



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové 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 10. 7. 2014, č. j. 1 A 45/2013 - 59,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 7. 2014, č. j. 1 A 45/2013 - 59, **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 (dále jen „stavební úřad“) uznal žalobce vinným, že „v období od června roku 2011 do 3. 11. 2012 jako vlastník stavby rodinného domu č. p. 113, ul. Vysoká cesta 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. Vysoká cesta 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 podkrovní 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 aprobeovat 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. Moderací pokuty se Městský soud v Praze nezabýval, neboť žaloba takový návrh nezahrnovala.

pokračování

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 15. 5. 2014, č. j. 4 As 55/2014 - 27, zrušil uvedený rozsudek Městského soudu v Praze pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí o uložení trestu a věc vrátil k dalšímu řízení, ve kterém soudu uložil vydat nové rozhodnutí, řádně jej odůvodnit a vypořádat všechny žalobní body. Městský soud v Praze nevypořádal žalobní bod zpochybňující přiměřenost uložené pokuty, ačkoliv žalobce namítl, že pokuta neodpovídá rozsahu posuzovaného jednání, představuje polovinu jeho ročního příjmu a rozestavěná nezabezpečená část stavby vyžadovala v zimním období zvýšené náklady na vytápění, nehledě k hrozícímu nebezpečí dalších škod. Na tyto zcela konkrétní námitky soud odpověděl toliko obecným tvrzením o dostatečnosti a přesvědčivosti odůvodnění uložené pokuty. K námitce, že soud neposoudil možnost moderace uložené pokuty, Nejvyšší správní soud poukázal na ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s., podle kterého musí být návrh na moderaci podán 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), což žalobce neučinil a Městský soud v Praze tedy nebyl povinen se touto otázkou zabývat. Nejvyšší správní soud konstatoval, že v průběhu přestupkového řízení byla jednoznačně prokázána vina žalobce za naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 178 odst. 1 písm. n) stavebního zákona. Zdejší soud nepřijal tvrzení, že část jednání žalobce probíhala v krajní nouzi podle § 2 odst. 2 zákona o přestupcích.

V následujícím řízení Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 10. 7. 2014, č. j. 1 A 45/2013 - 59, opět zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného. V odůvodnění zopakoval argumenty, které již uvedl ve svém předchozím rozsudku, avšak vyjádřil se také k přiměřenosti uložené pokuty. Stavební úřad podle soudu přihlédl k polehčující okolnosti, že jednáním žalobce nevznikla škoda na majetku třetích osob, nicméně vzal v úvahu i přitěžující okolnosti, že žalobce provedl změnu původní stavby právě v takovém rozsahu, o jaký neúspěšně žádal již v roce 2009, a že se z hlediska stavebního zákona jedná o závažný přestupek. Stavební úřad zohlednil velikost přístavby a nadstavby a předpokládané náklady na jejich realizaci, přičemž tato úvaha podle soudu implicitně obsahuje zhodnocení osobních a majetkových poměrů žalobce, které nelze striktně omezit na výdělkové poměry. Soud poukázal na skutečnost, že žalobce v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu neuvedl žádné konkrétní námitky, které by nasvědčovaly likvidačnímu charakteru sankce. Připomněl, že uložená pokuta představuje jednu čtrnáctinu její maximální možné výše a přibližně jednu desetinu nákladů vynaložených na realizaci nepovolené stavby. Soud rovněž konstatoval, že součástí žalobního petitu žalobce nebyl výslovný návrh na moderaci pokuty, a proto o ní nebyl oprávněn rozhodnout.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). V ní namítl, že stavební úřad neměl dostatečné podklady, aby učinil takové úvahy o přiměřenosti uložené pokuty, které v napadeném rozsudku dovodil soud. Stavební úřad tedy neprovedl zevrubné hodnocení osobních a majetkových poměrů stěžovatele, ale toliko neúplnou úvahu vycházející z předpokládaných nákladů na realizaci nepovolené stavby. Stěžovatel podotkl, že při ukládání trestu nebylo zohledněno, že svým jednáním reagoval na liknavý a protiprávní postup stavebního úřadu ve snaze odvrátit bezprostředně hrozící škodu. Odmítl hodnocení přitěžující okolnosti, že provedl nepovolené stavební práce v rozsahu, o jaký neúspěšně

žádal v roce 2009, a dodal, že Městský soud v Praze měl povinnost zabývat se návrhem na moderaci pokuty, a to i navzdory skutečnosti, že jej poprvé učinil teprve v doplnění žaloby ze dne 5. 6. 2014. Vzhledem ke všem uvedeným skutečnostem stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

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. Shledal, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se k námitce stěžovatele zabýval otázkou, zda byl Městský soud v Praze povinen projednat návrh na moderaci pokuty, ačkoliv jej stěžovatel poprvé podal až 5. 6. 2014, tedy po lhůtě k rozšíření žaloby ve smyslu § 71 odst. 2 a § 72 s. ř. s.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004 - 82, dostupný na www.nssoud.cz, „[n]avrhnout moderaci trestu (§ 78 odst. 2 soudního řádu správního) může žalobce před správním soudem jak pro případ, že by neuspěl s návrhem na zrušení rozhodnutí správního orgánu (tedy jako eventuální petit), tak i samostatně. Návrh na moderaci může být uplatněn i po uplynutí lhůty k podání žaloby, vychází-li z žalobního bodu vzneseného v této lhůtě.“

Z obsahu soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel učinil výslovný návrh na moderaci pokuty po uplynutí lhůty pro podání žaloby. Je však zřejmé, že tento návrh vychází z žalobního bodu o nepřiměřenosti uložené pokuty, který je součástí včas podané žaloby. Na základě těchto skutečností Nejvyšší správní soud konstatuje, že Městský soud v Praze byl povinen zabývat se předmětným návrhem; v napadeném rozsudku však výslovně uvedl, že takto neučinil, čímž způsobil nepřezkoumatelnost rozsudku.

Podle čl. 38 odst. 2 věta první Listiny základních práv a svobod „[k]aždý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.“ Podle § 49 odst. 1 s. ř. s. „[k] projednání věci samé nařídí předseda senátu jednání a předvolá k němu účastníky tak, aby měli k přípravě alespoň deset pracovních dnů. O jednání vyrozumí osoby zúčastněné na řízení.“ Podle § 51 odst. 1 s. ř. s. „[s]oud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.“

Ze spisové dokumentace Nejvyšší správní soud zjistil, že Městský soud v Praze po zrušení rozsudku ze dne 28. 2. 2014, č. j. 1 A 45/2013 - 33, až do vydání dalšího rozsudku ze dne 10. 7. 2014, č. j. 1 A 45/2013 - 59, neprovedl žádný procesní úkon. V rozporu s § 51 odst. 1 s. ř. s. tedy provedl soudní řízení bez nařízení jednání, aniž by si k tomu vyžádal souhlas stěžovatele. V souladu s druhou větou § 51 odst. 1 s. ř. s. stěžovatel sice udělil souhlas takzvanou fikcí, avšak k tomu došlo v řízení, které předcházelo zrušujícímu rozsudku Nejvyššího správního soudu. Takový souhlas podle judikatury zdejšího soudu však nelze bez dalšího vztáhnout na nové rozhodnutí poté, kdy bylo

pokračování

předcházející rozhodnutí v téže věci zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2010, č. j. 5 Azs 3/2010 - 92, a ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 112/2008 - 129).

Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný a že řízení před Městským soudem v Praze bylo zatíženo zásadní vadou, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Tím došlo k naplnění důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 7. 2014, č. j. 1 A 45/2013 - 59, podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm Městský soud v Praze vázán shora vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), rozhodne o návrhu na moderaci uložené pokuty a učiní všechny procesní úkony, které mu ukládá zákon. V zájmu úplnosti a přezkoumatelnosti nového rozhodnutí přitom Městský soud v Praze nesmí opomenout zopakovat v novém rozhodnutí tu část argumentace uvedenou v napadeném (dříve zrušeném) rozsudku, kterou Nejvyšší správní soud shledal správnou.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. 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 7. srpna 2014

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu