



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Aleše Smetanky ve věci

žalobce: **F. S.**
bytem X
zastoupen Mgr. Marianem Francem, advokátem
sídlem Škroupova 796/10, 301 00 Plzeň

proti
žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**
sídlem Škroupova 1760/18, 306 13 Plzeň

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2023, č. j. PK-RR/1833/23,

takto:

- I. **Žaloba se zamítá.**
- II. **Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. V této věci se soud na základě včasné žaloby žalobce podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) zabýval výši žalobci uložené pokuty za přestupky

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

spočívající v tom, že žalobce umístil a provedl stavby bez povolovacího úkonu stavebního úřadu.

2. Městský úřad Rokycany (dále jen „*správní orgán prvního stupně*“) rozhodnutím ze dne 8. 3. 2023, č. j. MeRo/2364/OST/23 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), uznal žalobce vinným ze spáchání přestupků dle § 178 odst. 1 písm. a) a § 178 odst. 2 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „*stavební zákon*“), kterých se žalobce dopustil tím, že úmyslně v rozporu s § 76 stavebního zákona bez povolovacího úkonu stavebního úřadu umístil na pozemku parc. č. Xa v k. ú. X stavbu mobilního rodinného domu včetně jeho připojení na technickou infrastrukturu a stavbu plechového skladu a úmyslně v rozporu s § 104 stavebního zákona bez souhlasu stavebního úřadu prováděl stavbu montované garáže včetně jejího připojení na technickou infrastrukturu. Za spáchání tohoto přestupku uložil správní orgán prvního stupně žalobci pokutu ve výši 70 000 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč. Žalobcovo neodůvodněné odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl a prvoinstanční rozhodnutí potvrdil.

II.

Žaloba

3. Žalobce nezpochybňoval, že spáchal přestupky skutkově vymezené v rozhodnutích správních orgánů, a nespороval ani jejich právní kvalifikaci (viz závěr odstavce I žaloby). Žalobce brojil výlučně proti výši pokuty. Podle žalobce správní orgány při uložení pokuty nesprávně aplikovaly správní uvážení. Žalobce konkrétně namítal, že správní orgány dostatečně nepřihlédly ke způsobu a okolnostem spáchání přestupků, kdy se žalobce pod vlivem reklamy domníval, že k provedení předmětných staveb, jež lze realizovat v krátkém čase, nebylo třeba žádného povolovacího úkonu. Po zjištění nutnosti povolovacího úkonu stavebního úřadu žalobce neprodleně úspěšně požádal o dodatečné povolení stavby. Dále žalobce namítal, že správní orgány dostatečně nepřihlédly k nulovým následkům přestupků, absenci škody vzniklé v důsledku přestupků a k tomu, že se nejednalo o dlouhodobé a kvalifikované porušování práva. Žalobce dále uvedl, že odůvodnění výše pokuty 14 % maximální možné sankce, jejím nelikvidačním charakterem a kupní cenou nemovitostí ve výši cca 4 miliony korun, nelze akceptovat u jednadsmesátiletého žalobce v důchodovém věku. Žalobce své životní úspory vložil do bydlení, finanční prostředky se tím staly špatně likvidními, a žalobce je proto nemůže použít na zaplacení pokuty. Žalobce konečně namítl i to, že správní orgány v průběhu řízení měnily právní kvalifikaci přestupků, mobilní stavby byly žalobci dodány nečekaně dříve v důsledku odřeknutí jiných zákazníků jejich dodavatelů a šlo o jednoduché stavby umožňující extrémně rychlé dodání a montáž.
4. Žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení, nebo aby určil výši uložené pokuty v přiměřené výši.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

5. Žalovaný tvrdil, že skutečnost, že se žalobce při provedení staveb řídil reklamou, není polehčující okolností, neboť neznalost zákona neomlouvá. Podle žalovaného je obecně známo, že stavba rodinného domu a garáže vyžaduje projednání u stavebního úřadu, a to i v případě, kdy se jedná o výrobek plnící funkci stavby. Stavby musí být povoleny stavebním úřadem, i když se jedná o stavby, jejichž provedení je rychlé a při jejichž

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

provedení nedojde k žádné škodě. Stavební zákon chrání veřejný zájem spočívající v tom, aby stavby byly prováděny v souladu s povolenými úkony stavebních úřadů. Podle žalovaného byla s odkazem na odůvodnění napadeného a prvoinstančního rozhodnutí pokuta uložena v souladu s právními předpisy a její výše byla řádně odůvodněna. V průběhu řízení změněná právní kvalifikace přestupku nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. Žalovaný poukázal na to, že žalobce při kontrolní prohlídce dne 22. 3. 2022 uvedl, že mu není znám účel mobilního domu.

6. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV.

Posouzení věci soudem

7. Soud o žalobě rozhodoval ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení ústního jednání, neboť žádný z účastníků řízení s takovým postupem nevyslovil v návaznosti výzvy soudu ze dne 4. 7. 2023, č. j. 57 A 51/2023-24 a 57 A 51/2023-26, nesouhlas.
8. V souladu s § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě, přičemž neshledal žádné vady napadeného rozhodnutí, k nimž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti.
9. Žaloba není důvodná.
10. Podle § 178 odst. 1 písm. a) stavebního zákona se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 76 provede činnosti, ke kterým je třeba územní rozhodnutí nebo územní souhlas. Za tento přestupek lze podle § 178 odst. 3 písm. c) stavebního zákona uložit pokutu do 500 000 Kč.
11. Podle § 178 odst. 2 písm. a) stavebního zákona se fyzická osoba jako stavebník dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 104 provede stavbu bez souhlasu stavebního úřadu. Za tento přestupek lze podle § 178 odst. 3 písm. d) stavebního zákona uložit pokutu do 200 000 Kč.
12. Podle věty první § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „*přestupkový zákon*“), se uloží za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný.
13. § 37 přestupkového zákona stanoví, že při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména k povaze a závažnosti přestupku [písm. a)], k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem [písm. c)] a u fyzické osoby k jejím osobním poměrům a k tomu, zda a jakým způsobem byla pro totéž protiprávní jednání potrestána v jiném řízení před správním orgánem než v řízení o přestupku [písm. f)].
14. Podle § 38 přestupkového zákona je povaha a závažnost přestupku dána mj. významem zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen [písm. a)], významem a rozsahem následku přestupku [písm. b)], způsobem spáchání přestupku [písm. c)], okolnostmi spáchání přestupku [písm. d)], u fyzické osoby též druhem a mírou jejího zavinění [písm. e)].

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

15. Podle § 40 písm. b) přestupkového zákona je přítěžující okolností mimo jiné spáchání více přestupků.
16. Podle § 78 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zruší soud napadené rozhodnutí pro nezákonnost tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil. Podle § 78 odst. 2 s. ř. s. může soud rozhodující o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.
17. Pojem správního uvážení je v ustálené judikatuře v obecné rovině definován tak, že jde o případy, kde zákon poskytuje správnímu orgánu ve stanovených hranicích určitý volný prostor k rozhodnutí. V takových případech zákonodárce jednoznačně nespojuje s existencí určitého skutkového stavu jediný právní následek, ale dává správnímu orgánu možnost zvolit po zvážení daných okolností jedno z více řešení předvídaných právní normou (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011-154, bod 14, publ. ve Sb. NSS pod č. 3073/2014). Soudní přezkum podle § 78 odst. 1 věty druhé s. ř. s. se omezuje na to, zda žalovaný správní orgán uvážení nezneužil či zda je nepřekročil. Soud nesmí nahrazovat odbornou kompetenci správního orgánu ani jeho správní uvážení svým uvážením, ale má za úkol v mezích žalobních námitek posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav řádným procesním postupem, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. Pokud jsou tyto předpoklady splněny, nemůže soud z týchž skutečností vyvozovat jiné závěry než správní orgán. Soud tedy při přezkoumávání zákonnosti správního rozhodnutí, jímž byla uložena pokuta, nehodnotí spravedlivost či přiměřenost pokuty, nýbrž v souladu s pravidly přezkumu správního uvážení zkoumá toliko, zda byly splněny podmínky pro její uložení, zda správní orgán srozumitelně odůvodnil její výši zvolenou ze zákonného rozmezí a zda celkově dbal mezí správního uvážení stanovených mu zákonem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005, č. j. 4 As 47/2004-87). Prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce podle § 78 odst. 1 s. ř. s. by tedy byl dán pouze tehdy, pokud by vytykána nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, tj. v případě, že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria, nebo uložená pokuta by byla likvidační (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36, publ. ve Sb. NSS pod č. 2671/2012, nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, publ. ve Sb. NSS pod č. 2092/2010).
18. V případě, že správní orgán zákonné meze nepřekročil a výši pokuty řádně zdůvodnil, je soud v mezích žalobních námitek oprávněn moderovat výši pokuty podle § 78 odst. 2 s. ř. s. V rámci moderačního práva soud zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená. Mezi hlediska individualizace trestu v dané věci patří zejména závažnost správního deliktu, význam chráněného zájmu, který byl

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

správním deliktem dotčen, způsob spáchání správního deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán. Při posuzování konkrétní závažnosti správního deliktu není hlavním kritériem skutková podstata deliktu, nýbrž především intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení či ohrožení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, čj. 7 As 71/2010 - 97, č. 2209/2011 Sb. NSS). Soudní řád správní tedy umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti jen v rámci posuzování individualizace trestu, tj. v situaci, kdy je správní soud podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce nadán pravomocí nahradit správní uvážení a výši uložené sankce moderovat a zároveň je správním orgánem uložená sankce zjevně nepřiměřená. Ani v takovém případě však pro zásah do správního uvážení soudem nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry a byla *zjevně* nepřiměřená (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, čj. 1 Afs 1/2012 – 36, bod 26). Smyslem a účelem moderace není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012–23, publ. ve Sb. NSS pod č. 2672/2012, a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013–46, publ. ve Sb. NSS pod č. 3528/2017, bod 25). Při posuzování, zda byla uložená sankce zjevně nepřiměřená, soud nepomíjí, že správní trest musí plnit preventivní funkci (působit na pachatele přestupků výchovně, aby se v budoucnu vyvaroval dalšího protiprávního jednání) a současně represivní funkci (pachatel musí způsobit citelnou újmu, jinak by se výchovný účinek trestu vytratil). Závažnost přestupků v obecné rovině hodnotí zákonodárce, a to nastavením trestních sazeb. Zákonem chráněný zájem je jedním z určujících hledisek jak při výběru druhu a stanovení výše trestu, tak i při úvahách o moderaci výše pokuty (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2023, č. j. 2 As 127/2022-39, body 14 a 16).

19. Vzhledem k tomu, že žalobce sporoval výši pokuty, zabýval se soud tím, jak uloženou pokutu správní orgány odůvodnily v prvoinstančním a napadeném rozhodnutí, která z hlediska soudního přezkumu tvoří jeden celek a mohou se tak vzájemně argumentačně doplňovat v obou směrech (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003–56).
20. Správní orgán prvního stupně uloženou pokutu podrobně odůvodnil na str. 4 až 7 prvoinstančního rozhodnutí. Z absorpční zásady správní orgán prvního stupně dovodil, že žalobci lze uložit pokutu do 500 000 Kč, a posuzoval individuální okolnosti charakteru nepovolené stavební činnosti a intenzitu porušení chráněných zájmů. Přihlížel přitom k rozsahu a způsobu porušení zákona, k okolnostem spáchání přestupků, k jejich společenské nebezpečnosti a k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem. Podle odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí výši pokuty zvyšovaly následující skutečnosti: Správní orgán prvního stupně dospěl k závěru, že oba přestupky představují velmi závažné porušení stavebního řádu vzhledem k velikosti staveb a k tomu, že žalobce prováděl stavební činnost ve vztahu k montované garáži naplňující druhý přestupek *poté*, co byl správním orgánem upozorněn na to, že provedl novostavbu mobilního rodinného domu a plechového skladu bez příslušného povolení, a *poté*, co správní orgán zahájil řízení o odstranění těchto staveb. Žalobce navíc na svůj pozemek umístil rodinný dům v rozporu s územně plánovací dokumentací, ač byl s tímto zákazem seznámen (a to již přípisem ze dne 5. 5. 2021, č. j.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

MeRo/5315/OST/21 - správní orgán prvního stupně totiž žalobci k jeho žádosti podle § 21 stavebního zákona výslovně sdělil územně plánovací informaci, že na jeho pozemku nelze umístit rodinný dům). Žalobce svou nepovolenou stavební činností mohl ohrozit zájmy chráněné stavebním zákonem a lesním zákonem (garáž byla umístěna méně než 50 m od lesa) a zasáhnout do práv jiných osob. Žalobce měl vědět a věděl, že jeho stavební činnost vyžaduje souhlas stavebního úřadu, a spáchal přestupky úmyslně. Žalobce provedl stavbu montované garáže, ač věděl, že vyžaduje povolení stavebního úřadu, protože v době provádění garáže již bylo vedeno řízení o odstranění a dodatečném povolení rodinného domu a plechového skladu. Jinými slovy, ač žalobce věděl, že provádí stavbu domu a skladu bez povolení, přistoupil k provedení další stavby (garáže) bez povolení. Správní orgán prvního stupně vzal do úvahy nejen preventivní účinek pokuty, ale i ten represivní – mělo by jít o výstrahu pro žalobce, která by ho odradila od porušování stavebního zákona. Na druhé straně výši pokuty snižovalo podle odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí to, že se u žalobce jednalo o první porušení stavebního řádu. Dále správní orgán prvního stupně přihlédl k poměrům žalobce – žalobcova činnost zahrnovala obstarání finančně nákladných stavebních objektů (rodinný dům, garáž, sklad, zpevněné plochy, oplocení, studna, přípojka vody, elektrické energie, kanalizace včetně retenční nádrže), koupi pozemku a zařízení staveb. Z toho všeho správní orgán dovodil, že je přiměřená pokuta při dolní hranici zákonné sazby ve výši 14% horní sazby, kdy likvidační charakter pokuty je vyloučen pořizovací cenou všech nepovolených staveb v hodnotě cca 4,4 miliony korun.

21. V napadeném rozhodnutí na str. 5 a 6 k neodůvodněnému odvolání žalobce žalovaný konstatoval, že správní orgán prvního stupně dostatečně odůvodnil výši pokuty včetně svých úvah o tom, že pokutu nepovažuje za likvidační.
22. Soud konstatuje, že správní orgány mohly žalobci vzhledem k použité právní kvalifikaci přestupků a absorpční zásadě uložit pokutu až do výše 500 000 Kč. Správní orgány v souladu s výše uvedenou právní úpravou přestupkového zákona při úvaze o výši pokuty zohlednily pozitivně stavebněpřestupkovou bezúhonnost žalobce a negativně, že žalobce spáchal více přestupků a úmyslně umístil a provedl více nepovolených staveb značné velikosti zčásti v těsné blízkosti lesa, a to v situaci, kdy prokazatelně věděl o nutnosti jejich povolení, resp. věděl o zákazu jejich umístění. Správní orgány poukázaly na skutečnost, že žalobce provedl stavbu montované garáže *po zahájení* řízení o odstranění a dodatečném povolení rodinného domu a plechového skladu. Správní orgány výši pokuty stanovily s cílem naplnit její preventivní i represivní účel se zohledněním majetkových poměrů žalobce, který na nepovolenou stavební činnost (bez pořizovací ceny pozemku) vynaložil přes 4 miliony korun. Posouzení správních orgánů nemá soud co vytknout a ztotožňuje se s ním. Správní orgány řádně zjistily povahu přestupků, jejich závažnost (jaké zájmy chráněné zákony byly porušeny či ohroženy, rozsah stavební činnosti a její provádění s vědomím její nezákonnosti), přitěžující okolnost spočívající ve spáchání více přestupků a polehčující okolnost nevyjmenovanou v demonstrativním výčtu přestupkového zákona i poměry žalobce. Žalobci byl ve správním řízení výslovně poučen o právu tvrdit okolnosti ke svým osobním poměrům, k nimž však uvedl jen to, že nemá nezletilé děti ani hypotéku (viz protokol správního orgánu prvního stupně ze dne 8. 2. 2023, č. j. MeRo/1375/OST/23). Soud konstatuje, že žalobce se v prvoinstančním řízení nedovolával žádných skutečností ve svůj prospěch, pokud jde o pokutu. Proti správnímu uvážení o výši pokuty (ani proti své vině) žalobce ničeho nenamítal ani v odvolacím řízení, ač mu z prvoinstančního rozhodnutí byla známa jak výše pokuty, tak skutečnosti, které správní

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

orgán prvního stupně vzal do úvahy při stanovení výše pokuty, a i všechny úvahy správního orgánu prvního stupně, které ho vedly k uložení právě té výše pokuty, kterou uložil. Soud aprobejuje řádně odůvodněný závěr správních orgánů o pokutě ve výši 14% horní hranice zákonné trestní sazby, protože taková pokuta je nejen v zákonném rozmezí, ale odpovídá i všem zásadám pro její ukládání a zohledňuje všechna individualizující kritéria.

23. Jelikož žalobce v odst. I žaloby uvedl ve vztahu k pokutě *nedostatečnost aplikace institutu správního uvážení*, petitem žaloby navrhl zrušení napadeného rozhodnutí a nenamítal, že by správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav ve vztahu k ukládané pokutě, dovodil soud, že žalobce žalobou tvrdí podle § 78 odst. 1 věty druhé s. ř. s., že správní orgány při uložení pokuty překročily zákonné meze správního uvážení nebo jej zneužily. Soud tedy v mezích žalobních námitek zkoumal, zda takto vymezené správní uvážení se zohledněním mantinelů daných § 178 stavebního zákona a výše popsanych navazujících ustanovení přestupkového zákona správní orgány při uložení pokuty překročily nebo zneužily.
24. Žalobce v žalobě nic konkrétního k překročení nebo zneužití správního uvážení netvrdil. Nebylo sporu o tom, že správní orgány měly pravomoc správního uvážení ve vztahu k uložení pokuty za přestupky žalobce (srov. návětí § 178 odst. 3 stavebního zákona). Není ani sporné, že správní orgány měly uvážit, jakou pokutu do 500 000 Kč žalobci uložit. Jelikož správní orgány uložily pokutu 70 000 Kč, nelze učinit závěr, že by překročily zákonem stanovené meze správního uvážení. Z výše popsaného odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí je zřejmé, že úvahy správního orgánu prvního stupně byly opřeny o skutková zjištění mající oporu ve správním spisu a byly logickým a srozumitelným důvodem pro závěr o té výši pokuty, která byla uložena. Z ničeho nevyplývá, že by šlo o zneužití správního uvážení, protože úvahy správních orgánů byly jak racionální, tak předvídatelné, neboť zohledňovaly všechny zásady stanovené přestupkovým zákonem pro ukládání sankcí, a směřovaly k nalezení individuálně spravedlivého vyřešení otázky přiměřené výše pokuty. Soud konstatuje, že správní orgány řádně a úplně zjistily skutkový stav a při správním uvážení o druhu a výměře pokuty nevybočily z mezí a hledisek stanovených zákonem. Žalobce v žalobě netvrdil, že by uložena pokuta byla likvidační – uváděl toliko to, že nemůže použít k úhradě pokuty prostředky vložené do bydlení, protože jsou *velice špatně likvidní*. Tato (nová) tvrzení nemohla zpochybnit závěr správních orgánů o tom, že uložena pokuta není likvidační. Žalobní bod požadující zrušení napadeného rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. tedy nebyl důvodný.
25. V odstavci II žaloby se žalobce dovolával řádného zohlednění způsobu spáchání přestupků, okolností jejich spáchání a jejich následků včetně porušení právních předpisů. Šlo tedy o zjevný odkaz na právě ty skutečnosti, které přestupkový zákon přikazuje v rámci individualizace trestu zohlednit při určení sankce za přestupek [srov. § 37 písm. a) ve spojení s § 38 písm. a), b), c) a d) přestupkového zákona]. I proto (se zohledněním odstavce I žaloby) vyhodnotil soud žalobu podle jejího obsahu jako nesouhlas s pokutou, nikoli popření skutkových závěrů správních orgánů o přestupcích žalobce a jejich právní kvalifikace. Vzhledem k petitu žaloby, kde žalobce požadoval snížení pokuty na přiměřenou výši, bylo zřejmé, že žalobce považuje uloženou pokutu za nepřiměřenou a žádá, aby soud využil svého moderačního práva.
26. Soud připomíná, že v rámci moderace podle § 78 odst. 2 s. ř. s. zkoumá výlučně to, zda není uložena pokuta vzhledem ke specifikům konkrétního případu *zjevně nepřiměřená*.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Běžná nepřiměřenost nestačí - pro moderaci je vyžadováno, aby pokuta neodpovídala obecné představě o přiměřené spravedlivé sankci.

27. Podle soudu není uložena sankce ve výši 14% horní zákonné sazby v žádném zjevném rozporu s obecnou představou o spravedlivém trestu. Soud poukazuje v této souvislosti na to, že trestán byl bezúhonný pachatel, který úmyslně spáchal dva přestupky, umístil a provedl více nepovolených staveb značné velikosti zčásti v těsné blízkosti lesa, ač věděl, že zde rodinný dům umístit nesmí a stavební činnost vyžaduje ingerenci stavebního úřadu, a k provedení garáže přistoupil poté, co již bylo vedeno řízení o odstranění domu a skladu.
28. Žalobce se v žalobě dovolával toho, že se pod vlivem reklamy domníval, že k provedení předmětných staveb, jež lze realizovat v krátkém čase, nebylo třeba žádného povolovacího úkonu a že úspěšně požádal o dodatečné povolení stavby.
29. Tato argumentace však nepředstavovala důvod pro závěr o zjevné nepřiměřenosti uložené pokuty. Žalobce totiž zcela pomíjel odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí, v němž správní orgán prvního stupně výši uložené pokuty odůvodnil mj. tím, že druhý přestupek žalobce spáchal *poté*, co byl správním orgánem upozorněn na to, že provedl novostavbu mobilního rodinného domu a plechového skladu bez příslušného povolení, a *poté*, co správní orgán zahájil řízení o odstranění těchto staveb. U prvního přestupku navíc žalobce na svůj pozemek umístil rodinný dům, ač si musel být vědom toho, že rodinný dům tam vzhledem k územně plánovací dokumentaci umístit nelze. I z žaloby vyplývá, že si je žalobce vědom toho, že reklama či rychlost provádění stavby nemůže ovlivnit naplnění skutkové podstaty stíhaných přestupků. Tato okolnost nemůže ovlivnit ani výši uložené sankce v míře zakládající její zjevnou nepřiměřenost. Soud tedy uzavírá, že jednak by byl negativní právní omyl žalobce o ingerenci stavebního úřadu irelevantní, a jednak skutková zjištění správních orgánů spíše existenci žalobcem tvrzeného negativního právního omylu vyvracejí a žalobci přitěžují. Pokud jde o dodatečné povolení předmětných staveb, to nemá vliv na naplnění zákonných znaků skutkových podstat stíhaných přestupků. Podle § 129 odst. 3 stavebního zákona ve spojení s § 129 odst. 2 a § 129 odst. 1 písm. b) téhož zákona lze dodatečně povolit právě stavbu prováděnou nebo provedenou bez příslušného povolovacího úkonu stavebního úřadu, jako se tomu ostatně stalo v projednávané věci (srov. ve správním spisu zařazená rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 13. 4. 2023, č. j. MeRo/11686/OST/22 Vág, a ze dne 24. 4. 2023, č. j. MeRo/4072/OST/22 Vág, kterými správní orgán prvního stupně předmětné stavby dodatečně povolil). Následné dodatečné povolení umístěných a provedených staveb též není okolností, který by byla způsobila založit zjevnou nepřiměřenost pokuty uložené při dolní hranici zákonné trestní sazby.
30. Žalobce dále argumentoval tím, že umístění a provedení předmětných staveb nemělo žádné škodlivé následky a že právo neporušoval kvalifikovaně a dlouhodobě. Ani tato tvrzení, i byla-li by prokázána, nemohla vést k závěru o zjevné nepřiměřenosti uložené pokuty, resp. o nenaplnění skutkových podstat stíhaných přestupků. Jednak není zákonným znakem přestupků podle § 178 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. a) stavebního zákona vznik škody. Protože vznik škody není znakem skutkových podstat přestupků, jichž se žalobce svým jednáním dopustil, nemůže skutečnost, že škoda nevznikla, snížit společenskou škodlivost žalobcova jednání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2020, č. j. 8 As 219/2017-66, bod 30). Znakem skutkových podstat přestupků dle § 178 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. a) stavebního zákona není dlouhodobost protiprávního jednání. Mínil-li žalobce popřením dlouhodobosti páčání přestupků (srov. závěr odst. I žaloby) to, že předmětné stavby provedl rychle, pak to nemá žádný vliv na závažnost spáchaných

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

přestupků. Soudu nebylo zřejmé, co žalobce mínil tvrzením, že se z jeho strany nejednalo o *kvalifikované* porušování práva.

31. Podle výše citované judikatury je zákonem chráněný zájem jedním z určujících hledisek i při úvahách o moderaci výše pokuty. Chráněným objektem přestupků podle § 178 stavebního zákona je dodržování stavební disciplíny, která je nezbytná pro ochranu zdraví osob a zvířat, majetku a dalších veřejných zájmů, stejně tak jako zamezení nepřiměřenému narušení práv a chráněných zájmů dalších osob (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2023, č. j. 3 As 149/2021-36, bod 22). Správní orgány vysvětlily ve svých rozhodnutích, že žalobce svou nepovolenou stavební činností mohl ohrozit zájmy chráněné stavebním zákonem, lesním zákonem vzhledem k umístění garáže v těsné blízkosti lesa i zasáhnout do práv jiných osob. Správní orgány netvrdily, že by žalobce způsobil nějakou škodu – kdyby ke vzniku škody došlo, jistě by byla žalobci uložena pokuta ve významně vyšší výši. Pokud jde o časové souvislosti přestupků žalobce, zohlednily správní orgány správně to, že žalobce garáž provedl v době, kdy již bylo zahájeno řízení o odstranění rodinného domu a skladu, což žalobce nijak nespороval. Argumentace žalobce tak nevedla k závěru o zjevné nepřiměřenosti uložené pokuty.
32. Co se týče žalobního tvrzení, že správní orgány v průběhu řízení měnily právní kvalifikaci žalobcova jednání, nebylo z něj soudu zřejmé, proč by tato okolnost měla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí či zjevnou nepřiměřenost pokuty. Žalobce správními orgány provedenou změnu právní kvalifikace svého jednání pouze konstatoval, aniž by proti tomuto postupu konkrétně brojil, nebo vysvětlil, proč by měla mít vliv na zjevnou nepřiměřenost pokuty.
33. Za skutečnosti irelevantní pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí a zjevné nepřiměřenosti pokuty soud považoval i to, že mobilní stavby byly žalobci dodány nečekaně dříve v důsledku odřeknutí jiných zákazníků jejich dodavatelů a že šlo o jednoduché stavby umožňující extrémně rychlé dodání a montáž. Smluvní vztahy žalobce s dodavateli předmětných staveb nebyly pro věc právně významné. Žalobce ve správním řízení ani v žalobě netvrdil, že by k umístění a provedení staveb došlo proti jeho vůli, resp. přes jeho odpor.
34. Žalobce dále argumentoval tím, že odůvodnění výše pokuty 14 % maximální možné sankce, jejím nelikvidačním charakterem a kupní cenou nemovitostí ve výši cca 4 miliony korun, nelze akceptovat u jednasedmdesátiletého žalobce v důchodovém věku. Žalobce tvrdil, že své životní úspory vložil do bydlení, finanční prostředky se tím staly špatně likvidními, a nemohl je proto použít na zaplacení pokuty.
35. Uvedené žalobní námitky se též obsahově vztahují ke zjevné nepřiměřenosti pokuty. Soud vnímal žalobu tak, že žalobce na podporu závěru, že uložená pokuta je zjevně nepřiměřená poukázal na to, že je mu 71 let (což je aktuálně věk, který lze označit za důchodový) a že do pořízení nemovitostí vložil své životní úspory, kdy takto investované prostředky nelze použít pro úhradu pokuty.
36. Soud uvádí, že věk žalobce není okolností, která by mohla mít sama o sobě vliv na výši pokuty. Ač je podle § 39 přestupkového zákona jen demonstrativním výčtem polehčujících okolností, je z jeho písm. a) zřejmé, že zmírnění správního trestu je spojováno s vývojovou *nezralostí* v důsledku nízkého věku pachatele, což nepřipadá u žalobce do úvahy. Žalobce tvrzení ohledně svého důchodového věku nespojil v podané žalobě s žádným konkrétním tvrzením stran svých osobních nebo majetkových poměrů.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

37. Soud předesílá, že osobní poměry pachatele přestupku jsou jedním z hledisek ovlivňující sankci za přestupek. Správní orgány však v tomto směru nijak nepochybily, když žalobce poučily, že může ke svým osobním poměrům tvrdit všechny okolnosti, které uzná za vhodné (žalobce však uvedl jen to, že nemá nezletilé děti ani hypotéku), a z podkladů rozhodnutí dovodily, že přiměřenou je pokuta při dolní hranici zákonné sazby ve výši 14% horní sazby, jež nemůže být likvidační vzhledem k majetkovým poměrům žalobce, který na nepovolené stavby vynaložil přes 4 miliony korun. Soud znovu poukazuje na to, že žalobce v průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně a žalovaným nikdy netvrdil, že by jeho poměry (osobní i majetkové) byly správními orgány posouzeny chybně nebo nedostatečně, nebo že by uložená pokuta byla nepřiměřená. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudky ze dne 3. 3. 2023, č. j. 5 As 39/2022-60, bod 36; či ze dne 28. 6. 2023, č. j. 2 As 262/2022-39, body 23 a 24) vyplývá, že doložení majetkových poměrů bylo v první řadě na žalobci. *„Záleží především na účastníku řízení, zda projeví zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky. Zejména by mělo být v jeho zájmu, aby správnímu orgánu poskytl dostatečné údaje o svých osobních a majetkových poměrech a také je věrohodně doložil či umožnil správnímu orgánu ověřit jejich pravdivost. Neučiní-li tak účastník řízení a tedy neposkytne-li správnímu orgánu v tomto ohledu potřebnou součinnost, bude správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení a které si může zjistit bez součinnosti s účastníkem řízení (např. z katastru nemovitostí nebo z obchodního rejstříku). Nepovede-li tento 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 (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, č. 2092/2010 Sb. NSS)“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2022, č. j. 2 As 38/2022-48, bod 14).
38. Správní orgány též správně vyšly z toho, že výše pokuty má vést žalobce k tomu, aby ho od dalšího porušování stavebního pořádku odradila. Jak soud uvedl výše, i podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu musí správní trest plnit jak preventivní, tak represivní funkci. Jinými slovy, trest musí být uložen v takové výměře, u které lze předpokládat, že na *konkrétního* pachatele zapůsobí tak, že se v budoucnu protiprávního jednání vyvaruje i z obavy před újmou, která by mu uložením *pro něj* citelné sankce byla v budoucnu uložena. Majetkové poměry pachatele nemohou být jediným kritériem při stanovení výše pokuty: *„Povinnost zohlednění majetkových poměrů pachatele však neznamená, že by správní orgány měly rezignovat na ukládání vyšších pokut. Správní trest by měl naplňovat svůj účel mimo jiné z hlediska individuální a generální prevence, a dále plní rovněž represivní nebo signalizační funkci. Aby správní trest mohl účinně naplnit veškeré zamýšlené funkce, měl by být zásahem do majetkové sféry pachatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2021, č. j. 2 Ads 224/2020 - 79)“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2023, č. j. 3 As 47/2023-41, bod 21).
39. Jak již bylo výše mnohokrát uvedeno, žalobce byl ohrožen pokutou v maximální možné výši 500 000 Kč a správní orgány žalobci uložily pokutu ve výši 70 000 Kč. Šlo o více přestupků, které žalobce spáchal úmyslně – žalobce věděl, že stavby umístit a provést nesmí, přesto na to nedbal. Žalobce vlastní majetek nejméně v řádech milionů korun. Ač je jistě významné, že tento majetek je tvořen nemovitostmi, v nichž může uspokojovat svou potřebu bydlení a které jsou obtížněji přeměnitelné na prostředky k úhradě pokuty, neznamená to, že by takový majetek měl být pro účely posouzení majetkových poměrů

žalobce pominut. Takový postup by jednak vedl k vyprázdnění výchovného a represivního účelu správního trestu a jednak by neodůvodnitelně zvýhodňoval pachatele přestupků, kteří by se rozhodli své veškeré likvidní prostředky uložit do nemovitostí k bydlení.

40. Správní orgány ve svých rozhodnutích zohlednily, že žalobce neměl hypotéku ani nezletilé děti a že bez hypotéky financoval stavby o celkové ceně 4,4 milionu Kč; vycházely při tom z žalobcových tvrzení uvedených při ústním jednání a z údajů uvedených v katastru nemovitostí a v archivu stavebního úřadu. S ohledem na uvedené skutečnosti nemohla být podle správních orgánů pokuta ve výši 70 000 Kč pro žalobce likvidační, ani ve vztahu k němu zjevně nepřiměřená. S tímto posouzením provedeným správními orgány se soud shoduje. Vzhledem ke zjištěným majetkovým poměrům žalobce (financování staveb v ceně cca 4,4 milionu Kč bez hypotéky, chybějící povinnost platit hypoteční splátky, chybějící vyživovací povinnost vůči nezletilým dětem) správní orgány oprávněně dovodily, že pokuta ve výši 70 000 Kč nebude pro žalobce likvidační. Pokud měl žalobce za to, že pro něj je výše uložené pokuty likvidační, mohl tuto skutečnost uvést žalovanému v podaném odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí (srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2023, č. j. 2 As 262/2022-39, bod 24). V podaném odvolání ale žalobce ke svým majetkovým poměrům a k výši uložené pokuty nic neuvedl i přesto, že ho správní orgán prvního stupně usnesením ze dne 13. 4. 2023, č. j. MeRo/840/OST/23 Štv, vyzval, aby své odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí doplnil mj. o tvrzení, v čem žalobce spatřoval rozpor prvoinstančního rozhodnutí s právními předpisy nebo jeho nesprávnost. V podání ze dne 26. 4. 2023 žalobce k této výzvě správního orgánu prvního stupně uvedl pouze to, že se domáhá zrušení celého prvoinstančního rozhodnutí, proti výši uložené pokuty žalobce nic nenamítl. Vzhledem k chybějícím tvrzením žalobce o tom, že pro něj má uložená pokuta likvidační důsledky, resp. že je vůči němu nepřiměřená, soud považuje jak skutková zjištění, tak i odůvodnění správních rozhodnutí stran výše uložené pokuty za dostačující a správné. Správní orgány neměly k dispozici žádné informace, z nichž by se dalo usuzovat na to, že pokuta ve výši 70 000 Kč bude pro žalobce likvidační či ve vztahu k němu nepřiměřená.
41. Soud shrnuje, že správní orgány žalobci neuložily pokutu ve výši 14% maxima zákonné sazby ve zjevně nepřiměřené výši vzhledem k jeho poměrům tak, jak byly zjištěny ve správním řízení a jak je žalobce ve správním řízení nezpochybňoval. V žalobě žalobce námitku zjevné nepřiměřenosti pokuty spojil s tím, že je v důchodovém věku a do předmětných staveb vložil své životní úspory, které proto nemůže použít na zaplacení pokuty, kdy však tyto skutečnosti nic nevypovídaly o majetkových poměrech žalobce a jeho schopnostech a možnostech zaplatit uloženou pokutu.
42. Žalobce v návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě tvrdil, že nemá dostatečné prostředky k úhradě uložené pokuty, neboť je starobním důchodcem, jehož jediným příjmem je starobní důchod, a mimo předmětných staveb, jejichž prostřednictvím uspokojuje svou potřebu bydlení, nemá jiný majetek (dále jen „*nová tvrzení*“). Tato nová tvrzení však žalobce nespojil s námitkami proti výši uložené pokuty, uvedl je totiž pouze v návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě. Žalobce tedy nová tvrzení neučinil součástí žalobních bodů, nýbrž jimi odůvodnil procesní návrh na přiznání odkladného účinku žalobě. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je ovládáno dispoziční zásadou. Žalobce byl v řízení zastoupen advokátem. Je věcí žalobce, jaké rozhodnutí správního orgánu a z jakých hledisek učiní předmětem soudního přezkumu, přičemž od advokátů nelze očekávat laická podání. Pokud žalobcův zástupce

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

jako právní profesionál novými tvrzeními odůvodnil pouze procesní návrh na přiznání odkladného účinku žalobě a nová tvrzení neučinil součástí námitek proti výši uložené pokuty, ač proti ní jinými námitkami brojil, nepřezkoumával soud výši uložené pokuty s ohledem na tato tvrzení, jinak by překročil dispoziční zásadu a přezkoumával by správní rozhodnutí i z jiných hledisek, než se žalobce domáhal. Zdejší soud je toho názoru, že nezahrnul-li žalobce, zastoupený právním profesionálem, do těla žaloby nová tvrzení a učinil je součástí obsahově i systematicky odděleného návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby, bylo to projevem jeho vůle, aby soud tvrzení v návrhu na přiznání odkladného účinku za součást žalobních bodů nepovažoval. Vzhledem k obsahu podání žalobce, které zahrnovalo systematicky oddělené části žaloby a návrhu na odkladný účinek, má soud za to, že toto posouzení není výsledkem přepjatého formalismu, nýbrž respektování jednoznačně projevené vůle žalobce, zastoupeného advokátem.

43. Z procesní opatrnosti vzhledem k bodu 25 nálezu Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2021, sp. zn. IV. ÚS 1230/21, považuje zdejší soud za efektivní nad rámec výše uvedeného konstatovat a odůvodnit svůj závěr, že i kdyby byla nová tvrzení považována za součást žalobních bodů, nevedlo by to k posouzení uložené pokuty jako zjevně nepřiměřené.
44. Soud připomíná, že žalobce, ač byl správním orgánem prvního stupně vyzván ke sdělení relevantních údajů ke svým osobním poměrům, uvedl jen, že nemá nezletilé děti a hypotéku. Žalobce netvrdil ani nepřiměřenost pokuty, ani žádné údaje ke svým osobním poměrům v odvolacím řízení před žalovaným, ač mu byla známa jak výše uložené pokuty, tak i skutečnosti, z nichž správní orgán prvního stupně při stanovení její výše vycházel a jeho posouzení těchto skutečností.
45. Soudu je známo, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 7. 2021, č. j. 1 As 381/2020-43, bod 17, dospěl k závěru shrnutém v jeho právní větě, že „[p]asivita pachatele přestupku ve vztahu k poskytnutí informací o jeho majetkových a osobních poměrech ve správním řízení jej tedy nezabavuje možnosti namítat nepřiměřenou nebo až likvidační výši pokuty v souvislosti s návrhem na moderaci její výše v řízení před krajským soudem a činit v této souvislosti důkazní návrhy“. V bodech 15 a 16 uvedeného rozsudku Nejvyšší správní soud svůj závěr odůvodnil tím, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015-71, publ. pod č. 3577/2017 ve Sb. NSS, rozhodl, že žalobce ve věcech správního trestání, pokud jde o vinu obviněného z přestupku, může v řízení před krajským soudem použít i takové námitky zpochybňující zjištěný skutkový a právní stav a jim odpovídající důkazní návrhy, které dříve neuplatnil ve správním řízení o přestupku. První senát se rozhodl závěry rozšířeného senátu rozšířit i na otázky trestu, konkrétně hodnocení zjevné nepřiměřenosti trestu za účelem výkonu moderačního oprávnění soudu, s odůvodněním, že „[s]oučástí rozhodování o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) je kromě rozhodnutí o vině rovněž rozhodnutí o uložení správního trestu za spáchaný správní delikt. Výrok o uložení trestu přitom závisí na výroku o vině. Není proto důvod, aby soud činil z hlediska přípustnosti žalobních tvrzení, která obviněný z přestupku uplatnil poprvé až v žalobě, rozdíl mezi kategoriemi viny a trestu. V obou případech se uplatní princip plné jurisdikce.“
46. Zdejší soud chápe citovaný rozsudek prvního senátu Nejvyššího správního soudu tak, že plnou jurisdikci ve vztahu k uloženému správnímu trestu dovodil z toho, že rozhodování o trestním obvinění podle čl. 6 Úmluvy zahrnuje kromě rozhodnutí o vině i rozhodnutí o trestu. Z toho by podle zdejšího soudu měl plynout závěr, že obviněný v pozici žalobce může koncipováním své žaloby učinit zjišťování svých majetkových poměrů a na něj navazující posuzování přiměřenosti uloženého trestu součástí soudního přezkumu (princip

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

plné jurisdikce). S popsanými závěry prvního senátu Nejvyššího správního soudu, se vši instanční pokorou, zdejší soud nesouhlasí a staví proti nim následující argumentaci.

47. Podle vnitrostátní právní úpravy je nutno rozlišovat rozhodnutí správního soudu podle § 78 odst. 1 a 2 s. ř. s. v návaznosti na § 75 odst. 1 s. ř. s. Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkoumání rozhodnutí správního orgánu vychází ze *skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu*, a rozhodujícím tedy je objektivně existující skutkový stav, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004-105, č. 617/2005 Sb. NSS). U § 78 odst. 1 s. ř. s. není zásada uvedená v § 75 odst. 1 s. ř. s. nikterak modifikována. Podle § 78 odst. 2 s. ř. s. však při moderaci vychází ze skutkového stavu, *z něhož vyšel správní orgán*, a který soud případně vlastním dokazováním *v nikoli zásadních směrech doplnil*. Pro moderaci není tedy rozhodující objektivně existující stav, nýbrž stav správním orgánem zjištěný, případně mírně modifikovaný dokazováním provedeným v řízení před soudem.
48. Žalobce v projednávané věci ve správním řízení neuplatnil žádná tvrzení, která by nasvědčovala jeho nepříznivým majetkovým poměrům a možnosti, že by byla uložena pokuta v nepřiměřené výši. Jedinou skutečností z nových tvrzení, kterou mohly správní orgány v rámci úvahy o výši pokuty zohlednit, byla skutečnost, že žalobce nemá jiný nemovitý majetek, neboť tuto skutečnost lze zjistit z katastru nemovitostí. Správní orgány ale neměly jak zjistit, že žalobce nemá jiný příjem než starobní důchod, že nemá jiný majetek, který by mohl sloužit k úhradě uložené pokuty, a jaký je stav žalobcových úspor včetně zůstatku bankovních účtů (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, publ. pod č. 2092/2010 Sb. NSS, body 35 a 36). Pokud žalobce chtěl, aby správní orgány posledně uvedené skutečnosti zohlednily, měl je správním orgánům tvrdit. Na základě skutkového stavu, z něhož vyšly správní orgány, tak pro žalobcovu pasivitu v průběhu správního řízení nebylo možné považovat pokutu za uloženou ve zjevně nepřiměřené výši, neboť správním orgánům nemohly být známy majetkové poměry žalobce tak, jak je žalobce tvrdil v soudním řízení. Při zohlednění žalobcem tvrzených skutečností v soudním řízení by došlo k zásadní proměně skutkového stavu oproti skutkovému stavu, z něhož vyšly správní orgány. V takovém případě ale nelze podle § 78 odst. 2 s. ř. s. uloženou pokutu moderovat, moderaci totiž lze provést pouze na základě skutkového stavu, z něhož vyšly správní orgány, případně skutkového stavu, který soud vlastním dokazováním *nikoliv v zásadních směrech* doplnil. Při zohlednění nových tvrzení žalobce v soudním řízení by došlo k proměně skutkového stavu oproti skutkovému stavu, z něhož vyšly správní orgány, a nebyla by tak splněna podmínka pro moderaci uložené pokuty. Soud by totiž vycházel ze zcela odlišného skutkového stavu než správní orgány. Naproti tomu při zohlednění skutkového stavu, z něhož vyšly správní orgány, nebylo možné považovat pokutu za uloženou ve zjevně nepřiměřené výši, a opět tak nebyla splněna podmínka pro její moderaci. Návrhu na moderaci uložené pokuty by tak soud nemohl vyhovět.
49. V této souvislosti lze poukázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2021, č. j. 1 As 286/2020-41, body 17 a 18, z nichž se podává následující: „*Pokud jde o námitku stěžovatele stran provedení odhadu správními orgány, měl v průběhu správního řízení poskytnout údaje o svých osobních a majetkových poměrech a také je prokázat či umožnit správnímu orgánu ověřit jejich pravdivost (usnesení č. j. 1 As 9/2008-133, bod 38). V tomto ohledu lze konstatovat, že součinnost účastníka řízení odpovídá míře vypořádání správním orgánem. Tuto pasivitu pak stěžovatel nemohl zhojit až v řízení před městským soudem, pokud*

k žalobě přiložil údaj o svém základu daně z příjmů. Základ daně z příjmů tak sám o sobě nemůže vést k závěru o likvidační výši pokuty a k jejímu automatickému snížení. Je třeba poukázat na skutečnost, že výčet okolností podle § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky je demonstrativní. Správní orgán tedy musí zhodnotit všechny relevantní okolnosti, avšak nemusí vyčerpávajícím způsobem zkoumat každé kritérium uvedené v tomto výčtu či uvedené nad rámec tohoto výčtu. Účelem daného ustanovení je poskytnout správním orgánům kritéria k potřebné individualizaci ukládané sankce tak, aby nebyla arbitrární a pouze obecně odůvodněná (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2020, č. j. 1 As 80/2020-36). Majetkové poměry tedy bez dalšího automaticky nevedou k uložení nižšího trestu, vedou však k individualizaci uloženého trestu tak, aby trest splnil své funkce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2021, č. j. 1 As 498/2020-29). Kasační soud však sdílí názor městského soudu, že v průběhu správního řízení a odvolacího řízení nevyslo najevo, že by pokuta mohla být pro stěžovatele nepřiměřená či dokonce likvidační“. Z uvedeného lze dovodit, že pro posouzení pokuty jako zjevně nepřiměřené jsou rozhodující skutečnosti, které vyšly najevo v přestupkovém řízení, a žalobce nemůže zhojit svou pasivitu stran poskytnutí údajů o svých majetkových poměrech správním orgánům až v soudním řízení.

50. Podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy stanoví, že každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne mj. o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.
51. Podle zdejšího soudu nelze popsanou vnitrostátní regulaci korigovat ani aplikací čl. 6 Úmluvy. V projednávané věci správní orgány rozhodovaly o trestním obvinění žalobce v autonomním významu tohoto slovního spojení ve smyslu čl. 6 Úmluvy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2023, č. j. 1 As 184/2022-34, bod 22, a tam citovaný rozsudek téhož soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115, publ. pod č. 1856/2009 Sb. NSS). Projednávaná věc tedy spadá do věcné působnosti čl. 6 Úmluvy. „Správní orgány nejsou orgány, jež by naplňovaly požadavky čl. 6 Úmluvy. Jejich rozhodnutí o trestním obvinění tudíž musí být podrobena následné kontrole ze strany soudního orgánu, který má úplnou jurisdikci neboli přezkumnou pravomoc (může tedy rozhodnutí přezkoumávat plně po stránce skutkové i právní) a který poskytuje záruky obsažené v uvedeném článku Úmluvy (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 2. 1983, *Albert a Le Compte proti Belgii*, č. 7299/75 a 7496/76, bod 29, nebo ze dne 18. 7. 2006, *Štefanec proti České republice*, č. 75615/01)“ (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, publ. pod č. 3528/2017 ve Sb. NSS, bod 29).
52. Součástí principu plné jurisdikce je i pravomoc soudního orgánu posoudit přiměřenost sankce k závažnosti deliktu (srov. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 11. 2018, *Ramos Nunes de Carvalho proti Portugalsku*, č. 55391/13, 57728/13 a 74041/13, bod 201; překlad citovaných pasáží z rozsudků Evropského soudu pro lidská práva provedl zdejší soud). Evropský soud pro lidská práva zohledňuje specifičnost soudního přezkumu správních rozhodnutí a toho, že soudní přezkum skutkového stavu je omezený a povaha soudního přezkumu spočívá v přezkoumání předcházejícího řízení spíše než ve věcném rozhodování. Pro naplnění principu plné jurisdikce ve smyslu čl. 6 Úmluvy je dostačující, pokud soud provede dostatečný přezkum (*sufficient review*). Článek 6 Úmluvy nevyžaduje zaručení přístupu k soudu, který může svým vlastním posouzením nahradit posouzení provedené správním orgánem (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 20. 10. 2015, *Fazia Ali proti Spojenému království*, č. 40378/10, body 76 a 77; či rozsudek *Ramos Nunes*, body 177 a 178). Ani v případě trestních obvinění

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

judikatura Evropského soudu pro lidská práva nevyžaduje, aby věc byla po proběhnuvším správním řízení plně opětovně přezkoumána (*full re-examination*) soudem (srov. bod 8 společného konkurenčního stanoviska soudců Raimondiho, Nussbergera, Jäderbloma, Møse, Poláckové a Koskela k rozsudku *Ramos Nunes* a tam citovaná judikatura Evropského soudu pro lidská práva). Soudní kontrola může být omezena na přezkum správních rozhodnutí a správních řízení, aniž by bylo třeba zejména ve skutkových otázkách přijímat nová rozhodnutí. Plná jurisdikce ve smyslu čl. 6 Úmluvy je naplněna i tehdy, pokud přezkumný soudní orgán znovu neprovádí důkazy nebo je nepřehodnocuje, ale omezuje se na ověření skutečností a důkazů, na nichž je přezkoumávané rozhodnutí založeno, zejména z hlediska jejich relevance, dostatečnosti a soudržnosti (srov. bod 11 společného konkurenčního stanoviska soudců Raimondiho, Nussbergera, Jäderbloma, Møse, Poláckové a Koskela k rozsudku *Ramos Nunes*). Podstatné rovněž je, aby soud přezkoumávající správní rozhodnutí byl oprávněn zkoumat skutkový základ správního rozhodnutí z hlediska jeho správnosti, úplnosti a spolehlivosti (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 7. 2016, *Miryana Petrova proti Bulharsku*, č. 57148/08, bod 40). Článek 6 Úmluvy ale nestanovuje žádná pravidla týkající se přípustnosti důkazů nebo způsobu, jakým by měly být posuzovány, proto je to primárně záležitostí pro úpravu vnitrostátním právem (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. 2. 2021, *Xboxhaj proti Albánii*, č. 15227/19, bod 325). V rámci soudního přezkumu musí mít soud pravomoc napadené správní rozhodnutí zrušit a buď jej nahradit novým rozhodnutím, nebo věc vrátit správnímu orgánu (srov. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. 5. 2002, *Kingsley proti Spojenému království*, č. 35605/97, bod 32).

53. Stran postupu soudu ohledně skutkového stavu zjištěného správním orgánem jsou inspirativní body 14 a 15 již citovaného společného konkurenčního stanoviska k rozsudku *Ramos Nunes*: *Zejména ve skutkových otázkách je zásadní rozdíl mezi na jedné straně požadavkem, aby soud prověřil (přezkoumal) způsob, jakým byly relevantní skutečnosti zjištěny správním orgánem, a zda lze skutkový základ, na němž správní orgán založil své rozhodnutí, považovat za dostačující a dostatečně pevný, aby odůvodňoval s rozhodnutím spojené právní následky, a na druhé straně požadavek, aby soud opětovně přezkoumal důkazy proto, aby si sám zjistil fakta. V prvním případě musí strana napadající správní rozhodnutí, aby uspěla s žalobou, přesvědčit soud, že skutečnosti zjištěné správním orgánem nepředstavovaly dostatečně pevný základ pro právní následky, které rozhodnutí přináší, nebo že skutečnosti byly zjištěny způsobem, který neposkytuje potřebné procesní záruky. V případě úspěchu žaloby musí soud napadené rozhodnutí zrušit. Podle okolností může soud vrátit věc k novému projednání správnímu orgánu, nebo, pokud byl správný skutkový základ dostatečně zjištěn, případně vydat nové rozhodnutí ve věci samé. V druhém případě by soud opakoval zkoumání a hodnocení důkazů. Podle judikatury Soudu byl první typ soudního přezkumu považován za splňující požadavky článku 6 odst. 1 [Úmluvy – přidáno zdejším soudem]. I v situacích, kdy byl článek 6 [Úmluvy – přidáno zdejším soudem] použitelný podle jeho trestní hlavy, Soud považoval soudní přezkum za dostatečný, ačkoliv příslušný soud neprovedl nové přezkoumání důkazů ani neprovedl vlastní hodnocení těchto důkazů (viz např. *A. Menarini Diagnostics S.r.l.*, citovaný výše, § 63-64).*
54. Výše uvedené lze dle zdejšího soudu shrnout tak, že čl. 6 Úmluvy nevyžaduje ani v případě trestního obvinění, o němž v předcházejícím řízení rozhodovaly správní orgány, originární posouzení věci soudem, nýbrž je dostačující, pokud je soud nadán pravomocí přezkoumat skutkové a právní závěry učiněné správním orgánem, stejně jako zákonnost

řízení vedoucího k vydání správního rozhodnutí, a to i v oblasti uloženého trestu. Na tomto základě soud dospěl k závěru, že čl. 6 Úmluvy nebrání tomu, aby soud přezkoumával přiměřenost uloženého trestu vzhledem ke skutkovému stavu zjištěnému správním orgánem za předpokladu, že je oprávněn přezkoumat i takto zjištěný skutkový stav. Tak tomu v projednávané věci bylo a i obecně platí, že soud je oprávněn přezkoumávat skutkový stav zjištěný správními orgány (takto již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006-99, č. 1275/2007 Sb. NSS). Soud po přezkoumání skutkového stavu, na jehož základě správní orgány určily výši žalobci uložené pokuty, dospěl k závěru, že skutkový stav byl správními orgány zjištěn dostatečně, a na základě takto dostatečně zjištěného skutkového stavu nelze dospět k závěru, že by žalobci uložená pokuta byla zjevně nepřiměřená ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. Článek 6 Úmluvy nevyžaduje, aby soud zohlednil žalobcem nově tvrzené skutečnosti, které žalobce vznesl až v řízení před soudem, nýbrž reflektuje přezkumnou povahu soudního řízení o správních rozhodnutích.

55. Soud dodává, že i při aplikaci citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015-71, publ. pod č. 3577/2017 ve Sb. NSS, na posuzování přiměřenosti uložené pokuty posoudil žalobcova nová tvrzení jako nevěrohodná. Proto soud pro nadbytečnost neprováděl dokazování listinami přiloženými k žalobě na čl. 19 až 23 soudního spisu (oznámení o výši starobního důchodu žalobce v době správního řízení a potvrzení zůstatku dvou bankovních účtů žalobce v době po vydání napadeného rozhodnutí). Jinými slovy, i pokud by odkazované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. 3577/2017 Sb. NSS bylo z důvodů odlišných od čl. 6 Úmluvy aplikovatelné i na soudní přezkum přiměřenosti výše uložené pokuty, nebyl by žalobcův návrh na moderaci důvodný.
56. Podle bodu 48 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015-71, publ. pod č. 3577/2017 ve Sb. NSS, správní soud v případě pasivity obviněného v průběhu řízení o přestupku a následného podání komplexní žaloby „přezkoumá, zda správní orgány v řízení o přestupku opatřily takovou sadu důkazů, která po provedeném zhodnocení s ohledem na povahu věci sama o sobě s dostatečnou přesvědčivostí vede k závěru, že se obviněný příslušného přestupku (skutku) dopustil, a zároveň neexistují žádné rozumné důvody k pochybám o věrohodnosti a úplnosti skutkových zjištění pro posouzení viny obviněného z přestupku. Dospěje-li k závěru, že správní orgán své povinnosti zjistit skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, dostál, může krajský soud nově uplatněná žalobní tvrzení ve světle takto zjištěného skutkového a právního stavu věci shledat irelevantními (tj. soud zjistí, že s řízením nijak nesouvisí a nejsou pro jeho výsledek podstatná nebo jsou zcela nadbytečná) nebo nevěrohodnými (tj. soud jejich pravdivosti ve světle dostatečně zjištěného skutkového stavu věci neuvěří) a nově vznesené důkazní návrhy k jejich prokázání jako nadbytečné odmítnout. Tyto své závěry však krajský soud musí vždy náležitě odůvodnit“. I kdyby se citované závěry rozšířeného senátu měly, aniž to z nich explicitně vyplývá, kromě správního rozhodnutí o vině vztáhnout na rozhodnutí o správním trestu, v projednávané věci správní orgány dostatečně zjistily majetkové poměry žalobce, aby mohly oprávněně dospět k závěru, že pokuta ve výši 70 000 Kč není vůči žalobci zjevně nepřiměřená. Ve správním řízení se totiž na základě údajů ve správním orgánům přístupných evidencích a žalobcovy výpovědi jeví jeho majetkové poměry jako zcela přiměřené uložené pokutě. Žalobce netvrdil a správní orgány nemohly nijak zjistit skutečnosti, na základě kterých by se dalo důvodně domnívat, že uložená pokuta je žalobci uložená ve zjevně nepřiměřené výši. Nová tvrzení neshledal věrohodnými, neboť

v předcházejícím přestupkovém řízení žalobce neuvedl, že by jeho majetkové poměry byly takové, jak tvrdil v soudním řízení. Soud proto ani neprovedl k důkazu žalobcem předložené listiny, neboť jejich provedení bylo vzhledem k řádně a dostatečně zjištěnému skutkovému stavu v přestupkovém řízení nadbytečné.

57. Navíc, jak již bylo výše uvedeno, i kdyby byla nová tvrzení žalobcem prokázána, nedávala by podklad pro závěr o zjevně nepřiměřené pokutě, neboť nevyvracejí závěr o tom, že mnohamilionový majetek žalobce umožňuje úhradu uložené pokuty, kdy sám žalobce svým jednáním způsobil, že veškerý jeho majetek byl vložen do nemovitých věcí, které jsou z důvodu své povahy hůře likvidní. Soud ještě dodává, že žalobce v návrhu na odkladný účinek z nových tvrzení skutkově dovozoval, že *se do sociálně bezvýhodné situace a exekuce dostane*, pokud nedojde *k odkladu rozhodnutí*, nikoli tedy k zamítnutí žaloby z důvodu neexistence zjevně nepřiměřené pokuty. Zamítnutím žaloby není žalobci uzavřena cesta řešení jeho aktuální ekonomické situace posečkáním úhrady pokuty, resp. rozložením její úhrady na splátky podle § 156 ve spojení s § 2 odst. 3 písm. c) daňového řádu.
58. Soud tedy shrnuje, že i kdyby posuzoval, zda uložená pokuta nebyla zjevně nepřiměřená z důvodů nových tvrzení (nedostatek likvidních prostředků starobního důchodce k úhradě pokuty za současného nabytí předmětných nemovitostí k bydlení s pořizovací hodnotou přes 4 miliony korun), nedospěl k závěru o *zjevné* nepřiměřenosti uložené pokuty. Objektem přestupků podle § 178 stavebního zákona je dodržování postupů stanovených stavebním zákonem tak, aby stavby byly prováděny v souladu s povolenými úkony stavebních úřadů, což není samoúčelné. Je totiž zapotřebí pro ochranu zdraví osob a zvířat, majetku a dalších veřejných zájmů, stejně tak jako zamezení nepřiměřenému narušení práv a chráněných zájmů dalších osob. Žalobce předmětné stavby umístil a provedl, ač věděl, že tak činit nesmí. Skutečnost, že žalobce nebyl doposud přestupkově trestán, byla správními orgány vzata do úvahy. Uložená pokuta se pohybuje při dolní hranici zákonné sazby a reflektuje, že žalobce spáchal více přestupků. Nedostatek likvidních prostředků, který si vlastním jednáním způsobil žalobce vynaložením všech svých prostředků na nemovitosti k bydlení s vědomím svých omezených příjmů z důchodu, nevede vzhledem k výše popsaným okolnostem případu k závěru o tom, že uložená pokuta při dolní hranici zákonné sazby je zjevně nepřiměřená, resp. nespravedlivá. Preventivní a represivní účel uložené pokuty v projednávané věci vylučuje závěr o tom, že uložená pokuta je *zjevně* nepřiměřená. Sankce má být ukládána v takové výši, aby měla odrazující účinek, a aby tedy zásadně nenastávaly případy, že se porušení zákona „vyplatí“ (pachatel si nechá za porušení zákona uložit pokutu, neboť to je pro něho ekonomicky výhodnější než citovaný zákon respektovat), proto má pokutu za závažný přestupek pachatel výrazně pocítit ve své majetkové sféře (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2013, č. j. 7 As 188/2012-25).
59. Dodatečnými povoleními na čl. 13 až 18 soudního spisu soud neprováděl dokazování, protože jsou součástí správního spisu, jímž správní soudy dokazování neprovádí, neboť nejde o důkazní prostředky a správní soud přezkoumává tyto dokumenty jako součást správního spisu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, publ. pod č. 2383/2011 ve Sb. NSS, nebo bod 29 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2022, č. j. 10 Afs 281/2020-70).
60. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou ani co do návrhu na zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení, ani co do návrhu na snížení uložené pokuty. Proto soud žalobu výrokem I tohoto rozsudku v celém rozsahu zamítl podle § 78 odst. 7

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

s. ř. s. (k zamítnutí žaloby v celém rozsahu jedním výrokem srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2014, č. j. 8 As 34/2013-38, bod 18).

V.

Náklady řízení

61. Výrokem II tohoto rozsudku soud žádnému z účastníků řízení nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobce ve věci neměl úspěch (srov. § 60 odst. 1 s. ř. s. *a contrario*) a žalovaný se práva na náhradu nákladu řízení vzdal ve svém vyjádření k žalobě.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 5. prosince 2023

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.

předseda senátu