



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Tomáše Kocourka a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **POPELÍKY s.r.o.**, se sídlem Smetáčkova 1487/8, Praha 5, zastoupené JUDr. Ing. Jiřím Klavíkem, advokátem se sídlem Havlíčkova 99, Chrudim, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 2. 2023, č. j. MZP/2022/500/3120, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2023, č. j. 10 A 78/2023-67,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně byla rozhodnutím České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu Praha (dále jen „ČIŽP“), č. j. ČIŽP/41/2022/12188 ze dne 14. 11. 2022, shledána vinnou ze spáchání přestupku podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa (dále jen „zákon o ČIŽP“). Přestupku se měla dopustit tím, že v období přinejmenším od 28. 1. do 24. 6. 2021 za účelem vybudování cesty realizovala bez povolení ve strmém exponovaném svahu rozsáhlé terénní úpravy na lesních pozemcích p. č. 75/2 a p. č. 78 v k. ú. Orlické Zlakovice. Na prvním jmenovaném pozemku zasáhla plochu o rozloze 3588,64 m², a to terénními úpravami v délce přes 425 m a šířce v rozmezí od 3 do 12 m, přičemž zářez do svahu dosahoval místy 1,5 až 3,5 m výšky a mocnost násypů se pohybovala nejčastěji v rozmezí 1,5

až 3 m. Na druhém pozemku pak délka terénních úprav, resp. navážky, činila 31,1 m, průměrná šířka pak 10,5 m. Tímto jednáním ohrozila životní prostředí v lesích, a to konkrétně porušením § 11 odst. 4, § 13 odst. 1 a § 20 odst. 1 písm. b) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (dále jen „lesní zákon“), za což jí byla ČIŽP uložena pokuta ve výši 3 580 000 Kč.

[2] Žalovaný svým shora označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí ČIŽP. Podle žalovaného ČIŽP správně vyhodnotila přiměřenost pokuty a vzala v potaz potřebné polehčující okolnosti. Žalovaný vyzval žalobkyni k zaslání bližších informací o jejích majetkových poměrech, ze kterých následně vyšel, když rozvedl a doplnil argumentaci v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí ohledně možného likvidačního účinku sankce. Podklady, které mu žalobkyně dobrovolně poskytla, žalovaný označil za nepostačující k věrohodnému zjištění uceleného obrazu o jejích majetkových poměrech. Poukázal na to, že žalobkyně nepředložila část výslovně označených dokumentů a že některé podklady jsou neaktuální či vzájemně rozporné. Žalovaný následně z předložených podkladů vyvodil, že pokuta nemůže mít pro žalobkyni likvidační účinek.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou. Uvedla, že se domáhá pouze snížení pokuty postupem podle § 65 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), na částku 1 000 000 Kč. Současně tvrdila, že uložená pokuta má pro ni likvidační charakter. K tomu žalobkyně uvedla, že z předložené rozvahy vyplývá, že ke dni 31. 12. 2022 její pasiva činila 4 580 000 Kč, vlastní kapitál pouze 70 000 Kč. Dodala, že v roce 2022 dosáhla zisku 28 000 Kč, v roce 2021 pak měla ztrátu 130 000 Kč. Dále rozvedla informace ohledně výše svých závazků. Nad rámec informací uvedených v řízení před žalovaným dodala, že obsahem kategorie označené jako „ostatní závazky“ jsou závazky ve výši 2 197 000 Kč, vyplývající ze zápůjčky poskytnuté jednatelem společnosti. Bez těchto zdrojů by nebyla schopna svou podnikatelskou činnost vůbec vykonávat.

[4] Žalobkyně dále rozporovala žalovaným odhadnutou tržní cenu pozemků. Odmítla úvahu žalovaného postavenou na odvození tržní hodnoty jejích pozemků od ceny, kterou zaplatila za koupi pozemku p. č. 1375 – ten měl totiž menší rozlohu a pro ni mezní užitek, neboť měl sloužit ke zpřístupnění dalších nemovitostí. K povaze nedokončeného hmotného majetku rozvedla, že podle jejího odhadu nejméně polovina z jeho hodnoty představuje tzv. zmařené investice. Navýšení obrátu v roce 2022 žalobkyně zdůvodnila tím, že v daném období začala provozovat nákup a prodej ojetých motorových vozidel. V kontextu likvidační povahy uložené pokuty označila judikaturu, na kterou se odkazoval žalovaný, za nepřiléhavou. Zdůraznila opět, že žalovaný nevzal v potaz polehčující okolnosti, na něž poukazovala.

[5] Městský soud v Praze (dále „městský soud“) žalobu zamítl s tím, že žalobkyně ani na výslovné výzvy žalovaného dostatečně neprokázala své majetkové poměry, a tedy ani likvidační účinek pokuty. Nedostatek informací o majetkových poměrech tak byl nucen žalovaný překonat vlastním odhadem. Řadu argumentů žalovaného žalobkyně ani nezpochybnila. Městský soud přisvědčil závěru žalovaného, že skutečná tržní hodnota pozemků ve vlastnictví žalobkyně je výrazně vyšší než uváděná účetní hodnota. Nepovažoval však za dostatečně prokázané, že tržní hodnota může tu účetní převyšovat právě až čtyřikrát. Naopak ve vztahu k nedokončenému dlouhodobému hmotnému majetku

pokračování

zdůraznil, že žalobkyně ani na výzvu žalovaného v odvolacím řízení neuvedla bližší popis tohoto majetku. Městský soud tak shrnul, že už pouhý prodej předmětných pozemků (minimálně v účetní hodnotě 613 000 Kč) a nedokončeného hmotného majetku (ve výši 2 613 000 Kč) by postačoval k získání peněžních zdrojů odpovídajících 90 % uložené pokuty. Zbylou výši by mohla žalobkyně uhradit ze zdrojů uložených na bankovním účtu (k 31. 12. 2022 šlo o 1 202 000 Kč), aniž by riskovala platební neschopnost či ukončení podnikání. Majetek lze využít k pronájmu či získání bankovního úvěru a opatřit si tak prostředky k úhradě uložené pokuty. Úvěr by mohla splácet z příjmů z aktuální podnikatelské činnosti. Nad rámec argumentace žalovaného ohledně personálního a majetkového propojení žalobkyně s dalšími společnostmi městský soud dodal, že žalobkyně si už historicky byla schopna zabezpečit finanční prostředky zápůjčkou od vlastního jednatele – tentýž postup by mohla zvolit i při hrazení pokuty.

[6] Městský soud odmítl přisvědčit argumentaci žalobkyně týkající se nezohlednění tvrzených polehčujících okolností. Konstatoval, že ke skutečnosti, že šlo o první přestupek žalobkyně, správní orgány přihlédly, jak plyne z konkrétní odkazované pasáže napadeného rozhodnutí, je však potřeba vzít v potaz, že žalobkyně vznikla teprve rok a tři čtvrtě před započítáním protiprávního jednání. Městský soud rovněž přisvědčil žalovanému, že výsadbu sazenic podél zasažené lokality nelze považovat za polehčující okolnost, a dodal, že uvedené opatření by ani zdaleka nemohlo kompenzovat rozsáhlé škodlivé následky žalobkynina jednání. Vyhodnocení rozsahu žalobkynina jednání, významu zákonem chráněného zájmu i (nejspíše nevratných) následků označil městský soud za správné. Poukázal také na způsob a okolnosti spáchání přestupku žalobkyní. Městský soud tak odmítl, že by pokuta měla dosahovat zjevně nepřiměřené výše ve smyslu § 78 odst. 3 s. ř. s.

II. Argumentace účastníků řízení

[7] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pro nesprávné posouzení právní otázky soudem.

[8] Stěžovatelka zopakovala svou námitku tvrzenou už v přechozích řízeních, že uložená pokuta je zjevně nepřiměřená ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s., neboť za uvedený přestupek lze uložit pokutu v rozmezí 0 až 5 000 000 Kč, přičemž výše výsledné pokuty činila 71,6 % horní sazby. Zdůraznila rovněž opět, že při stanovování výměry trestu nebylo přihlédnuto k tomu, že šlo o její první přestupek a že učinila dobrovolně „opatření k nápravě“ v podobě výsadby 100 ks sazenic dřevin. Trvala rovněž na tom, že pokuta má pro ni likvidační dopady. Dodala, že v odvolacím řízení předložila všechny podstatné podklady a svou majetkovou situaci prokázala dostatečně. Splácení pokuty by se na dlouhou dobu stalo v podstatě jediným smyslem její podnikatelské činnosti, a to i kdyby zvolila úhradu formou úvěru. Pokuta v uvedené výši tudíž dostane stěžovatelku do existenčních potíží, povede k ukončení její podnikatelské činnosti.

[9] Žalovaný ve svém vyjádření navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Trval přitom na správnosti i zákonnosti svého rozhodnutí i rozhodnutí ČIŽP s tím, že uložená pokuta je adekvátní závažnosti a okolnostem přestupku. K druhé tvrzené polehčující okolnosti žalovaný zdůraznil výrazný nepoměr mezi způsobeným následkem a z pohledu lesního

hospodářství v zásadě bezvýznamnou výsadbou stovky sazenic. Žalovaný uvedl, že tvrzeným likvidačním účinkem se zabýval on i ČIŽP ve svých rozhodnutích dostatečně a že situace se nezměnila ani k okamžiku rozhodování městského soudu, jak vyplývá z napadeného rozsudku.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost je přípustná a lze ji projednat.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

III. A) K zjevné nepřiměřenosti uložené pokuty

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatelky, že městský soud měl přistoupit k moderaci uložené pokuty, neboť jde o sankci zjevně nepřiměřenou ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s.

[13] Při posuzování návrhů na moderaci uložených správních trestů soudy přezkoumávají především to, zda správní orgány postupovaly při ukládání trestu v souladu se zásadou individualizace trestu, tj. *„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“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010-97, č. 2209/2011 Sb. NSS).

[14] Stanovení výše sankce bylo předmětem správního uvážení žalovaného, resp. ČIŽP (dále též společně jen „správní orgány“), přičemž nedošlo k překročení jeho mezí. S ohledem na to, že aplikovaný zvláštní zákon neobsahoval speciální ustanovení, správní orgány měly při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihlížet zejména ke skutečnostem demonstrativně vypočteným v § 37 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“) (srov. např. rozsudky NSS ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019-28, bod 27, příp. ze dne 17. 5. 2024, č. j. 7 As 18/2024-68). V případě stěžovatelky byly relevantními skutečnostmi především povaha a závažnost přestupku, přitěžující a polehčující okolnosti, případně povaha stěžovatelčiny činnosti jakožto právnické osoby podnikající.

[15] Demonstrativní výčet skutečností, které indikují povahu a závažnost přestupku, je obsažen v § 38 přestupkového zákona. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného je zjevné, že při ukládání trestu bylo přihlédnuto k významu zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem ohrožen, resp. i porušen [§ 38 písm. a)], ale především i k významu a rozsahu následku přestupku [§ 38 písm. b)]. Správní orgány shodně uvedly, že stěžovatelka provedla trvalý nelegální zábor lesní půdy bez jakékoli souvislosti s řádným hospodařením v lese. Následkem její činnosti došlo ke změně modelace původního reliéfu terénu, zvýšení hrozby eroze, změně odtokových poměrů v lokalitě, vzniku hrozby odumírání blízké vegetace a šíření invazních druhů. V konečném důsledku pak byla narušena stabilita celého svahu a znehodnocen původní půdní povrch. Dopady stěžovatelčina jednání jsou dlouhodobé a nevratné, přičemž došlo k omezení, resp. znemožnění plnění funkcí lesa, jehož sanace bude trvat přinejmenším několik let, k úplné nápravě vzniklého stavu však nedojde

pokračování

pravděpodobně vůbec. Nejednalo se přitom o standardní lesní porost, ale o porost nacházející se na extrémně exponovaném stanovišti, který vykazoval charakteristiky tzv. ochranného lesa, jenž plní významnou ekologickou funkci. Správní orgány vyšly rovněž ze způsobu a okolností spáchání přestupku [§ 38 odst. c) a d)], když zdůraznily, že stěžovatelka terénní práce prováděla dlouhodobě, po dobu několika měsíců, a to pravděpodobně za účelem propojení mariny na břehu přehradní nádrže s dalšími svými stavbami, zřejmě s cílem dále je využít k realizaci svých podnikatelských záměrů. Jednalo se tak o záměrné komisivní jednání, nikoli o nekonání či opomenutí, pro něž lze rovněž uložit pokutu ve stejné výměře podle téhož ustanovení, na základě kterého byla pokutována stěžovatelka (§ 4 zákona o ČIŽP).

[16] V kasační stížnosti se namítá, že městský soud relativizoval důležitost polehčující okolnosti spočívající v tom, že šlo o stěžovatelčin první přestupek. V bodu 32 napadeného rozsudku je sice uvedeno, že danou skutečnost je potřeba vnímat v kontextu toho, že stěžovatelka vznikla rok a tři čtvrtě před započítáním protiprávního jednání, městský soud ji však za polehčující okolnost hodnou zřetele výslovně označil. Samotné správní orgány pak k tomu, že stěžovatelka nebyla dosud trestána, přihlédly jako k polehčující okolnosti bez dalšího. Druhou tvrzenou skutečnost, tj. to, že stěžovatelka vysadila podél zasažené oblasti sazenice dřevin, není možné za polehčující okolnost považovat vůbec. V první řadě lze souhlasit s konstatováním žalovaného, že povinnost zalesnit vzniklé holiny na lesních pozemcích vyplývá bez jakékoli souvislosti s řešeným přestupkem už z § 31 odst. 6 lesního zákona. V druhé řadě, ačkoli stěžovatelka v kasační stížnosti i v řízení před městským soudem předmětnou výsadbu označila za „dobrovolné opatření k nápravě“, z textu odvolání je zřejmé, že k výsadbě přistoupila až v návaznosti na zahájení správního řízení o odstranění stavby (tj. budované cesty). Aby dosáhla zastavení tohoto řízení, osadila stěžovatelka prostor podél komunikace do širší cesty 4 m sazenicemi dřevin, čímž stavba nepodléhala režimu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ale naplnila znaky lesní cesty ve smyslu lesního zákona. Dále je pak v kontextu dopadů stěžovatelčina protiprávního jednání zřejmé, že výsadba 100 ks sazenic je zcela zanedbatelná ve srovnání se závažností a rozsáhlostí způsobeného následku, a to jak z pohledu ekonomického, tak optikou ekologických funkcí lokality.

[17] Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěry přezkumu městského soudu, který k moderaci uložené pokuty nepřistoupil, neboť uloženou sankci neshledal zjevně nepřiměřenou. Klade-li stěžovatelka důraz na to, že uložená pokuta dosahuje 71,6 % horní hranice zákonné sazby, je potřeba uvést, že samotná tato skutečnost neopodstatňuje závěr o zjevné nepřiměřenosti sankce. Nelze souhlasit s tvrzením stěžovatelky, že se žalovaný ve svém rozhodnutí opíral o nepřiléhavou judikaturu, neboť v odkazovaném případě (rozsudek NSS ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 Ads 140/2014-58) byla ukládána pokuta pouze ve výši 7,5 % sazby. Žalovaný se ve své argumentaci odkazoval mj. na pasáž, v níž Nejvyšší správní soud konstatoval, že „aby pokuta za jiný správní delikt naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele. Odpovídající intenzita majetkové újmy bude v konkrétních případech záviset na řadě faktorů, v první řadě však na závažnosti spáchaného deliktu.“ Tyto závěry jsou zobecnitelné bez ohledu na konkrétní výši sankce uložené v dané věci – v odkazovaném rozsudku koneckonců Nejvyšší správní soud pouze parafrázoval svou konstantní judikaturu (srov. rozsudek ze dne 7. 8. 2019, č. j. 6 As 101/2019-28, rozsudek ze dne 26. 4. 2018, č. j. 7 As 133/2017-47, resp. usnesení

rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, č. 2092/2010 Sb. NSS, bod 28). V souladu s tezí formulovanou v druhé citované větě pak postupovaly i správní orgány při ukládání pokuty stěžovatelce, když vyšly ze závažnosti jejího protiprávního jednání a jeho následků. Jak uvedl Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 30. 6. 2008, č. j. 4 As 37/2007-119, *„hlavním kritériem při určování přiměřené výše pokuty není primárně skutková podstata deliktu, nýbrž intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě.“*

[18] Nejvyšší správní soud nepopírá, že uložená pokuta je skutečně přísná, její výše však v adekvátní míře reflektuje povahu protiprávního jednání stěžovatelky, respektive závažnost jeho následků, a to ve světle kritérií vyplývajících ze zákona a judikatury, jimiž se měl řídit žalovaný v rámci svého správního uvážení (resp. městský soud při jeho přezkumu). Jak vyplývá z dikce zákona, nepostačovala by prostá nepřiměřenost pokuty – městský soud by mohl sankci korigovat pouze tehdy, pokud by její výše byla zjevně nepřiměřená. S ohledem na to, že zákonná úprava umožňuje uložit trest ve stejném rozmezí i za protizákonné nejednání či opomenutí, případně za neoprávněné používání lesní půdy v běžných hospodářských lesích, nepůsobí zjevně nepřiměřeně, uloží-li správní orgán pokutu v horní polovině zákonné sazby pachatel, který protiprávně konal aktivně a úmyslně, pravděpodobně s cílem prostřednictvím nezákonné stavby dále rozvíjet podnikatelskou činnost, a to v lesním porostu vykazujícím zvláštní ekologické kvality. Nejvyšší správní soud v této souvislosti již dříve judikoval, že *„[s]myslem 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,“* (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS, bod 25, či rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23). Uložená pokuta však takové charakteristiky nevykazuje. Nejvyšší správní soud se proto plně ztotožnil se závěry městského soudu.

III. B) K likvidační povaze uložené pokuty

[19] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně uvádí, že správní trestání má plnit také represivní funkci. Trestaný tak musí pokutu ve své právní a majetkové sféře adekvátně pocítit, pokuty lze proto ukládat *„nejen těm subjektům, které mají k jejímu okamžitému uhrazení dostatečné, volné finanční prostředky“* (rozsudek NSS ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 129/2011-119, usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133). Ústavněprávním limitem tohoto přístupu při ukládání sankcí je nicméně jejich možný likvidační dopad na sankcionované. Ústavní soud v nálezu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, v této souvislosti uvedl, že u podnikajících osob je *„vyloučen takový zásah do majetku, v důsledku kterého by byla „zničena“ majetková základna pro další podnikatelskou činnost“* (srov. také nálezy ÚS ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13).

[20] Ačkoli správní orgány jsou povinny při stanovování výměry trestu zkoumat, zda uložená pokuta nemůže mít pro pachatele likvidační účinek, neznamená to, že by sankce měla pozbýt cokoli ze své účinnosti. Jak vyplývá z již zmíněné konstantní judikatury NSS, z hlediska individuální a generální prevence je žádoucí, aby pokuta byla dostatečně citelným zásahem do majetkové sféry pachatele (rozsudek ze dne 7. 8. 2019, č. j. 6 As 101/2019-28,

pokračování

rozsudek ze dne 26. 4. 2018, č. j. 7 As 133/2017-47, resp. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, bod 28).

[21] Stěžovatelka v kasační stížnosti opakuje svou argumentaci z řízení před městským soudem, podle které „pokud by zaplacení pokuty neznamenal ukončení její podnikatelské činnosti, pak se zaplacení pokuty stane na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem její podnikatelské činnosti. Již z toho je zřejmé, že zaplacení pokuty v plné výši přivede stěžovatelku do vážných existenčních potíží.“ Tvrzení stěžovatelky je parafrází závěru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu formulovaného v usnesení č. j. 1 As 9/2008-133 (bod 27), který byl citován jak v napadeném rozhodnutí žalovaného, tak v rozsudku městského soudu. Relevantní pasáž byla nicméně rozšířeným senátem v kompletním znění formulována následovně: „*Likvidační pokutou přitom rozšířený senát rozumí sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobila mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty, a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží,*“ (zvýraznění doplněno). Stěžovatelkou odkazované vymezení likvidačního účinku tak od počátku Nejvyšší správní soud explicitně váže na kumulativní podmínku existence reálného rizika, že se pachatel dostane do existenčních potíží. V navazující judikatuře pak například nebyl označen za naplněný posledně jmenovaný předpoklad pro deklarování likvidačního charakteru sankce právě proto, že stěžovatel neprokázal přítomnost reálné hrozby existenčních potíží (rozsudek NSS ze dne 4. 6. 2012, č. j. 6 Ads 129/2011-126). Stěžovatelka reálnost hrozby vážných existenčních potíží nijak blíže nedoložila ani neupřesnila, namísto toho poněkud tautologicky tvrdí, že tato hrozba jednoznačně vyplývá právě z toho, že zaplacení pokuty se stane na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem její podnikatelské činnosti. Naplnění obou kumulativních podmínek tak stěžovatelka ztotožňuje s naplněním podmínky první.

[22] Ačkoli je pro řízení o přestupku určující zásada vyhledávací, součinnost účastníka je pro dostatečné zjištění jeho majetkových poměrů klíčová. Záleží tak především na účastníku, který tvrdí, že určitá výše pokuty je pro něj likvidační, aby doložil důkazy, o které lze takový závěr opřít. Neposkytne-li účastník potřebné údaje, může správní orgán majetkovou situaci účastníka stanovit pomocí odhadu (již citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 9/2008-133, bod 38).

[23] Protože žalovaný nepovažoval podklady předložené stěžovatelkou ČIŽP za aktuální a ucelené, vyzval ji opakovaně k zaslání dalších podkladů, přičemž ve výzvě vypočetl konkrétní příklady dokumentů způsobily prokázat stěžovatelčiny majetkové poměry. Stěžovatelka zaslala rozvahu ke dni 31. 12. 2022, výkaz zisku a ztrát ke dni 31. 12. 2022, kartu dlouhodobého majetku, výpis z katastru nemovitostí k jí vlastněným nemovitostem, výpis z bankovního účtu za období od 1. 10. 2022 do 30. 11. 2022 a výpis z obchodního rejstříku obchodní korporace, která je jejím jediným společníkem. Přiložila rovněž velmi stručný popis své ekonomické činnosti. Neposkytla však žalovanému obrátovou předvahu, z níž by bylo možné ověřit počáteční stav, obrát a zůstatek na všech potenciálních účtech stěžovatelky za dané období. Nezaslala ani aktuální výpis z účtu, dokumenty k investicím

do stavby dané cesty, mariny a dalších staveb v dané lokalitě, ani podrobnosti k nedokončenému dlouhodobému majetku.

[24] Z předložených podkladů tak nemohly správní orgány ověřit, zda nemá stěžovatelka bankovních účtů více. Při posuzování možného likvidačního charakteru sankce je přitom potřeba hodnotit celkovou ekonomickou situaci stěžovatelky jakožto podnikající právnické osoby a přihlídnout ke stavu všech případných bankovních účtů, kterými disponuje (rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2015, č. j. 4 As 53/2015-26, bod 28). Správní orgány rovněž s ohledem na omezenost období, které pokrýval doložený výpis z účtu, nebyly s to ověřit, zda nějaké prostředky nebyly z účtu odvedeny před 1. 10. 2022, resp. jaký byl aktuální stav na účtu stěžovatelky k pozdějšímu datu.

[25] Stěžovatelka dále zdůrazňuje, že ačkoli městský soud nepřisvědčil odhadu žalovaného, podle kterého je tržní cena pozemků ve vlastnictví stěžovatelky čtyřikrát vyšší než doložená účetní hodnota, výši pokuty v poměru k majetku stěžovatelky neshledal likvidační. Nejvyšší správní soud však nespátřuje rozpor mezi závěrem městského soudu, že tržní hodnota pozemků sice pravděpodobně bude vyšší než jejich hodnota účetní, současně však nebude účetní hodnotu převyšovat právě čtyřnásobně, a závěrem, že prodejem svého nedokončeného dlouhodobého hmotného majetku v hodnotě 2 613 000 Kč společně s pozemky v hodnotě převyšující (ač ne nutně čtyřnásobně) částku 613 000 Kč, by stěžovatelka získala prostředky k uhrazení přibližně 90 % uložené pokuty (bod 26 napadeného rozsudku). K uhrazení zbytku pokuty by postačovala pouhá čtvrtina peněžních prostředků uložených na účtu stěžovatelky k 31. 12. 2022 (jak vyplývá z předložené rozvahy). Ačkoli stěžovatelka v řízení před městským soudem odhadla, že nejméně polovina z hodnoty nedokončeného hmotného majetku představuje tzv. zmařené investice, toto své tvrzení se ani nepokusila nijak prokázat. V řízení před žalovaným pak tuto skutečnost ani netvrdila, a žalovaný tak mohl vyjít výhradně z celkové částky uvedené v rozvaze.

[26] Městský soud v napadeném rozsudku aproboval (s výhradou k odhadnuté výši tržní hodnoty stěžovatelčiných pozemků) závěr žalovaného v napadeném rozhodnutí, podle kterého by mohla stěžovatelka prostředky k uhrazení téměř celé uložené pokuty získat prodejem majetku, který nelze považovat za nezbytný k výkonu její podnikatelské činnosti, tj. právě zmiňovaných pozemků (třeba i jen v uváděné účetní ceně) a nedokončeného dlouhodobého hmotného majetku. Stěžovatelka přitom netvrdí, že by tento majetek doposud využívala při výkonu své podnikatelské činnosti, která podle doloženého výkazu zisku a ztrát spočívá především v nákupu a prodeji motorových vozidel ze zahraničí. Za takové důkazní situace tak nelze tvrdit, že by po zpeněžení tohoto majetku pro účely úhrady pokuty hrozilo přímo ukončení podnikatelské činnosti stěžovatelky, resp. že by se splácení pokuty stalo na dlouhou dobu jediným jejím smyslem. Neplatí tak, že by zaplacení pokuty vedlo ke zničení majetkové základny stěžovatelky, jak je popsál Ústavní soud při vymezování likvidační výše sankcí (náleze ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02).

[27] Žalovaný ani městský soud nemohli z předložených podkladů dostatečně ověřit majetkové poměry stěžovatelky a konstatovat tak případný likvidační účinek uložené pokuty. Stěžovatelka konkrétně nedoložila, z čeho usuzuje, že se zaplacení pokuty stane na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem její podnikatelské činnosti, a zároveň se na

pokračování

základě této pokuty dostane do existenčních potíží – tím spíše, pokud by zvolila rozložení její úhrady na splátky (srov. např. rozsudek NSS ze dne 17. 5. 2024, č. j. 7 As 18/2024-68, bod 50). Vedle toho, argument, že uhrazení pokuty povede ke znemožnění výkonu její podnikatelské činnosti, nelze nečíst ve světle stěžovatelčina konstatování v žalobě, že podnikatelskou činnost ani za běžných okolností nebyla způsobilá vyvíjet bez zápůjčky ve výši 2 197 000 Kč poskytnuté jejím jednatelem. Městský soud v tomto ohledu příležitě konstatoval, že prostředky pro úhradu uložené pokuty stěžovatelka může potenciálně získat z těchto zdrojů, případně využít majetkového a personálního propojení s jinými společnostmi, na které upozornil již žalovaný ve svém rozhodnutí.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[28] Městský soud rozhodnou právní otázku posoudil správně, stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. Nejvyšší správní soud nezjistil ani žádný důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl tedy kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[29] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by jinak jako úspěšnému účastníku právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Soud mu proto náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. srpna 2024

Eva Šonková
předsedkyně

s
e
n
á
t
u