



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Ing. Mgr. Radovana Havelce a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **F.P.**, zast. JUDr. Janem Marečkem, advokátem, se sídlem Na Švihance 1476/1, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2014, č. j. 1 A 45/2013 - 33,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2014, č. j. 1 A 45/2013 - 33, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 25. 2. 2013, č. j. P4/017404/13/OST/TEHA, Úřad městské části Praha 4 uznal žalobce vinným, že „v období od června roku 2011 do 3. 11. 2012 jako vlastník stavby rodinného domu č. p. 113, ul. V. c. 12, Praha 4 - Braník, na pozemku parc. č. 177 v katastrálním území Braník prováděl bez stavebního povolení změnu stavby rodinného domu č. p. 113, ul. V. c. 12, Praha 4 - Braník, na pozemku parc. č. 177 v katastrálním území Braník, spočívající v třípodlažní přístavbě při jihovýchodní fasádě stavby RD, v nadstavbě nad stávající částí stavby rodinného domu v souvislosti s úpravou střechy v podkroví nad stávajícím 2. NP, v dalších stavebních úpravách s tím souvisejících a ve zřízení venkovního vyrovnávacího schodiště při jihozápadní fasádě stavby rodinného domu (dále jen „stavba rodinného domu či RD“), a to v ochranném pásmu chráněném zákonem č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů a zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Protiprávní jednání bylo zjištěno oprávněnou úřední osobou stavebního úřadu při provedení kontrolních prohlídek dne 5. 9. 2011, dne 7. 10. 2011, dne 22. 6. 2012 a dne

18. 10. 2012.“ Tímto jednáním žalobce spáchal přestupek podle § 178 odst. 1 písm. n) zákona 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012, a to formou nepřímého úmyslu podle § 4 odst. 2 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, když věděl, že svým jednáním může ohrozit zájem chráněný zákonem, a pro případ, že jej poruší nebo ohrozí, byl s tím srozuměn. Za tento přestupek byla žalobci podle § 179 písm. d) stavebního zákona uložena pokuta ve výši 140.000 Kč. Žalobci byla současně uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.

Rozhodnutím ze dne 22. 4. 2013, sp. zn. S-MHMP 203781/2013/OST/Ca, žalovaný zamítl odvolání žalobce a shora uvedené rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění se žalovaný neztotožnil s obecnou námitkou žalobce o nesprávnosti a nezákonnosti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a uvedl, že výši i odůvodnění uložené pokuty považuje za přiměřené.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 28. 2. 2014, č. j. 1 A 45/2013 - 33, žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl. V odůvodnění uvedl, že po skutkové stránce není sporu o tom, že žalobce prováděl ve vymezeném období nepovolené stavební práce. Podle názoru soudu správní orgán prvního stupně dostatečně jasně a konkrétně vymezil skutek, za který byla uložena pokuta, a žalovaný toto vymezení přejal. Pro naplnění skutkové podstaty podle § 178 odst. 1 písm. n) stavebního zákona není podstatné, zda byla prováděná stavba propojena se zbytkem stávající stavby žalobce. Relevantní je především skutečnost, že žalobce prováděl stavbu bez příslušného stavebního povolení a v chráněném území. Soud konstatoval, že realizovaná stavba představuje nadstavbu i přístavbu podle § 2 odst. 5 písm. a) a b) stavebního zákona, neboť stavebními pracemi žalobce došlo k rozšíření půdorysu a zvýšení stávající stavby o jedno podlaží při funkčním propojení stávající a realizované stavby prostřednictvím navýšeného domovního schodiště. Skutečnost, že správní orgán prvního stupně použil ve výroku rozhodnutí termín „třípodlažní přístavba“, nemá žádný význam, neboť skutek, který byl žalobci kladen za vinu, byl vymezen dostatečně určitým a nezaměnitelným způsobem. Soud nepřisvědčil tvrzení žalobce, že svým jednáním odvracel bezprostředně hrozící škodu. Statická část projektové dokumentace ze dne 19. 12. 2011 a vyjádření statika ze dne 1. 12. 2011 sice obsahují informaci o tom, že je nezbytné provést úpravy opěrné stěny stávající stavby, druhý z dokumentů však současně uvádí, že bezprostřední nebezpečí zřícení stěny nehrozí. Skutkové okolnosti v daném případě nenaplnily ani podmínky pro aplikaci mimořádných postupů podle § 177 stavebního zákona. Jednání žalobce nebylo možné aprobovat tvrzenými mimořádnými okolnostmi, proto soud shledal, že došlo k naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 178 odst. 1 písm. n) stavebního zákona. Městský soud v Praze přihlédl k názoru stavebního úřadu, podle kterého bylo možné zajistit stavebně technický stav opěrné zdi podstatně jednodušším způsobem, než ke kterému přistoupil žalobce. Soud shledal, že z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je zřejmé, že při ukládání sankce nebyly opomenuty přitěžující ani polehčující okolnosti, odůvodnění uložené pokuty obsahuje všechny zákonem dané požadavky a lze je považovat za dostatečné a přesvědčivé. Moderaci pokuty se Městský soud v Praze nezabýval, neboť žaloba takový návrh nezahrnovala.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád

pokračování

správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Namítal, že nikdy nepřijal vymezení skutku správním orgánem prvního stupně, jakkoliv je toto tvrzení uvedeno v odůvodnění rozsudku. Stěžovatel přistoupil k provádění stavebních, respektive záchranných prací, aby odvrátil škody hrozící jeho stavbě, což je nutné kvalifikovat jako nezbytné a přiměřené jednání v krajní nouzi vylučující protiprávnost podle § 2 odst. 2 zákona o přestupcích. Správní orgány tedy pochybily, pokud stěžovateli kladly za vinu skutek, do nějž zařadily i ty dílčí útoky, které ve skutečnosti představovaly nezbytné záchranné práce. Stěžovatel odmítl závěr Městského soudu v Praze opírající se o vyjádření statika ze dne 1. 12. 2011. Podle stěžovatele samotná skutečnost, že statik k určitému dni neshledal existenci bezprostředně hrozící škody, nic nevypovídá o existenci takové hrozby v předcházející době, tj. k okamžiku zahájení záchranných prací. Stěžovatel se v návaznosti na tyto záchranné práce rozhodl zajistit stavbu před nadcházejícím zimním obdobím a dále, vzhledem k nečinnosti stavebního úřadu, započal práce na „*smysluplném, hospodárném dořešení rekonstrukce stavby*“. Stěžovatel nesouhlasil s hodnocením „*provedené šachty ze zárubního zdiva o půdorysu 2 m x 3 m v návaznosti na řešení vynucených oprav hydroizolací po vykopání jámy u jihovýchodní strany stavby*“ jako přístavby. Městský soud v Praze podle stěžovatele neposuzoval skutečné jednání stěžovatele a aproboval uložení nepřiměřeně vysoké pokuty, přičemž nepřihlédl k intenzitě porušení nebo ohrožení zájmů společnosti ani k námitkám stěžovatele k míře zavinění a vzniku škodlivého následku v příčinné souvislosti s protiprávním jednáním. Městský soud v Praze také nevěnoval pozornost skutečnosti, že dotčené orgány vyslovily jednoznačný závěr, že stavební činnost stěžovatele nemá vliv na předmět ochrany přírodní památky a že provedení navrhovaných prací je přípustné bez jakýchkoliv podmínek. Stěžovatel doplnil, že v žalobě namítal nepřiměřenost výše uložené pokuty, přičemž Městský soud v Praze pouze konstatoval, že se touto otázkou nezabýval. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek včetně obou správních rozhodnutí.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil s rozsudkem Městského soudu v Praze.

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. Stěžovatel podal kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. „*[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*“ Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. „*[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*“

Kasační stížnost je důvodná.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval důvodem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a shledal, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřuje Nejvyšší správní soud v tom, že se Městský soud v Praze ve svém rozsudku vůbec nezabýval žalobním bodem zpochybňujícím přiměřenost uložené pokuty (část III. žaloby).

Podle setrvalé judikatury Ústavního soudu patří povinnost soudů odůvodňovat svá rozhodnutí k základním principům, které představují součást práva na řádný proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jakož i součást pojmu právního státu podle čl. 1 Ústavy České republiky, a vylučují libovůli při rozhodování. Tato povinnost je pro správní soudnictví upravena v § 54 odst. 2 s. ř. s. Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí neposkytuje dostatečné záruky o tom, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces (srov. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, zveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, zveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02).

Uvedená stálá judikatura Ústavního soudu našla svůj odraz i v konstantní judikatuře Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74, rozsudek ze dne 27. 10. 2004, č. j. 7 As 60/2003 - 75, či rozsudek ze dne 25. 11. 2004, č. j. 7 Afs 3/2003 - 93). Této judikatuře je společné, že není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, je nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Nestačí, pokud soud při vypořádávání se s touto argumentací účastníka pouze konstatuje, že tato je nesprávná, avšak neuvede, v jakých konkrétních aspektech, resp. důvodech právních či skutkových, její nesprávnost spočívá.

V projednávané věci stěžovatel v žalobě namítal, že uložená pokuta představuje polovinu jeho ročního příjmu a rozestavěná nezabezpečená část stavby by v zimním období vyžadovala zvýšené náklady na vytápění, nehledě k hrozícímu nebezpečí dalších škod. Stěžovatel dále konstatoval, že výše uložené pokuty je nepřiměřená k rozsahu posuzovaného jednání. Na tyto zcela konkrétní námitky Městský soud v Praze odpověděl toliko obecným tvrzením o dostatečnosti a přesvědčivosti odůvodnění uložené pokuty, aniž jakkoliv vyvrátil tvrzení stěžovatele. Městský soud v Praze se vůbec nezabýval otázkou srovnání výše pokuty s ročním příjmem stěžovatele, ani namítanou nepřiměřeností pokuty ve vztahu k rozsahu posuzovaného jednání. Tyto námitky lze přitom považovat za klíčové.

Nejvyšší správní soud není oprávněn chybějící úvahy a argumenty Městského soudu v Praze doplňovat či nahrazovat. Městský soud v Praze ponechal jeden ze zásadních žalobních bodů nezodpovězený, a svůj rozsudek tak zatížil vadou nepřezkoumatelnosti

pokračování

pro nedostatek důvodů rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2014, č. j. 1 A 45/2013 - 33, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu „[d]ůvod nepřezkoumatelnosti rozhodnutí odvolacího orgánu posuzujícího více oddělitelných skutkových nebo právních otázek může být [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] dán i toliko ve vztahu k některým z nich. Ostatní oddělitelné skutkové nebo právní otázky krajský soud přezkoumá vždy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci.“ (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS). Závěry citovaného usnesení jsou použitelné také pro řízení o kasační stížnosti: Shledá-li Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelným rozsudek krajského soudu (zde Městského soudu v Praze), může současně věcně přezkoumat ty skutkové a právní otázky, které jsou oddělitelné od části dotčené nepřezkoumatelností. V projednávané věci lze nepřezkoumatelnost vztáhnout jen k výši uložené pokuty, závěry soudu týkající se viny stěžovatele, resp. naplnění skutkové podstaty přestupku, proto mohl Nejvyšší správní soud samostatně přezkoumat.

Podle § 178 odst. 1 písm. n) stavebního zákona „[f]yzická osoba se dopustí přestupku tím, že provádí bez stavebního povolení (§ 115), veřejnoprávní smlouvy (§ 116) nebo certifikátu autorizovaného inspektora (§ 117) anebo bez ohlášení stavbu nebo její změnu v chráněném území nebo v ochranném pásmu anebo na nezastavitelném pozemku nebo v nezastavěném území.“

Z hlediska viny stěžovatele považuje Nejvyšší správní soud za rozhodující skutečnost, zda stěžovatel prováděl bez potřebného stavebního povolení stavbu nebo její změnu v chráněném území. Tato skutečnost byla v průběhu stavebního řízení jednoznačně prokázána, nevznikají proto žádné pochybnosti o tom, že se stěžovatel shora popsáného přestupku dopustil.

Nejvyšší správní soud se neztotožnil s tvrzením, že část dílčích útoků skutku, pro který byl stěžovatel uznán vinným, měla být posouzena jako jednání v krajní nouzi podle § 2 odst. 2 zákona o přestupcích. Lze sice přisvědčit tvrzení stěžovatele, že neexistence bezprostředně hrozící škody k okamžiku vyjádření statika nevypovídá o neexistenci takové hrozby v předcházející době, tj. před započatím „záchranných“ prací, je však nutné konstatovat, že stěžovateli se v průběhu celého řízení nepodařilo tvrzenou hrozbu jakýmkoliv způsobem osvědčit. Existence nebezpečí přímo ohrožujícího zájem chráněný zákonem je ovšem nezbytnou podmínkou pro vyloučení protiprávnosti určitého jednání z důvodu krajní nouze. Přitom se nemůže jednat o pouhou hypotetickou, popřípadě domnělou hrozbu, která vůbec nemusí nastat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2006, č. j. 7 As 17/2005 - 98, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 5 As 10/2011 - 111). Kasační námitka stěžovatele se tedy pohybuje v rovině nedoloženého obecného tvrzení, přičemž obdobně jako v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2013, č. j. 4 As 23/2013 - 24, je nutné učinit závěr, že „[s]těžovatel měl možnost konkretizovat a případně doložit své tvrzení ohledně krajní nouze, v níž údajně jednal, jak v rámci správního řízení, tak i v rámci žaloby. Této možnosti však evidentně nevyužil, proto případný závěr o krajní nouzi nemá žádnou oporu ve spisech.“

Stěžovatel sice v kasační stížnosti odmítl, že by v důsledku jím realizovaných stavebních prací došlo ke vzniku přístavby, omezil se však na konstatování, že závěry správních orgánů a soudu v tomto ohledu nevychází ze skutečného stavu stavby. Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozsah prováděných stavebních prací je zřejmý ze spisového materiálu a s přihlédnutím k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 72/2006 - 83, je třeba dát za pravdu Městskému soudu v Praze, jestliže kvalifikoval stěžovatelem provedenou stavbu jako nadstavbu i přístavbu ve smyslu ustanovení § 2 odst. 5 písm. a) a b) stavebního zákona. Shodně s Městským soudem v Praze však Nejvyšší správní soud uvádí, že kvalifikace stavby stěžovatele jako přístavby, respektive otázka propojení realizované a stávající stavby, není nezbytná pro naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 178 odst. 1 písm. n) stavebního zákona.

Stěžovatel se mýlí, pokud ve své kasační stížnosti uvádí, že Městský soud v Praze nepřihlédl ke skutečnosti, že *„dotčené orgány vyslovily jednoznačný závěr, že stavební činnost stěžovatele nemá vliv na předmět ochrany v této přírodní památce, a že provedení navrhovaných prací je přípustné bez jakýchkoliv podmínek“*. Městský soud v Praze v odůvodnění napadeného rozsudku explicitně uvedl, že správní orgán prvního stupně k namítané skutečnosti přihlédl, což potvrzuje i Nejvyšší správní soud.

K námitce týkající se moderace výše pokuty Nejvyšší správní soud podotýká, že návrh na moderaci uloženého trestu musí být podle § 78 odst. 2 s. ř. s. učiněn výslovně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 16/2008 - 80, publ. pod č. 1719/2008 Sb. NSS). Takovýto výslovný návrh však v žalobě obsažen není. Městský soud v Praze tedy podle názoru Nejvyššího správního soudu nebyl povinen, ani oprávněn o moderaci uložené pokuty rozhodnout.

Tvrzení stěžovatele, že nepřijal vymezení skutku správním orgánem prvního stupně, považuje Nejvyšší správní soud za důsledek chyby v čtení rozsudku Městského soudu v Praze. V odůvodnění napadeného rozsudku se totiž uvádí, že vymezení skutku přijal žalovaný, nikoliv žalobce, jak je mylně presumováno stěžovatelem v kasační stížnosti. Skutečnost, že se žalovaný ztotožnil se závěry správního orgánu prvního stupně, přitom nepochybně vyplývá z rozhodnutí o odvolání stěžovatele.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že vzhledem k nepřezkoumatelnosti rozsudku Městského soudu v Praze, pokud jde o výši uložené pokuty, nemohl vypořádat kasační námitky, které se této oblasti dotýkají, neboť nesmí předjímat dosud nevyjevené úvahy Městského soudu v Praze.

Podle § 110 odst. 4 s. ř. s., *„[z]ruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.“* Na Městském soudu v Praze tedy nyní bude, aby o žalobě stěžovatele znovu rozhodl, své rozhodnutí v souladu s požadavky shora uvedenými řádně odůvodnil a vypořádal se se všemi žalobními body. V zájmu úplnosti a přezkoumatelnosti nového rozhodnutí přitom Městský soud v Praze nesmí opomenout zopakovat v novém rozhodnutí tu část argumentace uvedenou v napadeném (zrušeném) rozsudku, kterou Nejvyšší správní soud shledal správnou.

pokračování

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 3 s. ř. s. v novém rozhodnutí ve věci Městský soud v Praze.

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. května 2014

JUDr. Jiří  
Palla  
předseda  
senátu