



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Lukáše Pišvejce a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Mgr. Ing. M. J.**, zastoupený advokátkou Mgr. Alenou Řend'ovskou, se sídlem Revoluční 763/15, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2023, č. j. MHMP 2247675/2023, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 9. 2024, č. j. 15 A 146/2023-67,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2023, č. j. MHMP 2247675/2023 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 14, odboru výstavby (dále jen „prvoinstanční orgán“) ze dne 4. 9. 2023, č.j. UMCP14/ 23/40088/OV/BARK (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“). Prvoinstančním rozhodnutím byla žalobci za spáchání dvou přestupků podle § 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. Přestupky spočívaly v tom, že žalobce jednak provedl nepovolené změny dokončené stavby rekreační chaty č. ev. X, na pozemku parc. č. XA a XB, v k. ú. K. (dále jen „přístavba“) a dále neuposlechl výzvu prvoinstančního orgánu k bezodkladnému zastavení prací.

[2] Městský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem žalobu zamítl. Předně uvážil, že napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné. Následně se zabýval namítanými nedostatečnými skutkovými zjištěními stran toho, zda se přístavba nachází v nezastavěném území podle § 2 odst. 1 písm. f) stavebního zákona. V tomto směru městský soud v první řadě odkázal na textovou část Územního plánu hlavního města Prahy (dále jen „územní plán“), a rovněž na jeho grafickou část (výkresy č. 20, 31 a 37), z nichž dovodil, že pozemek, na němž byla provedena přístavba, leží v nezastavitelném území ve smyslu územního plánu. Podle městského soudu nejsou tudíž pochybnosti o tom, že přístavba byla žalobcem realizována v nezastavěném území podle stavebního zákona. Důvodnou neshledal městský soud ani námitku ohledně nepřerušení správního řízení z důvodu vyčkání na výsledek rozhodnutí o dodatečném povolení přístavby. Podle městského soudu nebyl prvoinstanční orgán povinen řízení přerušit, navíc otázka dodatečného povolení nemá na nyní projednávanou věc žádný vliv. Městský soud se rovněž zabýval otázkou závažnosti spáchaných přestupků, přičemž dovodil, že je není možné bagatelizovat s ohledem na zásah do veřejného zájmu na ochraně nezastavěného území. Správní orgány podle městského soudu nepochybily, pokud se nezabývaly pohnutkou, která vedla žalobce ke spáchání daných přestupků, neboť k tomu nejsou povinny ve smyslu zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“). Městský soud dále shledal zákonným způsob, jakým správní orgány odůvodnily uloženou sankci, zároveň nepřistoupil k moderaci její výše, a to i s ohledem na to, že byla uložena při samé spodní hranici zákonné sazby.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Stěžovatel v první řadě městskému soudu vytýkal, že nijak neodůvodnil závěr o tom, že přístavba byla vskutku provedena v „nezastavěném“ území, neboť ve svých úvahách se zabýval toliko „nezastavitelným“ územím. Následně stěžovatel upozornil na rozdílný obsah těchto pojmů. Podle stěžovatele je udivující, že ač se městský soud zabýval výkresy grafické části územního plánu, nezohlednil, že pozemky stěžovatele, na nichž se nachází přístavba, jsou uvnitř zastavěného území. Stěžovatel má za to, že z těchto důvodů je rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný, resp. eventuálně nezákonný pro nesprávné podřazení jednání stěžovatele pod odpovídající skutkovou podstatu. Zároveň řízení před městským soudem trpí vadou, neboť dané pochybení namítal stěžovatel již v řízení před správními orgány a městský soud pochybil, když nepřistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí.

pokračování

[5] Podle stěžovatele trpí rozsudek městského soudu nepřezkoumatelností i ohledně vypořádání námítky týkající se nepřerušení řízení o přestupku. Městský soud nevysvětlil, proč tento postup správních orgánů nebyl svévolný, neboť je zřejmé, že otázka povolitelnosti přístavby řešená v jiném řízení je určující pro posouzení okolností týkajících se určení druhu trestu a jeho výměry v nyní projednávané věci.

[6] Stěžovatel se dále neztotožnil se závěrem městského soudu stran odůvodnění výše uložené pokuty. Stěžovatel má za to, že správní orgány zcela ignorovaly zákonná kritéria, která je nutné zohlednit při ukládání sankce, a městský soud tento postup aproboval. Stěžovatel konkrétně upozornil na to, že nebyly zohledněny jeho osobní poměry, stejně jako na to, že absentuje porovnání výše pokuty s obdobnými případy, o nichž správní orgány rozhodovaly. Stěžovatel rovněž nesouhlasil s úvahou městského soudu týkající se nadbytečnosti zkoumání pohnutky, která stěžovatele vedla ke spáchání přestupků. Podle stěžovatele se městský soud nedostatečně vypořádal i s námitkou moderace uložené pokuty.

[7] Žalovaný odkázal na závěry rozsudku městského soudu, s nimiž se plně ztotožnil, stejně jako na obsah napadeného rozhodnutí. Uvedl, že rozsudek městského soudu považuje za zcela jasně a logicky odůvodněný. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Stěžovatel namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť městský soud se předně nezabýval pojmem „nezastavěné“ území, a dále řádně nevypořádal námitku nepřerušení řízení. S tím se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje, neboť městský soud k oběma otázkám ve svém rozsudku řádně formuloval rozhodovací důvody (viz odst. 59 až 64 napadeného rozsudku ve vztahu k „nezastavěnému území“; odst. 69 k námitce nepřerušení řízení). Pokud by tyto úvahy městského soudu byly nesprávné, byl by napadený rozsudek „pouze“ nezákonný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a nikoli nepřezkoumatelný. NSS konstatuje, že napadený rozsudek je i jinak řádně, srozumitelně a logicky odůvodněný a je z něj patrné, jakými úvahami se městský soud řídil a k jakým závěrům dospěl. Kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy není dán.

[11] V první řadě je třeba odmítnout jako nedůvodnou argumentaci stěžovatele týkající se rozdílnosti „nezastavěného“ a „nezastavitelného“ území. Ve vztahu k obecné a v předchozím správním řízení neuplatněné žalobní polemice stran této otázky městský soud postupoval logickým a správným způsobem, když se zabýval podstatou pojmu „nezastavitelné území“, tak jak je vymezen v územním plánu, a podřadil jej

pod „nezastavěné území“ ve smyslu § 2 odst. 1 písm. f) stavebního zákona, podle něhož jde o „*pozemky nezahrnuté do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy*“. S touto úvahou městského soudu se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje. Ač stěžovatel má jistě pravdu v tom směru, že pojmy „nezastavěný“ a „nezastavitelný“ mohou mít při běžném použití v závislosti na kontextu odlišný gramatický význam, kasační soud zdůrazňuje, že z pohledu obsahového vymezení těchto pojmů ve stavebním zákoně, resp. v územním plánu (viz obsah závazného stanoviska orgánu územního plánování ze dne 23. 8. 2022), se jejich náplň plně shoduje. V obou případech se totiž jedná o území, jejichž hlavním účelem není, aby byly zastavěny, a stavby v nich mohou být umísťovány toliko ve výjimečných případech. Platí tedy, že pokud je stavba umístěna v „nezastavitelném“ území podle územního plánu, bez dalšího se nachází v „nezastavěném“ území ve smyslu stavebního zákona, s nímž operuje skutková podstata přestupku uvedeného v § 178 odst. 2 písm. c) téhož zákona.

[12] Nejvyšší správní soud v této souvislosti nepřehlédl, že městský soud ve svých úvahách stran této otázky vycházel z textové části územního plánu, tj. listiny, která není součástí správního spisu, aniž by ji provedl k důkazu při jednání. Hodnocení neprovedeného důkazu představuje ve smyslu ustálené judikatury kasačního soudu vadu řízení před soudem (srov. např. rozsudky NSS ze 14. 7. 2005, č. j. 3 Azs 103/2005 - 76, ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 Azs 61/2008 - 98, a ze dne 14. 5. 2015, č. j. 6 Azs 35/2015 - 30). V nyní projednávané věci však tento nesprávný postup městského soudu nemá vliv na zákonnost jeho rozsudku, neboť městským soudem hodnocená (k důkazu neprovedená) část územního plánu týkající se vymezení nezastavitelného území je součástí výše zmíněného závazného stanoviska orgánu územního plánování, v němž dotčený orgán příslušnou část územního plánu cituje a odkazuje na ni. Stěžovatel, který znal obsah závazného stanoviska, a neměl vůči němu žádných výhrad, nemohl být tudíž postupem městského soudu nijak dotčen na svých procesních právech, neboť s vymezením pojmu „nezastavitelné území“ v územním plánu byl seznámen.

[13] Lze doplnit, že navazující hodnocení jednotlivých výkresů grafické částí územního plánu a s ním spojené úvahy městského soudu stran toho, zda pozemky stěžovatele spadají do nezastavitelného území, byly nadbytečné. Tato skutková otázka nebyla předmětem žádného z žalobních bodů, proto se jí městský soud neměl zabývat, šlo tak o vadu, kterou však stěžovatel nemohl být zkrácen na svých právech. Nejvyšší správní soud tedy shledal argumentaci stěžovatele, již polemizoval s (nadbytečnými) závěry městského soudu, nedůvodnou.

[14] Pokud jde o námitku stěžovatele vůči záměrům městského soudu, jimiž aproboval postup správních orgánů, které nepřerušily přestupkové řízení do doby rozhodnutí v řízení o dodatečném povolení stavby, zde je třeba závěry napadeného rozsudku korigovat. S městským soudem lze souhlasit potud, že výsledek řízení o dodatečném povolení stavby nemůže mít žádný význam pro závěr o *vině* stěžovatele za spáchání obou přestupků. Tento závěr však bezvýhradně neplatí pro otázku uložené *sankce*, a to v případě přestupku provedení nepovolené změny dokončené stavby. Následkem protiprávního jednání (tvořícího v příčinné souvislosti s protiprávním jednáním postihovaný skutek) je v tomto případě vznik stavby, která, lapidárně řečeno, neměla vzniknout, neboť (*in concreto*) tomu brání územně plánovací dokumentace. Případné dodatečné povolení takové stavby v jiném (následně zahájeném) řízení nemůže nikterak otřást deliktní odpovědností stěžovatele

pokračování

za daný skutek, neboť se dopustil protiprávního jednání, v jehož důsledku byl nastolen protiprávní stav (následek v podobě nežádoucí stavby). Bude-li následně tato stavba dodatečně povolena (což mimo jiné předpokládá i prokázání jejího souladu s územně plánovací dokumentací - viz § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona), následek protiprávního jednání tím fakticky odpadne. Stane se tak ovšem až *ex post*, v reálném čase byl společensky chráněný zájem porušen a odpovědnost pachatele tím zůstává nedotčena. Jinak je tomu ovšem při úvaze o sankci za spáchaný skutek. Přestupkový zákon v § 37 písm. a) stanoví, že *při určení správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména k povaze a závažnosti přestupku*; ta je mimo jiné definována i významem a rozsahem *následku přestupku* - viz § 38 písm. b) tohoto zákona. Jestliže by tedy v době rozhodování o sankci (trestu) za spáchaný přestupek byl již vzniklý následek (cestou následně vydaného rozhodnutí o dodatečném povolení stavby) "zhojen", měla by se tato skutečnost příznivě projevit v úvaze o druhu a rozsahu ukládané sankce. Z tohoto pohledu je tedy argument stěžovatele, že bylo-li by přestupkové řízení přerušeno do doby skončení řízení o dodatečném povolení stavby, mohl by se potenciálně výsledek tohoto řízení příznivě odrazit v uložené sankci za jím spáchaný přestupek, plausibilní. Tento závěr však v podmínkách projednávané věci nemůže vést k závěru o nezákonnosti uložené sankce. Nelze totiž současně přehlédnout, že jen za spáchání daného přestupku byl stěžovatel ohrožen pokutou ve výši 2 000 000 Kč (viz § 178 stavebního zákona); jestliže mu byl, nadto v souběhu se spácháním dalšího přestupku, uložen úhrnný trest - pokuta ve výši 40 000 Kč, jde o trest uložený na samé spodní hranici zákonné sazby (méně jak 2% z maximální výměry, s přihlédnutím k tomu, že pokuta byla ukládána i za spáchání druhého přestupku) a jakékoli úvahy o nepřiměřenosti takového trestu jsou (i při potenciálním zohlednění možného zániku následku protiprávního jednání) bezpředmětné. I přes uvedené výhrady tedy ob stojí závěr městského soudu, že nepřerušování přestupkového řízení nemohlo mít vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí o přestupku.

[15] Pokud se jedná o stěžovatelem obecně tvrzené „ignorování zákonných kritérií“ pro stanovení sankce ze strany správních orgánů, pak nezbyvá než uvést, že k takovému postupu v nyní projednávané věci nedošlo. Nejvyšší správní soud plně odkazuje na přílehlavé závěry městského soudu, který v odst. 79 svého rozsudku uzavřel, že prvoinstanční orgán i žalovaný dostatečným způsobem vyhodnotili kritéria rozhodná pro výměru pokuty. Stěžovatel se též mylí, když v kasační stížnosti uvádí, že správní orgány při stanovení pokuty nedostatečně zohlednily jeho osobní a majetkovou situaci. Stěžovatel ve správním řízení ustrnul v tomto směru ve značné rovině obecnosti (viz jeho tvrzení obsažená v bodu IX. odvolání), když netvrdil ani nedoložil, že by jeho poměry byly natolik výjimečné, aby byly způsobily významněji ovlivnit úvahu o výsledné výši uložené pokuty, proto správní orgány nepochybily, když se touto okolností blíže nezabývaly a nečinily v této oblasti žádná další skutková zjištění (srov. např. rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 As 374/2020 - 35, odst. 40). Preciznější zjišťování stěžovatelem netvrzených skutečností nebylo třeba ani v kontextu výše uložené pokuty, která byla stanovena na samé spodní hranici zákonné sazby. NSS neshledal důvodným ani tvrzení stěžovatele, podle něhož se městský soud nevypořádal s žalobní námitkou, která upozorňovala na rozdílný způsob ukládání sankcí v obdobných případech. Žádná taková žalobní námitka nebyla v řízení před městským soudem uplatněna. Stěžovatel se totiž v žalobě omezil toliko na zcela ploché konstatování o „veřejně známých případech“, v nichž mělo být postupováno odlišně, aniž by je jakkoliv blíže specifikoval. Podle judikatury NSS (viz např. rozsudek

ze dne 8. 7. 2025, č. j. 2 As 89/2024 - 59) přitom platí, že odpovědnost za vymezení shodného skutkového stavu, který je (potenciálně) posuzován jinak, leží na tom, kdo se ochrany ustálené správní praxe dovolává, tj. na stěžovateli. Tento dílčí argument tudíž nepředstavoval dostatečně konkrétní tvrzení, s nímž by městský soud byl povinen se vypořádávat.

[16] Nejvyšší správní soud se dále plně ztotožňuje s úvahou městského soudu, který dovodil, že správní orgány nebyly povinny se zabývat pohnutkou stěžovatele při hodnocení závažnosti jím spáchaných přestupků. Stěžovatel má sice pravdu v tom směru, že městský soud aplikoval nesprávné znění § 38 písm. e) přestupkového zákona účinné do 31. 1. 2022, podle něhož platilo, že *„povaha a závažnost přestupku je dána zejména u fyzické osoby též druhem a mírou jejího zavinění, popřípadě pohnutkou, je-li tato známkou skutkové podstaty přestupku.“* Na posouzení věci toto pochybení ovšem nemůže nic změnit, neboť i podle znění účinného v době vydání napadeného rozhodnutí (*„povaha a závažnost přestupku je dána zejména u fyzické osoby též druhem a mírou jejího zavinění, popřípadě pohnutkou“*) představuje pohnutka stále toliko fakultativní kritérium hodnocení závažnosti přestupku. Dané zákonné ustanovení tudíž nedoznalo podstatnější obsahové změny. Zároveň platí, že s ohledem na okolnosti nyní projednávané věci, ve které nevyšel najevo (a ani nebyl tvrzen) žádný výjimečný motiv stěžovatele, který by jakkoliv relativizoval jím spáchané protiprávní jednání, stačilo, jak výstižně uvedl městský soud, se zabývat mírou jeho zavinění, což správní orgány učinily.

[17] Ve vztahu k námitce stěžovatele týkající se nedostatečného vypořádání jeho návrhu na moderaci uložené pokuty Nejvyšší správní soud uvádí, že i v této oblasti stěžovatel formuloval pouze obecné tvrzení, tudíž Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá než konstatovat, že danou otázkou se městský soud řádně zabýval a dovodil k ní logické a odůvodněné závěry, na nichž nelze shledat nic, co by svědčilo o porušení povinnosti městského soudu podrobněji reagovat na uplatněnou žalobní argumentaci.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, zamítl ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. (výrok I. tohoto rozsudku).

[19] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by měl procesně úspěšný žalovaný, kterému však v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení nepřiznává (výrok II. tohoto rozsudku).

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

V Brně dne 14. listopadu 2025

pokračování

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu