



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Jana Kratochvíla a Tomáše Foltase, v právní věci žalobce: **Ing. M. H.**, , zastoupený Mgr. Igorem Žížkem, advokátem se sídlem Moskevská 697/72, Praha 10, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 10. 2023, čj. MHMP 2163964/2023, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 9. 2025, čj. 5 A 114/2024-44,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce vlastní komplex staveb s názvem Mlýn na Dobré vodě (dále jen „Mlýn“). Nachází se na pozemcích parc. č. X, XA a XB v k.ú. K. a žalobce jej nabízí k pořádání oslav, firemních akcí nebo svateb.

[2] Úřad městské části Prahy 11 zjistil, že žalobce neoprávněně umožňoval užívání Mlýna (konkrétně stavby na pozemku parc. č. X) k provozování hostinské činnosti. Na základě předběžně vykonatelného exekučního titulu proto vydal exekuční příkaz k vynucení povinnosti zákazu užívání Mlýna k nepovolené hostinské činnosti. Jako způsob provedení exekuce zvolil ukládání donucovacích pokut.

[3] Rozhodnutím ze dne 28. 11. 2022 uložil žalobci první donucovací pokutu ve výši 20 000 Kč, a to za neplnění povinnosti ve dnech 24. 9., 27. 9., 30. 9., 1. 10., 7. 10. a 22. 10. 2022. Žalobce se proti rozhodnutí odvolal. Žalovaný odvolání zamítl. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 2. 11. 2024.

[4] Rozhodnutím ze dne 20. 10. 2023 uložil žalobci druhou donucovací pokutu ve výši 100 000 Kč, za neplnění povinnosti v období od 1. 4. 2023 do 13. 10. 2023. I proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání. Žalovaný změnil výši vyměřené pokuty na částku 80 000 Kč, aby součet donucovacích pokut nepřesáhl částku 100 000 Kč v rozporu s § 129 odst. 1 správního řádu. Ve zbytku odvolání zamítl. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 2. 11. 2024.

[5] Proti zamítavému rozhodnutí o odvolání ve věci druhé pokuty brojil žalobce žalobou. Domníval se, že druhá pokuta mu byla uložena neoprávněně. Úřad městské části Prahy 11 ji totiž uložil ještě předtím, než rozhodnutí o první uložené pokutě nabylo právní moci.

[6] Městský soud žalobu žalobce zamítl. Vložil neurčitý právní pojem „*postupné ukládání pokut*“ obsažený v § 129 odst. 1 správního řádu a uvedl, že se jedná o oprávnění správního orgánu domoci se prostřednictvím opakovaně ukládaných pokut vymození uložené povinnosti. Opakovanost přitom není vázána na účinnost předcházející pokuty. Opakovanou donucovací pokutu je proto možné uložit i v případě, že předchozí rozhodnutí o uložení pokuty ještě nenabylo právní moc. Dále městský soud v případě žalobce poznamenal, že donucovací pokuty byly uloženy za dvě odlišná období, ve kterých žalobce porušoval svou povinnost.

[7] Městský soud se vyjádřil i k tomu, zda žalovaný dostatečně zjistil a prokázal skutkový stav. Shrnl, že k závěru ohledně umožnění užívání Mlýna k nepovolené hostinské činnosti, dospěl žalovaný na základě zápisů z matričních knih, svatebních videí zveřejněných na serveru youtube.com, vlastního místního šetření a recenzí dostupných na internetu. Takové podklady považoval městský soud za dostatečné.

[8] Závěrem městský soud posoudil, zda byla výše druhé donucovací pokuty přiměřená. K tomu uvedl, že donucovací pokuta není sankcí za porušení povinnosti, ale donucovacím prostředkem. Jejím účelem není trestání, ale donucení. Na splnění uložené povinnosti působí nepřímou, a to finanční motivací. V posuzovaném případě se podle městského soudu žalovaný pohyboval v mezích příslušné zákonné úpravy, která jej opravňovala uložit donucovací pokuty až do souhrnné výše 100 000 Kč.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření účastníků

[9] Žalobce (stěžovatel) se proti rozsudku městského soudu bránil kasační stížností. Namítal, že:

1. Výklad neurčitého právního pojmu „*postupné ukládání pokut*“ obsaženého v § 129 odst. 1 správního řádu je nepřezkoumatelný.
2. V řízení nebyl dostatečně zjištěný skutkový stav.

pokračování

[10] Žalovaný se ke kasační stížnost nevyjádřil. Pouze navrhl, aby ji soud zamítl jako nedůvodnou.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud předesílá, že kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozsudku krajského (či městského) soudu, přičemž soudní ochrana veřejných subjektivních práv byla stěžovateli poskytnuta již individuálním posouzením jeho věci právě městským soudem. V řízení o kasační stížnosti je tudíž podstatné, aby stěžovatel formuloval dostatečně konkrétní kasační námitky, které směřují proti konkrétním závěrům krajského (městského) soudu, které považuje za nezákonné. Uvedení takových námitek však není možné bez dalšího nahradit zopakováním již dříve uplatněných odvolacích nebo žalobních námitek či odkazem na ně s připojením obecného tvrzení o tom, že závěry krajského (městského) soudu a jím vyslovený právní názor je nesprávný (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2022, čj. 5 As 95/2021-27, bod 11). Stěžovatel tedy musí reagovat na argumentaci krajského (městského) soudu a uvádět, z jakých důvodů jsou závěry, které městský soud v napadeném rozhodnutí uvedl, nesprávné.

[12] V nyní projednávané věci stěžovatel předkládá strohou argumentaci, ve které polemizuje se závěry městského soudu spíše obecně, či v podobě řečnických otázek. Jelikož je Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti vázán jejím rozsahem a důvody (§109 odst. 3 a 4 soudního řádu správního), bude i jeho vypořádání kasačních námitek stručné.

III.a Přípustné kasační námitky

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností kasační stížnosti, respektive kasačních námitek, a to s ohledem na § 104 odst. 4 soudního řádu správního, podle kterého je kasační stížnost nepřípustná, „*opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl*“. (rozsudek NSS čj. 9 Afs 70/2023-73, bod 38).

[14] Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že popřel pravost a pravdivost „*veřejně dostupných zdrojů, které stát považuje za důkazy*“. Konkrétně se jedná o odkazy na internetové stránky obsahující videa a recenze zachycující svatební hostiny konané ve Mlýně vlastněném stěžovatelem. Domnívá se, že pokud měl stát za to, že takové obecné popření pravosti důkazů nestačí, měl jej podle § 37 odst. 3 správního řádu vyzvat k doplnění či odstranění vad. Nejvyšší správní soud ze soudního spisu městského soudu ověřil, že stěžovatel v žalobě tuto námitku neuplatnil, ačkoliv mu v tom nic nebránilo, a v žalobě se k oněm „*veřejně dostupným zdrojům*“ vyjádřil. Tato kasační námitka je proto nepřípustná podle § 104 odst. 4 soudního řádu správního.

III.b Rozsudek městského soudu je přezkoumatelný

[15] Podle ustálené judikatury nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro

nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74). Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal soud za prokázaný a jak posoudil skutečnosti mající pro věc zásadní význam. Pokud rozhodnutí soudu ve svém odůvodnění nereflktuje námitky a zásadní argumentaci, o kterou se žaloba opírá, má to za následek jeho nepřezkoumatelnost (rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130, ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, ze dne 1. 6. 2005, čj. 2 Azs 391/2004-62, ze dne 21. 8. 2008, čj. 7 As 28/2008-76). Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn (rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, čj. 3 Azs 69/2016-24; ze dne 27. 9. 2017, čj. 4 As 146/2017-35). Jedná se o objektivní překážku, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2013, čj. 2 As 47/2013-30; ze dne 29. 4. 2010, čj. 8 As 11/2010-163). Povinností správního soudu přitom není reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; jeho úkolem je uchopit obsah a smysl argumentace účastníka řízení jako celku a vypořádat se s ní (rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, čj. 7 As 126/2013-19). Nic přitom soudu nebrání v tom, aby si závěry žalovaného osvojil souhlasnou poznámkou a odkázal na ně (rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2017, čj. 3 Azs 288/2016-16, bod 12).

[16] Stěžovatel zejména namítal, že městský soud nedostatečně odůvodnil výklad neurčitého právního pojmu „*postupné ukládání pokut*“, který je obsažený v § 129 odst. 1 správního řádu.

[17] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se podává, že neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, bývá podmíněn úrovní poznání v technických vědách i časem a místem aplikace normy. Zákonodárce použitím neurčitého právního pojmu vytváří prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situaci lze podřadit pod daný neurčitý pojem. Neurčitým právním pojmem je např. pojem veřejný zájem, veřejný pořádek, občanské soužití, pohoda bydlení apod., jejichž obsah musí případ od případu posuzovat správní orgán, a na základě všestranného posouzení dané situace rozhodnout, zda je v daném případě jeho obsah naplněn či nikoliv (rozsudky NSS ze dne 14. 2. 2008, čj. 7 As 13/2007-56; ze dne 20. 12. 2011, čj. 4 Ads 147/2011-63).

[18] Při interpretaci neurčitého právního pojmu je třeba zabývat se konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu. Je také nutno alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, a následně uvést, zda posuzovanou věc lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit (rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2005, čj. 5 Afs 151/2004-73).

[19] Uvedeným povinností městský soud dostál. Provedl výklad neurčitého právního pojmu „*postupné ukládání pokut*“. Uvedl, že z jazykového a teleologického výkladu a ani právní úpravy obsažené v § 129 odst. 1 správního řádu nevyplývá požadavek na účinnost, resp. právní moc předchozího rozhodnutí o uložení donucování pokuty. Městský soud dostál i požadavkům vyplývajícím z judikatury vymezené v bodě 15 tohoto rozsudku. Z odůvodnění napadeného rozsudku je totiž zřejmé, jaký skutkový stav vzal městský soud za prokázaný a jak posoudil skutečnosti mající pro věc význam. Městský soud vypořádal námitky uplatněné v žalobě a uvedl, z jakých důvodů je považuje za nedůvodné.

pokračování

[20] S výkladem neurčitého právního pojmu „*postupné ukládání pokut*“ stěžovatel v kasační stížnosti věcně nepolemizuje. Jelikož je Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti vázán jejím rozsahem a důvody (§109 odst. 3 a 4 soudního řádu správního), nemohl se zabývat tím, jestli je výklad městského soudu správný.

[21] V souvislosti s výkladem neurčitého právního pojmu městským soudem stěžovatel namítal porušení principu právní jistoty. Blíže však v kasační stížnosti nerozvedl, v čem konkrétně mělo porušení spočívat.

[22] Princip právní jistoty vyplývá z konceptu materiálně chápaného pojetí právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy). V právním řádu se projevuje celou řadou požadavků na tvorbu práva a jeho aplikaci. Plyne z něj mj. požadavek na shodný výklad zákona ve srovnatelných případech (princip předvídatelnosti rozhodování). Ten znamená, že účastníci právních vztahů mohou legitimně očekávat, že státní orgány budou ve skutkově a právně srovnatelných případech rozhodovat - v celkovém vyznění - stejně (nález Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2019, sp. zn. II. ÚS 1966/18, bod 14).

[23] Jestliže stěžovatel s odkazem na princip právní jistoty dovozuje, že městský soud musel provést takový výklad neurčitého právního pojmu, který by byl v jeho prospěch, nemůže Nejvyšší správní soud takové námitce přisvědčit. Z principu právní jistoty totiž nevyplývá, že by se soud nebo správní orgány při interpretaci neurčitého právního pojmu musely řídit názorem účastníka řízení. Městský soud provedl jazykový (konkrétně etymologický a sémantický) a teleologický výklad neurčitého právního pojmu „*postupné ukládání pokut*“. Své závěry podpořil odkazy na relevantní zdroje a judikaturu Nejvyššího správního soudu. V kontextu uvedeného proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že takový postup je přezkoumatelný a neporušuje princip právní jistoty.

III.c Skutkový stav byl zjištěn dostatečně

[24] Stěžovatel dále namítal, že z nashromážděných důkazů nevyplývá, že by ve Mlýně umožnil provozování hostinské činnosti. Posouzení je postavené pouze na přesvědčení správního orgánu prvního stupně, že se svatebními obřady jsou prakticky vždy spojeny svatební hostiny. Takové přesvědčení ale nemůže být důkazem. Tím nemůžou být ani podněty k šetření, které správní orgán prvního stupně obdržel.

[25] Městský soud shledal nashromážděné důkazy za dostatečné a přesvědčivé. Při posuzování věci z nich vycházel. Nejvyšší správní soud k tomuto pro úplnost dodává, že dokazování obsahem správního spisu se neprovádí (rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Jedná se zejména o protokol z prohlídky Mlýna [pořízený správním orgánem prvního stupně přiměřeně podle § 132 odst. 2 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon], konkrétní odkazy na videa (na serveru youtube.com) a recenze dostupné na internetových stránkách a také informace o termínech konaných svatebních obřadů v matričních knihách. Ty následně správní orgán prvního stupně i žalovaný porovnali s daty uvedenými u videí. Stěžovateli tak nelze přisvědčit, že správní rozhodnutí nejsou založena na žádných důkazech založených ve spise, že stěžovatel v objektu provozuje hostinskou činnost.

[26] Za důkaz nicméně městský soud (a potažmo ani žalovaný, na jehož závěry městský soud odkázal), nepovažoval podněty od fyzických osob, které obdržel správní orgán prvního stupně. Jejich obsahem byla informace, že se ve Mlýně vlastněném stěžovatelem konají svatební hostiny. Podněty posloužily správnímu orgánu prvnímu stupně jako podklad pro úvahu, zda správní řízení zahájí. Za tímto účelem si učinil úsudek o věrohodnosti podaných podnětů.

[27] Ohledně počtu osob, jejichž zdraví mohlo být ohroženo, si městský soud osvojil obecný úsudek správních orgánů. Ty vycházely z tzv. notorií, což „*jsou takové skutečnosti, jež jsou anebo mohou býti vůbec každému aneb jistým vrstvám společnosti lidské bezpečně známy prostě proto, že člověk jest členem této společnosti, prožívá, sleduje a ve své vědomosti si vtiskuje události, které sebou život přináší neb v minulosti přinesl.*“ (Hora, V. Československé civilní právo procesní. I. – III. díl, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 311). Jelikož se jedná o skutečnosti obecně známé, nemusí být podloženy důkazním materiálem (rozsudky NSS ze dne 12. 4. 2011, čj. 1 As 33/2011-58, č. 2312/2011 Sb. NSS; ze dne 21. 1. 2020, čj. 4 Azs 427/2019-40, body 13 a 14). Většina lidí si pod pojmem svatební obřad představí skupinu čítající větší počet osob. Jestliže se ve Mlýně konalo více svatebních obřadů spojených se svatební hostinou (což bylo prokázáno nashromážděnými důkazy, zejm. videi a informacemi z matriky), mohly si správní orgány učinit obecný úsudek, že opakované umožnění užívání Mlýna k nepovolené hostinské činnosti mohlo ohrozit zdraví stovek lidí.

[28] Nejvyšší správní soudu tedy závěry městského soudu ohledně dostatečně zjištěného skutkového stavu shledává přezkoumatelné a přesvědčivé. Z rozsudku je patrné, které skutečnosti považoval za významné, a jak je hodnotil. Městský soud se též vypořádal se stěžejními námitkami, které stěžovatel v žalobě uplatnil.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Námitky uplatněné stěžovatelem nejsou důvodné. Nejvyšší správní soud proto rozhodl podle § 110 odst. 1 věty poslední soudního řádu správního a kasační stížnost zamítl.

[30] O nároku na náhradu nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 soudního řádu správního ve spojení s § 120 soudního řádu správního. Stěžovatel neměl ve věci úspěch a náhradu nákladů mu proto nelze přiznat. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 12. ledna 2026

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu