



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudců Mgr. Bc. Jana Schneeweise a Mgr. Věry Jachurové a v právní věci

žalobce: **Mgr. Ing. M. J.**
zastoupený advokátkou Mgr. Alenou Řeňovskou
se sídlem Revoluční 15, Praha 1
proti

žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**
se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1

o žalobě proti žalovaného ze dne 13. 11. 2023 č.j. MHMP 2247675/2023

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správními orgány

1. Žalobce se žalobou domáhal zrušení shora specifikovaného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 14, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“) ze dne 4. 9. 2023, č.j. UMCP14/ 23/40088/OV/BARK (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobci za spáchání dvou přestupků dle § 178 odst. 2 písm. c) a dle § 178 odst. 2 písm. j) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) uložena úhrnná pokuta ve výši 40 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

2. Přestupku dle § 178 odst. 2 písm. c) stavebního zákona se žalobce dopustil tím, že:
- ke dni 1. 9. 2022 provedl nepovolenou změnu dokončené stavby rekreační chaty č. ev. X (dále jen „Chata“), k. ú. X, X, tak, že provedl přístavbu k Chatě o rozměru cca 7,2 x 7,0 m tak, že vyzdil obvodové zdivo přístavby do výšky cca 2 m jižně a západně od Chaty a provedl železobetonovou podlahu na pilířích z KB bloků severně od Chaty (dále jen „Stavební práce I“); a*
 - od 2. 9. 2022 do 24. 11. 2022 provedl na přístavbě Chaty na pozemku parc. č. XA a XB, k. ú. X, obec X v jižní a severní zdi zvýšení o čtyři řady zdiva a věnec. Přístavbu v severní části úplně vyzdil – deset řad pod věnec a dvě řady nad věnec. Odstranil jižní štítovou zeď nad 1. NP, kterou nově vyzdil a částečně provedl nosnou konstrukci střechy. V 1. NP a jižní štítové zdi osadil výplně otvorů. Na jižní straně obvodové zdi započal s osazováním kontaktního zateplovacího systému Chaty (dále jen „Stavební práce II“; společně se Stavebními pracemi I dále označované také jako „Přístavba“),*
- tedy v rozporu s § 104 stavebního zákona provedl stavbu, terénní úpravy nebo udržovací práce v chráněném území nebo v ochranném pásmu anebo na nezastavitelném pozemku nebo v nezastavěném území bez souhlasu stavebního úřadu.
3. Přestupku dle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona se pak žalobce dopustil tím, že od 18. 7. 2022 do 24. 11. 2022 neuposlechl výzvu stavebního úřadu k bezodkladnému zastavení prací ze dne 18. 7. 2022, č.j. UMCP14/22/29618/OV/MĚLO (dále jen „Výzva“), která mu byla doručena 18. 7. 2022, nezastavil stavbu a pokračoval v provádění Přístavby, jak bylo zjištěno na kontrolní prohlídce dne 24. 11. 2022, tedy v rozporu s § 134 odst. 4 stavebního zákona neuposlechl výzvu nebo rozhodnutí k zastavení prací na stavbě.
4. Soud ze správního spisu zjistil, že stavební úřad vydal dne 18. 7. 2022 Výzvu. Následně provedl dne 26. 7. 2022 kontrolní prohlídku, která byla zachycena do protokolu č.j. UMCP14/ 22/30521/OV/MĚLO. Při kontrolní prohlídce dne 1. 9. 2022 bylo zjištěno, že byla provedena nepovolená změna Chaty provedením Stavebních prací I. Z této prohlídky byl pořízen protokol ze dne 1. 9. 2022, č.j. UMCP14/22/35946/OV/PRIM, na jehož základě byla žalobci příkazem ze dne 6. 10. 2022, č.j. UMCP14/22/38128/OV/BARK (dále jen „Příkaz I“) uložena pokuta ve výši 20 000 Kč za spáchání přestupku dle § 178 odst. 2 písm. d) stavebního zákona. Žalobce uloženou pokutu uhradil.
5. Stavební úřad poté provedl dne 24. 11. 2022 opakovanou kontrolní prohlídku, z níž byl vyhotoven protokol ze dne 24. 11. 2022, č.j. UMPC14/22/48956/OV/MĚLO. Bylo zjištěno, že žalobce pokračoval v nepovolených změnách Chaty a v období od 2. 9. 2022 do 24. 11. 2022 provedl Stavební práce II. Stavební úřad proto vydal příkaz ze dne 4. 1. 2023, č.j. UMCP14/22/ 01017/OV/BARK (dále jen „Příkaz II“), kterým žalobci za spáchání přestupků podle § 178 odst. 2 písm. d) a j) stavebního zákona uložil pokutu ve výši 40 000 Kč. Proti Příkazu II podal žalobce odpor a stavební úřad následně žalobci oznámil zahájení řízení o přestupku.
6. Rozhodnutím ze dne 27. 2. 2023, č.j. UMCP14/23/Q6565/OV/BARK shledal stavební úřad žalobce vinným z přestupků podle § 178 odst. 2 písm. d) a j) stavebního zákona. Toto rozhodnutí však bylo z důvodu nesprávné právní kvalifikace jednoho z přestupků zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 12. 5. 2023, č.j. MHMP 946231/2023. Dne 30. 5. 2023 oznámil stavební úřad žalobci pokračování v řízení a překvalifikování přestupku.

7. Příkaz I byl následně na základě podnětu žalobce zrušen v přezkumném řízení z důvodu nesprávné právní kvalifikace přestupku (přestupek byl kvalifikován dle § 178 odst. 2 písm. d), ač se mělo jednat o § 178 odst. 2 písm. c) stavebního zákona) rozhodnutím žalovaného ze dne 24. 7. 2023, č.j. MHMP 1434025/2023. Stavební úřad poté spojil usnesením ze dne 7. 8. 2023, č.j. UMCP14/23/36718/ OV/BARK přestupková řízení vedená pod sp. zn. UMCP14/22/37667/OV/BARK (řízení o přestupku dle Příkazu I) a sp. zn. UMCP14/22/51001/OV/BARK (řízení o přestupku dle Příkazu II) do společného řízení.
8. Dne 4. 9. 2023 bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, které bylo zamítnuto napadeným rozhodnutím.
9. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí označil za nesporné, že žalobce nezastavil stavbu, tedy neuposlechl Výzvy. Žalobce nebyl potrestán za neuposlechnutí rozhodnutí, kterým mu správní orgán nařídil s okamžitou platností zastavit veškeré stavební práce, ale za neuposlechnutí Výzvy. Dále byl potrestán za realizaci Stavebních prací I a II, protože nezastavil práce ani přes uvedenou Výzvu a Přístavba dále nabývala na objemu od 2. 9. 2022 do 24. 11. 2022. Následně žalovaný zrekapituloval obsah odvolání a vyjádřil se k odvolacím námitkám žalobce.
10. Konstatoval, že přestupkové řízení je samostatné a nelze jej spojovat s řízením o dodatečném povolení stavby. Stavební úřad nebyl povinen řízení přerušit ani dle § 85 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „PřesZ“). Žalobce uváděné důvody nejsou zákonným důvodem pro přerušování řízení ani předběžnou otázkou ve smyslu § 64 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).
11. Nedůvodná je podle žalovaného také námitka nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Žalobce naplnil skutkovou podstatu přestupku dle § 178 odst. 2 písm. c) stavebního zákona provedením Stavebních prací I a II. a skutkovou podstatu přestupku dle § 178 odst. 2 písm. j) téhož zákona naplnil neuposlechnutím Výzvy. O zjištěném skutkovém stavu přitom nebyly důvodné pochybnosti.
12. Dále žalovaný konstatoval, že přitěžující okolností je také spáchání přestupků ve vícečinném souběhu. Odkázal na definici přestupku a uvedl, že ve většině případů se společenská škodlivost nemusí posuzovat jako samostatný znak. Na posouzení věci nic nemění ani tvrzení žalobce, že neuposlechl Výzvy, aby zamezil hrozícím škodám. To, že žalobce kalkuloval s růstem cen stavebních materiálů, neznamená, že smí porušovat stavební zákon. Ani skutečnost, že žalobce o svém záměru realizovat Přístavbu stavební úřad informoval, neznamená, že mohl provádět nepovolené změny Chaty. Spáchání přestupků bylo jednoznačně prokázáno. Žalovaný přihlédl k okolnostem a způsobu jejich spáchání, k jejich závažnosti i následkům a konstatoval, že úhrnná pokuta 40 000 Kč je s ohledem na maximální možnou sankci 2 000 000 Kč přiměřená i s ohledem na majetkové poměry žalobce, který vlastní nejen Chatu, ale i další nemovitosti v Týnci nad Labem.

II. Obsah žaloby

13. Žalobce v prvním žalobním bodě namítl, že správní orgány se nedostatečně vypořádaly s tím, zda byly Stavební práce provedeny v nezastavěném území ve smyslu § 2 odst. 1 písm. f) stavebního zákona. Tento závěr přitom opřely o závazné stanovisko odboru územního rozvoje žalovaného ze dne 23. 8. 2022, č.j. MHMP 1513282/2022 (dále jen „Závazné stanovisko“), v němž je však uvedeno, že se nachází v nezastavitelném území v ploše

s využitím PS – zahrady a vinice. Závazné stanovisko je přitom souhlasné. Přístavbu lze v daném místě umístit a provést. Dotčené území je fakticky zastavěno, jde o chatovou oblast. Přípustnost Přístavby je založena územním plánem, nejde o výjimku ani otázku správního uvážení. Závěr o spáchání přestupku dle § 178 odst. 2 písm. c) stavebního zákona není ve správních rozhodnutích dostatečně odůvodněn.

14. Obsahem druhého žalobního bodu je tvrzení žalobce, že navrhoval přerušení správního řízení do právní moci rozhodnutí o žádosti o dodatečné povolení Přístavby (vedeno pod sp. zn. UMCP14/ 22/40651/OV/MELO), neboť se v něm řeší předběžná otázka – dodatečné povolení stavby, tedy to, zda budou naplněny znaky skutkové podstaty přestupku dle § 178 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, resp. jeho povaha a závažnost. Nepřerušení řízení musí být odůvodněno. Nepostačuje tvrzení, že řízení o přestupku na řízení o dodatečném povolení stavby nezávisí. Přípustnost stavby je významná pro druh a výměru trestu. Žalovaný nepochopitelně zdůraznil § 85 PřesZ s tím, že umožňuje přerušení řízení jen z taxativně stanovených důvodů. Jeho znění však naznačuje, že výčet taxativní není. Bez jistoty o povolitelnosti Přístavby přitom nelze učinit závěr o povaze a závažnosti přestupku.
15. Dle třetího žalobního bodu je povaha a závažnost přestupku dána významem chráněného zájmu. Vysokou ochranu vyžaduje zájem na zabránění stavebním zásahům do volné krajiny, zatímco provedení Přístavby v rozsahu mírně převyšujícím zástavbu v území zastavěném obdobnými stavbami, než bude úředně povolena, vyžaduje ochranu nižší, protože porušena bude pouze stavební kázeň. Závažnost určuje také význam a rozsah následku. Proti Přístavbě však nic nenamítali účastníci řízení ani dotčené orgány. Protože žalovaný nevyčkal na rozhodnutí o žádosti o dodatečné povolení stavby, nemohl zjistit, zda stavba bude přípustná.
16. Ve čtvrtém žalobním bodě žalobce namítl, že se správní orgány nezabývaly mírou jeho zavinění ani jeho pohnutkou. Žalobce neměl v úmyslu stavební zákon ignorovat, měl zpracovanou projektovou dokumentaci a připravoval potřebné žádosti. Nechtěl stavbu tajit. K zahájení prací přistoupil, protože musel čelit hrožícím škodám, enormnímu růstu cen a panice na trhu stavebních materiálů a prací. O několik měsíců později by byl záměr nerealizovatelný. Žalobce očekával povolení stavby, což se nestalo a v řízení docházelo k prodávám. Míra zavinění žalobce nebyla v řízení posouzena. Žalovaný pouze uvedl, že žalobce musel vědět, že povolenou stavbu nelze měnit bez povolení. Absence znalosti § 37a § 38 PřesZ je patrná i z odůvodnění napadeného rozhodnutí.
17. V pátém žalobním bodě žalobce namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Jeho odůvodnění je natolik obecné, že nejsou jasné důvody rozhodnutí. Dle žalovaného chtěl například stavební úřad důkazem o spotřebě elektřiny dovodit, že na Chatě byl nadprůměrný odběr (provádění stavebních prací). Dovodil však, že žalobce není ve špatné finanční situaci. Dle žalovaného však takový závěr učiněn nebyl. Není tedy zřejmé, zda mělo toto hodnocení vliv na výši sankce. Seznat nelze míru společenské škodlivosti přisuzovanou přestupkům, ani to, jak se promítla do výše sankce. Stavební úřad hodnotil oba přestupky jako vysoce společensky škodlivé jen proto, že stavby Chaty „nabyla značného objemu oproti povolenému a kolaudovanému stavu“. Škodlivost však nelze posuzovat porovnáním velikosti, nadto nekvantifikovaným způsobem. Porovnání mělo být provedeno mezi stavbami bez povolení a za ně uloženými sankcemi. Bez povolení jsou stavěny i bytové domy, přičemž vysoká společenská škodlivost by měla být vyhrazena těmto případům.
18. Dle šestého žalobního bodu byla žalobci uložena stejná sankce jako v řízeních před jejich spojením, ač byla tato vedena o přestupcích kvalifikovaných podle § 178 odst. 2 písm. d) a j)

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

stavebního zákona. Přestupek dle písm. d) je však typově méně závažný než ten, za který byl žalobce potrestán. Situace se jeví tak, že stavební úřad nejprve stanovil výši pokuty a následně pro to hledal odůvodnění.

19. V sedmém žalobním bodě žalobce rozporoval hodnocení jeho poměrů. Uvedl, že uložená sankce převyšuje měsíční příjem jeho domácnosti (který už i tak prakticky odpovídá výdajům). S vlastněnými nemovitostmi jsou přitom spojeny pouze výdaje. Splatnost do správního spisu založeného vyúčtování za elektřinu si žalobce musel rozložit do splátek. Ve výdělečné činnosti jej navíc omezovaly zdravotní problémy. Není však zřejmé, jak žalovaný tyto skutečnosti hodnotil a promítl do výše sankce. Absentuje úvaha, která jej vedla k uložení pokuty ve výši 40 000 Kč. Žalobce zákon porušil, ale uložená sankce je nepřiměřená okolnostem případu a jeho osobním poměrům a převyšuje sankce ukládané v obdobných případech. Přiměřená by byla pokuta ve výši 10 000 Kč. Žalobce se nemůže se smířit s tím, že by měl hradit pokutu vybočující z obvyklé praxe, protože jej stavební úřad považuje za potíživistu. Žalobce současně navrhl moderaci uložené sankce.

III. Vyjádření žalovaného

20. Žalovaný soudu navrhl zamítnutí žaloby. Odmítl, že by nedostatečně zjistil skutkový stav. Napadené rozhodnutí směřuje do rozhodnutí o přestupku a netýká se dodatečného povolení stavby, na němž je nezávislé. S řízením o přestupku nesouvisí ani Závazné stanovisko. Žalobce jej získal až v průběhu řízení o dodatečném povolení Přístavby, v době již zahájeného přestupkového řízení. Bez Závazného stanoviska by v dotčeném území nemohl stavět. I kdyby však žalobce všechna potřebná povolení a stanoviska měl, nemohl stavební práce provádět před vydáním souhlasu (nemohl konat svévolně). Nebylo povinností správních orgánů zabývat se otázkou, zda se skutečně jedná o nezastavěné území. Chata již byla v minulosti dokončena a předmětná otázka bude řešena v rámci řízení o dodatečném povolení stavby.
21. Neexistoval ani důvod přerušovat řízení o přestupku do ukončení řízení o dodatečném povolení stavby. To nemůže mít na přestupkové řízení, které je řízením samostatným, vliv. Zákon nestanoví povinnost přerušit řízení a vyčkat na rozhodnutí o žádosti o dodatečné povolení stavby.
22. Žalobce spáchal přestupky dle § 178 odst. 2 písm. c) a j) stavebního zákona. Přitěžující okolností byl vícečinný souběh přestupků. Objektem přestupků je veřejný zájem na dodržování stavební kázně. Provedené změny dle zákona vyžadovaly souhlas stavebního úřadu, žalobce je však provedl bez něj. Formální znak skutkové podstaty je naplněn tím, že popsání jednání je zákonem za přestupek označeno. Společenská škodlivost spočívala v negativním působení vůči okolí (navádění k protiprávnímu jednání). Byly tedy naplněny formální i materiální znaky skutkových podstat. Míra společenské škodlivosti není zanedbatelná, což se projevilo ve výši uložené sankce. Správní orgány přihlédly ke všem zákonným hlediskům. Žalobce spáchání přestupků nepopírá a se stavebním úřadem spolupracuje. Přestupky však byly spáchány na nezastavitelném území. Přihlédnuto bylo i k majetkovým poměrům žalobce, ač je nijak nedoložil. Sankce ve výši 10 000 Kč by postrádala preventivní a represivní význam.
23. Napadené rozhodnutí podle žalovaného nepřezkoumatelné není. Správní orgány veškeré námítky žalobce vypořádaly. Žalobce musel vědět, že dokončenou stavbu nemůže stavebně měnit bez povolení. Vinu sice uznává, ale tvrdí, že jej v rozporu se zákonem nepřímo donutil konat stavební úřad. Při úvaze o výši sankce bylo nutno přihlédnout i k tomu, že žalobce

jakožto právník věděl, že koná v rozporu se zákonem. Žalobce nerespektuje rozhodnutí správních orgánů, a i po vydání napadeného rozhodnutí ve stavební činnosti pokračoval. Přestupku se přitom dopustil opakovaně. Pokuta ve výši 40 000 Kč je tedy přiměřená.

IV. Replika žalobce

24. Žalobce v replice setrval na svém dosavadním procesním stanovisku. Navrhl provedení důkazu rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 26. 6. 2024, č.j. UMCP14/24/37547/OV/MĚLO, kterým bylo vydáno dodatečné povolení Přístavby (dále jen „Dodatečné povolení stavby“) a uvedl, že jeho vydání snižuje společenskou škodlivost jeho jednání. Zopakoval také námitky týkající se nedostatků při aplikaci kritérií obsažených v § 37 a 38 PřesZ a opětovně označil napadené rozhodnutí za nespravedlivé.

V. Ústní jednání před soudem

25. Při ústním jednání před soudem konaném dne 12. 9. 2024 setrvali účastníci řízení na svých procesních stanoviscích. Žalobce uznal, že přestupek spáchal, protože v době zahájení Přístavby nedisponoval potřebným souhlasem stavebního úřadu. Přesto by však mělo být přihlédnuto k dalším okolnostem. Stavební úřad postupoval způsobem, který budil dojem zmatečnosti. Přístavba byla společensky bezvýznamná. Stavební úřad přitom ignoroval základní principy správního řízení. Žalovaný Přístavbu (koupelny a WC) označil za volnočasový areál. Správní orgány také nekonzistentně vykládaly pojmy přitěžující a polehčující okolnost, za něž někdy vydávaly znaky skutkové podstaty. Společenská škodlivost jednání žalobce byla přitom zanedbatelná. Žalobce stavební úřad před provedením Přístavby kontaktoval, ten však udržoval protiprávní stav, aby následně mohl žalobce sankcionovat. Jednání správních orgánů proto naplňuje znaky svévole.
26. Soud při jednání konstatoval shodu kopie napadeného rozhodnutí předložené žalobcem s originálem rozhodnutí předloženým žalovaným. Účastníci řízení současně učinili existenci napadeného rozhodnutí nesporným. Soud při jednání zamítl návrhy žalobce na doplnění dokazování, protože k posouzení žaloby zcela postačoval obsah správního spisu. Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se přitom důkaz správním spisem v řízení před správními soudy neprovádí. Soud je při přezkumu zákonnosti napadeného rozhodnutí povinen z obsahu správního spisu vycházet. Soud neprovedl ani důkaz Dodatečným povolením stavby navržený žalobcem v replice. Toto dodatečné povolení bylo vydáno až 26. 6. 2024, a nebylo tedy součástí skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

27. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
28. Soud při posouzení žaloby vycházel z následující právní úpravy:
29. Podle § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona se zastavěným územím rozumí území vymezené územním plánem nebo postupem podle tohoto zákona; nemá-li obec takto vymezené zastavěné území, je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí (dále jen „intravilán“).
30. Podle § 2 odst. 1 písm. f) stavebního zákona jsou nezastavěným územím pozemky nezahrnuté do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

31. Podle § 2 odst. 5 písm. b) stavebního zákona změnou dokončené stavby je přístavba, kterou se stavba půdorysně rozšiřuje a která je vzájemně provozně propojena s dosavadní stavbou.
32. Podle § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona změnou dokončené stavby je stavební úprava, při které se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby; za stavební úpravu se považuje též zateplení pláště stavby.
33. Podle § 18 odst. 5 stavebního zákona v nezastavěném území lze v souladu s jeho charakterem umísťovat stavby, zařízení, a jiná opatření pouze pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, přípojky a účelové komunikace, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepši podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra; doplňková funkce bydlení či pobytové rekreace není u uvedených staveb přípustná. Uvedené stavby, zařízení a jiná opatření včetně staveb, které s nimi bezprostředně souvisejí včetně oplocení, lze v nezastavěném území umísťovat v případech, pokud je územně plánovací dokumentace z důvodu veřejného zájmu výslovně nevylučuje.
34. Podle § 104 odst. 1 písm. a) stavebního zákona ohlášení stavebnímu úřadu postačí u stavby pro bydlení a pro rodinnou rekreaci s jedním podzemním podlažím do hloubky 3 m a nejvýše s dvěma nadzemními podlažími a podkrovím.
35. Podle § 104 odst. 2 stavebního zákona ohlášení postačí u změn dokončených staveb uvedených v odstavci 1, pokud jejich provedením nebudou překročeny uvedené parametry.
36. Podle § 106 odst. 1 stavebního zákona je-li ohlášení úplné a je-li ohlášený stavební záměr v souladu s obecnými požadavky na výstavbu, se závaznými stanovisky, popřípadě rozhodnutími dotčených orgánů, s územním rozhodnutím nebo regulačním plánem nebo veřejnoprávní smlouvou územní rozhodnutí nahrazující anebo územním souhlasem, jde-li o stavbu či terénní úpravu podle § 104 odst. 1 písm. a) až i), nebo s územně plánovací dokumentací, jde-li o stavební úpravu podle § 104 odst. 1 písm. k), stavební úřad vydá souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru do 30 dnů ode dne podání ohlášení.
37. Podle § 178 odst. 2 písm. a) stavebního zákona fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako stavebník dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 104 provede stavbu, terénní úpravy nebo udržovací práce bez souhlasu stavebního úřadu.
38. Podle § 178 odst. 2 písm. c) stavebního zákona fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako stavebník dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 104 provede stavbu, terénní úpravy nebo udržovací práce v chráněném území nebo v ochranném pásmu anebo na nezastavitelném pozemku nebo v nezastavěném území bez souhlasu stavebního úřadu.
39. Podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako stavebník dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 134 odst. 4 neuposlechne výzvu nebo rozhodnutí k zastavení prací na stavbě.
40. Podle § 178 odst. 3 písm. a) stavebního zákona za přestupek lze uložit pokutu do 2 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 2 písm. c), f) nebo h).
41. Podle § 178 odst. 3 písm. c) stavebního zákona za přestupek lze uložit pokutu do 500 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. a), d), g), i), j), k) nebo m) nebo odstavce 2 písm. d) nebo g).

42. Podle § 178 odst. 3 písm. d) stavebního zákona za přestupek lze uložit pokutu do 200 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. b), c), e), h), l), n) nebo o) nebo odstavce 2 písm. a), b), i), j), k), l), n) nebo o).
43. Podle § 188 odst. 1 stavebního zákona územně plánovací dokumentaci sídelního útvaru nebo zóny, územní plán obce a regulační plán schválené před 1. lednem 2007 lze do 31. prosince 2022 podle tohoto zákona upravit, v rozsahu provedené úpravy projednat a vydat, jinak pozbývají platnosti.
44. Podle § 38 písm. e) PřesZ povaha a závažnost přestupku je dána zejména u fyzické osoby též druhem a mírou jejího zavinění, popřípadě pohnutkou, je-li tato znakem skutkové podstaty přestupku.
45. Podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu, správní orgán může řízení usnesením přerušit, probíhá-li řízení o předběžné otázce nebo správní orgán 1. dal k takovému řízení podnět podle § 57 odst. 1 písm. a), 2. učinil výzvu podle § 57 odst. 1 písm. b), anebo 3. učinil úkon podle § 57 odst. 4; za úkon správního orgánu se považuje i předání písemnosti k doručení podle § 19 a vyvěšení písemnosti na úřední desce.
46. Podle § 64 odst. 2 správního řádu, v řízení o žádosti přeruší správní orgán řízení na požádání žadatele; jestliže je žadatelů více, může tak učinit jen za podmínky, že s přerušením souhlasí všichni.
47. Podle § 64 odst. 3 správního řádu, v řízení z moci úřední může správní orgán, není-li to v rozporu s veřejným zájmem, na požádání účastníka, pokud s tím všichni účastníci uvedení v § 27 odst. 1 písm. b) souhlasí, z důležitých důvodů přerušit řízení.
48. Podle § 85 odst. 1 PřesZ správní orgán usnesením přeruší řízení také tehdy, byla-li v téže věci podána kasační stížnost podle soudního řádu správního.
49. Podle § 85 odst. 2 PřesZ správní orgán může usnesením přerušit řízení, jestliže obviněný není schopen chápat smysl řízení pro přechodnou duševní poruchu, která nastala až po spáchání skutku, který je předmětem řízení.
50. Podle § 85 odst. 3 PřesZ správní orgán může usnesením přerušit řízení, pokud lze očekávat uložení trestu obviněnému za jiný skutek v trestním řízení, přičemž správní trest, který lze uložit v řízení o přestupku, je bezvýznamný vedle trestu, jehož uložení lze očekávat v trestním řízení.
51. Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.
52. Soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí obsaženou v pátém žalobním bodě. Zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno takovým vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006-63, č. 1112/2007 Sb. NSS), nevypořádá se se všemi odvolacími námitkami (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71) či neuvede důvody, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Na určitou námitku může správní orgán reagovat i tak, že v odůvodnění rozhodnutí prezentuje vlastní

názor (byť odlišný od názoru účastníka řízení), který přesvědčivě odůvodní, čímž se s námitkami účastníka řízení vždy minimálně implicitně vypořádá (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014-78).

53. Žalobce spatřoval nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí (a) v obecnosti jeho odůvodnění a dále podle něj nebylo zřejmé, (b) zda měl závěr o nikoliv špatné finanční situaci žalobce vliv na výši sankce a (c) jaká byla míra škodlivosti přestupku a jak se promítla do výše sankce.
54. Soud napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným neshledal. Žalovaný v jeho odůvodnění uvedl srozumitelné úvahy, na jejichž základě dospěl k závěru, že žalobce spáchal přestupky dle § 178 odst. 2 písm. c) a j) stavebního zákona. Poukázal přitom na provedené kontrolní prohlídky a fotografickou dokumentaci. Žalovaný se současně dostatečně vypořádal se všemi odvolacími námitkami žalobce. Napadené rozhodnutí ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím, se kterým společně tvoří jeden celek, srozumitelně a konkrétně zdůvodňují naplnění veškerých znaků skutkových podstat žalobcem spáchaných přestupků. O obecnosti odůvodnění napadeného rozhodnutí proto nemůže být řeč.
55. Co se týče hodnocení finanční situace žalobce, tato na str. 2 prvostupňového rozhodnutí obsažena není. Vyúčtováním za odběr elektrické energie se stavební úřad zabýval až na str. 6 a 7 prvostupňového rozhodnutí. Argumentace žalobce tedy zjevně mířila do konstatování obsaženého na str. 7, v němž stavební úřad uvedl, že „Z výše předložených důkazních prostředků – vyúčtování od společnosti ČEZ a PRE je zřejmé, že obviněný Mgr. Ing. M. J. odebírá cca 40 000 KWh elektrické energie za více než 275 000 Kč ročně, což v žádném případě nemůže dosvědčit jeho špatnou finanční situaci“. Toto konstatování je dle náhledu soudu pouze hodnocením důkazu, ve vztahu k němuž správní orgán konstatuje, že nemůže prokázat žalobcem tvrzenou špatnou finanční situaci, přičemž s tímto hodnocením se soud ztotožňuje. Danou skutečnost potvrzuje také struktura prvostupňového rozhodnutí, v němž jsou úvahy o výši sankce a poměrech žalobce obsaženy až v jeho samém závěru na str. 9 a 10. Ze zde uvedených úvah je přitom patrné, že stavební úřad k výši vyúčtování za elektrickou energii nijak nepřihlížel, když zohlednil pouze skutečnost, že žalobce vlastní kromě Chaty a souvisejících pozemků také další nemovitosti v X. Totožné skutečnosti pak zohlednil také žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Ani ve vztahu k finanční situaci žalobce tedy soud napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným neshledal.
56. Posouzením míry společenské škodlivosti se žalovaný zabýval na str. 12 napadeného rozhodnutí, kde obecně konstatoval, že „*přestupek je obecně společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem. (...) Ve většině případů se společenská škodlivost přestupku nemusí posuzovat jako samostatný znak, neboť je zahrnuta v samotné skutkové podstatě daného přestupku i jeho samotné sankci*“.
57. Soud k tomu uvádí, že definice přestupku dle § 5 PřesZ je koncipována tak, že vedle znaků tvořících formální stránku přestupku zahrnuje i znak tvořící jeho materiální stránku, tedy právě společenskou škodlivost. Dle judikatury však není nutno se společenskou škodlivostí jednání zabývat v každém jednotlivém případě. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008–45, č. 2011/2010 Sb. NSS dovodil, že lze „*obecně vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. Z tohoto závěru však nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku zaviněným*

jednáním fyzické osoby. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek.“ Otázkou naplnění materiální stránky přestupku je třeba se zabývat pouze v hraničních případech (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2019, č. j. 6 As 321/2018–31, bod 19). Soud však neshledal, že v posuzovaném případě by se o takovýto hraniční případ jednalo (za významné okolnosti jistě nelze považovat zvýšení cen stavebních materiálů – k tomu viz níže). Shora citované relevantní tvrzení žalovaného tedy ve vztahu k posouzení míry společenské škodlivosti žalobcova jednání zcela postačovalo.

58. Lze shrnout, že námitky poukazující na nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí soud důvodnými neshledal.
59. Dále se soud zabýval argumentací uvedenou v prvním žalobním bodě. Žalobce v ní tvrdil, že se správní orgány nedostatečně zabývaly okolností, zda byla Přístavba provedena v nezastavěném území ve smyslu § 2 odst. 1 písm. f) stavebního zákona.
60. Ustanovení § 2 odst. 1 písm. f) stavebního zákona stanoví, že nezastavěným územím jsou „*pozemky nezahrnuté do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy*“. Zastavěným územím je dle písm. d) téhož ustanovení území „*vymezené územním plánem nebo postupem podle tohoto zákona; nemá-li obec takto vymezené zastavěné území, je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí (intravilán)*“.
61. Pozemky žalobce (parc. č. 901/3 a 901/5), na nichž se nachází Chata, jejíž Přístavba byla žalobcem realizována, jsou dle územního plánu v ploše s využitím PS – zahrady a vinice. Jde se o plochy určené pro *výsadbu ovocných dřevin a vinné révy*, přípustným využitím jsou *užitkové a okrasné zahrady, drobné vodní plochy, pěší komunikace a prostory a komunikace účelové, sloužící stavbám a zařízením uspokojujícím potřeby plochy*. Pouze pro shora uvedené účely je následně územním plánem vymezeno podmíněně přípustné využití: „*pro uspokojení potřeb souvisejících s hlavním a přípustným využitím lze umístit: technickou infrastrukturu. Dále lze umístit: dětská hřiště, cyklistické stezky, komunikace vozidlové, plošná zařízení dopravní a technické infrastruktury a liniová vedení technické infrastruktury za podmínky prokázání, že zájem vyjádřený potřebou umístit dopravní a technickou infrastrukturu převažuje nad ostatními veřejnými zájmy. Stavby a zařízení související s hlavním a přípustným využitím za podmínky, že jejich rozsah bude odpovídat potřebám a kapacitě využití. Podmíněně přípustné je využití přípustné uvnitř kategorie Krajinná a městská zeleň a Pěstební plochy (s výjimkou OP - orná půda, plochy pro pěstování zeleniny) za podmínky, že s nimi posuzovaný pozemek ve vymezené ploše PS bezprostředně sousedí. Pro podmíněně přípustné využití platí, že nedojde k znehodnocení nebo ohrožení využitelnosti dotčených pozemků*“. Územní plán současně stanoví, že „*nepřípustné je využití neslučitelné s hlavním a podmíněně přípustným využitím, které je v rozporu s podmínkami a limity stanovenými v dané lokalitě nebo je jiným způsobem v rozporu s cíli a úkoly územního plánování*“.
62. Stavební zákon ve vztahu k umísťování staveb v nezastavěném území v § 18 odst. 5 stanovil, že v něm „*lze v souladu s jeho charakterem umísťovat stavby, zařízení, a jiná opatření pouze pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, přípojky a účelové komunikace, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepši podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního*

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra; doplňková funkce bydlení či pobytové rekreace není u uvedených staveb přípustná“.

63. Územní plán hlavního města Prahy ve své textové části Příloha č. 1 Regulativy v Oddílu 6 stanoví, že „zastavitelná, nezastavitelná a zastavěná území jsou vymezena ve výkresu č. 37“, zastavěné území je dále uvedeno ve výkresech 20 a 31. Dle uvedených výkresů se pozemek žalobce nachází v nezastavitelném území. To odpovídá také skutečnosti, že plochy PS jsou v Regulativech uvedeny v pododdíle Pěstební plochy, přičemž Oddíl 6 bod 3 Regulativů mimo jiné stanoví, že do „(n)ezastavitelných území jsou zahrnuty plochy: krajinné a městské zeleně, pěstební plochy včetně orných půd, vodní plochy, suché nádrže (poldry), těžba surovin, urbanisticky významné plochy – veřejná prostranství a plochy oddechu“.
64. Soud tedy nemá žádnou pochybnost o tom, že žalobce provedl Přístavbu prostřednictvím Stavebních prací I a II na pozemku, který se nachází v nezastavěném území, aniž by disponoval souhlasem stavebního úřadu ve smyslu § 106 odst. 1 stavebního zákona. Zahájit stavbu (rekonstrukci) byl přitom oprávněn až poté, co by potřebný souhlas obdržel. Správní orgány obou stupňů proto oprávněně dospěly k závěru, že žalobce popsaným jednáním naplnil skutkovou podstatu přestupku dle § 178 odst. 2 písm. c) stavebního zákona.
65. Neobstojí argumentace žalobce, že přípustnost stavby je založena územním plánem. Žalobce v tomto směru argumentoval Závazným stanoviskem, v němž byl s odkazem na oddíl 3 pododdíl 3c odst. 4 a 5 Regulativů a § 69 odst. 1 nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, ve znění pozdějších předpisů (Pražské stavební předpisy)(dále jen „PSP“) konstatován soulad stavebního záměru s platným územním plánem. Závazné stanovisko však oprávnění žalobce provést stavbu nezakládá. Jedná se toliko o jeden z podkladů pro vydání souhlasu, kterým žalobce v době realizace Přístavby prokazatelně nedisponoval.
66. Důvodná není ani námitka stran nepřerušení správního řízení obsažená ve druhém žalobním bodě. Přerušení správního řízení je obecně upraveno ve správním řádu (§ 64) a doplněno o některé důvody v § 85 PřesZ. Z ustanovení § 64 správního řádu vyplývá, že povinnost správního orgánu řízení přerušit je stanovena pouze v § 64 odst. 2 správního řádu, tedy v řízení zahájeném na základě žádosti. Tím však projednávané řízení není, neboť se jedná o ex offio zahajované řízení o přestupku. Ostatní důvody pro přerušení řízení jsou pak fakultativní, a to i v případě existence předběžné otázky [§ 64 odst. 1 písm. c) správního řádu].
67. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zcela správně zdůraznil, že přestupkové řízení je zcela nezávislé na řízení o dodatečném povolení stavby. Případné dodatečné povolení stavby nemůže nic změnit na skutečnosti, že v době realizace Přístavby tato povolená nebyla (nebyl udělen souhlas stavebního úřadu ve smyslu § 106 odst. 1 stavebního zákona). Již její realizací bez zmíněného souhlasu a neuposlechnutím Výzvy došlo k naplnění skutkových podstat žalobci vytýkaných přestupků.
68. Další obligatorní důvod pro přerušení řízení je pak obsažen v § 85 odst. 1 PřesZ, avšak povinnost přerušit přestupkové řízení je vázána na *podání kasační stížnosti v téže věci*. Ani tato okolnost v přestupkovém řízení nenastala. Důvody pro přerušení řízení obsažené v § 85 odst. 2 a 3 PřesZ jsou pak stejně jako v případě důvodů v § 64 správního řádu (mimo odst. 2) fakultativní.
69. Stavební úřad tedy nebyl povinen přestupkové řízení přerušit do skončení řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby, bylo to na jeho úvaze. Nadto i kdyby byla Přístavba následně

dodatečně povolena, znamenalo by to pouze to, že žalobce nemá povinnost ji odstranit. Na závěr o spáchání přestupků dle § 178 odst. 2 písm. c) a j) stavebního zákona by vydání dodatečného povolení stavby nemělo vliv.

70. Soud nevešel ani na argumentaci obsaženou ve třetím žalobním bodě. Souhlasí přitom se žalobcem v tom, že provedení Přístavby v nezastavitelném území, kde se již určitá zástavba vyskytuje, vyžaduje nižší míru ochrany než provedení nové stavby na témže místě. Tato skutečnost však byla zohledněna ve výši uložené sankce, neboť žalobci byla za spáchání dvou přestupků ve vícečinném souběhu uložena sankce odpovídající pouze 2 % maximální možné zákonem stanovené sazby.
71. Není přitom na místě žalobcem spáchaný přestupek bagatelizovat, neboť jim provedená nepovolená výstavba (resp. nepovolené provádění stavebních prací), nadto v území, které by nemělo být zastavěno, je nepochybně v rozporu s veřejným zájmem na ochraně nezastavěného území. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 7. 2014, č.j. 5 As 161/2012-36: „(o)chrana nezastavěného území je veřejným zájmem, a jedná se, jak vyplývá i z § 18 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006, o jeden z cílů územního plánování (srov. např. také Machata, P. In: Macháčková, J. a kol., op. cit., s. 10). V tomto smyslu je veřejný zájem na využití území "[s]oustředěn na racionální využívání zastavěného území a vymezování zastavitelných ploch a na ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků s cílem snižování nebezpečí nevratného procesu jejich přeměny“ (Hrůšová, K. In: Roztočil, A.; Hrůšová, K.; Lachmann, M.; Potěšil, L. Stavební zákon. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013.). V nezastavěném území lze, v souladu s jeho charakterem, umísťovat stavby, zařízení a jiná opatření pro účely taxativně uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 [pro úplnost lze poznamenat, že do 31. 12. 2020 lze v nezastavěném území nad rámec § 18 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 umísťovat také stavby podle § 188a odst. 1 písm. a) až e) téhož zákona (u staveb podle písm. c) až e) tohoto ustanovení jen se souhlasem zastupitelstva obce, na jejímž území má být stavba umístěna)]. Jak vyplývá z § 53 odst. 4 písm. b) stavebního zákona z roku 2006, ochrana nezastavěného území je výslovně uvedena mezi požadavky, se kterými musí být návrh územního plánu v souladu. To jen podtrhuje kogentní charakter § 18 stavebního zákona z roku 2006, v posuzovaném případě pak speciálně jeho odstavce 5, který musí respektovat, pokud jde o stavby, které nelze v nezastavěném území umísťovat, i eventuální územní plány.“
72. Žalobce provedl Přístavbu v nezastavěném území, aniž by disponoval souhlasem stavebního úřadu. Tím došlo k narušení veřejného zájmu na ochraně nezastavěného území, neboť tato ochrana nespočívá pouze v tom, aby se v takovémto území již nově stavby neumísťovaly (mimo zákonem stanovené výjimky), ale také v tom, aby se případně v rozporu s podmínkami stanovenými právními předpisy nerozšiřovaly stavby zde již historicky existující. Nelze tedy přisvědčit argumentaci žalobce, že z jeho strany byla porušena toliko stavební kázeň. Je přitom nerozhodné, že proti přístavbě nic nenamítali účastníci řízení ani dotčené orgány. Tyto skutečnosti byly podstatné pro rozhodování stavebního úřadu o udělení souhlasu, neopravňovaly však žalobce k tomu, aby zahájil stavební práce před jeho rozhodnutím. K argumentaci týkající se nutnosti vyčkat na rozhodnutí o dodatečném povolení stavby soud odkazuje na vypořádání druhého žalobního bodu.
73. Napadené rozhodnutí není nezákonné ani z toho důvodu, že správní orgány nezohlednily míru žalobcova zavinění a jeho pohnutku, jak žalobce argumentoval ve čtvrtém žalobním bodě. Soud konstatuje, že přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek v PřesZ nebo i jiném zákoně výslovně označeno. Stavební úřad v prvostupňovém rozhodnutí jednoznačně konstatoval, že žalobce se obou

shora vymezených přestupků dopustil z nedbalosti. Správní orgány tedy vůbec nepracovaly s variantou, že by se jich dopustil úmyslně.

74. K odpovědnosti fyzické osoby za přestupek dle § 15 odst. 1 PřesZ postačuje zavinění z nedbalosti. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalovaný vyhodnotil jednání žalobce jako vědomou nedbalost. Na str. 13 konstatoval, že „Nelze nepřihlídnout ke skutečnosti, že obviněný dobře věděl, že koná v rozporu se stavebním zákonem“. Takovéto posouzení je sice kusé, ale v celkovém kontextu napadeného rozhodnutí ob stojí. Žalobce totiž nijak nezpochybňoval, že si byl svých zákonných povinností vědom a tyto následně také porušil, byť z jeho argumentace vyplývá, že dává nastalou situaci za vinu stavebnímu úřadu. Ve vztahu k oběma přestupkům není naprosto žádný důvod pochybovat o tom, že žalobce o svých zákonných povinnostech (jako právník a bývalý advokát) musel vědět. Jedná se o zcela flagrantní porušení základních pravidel stavebního řízení (provádění stavební činnosti bez povolení, neuposlechnutí výzvy k zastavení stavebních prací).
75. Správní orgány nebyly povinny zabývat se pohnutkami žalobce. PřesZ totiž v § 38 písm. e) stanoví, že povaha a závažnost přestupku je dána pohnutkou, „je-li tato známkou přestupku“. Argumentem *a contrario* lze tedy dovodit, že v případech, kdy pohnutka známkou přestupku není, nemá na povahu a závažnost přestupku vliv. Ani u jednoho ze žalobcem spáchaných přestupků pohnutka známkou přestupku není.
76. Soud se neztotožnil ani s námitkou, že při ukládání sankce mělo být přihlídnuto k tomu, že jednání žalobce bylo vyvoláno postupem stavebního úřadu a snahou zabránit vzniku škody. Na tomto místě je třeba připomenout právní zásadu *ius ex iniuria non oritur* (právo nevzniká z bezpráví). Tvzení, že žalobce protiprávním jednáním, které je mu kladeno za vinu, bránil vzniku škod, je třeba odmítnout. Za škodu ve smyslu případného vyvinění se z odpovědnost za přestupek (krajní nouze) není možné považovat určité zvýšení cen stavebních materiálů. Nelze akceptovat, že by se stavebník mohl vyvinut z odpovědnosti za přestupek s odůvodněním, že kdyby čekal na rozhodnutí stavebního úřadu, stavba by se mu prodražila. Pokud se žalobce domníval, že v řízení, jehož byl účastníkem, dochází ke zbytečným průtahům, mohl využít právní prostředky ochrany (např. žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu) a případně způsobnou škodu řešit cestou civilní žaloby. Je přitom nutno zdůraznit, že v průběhu správního ani soudního řízení žalobce tvrzenou hrozbu škody nijak neprokázal.
77. Nepřípadná je také argumentace žalobce obsažená v šestém žalobním bodě. Je sice pravdou, že žalobci byla po spojení přestupkových řízení uložena pokuta ve stejné výši jako před spojením řízení, to však nemůže založit nezákonnost prvostupňového, resp. napadeného rozhodnutí. Předně je nutno konstatovat, že po překvalifikování žalobcem spáchaných jednání z § 178 odst. 2 písm. d) na písm. c) téhož ustanovení stavebního zákona došlo ke zvýšení maximální sazby sankce, kterou bylo žalobci za spáchání přestupků možno uložit, a to z 500 000 Kč na 2 000 000 Kč. Správní orgány tedy mohly uložit žalobci sankci násobně vyšší, což neučinily. Soudu přitom není zřejmé, jak by tato skutečnost, která byla nepochybně ve prospěch žalobce, mohla zasáhnout do jeho subjektivních veřejných práv. Tvzení žalobce, že správní orgány stanovily sankci předem a následně již pouze hledaly její odůvodnění, je zcela nepodložené. Je nutno vzít v úvahu, že ukládání sankcí se děje ve sféře správního uvážení, které poskytuje správnímu orgánu prostor pro uložení sankce odpovídající okolnostem každého jednotlivého případu za podmínky, že nedojde k překročení mezí správního uvážení stanovených zákonem. K tomu v posuzovaném

případě nedošlo, přičemž soud k tomu dále odkazuje na vypořádání následujícího žalobního bodu.

78. Důvodné nejsou ani námitky obsažené v sedmém žalobním bodě. K tvrzením týkajícím se zohlednění majetkových poměrů žalobce soud odkazuje na vypořádání prvního žalobního bodu. Soud nesouhlasí s tvrzením žalobce, že absentuje úvaha, která správní orgány vedla k uložení pokuty žalobci ve výši 40 000 Kč. V této souvislosti podotýká, že stanovení výše pokuty je věcí správního uvážení, které podléhá přezkumu ze strany správních soudů pouze v tom směru, zda správní orgán uvážení nezneužil či zda je nepřekročil (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS). Úkolem soudu tak není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav řádným procesním postupem, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. Pokud jsou tyto předpoklady splněny, nemůže soud z těchto skutečností vyvozovat jiné nebo přímo opačné závěry. Soudní přezkum správního uvážení je rozsahově omezen, a to v § 78 odst. 1 s. ř. s., který stanoví, že soud pro nezákonnost zruší napadené rozhodnutí správního orgánu tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo toto uvážení zneužil. Z výše uvedeného plyne, že soud při přezkoumávání správního rozhodnutí, jímž byla uložena pokuta, nehodnotí spravedlivost pokuty, nýbrž v souladu s pravidly přezkumu správního uvážení zkoumá toliko to, zda byly splněny podmínky pro její uložení, zda správní orgán srozumitelně odůvodnil její výši zvolenou ze zákonného rozmezí a zda celkově dbal mezí správního uvážení stanovených mu zákonem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005, čj. 4 As 47/2004-87).
79. Soud neshledal, že by v projednávané věci došlo k překročení mezí správního uvážení nebo k jeho překročení. Stavební úřad (na str. 9 a 10 prvostupňového rozhodnutí) a žalovaný (na str. 13 až 15 napadeného rozhodnutí) dostatečným způsobem vyhodnotili kritéria rozhodná pro výměru uložené sankce. Konstatovali, že žalobce se přestupku dopustil opakovaně, sankce byla uložena jako úhrnná za spáchání dvou přestupků a žalobce si byl dobře vědom toho, že koná v rozporu se zákonem (viz str. 13-14 napadeného rozhodnutí). Současně se podrobně zabývali také přitěžujícími a polehčujícími okolnostmi. Správní orgány obou stupňů tedy výši uložené sankce odůvodnily dostatečným způsobem.
80. Závěrem soud konstatuje, že nepřikročil k moderaci uložené sankce. Oprávnění soudu moderovat sankci uloženou správním orgánem je zakotveno v § 78 odst. 2 s.ř.s. Ke snížení pokuty či k upuštění od uloženého trestu musí být podle s.ř.s. splněna podmínka, že trest byl uložen ve zjevně *nepřiměřené výši*. Odůvodněním konkrétní výše žalobci uložené pokuty se řádným a přezkoumatelným způsobem zabývalo jak prvostupňové rozhodnutí, tak napadené rozhodnutí. Smyslem a účelem moderace sankce, respektive upuštění od potrestání, není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, kdy sankce pohybující se sice v zákonném rozmezí a dostatečně zdůvodněná, byla nepřiměřená a zjevně neodpovídající zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012–23, č. 2672/2012 Sb. NSS). V posuzované věci nicméně správní orgány obou stupňů při ukládání sankce zohlednily všechna v úvahu připadající kritéria a přihlídlly k relevantním okolnostem. Výše pokuty, která byla žalobci uložena při samé dolní

hranici zákonem stanovené sazby, nevyvolává rozumné pochybnosti o tom, zda odpovídá konkrétním okolnostem daného případu. S ohledem na to není dán důvod pro aktivaci moderační pravomoci soudu podle § 78 odst. 2 s.ř.s., která se může uplatnit pouze v situaci, je-li uložena sankce *zjevně nepřiměřená*.

81. Soud závěrem zdůrazňuje, že nepřehlédl, že 1. 1. 2024 nabyl účinnosti zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový stavební zákon“) [s výjimkou ustanovení uvedených v § 335 písm. a) až c)]. Jelikož se na ustanovení části desáté nového stavebního zákona upravující přestupky nevztahuje úprava přechodného období stanovená v § 334a tohoto zákona, jsou ustanovení části desáté nového stavebního zákona plně aplikovatelná ode dne jeho účinnosti.
82. Podle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.; dále jen „Listina“) se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější. Podle Nejvyššího správního soudu je k příznivější právní úpravě, třebaže vstoupila v účinnost až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí, soud povinen přihlédnout, a to i bez námítky žalobce (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS). Soud tedy musel posoudit, zda není právní úprava žalobcem spáchaných přestupků v novém stavebním zákoně pro žalobce příznivější, příp. zda „trestnost“ jím spáchaných jednání podle nové právní úpravy nezanikla. Přestupku upravenému v § 178 odst. 2 písm. c) stavebního zákona odpovídá v novém stavebním zákoně přestupek upravený v § 301 odst. 1 písm. a), přičemž za tento přestupek, byl-li spáchán v nezastavěném území, lze dle § 301 odst. 3 písm. d) nového stavebního zákona uložit sankci až do výše 4 000 000 Kč. Jedná se tedy o sankci dvojnásobnou oproti stavebnímu zákonu účinnému v době spáchání přestupků žalobcem. Přestupku dle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona pak v novém stavebním zákoně odpovídá přestupek uvedený v § 301 odst. 2, za jehož spáchání může být uložena pokuta až do výše 1 000 000 Kč. Trestnost žalobcem spáchaných přestupků tedy přijetím nového stavebního zákona nezanikla a nová právní úprava není pro žalobce příznivější.
83. Soud tedy dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. prvním výrokem rozsudku zamítl.
84. Žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Soud proto ve druhém výroku tohoto rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. 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.

Praha 12. září 2024

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.