



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **O. I.**, zast. Mgr. Jakubem Hrubým, advokátem se sídlem třída Míru 92, Pardubice, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 2. 2017, čj. KrÚ-1163/6/2017/OMSŘI/Dr, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 5. 10. 2017, čj. 52 A 36/2017-48,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla jako nedůvodná podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného specifikovanému v záhlaví. Tím bylo v části (vyčíslení pokuty slovy) změněno rozhodnutí Magistrátu města Pardubic ze dne 5. 12. 2016, čj. MmP 78731/2016 (dále i „rozhodnutí o uložení donucovací pokuty“), a ve zbytku bylo potvrzeno. Tímto rozhodnutím byla stěžovateli uložena donucovací pokuta ve výši 45 000 Kč dle § 129 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „spr. ř.“), za to, že nepozastavil a nezajistil pozastavení nepovolené hudební produkce a ve lhůtě nezjednal nápravu uloženou mu rozhodnutím Magistrátu města Pardubic ze dne 31. 5. 2016,

čj. MmP 19797/2016 (dále jen „exekuční titul“). Exekučním titulem bylo stěžovateli dle § 171 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2017, nařízeno pozastavit výkon činnosti – nepovolené hudební produkce, a to do pravomocného povolení změny užívání stavby (objekt kavárny v 1. PP na adrese Za Pasáží č.p. 1341, Pardubice) týkající se provozování hudební produkce, a zároveň mu bylo nařízeno zjednat nápravu spočívající v uvedení provozovny do takového stavu, aby splnila podmínky pro povolení změny v užívání stavby týkající se využívání hudební produkce ve lhůtě do 31. 8. 2016. Magistrát města Pardubic vydal dle § 111 spr. ř. dne dne 15. 11. 2016 usnesení – exekuční příkaz, čj. MmP 73874/2016, kterým nařídil exekuci ukládáním donucovacích pokut.

[2] Krajský soud v napadeném rozsudku s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že předmětem soudního přezkumu v daném řízení je výhradně rozhodnutí žalovaného o odvolání proti rozhodnutí o uložení donucovací pokuty a rozhodnutí o uložení donucovací pokuty samotné. Soudní přezkum je omezen na to, zda rozhodnutí o uložení donucovací pokuty má náležitý podklad, tj. zda byla uložena povinnost zjednat nápravu a pozastaven výkon činnosti, zda orgánu, který ukládá donucovací pokutu, taková pravomoc náleží, zda jsou splněny podmínky § 129 spr. ř. a zda při ukládání uvedené pokuty byla dodržena pravidla řízení. Krajský soud uvedl, že se může zabývat jen určitým okruhem otázek (ohledně samotného uložení donucovací pokuty), přičemž nemůže posoudit námitky jdoucí mimo takto vymezený předmět přezkumu.

[3] Dle krajského soudu je exekuční titul vykonatelný. Pokud se jím stěžovatel cítil zkrácen na svých právech, mohl jej napadnout samostatnou žalobou. Stěžovatel proti němu však neuplatnil žádné opravné prostředky.

[4] Napadené rozhodnutí žalovaného má náležitý podklad – exekuční titul. Napadené rozhodnutí vydal k tomu věcně a místně příslušný správní orgán, který postupoval dle § 129 spr. ř. Stěžovatel nesplnil dobrovolně povinnost v určené lhůtě, tedy nezjednal nápravu a nepozastavil výkon činnosti, správní orgán prvního stupně tak přistoupil k vymožení povinnosti vydáním exekučního příkazu. Krajský soud souhlasil se závěrem žalovaného, podle něhož zvolený způsob provedení exekuce ukládáním donucovacích pokut je nejúčinnější a zcela souladný s podmínkami danými v § 129 odst. 1 správního řádu. Stanovenou výší pokuty považoval za přiměřenou a řádně odůvodněnou.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že exekuční titul nebyl, co se týče části výroku o pozastavení výkonu činnosti, dostatečně srozumitelný a jednoznačný. Není z něj na první pohled jasné, zda z exekučního titulu plyne autoritativně stanovená povinnost něco dát, konat, nekonat či strpět. Povinnost pozastavit a zajistit pozastavení hudební produkce mu tak hmotněprávně vůbec nebyla uložena, proto nemůže být ani za její nesplnění sankcionován.

[6] Exekuční titul měl být adresován osobě, která danou činnost (hudební produkci) skutečně provádí. Prvostupňový správní orgán správně zjistil, že danou činnost provádí nikoliv stěžovatel, ale nájemce dané provozovny. Výrok o pozastavení výkonu činnosti přesto adresoval stěžovateli.

[7] Exekučním titulem bylo stěžovateli nařízeno zjednání nápravy spočívající v uvedení provozovny do takového stavu, aby splnila podmínky pro povolení změny v užívání stavby týkající se využívání hudební produkce. Prvostupňový správní orgán překročil svoji pravomoc, jelikož nařídil něco, co nebylo povinností stěžovatele, ale pouze právem. Ten dle své vůle může

pokračování

a nemusí podat žádost o změnu ve způsobu užívání stavby. Nedostatek pravomoci správního orgánu zakládá nicotnost exekučního titulu.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že exekuční titul je vykonatelný a stěžovatel proti němu neuplatnil řádné ani mimořádné opravné prostředky. Stěžovatel dle žalovaného namítá nezákonnost exekučního titulu, nikoliv rozhodnutí o uložení donucovací pokuty.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[10] Dle § 129 odst. 1 spr. ř. platí „*[n]elze-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.*“

[11] Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, čj. 9 As 33/2012-40, na který odkázal i krajský soud, „*[p]řezkum rozhodnutí o uložení donucovací pokuty v rámci správní exekuce je tak omezen na to, zda rozhodnutí o uložení donucovací pokuty má náležitý podklad, tj. zda exekuce byla nařízena, zda orgánu, který ukládá donucovací pokutu, taková pravomoc náleží, zda jsou splněny shora uvedené podmínky § 129 s. ř. a zda při ukládání uvedené pokuty byla dodržena pravidla řízení. [...] námitky věcně zpochybňující samotný exekuční titul nemohou být řádným důvodem kasační stížnosti proti rozhodnutí o žalobě napadající rozhodnutí o uložení opakované donucovací pokuty v rámci správní exekuce.*“

[12] Námitka stěžovatele, dle které neměla být povinnost uložená exekučním titulem přikázána stěžovateli, ale osobě, který hudební produkci provádí, je nedůvodná. Tato námitka směřuje do zákonnosti vydaného exekučního titulu. V projednávaném řízení je podstatné, že exekuční titul byl vydán stěžovateli, jemu z něj plynou povinnosti, je srozumitelný (k tomu viz dále) a nabyl právní moci a vykonatelnosti a nejde o právně či fakticky o neuskutečnitelné plnění. Pokud se stěžovatel domníval, že neměl být adresátem exekučního titulu, mohl se proti němu bránit odvoláním a následně žalobou. To neučinil a v nyní projednávané věci se (v souladu s výše uvedeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 33/2012) přezkumu exekučního titulu již není možné domoci.

[13] Nelze souhlasit s námitkami stěžovatele, že nemá žádné právní nástroje, jak zabránit tomu, aby jemu zakázaná činnost dále provozována nebyla, což by mohlo svědčit o počáteční nemožnosti splnění uložení povinnosti. Je-li provozovna ve vlastnictví stěžovatele pronajata, stěžovatel je schopen vhodným nastavením nájemní smlouvy zajistit možnost plnění svých veřejnoprávních povinností. Zejména nemusí pronajímat svou stavbu k účelům, ke kterým podle veřejnoprávních předpisů sloužit nemůže, a pokud nájemce stavbu užívá k jiným účelům, má být schopen nájem ukončit. Soud znovu zdůrazňuje, že neposuzuje, zda byla povinnost uložena stěžovateli po právu nebo nikoliv, což mělo být řešeno v řízení o exekučním titulu, ale pouze to, zda se nejednalo o právně či fakticky neuskutečnitelné plnění, což by mohlo vést k závěru o nicotnosti exekučního titulu (viz § 77 odst. 1 spr. ř.)

[14] Stěžovatel namítal, že exekuční titul nebyl, co se týče části výroku o pozastavení výkonu činnosti, dostatečně srozumitelný a jednoznačný. I když tato námitka taktéž směřuje proti zákonnosti exekučního titulu, je nutné ji věcně posoudit. V případě, že by totiž nebyla srozumitelná uložená povinnost, nebylo by vůbec zjevné, co měl povinný konat, nekonat, strpět nebo dát (např. by bylo uloženo, aby se povinný zdržel jakékoliv protiprávního nakládání s nemovitostí, aniž by bylo upřesněno, jaké konkrétní protiprávní nakládání má správní orgán na mysli), pak by nebylo možné takovou domněle uloženou povinností exekučně vymáhat. Tato námitka odpovídá shora vymezenému rozsahu přezkumu, jak jej učinil kasační soud v rozsudku sp. zn. 9 As 33/2012, jelikož ji lze podřadit pod podmínku „náležitého podkladu“.

[15] Daná námitka je však nedůvodná. Prvostupňový správní orgán exekučním titulem pozastavil výkon činnosti – „nepovolené hudební produkce v provozovně „Kavárna v 1.PP objektu č.p. 1341, Za Pasáží, Zelené Předměstí, Pardubice“ užívané v současné době jako bar s hudební produkcí, tzn. skutečnosti, při nichž dochází k porušování právní povinnosti, a to k porušování vydaných povolení výše uvedených, a to do doby pravomocného povolení změny v užívání stavby týkající se provozování hudební produkce. [...] Pozastavení výkonu činnosti stavební úřad nařizuje z důvodu užívání provozovny v rozporu s povoleným užíváním, kde provozovna byla povolena jako „kavárna“ bez hudební produkce.“ Takto naformulovaná povinnost je zcela srozumitelná, plyne z ní, čeho se má stěžovatel zdržet, kde a do kdy tak má činit. Má pozastavit nepovolenou hudební produkci. Z toho vyplývá, že ji buď pozastaví sám, pokud bude důsledkem jeho užívání provozovny, nebo zajistí, aby ji pozastavila jiná osoba, která na základě jím uděleného soukromoprávního titulu k užívání provozovny, hudební produkci provozuje. Mohlo by to být uvedeno i výslovně, ale podle soudu to nebylo nezbytné. Nejvyšší správní soud zároveň uznává, že výrok exekučního titulu byl formulován matoucím způsobem, jelikož obě dvě povinnosti (zákaz hudební produkce a uvedení provozovny do takového stavu, aby splnila podmínky pro povolení změny v užívání stavby týkající se využívání hudební produkce) byly uvedeny v jednom výroku. Obsahově se zcela jistě jedná o dvě povinnosti, které je bez větších obtíží možné od sebe odlišit.

[16] Z rozhodnutí prvostupňového správního orgánu o donucovací pokutě plyne, že tato pokuta byla uložena jak z důvodu porušení zákazu činnosti – nepovolené hudební produkce, tak i z důvodu nezjednání nápravy spočívající v uvedení provozovny do takového stavu, aby splnila podmínky pro povolení změny v užívání stavby týkající se využívání hudební produkce. Výše uložené pokuty je pak odůvodněna pouze opakovaným porušováním zákazu hudební produkce i přesto, že byl stěžovatel již uznán vinným z přestupku podle stavebního zákona za užívání stavby v rozporu s kolaudačním rozhodnutím. Jako přitěžující okolnost správní orgán posoudil, že opakované nepovolené užívání stavby s hudební produkcí bylo rušivým elementem pro blízké okolí, což plyne z četných záznamů Městské policie Pardubice. Obdobně žalovaný souhlasil s výši pokuty s odůvodněním, že stěžovatel porušuje uloženou povinnost (zákaz hudební produkce) opakovaně a výše pokuty musí odrážet skutečnost, že stěžovatel porušováním uložené povinnosti generuje zisk.

[17] Z daných rozhodnutí tedy plyne, že stěžovatel byl uznán vinným z porušení obou uložených povinností, avšak na výši pokuty mělo vliv pouze porušení zákazu hudební produkce. I v případě, že by správní orgány kladly za vinnu stěžovateli pouze porušení zákazu hudební produkce, napadená rozhodnutí by nebyla nezákonná, jelikož k přistoupení k uložení donucovací pokuty bylo nutné být i jen porušení jedné ze dvou exekučním titulem uložených povinností. O porušení uložené povinnosti nezjednání nápravy v uvedení provozovny do takového stavu, aby splnila podmínky pro povolení změny v užívání stavby týkající se využívání hudební produkce, nebylo, co se týče výše pokuty, uvažováno.

[18] Stěžovatelova námitka, dle které mu exekuční titul uložil, aby vykonal něco, co nebylo

pokračování

jeho povinností, ale pouze právem, je nedůvodná. I když by se dalo uvažovat, o tom, že část exekučního titulu spočívající právě v uložení povinnosti uvedení provozovny do takového stavu, aby splnila podmínky pro povolení změny v užívání stavby týkající se využívání hudební produkce, je nicotná (nikoliv však povinnost zákazu hudební produkce), je to pro nyní posuzovanou věc bezpředmětné. Jak již bylo výše vyloženo, porušení této povinnosti nemělo na uložení donucovací pokuty (postačovalo i jen porušení zákazu hudební produkce) ani na její výši žádný vliv.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil, proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[20] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto dle uvedených ustanovení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec jeho úřední povinnosti.

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

V Brně 16. května 2019

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.
předseda senátu