



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **D. Š.**, zastoupeného JUDr. Ing. Janem Kopřivou Ph.D., advokátem, sídlem Zahradnická 223/6, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, sídlem Dominikánské náměstí 196/41, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 8. 2020, č. j. MMB/0255907/2020, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2022, č. j. 29 A 168/2020-40,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Úřad městské části města Brna Brno-sever jako stavební úřad rozhodnutím ze dne 2. 6. 2020, č. j. MCBSev/021527/20, uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 179 odst. 1 písm. d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), kterého se žalobce dopustil tím, že jako vlastník stavby úmyslně neodstranil stavbu rodinného domu a altánu na pozemcích parc. č. XA a XB, oba v k. ú. X, ve lhůtě do 17. 12. 2018. Za tento přestupek uložil stavební úřad žalobci pokutu ve výši 190 000 Kč. Odstranění stavby bylo nařízeno rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 8. 9. 2017, č. j. MCBSev/034033/17. Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl žalobcovo odvolání a prvostupňové rozhodnutí o přestupku potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce u Krajského soudu v Brně, ten žalobu neshledal důvodnou a rozsudkem uvedeným v záhlaví ji zamítl.

[3] Krajský soud předně konstatoval, že z rozhodnutí žalovaného zřetelně vyplývá, že stavební úřad žalobci odstranění stavby nařídil, přičemž již marně uplynula lhůta, ve které měl žalobce stavbu odstranit. Dle krajského soudu nebylo mezi účastníky sporné, že pozemek parc. č. XA byl vymezen v rámci ploch, které nebyly určeny pro bydlení. Dále poukázal na to, že v přestupkovém řízení nebylo prokázáno, že by žalobce v průběhu řízení učinil kroky vedoucí ke změně Územního plánu města Brna, i pokud by tak však učinil, nic by to neměnilo na skutečnosti, že v době rozhodnutí správního orgánu nebyl pozemek parc. č. XA zahrnut v plochách pro bydlení.

[4] Poté krajský soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu připomněl, že dobrá víra představuje nezaviněnou neznalost jedince, který se zřetelem ke všem skutečnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý faktický stav je v rozporu s právem. S ohledem na okolnosti nabytí stavby žalobcem krajský soud námitku žalobcovy dobré víry neshledal důvodnou.

[5] I přesto, že v nečinnosti správních orgánů vůči původnímu vlastníku spatřoval krajský soud určité pochybení, shledal, že nedošlo k porušení základních zásad správního řízení. Vlastník nemovitosti je totiž zvláštním subjektem podle § 12 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, řízení bylo tudíž správně vedeno vůči aktuálnímu vlastníku stavby – žalobci.

[6] Krajský soud se neztotožnil ani s námitkou nepřezkoumatelnosti a nepřiměřenosti výše pokuty. V závěru se krajský soud ztotožnil s názorem žalované, že v řízení o přestupku je irrelevantní zabývat se otázkou zahájení exekučního řízení.

II. Kasační stížnost a další podání

[7] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též jen „stěžovatel“) kasační stížnost.

[8] Způsob, jakým se krajský soud vypořádal s námitkou dobré víry, považuje stěžovatel za nedostatečný. Soud pouze obecně uvedl, že stěžovatel měl možnost si všechny skutečnosti o stavbě ověřit. Stěžovatel nabyl stavbu od původních vlastníků po 13 letech od její výstavby, přičemž neměl informaci o tom, že by za celou tuto dobu došlo ze strany stavebního úřadu k zahájení řízení o odstranění stavby. Stěžovatel tak nemohl očekávat, že se stavba stane předmětem řízení o jejím odstranění; jedná se o významné narušení právní jistoty. Stěžovatel stavbu nabyl v dobré víře, že bude dodatečně zkolaudována a nedojde k jejímu odstranění, přičemž o dodatečné povolení stavby požádal. Krajský soud se nedostatečně věnoval konkrétním okolnostem případu, zejména dlouhé době, po kterou byla stavba užívána.

[9] Správní orgány podle stěžovatele nepostupovaly správně, když sankcionovaly pouze jej a nikoliv původní vlastníky stavby, kteří nemovitost vystavěli. V tomto stěžovatel spatřuje porušení § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, protože došlo k rozdílnému posouzení dvou obdobných případů. Závěr krajského soudu uvedený v bodě 25 napadeného rozsudku navíc působí rozporně, jelikož krajský soud konstatuje, že správní orgány postupovaly správně, přičemž v úvodu odstavce shledává určitá pochybení.

[10] Stěžovatel dále namítá, že výše pokuty je založena na svévolném přístupu správního orgánu, je zcela nepřiměřená a odporující zákonným nárokům na rozhodnutí vyjádřeným v § 68 odst. 3 správního řádu. Správní orgány se nedostatečně vypořádaly s odůvodněním uložené sankce, což způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Odůvodnění správních orgánů je zcela obecné, jednotlivá tvrzení nebyla individualizována k osobě stěžovatele a ani

pokračování

nemají jasný, konkrétně vyjádřený vztah k výslednému bodovému hodnocení. V rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 28. 11. 2019, č. j. MCBSev/032789/19 (předchozí rozhodnutí ve věci, následně zrušené v odvolacím řízení), bylo kritérium osoby pachatele hodnoceno dvanácti body z možných patnácti, v novém rozhodnutí však bylo totéž kritérium hodnoceno sedmi body z možných patnácti, aniž by se změnilo odůvodnění stavebního úřadu. To dle stěžovatele svědčí o svévoli správního orgánu při hodnocení jednotlivých kritérií. Současně dle stěžovatele došlo k pochybení také při hodnocení kritéria společenské škodlivosti – závažnosti přestupku a následku přestupku. Tato kritéria byla hodnocena nejvyšší možnou bodovou hodnotou, ovšem správní orgány řádně neodůvodnily, proč pro okolí natolik nebezpečnou stavbu nebyly schopny v posledních cca 20 letech odstranit.

[11] Žalovaný se ke kasační stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[13] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“)], a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[14] Předně je účelné poznamenat, že mezi stranami není sporné, že stavby byly realizovány v rozporu s územním plánem, bylo vydáno pravomocné rozhodnutí nařizující jejich odstranění, již uplynula lhůta pro odstranění staveb a stavby v této lhůtě nebyly odstraněny. Stěžovatel však poukazuje na jiné dílčí skutečnosti, které dle jeho názoru měly mít vliv na posouzení jeho odpovědnosti za přestupek dle § 179 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, přičemž krajský soud se měl těmito skutečnostem věnovat nedostatečně. S touto argumentací stěžovatele se však Nejvyšší správní soud neztotožnil, krajský soud se s námitkami stěžovatele vypořádal dostatečně, závěr o nedůvodnosti těchto námitek je správný.

[15] Stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena [§ 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona]. Pokud vlastník stavby neodstraní stavbu ve lhůtě stanovené v rozhodnutí dle § 129 stavebního zákona, dopustí se přestupku dle § 179 odst. 1 stavebního zákona, za jehož spáchání mu hrozí pokuta až ve výši 200 000 Kč [§ 179 odst. 5 písm. b) stavebního zákona].

[16] Stěžovatel se neztotožňuje s vypořádáním námitky dobré víry provedené krajským soudem, který dle jeho názoru pouze obecně uvedl, že stěžovatel měl možnost si všechny skutečnosti o stavbě ověřit.

[17] Krajský soud nejprve odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, č. j. 4 As 81/2013-24, a ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 94/2011-102, ze kterých vyplývá, že pojem „dobrá víra“ je nutno chápat jako objektivně posuzované vědomí jedince o souladu jednání s právem. Dobrá víra jako nezaviněná nevědomost chrání jedince,

kteřý se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem. Tuto judikaturu poté krajský soud správně aplikoval na projednávanou věc: stěžovatel stavby nabyl soukromoprávním úkonem (kupní smlouvou), před jehož realizací bylo zcela na něm, aby si právní stav nemovitostí ověřil, případně, aby si ověřil přípustný způsob využití pozemku v územním plánu. Krajský soud dále doplnil, že informace o tom, že stavba nebyla zkolaudována a bylo nařízeno její odstranění, byla obsažena v ujednáních kupní smlouvy, na základě které stěžovatel stavby nabyl. Lze se zcela ztotožnit s názorem krajského soudu, že případná neznalost stěžovatele nezakládá jeho dobrou víru, protože přinejmenším mohl a měl vědět, že stavba byla realizována bez příslušného povolení. Nejvyšší správní soud dodává, že ve správním spise se nacházejí dvě verze kupní smlouvy se stejným datem podpisu (č. l. 26 – 27 a č. l. 47 – 48 správního spisu), přičemž v první z nich je výslovně uvedena informace o absenci kolaudace stavby. Pro posouzení věci je zcela dostatečné, že stěžovatel měl možnost se s obsahem této verze smlouvy seznámit, což stvrdil svým ověřeným podpisem uvedeným na této listině. Pokud je v dalším textu odkazováno na „kupní smlouvu“, odkazuje se na dokument založený ve správním spise na č. l. 26 – 27. Nejvyšší správní soud dále dodává, že v kupní smlouvě byla hodnota stavby rodinného domu stanovena ve výši jedné koruny(!). I z této skutečnosti muselo být stěžovateli zřejmé, že stavba vykazuje významné vady.

[18] Současně Nejvyšší správní soud uvádí, že i kdyby stěžovatel skutečně byl v dobré víře ohledně neexistence povolení staveb, neměla by tato skutečnost vliv na jeho odpovědnost za spáchaný přestupek. Stěžovatel totiž není trestán za to, že nabyl či užíval stavbu, jež nebyla zkolaudována a bylo nařízeno její odstranění (z čehož by jej „omlouvala“ jím tvrzená dobrá víra), nýbrž za to, že v rozporu s pravomocným rozhodnutím o odstranění stavby nedostal své povinnost stavbu v určené lhůtě odstranit. Odstranění stavby totiž bylo nařízeno jemu jako aktuálnímu vlastníku staveb, a nikoliv původním vlastníkům, kteří stavby realizovali v rozporu se zákonem. O dobré víře tak nemůže být řeč. Z téhož důvodu pak zdrojem stěžovatelovy dobré víry nemohlo být ani jeho přesvědčení, že správní orgány mu odstranění stavby nenařídí či je nebudou vymáhat, když tak nečinily ani vůči jeho předchůdcům.

[19] Stěžovatel také namítá porušení zásady vyjádřené v § 2 odst. 4 správního řádu, protože správní orgány postupovaly v obdobné věci rozdílně tím, že sankcionovaly pouze stěžovatele, a nikoliv původní vlastníky nemovitosti.

[20] Krajský soud připustil pochybení správních orgánů, které nesankcionovaly také předchozí vlastníky nemovitosti. Současně však zdůraznil, že správní orgány správně zahájily nové řízení o odstranění stavby proti stěžovateli. Předně nelze konstatovat, že by tyto závěry krajského soudu působily rozporně, jak namítá stěžovatel. Dostatečně jasně z nich totiž vyplývá, že krajský soud sice správním orgánům vytkl předchozí nečinnost vůči původním vlastníkům, pro posouzení projednávané věci ji však měl za nepodstatnou.

[21] Předně je třeba stěžovatele upozornit na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, č. j. 6 As 413/2017-39, podle něž legitimní očekávání nevyvěrá z pouhého „mlčení“ veřejné správy, resp. z její nečinnosti v oblasti postihování deliktního jednání. Správní orgán tím, že určité jednání ponechá bez postihu, byť je k jeho sankcionování vybaven potřebnými pravomocemi, takové jednání bez dalšího neaprobujeme jako správné a souladné se zákonem. Jakkoliv je obecně nežádoucí, aby správní orgány postupovaly v obdobných případech rozdílně, nelze pouze na základě toho hodnotit postup vůči stěžovateli jako nezákonný.

pokračování

[22] Nad rámec výše uvedeného je nutno potvrdit argumentaci krajského soudu, že skutková podstata přestupku dle § 179 odst. 1 písm. d) stavebního zákona obsahuje speciální subjekt. Tohoto přestupku se může dopustit pouze aktuální vlastník stavby (alternativně také stavebník), jejíž odstranění bylo nařízeno. Současně je nepochybné, že přestupek spáchaný původními vlastníky byl již promlčen, v současné době tak není možné původní vlastníky stavby za dané jednání sankcionovat. Pokud by soud přistoupil na argumentaci stěžovatele stran porušení zásady materiální rovnosti dle § 2 odst. 4 správního řádu, nemohl by být stěžovatel ani žádný další případný vlastník stavby sankcionován za porušení povinnosti odstranit stavbu jen proto, že za to již nelze trestat předchozí vlastníky. Takový závěr by však byl zcela jistě absurdní.

[23] Nedůvodnou shledal Nejvyšší správní soud i stěžovatelovu námitku proti způsobu vyměření výše pokuty.

[24] V první řadě považuje Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem rozhodnutí správních orgánů za zcela přezkoumatelná. Je zřejmé, z jakých podkladů správní orgány při hodnocení jednotlivých kritérií vycházely, jakými úvahami se při tomto hodnocení zabývaly a o jaké závěry opřely výslednou výši stanovené pokuty. Ostatně ani sám stěžovatel konkrétně neuvádí, proč by odůvodnění výše pokuty mělo být nepřezkoumatelné, pouze obecně poukazuje na skutečnost, že výše pokuty nebyla dostatečně individualizována k jeho osobě. Za vadu nepřezkoumatelnosti je však možné považovat pouze stav, kdy není zřejmé, jakým způsobem nebo na základě jakých skutečností správní orgán rozhodl, nejedná se tedy o pouhé nenaplnění subjektivních představ účastníka řízení o nárocích na odůvodnění rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35), jak je tomu v projednávané věci.

[25] Stěžovatel namítá, že stanovení výše pokuty bylo ze strany správních orgánů svévolné. Tento závěr staví jednak na skutečnosti, že stavební úřad uvedl jiné bodové hodnocení kritéria osoby pachatele oproti svému předchozímu rozhodnutí, aniž by současně změnil odůvodnění daného kritéria, jednak na skutečnosti, že správní orgány hodnotily kritérium společenské škodlivosti – závažnosti přestupku a následku přestupku maximálním možným počtem bodů, ačkoliv správní orgány v posledních cca 20 letech stavbu neodstranily.

[26] Pro úplnost je třeba doplnit, že stavební úřad oproti původnímu rozhodnutí vedle snížení hodnocení kritéria osoby pachatele také zvýšil bodové hodnocení kritéria míry zavinění, výsledná bodová hodnota 190 z 200 bodů tak zůstala nezměněna.

[27] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že změna v bodovém hodnocení kritérií nemá vliv na zákonnost rozhodnutí. Předchozí rozhodnutí stavebního úřadu bylo žalovaným zrušeno z jiných důvodů než z důvodu bodového hodnocení kritérií osoby pachatele a míry zavinění. Stavební úřad proto nebyl ohledně hodnocení těchto kritérií ničím vázán. Podstatné je, že výsledné bodové hodnocení a odůvodnění relevantních hledisek v prvostupňovém rozhodnutí vzájemně odpovídají. Je zřejmé, že rozhodnutí o výši uložené pokuty odpovídá bodovému hodnocení, a nelze tudíž hovořit o svévoli stavebního úřadu.

[28] O svévoli nejde ani v případě druhého ze stěžovatelových argumentů. Stavební úřad řádně odůvodnil, proč kritériím společenské škodlivosti – závažnosti přestupku a následku přestupku udělil maximální bodové hodnocení. Skutečnost, že stavební úřad nečinil další

kroky směřující k faktickému odstranění staveb, automaticky nevyvrací důvody uvedené v prvostupňovém rozhodnutí. Argumentace stěžovatele navíc působí účelově, jelikož to byl právě on (vlastník staveb), kdo měl dostát uložené povinnosti a stavby odstranit.

[29] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že neshledal výši uložené pokuty za nepřiměřenou. Správní orgány sice přistoupily k uložení pokuty ve výši 95 % z maximální možné sazby, jedná se však o postup, který jim zákon umožňuje. Správním orgánům nic nebrání v tom, aby ukládaly pokuty u horní hranice zákonné sazby, pokud při tom dostojí zákonným omezením pro správní uvážení a výši pokuty řádně odůvodní. V projednávané věci soud neshledal, že by tomu tak nebylo.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[31] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Žalobce ve věci neměl úspěch, pročez nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, soud proto rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 17. ledna 2024

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu