



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň JUDr. Marcely Rouskové a JUDr. Hany Pipkové v právní věci žalobce: **MAŠINVEST, spol. s r. o.**, se sídlem v Brně, Hněvkovského 587/39a, IČO: 269 06 813, zastoupen JUDr. Marií Karasovou, advokátkou se sídlem v Brně, Úvoz 82/39, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem v Praze 1, Mariánské náměstí 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného sp. zn. S-MHMP 964943/2010/OST/Je ze dne 26. 1. 2011,

t a k t o :

I. Žaloba se zamítá .

II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl jeho odvolání proti rozhodnutí odboru výstavby Úřadu městské části Praha 12 (dále jen „stavební úřad“) č. j. VYST/11525/2010/Te ze dne 13. 10. 2010. Tímto rozhodnutím stavební úřad na základě skutečností zjištěných při kontrolních prohlídkách ve dnech 7. 8. 2009 a 4. 3. 2010 uložil žalobci podle § 181 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění účinném do 31. 12. 2010, pokutu 600.000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 180 odst. 1 písm. l) téhož zákona, spočívajícího v tom, že v období od 8. 8. 2009 do 4. 3. 2010 umožnil jiné osobě užívat stavbu rodinného domu na pozemcích parc. č. 175/5 a 176/5 v k. ú. Libuš, obec Praha, bez kolaudačního rozhodnutí.

Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí zrekapituloval průběh správního řízení, přičemž podotkl, že žalobce podal proti prvostupňovému rozhodnutí blanketní odvolání s tím, že je odůvodní do 20. 11. 2010, avšak až do doby rozhodnutí o odvolání tak neučinil. K věci

samé žalovaný uvedl, že stavební úřad při opakovaných kontrolních prohlídkách bez jakýchkoli pochybností zjistil skutkový stav správního deliktu, kterého se právnická osoba dopustí tím, že umožní jiné osobě užívat stavbu bez kolaudačního rozhodnutí. Stavební úřad rovněž zdůvodnil výši uložené pokuty, zvážil míru nebezpečnosti jednání, charakter podnikatelské činnosti žalobce, ale i skutečnost, že se závadného jednání dopouští dlouhodobě. K přiměřenosti uložené pokuty žalovaný dodal, že jakýkoli finanční postih se ze své podstaty projeví v majetkové sféře pachatele, a jelikož každý trest plní vedle preventivní úlohy i úlohu represivní, musí jít o postih nezanedbatelný. Žalovaný připomenul, že žalobci byla již dříve za stejný delikt v jiném časovém období uložena pokuta 400.000 Kč, avšak žalobce od dalšího páchání nezákonné činnosti neodradila. Je třeba vyjít ze zásady, že nelze připustit prospěch z protiprávního jednání osob; tímto prospěchem je v dané věci užívání stavby k podnikatelským účelům. Nakonec žalovaný upozornil na závažnost předmětného deliktu, neboť užíváním stavby bez kolaudačního rozhodnutí může dojít k ohrožení života, zdraví a majetku osob, neboť kolaudační rozhodnutí dokládá, že stavbu lze užívat bez závad k účelu, ke kterému byla kolaudována.

Žalobce úvodem podané žaloby namítl, že „byl zkrácen na svých právech nezákonným postupem a rozhodnutím správních orgánů, což mělo za následek vydání nezákonných rozhodnutí. Žalobce navrhuje, aby soud v rozsahu odvolání zákonnost a věcnou správnost napadených rozhodnutí i procesního postupu obou správních úřadů a jako rozhodnutí nezákonná je zrušil. Pokud soud nenalezne žádné důvody pro zrušení shora uvedených rozhodnutí, žádá žalobce, aby pokuta ve výši 600.000 Kč, zjevně nepřiměřená okolnostem případu, byla přiměřeně snížena, neboť je pro žalobce likvidační.“

Následně žalobce popsal, že se stal vlastníkem předmětné stavby na základě kupní smlouvy ze dne 15. 10. 2003, a že se od té doby za vynaložení nemalých nákladů snaží dosáhnout toho, aby byla legalizována. Podle názoru žalobce stavba již od roku 1995, kdy byla neúspěšně kolaudována, trpí toliko nedostatky formální povahy; především však společnost LERYMED spol. s r. o., která ji užívá, má souhlasné stanovisko k provozování nestátního zdravotnického zařízení se zaměřením na plicní choroby, jediného poskytujícího ve spádové oblasti tuto specifickou péči. Ukončení činnosti tohoto zařízení by znamenalo přímé ohrožení života a zdraví pacientů. Stavba již dnes dle správních orgánů splňuje všechny náležitosti k provozu zdravotnického zařízení, pro legální užívání jí schází pouze dodatečné stavební povolení a kolaudace; po stavební stránce je plně funkční a odpovídá všem přísným požadavkům na provoz zdravotnického zařízení.

Výši uložené pokuty považuje žalobce s ohledem na charakter užívání nemovitosti a dlouholetou snahu o vydání dodatečného stavebního povolení a kolaudace (součástí žaloby je přehled průběhu souvisejících správních řízení) za vysoce nepřiměřenou, a je pro něj téměř likvidační. V této souvislosti žalobce odkázal na judikaturu, podle níž je v případě podnikajících osob vyloučena taková pokuta, jež by měla za následek zničení majetkové základny pro další podnikatelskou činnost nebo by sama o sobě způsobila platební neschopnost povinného. Žalobce dále zdůraznil, že vzhledem k předmětu činnosti společnosti LERYMED spol. s r. o. umožnil užívání nemovitosti ve veřejném zájmu, který nesporně převyšuje delikt, jehož se ve snaze pomoci dobré věci dopustil.

Vzhledem k uvedenému žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Pro případ, že by soud nezjistil důvod pro zrušení rozhodnutí, žalobce navrhl, aby soud uloženou pokutu snížil.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě poukázal na skutečnost, že stavba byla v roce 1990 povolena jako stavba rodinného domu, dosud nebyla kolaudována, nebyla pravomocně povolena změna stavby před dokončením a nemohla být ani povolena změna v užívání stavby. Žalovaný nezpochybnil prospěšnost nájemcem realizované činnosti v předmětné stavbě, konstatoval však, že je s ní spojen vstup do stavby značného počtu třetích osob, jejichž zdraví může být pohybem v nedokončené stavbě ohroženo. Žalovaný dále podotkl, že žalobce umožňuje v předmětné stavbě provozování podnikatelské činnosti třetí osoby, nikoli veřejně prospěšnou činnost. Realizace této činnosti nadto není žádným způsobem vázána na tuto stavbu, jež byla povolena jako rodinný dům, nikoli jako zdravotnické zařízení, a tudíž ani její vnitřní uspořádání není žádným způsobem pro realizaci uvedené podnikatelské činnosti nepostradatelné.

Žalovaný proto navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Městský soud v Praze (dále jen „soud“) nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně soud vycházející ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], když nezjistil žádné vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti.

Oba účastníci řízení souhlasili s tím, aby soud rozhodl bez nařízení jednání.

Městský soud v Praze o věci uvažil následovně.

Úvodem právního hodnocení je třeba připomenout, že soud přezkouvává napadené rozhodnutí – s výjimkou některých těžkých vad jako nicotnost, nepřezkoumatelnost, absolutní neplatnost či prekluze – toliko v rozsahu žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Z nich musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Žaloba musí obsahovat vyličení konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů, kterých se měl správní orgán vůči žalobci dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a žalobce je rovněž povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Soud přitom není povinen, ale ani oprávněn, za žalobce domýšlet námitky ani dotvářet příliš obecné žalobní námitky z vlastní iniciativy. Takový postup soudu by popíral uplatnění dispoziční zásady ve správním soudnictví a zasahoval by do principu rovnosti účastníků řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 119/2013 - 70 ze dne 20. 2. 2014).

Soud se tudíž nemohl podrobněji zabývat námitkou, že „*postupem obou správních orgánů byl [žalobce] zkrácen na svých právech nezákonným postupem a rozhodnutím správních úřadů,*“ neboť žalobce nepopsal, na jakých svých právech měl být postupem správních orgánů zkrácen a v čem konkrétně mělo toto zkrácení spočívat. Obdobně soud nemohl vyhovět ani návrhu žalobce, aby soud „*zákonnost a věcnou správnost napadených rozhodnutí i procesního postupu obou správních úřadů*“ přezkoumal „*v rozsahu odvolání*“,

neboť žalobní body jsou povinnou náležitostí žaloby [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], nelze při jejich vymezení odkázat na jiné podání, na příklad učiněné ve správním řízení.

Žalobce nerozporuje zjištění správních orgánů, že umožnil jiné osobě užívání stavby bez kolaudačního souhlasu, nýbrž nezákonnost rozhodnutí o uložení pokuty dovozuje z dalších okolností případu. Stěžejní žalobní námitka spočívá v tom, že vzhledem k provozu specializovaného zdravotnického zařízení v předmětné stavbě a žalobcově dlouhodobé snaze o získání dodatečného stavebního povolení a kolaudace bylo uložení pokuty nezákonné, neboť veřejný zájem na provozu tohoto zdravotnického zařízení nesporně převyšuje delikt, kterého se žalobce dopustil.

Ze správního spisu se podává, že předmětná stavba byla povolena rozhodnutím odboru výstavby MNV v Praze 4 č. j. 6135/Zu-Ma/90 ze dne 31. 10. 1990 jako stavba rodinného domu. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že žalobce stavbu nabyt do vlastnictví v roce 2004, a že v současnosti v ní společnost LERYMED spol. s r. o. provozuje se žalobcovým souhlasem zdravotnické zařízení zaměřené na léčbu respiračních chorob.

Podle § 180 odst. 1 písm. l) stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2010, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že užívá stavbu bez kolaudačního rozhodnutí, pokud bylo takové rozhodnutí třeba, nebo umožní jiné osobě užívat stavbu bez kolaudačního rozhodnutí.

Dokončenou stavbu, popřípadě část stavby schopnou samostatného užívání, lze užívat na základě oznámení stavebnímu úřadu nebo kolaudačního souhlasu (§ 119 stavebního zákona). Oba tyto instituty vyžadují provedení závěrečné kontrolní prohlídky, při níž stavební úřad zejména zkoumá, zda jsou dodrženy obecné požadavky na výstavbu, a zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí (§ 120 odst. 2 a § 122 odst. 3 stavebního zákona, ve znění účinném do 29. 12. 2010).

Ani případná obecná prospěšnost činnosti vyvíjené v nezkolaudované stavbě nemění ničeho na skutečnosti, že její užívání je podle § 119 stavebního zákona zakázáno a vlastník, jenž toto užívání jinou osobou umožnil, se dopouští správního deliktu podle § 180 odst. 1 písm. l) téhož zákona. Účelem kolaudace je mimo jiné zjistit, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat život a veřejné zdraví, život nebo zdraví zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí, a od ochrany těchto zájmů by nebylo možno upustit ani v případě provozu obecně prospěšného zařízení. Ani tvrzená vhodnost stavby pro provoz zdravotnického zařízení – žalobcem ostatně nijak nespecifikovaná a nedoložená –, ani oprávnění společnosti LERYMED provozovat takové zařízení, nemají pro posouzení věci význam, neboť nezajišťují ochranu shora vyjmenovaných veřejných zájmů. Žalobcovo tvrzení, že stavba trpí toliko nedostatky formální povahy, je jednak nedoložené, jednak vyvolává otázku, proč žalobce tyto ryze formální nedostatky již jednoduše neodstranil. Právě skutečnost, že stavbu pravidelně navštěvuje poměrně velký počet třetích osob (pacientů), zvyšuje naléhavost požadavku na dodržování stavebních předpisů, neboť je potenciálně ohroženo jejich zdraví a život. K argumentu, že ukončení provozu zařízení by ohrozilo jeho pacienty, soud poznamenává, že ze spisového materiálu ani v nejmenším nevyplývá, proč by mělo být zdravotnické zařízení nedílně spjata právě s touto stavbou (jedná se ostatně o rodinný dům).

Lze uzavřít, že právní předpisy nesvěřují stavebnímu úřadu oprávnění „ve veřejném zájmu“ prominout povinnost získat kolaudační rozhodnutí s tím, že se vlastník uvedeného správního deliktu nedopustil. Žalobní námitka proto není důvodná.

Způsob užívání stavby nicméně není z hlediska řízení o správním deliktu bez významu, neboť může mít vliv na jeho závažnost a projevit se při určení výše pokuty. Žalobce na straně 2 žaloby uvádí, že je pro něj uložena pokuta „likvidační“, na straně 3 již nicméně uvádí, že je pro něj „téměř likvidační“, tedy že pro něj likvidační není, načež cituje judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu vztahující se k likvidačním pokutám. Žalobce však především své tvrzení o likvidačním účinku uložené pokuty žádným způsobem nespécifikoval, když neuvedl vůbec nic o svých majetkových poměrech. Pro úplnost zde soud podotýká, že tak žalobce neučinil ani v průběhu správního řízení. Jedná se tudíž toliko o neurčité a nikterak nepodložené tvrzení, jež nemůže mít za následek zrušení napadeného rozhodnutí.

Na okraj soud poznamenává, že nepřehlédl pochybení žalovaného, který v odvolacím řízení v rozporu s § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nevyzval žalobce k doplnění blanketního odvolání. Žalobce v odvolání ze dne 2. 11. 2010 uvedl, že směřuje proti rozhodnutí ze dne 13. 10. 2010, zn.: VYST/11525/2010/Te, a dále, že je odůvodní právní zástupce, kterého si zvolí do 20. 11. 2010; odvolání však až do vydání druhostupňového rozhodnutí doplněno nebylo. Z žádné písemnosti obsažené ve správním spisu nevyplývá, že by byl správní orgán žalobce k doplnění odvolání vyzval. Podle Nejvyššího správního soudu je přitom správní orgán povinen v případě, že odvolání nemá některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu, postupovat podle § 37 odst. 3 tohoto zákona tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu, a to i v případě, kdy si je odvolatel uvedeného nedostatku podle svého vyjádření vědom, ba dokonce i v případě, kdy je zastoupen advokátem (srov. na příklad rozsudek č. j. 1 As 4/2009 - 53 ze dne 6. 3. 2009).

Žalobce však tuto vadu řízení v žalobě nenamítal, a soud k ní proto nemohl přihlédnout. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že „soudy jsou oprávněny zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť by nebyly žalobcem výslovně namítány, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 Azs 79/2009 - 84 ze dne 8. 3. 2011). Soudy tedy nepřihlíží k těmto vadám z moci úřední vždy, ale jen v případě, kdy napadené rozhodnutí vůbec není způsobilé přezkumu z hlediska žalobních námitek. V projednávané věci přitom popsána žalobní vada přezkumu napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů nikterak nebránila, jak je zřejmé z předchozích částí tohoto rozsudku; napadené rozhodnutí je z hlediska nebezpečnosti jednání žalobce i výše uložené pokuty odůvodněné a přezkoumatelné.

Stejný závěr vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 As 60/2013 - 38 ze dne 19. 9. 2013: „V projednávané věci uvedená procesní vada spočívající v porušení § 37 odst. 3 správního řádu, tj. že žalobkyně nebyla vyzvána k doplnění svého odvolání, nijak nebránila městskému soudu v přezkumu napadeného rozhodnutí v mezích řádně uplatněných žalobních bodů. Jak ostatně sám městský soud zdůraznil, žalobní body směřovaly proti předcházejícímu rozhodnutí o ukončení dlouhodobého pobytu a samotného postupu správních orgánů ohledně žádosti žalobkyně o prodloužení jejího dlouhodobého pobytu, se nijak nedotýkaly. Z hlediska § 76 s. ř. s. tak městský soud nebyl povinen přihlédnout k případnému porušení § 37 odst. 3 správního řádu z úřední povinnosti. Chtěla-li žalobkyně docílit přezkumu i této otázky, byla

povinna ji uplatnit jako žalobní bod v zákonné lhůtě.“ Citovaná věc se od nyní posuzované sice odlišovala v tom, že se žalobní body nedotýkaly samotného postupu správních orgánů ohledně tehdy posuzované žádosti žalobkyně, avšak jak vyplývá ze zbytku citované pasáže, tuto skutečnost Nejvyšší správní soud uvedl jen jako další argument na podporu svého závěru v té konkrétní věci, jak dokládá rovněž vzápětí následující citace jiného rozsudku téhož soudu: „*V daném případě odvolání obsahovalo minimum ze zákonem předpokládaných náležitostí, neboť v něm byl uveden pouze údaj o napadeném rozhodnutí a o jeho předmětu. Správní orgán v takovém případě měl učinit opatření k odstranění jeho nedostatků postupem podle § 37 odst. 3 správního řádu a nikoliv sám možné vady vyhledávat. Skutečnost, že nebyl vyzván k odstranění vad odvolání, ovšem stěžovatel žalovanému v žalobě nevytýkal, a proto k ní soud nemohl přihlížet*“ (rozsudek č. j. 2 As 56/2007 - 71 ze dne 13. 2. 2008, publikovaný pod č. 1580/2008 Sb. NSS).

Naopak pokud by zdejší soud k této vadě přihlédl nad rámec žaloby a napadené rozhodnutí z tohoto důvodu zrušil, zatížil by tím řízení o žalobě jinou vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jež by mohla mít za následek nezákonnost jeho rozhodnutí a k níž by byl Nejvyšší správní soud v případném řízení o kasační stížnosti povinen přihlídnout z úřední povinnosti (srov. Blažek, T. - Jirásek, J. - Molek, P. *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2014, komentář k § 75).

Vzhledem k uvedenému soud shledal, že žalobní námitky nejsou důvodné, a proto žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Soud neshledal ani důvod pro snížení uložené pokuty postupem dle § 78 odst. 2 s. ř. s. Podstatou správního deliktu je, že žalobce umožnil užívání nezakladovaného rodinného domu jinou osobou, jež v něm provozuje zdravotnické zařízení, tedy do stavby potenciálně ohrožující zdraví a životy osob v ní se nacházejících pravidelně vstupují další osoby-pacienti. Tento stav trval v době uložení pokuty již více než rok, a žalobce od jeho dalšího jednání neodradila ani pokuta ve výši 400.000 Kč, uložená mu za dřívější období v říjnu 2009. Přisvědčit je třeba správním orgánům rovněž v tom, že zohlednily podnikatelský charakter činnosti ve stavbě provozované, jež do ní jednak přivádí větší množství osob, jednak přináší hospodářský prospěch z tohoto deliktu; ačkoli lze činnost zdravotnického hlediska obecně označit za prospěšnou, nelze přehlédnout, že v daném případě je provozována podnikatelsky společností s ručením omezeným. Správní orgány všechny tyto okolnosti zohlednily a výši pokuty řádně odůvodnily. Za těchto okolností soud nepovažuje pokutu ve výši 60 % nejvyšší přípustné pokuty umožněné § 181 písm. c) stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2010 za zjevně nepřiměřenou.

O náhradě nákladů řízení jeho účastníků soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s. *a contrario*. Žalobce ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému nevznikly žádné náklady nad rámec její obvyklé úřední činnosti.

P o u č e n í

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem v Brně, Moravské náměstí 6. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 soudního řádu správního a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 27. října 2015

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

za správnost vyhotovení:
Simona Štěpinová