



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce **T. P.**, zastoupeného Mgr. Jiřím Kokešem, advokátem se sídlem Příbram, Na Flusárně 168, proti žalovanému **Krajskému úřadu Středočeského kraje**, se sídlem Praha, Zborovská 11, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 14. 5. 2021, č. j. 54 A 98/2019 - 26,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím ze dne 17. 10. 2019, č. j. 130036/2019/KUSK, potvrdil žalovaný rozhodnutí Městského úřadu Příbram (dále jen „stavební úřad“) ze dne 26. 7. 2019, č. j. MeUPB 73673/2019 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 178 odst. 2 písm. d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), za což mu byla podle § 178 odst. 3 písm. c) tohoto zákona uložena pokuta ve výši 50 000 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení. Přestupku se žalobce dopustil tím, že jako stavebník v období od 1. 5. 2019 do 26. 7. 2019 provedl změnu stavby č. p. X ve V. na pozemku parc. č. st. XA v k. ú. V. bez stavebního povolení nebo společného povolení nebo veřejnoprávní smlouvy anebo oznámeného certifikátu autorizovaného inspektora.

Změna stavby spočívala v provedení nadezdění, tj. dvou vikýřů na domě (jeden na jižní a druhý na severní straně), za účelem vytvoření obytného podkroví, a dále v provedení okenních otvorů v západní štítové zdi domu, čímž došlo k zásahu do nosné konstrukce stavby.

[2] Rozhodnutí žalované napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 14. 5. 2021, č. j. 54 A 98/2019 - 26, zamítl. Krajský soud nepřisvědčil tvrzení žalobce, že provedené stavební práce byly udržovacími pracemi ve smyslu § 3 odst. 4 stavebního zákona, které provedl po projednání se statikem a na základě statického posudku č. 45/2019 ze dne 16. 4. 2019 (ten byl stavebnímu úřadu doložen až dne 30. 5. 2019). Žalobce nijak nezpochybňoval, že stavební práce v rozsahu uvedeném v odst. [1] provedl, avšak ani neupřesnil, proč bylo k nápravě havarijního stavu nutné vybudování předmětných stavebních úprav, přičemž tato potřeba nevyplývala ani z předloženého posudku statika. Krajský soud proto dospěl k závěru, že žalobcem provedené stavební práce nelze hodnotit jako údržbu stavby, nýbrž se jedná o změnu dokončené stavby dle § 2 odst. 5 stavebního zákona. K tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2009, č. j. 1 As 35/2009 - 69, dle kterého práce, kterými se mění vzhled stavby a zasahuje se do nosných konstrukcí stavby, a které nejsou prováděny v souladu s ověřenou projektovou dokumentací stavby, nejsou udržovacími pracemi.

[3] Krajský soud dále uvedl, že podání žádosti o dodatečné povolení stavby ani její dodatečné povolení nezbavuje žalobce odpovědnosti za zjištěný přestupek; jeho chování však může mít vliv na výši uložené sankce (jako tomu bylo i v posuzovaném případě). K rozsahu soudního přezkumu přiměřenosti výše pokut krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36, dle kterého je zásah soudu možný pouze v případě, kdy by nepřiměřenost výše sankce způsobila nezákonnost napadeného rozhodnutí (například pokud by byla pokuta pro obviněného likvidační); takovou vadu však krajský soud neshledal a uzavřel, že ze správních rozhodnutí nevyplývá, že by výše pokuty byla pro žalobce likvidační a ani žalobce nic takového netvrdil.

[4] Pokud se jedná o námitku, dle které správní orgány nepřihlédly ke všem okolnostem vyplývajícím z § 37 zákona č. 250/2016, o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“), krajský soud uvedl, že se jedná o demonstrativní výčet kritérií, a proto není třeba, aby správní orgány vyčerpávajícím způsobem přezkoumávaly možné naplnění každého z nich. Dále se krajský soud zabýval odůvodněním výše pokuty, kdy přdestřel úvahy stavebního úřadu a žalovaného a dospěl k závěru, že tyto byly dostatečné a není jim co vytknout. Zdůraznil, že objektem přestupku dle § 178 odst. 2 písm. d) stavebního zákona je především „pořádek“ ve věcech stavebních, který není nijak samoučelný; je zárukou bezpečnosti povolených staveb a toho, že stavbou nedojde k nepřiměřenému narušení práv a chráněných zájmů dalších osob, případně zájmu veřejného. Argumentoval-li žalobce tím, že jednal neúmyslně, krajský soud zdůraznil, že žalobce vědomě postupoval daleko nad rámec nezbytných stabilizačních opatření (vytvořením dvou vikýřů s 16 okny a dalšími dvěma okny ve štítové zdi). Při uložení pokuty bylo bráno v potaz, že žalobce nebyl doposud trestán, což odpovídá tomu, že sankce, byla uložena při dolní hranici zákonné sazby. K argumentaci žalobce, že jeho jednáním nevznikla újma jiným osobám, krajský soud poznamenal, že i tato

pokračování

skutečnost se nepochybně odrazila ve výši sankce; pokud by byla jednáním žalobce způsobena škoda třetím osobám, byla by závažnost jeho jednání (a tím i uložená pokuta) podstatně vyšší.

[5] Konečně námitku, že se žalovaný dostatečně nezabýval (žalobcem blíže nespecifikovanými) odvolacími námitkami, neshledal krajský soud důvodnou a pro její obecnost se jí více nezabýval.

[6] Proti rozsudku krajského soudu brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Kasační argumentaci lze shrnout do tří bodů: (i) stěžovatel provedl pouze udržovací práce, (ii) podáním žádosti o dodatečné povolení stavby se stěžovatel zbavil odpovědnosti za zjištěný přestupek a (iii) uložená pokuta je nepřiměřená.

[7] Ad (i) stěžovatel namítá, že předmětné stavební práce provedl v dobré víře a pouze plnil své povinnosti vyplývající z titulu vlastnictví [dle čl. 11 odst. 3 Ústavy a § 154 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 3 odst. 4 stavebního zákona], kdy je jako vlastník povinen udržovat stavbu po celou dobu její existence v řádném stavu. Stěžovatel se tak řídil statickým posudkem, v němž statik konstatoval, že je nosná konstrukce stavby nestabilní a v havarijním stavu; provedené práce tak směřovaly pouze a jen k zabezpečení dobrého stavebního stavu stavby a k zamezení jejího dalšího znehodnocení. Bez bližší argumentace stěžovatel dodal, že stavební práce ani udržovací práce nevyžadují vydání územního rozhodnutí.

[8] V druhé námitce [ad (ii)] stěžovatel namítá, že žádost o dodatečné povolení stavby podal bezprostředně po odstranění havarijního stavu stavby, z čehož je zřejmé, že postupoval v souladu se zákonem, a proto mu neměla být uložena pokuta. V daném případě tak nebyly splněny podmínky pro dovození jeho odpovědnosti za údajně spáchaný přestupek.

[9] Konečně [ad (iii)], stěžovatel nesouhlasí s výší pokuty, která je vzhledem ke všem okolnostem nepřiměřená. Zejména stěžovatel namítá, že nedošlo k žádné škodě a následek jeho jednání byl nulový, neboť provedenou činností pouze plnil své povinnosti vlastníka stavby v rámci řešení jejího havarijního stavu. Závažnost jednání byla tedy v posuzovaném případě nízká, až nulová. Stavební úřad ani žalovaná nepřihlédly ke skutečnosti, že se jednalo o první provinění stěžovatele, navíc nedbalostního charakteru. Pokuta ve výši 50 000 Kč je tak dle jeho názoru nepřiměřeně přísná. Jelikož krajský soud závěr správních orgánů aproboval, rozhodl věcně nesprávně.

[10] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že stěžovatel opakuje a rozvádí totožnou argumentaci, kterou uplatnil již v odvolacím řízení a s níž se žalovaný a následně i krajský soud podrobně zabývali a krajský soud ji aproboval. Dodal, že případným dodatečným povolením stavby je zhojena nezákonnost jednání a nahrazena absence nezbytného, pravomocného povolení, nedochází však k vyvinění se za již spáchaný přestupek. Žalovaný následně zevrubně zopakoval argumentaci uvedenou již v žalovaném rozhodnutí a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[11] V replice stěžovatel neuvedl žádné nové, pro věc podstatné skutečnosti, pouze zopakoval svou kasační argumentaci.

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] S ohledem na to, jakým způsobem je v nyní projednávané věci formulována kasační argumentace stěžovatele, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné připomenout, že řízení ve správním soudnictví, včetně řízení o kasační stížnosti, je ovládáno dispoziční zásadou. S výjimkami uvedenými v § 109 odst. 4 věty 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.), a proto obsah stížnostních bodů a kvalita jejich odůvodnění v kasační stížnosti do značné míry předurčují obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54; rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). 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).

[15] Nejvyšší správní soud ve světle výše uvedeného nemůže přehlédnout, že námitky uplatněné v kasační stížnosti se téměř kryjí s námitkami žalobními (v některých částech jsou dokonce zcela totožné). Stěžovatel v podstatě jen opakuje argumentaci, která již byla vypořádána v řízení před krajským soudem. V této souvislosti je nutno poukázat na judikaturu zdejšího soudu, podle níž „stěžovatelům nic nebrání zopakovat žalobní argumentaci v případech, kdy ji krajský soud dostatečně nevypořádal, směřuje-li taková argumentace k existenci kasačního důvodu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (tedy nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí či jiné vadě řízení před krajským soudem – v tomto případě nevýčerpání žalobou vymezeného předmětu řízení). Nejsou-li stěžovatelé spokojeni se skutkovým či právním posouzením věci, musí být z obsahu kasační stížnosti zřejmé, které závěry krajského soudu pokládají stěžovatelé za nedostatečné, respektive nesprávné, a z jakého důvodu. Neobsahuje-li kasační stížnost takovou argumentaci, je nutno na ni nahlížet jako na nepřipustnou, neboť se mýlí s kasačními důvody uvedenými v § 103 s. ř. s. (viz § 104 odst. 4 s. ř. s.)“ (rozsudek ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 As 123/2016 - 40).

[16] Jak již bylo uvedeno výše, tímto směrem kasační argumentace stěžovatele v zásadě vedena není. Naopak, stěžovatel v podstatě jen zopakoval žalobní námitky, aniž by konkrétně polemizoval se závěry krajského soudu a uvedl, v čem je tato argumentace nesprávná. Nejvyšší správní soud se z hlediska rozsahu přezkumu proto může vyjádřit

pokračování

prakticky jen k tomu, zda jsou závěry krajského soudu přezkoumatelné [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[17] K otázce přezkoumatelnosti se opakovaně vyjadřuje judikatura jak Ústavního, tak Nejvyššího správního soudu. Platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za (ne)správné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za (ne)důvodnou (viz například nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z www.nalus.usoud.cz). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku.

[18] Námitkami ad (i), týkajícími se posouzení stěžovatelem provedených prací jako prací stavebních, nikoli udržovacích, se krajský soud zabýval v odst. 15 a 16, kde srozumitelně a přezkoumatelně vyložil, proč v daném případě dospěl k závěru, že stěžovatel prováděl *změnu stavby*, spočívající v provádění stavebních prací. V této souvislosti opřel krajský soud své závěry o rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 35/2009 - 69, zabývající se právě rozdíly mezi *údržbou stavby* a *stavebními úpravami*. Krajský soud zdůraznil, že ani stěžovatel žádným způsobem neupřesnil, proč bylo nutné k odstranění havarijního stavu budovy vytvořit nadezdění se dvěma vikýři a 16 okny a dalšími dvěma okny ve štítové části domu. Potřeba provedení úprav v takovém rozsahu rovněž nevyplývala ani z posudku statika předloženého stavebnímu úřadu stěžovatelem. Lze proto konstatovat, že krajský soud danou námitku vypořádal úplně a přezkoumatelně, přičemž své závěry opřel o konstantní judikaturu kasačního soudu týkající se skutkově i právně obdobného případu jako je nyní projednávaná věc. Proti jeho závěrům nestaví stěžovatel žádnou vlastní konkurující úvahu a Nejvyšší správní soud se proto z hlediska právního hodnocení věci prakticky nemá čím zabývat.

[19] Lze proto alespoň v obecné rovině uvést, že krajský soud v souladu s konstantní judikaturou správně dovodil, že stěžovatel v posuzovaném případě neprovedl udržovací práce ve smyslu § 3 odst. 4 stavebního zákona, nýbrž *změnu stavby*. Předmětnými pracemi bylo zasaženo jak do nosné konstrukce stavby, tak byl změněn její vzhled. Jak vyplývá z již několikrát citovaného rozsudku 1 As 35/2009 - 69, v případě změny stavby (v posuzovaném případě stavební úpravy), se jedná „o *změnu proti dosavadnímu právnímu stavu stavby*, např. dle *kolaudačního rozhodnutí vydaného na základě [...] stavebního zákona*. Takovouto stavební úpravou jsou typicky různé *vestavby* (např. *vestavba bytu do dosud prázdného půdního prostoru*), *přestavby*, *změny vzhledu stavby* (např. *zřízení nového okna nebo zazdění stávajícího*), *dispoziční změny stavby* (zřízení nebo naopak vybourání příčky v jednotlivých místnostech) apod.“ (zvýraznění doplněno).

[20] Je tedy zřejmé (jak správně uvedl i krajský soud), že stěžovatel v daném případě nenapravoval pouze havarijní stav budovy, jelikož k takové nápravě by zajisté nebylo nutné rozšiřovat stavbu (nové vikýře) a stejně tak by nebylo třeba vytvářet nové okenní otvory, ale pouze by stačilo například stávající okna opravit, popřípadě vyměnit. V případě havarijního stavu stavební zákon v hlavě II obsahuje různé instituty, které upravují právě situace, kdy je stavba v havarijním stavu (např. v ustanovení § 135 či § 137 tohoto zákona), vždy je však nutná intervence stavebního úřadu, a to jak z bezpečnostního hlediska tak pávě z důvodu dodržení „*stavební kázně*“ stavebníků. Závěrům krajského soudu proto nelze ničeho vytknout, a Nejvyšší správní soud je proto hodnotí jako přezkoumatelné a srozumitelné.

[21] Nelze souhlasit ani s námitkou, dle které krajský soud nesprávně posoudil účinky podané žádosti o dodatečné povolení stavby [ad (ii)]. Vlivem podané žádosti o dodatečné povolení stavby na odpovědnost stěžovatele za spáchaný přestupek dle § 178 odst. 2 písm. d) stavebního zákona se krajský soud zabýval v odst. 17, kde konstatoval, že podání žádosti o dodatečné povolení ani dodatečné povolení stavby nezabavuje stěžovatele odpovědnosti za zjištěný přestupek. Byť se jedná o strohé vyjádření, nemá Nejvyšší správní soud tomuto závěru co vytknout. Pouze dodává, že podání žádosti o dodatečné povolení stavby směřuje k tomu, aby byl napraven protiprávní stav, který vznikl nepovolenou stavební činností (zde zásahem do nosné konstrukce a stavebními úpravami). Podání žádosti o dodatečné povolení stavby však nemá žádný vliv na odpovědnost stěžovatele za již spáchaný přestupek, spočívající právě v nelegální stavební činnosti. Následná snaha o nápravu protiprávního stavu, spočívající v podání žádosti o dodatečné povolení stavby, může mít toliko vliv na výši uložené sankce, jak tomu také bylo v posuzovaném případě, jak konstatoval i krajský soud v odst. 18. Lze proto uzavřít, že i tuto námitku krajský soud vypořádal úplně a přezkoumatelně.

[22] Konečně, i v poslední námitce stěžovatel v podstatě pouze opakoval žalobní argumentaci, kterou se krajský soud již v napadeném rozsudku zabýval. K přiměřenosti výše uložené sankce krajský soud obsáhle na str. 5 odůvodnění svého rozsudku uvedl veškeré okolnosti, k nimž stavební úřad přihlédl při uložení výše sankce; zejména, že se jednalo o první přestupek stěžovatele v oblasti stavebního práva a stěžovatel začal se stavebním úřadem spolupracovat, neboť podal žádost o dodatečné povolení stavby (okolnosti polehčující) ale také skutečnost, že po výzvě k bezodkladnému zastavení prací stěžovatel v nepovolené činnosti pokračoval (okolnost přitěžující). Pokuta byla uložena při dolní hranici zákonného rozpětí, a to ve výši 10 % zákonné sazby. Stejně tak se krajský soud zabýval objektem přestupku, který vymezil jako „*stavební pořádek*“. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že chráněným objektem je v daném případě dodržování stavební disciplíny, která je nezbytná pro ochranu zdraví osob a zvířat, majetku a dalších veřejných zájmů, stejně tak jako zamezení nepřiměřenému narušení práv a chráněných zájmů dalších osob. Jak správně konstatoval krajský soud, v případě, kdy by byla způsobena škoda třetím osobám, byla by závažnost jednání, a tím i uložená výše pokuty, zajisté vyšší. Rovněž argumentace stěžovatele, že se jednalo o „*provinění nedbalostního charakteru*“, je vzhledem k charakteru přestupkového jednání a s přihlédnutím k tomu, že stěžovatel v nedovoleném jednání pokračoval i přes výzvu k zastavení prací, vyvrácena.

pokračování

[23] Nejvyšší správní soud proto dospěl k názoru, že rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný, neboť je z jeho odůvodnění zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů krajský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Nebyl tak naplněn ani kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[24] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou, a to dle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s.

[25] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného – nebylo v jeho případě prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady převyšující rámec jeho úřední činnosti vznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladu řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 31. března 2023

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu