



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha a soudců
JUDr. Jitky Hroudové a Mgr. Marka Zimy ve věci

žalobce: **Ing. M. H.**
bytem X
zastoupený advokátem Mgr. Igorem Žižkem
sídlem Moskevská 697/72, 101 00 Praha 10

proti
žalovanému: **Magistrátu hlavního města Prahy**
sídlem Mariánské náměstí 2, 110 01 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 7. 2024, č. j. MHMP 980099/MHMP

takto:

- I. **Žaloba se zamítá.**
- II. **Žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení.**

Odůvodnění

Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy (dále jen „žalovaný“), jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 11 (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 28. 11. 2022, čj. MCP11/22/069589/OKS/Kra, čímž bylo pravomocně rozhodnuto o tom, že

žalobce byl uznán vinným z přestupku podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. g) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*stavební zákon*“), kterého se měl dopustit tím, že ve dnech uvedených ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v období od 30. 4. 2022 do 29. 7. 2022 jinému umožnil užívání objektu bez čp./če. evidovaného v katastru nemovitostí jako zemědělská stavba, nacházejícího se na pozemku p. č. X v katastrálním území X, včetně přístavby a terasy k tomuto objektu, v rozporu s účelem vymezeným v povolení stavby, kterým je stavba pro zemědělství, neboť v uvedeném období (a zejména v konkrétně uvedených dnech) byly předmětné stavby využívány k provozu hostinské činnosti při svatebních a jiných hostinách. Dále správní orgán prvního stupně uložil podle § 178 odst. 3 písm. c) stavebního zákona žalobci pokutu 350 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč podle ustanovení § 95 odstavec 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále též „*zákon o přestupcích*“).

Žalobní argumentace

2. Žalobce namítl, že správní orgán rozhoduje „*na objednávku*“, pod tlakem médií, což prokazuje skutečnost, že odkazuje na „*reportáž M. S. týkající se užívání zemědělské stavby*“, z níž však nečerpá žádné skutkové poznatky. Je zřejmé, že správní orgán rozhoduje tak, aby se zalíbil nátlakové skupině vedené rodinou B., jejíž existenci potvrzují svědci T. a G., a primárním zájmem správního orgánu je sankcionovat obviněného, což je zřejmé z prohlášení svědka T.: „*Stavební úřad po nich požadoval, aby zaznamenávali dny, kdy se něco dělo*“. Zájem stavebního úřadu na výsledku řízení se projevoval i tím, že v průběhu kontrolní prohlídky „*...byla zaznamenána také osoba na stromě za oplocením areálu, v níž byl rozpoznán oznamovatel, pan J. T.*“, což je právě onen svědek T., kterého stavební úřad zaúkoloval „*zaznamenávat dny, kdy se něco dělo*“. Tuto námitku bylo nutno považovat za námitku podjatosti, což však odvolací orgán nezkoumal a nevypořádal se s námitkou žalobce zákonem předvídatelným způsobem, jde proto o rozhodnutí nepřezkoumatelné.

3. Žalobce dále namítl, že se správní orgán nevypořádal s námitkou co do pravosti a správnosti veškerých soukromých listin, tj. veškerých „*prohlášení svědků*“, „*seznamů svateb*“, fotografií atd. Stejnou námitku uplatil žalobce i v odvolání. Žalobce odkázal na odlišnost důkazní síly veřejné a soukromé listiny a napadl závěr odvolacího orgánu, že „*tato námitka musí být přesně skutkově vymezená*“, protože podle žalobce nemá oporu v platném právu. Odvolací správní orgán uvedl, že ze spisu zjistil, že předvolaní svědkové do protokolu potvrdili pravost a správnost listiny tzv. „*Prohlášení svědků*“, leč námitkou byly dotčeny veškeré soukromé listiny (prohlášení svědků, seznamy svateb, fotografie). Pokud se tedy odvolací orgán nevypořádal s námitkou žalobce zákonem předvídatelným způsobem, jde o rozhodnutí nepřezkoumatelné.

4. Žalobce namítl, že správní orgán postupoval protiprávně, když dne 6. 9. 2022 vyslechl svědky, přestože se obviněný dne 5. 9. 2022 z jednání správního orgánu omluvil. Závěr odvolacího orgánu, že za odvolatele mohl klást otázky jeho advokát, nemá podle názoru žalobce oporu v platném právu. Klást otázky svědkům je výsadním právem účastníka řízení a je zcela irrelevantní, zda (ne)byl zastoupen advokátem.

5. Žalobce napadl závěr správního orgánu, podle něhož „*Po provedeném dokazování má stavební úřad za prokázané, že obviněný v rozhodném období sám užíval, a i jiným osobám*

umožnil užívání stavby k účelu provozování hostinské činnosti“. Z rozhodnutí není zřejmé, na základě jakých konkrétních důkazů k jakým konkrétním skutkovým zjištěním správní orgán došel, a jak je hodnotil. Závěr správního orgánu je pouze souhrnným zjištěním, přičemž podle stávající judikatury je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné.

6. Žalobce namítl, že správní orgán porušil zásadu *ne bis in idem*, pokud uvedl: „*je nadbytečné zabývat se tím, ve kterých konkrétních dnech byl areál k nepovolenému účelu užíván*“. Správní orgán měl konkrétně uvést, z jakých konkrétních důkazů vyplývá, že žalobce měl ve dnech 30. 4. 2022, 7. 5. 2022, 8. 5. 2022, 15. 5. 2022, 29. 5. 2022, 3. 6. 2022, 4. 6. 2022, 5. 6. 2022, 6. 6. 2022, 10. 6. 2022, 11. 6. 2022, 12. 6. 2022, 24. 6. 2022, 2. 7. 2022, 3. 7. 2022, 5. 7. 2022, 7. 7. 2022, 8. 7. 2022, 9. 7. 2022, 19. 7. 2022, 23. 7. 2022, 25. 7. 2022 a 29. 7. 2022 protiprávně jednat. Pouze tehdy se může obviněný řádně a konstruktivně bránit. Postup správního orgánu prvního stupně i odvolacího orgánu je v rozporu s judikaturou a napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jsou nepřezkoumatelná.

7. Žalobce namítl, že rozhodnutí v přestupkovém řízení není spekulativní úvahou a skutečností, které jsou obviněnému kladeny za vinu, musejí být prokázány. Ani nejsilnější přesvědčení správního orgánu není relevantní, aniž by bylo opřeno o konkrétní důkaz. V tomto případě jde o pouhou nepodloženou hypotézu správního orgánu o tom, že provozování hostinské činnosti při svatebních a jiných hostinách bylo prokázáno ze svědeckých výpovědí J. T. a M. D., jakož i ostatních svědků, kteří potvrdili do protokolu pravost a správnost tzv. prohlášení svědků. Přitom nalézací orgán na tyto důkazy neodkazoval, proto není zřejmé, jak odvolací orgán došel ke svému závěru.

8. Žalobce namítal, že se správní orgán nezabýval hodnocením jeho majetkových poměrů. Není zřejmé, z jakých konkrétních důkazů vychází, a tvrdí-li odvolací orgán, že žalobce neposkytl „*k prokázání svých osobních a majetkových poměrů*“ součinnost, tak to proto, že ho správní orgán nikdy k této součinnosti nevyzval, přičemž majetkové poměry osob jsou správní orgány povinny zkoumat *ex officio*. Podle názoru žalobce nelze zjistit, proč jde o takovou *povahu* přestupku, že je nutno ukládat pokutu „*ve výši 70 % horní hranice zákonné sazby*“, nelze zjistit ani v čem spočívá *závažnost* přestupku. Výše pokuty byla podle žalobce stanovena zcela mimo rozumné uvažování, když horní hranice pokut jsou kalibrovány až pro opakované a „*zcela beznadějně*“ případy.

Vyjádření žalovaného k obsahu žaloby

9. Žalovaný správní orgán ve vyjádření k podané žalobě předně uvedl, že obsahem žalobních námitek jsou v podstatě námitky odvolací, se kterými se žalovaný podrobně vypořádal v odůvodnění rozhodnutí. Žalovaný tedy v plném rozsahu odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalovaný považuje žalobní námitky žalobce za účelové a trvá na svém odůvodnění napadeného rozhodnutí, proto navrhl, aby žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta.

Průběh řízení před správními orgány

10. Z obsahu spisové dokumentace předložené soudu žalovaným správním orgánem bylo zjištěno, že žalobce je vlastníkem staveb nacházejících se v areálu „X“, jenž se rozprostírá na

pozemcích parc. č. XA, X a XB v katastrálním území X. Součástí areálu je mj. zemědělská stavba bez č.p./č.e na pozemku parc. č. X (dále jen „zemědělská stavba“), která byla obviněným v průběhu roku 2020 – 2021 kompletně rekonstruována, a k níž byla provedena přístavba sestávající ze tří transportních kontejnerů a dřevěné terasy se schodištěm. Podle povahy věci se v tomto rozhodnutí za zemědělskou stavbu považuje současně též její přístavba. Předmětný areál je správním orgánem prvního stupně (stavebním úřadem) řešen soustavně od léta roku 2021, kdy obdržel první podnět upozorňující na provozování hostinské činnosti. Jak bylo stavebním úřadem později v rámci prověřování podnětu zjištěno, hostinská činnost byla provozována právě ve zmíněné zemědělské stavbě.

11. Stavební úřad nejprve vycházel z oznámení místních občanů a informací veřejně dostupných na mnoha internetových stránkách, které předmětnou zemědělskou stavbu propagovaly jako ideální místo pro konání svatby. Na základě těchto skutečností stavební úřad vydal výzvu čj. MCP11/21/046556/OV/Bu, kterou obviněného vyzval k bezodkladnému ukončení užívání stavby k nepovolenému účelu hostinské činnosti. Dne 1. 11. 2021 bylo vydáno rozhodnutí čj. MCP11/21/056896/OV/Bu, kterým bylo užívání předmětné stavby k nepovolenému účelu hostinské činnosti žalobci zakázáno. Toto rozhodnutí bylo nicméně zrušeno rozhodnutím Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 20. 1. 2022, čj. MHMP 41437/2022. Po novém projednání bylo stavebním úřadem dne 15. 6. 2022 vydáno rozhodnutí čj. MCP11/22/035359/OV/Bu, kterým bylo opětovně zakázáno zemědělskou stavbu užívat k nepovolenému účelu, a které již bylo nadřízeným orgánem potvrzeno, a to rozhodnutím magistrátu ze dne 17. 10. 2022, čj. MHMP 1772092/2022.

12. Nepovolené užívání zemědělské stavby bylo stavebním úřadem již řešeno v přestupkovém řízení vedeném pod sp. zn. RP 936/2021, v němž bylo vydáno rozhodnutí o přestupku ze dne 10. 3. 2022, čj. MCP11/22/014444/OKS/Kra, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupků spočívajících v realizaci dílčích staveb v areálu a v provedení stavebních úprav zemědělské stavby bez příslušných povolení stavebního úřadu, ale také z nepovoleného užívání zemědělské stavby v období od června 2021 do listopadu 2021. V průběhu zimního období 2021 – 2022 se stavební úřad užívání předmětné stavby nevěnoval, neboť předchozí soustavné podněty sousedních obyvatel ustaly.

13. Počínaje květnem 2022 nicméně bylo nutné znovu prošetřit oznámení o nepovoleném užívání stavby. Dne 10. 5. 2022 stavební úřad obdržel tři oznámení označená jako „*Prohlášení svědků*“, kterými podepsaní oznamovatelé I. G., J. B., J. Y. J., P. Š., J. T. a A. V. stvrzují, že ve dnech 30. 4. 2022, 7. 5. 2022 a 8. 5. 2022 probíhala uvnitř objektu X svatba. Podle uvedených prohlášení bylo na svatbě dne 30. 4. 2022 cca 80 osob, dne 7. 5. 2022 cca 100 osob a dne 8. 5. 2022 přes 50 osob. Ve všech případech bylo i přes plot vidět, že uvnitř objektu dochází ke konzumaci nápojů a jídla. Dále bylo upozorněno na šíření hluku způsobeného reprodukcí hudby i živou hudbou a porušování dopravních předpisů.

14. Dne 17. 5. 2022 obdržel stavební úřad další oznámení označené jako „*Prohlášení svědků a stížnost na liknavost přístupu MČ Praha 11 k tomuto problému*“ podepsané oznamovateli I. G., J. B., J. Y. J., D. F., A. L. a P. Š., upozorňující na proběhlou svatební hostinu dne 15. 5. 2022, při níž mohlo být přítomno podle odhadu oznamovatelů až 100 hostů.

15. Dne 20. 5. 2022 provedl stavební úřad z veřejného prostranství před vstupem do oploceného areálu „X“ (z komunikace na pozemku parc. č. XC v k. ú. X) kontrolní prohlídku, při níž bylo zjištěno, že v prostoru dřevěné terasy, která se nachází mezi zemědělskou stavbou a rodinným domem č. p. X, je umístěno několik stolů s deštníky, a dále je na přilehlém pozemku tzv. „party“ stan. V době probíhající kontrolní prohlídky nebyl areál užíván a nebyla slyšet hudba.

16. Opatřením ze dne 23. 5. 2022, čj. MCP11/22/030303/OKS/Kra, stavební úřad oznámil zahájení řízení o přestupku, spočívajícím v užívání zemědělské stavby v rozporu s účelem vymezeným v povolení stavby, v období od 30. 4. 2022 do 21. 5. 2022.

17. Dne 30. 5. 2022 obdržel stavební úřad oznámení označené jako „*Žádost o vysvětlení*“, v němž se mj. zmiňuje, že v předmětném areálu dochází každý víkend k hromadným akcím/svatbám, a dále např. také to, že u předmětného areálu bylo dne 29. 5. 2022 okolo 21:30 zaparkováno asi 10 osobních automobilů.

18. K správním úřadem nařízenému ústnímu jednání dne 19. 7. 2022 se dostavil zmocněnec obviněného, který namítl pravost a pravdivost soukromých listin založených ve spise a uvedl, že obviněný nemá zájem se k věci vyjadřovat.

19. Dne 29. 7. 2022 obdržel stavební úřad telefonické a e-mailové oznámení paní A. V. a pana J. T. týkající se právě probíhajících svatebních příprav v předmětném areálu.

20. Oprávněnou úřední osobou byl na webových stránkách provozovatele tohoto svatebního areálu (<http://www.mlynnadobrevode.cz/kontakt/>) vyhledán telefonický kontakt, na nějž bylo zavoláno a který se po přijetí hovoru představil jako „M. H.“. Oprávněná úřední osoba informovala obviněného o přijatém oznámení a potřebě jej prověřit, bylo jí však sděleno, že se obviněný v areálu tento den nezdržuje a prohlídka v areálu není možná. Stavební úřad tedy v odpoledních hodinách dne 29. 7. 2022 provedl kontrolní prohlídku alespoň z veřejného prostranství. Byla zjištěna probíhající svatební hostina, která byla velmi dobře patrná i z veřejného prostranství. Bylo zpozorováno (a následně písemně zaznamenáno), že na travnaté ploše byly rozmístěny bílé židle a v jejich blízkosti probíhalo fotografování nevěsty a ženicha, po areálu se pohybovalo mnoho osob ve společenském oděvu, přičemž mnozí seděli u stolů na dřevěné terase. Dále bylo zjištěno, že se po areálu pohyboval personál obsluhující hosty a byla zaznamenána také osoba na stromě za oplocením areálu, v níž byl rozpoznán oznamovatel pan J. T.

21. Dne 30. 7. 2022 obdržel stavební úřad další e-mailové oznámení pana J. T., respektive doplnění oznámení, týkající se svatební hostiny dne 29. 7. 2022. Předchozí oznámení bylo doplněno fotografiemi a krátkou videonahrávkou. Oznámení zahrnuje také výčet dnů, kdy byla v předmětném areálu pozorována hostinská činnost. Nově je zde zmíněno období po 21. 5. 2022, které již nebylo předmětem oznámení o zahájení řízení o přestupku ze dne 23. 5. 2022.

22. Opatřením ze dne 2. 8. 2022, čj. MCP11/22/045048/OKS/Kra, stavební úřad oznámil zahájení řízení o přestupku, spočívajícím v užívání zemědělské stavby v rozporu s účelem vymezeným v povolení stavby, v období od 29. 5. do 29. 7. 2022. Oznámení o zahájení řízení

bylo doručeno obviněnému dne 12. 8. 2022. Usnesením ze dne 2. 8. 2022, čj. MCP11/22/045066/OKS/Kra, bylo spojeno řízení o přestupku zahájené oznámením ze dne 23. 5. 2022 s řízením zahájeným oznámením ze dne 2. 8. 2022, o čemž byli obviněný i jeho zmocněnec vyrozuměni.

23. Dne 2. 8. 2022 stavební úřad požádal písemností čj. MCP11/22/045106/OKS/Kra ÚMČ Praha 11, Odbor vnitřních věcí, o poskytnutí informace o totožnosti novomanželů, kteří uzavřeli v předmětném areálu sňatek v náhodně zvolených termínech 6. 5. 2022 a 29. 7. 2022, a dále o informaci o plánovaných budoucích sňatcích v předmětném areálu.

24. Dne 16. 8. 2022 stavební úřad obdržel písemné sdělení ÚMČ Praha 11, Odboru vnitřních věcí, Oddělení matriky, obsahující informaci o totožnosti novomanželů, kteří měli v předmětném areálu sňatek ve dnech 6. 5. 2022 a 29. 7. 2022, a informaci o dalších plánovaných svatbách v areálu.

25. Dne 19. 8. 2022 stavební úřad obdržel podání označení jako „*Žádost o bezodkladné vydání zákazu užívání stavby a uložení pokut za porušení zákona*“, které v zastoupení J. T., A. V., I. G., P. Š., J. Y. a Ing. J. B. učinil advokát JUDr. P. Š. Podatel na přiloženém flashdisku doložil fotodokumentaci a videodokumentaci, která zachycuje užívání předmětného areálu, a dále odkazuje na řadu internetových stránek, které mají potvrzovat, že jsou v předmětném areálu pořádány svatební hostiny.

26. Dne 21. 11. 2022 podal žalobce v pořadí druhou žádost o dodatečné povolení stavebních úprav a přístavby předmětné zemědělské stavby, neboť řízení o jeho první žádosti bylo pravomocně zastaveno dne 17. 5. 2022. Současně požádal o změnu užívání zemědělské stavby z hospodářského stavení, kde je nyní společenský sál s patrem a schodištěm, na hostinské zařízení. V přístavbě jsou podle žádosti umístěny toalety, kuchyně se sklady, bar, kancelář sloužící k restauraci, šatna pro personál a technická místnost.

27. Rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 28. 11. 2022 bylo rozhodnuto, že žalobce byl uznán vinným z přestupku podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. g) stavebního zákona, kterého se měl dopustit tím, že ve dnech uvedených ve výroku rozhodnutí, v období od 30. 4. 2022 do 29. 7. 2022, jinému umožnil užívání objektu bez čísla popisného a čísla evidenčního evidovaného v katastru nemovitostí jako zemědělská stavba, nacházejícího se na pozemku parcelní číslo X v katastrálním území X, včetně přístavby a terasy k tomuto objektu, v rozporu s účelem vymezeným v povolení stavby, kterým je stavba pro zemědělství, neboť v uvedeném období a zejména ve výše uvedených dnech byly předmětné stavby využívány k provozu hostinské činnosti při svatebních a jiných hostinách.

28. Z odůvodnění rozhodnutí se mimo jiné podává, že stavební úřad považuje za prokázané, že obviněný v rozhodném období sám užíval, a i jiným osobám umožnil užívání stavby k účelu provozování hostinské činnosti. Stavebnímu úřadu sice není známo, který konkrétní subjekt je provozovatelem této činnosti, když tato skutečnost nebyla předmětem dokazování, neboť to stavební úřad považoval za nadbytečné, avšak i kdyby tímto provozovatelem byla osoba odlišná od obviněného, rozhodné je, že tuto činnost provozuje s jeho vědomím a výslovným souhlasem. Povinností obviněného jako vlastníka nemovitosti je zajistit, aby nemovitost byla užívána k povolenému účelu. Je přitom zřejmé, že obviněný

nejenže nepovolenou činnost provozovatele toleruje, ale sám se na ní aktivně podílí, přičemž stavební úřad je rovněž přesvědčen, že z této činnosti má sám majetkový prospěch. Skutečnost, že se obviněný na provozu hostinské činnosti sám podílí, jednoznačně vyplývá z výpovědi svědka M. D. nebo také z prezentování mobilního telefonu obviněného na webových stránkách X. Stavební úřad je přesvědčen o tom, že přestupek byl obviněným spáchán úmyslně, neboť obviněný bezpochyby věděl, že v jeho nemovitosti je provozována hostinská činnost, jelikož se na ni sám podílel, a rovněž musel vědět, že zemědělskou stavbu takto užívat nelze, a to zejména s ohledem na dříve vedené přestupkové řízení i s ohledem na další provedené úkony a řízení vedená ze strany stavebního úřadu. Při ukládání pokuty stavební úřad zvážil všechna kritéria a přihlédl zejména k povaze a závažnosti přestupku, kdy poukazuje jak na význam zákonem chráněných a ohrožených zájmů (jedná se o zájem na bezpečném a nezávadném užívání nemovitostí nad přípustnou míru neobtěžující sousední vlastníky), tak na okolnosti přestupku, kdy přestupek byl obviněným spáchán opakovaně a navzdory tomu, že si byl vědom stížností a jiných aktivit oznamovatelů i soustavné dozorové činnosti stavebního úřadu (případně i dalších institucí) v této věci. Přihlédnuto bylo rovněž k osobě obviněného, který byl již jednou pravomocně uznán vinným z téhož přestupku a dalších přestupků souvisejících, přesto v protiprávní činnosti pokračoval. Byly hodnoceny rovněž majetkové poměry obviněného, o nichž je stavební úřad přesvědčen, že jsou nadprůměrné vzhledem k vlastnictví nemovitostí v areálu, jejich pronájmu a jejich využití, i vzhledem tomu, že obviněný navzdory své vědomosti o hrozící sankci a její možné maximální výši v posuzované protiprávní činnosti pokračoval.

29. Proti uvedenému rozhodnutí o uložení pokuty podal žalobce včasné odvolání, které se v podstatných rysech zcela shoduje s argumentací uplatněnou žalobcem v podané žalobě.

30. O podaném odvolání rozhodl žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný odvolací správní orgán, který z předloženého správního spisu zjistil, že stavební úřad žalobce uznal vinným, přičemž vycházel ze skutečnosti, že objekt nacházející se na pozemku parc. č. X v k.ú. X je evidován v katastru nemovitostí jako zemědělská stavba s účelem vymezeným v povolení stavby jako stavba pro zemědělství. Stavební úřad nedohledal žádné rozhodnutí, které by dokládalo povolení změny v užívání stavby oproti stavu deklarovanému v katastru nemovitostí jako zemědělská stavba definovaná tím, že je určena k chovu zvířat, uskladnění produktů živočišné výroby, přípravu a skladování krmiv a steliva, přípravků na ochranu rostlin a také pro zemědělské služby. Ani žalobce žádné rozhodnutí o změně užívání předmětné stavby nedoložil. Změna v účelu užívání stavby je přípustná jen na základě souhlasu nebo povolení stavebního úřadu (§ 126 odst. 2 stavebního zákona). Pokud předmětné prostory měly být užívány k jinému účelu, bylo nutno tuto změnu projednat buď v rámci souhlasu, případně v řízení vedeném stavebním úřadem (§ 127 stavebního zákona). Odvolacímu orgánu je taktéž z moci úřední známo, že usnesením vydaným Úřadem městské části Praha 11, odborem výstavby pod č.j. MCP11/22/028912/OV/Bu, sp. zn. OV/21/050896/Bu, ze dne 17. 5. 2022 bylo zastaveno řízení o dodatečné povolení stavby nazvané „Komplex budov X“ na pozemcích parc. č. XA, X, XB vše v katastrálním území X, neboť odvolání, kterým bylo toto usnesení napadeno, bylo rozhodnutím odvolacího orgánu pod č.j. MHMP 1645933/2022, spis. zn. S-MHMP 1359215/2022/STR zamítnuto a napadené usnesení bylo potvrzeno.

31. Žalovaný znovu vyhodnotil obsah svědeckých výpovědí vyslechnutých svědků a uzavřel, že o užívání areálu X v rozporu s účelem vymezeným v povolení stavby, kterým je stavba pro zemědělství, v době rozhodné, nejsou pochybnosti, stejně jako o tom, že takovéto užívání by nebylo možné, pokud by jej odvolatel neumožnil. Lze mít za prokázané, že žalobce v období od 30. 4. do 29. 7. 2022 jako vlastník staveb nacházejících se v areálu X na předmětných pozemcích jinému umožnil provozování hostinské činnosti v zemědělské stavbě bez č.p./č.e. na pozemku parc. č. X.

32. Odvolací správní orgán se zabýval přezkoumáním přiměřenosti uložené sankce k námitce žalobce týkající se přezkoumání výše uložené pokuty a zkoumal, zda bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu, zda byl v rámci zákonné sankce vybrán takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená. Ukládání trestu je založeno na principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Odvolací správní orgán zjistil, že při určování výše uložené pokuty prvoinstanční správní orgán přihlédl ke konkrétním okolnostem tohoto případu, vycházel přitom z vyjádření zástupce žalobce a ze svědeckých výpovědí, přičemž vzal v úvahu dobu trvání protiprávního jednání, skutečnost, že se jednalo o zaviněné jednání, dále skutečnost, že žalobce neučinil kroky k zamezení protiprávního užívání předmětných staveb a současně přihlédl k jeho majetkovým poměrům, které mu byly známy. Odvolací správní orgán shledal – ve shodě se stavebním úřadem – jednání žalobce protiprávním a přihlédl i k okolnostem, za kterých byl přestupek spáchán a k pohnutkám, které žalobce vedly k deliktárnímu jednání (získání majetkového prospěchu), k závažnosti přestupku (vyšší míra nebezpečnosti pro společnost – bylo umožněno užívání prostor, jejichž bezpečné užívání nebylo osvědčeno stavebním úřadem, což mohlo vést k ohrožení zdraví a života nejen vlastníků stavby, ale i třetích osob, vstupujících do areálu na účelem sňatečného obřadu a následné hostiny), k míře zavinění (úmyslné zavinění, kdy žalobce věděl, že svým jednáním, kdy umožnil užívání areálu v rozporu s účelem vymezeným v povolení stavby jiným osobám poruší zájem chráněný zákonem, přesto tak učinil), k osobě pachatele (opakované porušení stavební kázně), ke způsobu spáchání přestupku (užívání bez opatření/povolení stavebního úřadu, nedodržení výzvy k bezodkladnému ukončení nepovoleného užívání stavby) i k jejich následkům (nedošlo k újmě třetích osob – k zásahu do vlastnických práv vlastníků sousedních nemovitostí, k ohrožení zdraví ani životů či ke ztrátám na životech). Odvolací správní orgán přihlédl také k majetkovým poměrům žalobce (vlastnictví pozemků a staveb, majetkový prospěch za pronájem areálu a služeb s ním spojených), a v rámci hodnocení osobnosti pachatele přestupku se zabýval i okolnostmi, které umožňují správnímu orgánu uložit mírnější trest. Žádné polehčující okolnosti, ke kterým by mohl přihlídnout, však neshledal.

Řízení před soudem

33. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (ustanovení § 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s. ř. s.“), a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

34. Při ústním jednání u soudu zástupce žalobce odkázal na žalobu a zdůraznil, že žalobce byl osloven skupinou zájemců s návrhem na odkup nemovitostí, a protože nesouhlasil, bylo mu řečeno, že bude mít problémy. Od té doby žalobce čelí abnormálnímu nátlaku zejména ze strany pana B., který rozesílá na všechny strany podněty, návrhy, žaloby a trestní oznámení. Žalovaný zaměňuje názor správního orgánu za důkaz a vůbec se nevypořádal s odvolací námitkou, že rozhodnutí stojí na souhrnných důkazech, chybí v něm logické úvahy a jejich propojení s konkrétním dokazováním ve věci. Žalobci byla odepřena možnost zúčastnit se výslechu svědků a klást jim otázky, žalovaný nevypořádal ani jeho námitku nepravdivosti soukromých listin, z nichž bylo vycházeno. I kdyby totiž bylo prokázáno najisto, že se žalobce v konkrétních dnech přestupku dopustil, sankce je nepřiměřená. Žalobce nebyl správním orgánem vyzván k tvrzení, předložení či osvědčení svých majetkových a výtěžkových poměrů, měl to být správní orgán, kdo jeho majetkové poměry zjišťuje a podle nich uloží sankci. Proto žalobce navrhl zrušit rozhodnutí a přiznat žalobci právo na náhradu nákladů řízení.

35. Žalovaný při jednání uvedl, že plně odkazuje na odůvodnění rozhodnutí a na vyjádření k žalobě, kde se řádně a dostatečně vypořádal s námitkami žalobce. Ohledně majetkových poměrů žalobce má žalovaný za to, že lze vycházet jen z údajů uvedených ve veřejných rejstřících, žádné podklady od žalobce neměl, neboť součinnost žalobce byla nulová. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl a náhradu nákladů řízení nepožadoval.

Posouzení důvodnosti žalobních bodů soudem

36. Žaloba byla podána včas a osobou oprávněnou.

37. Žaloba není důvodná.

38. Jak již bylo výše opakovaně uvedeno, žalobce byl uznán vinným z přestupku podle § 178 odst. 1 písm. g) stavebního zákona, kterého se měl dopustit tím, že ve dnech uvedených ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v období od 30. 4. 2022 do 29. 7. 2022 jinému umožnil užívání objektu bez čp./če. evidovaného v katastru nemovitostí jako zemědělská stavba, nacházejícího se na pozemku p. č. X v katastrálním území X, včetně přístavby a terasy k tomuto objektu, v rozporu s účelem vymezeným v povolení stavby, kterým je stavba pro zemědělství, neboť v uvedeném období a zejména ve výše uvedených dnech byly předmětné stavby využívány k provozu hostinské činnosti při svatebních aj. hostinách.

39. Podle ustanovení § 5 zákona o přestupcích platí, že „*přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.*“.

40. Protiprávní jednání proti stavebnímu řádu se kvalifikuje jako přestupek podle stavebního zákona, v němž je jednání obviněného za přestupek výslovně označeno a podle něhož je pak pachatel přestupku sankcionován.

41. Dne 1. 7. 2024 nabyl plné účinnosti zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů. Podle ustanovení § 330 odst. 1 tohoto zákona se řízení a postupy

zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí podle dosavadních právních předpisů. Vzhledem k tomu, že předmětné řízení se žalobcem bylo zahájeno dne 23. 5. 2022, řízení se dokončí podle stavebního zákona z roku 2006.

42. Podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. g) stavebního zákona z roku 2006 „Fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 126 odst. 1 užívá stavbu v rozporu s účelem vymezeným v kolaudačním rozhodnutí, v kolaudačním souhlasu nebo v oznámení o užívání stavby nebo s účelem vymezeným v povolení stavby, nevyžaduje-li stavba kolaudaci, nebo takové užívání umožní jiné osobě.

43. Podle ustanovení § 126 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 „Stavbu lze užívat jen k účelu vymezenému zejména v kolaudačním rozhodnutí, v oznámení o užívání stavby nebo v kolaudačním souhlasu. Nevyžaduje-li stavba kolaudaci podle § 119 odst. 1, lze ji užívat jen k účelu vymezenému v povolení stavby.“.

44. Městský soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť vlastní přezkum rozhodnutí je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Musí se jednat o rozhodnutí srozumitelné a opřené o dostatek relevantních důvodů (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu – dále též „NSS“ ze dne 17. 1. 2013, čj. 1 Afs 92/2012 - 45, či ze dne 29. 6. 2017, čj. 2 As 337/2016 - 64). Dle žalobce je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a proto, že se žalovaný náležitě nevypořádal s žalobcem uplatněnými odvolacími důvody.

45. Podle ustálené judikatury jsou nepřezkoumatelnými pro nedostatek důvodů rozhodnutí, není-li zřejmé, z jakých podkladů rozhodnutí činil a jakými úvahami se při hodnocení těchto podkladů správní orgán řídil (rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006 - 36). Z rozsudku NSS ze dne 22. 1. 2004, čj. 4 Azs 55/2003 - 51, je dále zřejmé, že nepřezkoumatelnost je také dána, jestliže správní orgán v rozhodnutí neuvede podklady rozhodnutí, z nichž dovedl své závěry, případně jestliže nevypořádal rozpory mezi zjištěnými podklady, tj. nevysvětlil proč upřednostnil podklady svědčící o určitém skutkovém závěru oproti jinému (rozsudek NSS ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001 - 47).

46. Městský soud předeseílá, že nepřezkoumatelnost je nutné brát jako extrémní vadu rozhodnutí spočívající v jeho nesrozumitelnosti, případně absenci důvodů pro něj, a nikoliv jako pouhý nesouhlas se závěry v něm obsaženými. Smyslem nepřezkoumatelnosti je, zda napadené rozhodnutí splňuje podmínky stanovené pro odůvodnění a zda je možné ho přezkoumat. Soud poukazuje na to, že sám žalobce se závěry obsaženými v napadeném rozhodnutí věcně polemizuje a vznáší ve vztahu k nim konkrétní námitky, což by dozajista nebylo možné, pakliže by byly zatíženy vadou nepřezkoumatelnosti.

47. Městský soud neshledal, že by napadené rozhodnutí trpělo takovými vadami, pro něž by je nebylo možné přezkoumat. Žalovaný vylicil zjištěný skutkový stav věci na základě podkladů, které jsou obsahem správního spisu a zřetelně vyslovil své závěry, k nimž na základě svých úvah dospěl. O přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí ostatně svědčí i skutečnost, že žalobce polemizuje s jeho odůvodněním i závěry. Přehlédnout nelze ani fakt, že správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek

neobstojí (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2019, čj. 8 Afs 267/2017-38). Z napadeného rozhodnutí jsou patrné důvody, pro které žalovaný zamítl podané odvolání. A pokud se žalovaný ztotožnil se závěry povinného subjektu, i předchozího rozsudku městského soudu, nelze tomuto postupu nic vytknout, neboť řádně odůvodnil, co jej k tomu vedlo.

48. Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí netrpí vadou nepřezkoumatelnosti, přistoupil soud k věcnému přezkoumání napadeného rozhodnutí.

49. Žalobce v podané žalobě namítl, že má pochybnosti o nepodjatosti rozhodujícího správního orgánu, který rozhoduje „na objednávku“, pod tlakem médií a tak, aby se zalíbil nátlakové skupině vedené rodinou B., jejíž existenci potvrzují svědci T. a G., přičemž primárním zájmem správního orgánu je sankcionovat obviněného, což je zřejmé z prohlášení svědka T.: „*Stavební úřad po nich požadoval, aby zaznamenávali dny, kdy se něco dělo*“.

50. Nejvyšší správní soud se výkladem námitky podjatosti zabýval mnohokrát. Například v rozsudku ze dne 4. 7. 2019, čj. 9 As 70/2019 - 34, uvedl, že „*[ú]čelem námitky podjatosti a jejího posouzení je zajištění práva na nestranné rozhodnutí, které je ústavně zaručeným právem jednotlivce (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), jak správně v napadeném rozsudku konstatoval krajský soud. Obecně proto jistě platí, že není-li včasná a jednoznačně formulovaná námitka podjatosti předložena k rozhodnutí služebně nadřízenému úřední osoby, jedná se o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem s možným dopadem do zákonnosti rozhodnutí o věci samé. Na druhé straně právo zpochybnit nepodjatost rozhodujících úředních osob není absolutní a podobně jako jiná práva podléhá jistým omezením, pokud jsou přiměřená. S ohledem na to je třeba sledovat i přiměřené naplňování dalších principů a účelů správního řízení, k nimž patří i zásada rychlosti a hospodárnosti či zásada neposkytnutí ochrany zneužití práva či jinak obstrukčnímu jednání. Proto nikoliv každá námitka podjatosti je bez dalšího způsobilá zpochybnit nepodjatost rozhodujících úředních osob a ve zcela výjimečných případech nikoliv každá námitka je dokonce způsobilá vyvolat postup podle § 14 odst. 2 (nyní odst. 3) správního řádu.*“

51. Námitku podjatosti je třeba zároveň posuzovat nikoliv čistě formálně, ale taktéž materiálně. Např. v rozsudku ze dne 11. 11. 2010, čj. 7 As 72/2010 - 385, dospěl NSS k závěru, že „*nevypořádání námitky podjatosti nemohlo mít vliv na zákonnost správního rozhodnutí v případě, že byla vznesena nekonkrétní všeobecná námitka podjatosti všech zaměstnanců žalovaného správního orgánu, odůvodněná pouze odkazem na jejich postup v jiných věcech, které nesouvisí s předmětem řízení před odvolacím orgánem. Taková námitka je totiž na první pohled nedůvodná*“.

52. Soud je příslušný posoudit námitku podjatosti. Rozhodnutí o námitce podjatosti nelze podrobit samostatnému soudnímu přezkumu a správní soud se s namítanou podjatostí vypořádává až v rámci přezkumu meritorního rozhodnutí (srov. rozsudek NSS čj. 9 As 121/2014 - 33). Obdobně v rozsudku ze dne 22. 3. 2017, čj. 2 As 322/2016 - 39, NSS uvedl, že „*[n]ejpozději z předmětného rozhodnutí se stěžovatelka jméno oprávněné úřední osoby dozvěděla, a mohla námitku podjatosti vůči této osobě následně uplatnit v žalobě; pokud by taková námitka byla důvodná, bylo by nepochybně třeba rozhodnutí odvolacího orgánu zrušit.*“

53. Nejvyšší správní soud však v rozsudku ze dne 10. 10. 2018, čj. 6 As 75/2018 - 83, dovodil, že postup předpokládaný v § 14 odst. 2 s. ř. musí být vyvolán v případě, že vznesená námitka

podjatosti splňuje následující podmínky. Z její formulace vyplývá, že se jedná o námitku podjatosti úředních osob či osoby, je alespoň rámcově odůvodněná a její důvody nejsou zjevně nesrozumitelné či nesmyslné.

54. V případě, že správní orgán nepovažuje odůvodněnou námitku podjatosti za zjevně nesrozumitelnou či nesmyslnou, je povinen postupovat dle § 14 odst. 2 s. ř. a vyčkat na rozhodnutí odvolacího orgánu o ní. Pokud tímto vymezeným způsobem nejedná (např. pokud námitku podjatosti předá k rozhodnutí představenému, avšak nevyčká na jeho rozhodnutí), jedná se o vadu řízení. Tato vada však může mít vliv na zákonnost rozhodnutí pouze tehdy, pokud daná námitka měla skutečně vyvolat postup podle § 14 odst. 2 s. ř. (tedy byla formulována jako námitka podjatosti úředních osob, byla alespoň rámcově odůvodněná a její důvody nebyly zjevně nesrozumitelné či nesmyslné) bez ohledu na to, jak o ní uvažoval správní orgán. Závěr o důvodnosti, srozumitelnosti či smysluplnosti je oprávněn učinit i soud při přezkumu konečného správního rozhodnutí.

55. Proti usnesení, jímž se námitka podjatosti zamítá, se lze odvolat. Odvolání proti usnesení obecně nemá odkladný účinek (§ 76 odst. 5 věta druhá s. ř.) a v řízení lze pokračovat za účasti úřední osoby, proti níž námitka směřovala.

56. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 6. 2020, č. j. 8 As 127/2018 – 50, dospěl k závěru, že krajský soud je za vymezených podmínek oprávněn posoudit vznesenou námitku podjatosti, aniž byl předtím dodržen postup podle § 14 odst. 2 s. ř. Pokud dospěl k závěru, že námitka podjatosti neměla racionální základ či byla obstrukčního charakteru, postupoval správně, když danou žalobu zamítl, a to i přes tu skutečnost, že o vznesené námitce podjatosti nebylo dosud pravomocně rozhodnuto. K tomu, aby soud mohl zrušit rozhodnutí žalovaného a zavázal ho k vyřízení vznesené námítky, musí nejprve námitku podjatosti přezkoumat z toho pohledu, zda byla vůbec způsobilá vyvolat postup podle § 14 odst. 2 s. ř. Pokud dospěje k závěru, že tento postup vyvolat nemohla, nepochybí, pokud následně žalobu zamítne. Zároveň platí, že ne každé procesní pochybení správního orgánu při postupu podle § 14 odstavec 3 s. ř. musí mít nutně vliv na zákonnost správního rozhodnutí.

57. Městský soud v Praze neshledal, že by v nyní posuzované věci žalobce vznesl námitku podjatosti konkrétních osob podílejících se na rozhodování věci způsobem, který by založil povinnost správního orgánu vyvolat výše popsany postup podle § 14 správního řádu, neboť jeho tvrzení o „zájmu stavebního úřadu na výsledku řízení“ nebyla podložena konkrétními skutečnostmi, v nichž by bylo možno spatřovat relevantní důvody možné podjatosti. Žalobce se v rámci podané žaloby omezil na popis jednání oznamovatelů, kteří kontaktovali stavební úřad se svými oznámeními ohledně nepovolené činnosti, a ani tvrzení o „zaúkolování“ svědka T. takovým jednáním v kontextu věci není, neboť bylo vedeno směrem ke zjištění konkrétních údajů oznámení o protiprávním jednání z důvodu jejich identifikace pro účely řízení o přestupku. Soud námitku neshledal důvodnou.

58. Nedůvodnou shledal soud rovněž námitku žalobce, v níž uvedl, že se správní orgán nevypořádal s námitkou co do pravosti a správnosti veškerých soukromých listin, tj. veškerých „prohlášení svědků“, „seznamů svateb“ a fotografií. Soud ve shodě se žalovaným konstatuje, že totožnou námitku uplatil žalobce i v odvolání. Odvolací správní orgán k tomu

vedl, že ze spisu zjistil, že předvolaní svědci do protokolu potvrdili pravost a správnost listiny tzv. „*Prohlášení svědků*“. leč podle žalobce námitkou byly dotčeny veškeré soukromé listiny (prohlášení svědků, seznamy svateb, fotografie).

59. Podle ustanovení § 51 odst. 1 správního řádu lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek. Uplatní se zde ovšem správní uvážení správního orgánu, který musí zvažovat, jaké důkazní prostředky bude třeba provést, tedy zda bude možné vycházet pouze z předložených listin, podkladů od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, resp. skutečností známých správnímu orgánu ze své úřední činnosti, které by bylo možné posoudit bez nařízení ústního jednání, nebo bude třeba provádět výslech k zachování procesních práv obviněného svědků či obviněného v rámci nařízeného ústního jednání (srov. Jemelka, L., Vetešník, P.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, marg. č. 2-3, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2023, č. j. 10 A 94/2022 – 108, www.nssoud.cz).

60. Soud v posuzované věci neshledal, že by se žalovaný odvolací orgán nevypořádal s námitkou žalobce zákonem předvídatelným způsobem, a že jde tedy z tohoto důvodu o rozhodnutí nepřezkoumatelné či nezákonné. Protiprávní jednání žalobce – ve značném rozsahu a po delší dobu – bylo v řízení prokázáno na základě vzájemně si neodporujících důkazů a rozporování žalobcem soud vnímá jako účelovou snahu odvrátit pozornost od vlastního předmětu řízení. Odůvodnění napadeného rozhodnutí je vystavěno na pevných základech náležitě a zejména dostatečně přesvědčivě zjištěného skutkového stavu a žalobce nebyl v průběhu řízení krácen na svých právech. Námitka není důvodná.

61. Žalobce rovněž namítl, že správní orgán postupoval protiprávně, pokud dne 6. 9. 2022 vyslechl svědky, přestože se obviněný žalobce dne 5. 9. 2022 z jednání správního orgánu omluvil. Závěr odvolacího orgánu, že za odvolatele mohl klást otázky jeho advokát, nemá podle názoru žalobce oporu v platném právu. Klást otázky svědkům je výsadním právem účastníka řízení a je zcela irelevantní, zda (ne)byl zastoupen advokátem.

62. Soud uvedený názor žalobce nesdílí. Podle ustanovení § 33 správního řádu se účastník řízení může zvolit zmocněnce, který v řízení vystupuje jménem zastoupeného, z úkonů zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému (§ 34 odst. 1 správního řádu). Právní úprava neuvádí ničeho o výsadním právu účastníka řízení klást svědkům otázky, kdy práva účastníka řízení jsou vyjádřena v ustanovení § 36 správního řádu. Argumentace žalobce není v souladu s účelem a smyslem institutu zastoupení ve správním řízení a pokud byla žalobci zachována jeho procesní práva tím, že se výslechu svědků v rámci ústního jednání před správním orgánem účastnil namísto žalobce jeho zmocněný zástupce, přičemž nebylo zjištěno, že by mu postupem správního orgánu nebylo umožněno klást svědkům doplňující otázky, má soud za to, že se nejedná o vadu řízení před správními orgány, která by mohla mít za následek vydání nezákonného či nesprávného rozhodnutí. To platí v posuzované věci o to více, pokud zástupce žalobce na předmětném jednání uvedl, že „*žalobce nemá zájem se k věci vyjadřovat*.“

63. Soud neshledal důvodnou ani žalobní námitku, která se zdá být jádrem žalobní argumentace, totiž námitku nedostatečného a nesprávného hodnocení důkazů. Tvrdí-li žalobce, že z napadeného rozhodnutí není zřejmé, z jakých konkrétních důkazů a z jakých konkrétních skutkových zjištění správní orgán vyšel, či jak je hodnotil, je tato námitka v rozporu s obsahem odůvodnění napadeného rozhodnutí. Není totiž pravdivé tvrzení žalobce, že závěr správního orgánu je pouze souhrnným zjištěním, neboť z odůvodnění napadeného rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (s nímž tvoří jeden celek) je zřejmé, že správní orgány především vycházely ze skutečnosti, že objekt nacházející se na pozemku parc. č. X v k. ú. X je evidován v katastru nemovitostí jako zemědělská stavba s účelem vymezeným v povolení stavby jako stavba pro zemědělství. Dále správní orgány vyšly ze zjištění, že stavební úřad nedohledal žádné rozhodnutí, které by dokládalo povolení změny v užívání stavby oproti stavu deklarovanému v katastru nemovitostí jako zemědělská stavba definovaná tím, že je určena k chovu zvířat, uskladnění produktů živočišné výroby, přípravu a skladování krmiv a steliva, přípravků na ochranu rostlin a také pro zemědělské služby. Ani žalobce žádné rozhodnutí o změně užívání předmětné stavby nedoložil. Změna v účelu užívání stavby je přípustná jen na základě souhlasu nebo povolení stavebního úřadu (§ 126 odst. 2 stavebního zákona). Pokud předmětné prostory měly být užívány k jinému účelu, bylo nutno tuto změnu projednat buď v rámci souhlasu, případně v řízení vedeném stavebním úřadem (§ 127 stavebního zákona). Ani takový dokument nebyl žalobcem předložen, přičemž správní orgány opakovaně poukazovaly na to, že si skutečného stavu věci žalobce musel být vědom, pokud se opakovaně neúspěšně pokusil o změnu užívání předmětné stavby na účel, který zcela koresponduje zjištěním o povaze protiprávního způsobu užívání objektu, které bylo důvodem a předmětem posuzovaného správního řízení.

64. Žalobce namítl, že správní orgán porušil zásadu *ne bis in idem*, pokud uvedl: „*je nadbytečné zabývat se tím, ve kterých konkrétních dnech byl areál k nepovolenému účelu užíván*“. Správní orgán měl konkrétně uvést, z jakých konkrétních důkazů vyplývá, že žalobce měl protiprávně jednat ve dnech 30. 4. 2022, 7. 5. 2022, 8. 5. 2022, 15. 5. 2022, 29. 5. 2022, 3. 6. 2022, 4. 6. 2022, 5. 6. 2022, 6. 6. 2022, 10. 6. 2022, 11. 6. 2022, 12. 6. 2022, 24. 6. 2022, 2. 7. 2022, 3. 7. 2022, 5. 7. 2022, 7. 7. 2022, 8. 7. 2022, 9. 7. 2022, 19. 7. 2022, 23. 7. 2022, 25. 7. 2022 a 29. 7. 2022. Podle názoru žalobce se pouze tehdy může obviněný řádně a konstruktivně bránit. Postup správního orgánu prvního stupně i odvolacího orgánu je v rozporu s judikaturou a napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jsou nepřezkoumatelná.

65. Podle ustanovení § 93 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích se ve výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, kromě náležitostí podle správního řádu uvede popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání. Z uvedené definice plyne, že posuzování otázky nepřesného časového vymezení okamžiku, kdy došlo k deliktnímu jednání, nemusí vždy končit úvahou o vadě rozhodnutí, která by zakládala nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí. V tom se soud ztotožnil s názorem žalovaného vyjádřeným v napadeném rozhodnutí. Ani v nyní posuzované věci nedošlo k tomu, že by skutek, v němž je spatřováno žalobcovo protiprávní jednání, nebyl z časového hlediska popsán vůbec, a za takové situace lze formulaci ohledně přestupku spáchaného v období od 30. 4. 2022 do 29. 7. 2022 shledat dostatečnou z pohledu nezaměnitelnosti specifikovaného jednání. Žalobce se měl dopustit opakovaným umožněním užívání zemědělské stavby k provozu hostinské činnosti při svatebních a jiných hostinách

pokračujícího přestupku podle § 7 zákona o přestupkového zákona, jeho jednání bylo složeno z několika dílčích útoků, jež byly spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení, blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku. Z výsledků svědků vyplynulo, že jednání odvolatele probíhalo pravidelně. Za těchto okolností je zřejmé, že jednání odvolatele spočívající ve spáchání předmětného přestupku nebylo objektivně možné časově vymezit přesněji.

66. Soud se nemohl ztotožnit ani s argumentací žalobce, že v tomto případě jde o pouhou nepodloženou hypotézu správního orgánu o tom, že provozování hostinské činnosti při svatebních a jiných hostinách bylo prokázáno ze svědeckých výpovědí J. T. a M. D., jakož i ostatních svědků, kteří potvrdili do protokolu pravost a správnost tzv. „*Prohlášení svědků*“. Stavební úřad na str. 8 až 9 prvoinstančního rozhodnutí vyložil, že ze svědecké výpovědi svědka M. D. jednoznačně vyplývá, že žalobce jiné osobě umožnil užívání stavby k účelu provozování hostinské činnosti, a aktivně se na něm i sám podílel. Při vzájemném posouzení všech provedených důkazů, a to nejen svědeckých výpovědí a rozporovaných prohlášení, ale i důkazy získanými prostřednictvím matričního úřadu a porovnání webové inzerce a čísla mobilního telefonu žalobce stavební úřad podle názoru soudu nepochybil, jestliže dospěl k závěru, že svatební hostiny byly v areálu pořádány a docházelo při nich k poskytování hostinské činnosti. Sám žalobce byl v průběhu řízení o přestupku převážně pasivní, přestože byl řádně předvolán, ústního jednání se nezúčastnil, prostřednictvím svého zástupce sdělil, že se k věci nechce vyjadřovat, nenavrhoval provedení jiných důkazů, svoji veškerou procesní aktivitu směřoval až do odvolacího řízení a řízení před správním soudem. Přitom z obsahu spisu je zřejmé, že si svého protiprávního jednání byl vědom, neboť se – jak již výše soud uvedl – opakovaně pokoušel dosáhnout změny způsobu užívání stavby. Soud proto uzavírá, že napadené rozhodnutí nestojí na nepodložených hypotézách, ale na dostatečně prokázaném a osvědčeném skutkovém základě a jeho správném právním posouzení z hlediska zákonných podmínek odpovědnosti žalobce za přestupek.

67. Žalobce namítal, že se správní orgán nezabýval hodnocením jeho majetkových poměrů. Není zřejmé, z jakých konkrétních důkazů vychází, a tvrdí-li odvolací orgán, že žalobce neposkytl „*k prokázání svých osobních a majetkových poměrů*“ součinnost, tak to proto, že ho správní orgán nikdy k této součinnosti nevyzval, přičemž majetkové poměry osob jsou správní orgány povinny zkoumat *ex officio*. Podle názoru žalobce nelze zjistit, proč jde o takovou *povahu* přestupku, že je nutno ukládat pokutu „*ve výši 70 % horní hranice zákonné sazby*“, nelze zjistit ani v čem spočívá *závažnost* přestupku. Výše pokuty byla podle žalobce stanovena zcela mimo rozumné uvažování, když horní hranice pokut jsou kalibrovány až pro opakované a „*zcela beznadějně*“ případy.

68. Ani tato námitka podle názoru soudu nemůže obstát. Předně soud musí konstatovat, že žalobce v řízení nijak nedokládal své majetkové poměry. Je to přitom jeho povinností, pokud chce tvrdit, že jej pro něj pokuta nepřiměřená či likvidační (srov. rozsudek NSS ze dne 6. 2. 2019, č. j. 9 As 316/2107 - 43, bod 51). Ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Pro správné a spravedlivé ukládání sankce je přitom významné dodržování principu zákonnosti trestání a principu individualizace sankce.

69. Zásada zákonnosti trestání, proti níž žalobcova argumentace zjevně směřuje, spočívá v tom, že se správní orgány musí řídit pravidly pro ukládání sankcí stanovených zákonem. Zásada individualizace sankce pak ukládá, aby druh, kombinace a intenzita sankcí odpovídaly všem okolnostem a zvláštnostem konkrétního případu (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2007, čj. 3 As 32/2007 – 48). Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil. Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a položil na místo správního uvážení soudcovské uvážení a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena. To by mohl soud učinit podle § 78 odst. 2 s. ř. s. jen na návrh žalobce (takový návrh však žalobce v nyní posuzované věci nevznesl), pokud by dospěl k závěru, že pokuta byla správním orgánem uložena ve zjevně nepřiměřené výši (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2003, čj. 6 A 96/2000 – 62).

70. Z obsahu spisu, zejména pak z odůvodnění obou rozhodnutí, soud ověřil, že stavební úřad jednání žalobce posoudil jako zaviněné ve formě nepřímého úmyslu ve smyslu ustanovení § 15 odst. 2 písm. b) zákona o přestupcích, podle něhož „*Přestupek je spáchán úmyslně, jestliže pachatel věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, a pro případ, že jej poruší nebo ohrozí, s tím byl srozuměn.*“ Žalobce nepochybně věděl, k jakému účelu je objekt bez č.p./č.e. evidovaný v katastru nemovitostí jako zemědělská stavba, nacházející se na pozemku parc. č. X v katastrálním území X, včetně přístavby a terasy k tomuto objektu nacházející se na pozemku parc. č. XA v katastrálním území X zkolaudován, přesto umožnil jiným osobám jej užívat k účelu jinému než povolenému, tedy věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, a pro případ, že se tak stane, byl s tím srozuměn. Dále bylo zohledněno, že žalobce poté, co stavební úřad konstatoval nepovolené užívání předmětné části stavby, žalobce vyzval k bezodkladnému ukončení nepovoleného způsobu užívání části stavby, a dokonce mu ukončení nepovoleného užívání části stavby nařídil, neučinil žádný krok směřující k ukončení nepovoleného užívání, a v protiprávní činnosti pokračoval, přestože byl již jednou pravomocně uznán vinným z téhož přestupku.

71. K argumentaci žalobce, že si správní orgány před vydáním svých rozhodnutí neopatřily podklady o osobních, rodinných, majetkových a výdělkových poměrech žalobce, ani jej k osvědčení jeho poměrů nevyzvaly, považuje soud za potřebné zdůraznit, že správní orgán je povinen účastníka řízení k doložení jeho majetkových poměrů vyzvat, ovšem to platí jen v případě, že je v konkrétním případě zjevné, že pokuta může mít likvidační účinky. Rozšířený senát NSS ve své judikatuře opakovaně vyložil, že bude záležet především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační účinky tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost. Pokud tak neučiní, a naopak odmítne poskytnout správnímu orgánu dostatečnou součinnost, bude správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení a které si správní orgán může zjistit bez součinnosti s účastníky řízení (vedle katastru nemovitostí např. z obchodního rejstříku, pokud jde o subjekty v něm zapsané, nebo z výpovědí svědků znalých osobních a majetkových poměrů účastníka řízení), jako se událo právě v nyní posuzované věci, kdy žalovaný v posledním odstavci na straně 9 napadeného rozhodnutí podrobně popsal,

z jakých zjištění ohledně majetkové situace žalobce při úvaze o výši ukládané pokuty vycházel.

72. Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008 - 133, dále k této problematice uvedl, že *„nepovede-li výše popsaný postup k přesnému výsledku, může si správní orgán takto učinit také jen základní představu o příjmech a majetku účastníka řízení, a to i na základě odhadu“* (bod 38 usnesení rozšířeného senátu.)

73. K posuzování dopadů pokuty do pachatelových majetkových poměrů považuje soud za vhodné poukázat také na rozsudek NSS ze dne 4. 7. 2012, čj. 6 Ads 129/2011 - 126, podle něž *„trest v podobě pokuty lze ukládat nejen těm subjektům, které mají k jejímu okamžitému ubrání dostatečné, volné finanční prostředky. Nejvyšší správní soud tu připomíná, že správní trestání plní nejen funkci preventivní, ale rovněž i represivní, přičemž nelze ohlédnout od toho, že primárním významem trestání, sankcí a pokut je z povahy věci potrestání pachatele, který musí sankci ve své právní a majetkové sféře adekvátním způsobem pocítit [...].“* Nebo lze odkázat i na rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2013, čj. 9 As 33/2012 - 40: *„Ve vztahu k námitce likvidačního charakteru pokuty lze rovněž uvést, že stěžovatelka je právnickou osobou založenou za účelem podnikání [...]. Jako taková vstupovala do svého právního života s vědomím rizik a povinností, které s sebou podnikání nese. Stěžovatelka tyto povinnosti nerespektovala a dala tím vzniknout protiprávní situaci, k jejímuž odstranění je povinna na základě pravomocných rozhodnutí orgánů státní správy a správních soudů. Pokud by správní orgány rezignovaly na vymáhání pravomocně uložené povinnosti, která je pouhým následkem vlastní dlouhodobé protiprávní činnosti stěžovatelky, dovolily by jí vyhnout se odpovědnosti, která ji stíhá. Zároveň by tím ohrozily efektivní uplatňování práva a daly na vědomí, že v případech dostatečně rozsáhlé protiprávní činnosti je možné uniknout odpovídajícím následkům.“* Ve výše již zmíněném rozsudku čj. 1 As 9/2008 - 133, rozšířený senát NSS v bodě 30 konstatoval, že *„V rámci úvah o odpovídající intenzitě sankce by tedy měl správní orgán přihlídnout v nezbytném rozsahu také k osobním a majetkovým poměrům pachatele, a to v případech, kdy takový požadavek vyplývá ze zákona nebo, jak již bylo řečeno, z ústavního pořádku. Přitom ovšem nemusí nutně postupovat za použití až matematicky přesné metody, jakou předpokládá pro vyměřování peněžitého trestu trestní zákoník. Takovou metodu totiž ze současné právní úpravy jiných správních deliktů při nejlepší vůli vyvodit nelze. Tento způsob výpočtu peněžité sankce není jediným možným pro naplnění principu materiální rovnosti, jak mu rozumí Ústavní soud. Tam, kde zákon s poměry pachatele jako se zvláštním hlediskem pro určení výše pokuty nepočítá, měla by informace o majetkové situaci pachatele působit jako „záchranná brzda“, tedy zmíněný korektiv, který vstupuje do hry spíše výjimečně, a to až ve chvíli, kdy brozí natolik vysoká pokuta, že by mohla mít pro pachatele správního deliktu z ústavního hlediska nepřijatelný likvidační charakter.“* Podle názoru městského soudu jsou tyto závěry přiměřeně přenositelné i na žalobce.

74. Uvedené závěry podporují podle názoru soudu závěry stavebního úřadu, ke kterým dospěl při určení výše pokuty, a soud se s nimi ztotožňuje. Jen těžko si lze představit situaci, kdy by správní soud poskytl ochranu přestupci, který opakovaně a dlouhodobě ignoruje právní řád, neplní povinnosti vyplývající pro něj z úkonů správního orgánu a účelově se snaží vyhnout se odpovědnosti za své protiprávní jednání.

Závěr a náklady řízení

75. Smyslem soudního přezkumu pravomocného rozhodnutí správního úřadu není polemika o souladnosti jednotlivých obecně závazných právních předpisů, ale posouzení zákonnosti a věcné správnosti žalobou napadeného rozhodnutí z hlediska uplatněných žalobních bodů. Na základě tohoto vymezení konstatuje městský soud, že žalovaný správní orgán se v odůvodnění žalobou napadených rozhodnutí dostatečně určitě, srozumitelně, podrobně a vyčerpávajícím způsobem vyjádřil ke všem žalobou namítaným skutečnostem. Soud jeho úvahy neshledal v rozporu se zásadami správního uvážení. Zároveň soud neshledal, že by jiné procesní vady, které žalobce v podané žalobě označil, mohly mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí a byly by důvodem pro zrušení napadených rozhodnutí soudem. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

76. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak jemu v řízení žádné náklady nad rámec běžných činností správního orgánu nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

P o u č e n í

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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 20. února 2025

Mgr. Marek Bedřich
předseda senátu

