právech v žalobě namítal, měl krajský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušit. Dospět k závěru, že uvedená vada řízení neměla vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného by bylo možné pouze tehdy, pokud by žalovaný takto opominul pouze ojedinělou či marginální odvolací námitku, kterou by bylo možné posoudit jako zjevně nerelevantní nebo zjevně nedůvodnou, neboť zrušení rozhodnutí žalovaného v takovém případě by muselo být pokládáno za procesní formalismus. Za takovou námitku by snad bylo možné v daném případě považovat námitku nedoručení některých písemností v rámci správního řízení v prvním stupni. Je totiž zřejmé, že pokud byl stěžovatel zřetelně označen na prvním místě jako adresát a bylo doručováno na adresu jeho sídla, pak skutečně nadbytečné uvedení jednatele stěžovatele, pana Miloše Housera, případně s dodatkem, že se jedná o statutární orgán stěžovatele, na doručence nemůže změnit nic na skutečnosti, že bylo řádně doručeno stěžovateli.

Ostatní odvolací námitky stěžovatele však za zjevně nerelevantní nebo zjevně nedůvodné označit nelze. Vzhledem k tomu, že se s nimi žalovaný nevypořádal (resp. odmítl vypořádat), je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Pokud krajský soud pro tuto důvodně vytýkanou procesní vadu rozhodnutí žalovaného nezrušil, postupoval v rozporu s § 76 odst. 1 písm. a), resp. § 78 odst. 1 s. ř. s. Lze plně přisvědčit stěžovateli, že krajský soud pochybil, jestliže se místo toho rozhodl sám přezkoumávat jednotlivé odvolací námitky namísto žalovaného správního orgánu. I přesto, že správní soud je nadán širokou pravomocí přezkoumání

žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu a jistě je oprávněn v mezích žalobních námitek úvahu správního orgánu do určité míry doplnit či korigovat, v situaci kdy správní orgán odvolací námitky žalobce zcela pominul, není úlohou správního soudu posuzovat přímo tyto odvolací námitky a tak vlastně suplovat roli odvolacího správního orgánu. Takový přístup porušuje ústavní dělbu pravomocí mezi orgány veřejné správy a správními soudy a z ní vycházející zásadu subsidiarity ochrany práv ve správním soudnictví zakotvenou v § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s.

Bylo by tedy předčasné, aby se Nejvyšší správní soud vyjadřoval k důvodnosti jednotlivých odvolacích námitek, neboť by se tím dopustil stejného pochybení jako krajský soud. Je však třeba pro další průběh řízení před správním orgánem korigovat některá nesprávná tvrzení, která krajský soud uvedl v souvislosti s hodnocením odvolacích námitek. Především není pravdou, že by stěžovatel v průběhu řízení jakkoli doznal, že se dopustil vytýkaného protiprávního jednání, či že by v této souvislosti změnil svou výpověď. Jak vyplývá ze správního spisu, stěžovatel po celou dobu správního řízení uváděl, že předmětné stavební úpravy, jež byly zjištěny orgánem státní památkové péče a orgánem státního stavebního dohledu neprováděl a že byly tyto úpravy provedeny v době, kdy ještě nebyl vlastníkem stavby. Zároveň uváděl, že v době, kdy byly tyto stavební úpravy zjištěny, prováděl na stavbě pouze udržovací práce, které by samy o sobě stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu nevyžadovaly. Současně stěžovatel navrhoval důkazy k prokázání těchto svých tvrzení. Je pravdou, že otázka, kdo byl vlastníkem dané nemovitosti v době, kdy byly předmětné stavební úpravy prováděny, není rozhodující pro zjištění, kdo spáchal správní delikt dle § 106 odst. 3 písm. a) stavebního zákona. Ten, kdo v daném případě prováděl uvedené stavební úpravy, nutně nemusel být vlastník stavby. Avšak zjištění, ve kterém období byly předmětné stavební úpravy prováděny, a kdo byl v té době vlastníkem stavby, resp. kdo se stavbou v té době fakticky disponoval, mohou být důležitými indiciemi pro řešení skutkové otázky, kdo předmětné stavební úpravy skutečně prováděl.

Je tedy na žalovaném, aby se důsledně vypořádal s uvedenými námitkami stěžovatele zpochybňujícími zjištěný skutkový stav a ve světle těchto námitek zhodnotil, zda jsou již ve správním spise obsaženy dostatečné důkazy o tom, že se vytýkaného protiprávního jednání dopustil stěžovatel, či zda bude nutno doplnit dokazování podle důkazních návrhů stěžovatele či dokonce nad tento rámec. Není snad přitom ani třeba zdůrazňovat, že správní řízení o správním deliktu se řídí zásadou materiální pravdy, důkazní břemeno k prokázání, že daný správní delikt spáchal stěžovatel, tedy nese správní orgán. Přitom bude žalovaný povinen přihlídnout i k tomu, že vedle záznamů o zjištěních orgánu státní památkové péče a státního stavebního dohledu, které se týkají především celkového rozsahu nepovolených změn stavby, se dosavadní skutkové závěry správních orgánů o tom, že daný skutek spáchal stěžovatel, zakládají především na výpovědi předchozího vlastníka objektu, která má však podobu pouhého písemného prohlášení, nejedná se tedy o výpověď na základě svědeckého výslechu, jemuž by stěžovatel mohl být přítomen a mohl klást svědkovi otázky. Důkazní hodnota takového listinného důkazu je tedy přirozeně nižší než důkazní hodnota případné svědecké výpovědi.

Obdobně se bude muset žalovaný důsledněji než dosud vypořádat i s namítanou otázkou rozsahu předmětných stavebních úprav, zda tedy šlo o stavební úpravy dle § 55 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, kterými se nemění vzhled stavby, nezasahuje do nosných konstrukcí stavby, ani se jimi nemění způsob užívání stavby, a u nichž tedy postačovalo ohlášení stavebnímu úřadu, přičemž nesplnění této povinnosti zakládalo méně závažný správní delikt dle § 106 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, či zda se jednalo o jiné než uvedené stavební úpravy, pro něž bylo třeba stavební povolení a tedy provedení těchto úprav bez stavebního povolení zakládalo správní delikt dle § 106 odst. 3 písm. a) stavebního zákona. I tuto otázku bude žalovaný muset řešit ve vztahu ke stavebním úpravám, u nichž bude postaveno najisto, že je provedl stěžovatel,

a uvést zcela konkrétně, které z nich mění vzhled stavby, zasahují do nosných konstrukcí nebo mění způsob užívání stavby. Přitom se bude muset vypořádat i se souvisejícím důkazním návrhem stěžovatele na ustanovení znalce. V této souvislosti je ovšem třeba odlišovat otázky skutkové a otázky právní, neboť pro posuzování právních otázek nemůže být znalec příslušný. Otázkou právní v daném případě je obecný výklad právního pojmu *stavební úpravy, které mění vzhled stavby, zasahují do nosných konstrukcí stavby či mění způsob užívání stavby*. Otázkou skutkovou pak je, zda právě takové změny byly provedeny na stavbě v daném případě. Potřeba ustanovit k této skutkové otázce v souladu s § 36 správního řádu znalce by vyvstala pouze v případě, že by její posouzení přesahovalo odbornou kvalifikaci stavebního úřadu.

Konečně obdobným způsobem bude muset žalovaný posoudit i odvolací námitku stěžovatele, podle níž bylo třeba vzít v rámci hodnocení závažnosti případného správního deliktu v úvahu, že dle jeho tvrzení nedošlo uvedenými stavebními úpravami k poškození dané stavby jakožto nemovité kulturní památky a že tyto stavební úpravy byly v příslušném řízení dle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona povoleny. Je totiž zřejmé, že ani touto námitkou se žalovaný, byť hodnotil společenskou nebezpečnost činu z jiných hledisek, nezabýval, přičemž není možné říci, že je tato otázka z hlediska hodnocení závažnosti činu, zejména pokud jde o jeho škodlivé následky, zjevně irelevantní.

Z výše uvedeného výkladu již vyplývá, že Nejvyšší správní soud musí plně přisvědčit rovněž stížní námitce, podle níž krajský soud pochybil, jestliže nezrušil žalobou napadené rozhodnutí i z toho důvodu, že žalovaný žádným způsobem nereagoval na důkazní návrhy stěžovatele, a jestliže krajský soud namísto tohoto postupu důvodnost těchto návrhů sám posuzoval.

Je zřejmé, že se žalovaný nevyjádřil k důkazním návrhům uvedeným v odvolání (důkaz výsledkem pracovnice sepisující kontrolní zjištění státního stavebního dohledu ze dne 12. 11. 2004, týkající se otázky, jaké práce byly v rozhodné době prováděny; důkaz znaleckým posudkem o charakteru provedených prací; důkaz výsledkem vrátných k otázce, kdy byly práce uskutečňovány; důkaz správním spisem ve věci odstranění, resp. dodatečného povolení stavby k otázce společenské nebezpečnosti protiprávního jednání).

Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, zakládá opomenutí důkazních návrhů zpravidla rovněž nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nedostatek důvodů, pokud se nejedná pouze o důkazní návrhy zjevně nerelevantní (např. k prokázání skutečností, které nejsou mezi stranami sporné, či které zcela zjevně nejsou pro danou věc rozhodné, či důkazní návrhy, jimiž příslušná tvrzení zcela zřejmě prokázat nelze). Tak například dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007 - 80, www.nssoud.cz, vyjde-li správní úřad při rozhodování o sankci za správní delikt pouze z protokolu o kontrole, aniž by se v následném správním řízení o uložení sankce jakkoli vypořádal s důkazními návrhy účastníka řízení v tomto řízení učiněnými, které mají vyvrátit či jinak interpretovat kontrolní zjištění, je výsledné rozhodnutí zpravidla nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Samozřejmě rovněž četná judikatura Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2008, č. j. 9 As 15/2008 - 108, www.nssoud.cz) k tzv. opominutým důkazům v řízení před soudem platí v zásadě analogicky i pro řízení před správním orgánem.

Obdobně jako v již citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007 - 80, lze i v tomto případě konstatovat, že pokud v rámci vedeného správního řízení účastník řízení (stěžovatel) vznesl výhrady týkající se výsledků kontrolních zjištění a namítl jejich věcnou nesprávnost (v dané věci uváděl, že rozhodující část prací na objektu byla

provedena do konce srpna 2004, tedy v době, kdy ještě nemohl s objektem disponovat a později prováděl jen udržovací práce – za tím účelem navrhoval např. výslech vrátných objektu), bylo povinností žalovaného, jak již bylo řečeno, se v řízení o správním deliktu s těmito námitkami vypořádat a v souladu se zásadou materiální pravdy skutečnosti pochybné či účastníkem řízení zpochybňované, objasnit a najisto postavit. V souladu s ustanovením § 32 odst. 1 správního řádu musí správní orgán vycházet při rozhodování ze skutečného stavu věci a za tím účelem provést řádné dokazování.

Obecně platí, že správní orgán nemá povinnost provést všechny důkazy, ale musí o vznesených návrzích rozhodnout. Pokud jim nevyhoví, musí ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl. V posuzovaném případě se žalovaný ke stěžovateli vzneseným důkazním návrhům vůbec nevyjádřil. Konkrétně tedy v daném případě došlo k opomenutí důkazního návrhu výslechu vrátných objektu, který (alespoň dle stěžovatele), mohl přispět k jednoznačnému vyřešení otázky doby, kdy na objektu byly prováděny stěžovateli přičítané stavební úpravy a který subjekt je z tohoto hlediska prováděl. Dále byl navržen výslech pracovnice orgánu státního stavebního dohledu (která pořídila kontrolní záznam ze dne 12. 11. 2004), přičemž tento důkazní návrh se vztahoval k tomu, jaké práce byly v dané době prováděny, zda se jednalo o pokračování v nepovolených stavebních úpravách či o pouhé práce udržovací. Navržený důkaz správním spisem ve věci odstranění, resp. dodatečného povolení stavby k otázce společenské nebezpečnosti jednání stěžovatele mohl mít vztah, jak již bylo objasněno, k otázce výše stanovené sankce. Nelze tedy než uzavřít, že i v tomto ohledu trpí rozhodnutí žalovaného vadou spočívající v jeho nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, pro něž měl krajský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušit.

Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že při přezkoumání rozhodnutí žalovaného vycházely správní soudy dosud z právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). V dalším správním řízení však bude muset žalovaný v případě, že bude postaveno najisto, že se daného protiprávního jednání dopustil stěžovatel, zvážit také právní kvalifikaci tohoto jednání dle nyní účinného stavebního zákona č. 183/2006 Sb. z toho hlediska, zda tato pozdější právní úprava není pro pachatele správního deliktu příznivější (viz čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, který se dle ustálené judikatury správních soudů použije i pro oblast správního trestání).

Vzhledem k výše uvedenému nezbylo Nejvyššímu správnímu soudu než v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. V něm bude Krajský soud v Plzni 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 Plzni 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 18. prosince 2008

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu