



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Ondřeje Mrákoty a Vojtěcha Šimíčka ve věci žalobce: **F. S.**, zastoupeného advokátem Mgr. Štěpánem Ciprýnem, Rumunská 12, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, Škroupova 18, Plzeň, proti rozhodnutí ze dne 12. 6. 2023, čj. PK-RR/1833/23, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 12. 2023, čj. 57 A 51/2023-47,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

1. Popis věci

[1] Městský úřad Rokycany jako stavební úřad v březnu 2022 zjistil, že žalobce nechal na svém pozemku vystavět mobilní rodinný dům a plechový sklad, a to bez potřebného povolení úkonu. V květnu 2022 proto zahájil se žalobcem řízení o odstranění obou staveb a současně rozhodl o tom, že má žalobce bezodkladně zastavit práce na stavbách. O několik měsíců později stavební úřad zjistil, že žalobce začal na pozemku s další stavbou, tentokrát montované garáže, a to opět bez potřebného úředního souhlasu. Kromě těchto staveb vystavěl žalobce na pozemku i zpevněné plochy, oplocení, studnu, a konečně i přípojky vody, elektrické energie a kanalizace včetně retenční nádrže.

[2] Městský úřad uznal žalobce vinným z úmyslného spáchání dvou přestupků podle stavebního zákona (*zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu*). Žalobce jednak umístil na pozemek stavbu rodinného domu a plechového skladu, i když k tomu

neměl vydáno územní rozhodnutí ani územní souhlas [§ 178 odst. 1 písm. a) stavebního zákona], jednak bez souhlasu stavebního úřadu započal se stavbou garáže [§ 178 odst. 2 písm. a) stavebního zákona]. U prvního z přestupků stanoví zákon horní hranici pokuty 500 000 Kč, u druhého pak 200 000 Kč [§ 178 odst. 3 písm. c) a d) stavebního zákona]. Městský úřad projednal přestupky ve společném řízení, proto použil jako horní hranici pokuty tu vyšší z obou uvedených (§ 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich) a uložil žalobci pokutu 70 000 Kč (tedy ve výši 14 % zákonné sazby).

[3] Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí blanketní odvolání, které ani na výzvu nedoplnil. Krajský úřad Plzeňského kraje jeho odvolání zamítl.

[4] Proti rozhodnutí krajského úřadu se žalobce bránil u Krajského soudu v Plzni. V žalobě nepopřel, že se vytýkaných jednání dopustil, a nezpochybnil ani právní kvalifikaci přestupků. Tvrdil jen, že uložená pokuta je příliš vysoká; kdyby úřady řádně zvážily všechna zákonná kritéria, musely by podle něj dospět k pokutě nižší. Žalobce také požádal soud, aby pokutu případně sám snížil. Krajský soud však žalobu zamítl.

2. Argumenty stran v kasačním řízení

[5] Žalobce (nyní *stěžovatel*) podává proti rozsudku kasační stížnost. V ní předně namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Krajský soud podle něj spíše vedl právněteoretické úvahy, než aby věcně posuzoval jeho případ. Nevypořádal se ani s tím, že sporné stavby vlastně ani nejsou tradičními stavbami, ale spíše připomínají (pohledem laického stavebníka) movité věci položené na pozemek. Mobilní rodinný dům nepotřeboval k umístění na pozemek stavební povolení, ale jen ohlášení – to však krajský soud přehlédl.

[6] Stěžovatel dále zpochybňuje výši uložené pokuty. Ta mu byla uložena ve výši zhruba 4,6 % hodnoty celé stavby. Pokud horní hranice činí 1 milion korun, osoba provádějící stavbu v hodnotě 25 milionů korun a více nemůže být postižena pokutou přísnější. Stavební úřad podle stěžovatele nepřihlédl k některým polehčujícím okolnostem: stavba byla záhy dodatečně povolena, sám stěžovatel je právně zcela neznalý, a navíc je osobou v důchodovém věku. Pokutu stěžovatel vnímá jako mstu konkrétních úředníků, ne jako spravedlivý trest. Zákon by však neměl sloužit jako nástroj nepřiměřené represe a zvláště státní správy.

[7] Krajský úřad navrhuje zamítnutí kasační stížnosti. Připouští, že stavba mobilního rodinného domu byla stěžovateli nejprve dodatečně povolena; město Rokycany se však proti tomu odvolalo, a žádost o dodatečné povolení tak byla nakonec zamítnuta.

3. Právní hodnocení

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Řízení před správními soudy je ovládáno dispoziční zásadou. Proto obsah a kvalita námitek v kasační stížnosti předurčují rozsah i důkladnost věcného přezkumu rozhodnutí o žalobě. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet námítky, které chce stěžovatel v řízení

pokračování

použít. Věcí se tak může zabývat jen na základě těch tvrzení, která sám stěžovatel (resp. jeho advokát) srozumitelně zformuloval a podložil právními argumenty.

[10] Stěžovatel byl uznán vinným ze spáchání dvou přestupků. Svou odpovědnost za přestupky v žalobě nijak nezpochybnil (právě naopak tam připustil, že pochybil, jen to omlouval svou nevědomostí). V kasační stížnosti nově namítá, že stavební úřad nezhodnotil vzhled staveb a jeho jednání nesprávně kvalifikoval, a tím zpochybňuje i svou přestupkovou odpovědnost jako takovou. Žádnou podobnou námitku však před krajským soudem neuplatnil. V tomto rozsahu je proto jeho kasační stížnost nepřipustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.) a NSS se jí nebude zabývat.

[11] Stěžovatel krajskému soudu vytkl to, že se jeho věcí nezabýval řádně a namísto toho vedl teoretické úvahy. Pokud by tomu tak bylo, mohlo by to znamenat, že je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný. Pro takovou vadu by pak NSS rozsudek zrušil, a to i kdyby jej na ni sám stěžovatel neupozornil. Ve skutečnosti ale napadený rozsudek touto vadou netrpí.

[12] Krajský soud věc nijak neodbyl, naopak se jí zabýval pečlivě. Možná až příliš pečlivě: žaloba totiž byla velmi stručná, a i když ji pro stěžovatele sepsal advokát, obsahovala převážně laické vysvětlení toho, jak stěžovatel podlehl reklamě na mobilní domy, podle které nepotřebuje k umístění domu stavební povolení (*to je pravda; stále ale potřebuje – předtím, než by stavbu stavebnímu úřadu „jen“ ohlásil – územní rozhodnutí nebo územní souhlas*), a domníval se, že jej stavební úřad šikanuje, když mu nechce takto jednoduchou stavbu umožnit. Dále se žaloba věnovala i hlediskům pro stanovení výše pokuty; činila tak ovšem (kromě konkrétních tvrzení poukazujících na to, že nevznikla žádná škoda, stavbu bude případně možné snadno odstranit a pokuta je pro stěžovatele v jeho věku příliš vysoká) převážně citací zákonných kritérií a obecnými formulacemi, podle nichž stavební úřad nepostupoval při stanovení pokuty „s rozvahou, důkladně a důsledně“.

[13] Napadený rozsudek k tomu na třinácti argumentačních stranách shrnul podstatná zákonná pravidla, popsal pojem správního uvážení (jehož se stěžovatel ve své žalobě také dotkl) a obsáhle vysvětlil, jak jej vykládá judikatura. Po tomto obecném úvodu se zaměřil na to, jak pokutu zdůvodnil stavební úřad (*bod 20 rozsudku*), a s jeho úvahami se ztotožnil (*body 21 až 24 rozsudku*). Zabýval se i možností soudu moderovat pokutu (*body 25 až 36 rozsudku*), preventivní a represivní funkcí pokuty (*body 37 až 39 rozsudku*) a tím, zda pokuta nebyla pro stěžovatele likvidační (*body 40 až 58 rozsudku*). U toho vždy přihlížel ke konkrétním okolnostem stěžovatelova případu:

- stěžovatel spáchal více přestupků a umístil více nepovolených staveb v těsné blízkosti lesa;
- garáž začal umísťovat až několik měsíců poté, co mu stavební úřad zakázal pokračovat ve stavbě rodinného domu a skladu a co s ním zahájil řízení o odstranění těchto dvou staveb;
- výše pokuty se nijak nevymyká stěžovatelovým majetkovým poměrům s ohledem na to, že při výstavbě nepovolených objektů vynaložil stěžovatel přes 4 miliony korun;
- stěžovatelův věk – 71 let – ani fakt, že už není výdělečně činný, není okolností, která by sama o sobě mohla vést k uložení velmi nízké pokuty, tím spíš, že stěžovatel o svých majetkových poměrech ve správním řízení neuvedl nic, co by mohlo stavební úřad upozornit na jeho případně křehkou sociální situaci.

[14] Stěžovatelovy kasační námitky týkající se výše pokuty pracují s nesprávným vstupním údajem a vyvozují z něj nepřesvědčivý závěr. Horní hranice pokuty, kterou byl stěžovatel v této věci ohrožen, nečinila 1 milion korun (jak uvádí stěžovatel), ale hodnotu poloviční. Není ani zřejmé, proč stěžovatel počítá výši pokuty procentem z tvrzené hodnoty nepovolené „stavby“ (*stěžovatel píše jen o jedné stavbě, i když předmětem řízení byly stavby tři*), která podle něj činí 1,5 milion korun (*soud opět připomíná: při investici téměř 4,5 milionu korun*). Je pravda, že stavební úřad ve svém rozhodnutí (na str. 7) uvedl: „*pokuta uložená ve výši 14 % zákonné sazby s ohledem na celkovou investici (...) nemá likvidační charakter*“. Z toho ale neplyne, že by pokuta byla nějak matematicky stanovena v závislosti na výši investice. Kritériem (resp. jedním z kritérií) bylo spíš to, že stavby byly poměrně velké, nikoli drobné (čemuž odpovídala značná vstupní investice). Srozumitelná není ani úvaha, podle níž stavebník hypotetické nepovolené stavby v hodnotě vyšší než 25 milionů nemůže dostat pokutu, která by přesahovala zákonnou horní hranici. Možná tím chtěl stěžovatel vyjádřit, že by jemu uložená pokuta neměla přesahovat 4 % z horní hranice (podobně jako by pokuta ve výši jednoho milionu – *kteřá ovšem neodpovídá horní hranici stanovené v zákoně* – tvořila jen 4 % z částky 25 milionů). To ovšem soud nemá za stěžovatele domýšlet. Krom toho by tato úvaha byla pomýlená: hodnota nepovolené stavby či částka vynaložená na její výstavbu nepatří k výslovně vyjmenovaným zákonným kritériím pro stanovení výše pokuty podle § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky. Správní orgán může užít i kritéria jiná; z ničeho ale neplyne, že by musel zvažovat právě hodnotu hotové stavby, a ani není zřejmé, proč by právě takové kritérium mělo ve stěžovatelově případě vést k nižší pokutě.

[15] Ani NSS nesouhlasí s tím, že by správní orgány (či po nich krajský soud) dostatečně nezvažily polehčující okolnosti. Stavby sice byly stěžovateli původně dodatečně povoleny, ale v odvolacím řízení se nakonec ukázalo, že vyhovět stěžovatelově žádosti není možné. S faktem, že je stěžovatel právně neznalý a je to už starší člověk, správní orgány pracovaly. Neznalost zákona však neomlouvá – a pouhý pokročilejší věk pachatele nemůže být důvodem, pro který by pokuta měla úplně pozbyť své preventivní a represivní funkce. Krom toho soud opakuje, že stěžovatel neuvedl ve správním řízení nic bližšího o svých majetkových poměrech, i když k tomu byl vyzván. Stavební úřad se tak od něj dozvěděl jen to, že nemá hypotéku a že za stavby zaplatil několik milionů korun. Z toho ani podle soudu nebylo možné učinit závěr, že je stěžovatel chudý či sociálně slabý.

[16] Konečně poznámky o „*mstě, represii a zvěsti*“ úředníků státní správy pokládá soud za nevhodné. Ze spisu není nijak patrné, že by stavební úřad měl něco proti stěžovateli osobně a že by při plnění svých povinností nectil zákonná pravidla. Stěžovatel je teď v nepříjemné situaci, dostal se do ní ale jen svou vlastní vinou. To, že si při takto závažné investici svých úspor řádně nezjistil právní podmínky umísťování mobilních staveb, nemůže vyčítat nikomu jinému – a už vůbec by neměl hanět ty, kteří dbají na dodržování zákonů.

4. Závěr a náklady řízení

[17] NSS souhlasí s krajským soudem: úřady nijak nepochybily při stanovení výše pokuty za přestupky, jichž se stěžovatel dopustil. Proto NSS kasační stížnost zamítl.

pokračování

[18] Stěžovatel neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti; krajskému úřadu nevznikly v řízení náklady, které by se vymykaly z jeho běžné činnosti.

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

V Brně dne 8. listopadu 2024

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu