



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Lenky Bursíkové a Tomáše Kocourka 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, č. j. MHMP 2163964/2023, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 3. 2025, č. j. 8 A 114/2024-67,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 3. 2025, č. j. 8 A 114/2024-67, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 10. 2023, č. j. MHMP 2163964/2023, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 27 790 Kč k rukám jeho zástupce, advokáta Mgr. Igora Žížka, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

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

[2] Úřad městské části Prahy 11 (dále jen „stavební úřad“) zjistil, že žalobce neoprávněně umožňoval užívání M. (konkrétně stavby na pozemku parc. č. XB) k provozování hostinské činnosti. Rozhodnutím ze dne 15. 6. 2022 (dále jen „exekuční titul“) proto nařídil žalobci bezodkladně zastavit užívání M. k nepovolenému účelu hostinské činnosti.

[3] Podle stavebního úřadu však žalobce nadále pokračoval ve využívání stavby k nepovolenému účelu.

[4] Stavební úřad proto dne 23. 9. 2022 vydal exekuční příkaz k vynucení povinnosti zákazu užívání M. k nepovolené hostinské činnosti. Jako způsob provedení exekuce zvolil ukládání donucovacích pokut.

[5] Rozhodnutím ze dne 28. 11. 2022 uložil stavební úřad žalobci první donucovací pokutu ve výši 20 000 Kč, a to za neplnění povinnosti uložené exekučním titulem ve dnech 24. 9., 27. 9., 30. 9., 1. 10., 7. 10. a 22. 10. 2022. Žalobce se proti rozhodnutí odvolal. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím odvolání zamítl.

[6] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, kterou městský soud zamítl v záhlaví označeným rozsudkem.

[7] Městský soud připomněl, že správní exekuce je samostatnou částí správního řízení, jejímž účelem není vydání rozhodnutí ve věci. Námitky věcně zpochybňující samotný exekuční titul nelze uplatnit v řízení o žalobě proti rozhodnutí o uložení donucovací pokuty. Podle městského soudu žalovaný dostatečně zjistil a prokázal skutkový stav. Shrnl, že k závěru ohledně umožnění užívání M. k nepovolené hostinské činnosti dospěl žalovaný na základě sdělení matričního úřadu a e-mailového oznámení (od pana J. T.) ze dne 2. 11. 2022 provázeného fotografií, na které je cedule se šipkou a nápisem „Svatba 22/10/2022“, a z něhož jasně vyplynulo, že v jednom termínu konání svatby trvala následná zábava až do 4 hodin ráno.

[8] V řízení o uložení donucovací pokuty nebyla použita svědecká výpověď J. T. z řízení o žalobcově přestupku. Žalobce nesdělil žádné skutečnosti podložené důkazem, ze kterých by plynulo, že by pan J. T. byl členem „nátlakové skupiny“ a nevěrohodný.

[9] Nepovolenou hostinskou činnost řádně definuje exekuční titul. Spočívá v pořádání svateb a následných hostin, případně oslav a akcí, kde docházelo ke konzumaci jídla a nápojů. Závěr o nepovoleném užívání stavby touto formou byl podrobně rozebrán a odůvodněn i v rozsudku městského soudu ze dne 20. 2. 2025, č. j. 11 A 112/2024-59 (*žalobcovu kasační stížnost proti tomuto rozsudku zamítl NSS rozsudkem ze dne 20. 11. 2025, č. j. 3 As 37/2025-54, pozn. NSS*), jehož předmětem bylo rozhodnutí, kterým byl žalobce

pokračování

uznán vinným z přestupku podle § 178 odst. 1 písm. g) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), kterého se žalobce dopustil tím, že od 30. 4. 2022 do 29. 7. 2022 umožnil jinému užívání M. v rozporu s účelem vymezeným v povolení stavby. Městský soud souhlasil se žalobcem, že samotný sňatkový obřad není hostinskou činností, nejsou-li při něm podávány žádné nápoje ani jídlo. V rozhodnutí o nařízení bezodkladného zastavení užívání stavby je detailně popsáno, na základě jakých skutečností stavební úřad uzavřel, že pokud žalobce využívá M. k pořádání svateb a svatebních hostin, vykonává činnost spočívající v přípravě a prodeji pokrmů a nápojů k bezprostřední spotřebě v provozovně, tedy nedovolenou hostinskou činnost.

[10] Městský soud dále uvedl, že v rámci postupu vztahujícího se k exekuci na nepeněžitá plnění se neuplatní § 36 odst. 2 správního řádu (*správně § 36 odst. 3 správního řádu, pozn. NSS*). Žalobce měl možnost se s podklady pro vydání rozhodnutí seznámit. Jeho zástupce při jednání soudu sdělil, že jsou mu známe. Žalobce tedy nebyl zkrácen na svých procesních právech.

[11] Městský soud uzavřel, že podmínky pro uložení donucovací pokuty byly splněny. Zdůraznil, že účelem donucovací pokuty není povinného trestat, ale finančně jej motivovat ke splnění uložené povinnosti. Donucovací pokuta byla uložena při dolní hranici. Její výše je úměrná povaze nesplnění povinnosti. Žalobce ke svým majetkovým poměrům nedoložil víc než potvrzení z úřadu práce o tom, že je dlouhodobě nezaměstnaný a nepobírá žádnou finanční podporu.

[12] Pro kontext NSS uvádí, že rozhodnutím ze dne 20. 10. 2023 uložil stavební úřad žalobci druhou donucovací pokutu ve výši 100 000 Kč, a to za neplnění povinnosti podle exekučního titulu v období od 1. 4. 2023 do 13. 10. 2023. I proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, na jehož základě 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. Žalobu proti tomuto rozhodnutí žalovaného zamítl městský soud rozsudkem ze dne 17. 9. 2025, č. j. 5 A 114/2024-44. Kasační stížnost žalobce zamítl NSS rozsudkem ze dne 12. 1. 2026, č. j. 22 As 197/2025-26.

II. Kasační stížnost

[13] Žalobce (stěžovatel) se proti rozsudku městského soudu brání kasační stížností. Namítá zejména nedostatečné zjištění skutkového stavu. Není podle něj zřejmé, na základě jakých konkrétních důkazů správní orgány a městský soud dospěly k závěru, že ve dnech uvedených shora v bodu [5] probíhala ve M. příprava a podávání jídla a pití. Dále namítá, že nikdo nemůže být za tentýž skutek potrestán dvakrát. Pokud již byl žalobce potrestán pokutou, nelze proti němu vést další řízení za stejný skutek. Stěžovatel dále dodává, že nepožadoval přezkum exekučního titulu, protože zakazuje neexistující jednání. Podle stěžovatele se městský soud nevypořádal s námitkou porušení práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Odkaz na zákonné ustanovení není dostatečným odůvodněním. Správní orgány i soud se měly zabývat přiměřeností uložené pokuty.

[14] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil. Pouze uvádí, že se ztotožňuje s napadeným rozsudkem, a navrhuje, aby NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] NSS se nejprve zabýval přípustností kasační stížnosti, respektive kasačních námitek, a to s ohledem na § 104 odst. 4 s. ř. s., podle kterého je kasační stížnost nepřipustná, „*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*“.

[16] NSS ze soudního spisu městského soudu ověřil, že stěžovatel v žalobě neuplatnil námitku, že nikdo nemůže být za tentýž skutek potrestán dvakrát (porušení zásady *ne bis idem*). Nenamítal ani to, že nebrojil proti exekučnímu titulu, protože ukládá neexistující povinnost, resp. že je obsoletní a nicotný. Tyto kasační námitky jsou proto nepřipustné.

III.a) Skutkový stav nemá oporu ve správním spisu

[17] Podle § 129 odst. 1 správního řádu nelze-li nebo není-li účelné provádět exekuci náhradním výkonem nebo přímým vynucením, vymáhá se splnění povinnosti postupným ukládáním donucovacích pokut do výše nákladů na náhradní výkon, a nelze-li náhradní výkon provést, až do výše 100 000 Kč. Exekuční správní orgán uloží povinnému donucovací pokutu rozhodnutím, v němž mu určí, aby ji zaplatil ve lhůtě nejméně 15 dnů ode dne nabytí právní moci.

[18] Exekuce ukládáním donucovacích pokut má ve vztahu k ostatním způsobům provedení exekuce (srov. § 112 správního řádu) doplňkovou povahu. To vyplývá ze samotného textu § 129 odst. 1 správního řádu, který použití donucovacích pokut omezuje na případy, kdy nelze nebo není účelné provádět exekuci náhradním výkonem nebo přímým vynucením. Donucovací pokuta sama o sobě ke splnění uložené povinnosti nevede, na splnění uložené povinnosti působí nepřímě – finanční motivací povinného (rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2013, č. j. 9 As 33/2012-40). Účelem ukládaných donucovacích pokut není trestat povinného, ale přimět jej ke splnění vymáhané povinnosti, a to výší uložené pokuty i předpokladem jejího opakovaného uložení (rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2011, č. j. 8 As 10/2010-84).

[19] Současně platí, že žalobou proti rozhodnutí vydanému v exekučním řízení se nelze domáhat přezkumu exekučního titulu jako výsledku předtím proběhnuvšího nalézacího řízení (rozsudek NSS č. j. 8 As 10/2010-84). V řízení o žalobě proti rozhodnutí, kterým byla uložena donucovací pokuta, je možné přezkoumávat pouze to, zda dané rozhodnutí má náležitý podklad, tj. zda exekuce byla nařízena, zda orgánu, který ukládá donucovací pokutu, taková pravomoc náleží, *zda jsou splněny podmínky § 129 správního řádu* a zda při ukládání donucovací pokuty byla dodržena pravidla řízení (rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 329/2017-50). Nelze zejména vznášet námitky věcně zpochybňující samotné podkladové rozhodnutí (exekuční titul).

pokračování

[20] Jednou z podmínek pro uložení donucovací pokuty vyplývající z § 129 správního řádu je, že povinnost stanovená exekučním titulem dosud nebyla splněna (a je proto třeba ji vymáhat), resp. že k porušování této povinnosti nadále dochází.

[21] NSS připomíná, že v nyní projednávané věci bylo stěžovateli exekučním titulem uloženo, aby bezodkladně zastavil užívání M. k nepovolenému účelu hostinské činnosti.

[22] Pokud stavební úřad prvostupňovým rozhodnutím uložil donucovací pokutu proto, že podle něj stěžovatel povinnost uloženou exekučním titulem porušil, neboť ve dnech 24. 9., 27. 9., 30. 9., 1. 10., 7. 10. a 22. 10. 2022 užíval M. k provozování hostinské činnosti, musí správní spis obsahovat takové důkazy, které tento skutkový závěr prokazují.

[23] Správní spis, jak byl soudu předložen, obsahuje kromě exekučního titulu, exekučního příkazu, prvostupňového rozhodnutí, odvolání (včetně výzvy k jeho doplnění) a rozhodnutí žalovaného pouze další dvě listiny.

[24] První z nich je sdělení matričního úřadu ze dne 25. 10. 2022, ve kterém jsou uvedeny termíny svateb v komplexu M. v období od 21. 9. 2022 do 25. 10. 2022 (a to 22. 9., 24. 9., 27. 9., 30. 9., 1. 10. a 22. 10.). Podle tohoto sdělení šlo ve všech uvedených případech o církevní sňatečný obřad. Oddávající matričního úřadu se žádného z nich neúčastnili.

[25] NSS nesouhlasí se správními orgány (a městským soudem), že uvedené sdělení prokazuje, že v datech uvedených ve výroku prvostupňového rozhodnutí byla ve M. provozována hostinská činnost. Plyne z něj maximálně to, že ve dnech uvedených v tomto sdělení se zde konal svatební obřad. Za jakých okolností tyto obřady probíhaly a zejména, zda při nich (resp. po nich) probíhala též hostinská činnost, není ze sdělení vůbec zřejmé. NSS se ztotožňuje s městským soudem a žalobcem, že samotné „pořádání svatby“ nebo „svatební obřad“ není totéž co provozování hostinské činnosti, neboť při svatebním obřadu nejsou podávány nápoje ani jídlo (bod 47 napadeného rozsudku). Pak ovšem informace o tom, že se v určitých dnech ve M. konaly svatební obřady, žádným způsobem neprokazuje, že zde byla provozována (též) hostinská činnost.

[26] Druhou listinou je e-mailové oznámení pana J. T. ze dne 2. 11. 2022. V něm je uvedeno, že se v říjnu 2022 konaly ve M. svatby, a to 1. 10. 2022, 7. 10. 2022 (akce trvala do 4 hodin ráno) a 22. 10. 2022. Přílohou tohoto e-mailu je pak fotografie z blíže neoznačeného místa, na které je patrná cedule umístěná zřejmě na sloupu dopravní značky a na ní nápis „svatba 22/10/2022“. Toto ničím nepodložené oznámení soukromé osoby není dostatečným podkladem pro závěr, že v uvedených dnech probíhala ve M. hostinská činnost. Pro stavební úřad mohlo být dané oznámení maximálně podnětem k prověření skutkového stavu. Nikoli však jedním (ze dvou) důkazů, na jejichž základu uzavřel, že stěžovatel nadále porušuje povinnost uloženou exekučním titulem.

[27] NSS tedy shrnuje, že správní spis neobsahuje *žádné* důkazy, které by dokládaly, že stěžovatel v uvedených dnech porušoval povinnost zastavit užívání M. k hostinské činnosti. Ať už jsou dvě shora zmíněné listiny hodnoceny jednotlivě či ve vzájemné souvislosti, skutkový stav, který vzaly správní orgány za rozhodný, žádným způsobem neprokazují.

[28] Pokud městský soud dodal, že „nepovolená hostinská činnost byla řádně definována“ v exekučním titulu, nejde o relevantní reakci na námitku nedostatečně zjištěného skutkového stavu v nynější věci. Z odůvodnění exekučního titulu plyne, že stavební úřad na základě vlastní kontrolní prohlídky na místě, výpovědí svědků, fotografií, videozáznamů, dvou mimořádných kontrolních prohlídek a několika podání soukromých osob dospěl k závěru, že ve dnech 1. 4. 2022 až 6. 6. 2022 byla ve M. provozována hostinská činnost. Skutková zjištění a je prokazující důkazy se tedy týkají zcela jiného než nyní posuzovaného období (září a říjen 2022). Jak již NSS uvedl shora, z pouhé skutečnosti, že někde proběhl svatební obřad, nelze automaticky dovozovat, že zde docházelo též k hostinské činnosti (byť tomu tak v minulosti mohlo být a v minulosti to bylo prokázáno). Pouze pro pořádek pak NSS dodává, že správnost závěrů ohledně povahy činnosti vykonávané v souvislosti se svatbami jako hostinské, jak byly uvedeny v exekučním titulu, nelze v nynějším řízení přezkoumávat (viz citovaný rozsudek NSS č. j. 8 As 10/2010-84).

[29] Ze stejného důvodu je nepřipadný poukaz městského soudu na závěry obsažené v jeho rozsudku č. j. 11 A 112/2024-59. Tento rozsudek a jemu předcházející správní rozhodnutí se týkala přestupku, kterého se měl stěžovatel dopustit v období od 30. 4. 2022 do 29. 7. 2022 tím, že jinému umožnil užívání M. v rozporu s účelem vymezeným v povolení stavby, kterým je stavba pro zemědělství, neboť v uvedeném období (a zejména v konkrétně uvedených dnech) byla stavba užívána k provozu hostinské činnosti při svatebních a jiných hostinách.

[30] I v tomto případě správní orgány dospěly ke skutkovém závěru ohledně provozování hostinské činnosti na základě zcela odlišné sady důkazů (svědecké výpovědi, prohlášení, sdělení matričního úřadu, kontrolní prohlídka, porovnání webové inzerce s telefonním číslem stěžovatele aj.), přičemž tato skutková zjištění se týkala jiných dnů než v nyní posuzovaném případě. Z povahy věci tedy nemůže městským soudem odkazovaný rozsudek obsahovat relevantní skutková zjištění k událostem, které se měly ve M. odehrát v září až říjnu 2022, respektive městský soud ani žalovaný v nynější věci neuvádějí žádná konkrétní zjištění z přestupkového řízení či důkazy, které by se měly týkat i nyní posuzovaného období.

[31] Právě množstvím a zejména vypovídající hodnotou důkazů se nyní projednávaná věc odlišuje od řízení o druhé donucovací pokutě, kterou se NSS zabýval v rozsudku č. j. 22 As 197/2025-26 (a kterým byla stěžovatelova kasační stížnost zamítnuta). Z něj vyplývá, že skutkový stav byl objasněn na základě protokolu z prohlídky, konkrétními odkazy na videa (na webové stránce 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. Naopak oznámení soukromé osoby o tom, že se ve M. (opět) konají svatby, správní orgány vzaly v tamějším řízení pouze jako podnět k zahájení řízení o uložení donucovací pokuty, nikoli jako důkaz o provozování hostinské činnosti, jako tomu bylo v nynější věci.

[32] S ohledem na shora uvedené tedy NSS uzavírá, že zjištěný skutkový stav nemá dostatečnou (žádnou) oporu ve správních spisech, a napadený rozsudek je proto nezákonný,

pokračování

neboť městský soud pro tuto důvodně vytýkanou vadu rozhodnutí žalovaného nezrušil [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

[33] Protože dosud nebylo bez důvodných pochybností (§ 3 správního řádu) prokázáno, že byly splněny podmínky pro uložení donucovací pokuty (že stěžovatel neplnil povinnosti vyplývající z exekučního titulu), nezabýval se NSS pro nadbytečnost námitkou nepřiměřené výše uložené donucovací pokuty.

III.b) Při exekuci ukládáním donucovacích pokut se přiměřeně použije § 36 odst. 3 správního řádu

[34] Stěžovatel dále namítá nedostatečné vypořádání námitky porušení práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.

[35] Podle § 118 odst. 1 správního řádu se při postupu podle dílu 3, hlavy XI (*exekuce na nepeněžitá plnění*) obdobně použijí ustanovení části první a přiměřeně ustanovení hlav I až X části druhé správního řádu.

[36] Část druhá správního řádu upravuje také právo účastníků na vyjádření se k podkladům řízení, a to v § 36 odst. 3. Podle něj, nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.

[37] Podle městského soudu se § 36 odst. 3 správního řádu při postupu exekučního správního orgánu neuplatní, a to ani přiměřeně (body 55 a 56 napadeného rozsudku). Stěžovateli tak nelze přisvědčit, že se městský soud k dané žalobní námitce nevyjádřil. Jeho závěry stran možné aplikace § 36 odst. 3 správního řádu v řízení podle § 129 téhož zákona však nejsou správné.

[38] Přiměřeným použitím se má na mysli volnější vztah mezi ustanovením a vymezenými právními vztahy (viz čl. 41 Legislativních pravidel vlády). Norma se tedy neaplikuje v plném rozsahu, stejně (obdobně), ale s odchylkami a úpravami (rozsudek NSS ze dne 10. 8. 2021, č. j. 9 As 50/2021-91, bod 22). Úpravy a odchylky jsou vyžadovány povahou věci. Ve správním právu procesním závisí možnost a podoba přiměřeného užití části druhé a třetí správního řádu na povaze správního aktu (Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Polygon, 2012, s. 1227).

[39] Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 20. 11. 2024, č. j. 5 As 183/2023-59 (bod 21), přiměřenému použití může bránit v první řadě speciální ustanovení. To by poté mělo přednost jako *lex specialis*. Ve vztahu ke správní exekuci lze zmínit např. § 118 odst. 3 správního řádu, který vylučuje použití ustanovení o prominutí zmeškání úkonu, obnově řízení nebo vydání nového rozhodnutí. Správní řád naopak neobsahuje žádné speciální ustanovení, které by výslovně vylučovalo aplikaci § 36 odst. 3 správního řádu v řízení podle § 129 téhož zákona.

[40] Nemožnosť priměřeného použítí může nastat také, pokud povaha věci, tedy nějaké podstatné rozdíly oproti situaci, na kterou zamýšlená norma dopadá standardně, takovému použítí brání (rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2023, č. j. 9 Azs 177/2023-25).

[41] NSS neshledal žádné důvody vyplývající z povahy řízení o exekuci ukládáním donucovacích pokut, které by vylučovaly přiměřenou aplikaci § 36 odst. 3 správního řádu.

[42] Vychází zde primárně z toho, že právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí je jedno ze základních procesních práv (nejen) ve správním řízení vyplývající již z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého má každý právo vyjádřit se ke všem prováděným důkazům. Toto právo by tak mohlo být omezeno jen výjimečně a pouze na základě zákona. Ostatně povinnost správního orgánu umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva (tedy včetně práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí) vyplývá rovněž z obecných zásad činnosti správních orgánů (§ 4 odst. 4 správního řádu), které se v exekučním řízení správním použijí obdobně (tedy v plném rozsahu).

[43] NSS souhlasí s městským soudem, že exekuční řízení je samostatným řízením odlišným od nalézacího řízení. Jeho cílem není vydání rozhodnutí ve věci samé. Stále ale jde o řízení, které směřuje k vydání rozhodnutí, kterým je účastníku řízení uložena určitá povinnost (v nynějším případě relativně vysoká donucovací pokuta). Povaha správního aktu vydaného v řízení podle § 129 správního řádu tak plně odpovídá rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, tedy správnímu aktu, na který dopadá hypotéza § 36 odst. 3 správního řádu (seznámit se s podklady *rozhodnutí* před vydáním *rozhodnutí*).

[44] Přiměřené užití § 36 odst. 3 správního řádu nevylučuje ani městským soudem zmiňovaný požadavek na rychlé provedení donucovacího úkonu. Zde je nutno zdůraznit, že správní řád nestanoví pro vydání rozhodnutí o uložení donucovací pokuty žádné speciální (zkrácené) lhůty. Uplatní se tedy obecná úprava lhůt pro vydání rozhodnutí vyplývající z § 71 správního řádu. To samozřejmě neznamená, že by správní orgán neměl v tomto typu řízení jednat s urychlením. Hodlá-li správní orgán postupovat rychle a efektivně, nic mu nebrání stanovit pro seznámení a vyjádření k podkladům kratší (než obvyklé) lhůty. Právě zde se může odrazit požadavek na přiměřené (tedy do určité míry upravené) použití daného ustanovení. Samotný požadavek na rychlost však nemůže eliminovat právo na seznámení se s podklady a vyjádření k nim, které je jedním ze stěžejních procesních práv ve kterémkoli správním řízení.

[45] Smyslem § 36 odst. 3 správního řádu je umožnit účastníku řízení, aby ve fázi „před vydáním rozhodnutí“, tedy poté, co správní orgán ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze *spolehlivě zjištěného stavu věci* (rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2003, č. j. 7 A 112/2002-36, č. 303/2004 Sb. NSS). Důležitost tohoto procesního kroku (umožnění účastníkovi seznámit se s podklady rozhodnutí) vyniká právě i v nyní projednávané věci. Vyloučení aplikace § 36 odst. 3 správního řádu totiž mohlo kumulativně přispět k vadě nedostatečně zjištěného skutkového stavu, kterou NSS konstatoval shora. Pokud by správní orgány stěžovateli umožnily se ke shromážděným podkladům vyjádřit, mohly by na základě

pokračování

stěžovatelských doplňujících tvrzení a důkazních návrhů pokračovat v dokazování, a v závěru dospět k náležitě objasněnému skutkovému stavu. To se ale nestalo.

[46] NSS shora uvedené závěry činí výslovně ve vztahu k řízení o exekuci ukládáním donucovacích pokut. Některé typy exekučních řízení na nepeněžitá plnění totiž vykazují taková specifika, že by zde přiměřená aplikace § 36 odst. 3 správního řádu mohla zmařit jejich účel či by byla fakticky nemožná. To se týká například exekuce odebráním movité věci podle § 125 správního řádu, která se provádí přímo na základě exekučního příkazu doručovaného při odebrání movité věci. Procesní pravidla pro tento typ exekuce tedy neposkytují žádný prostor pro aplikaci § 36 odst. 3 správního řádu (a to již proto, že se zde nevydává žádné *rozhodnutí o odebrání movité věci*, s podklady pro jehož vydání by se měl účastník řízení seznamovat; o odebrání movité věci se sepisuje „jen“ protokol). Úvahy ohledně možné přiměřené aplikace § 36 odst. 3 správního řádu v různých typech exekučních řízení však přesahují rámec tohoto řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[47] Kasační stížnost je důvodná, a proto NSS podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu. Zároveň NSS podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zrušil také rozhodnutí žalovaného, neboť městský soud by musel učinit totéž. V souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. kasační soud vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. V něm je žalovaný vázán právním názorem NSS (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Obstará tedy důkazy, které budou bez důvodných pochybností podporovat zjištěný skutkový stav (přičemž NSS nevylučuje, že po provedeném dokazování může dojít k posunu v dosavadních skutkových zjištěních), a před vydáním rozhodnutí umožní stěžovateli se s těmito důkazy seznámit a vyjádřit se k nim.

[48] Protože NSS společně s rozsudkem městského soudu zrušil i rozhodnutí žalovaného, rozhodl též o nákladech celého soudního řízení (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. má stěžovatel proti žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, neboť byl ve věci úspěšný. Neúspěšný žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

[49] Náhrada nákladů řízení příslušející stěžovateli se skládá z:

- a) uhrazených soudních poplatků za žalobu a návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši **4 000 Kč** a za kasační stížnost ve výši **5 000 Kč**;
- b) náhrady za zastupování advokátem v řízení o žalobě, kterou tvoří odměna za půl úkon spočívající v podání návrhu na přiznání odkladného účinku [§ 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu] a tři úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, sepisu žaloby a účasti na jednání soudu v délce nepřesahující dvě hodiny [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) a odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. V souladu s § 7 bodem 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2024 činí odměna za první tři úkony právní služby **1 550 Kč + 2 x 3 100 Kč**, za čtvrtý úkon právní služby je pak odměna určena podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 5

advokátního tarifu v znění účinném od 1. 1. 2025 ve **výši 1 x 4 620 Kč**. K tomu je třeba podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu připočíst paušální náhradu hotových výdajů ve výši **3 x 300 Kč** (znění účinné do 31. 12. 2024) a **1 x 450 Kč** (znění účinné od 1. 1. 2025), celkově jde tedy o **13 720 Kč**;

- c) náhrady za zastupování advokátem v řízení o kasační stížnosti, kterou tvoří odměna za jeden úkon právní služby spočívající v sepsu kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2025] ve výši **4 620 Kč** spolu s paušální náhradou hotových výdajů ve výši **450 Kč**, tedy **5 070 Kč**.

Žalovaný je tedy povinen uhradit stěžovateli k rukám jeho zástupce náhradu nákladů soudního řízení v celkové výši 27 790 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 11. února 2026

Eva Šonková
předsedkyně senátu