



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **J. C.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 8. 2016, č. j. KUOK 81904/2016, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci ze dne 29. 1. 2018, č. j. 65 A 75/2016 - 40,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci ze dne 29. 1. 2018, č. j. 65 A 75/2016 - 40, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Včas podanou kasační stížností napadl žalobce v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci (dále jen „krajský soud“), jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 8. 2016. Tímto rozhodnutím byl změněn výrok I. rozhodnutí Magistrátu města Olomouce (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 26. 5. 2016, č. j. SMOL/069954/2016/OS/OP/Mar, v části týkající se vymezení doby spáchání správního deliktu, a jeho zbývající část byla potvrzena. Podle správních orgánů žalobce jako podnikající fyzická osoba v souvislosti se svojí podnikatelskou činností s předmětem podnikání „*Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona*“, obor činnosti „*Výroba a opravy čalounických výrobků*“, v době od 13. 2. 2013 do 23. 9. 2015 (dle žalovaného do 11. 12. 2014) bez kolaudačního souhlasu vyžadovaného v souladu s § 122 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), užíval změnu dokončené stavby č. p. X na pozemku parc. č. X (zastavěná plocha a nádvoří), v k.ú. X, obec X, ulice X č. o. X, a to jako provozovnu čalounictví „*AC interiér*“. Tím se dopustil správního deliktu podle § 180 odst. 1 písm. l) stavebního zákona, za jehož spáchání je odpovědný (viz výrok I. prvostupňového správního rozhodnutí), pročez mu byla uložena podle § 180 odst. 3 písm. c) stavebního zákona pokuta ve výši 30 000 Kč (viz výrok II. prvostupňového správního rozhodnutí) a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč (viz výrok III. prvostupňového správního rozhodnutí).

Současně bylo rozhodnuto, že žalobce se nedopustil správního deliktu dle § 180 odst. 1 písm. s) stavebního zákona (viz výrok IV. téhož rozhodnutí).

[2] Při posuzování věci vycházel krajský soud z následujícího skutkového stavu, který vyplývá ze správního spisu. Dne 11. 12. 2014 byla správním orgánem I. stupně na shora uvedené adrese provedena kontrolní prohlídka za účelem prověření užívání nemovitosti. Ohledáním na místě bylo zjištěno, že v objektu je dokončeno a bez souhlasu stavebního úřadu užíváno pět bytových jednotek 1+kk s příslušenstvím, jeden pokoj s hygienickým zařízením a provozovna čalounictví sestávající z kanceláře a vzorkovny, šatny zaměstnanců, WC muži, WC ženy, sprchy a čalounické dílny. Se žalobcem bylo proto zahájeno správní řízení, a to oznámením doručeným mu dne 23. 9. 2015. Na ústním jednání dne 2. 12. 2015 žalobce uvedl, že správní orgán I. stupně „nazývá jakýkoli způsob uložení věcí užíváním“. V objektu se nacházel mandl a neprovozuschopné sedlářské stroje - takto postavené zařízení nelze bez posouzení znalým člověkem označit za čalounickou dílnu. Podle žalobce na dané parcele není žádné WC ani sprcha. Také není pravda, že část objektu užívá jako kancelář; v době kontrolní prohlídky byl do prostor dán příležitostný nábytek, který by měl později sloužit jako prodejna lihovin, vína, nealko nápojů a balených cukrovinek. Lidé na fotografiích nejsou jeho zaměstnanci a X, se kterým žalobce uzavřel pracovní smlouvu, pracoval v roce 2013 jako zaměstnanec pro úklid v restauraci. Ke svým majetkovým poměrům uvedl, že hlavním příjmem je invalidní důchod jeho manželky, v rámci podnikání má minimální příjmy a vlastní majetek evidovaný v katastru nemovitostí. Žalobce dále navrhl provést výslech Alexandry Conearic a doložit fotografie prokazující zařízení prostoru pro původní účel.

[3] Dne 4. 1. 2016 správní orgán I. stupně upřesnil vymezení skutku tak, že se jedná o změnu stavby budovy č. p. X na pozemku parc. č. X v k. ú. X, přičemž samotná přístavba sociálního zařízení byla realizována na pozemku parc. č. X na téže k. ú. V návaznosti na to bylo dne 15. 1. 2016 správnímu orgánu I. stupně doručeno podání žalobce, v němž upřesnil, že dané sociální zařízení bylo již vybudováno, když objekt koupil, a bylo povoleno stavebním úřadem současně s povolením prodejny lihovin, vína, nealkoholických nápojů a balených cukrovinek. Toto sociální zařízení podle tvrzení žalobce nemůže sloužit pro zaměstnance čalounické dílny, jelikož ta se v budově ani v její blízkosti nenachází. Na ústním jednání dne 3. 5. 2016 dále žalobce žádal, aby mu byla sdělena konkrétní osoba, která posuzovala, že ve stavbě je čalounická dílna. Následně dodal, že ani jedna z osob přítomných kontrolní prohlídce nemá proškolení, vyučení ani jakoukoli jinou odbornou způsobilost k dané profesi. V podání doručeném správnímu orgánu I. stupně dne 11. 5. 2016 pak žalobce uvedl, že na žádné fotografii, která mu byla poskytnuta jako důkazní materiál, není jakýkoliv důkaz, že porušil zákon. Předložení listiny vytištěné z webových stránek neposkytují informace o zařízení a rozčlenění domu, a ani žádost z Úřadu práce ČR a nájemní smlouva nemá žádnou spojitost se skutky, ze kterých je obviněn.

[4] Správní orgán I. stupně následně rozhodl, jak bylo uvedeno shora. Podle jeho názoru bylo totiž jednoznačně zjištěno, že žalobce část 1. NP stavby užívá v souvislosti se svým podnikáním jako samostatnou provozovnu čalounictví, avšak nikdy v minulosti nebylo vydáno rozhodnutí o změně v užívání dané části stavby, ani kolaudační souhlas podle § 122 stavebního zákona. Toto rozhodnutí žalovaný k odvolání žalobce změnil pouze v části týkající se vymezení doby spáchání správního deliktu, kterou stanovil od 13. 2. 2013 do 11. 12. 2014, a ve zbytku jej potvrdil.

[5] V žalobě proti rozhodnutí žalovaného žalobce namítal, že jeho provozovna se nachází na adrese sídla uvedené ve veřejných rejstřících (X), nikoli v X, jak žalovaný nepochopitelně dovodil z webových stránek ac-interier.cz. Tuto skutečnost nelze dovozovat ani ze štítku nacházejícího se před předmětnou budovou, který navíc obsahuje název „AC interiér“, přičemž obchodní firma žalobce je „X“. Předmětný prostor není užíván jako provozovna ve smyslu § 17 živnostenského zákona, nýbrž jen pro příjem objednávek a výdej některých drobných zakázek. Pole rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 3. 1. 2001 byla v části 1. NP povolena změna v užívání

pokračování

stavby na prodejnu lihovin, vína, nealkoholických nápojů a balených cukrovinek, žalovaný jej tak nemůže postihovat za to, že by užíval místnosti a sociální zázemí v rozporu s kolaudačním rozhodnutím nebo bez něj, neboť v předmětných místnostech nikdy čalounictví neprovozoval. V souvislosti s tím poukázal na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 11. 12. 2001, č. j. 30 Ca 180/2001 - 30. Žalovaný také neposoudil správně důkazy, zejména pak pracovní smlouvu s X. V této smlouvě je žalobce označen pouze názvem a sídlem, náplní práce zaměstnance je výpomoc při úklidu, ve skladě, mytí nádobí a pomocné práce. Nelze z ní tedy dovodit, že žalobce je provozovatel čalounické dílny a X zaměstnancem této dílny. Žalobce také nemůže dovozovat, že jeho zaměstnanci, na něž pobíral příspěvek na společensky účelná místa, pracovali v oboru činnosti výroby a oprav čalounických výrobků, neboť jeho obor činnosti je mnohem širší, a tito zaměstnanci mohli mít místo výkonu práce na adrese jeho sídla. Žalovaný tedy nijak neprokázal, že sociální zázemí bylo užíváno zaměstnanci provozovny čalounictví. Žalovaný dále nemůže činit závěry z webových stránek, ale pouze z veřejně dostupných rejstříků. Nebylo také zohledněno vyjádření X, týkající se strojů umístěných v předmětných prostorech. Uloženou pokutu žalobce považoval za přemrštěnou, neadekvátní jeho majetkovým poměrům a šikanózní.

[6] Po posouzení věci krajský soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Předně konstatoval, že § 180 odst. 1 písm. l) stavebního zákona hovoří o faktickém užívání stavby, proto není pro posouzení deliktности jednání žalobce rozhodné, zda předmětné prostory a jejich označení naplňují znaky provozovny ve smyslu § 17 živnostenského zákona. Dle názoru krajského soudu přitom skutečnosti zjištěné správními orgány prokazují užívání předmětných prostor pro činnost čalounictví. Jednoznačně o tomto závěru svědčí protokol z kontrolní prohlídky s fotografiemi z místa pořízenými při kontrolní prohlídce, ale i fotografie zaslané následně správnímu orgánu žalobcem (vyjádření ze dne 13. 1. 2016). Ostatní zjištění správního orgánu týkající se označení předmětných prostor - cedule, vývěsní štíty a obsah webových stránek žalobce tyto závěry podporují, stejně jako pracovní smlouva X, v níž je uvedeno jako místo výkonu práce AC interiér, s adresou (dle razítka) X. Tyto závěry podporují i zjištění týkající se osob, na něž žalobce pobíral příspěvek na společensky účelná místa, neboť tyto informace měl žalobce umístěny na webových stránkách „AC interiér - čalounické služby“ spolu s informacemi týkajícími se výhradně čalounických služeb na adrese v X. Za zcela účelové soud považoval tvrzení žalobce, které poprvé uvedl až v žalobě, že činnost čalounictví provozuje na adrese svého sídla dle živnostenského rejstříku, přičemž tuto adresu žalobce neuvádí ani na svém razítku ani na žádném ze svých informačních materiálů. Krajský soud také zdůraznil, že žalobce po celou dobu řízení pouze neguje zjištění a závěry správních orgánů, aniž by však tyto závěry vyvrátil jakýmkoli uspokojivým vysvětlením. Pokud jde o vyjádření X ke strojům umístěným v předmětných prostorách, žalovaný uvedl, proč k němu nepřihlédl. S jeho závěrem, že dané vyjádření s ohledem na jeho neurčitost a časový odstup od kontrolní prohlídky nijak nevyvrací zjištění učiněná při kontrolní prohlídce, se krajský soud ztotožnil. Pro úplnost soud také poukázal na skutečnost, že sám žalobce při ústním jednání dne 2. 12. 2015 uvedl, že se jedná o sedlářské stroje, nikoli o lehké a střední textilní stroje, jak je tvrzeno v předmětném vyjádření. Krajský soud pak uzavřel, že čalounictví není účel užívání, který by bylo možné podřadit pod stavebním úřadem povolený účel užívání části předmětné stavby, proto byly naplněny znaky skutkové podstaty správního deliktu dle § 180 odst. 1 písm. l) stavebního zákona.

[7] Krajský soud také dodal, že rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, na který žalobce poukazoval, nedopadá na aktuální právní úpravu, neboť se týká § 85 stavebního zákona č. 50/1976 Sb., účinného do 31. 12. 2006, který užíval pojem „*změna ve způsobu užívání stavby*“, zatímco zákon č. 183/2006 Sb. hovoří v ustanovení § 126 o „*změně v účelu užívání stavby*“. Nadto bylo v řízení prokázáno, že žalobce v předmětných prostorách vykonával činnost čalounictví, která nespadá do povoleného účelu užívání těchto prostor. Žalobcem navržené důkazy krajský soud neprovedl s ohledem na skutečnost, že tyto důkazy byly již provedeny

v rámci správního řízení. Krajský soud nevyhověl ani návrhu žalobce na moderaci pokuty, neboť uloženou pokutu ve výši 6 % z její maximální možné výše nelze považovat za stanovenou „*ve zjevně nepřiměřené výši*“ ve smyslu § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Žalobce nadto ve správním řízení ani v žalobě neposkytl žádné konkrétní údaje o svých osobních a majetkových poměrech. Důkazní návrhy přiznáním k dani z příjmů fyzických osob za roky 2014 a 2015 krajský soud neprovedl, neboť podle něj ze žaloby není zřejmé, jaké skutečnosti by jimi měly být prokázány.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[8] Kasační stížnost podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) formálně z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Úvodem bez dalšího zopakoval svá žalobní tvrzení týkající se nesprávného dovození místa provozovny žalovaným z webových stránek namísto z veřejných rejstříků, vypovídací hodnoty štítku umístěného před předmětnou budovou a skutečnosti, že předmětný prostor není využíván jako provozovna ve smyslu § 17 živnostenského zákona. Opakovaně také odkázal na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 11. 12. 2001, č. j. 30 Ca 180/2001 – 30. Zopakoval taktéž svá žalobní tvrzení o nesprávném posouzení předložených důkazů žalovaným, zejména pracovní smlouvy s X.

[9] Ke zjištěním plynoucím z kontrolní prohlídky zrekapitulovaným v napadeném rozsudku stěžovatel uvedl, že k nim podal vysvětlení, a to že správní orgán I. stupně „*nazývá jakýkoli způsob uložení věcí užíváním*“. Podle stěžovatele je pravda, „*že v objektu se nacházely neprovozoschopné sedlářské stroje a nelze z toho dovozovat a označovat uložené věci jako sedlářskou dílnu a na parcele č. X v k.ú. X nebylo žádné WC ani sprcha*“. Stěžovatel dle svého přesvědčení vyvrátil i tvrzení, že část objektu užívá jako kancelář, neboť v době kontrolní prohlídky byl do těchto prostor dán příležitostný nábytek. Lidé na fotografiích nejsou jeho zaměstnanci a X pracoval v roce 2013 jako zaměstnanec pro úklid v restauraci. Stěžovatel dokonce navrhoval „*provést doložení fotografií prokazující zařízení prostoru pro původní účel*“ a správnímu orgánu také bylo doručeno vysvětlení, že sociální zařízení již bylo vybudováno, když objekt od státu koupil, a bylo zřejmě povoleno stavebním úřadem současně s povolením na prodejnu. Požadoval také sdělení, která konkrétní osoba usuzovala, že se v budově mělo jednat o čalounickou dílnu, a zda k tomu měla odbornou způsobilost. Stěžovatel také zopakoval, že na žádné z fotografií není důkaz, že by porušil zákon, z listin vytištěných z webových stránek nelze usoudit, že jde o zařízení jeho domu, a rovněž žádost z Úřadu práce ČR ani nájemní smlouva nemá žádnou spojitost se skutky, ze kterých je obviňován. Shrnuje tedy, že stavební úpravy neprováděl, v předmětných prostorách není umístěna čalounická dílna, stroje zde uskladněné nejsou stroji čalounickými, nikdo na nich nevyrábí a nejsou provozuschopné (tyto skutečnosti doložil vyjádřením opraváře textilních strojů), reklama má pouze informativní charakter, z vlastnictví nemovitostí mu neplynou žádné vysoké výnosy, naopak jsou s nimi spojeny vysoké výdaje (zejména splácení hypotéky), a taktéž odkaz na výčet jeho živnostenských oprávnění sám o sobě nevypovídá o fakticky prováděných činnostech zejména v daném objektu. Z fotografií, na nichž jsou zachyceny stroje a místnost, kde se nacházejí, pak nelze podle stěžovatele učinit závěr, že se jedná o provozovnu čalounictví, jak má dle názoru krajského soudu na mysli § 126 odst. 2 stavebního zákona.

[10] Stěžovatel také namítal, že v průběhu řízení nabyt účinnosti zákon č. 225/2017 Sb., kterým byla mimo jiné provedena i změna právní úpravy užívání staveb a skutkových podstat přestupků s ním souvisejících. Přitom byl bez náhrady zrušen § 120 stavebního zákona, který upravoval povinnost stavebníka oznámit stavebnímu úřadu záměr započít s užíváním stavby, a zrušeny byly i skutkové podstaty všech přestupků dopadajících na užívání staveb bez oznámení užívání dle tohoto ustanovení. Došlo také ke změně § 119 téhož zákona, když byl podstatně zúžen okruh staveb vyžadujících vydání kolaudačního souhlasu, resp. kolaudačního rozhodnutí, a stavba užívaná stěžovatelem zde již zahrnuta není. S užíváním takové stavby tedy

pokračování

může být započato, jakmile je stavba nebo její změna dokončena, aniž by bylo vyžadováno vydání opatření ze strany stavebního úřadu. Podle čl. 11 bod 10. novely stavebního zákona pak platí, že správní řízení, která nebyla pravomocně ukončena přede dnem nabytí účinnosti novely stavebního zákona, dokončí stavební úřad podle dosavadních právních předpisů. Toto ustanovení však podle stěžovatele lze chápat pouze v procesním smyslu, jinak by došlo k prolomení ústavního principu zakotveného v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (resp. i v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod), podle kterého se trestnost činu posuzuje a trest ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán, a pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější. Tento princip se dle konstantní judikatury uplatní i v případě přestupků, což ostatně vyplývá i z § 2 odst. 1 a 5 zákona o přestupcích. V souladu s názorem vyjádřeným v komentáři k uvedenému ustanovení zákona o přestupcích i v usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 10. 2010, sp. zn. 8 Tdo 697/2010, je tedy dle stěžovatele nezbytné zabývat se danou skutečností a dospět k závěru, že právní úprava účinná od 1. 1. 2018 je pro něj příznivější, neboť tato úprava již nezná přestupek spočívající v užívání stavby, resp. změny stavby bez oznámení stavebníka podle § 120 odst. 1 stavebního zákona. Trestnost takového skutku je tedy již vyloučena a nemůže tak dojít k vyvození odpovědnosti za něj.

[11] S ohledem na výše uvedené skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve shrnul průběh správního řízení. Dále uvedl, že z prvoinstančního rozhodnutí i ze skutkové podstaty správního deliktu je naprosto zřejmé, že správní orgány netvrdí, že stěžovatel provedl změnu stavby před dokončením; tato námitka je proto irelevantní. Námitce stěžovatele, že živnost provozuje sám a nemá zaměstnance, podle žalovaného odporuje především informace o pobírání příspěvku na zřízení společensky účelných pracovních míst v letech 2013 a 2014. Pracovní smlouva s X pak byla uzavřena se stěžovatelem, jakožto provozovatelem čalounické dílny „AC interiér“ a podle jejího obsahu je místem výkonu práce právě tato firma. Závěr správního orgánu však není založen toliko na obsahu této pracovní smlouvy, ale i na dalších faktech uvedených v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí, která jako celek dostatečně prokazují, že stěžovatel delikt spáchal. Stěžovatel taktéž dle svých tvrzení zjevně název „AC interiér“ nespojuje s jinou podnikatelskou činností, než je čalounictví; také samotný název firmy odpovídá spíše provozování čalounické dílny, než vinárny. Skutečnost, že X není vyučeným čalouníkem, pak ještě neznamená, že v čalounické dílně nemohl být zaměstnán. Žalovaný také připomněl, že stěžovatel na ústním jednání dne 2. 12. 2015 uvedl, že stroje nacházející se v prostorách dílny jsou „neprovozuuschopné sedlářské stroje“, nikoli tedy textilní, jak vyplývá z vyjádření X, které je navíc vyhotoveno se značným časovým odstupem po kontrolní prohlídce, a není v něm uvedeno, kdy byla prohlídka strojů provedena, a zda se vyjádření týká všech strojů nacházejících se v předmětné dílně. Zjištění učiněná při kontrolní prohlídce tedy toto vyjádření nijak nevyvrací. Navíc nelze z žaloby zjistit, za jakým účelem měl stěžovatel umístěny textilní stroje v části stavby, kde byly povoleny mj. stavební úpravy za účelem zřízení čistírny, a jak tyto stroje souvisí s povoleným účelem užívání předmětných prostor. Vývěska sama o sobě pak možná nedokládá, že čalounická výroba probíhá v předmětné stavbě, nicméně to ani žádným způsobem nevyvrací; další zjištěné skutečnosti však tomuto faktu nasvědčují. Ostatně ani stěžovatel po celé správní řízení neuvedl, kde tedy čalounickou dílnu vlastně provozuje; z webových stránek firmy „AC interiér“ je přitom zřejmé, že se zabývá činnostmi, u kterých lze oprávněně pochybovat, že je provádí kompletně přímo u zákazníků. Pokud jde o určení výše pokuty, správní orgán I. stupně postupoval v souladu s usnesením rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, podle kterého správní orgán při zjišťování osobních a majetkových poměrů vychází z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z průběhu správního řízení či které si opatří samostatně. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.

Stěžovatel měl možnost své poměry sdělit, poskytl však pouze nekonkrétní informace. Správní orgán si proto musel dostupné informace opatřit sám a svůj postup při posouzení poměrů stěžovatele dostatečně popsal a odůvodnil. Dodal pak, že změna I. výroku rozhodnutí, spočívající ve zkrácení doby trvání protiprávního jednání, nemá žádný vliv na výši pokuty, neboť z prvoinstančního rozhodnutí je zřejmé, že při stanovení výše pokuty k délce trvání protiprávního jednání jako k přitěžující ani polehčující okolnosti nebylo přihlíženo. Ke stěžovatelem namítané změně právní úpravy žalovaný uvedl, že on i krajský soud rozhodovali dle právní úpravy před 1. 1. 2018, pročež nemohli k nové právní úpravě přihlídnout. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

[13] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatel nad rámec výše řečeného uvedl, že v době konání kontrolní prohlídky již byly stavební úpravy provedeny, tedy by měla být část stavby užívána stěžovatelem jako kancelář zcela oprávněně. Tvrzení, že se jedná o vzorkovnu a dílnu čalounictví, nebylo ničím prokázáno. Ze znaleckého posudku, dražební vyhlášky, protokolu o veřejné dražbě a z předávacího protokolu je zcela zřejmé, že stavební úpravy byly provedeny před předáním stavby stěžovateli. V dalším stěžovatel zopakoval již uplatněná tvrzení a námitky.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. V postupu krajského soudu shledal Nejvyšší správní soud vadu, k níž musel *ex officio* přihlídnout, bez ohledu na to, zda byla či nebyla namítána v žalobě (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 24. 11. 2015, č. j. 4 Afs 210/2014 - 57, publ. pod č. 3348/2016 Sb. NSS, či ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, publ. pod č. 3528/2017 Sb. NSS).

[15] S ohledem na to, jakým způsobem je formulována kasační argumentace, je třeba nejprve připomenout, že řízení ve správním soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou. S výjimkami uvedenými v § 109 odst. 4 větě za středníkem s. ř. s. je tak Nejvyšší správní soud vázán důvody uvedenými v kasační stížnosti (§109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Proto obsah stížnostních bodů a kvalita jejich odůvodnění do značné míry předurčují obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54). Rozsudek krajského soudu je tedy přezkoumáván v intencích kasačních námitek, se zřetelem k důvodům obsaženým v § 103 odst. 1 s. ř. s. Je nutno zdůraznit, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§102 s. ř. s.) a důvody které v ní lze s úspěchem uplatnit, se tak musí upínat právě k tomuto rozhodnutí (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2003, č. j. 6 Ads 3/2003 - 73). Jinými slovy, „[u]vedení konkrétních stížných námitek (...) nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání nebo v žalobě, neboť odvolací a žalobní námitky směřovaly proti jiným rozhodnutím, než je rozhodnutí přezkoumávané Nejvyšším správním soudem“ (viz rozsudek tohoto soudu ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006 - 58). Nestaví-li tedy stěžovatel proti konkrétním závěrům krajského soudu žádnou konkurující argumentaci, reagující na jím vyslovené závěry, musí se logicky kasační přezkum soustředit pouze na posouzení, zda krajský soud vypořádal všechny argumentační pozice žaloby a zda jím vyslovené závěry v obecné rovině obstojí.

[16] Optikou výše uvedeného musel Nejvyšší správní soud nahlížet zejména na kasační námitky shrnuté v odstavci [8] tohoto rozsudku. Tyto námitky stěžovatel převzal ze žaloby (případně z odvolání) bez dalšího, tedy aniž by k nim doplnil jakoukoli argumentaci vztahující se k vypořádání těchto jeho tvrzení krajským soudem. Po přezkoumání napadeného rozsudku

pokračování

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že se všemi předmětnými námitkami se krajský soud náležitě a správně vypořádal. Jak bylo uvedeno výše, krajský soud jednak konstatoval, že pro posouzení deliktности jednání stěžovatele není rozhodné, zda předmětné prostory a jejich označení naplňují znaky provozovny ve smyslu § 17 živnostenského zákona, jelikož § 180 odst. 1 písm. l) stavebního zákona hovoří o faktickém užívání stavby. Dále shrnul zjištění učiněná správními orgány a dospěl k závěru, že dané skutečnosti plně prokazují užívání předmětných prostor pro činnost čalounictví. Nejednalo se pouze o označení místa provozovny na webových stránkách a na štítku umístěném před předmětnou budovou, či o pracovní smlouvu s K. F., ale také o řadu dalších skutečností. Zejména šlo o zjištění učiněná na místě samém, zdokumentovaná v protokolu o kontrolní prohlídce a na řadě fotografií, které jsou součástí správního spisu (v podrobnostech viz odstavce 19. a 20. odůvodnění napadeného rozsudku). K tomu krajský soud rovněž případně poznamenal, že stěžovatel po celou dobu správního řízení i v žalobě pouze neguje zjištění a závěry správních orgánů. V tomto ohledu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s názorem krajského soudu a žalovaného, že takový způsob argumentace svědčí spíše v neprospěch stěžovatele, kterému nic nebránilo v tom, aby správním orgánům sdělil a prokázal, kde a jakým způsobem tedy čalounictví skutečně provozuje. Krajský soud se pak vypořádal i s odkazem stěžovatele na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 11. 12. 2001 č. j. 30 Ca 180/2001 – 30, ke kterému uvedl, že tento se týká § 85 stavebního zákona č. 50/1976 Sb., účinného do 31. 12. 2006, jenž užíval pojem „*změna ve způsobu užívání stavby*“, zatímco zákon č. 183/2006 Sb. hovoří v § 126 o „*změně v účelu užívání stavby*“. Nadto bylo v řízení prokázáno, že stěžovatel v předmětných prostorách vykonával činnost čalounictví, která nespadá do povoleného účelu užívání těchto prostor.

[17] Obdobné pak platí i o námitkách shrnutých v odstavci [9] tohoto rozsudku, kde sice stěžovatel zmiňuje skutečnosti, které krajský soud v napadeném rozsudku uvádí, nicméně je nikterak nedoplňuje o navazující argumentaci. Stěžovatel zde opětovně pouze opakuje námitky a tvrzení, která již uplatnil v žalobě, případně v odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí, aniž by však jakkoli reflektoval závěry krajského soudu obsažená v odůvodnění napadeného rozsudku. Krajský soud se přitom s těmito jeho argumenty výslovně vypořádal, případně bylo z kontextu odůvodnění napadeného rozsudku zřejmé, že některá tato tvrzení považoval za nedůvodná, irelevantní, či účelová.

[18] Pokud jde o argumentaci stěžovatele týkající se nazývání „*způsobu uložení věcí*“ (v budově se nacházejících strojů a nábytku) užíváním, s touto se krajský soud vypořádal zejména v odstavci 20. napadeného rozsudku, kde je podrobně popsán stav místností a vybavení v předmětné nemovitosti, zachycený na fotografiích pořízených při kontrolní prohlídce. Po přezkoumání zmíněných fotografií Nejvyšší správní soud nemůže než přisvědčit krajskému soudu, že stav na nich zachycený jednoznačně svědčí o tom, že předmětné prostory jsou aktivně užívány pro činnost čalounictví. Tvrzení stěžovatele o neprovozoschopnosti vyobrazených strojů, či o náhodném rozmístění nábytku tyto fotografie vyvracejí, a tato tvrzení se tak Nejvyššímu správnímu soudu shodně s krajským soudem jeví být účelovými.

[19] Totéž lze konstatovat i o tvrzení stěžovatele, že nemá žádné zaměstnance, ačkoliv přitom pobíral příspěvek na společensky účelná pracovní místa, a že pan X pracoval jako zaměstnanec pro úklid v restauraci, přestože v pracovní smlouvě s ním uzavřené je jako místo výkonu práce uvedeno „*AC interiér*“, s adresou X (tedy předmětné nemovitosti, v níž byla provedena kontrolní prohlídka). Námitka týkající se doby vybudování sociálního zařízení je pak naprosto bezpředmětná, neboť správní orgány nikdy netvrdily, že by toto zařízení bylo vybudováno samotným stěžovatelem, jelikož pro posouzení jeho odpovědnosti za daný přestupek je tato skutečnost irelevantní.

[20] Stěžovatel také namítal, že dne 1. 1. 2018 nabyl účinnosti zákon č. 225/2017 Sb., jímž byl mimo jiné bez náhrady zrušen § 120 stavebního zákona, který upravoval povinnost stavebníka oznámit stavebnímu úřadu záměr započít s užíváním stavby, a zrušeny tak byly i skutkové podstaty všech přestupků, dopadajících na užívání staveb bez oznámení užívání dle tohoto ustanovení. Došlo také ke změně § 119 téhož zákona, kdy byl podstatně zúžen okruh staveb vyžadujících vydání kolaudačního souhlasu, resp. kolaudačního rozhodnutí, a stavba užívaná stěžovatelem zde - podle jeho přesvědčení - již zahrnuta není. Stěžovatel se proto v kasační stížnosti dovolává užití pozdější příznivější právní úpravy, v důsledku čehož by byla trestnost jím spáchaného skutku vyloučena, a nemohlo by tak dojít k vyvození odpovědnosti za něj.

[21] Zásada použití pozdější příznivější právní úpravy, jejíž aplikace se stěžovatel nyní dovolává, je v českém právu zakotvena na ústavní úrovni v čl. 40 odst. 6 větě druhé Listiny základních práv a svobod. Na úrovni mezinárodního práva v čl. 15 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a v čl. 49 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie. Dovozována je rovněž z čl. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, byť tak bylo poprvé učiněno teprve rozsudkem velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci Scoppola proti Itálii (č. 2) ze dne 17. 9. 2009, č. 10249/03. Lze ještě doplnit, že na úrovni zákona byla pak uvedena zásada provedena § 7 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, respektive § 2 odst. 1 nyní účinného zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

[22] K uvedené zásadě se vyjádřil také rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, a to ve svém usnesení ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 – 46, publ. pod č. 3528/2017 Sb. NSS, v němž dospěl k závěru, že *„rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, že zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přiblídnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchan, je-li to pro pachatele příznivější.“* Jakkoliv považuje senát rozhodující ve věci tento závěr za správný, neboť popírá přezkumnou roli správního soudu a činí z něj fakticky další instanci ve správním řízení, je uvedený názor pro jeho rozhodnutí závazný.

[23] V tomtéž usnesení však rozšířený senát také konstatoval, že výše vyslovené závěry neplatí pro Nejvyšší správní soud, *„neboť ten je orgánem rozhodujícím o mimořádném opravném prostředku. Rozhodnutí krajského soudu o žalobě je pravomocným výsledkem soudního přezkumu, včetně uplatnění plné jurisdikce. Proto v rámci řízení o kasační stížnosti již nemůže být zohledněna právní úprava, která by nabyla účinnosti poté, co právní moci nabylo rozhodnutí krajského soudu.“*

[24] Lze také doplnit, že i v trestní judikatuře se ustálil názor, že změna právní úpravy, byť by nová právní úprava vyznívala ve prospěch pachatele, zásadně není důvodem pro podání mimořádného opravného prostředku (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 1. 2006, sp. zn. 5 Tdo 1588/2005, č. 52/2006 Sb. NS, ze dne 23. 3. 2006, sp. zn. 4 Tz 17/2006, č. 17/2007 Sb. NS, či ze dne 27. 10. 2010, sp. zn. 8 Tdo 697/2010). Nejvyšší správní soud tedy v řízení o kasační stížnosti bez ohledu na uplatněné kasační námitky *ex officio* pouze přezkoumá, zda bylo správně aplikováno právo v předcházejících řízeních. Je tudíž povinen zabývat se také právním stavem a jeho případnými změnami nastalými až do okamžiku rozhodování krajského soudu, a tedy v rámci kasačního přezkumu zkoumat, zda krajský soud dostal své vlastní povinnosti zkoumat tuto otázku před svým rozhodnutím. Podobná je ostatně situace při rozhodování o trestných činech.

[25] V nyní projednávané věci rozhodnutím ze dne 26. 5. 2016 byla stěžovateli jako podnikající fyzické osobě uložena pokuta ve výši 30 000 Kč podle § 180 odst. 3 písm. c) stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 5. 2015, neboť se dopustil správního deliktu podle § 180 odst. 1 písm. l) téhož zákona. Předmětný delikt spočíval v tom, že stěžovatel užíval změnu

pokračování

dokončené stavby bez kolaudačního souhlasu vyžadovaného podle § 122 stavebního zákona. Změna v účelu užívání předmětné části nemovitosti jako provozovny čalounictví byla totiž podmíněna změnou dokončené stavby, tj. realizací přístavby a stavebních úprav, která vyžadovala vydání stavebního povolení ve smyslu § 115 stavebního zákona. S odkazem na § 119 odst. 1, § 126 odst. 4 a již zmíněného § 122 stavebního zákona, tak bylo možné změnu dokončené stavby užívat jako provozovnu čalounictví pouze na základě kolaudačního souhlasu, neboť se jedná o změnu stavby pro drobnou výrobu a poskytování služeb za účelem podnikání, počítající se shromažďováním většího počtu osob, jejíž budoucí uživatelé nemohou nijak ovlivnit vlastnosti provedené stavby.

[26] Uvedené rozhodnutí stěžovatel napadl odvoláním, o němž žalovaný rozhodl dne 11. 8. 2016. O žalobě proti uvedenému rozhodnutí žalovaného o odvolání pak krajský soud rozhodl rozsudkem ze dne 29. 1. 2018, který nabyl právní moci téhož dne. Jak přitom bylo shora uvedeno, dne 1. 1. 2018, tedy před vydáním napadeného rozsudku krajského soudu, nabyl účinnosti zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

[27] Změny provedené ve znění stavebního zákona shora uvedeným zákonem č. 225/2017 Sb. přitom jednoznačně postihují i situaci (případ) stěžovatele, neboť bylo podstatně upraveno znění dotčených ustanovení, tedy minimálně § 119, § 122, § 126 i § 180 stavebního zákona. S ohledem na uvedené tak bylo na krajském soudu, aby se dotčenými změnami právní úpravy zabýval, a v souladu se zásadou zakotvenou v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a související judikatury posoudil, zda právní úprava, která nabyla účinnosti poté, kdy byl trestný čin spáchán, je či není pro stěžovatele příznivější. Jak je však seznatelné z odůvodnění napadeného rozsudku, krajský soud tak neučinil.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Lze tedy shrnout, že námitky stěžovatele stran nesprávného posouzení jeho žalobních námitek krajským soudem nejsou důvodné. Krajský soud však nedostál své povinnosti zkoumat otázku změn právní úpravy nastalých před jeho vlastním rozhodnutím ve věci ex offo. Z tohoto důvodu tedy Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1, větou první před středníkem, s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku tak, že bude třeba zabývat se otázkou, zda změny provedené zákonem č. 225/2017 Sb. ve stavebním zákoně, jsou pro stěžovatele z hlediska vymezení vytýkané skutkové podstaty příznivější, či nikoli.

[29] V novém rozhodnutí ve věci krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 15. dubna 2020

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu