



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Tomáše Blažka a Mgr. Heleny Konečné ve věci

žalobce: J. M.
zastoupený advokátem Mgr. Petrem Svítkem
sídlem Krakonošovo náměstí 74, 541 01 Trutnov

proti
žalovanému: Krajský úřad Královéhradeckého kraje
sídlem Pivovarské náměstí 1245/2, XB 03 Hradec Králové

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 5. 2024, č. j. KUKHK-36562/UP/2023 (SH),

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a napadené rozhodnutí

1. Žalobce se žalobou doručenou zdejšímu soudu dne 28. 6. 2024 domáhal zrušení výše označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný změnil část výroku I. a II. rozhodnutí Městského úřadu Trutnov (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 12. 10. 2023, č. j. MUTN 99980/2023, 2021/7377/V/KOP (dále jen „prvoinstanční

rozhodnutí“), která spočívala ve formální úpravě číslování pozemku, a ve zbývajících částech nedotčených uvedenou změnou prvoinstančního rozhodnutí potvrdil.

2. Prvoinstančním rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 178 odst. 1 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále také „StavZ“), kterého se měl dopustit tím, že v obci xx, části obce xx na pozemku parc. č. XA (po změně výroku napadeným rozhodnutím jde o pozemek parc. č. st. XB) v katastrálním území xxx, jako fyzická osoba úmyslným jednáním ke dni 12. 5. 2023, v rozporu s § 76 StavZ provedl činnosti, ke kterým je třeba územní rozhodnutí nebo veřejnoprávní smlouva nebo územní souhlas anebo regulační plán. Těmito pracemi bylo provedení novostavby rodinného domu, přičemž při kontrolní prohlídce dne 8. 7. 2021 bylo zjištěno, že byly provedeny stavební práce, kterými započala stavba rodinného domu. Dne 12. 5. 2023 byla na uvedeném pozemku provedena další kontrolní prohlídka, při které bylo zjištěno, že stavební práce na stavbě rodinného domu byly ukončeny a rodinný dům je dokončen. Dále byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 178 odst. 2 písm. a) StavZ, kterého se měl dopustit tím, že jako fyzická osoba úmyslným jednáním ke dni 12. 5. 2023 v rozporu s § 104 StavZ provedl stavební práce bez souhlasu stavebního úřadu. Při kontrolní prohlídce dne 12. 5. 2023 bylo totiž zjištěno, že stavební práce na stavbě rodinného domu byly ukončeny a rodinný dům je dokončen.
3. Žalobci je kladeno za vinu, že bez oprávnění provedl novostavbu jednopodlažního atriového domu čtvercového půdorysu, jehož téměř polovinu tvoří atrium vybavené travnatou plochou, betonovou dlažbou a bazénem se skleníkem, přičemž zastavěná plocha rodinného domu je 753 m².
4. Za uvedené přestupky byla žalobci podle § 178 odst. 3 písm. c) StavZ uložena pokuta ve výši 250.000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.

II. Shrnutí žalobních bodů

5. Žalobce v úvodu žaloby shrnul průběh předcházejícího správního řízení. Předně namítl, že žalovaný v napadeném rozhodnutí neposoudil dostatečně společenskou škodlivost jeho jednání ve smyslu § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“), když správní orgán při rozhodování nepřihlédl ke skutečnosti, že v průběhu správního řízení byla na základě usnesení Zastupitelstva města Trutnov č. ZM_2023-222/6 ze dne 11. 12. 2023 opatřením obecné povahy vydána změna č. 1 regulačního plánu Trutnov – Nové Dvory účinná dne 30. 1. 2024 (dále jen „Změna č. 1 regulačního plánu“), která umožnila na dotčeném pozemku provedení novostavby rodinného domu, jehož provedení je podstatou přestupkového jednání. V době vydání napadeného rozhodnutí tak podle žalobce odpadla překážka bránící provedení předmětné stavby. V současné době je vydáno dodatečné stavební povolení a novostavbě bylo přiděleno i číslo popisné. Žalobce uznal, že svým jednáním naplnil formální znaky přestupku, dle jeho názoru však nedošlo k naplnění materiálních znaků. Současně odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-46, ze dne 26. 4. 2013, č. j. 5 As 76/2011-78, a ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 As 133/2013-25.
6. Dále žalobce namítl nepřípustnost jednočinného souběhu přestupku dle § 178 odst. 1 písm. a) StavZ s přestupkem dle § 178 odst. 2 písm. a) StavZ. Poukázal na odůvodnění

pravomocného rozhodnutí jiného krajského úřadu ve skutkově obdobné situaci s tím, že skutková podstata jednání dle § 178 odst. 1 písm. a) StavZ dopadá pouze na případy, když je k určité činnosti zapotřebí územního rozhodnutí, avšak není již třeba dalšího navazujícího povolení. Jednání spočívající v realizaci stavby rodinného domu bez stavebního povolení (jehož by bylo k jeho stavbě potřeba) pak lze subsumovat jediné pod znaky skutkové podstaty přestupku dle § 178 odst. 2 písm. a) StavZ.

7. Při rozhodování o výši pokuty pak dle žalobce správní orgány nepostupovaly v souladu s ustálenou soudní judikaturou a nesprávně posoudily polehčující a přitěžující okolnosti. Správní orgán I. stupně pochybil, když analogicky neaplikoval v jeho prospěch institut zahlazení odsouzení a jako přitěžující okolnosti mu přičítal přestupky, jichž se dopustil před deseti a více lety. Odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2011, č. j. 8 As 82/2010-55, a ze dne 26. 7. 2016, č. j. 2 As 323/2016-45, a na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky Liberec ze dne 3. 5. 2013, č. j. 60 A 1/2013-49.
8. Závěrem žalobce navrhl napadené i prvoinstanční rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

9. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 8. 8. 2024 shrnul průběh předcházejícího správního řízení a odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. K námitce nenaplnění znaku společenské škodlivosti jednání uvedl, že podstatou předmětných přestupků není provádění staveb v rozporu s územně plánovací dokumentací, ale jejich provádění bez veřejnoprávního oprávnění, kterým žalobce tou dobou nedisponoval. K námitce nepřipustnosti jednočinného souběhu plně odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí s tím, že se jednalo i o odvolací námitku, se kterou se již vypořádal v žalobou napadeném rozhodnutí. Stejně tak i v případě námítky o rozhodování o výši pokuty odkázal na napadené rozhodnutí.
10. Uvedl, že napadené rozhodnutí považuje za zákonné a správné, a navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

IV. Skutkové a právní závěry krajského soudu

11. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v mezích žalobních bodů, kterými je vázán, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). O věci samé rozhodl bez jednání, neboť pro to byly splněny podmínky (§ 51 odst. 1 s. ř. s.), a dospěl k následujícím skutkovým a právním závěrům, přičemž žalobu neshledal důvodnou.
12. Krajský soud předně konstatuje, že s účinností od 1. 1. 2024 nabyt (v převážné míře) účinnosti zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „nový stavební zákon“), který zrušil předchozí StavZ. Žalobce žalobu ke zdejšímu krajskému soudu podal dne 28. 6. 2024, soud proto postupoval v řízení podle dosavadních předpisů (§ 331 nového stavebního zákona). V souladu s judikatorním výkladem (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz) však

musel prověřit, zda po právní moci napadeného rozhodnutí nedošlo ke změně použité právní úpravy v tom směru, že by ustanovení upravující odpovědnost za přestupek bylo pro žalobce příznivější.

13. Přijetím nové právní úpravy (tj. nového stavebního zákona) došlo ke sjednocení územního a stavebního řízení, zároveň zákonodárce obecně zpřísnil sankce za porušení stavebních předpisů. Nově tedy lze za přestupek spočívající v realizaci stavby bez povolení dle § 301 odst. 1 písm. a) nového stavebního zákona uložit pokutu až 2.000.000 Kč. Za oba přestupky dle § 178 odst. 1 písm. a) a § 178 odst. 2 písm. a) StavZ bylo možno uložit úhrnnou pokutu až do výše 500.000 Kč.
14. Z uvedeného je tak zřejmé, že změna právní úpravy, k níž došlo po právní moci napadeného rozhodnutí, se projevila ve zpřísnění sankce, a proto krajský soud při přezkumu napadeného rozhodnutí vycházel z právního (stejně jako skutkového) stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného.

15. V projednávané věci žalobce nenamítá, že by se jednání, které je mu kladeno za vinu, nedopustil. Žalobcovy námitky se týkají posouzení materiální stránky přestupku, jednočinného souběhu přestupků a výše pokuty a způsobu jejího určení.

K námitce nepřípustnosti jednočinného souběhu obou přestupků

16. Podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. a) StavZ platí, že *fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 76 provede činnosti, ke kterým je třeba územní rozhodnutí nebo veřejnoprávní smlouva nebo územní souhlas anebo regulační plán.*
17. Podle § 178 odst. 2 písm. a) StavZ *se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba jako stavebník dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 104 provede stavbu, terénní úpravy nebo udržovací práce bez souhlasu stavebního úřadu (podtržení doplněno krajským soudem).*
18. Žalobci je kladeno za vinu, že provedl stavbu domu, a to jak bez vydaného územního rozhodnutí, tak bez vydaného stavebního povolení; tímto jednáním tak měl porušit současně § 178 odst. 1 písm. a) StavZ i § 178 odst. 2 písm. a) StavZ. V daném případě je tedy nutné posoudit, zda je možný jednočinný souběh výše uvedených skutkových podstat přestupků.
19. Mezi účastníky není sporu o tom, že ke stavbě rodinného domu bylo nutné získat rozhodnutí o umístění stavby ve smyslu § 76 StavZ, a následně ji ohlásit stavebnímu úřadu ve smyslu § 104 odst. 1 písm. a) StavZ. Stejně tak není sporné, že žalobce během provádění stavby územním rozhodnutím nedisponoval, a ani stavbu stavebnímu úřadu neohlásil.
20. Obecně je jako souběh přestupků označována situace, kdy pachatel spáchá dva nebo více přestupků předtím, než mu bylo oznámeno rozhodnutí, kterým byl uznán vinným a které nabylo právní moci. Souběhy se rozlišují na jednočinné a vícečinné, resp. stejnorodé a nestejnorodé. Tyto kategorie lze přitom různě kombinovat.
21. S hodnocením souběhu je neodmyslitelně spjat pojem skutku. Skutek označuje určitou událost ve vnějším světě vyvolanou konkrétním jednáním člověka s konkrétním následkem. Za jeden skutek se považují všechny ty projevy vůle pachatele navenek, které směřují k následku významnému z hlediska trestního práva nebo jsou jeho příčinou, pokud jsou zahrnuty (kryty) zaviněním (použitelnost trestněprávní doktríny v oblasti přestupků dovozena v judikatuře NSS například v rozsudku ze dne 24. 6. 2009, čj. 1 As 35/2009 - 69, bod 13 a v něm citovaná judikatura).

22. Z judikatury Nejvyššího správního soudu též vyplývá, že se trestnost přestupků řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů (srov. rozsudek ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135, č. 1338/2007 Sb. NSS); konkrétně při posuzování jednočinného či vícečinného souběhu je nutno vycházet z trestněprávní doktríny (rozsudek ze dne 25. 2. 2009, č. j. 8 As 5/2009-80, č. 2247/2011 Sb. NSS).
23. Jednočinný souběh (ideální konkurence) přichází v úvahu všude tam, kde jsou jediným skutkem *de iure*, tzn. v jeho rámci zcela nebo alespoň zčásti shodným jednáním, zasaženy či ohroženy různé individuální objekty ochrany a tím způsobeny právně významné následky (viz Kratochvíl, V. a kol. Kurs trestního práva. Trestní právo hmotné. Obecná část. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 337). Zásadně platí, že každý skutek má být posouzen podle všech zákonných ustanovení, která jsou jím naplněna. Jednočinný souběh dvou nebo více trestných činů je vyloučen pouze tehdy, jestliže jsou ve vzájemném poměru speciality nebo subsidiarity, pokud jde o případ tzv. faktické konzumpce, a v případech, kdy jde o pokračování v trestném činu, trestný čin trvající a trestný čin hromadný (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 5. 2015, sp. zn. 3 Tdo 493/2015).
24. Je možné tedy shrnout, že s ohledem na výše uvedené je pro případné vyloučení jednočinného souběhu nutné zcela konkrétně vymezit zájmy chráněné jednotlivými ustanoveními, která jsou žalobci kladena za vinu, a vzájemně je porovnat.
25. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí vysvětlil, že byť oba přestupky mají totožný druhový objekt, jejich individuální objekty se liší, upozornil též na to, že k realizaci stavby nepostačovalo samotné územní rozhodnutí, ale v daném případě bylo nutné záměr ohlásit stavebnímu úřadu (viz str. 23 napadeného rozhodnutí).
26. Podle § 90 odst. 1 StavZ *v územním řízení stavební úřad posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s požadavky a) tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území, b) na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem, c) zvláštních právních předpisů a se závaznými stanovisky, popřípadě s rozhodnutími dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů⁴ nebo tohoto zákona, popřípadě s výsledkem řešení rozporů. Podle druhého odstavce pak stavební úřad posuzuje soulad s územně plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování u stavebních záměrů, pro které se nevydává závazné stanovisko podle § 96b; stavební úřad ověří rovněž účinky budoucího užívání stavby, jde-li o stavby, které lze provést bez stavebního povolení nebo souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru.*
27. Smyslem územního plánování (tj. přijímání územně plánovací dokumentace – např. na úrovni jednotlivých obcí se může jednat o územní plán) je koordinace soukromých a veřejných zájmů v území a ve vytváření takových předpokladů pro výstavbu, které zároveň respektují podmínky pro udržitelný rozvoj území.
28. Územním rozhodnutím jsou pak tyto předpoklady aplikovány na konkrétní záměry na konkrétním místě. V procesu vydávání územního rozhodnutí, tedy během územního řízení, by mělo dojít k posouzení souladu konkrétního záměru s územně plánovací dokumentací. Stavební úřad, potažmo dotčený orgán územního plánování, posuzuje např. rozměry, objem, výšku, případně sklon střechy posuzovaného záměru. V rámci tohoto řízení se však neřeší dílčí technické detaily stavby vztahující se např. k technickým a bezpečnostním normám. Úkolem stavebního úřadu je posoudit záměr z hlediska jeho vlivů na území, nikoliv z hlediska jeho hospodářské vhodnosti pro koncového uživatele.

Povinností stavebního úřadu je vyhodnotit záměr z hlediska případných zásahů do stávajícího „pokojného stavu“ ve vztahu k okolní zástavbě (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 10. 12. 2015, čj. 47 A 15/2013-165).

29. Obsahové náležitosti územního rozhodnutí o umístění stavby jsou stanoveny v § 79 odst. 1 StavZ. Právní mocí územního rozhodnutí o umístění stavby se pak pozemek, na kterém má být stavba umístěna, stává stavebním pozemkem (§ 2 odst. 1 písm. b/ StavZ). Územní rozhodnutí může dále stanovit podmínky pro umístění stavby, zpracování projektové dokumentace a pro napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Územní rozhodnutí o umístění stavby tak mj. stanoví druh a účel umísťované stavby.
30. Záměry, které nepotřebují územní rozhodnutí či souhlas, vymezil zákonodárce v § 79 odst. 2 StavZ, jedná se zejména o objemově nevýznamné stavby jako jsou informační a reklamní zařízení o celkové ploše do 0,6 m² apod.
31. Ustanovení § 178 odst. 1 písm. a) StavZ by tak mělo chránit zájem státu na tom, že v zákonem stanovených případech budou stavby umísťovány na pozemky na základě veřejnoprávního oprávnění. Tomu předchází projednání s účastníky takového řízení a dotčenými orgány státní správy, smyslem tohoto ustanovení je tak chránit společnost před neregulovanou výstavbou. V případě porušení tohoto ustanovení pak obecně přestupci hrozí dle § 178 odst. 3 písm. c) StavZ pokuta až 500.000 Kč.
32. Oproti tomu ve stavebním řízení se řeší zejména parametry stavby, její provedení a její technické aspekty, nikoli však její vlivy na okolí. V rámci stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.) je pak výsledkem stavebního řízení vydání stavebního povolení, u některých záměrů postačí ohlášení stavby stavebnímu úřadu. Vydání stavebního povolení nebo ohlášení předchází vydání územního rozhodnutí nebo souhlasu. Stavbu předmětného rodinného domu bylo možné za splnění podmínek uložených v § 104 odst. 1 písm. a) StavZ realizovat na základě pouze na základě ohlášení stavebnímu úřadu. Obecně je ohlášení jednodušší proces získání povolení provedení stavby.
33. Stavební záměry zařazené do § 104 StavZ, pro něž ve smyslu přijaté úpravy postačí ohlášení, musí být vždy, až na zákonné výjimky, nejprve projednány z hlediska jejich umístění v území tak, jak je zakotveno v § 76 odst. 1 StavZ. Platí totiž, že do území lze umísťovat stavby nebo zařízení včetně jejich změn pouze na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu.
34. Aby mohla být stavba povolena, popř. aby splňovala podmínky pro ohlášení, musí splňovat podmínky stanovené ve vyhlášce č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby. V této vyhlášce se upravují požadavky zejména na mechanickou odolnost a stabilitu staveb, jejich požární bezpečnost, ochranu zdravých životních podmínek (např. vlhkost ve stavebních konstrukcích nebo na povrchu stavebních konstrukcí uvnitř staveb, tepelně izolační a zvukoizolační vlastnosti podle charakteru užívaných místností), bezpečnost při užívání apod.
35. Ustanovení § 178 odst. 2 písm. a) StavZ by tak mělo chránit zájem státu (potažmo společnosti) na tom, aby se realizovaly jen stavby, které splňují předpokládané parametry a o jejichž realizaci jsou stavební úřady, které jsou součástí státní správy, předem obeznámeny. Sám zákonodárce pak vymezuje případy, u nichž není nutné stavební povolení či ohlášení, jedná se zpravidla o technicky nejjednodušší záměry. V případě

porušení tohoto ustanovení pak obecně přestupci hrozí dle § 178 odst. 3 písm. d) StavZ pokuta až 200.000 Kč.

36. S ohledem na výše uvedené lze uzavřít, že individuální objekty územního řízení a stavebního řízení se liší, ačkoliv právní úprava předpokládá jejich určitou provázanost. Je v dikci zákonodárce, aby typovou závažnost přestupku „ohodnotil“ výší ukládané sankce. V případě přestupku spočívajícího v realizaci stavby bez rozhodnutí o umístění je tak jeho typová závažnost logicky vyšší než přestupek spočívající v realizaci stavby bez stavebního povolení.
37. Krajský soud proto dospěl k závěru, že námitka nepřípustnosti jednočinného souběhu je v daném případě nedůvodná.
38. K žalobcem poukazovanému rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje, podle jehož závěru ustanovení § 178 odst. 1 písm. a) StavZ dopadá pouze na případy, kdy je k určité činnosti potřeba územní rozhodnutí, ale není již třeba navazujícího povolení, krajský soud dodává následující. Jak již bylo vysvětleno výše – záměrů, u kterých k realizaci postačuje pouze územní rozhodnutí bez nutnosti navazujícího stavebního povolení či ohlášení stavby je minimum, a jedná se *de facto* o drobné stavby (pozn. soudu: nejedná se o významově totožnou kategorii drobných staveb předpokládaných ve StavZ, jakož i v novém stavebním zákoně). Při aplikaci úvahy Krajského úřadu Jihomoravského kraje by pak mohlo docházet k absurdním situacím, že realizace záměrů uvedených v § 103 odst. 1 písm. b) až f) StavZ, u kterých zákonodárce jejich ohlašování či povolování ani nepředpokládá, by byla postihována pokutou až ve výši 500.000 Kč, zatímco v případě realizace větších staveb, u nichž se stavební povolení či ohlášení předpokládá, by bylo možné uložit pokutu v maximální výši až 200.000 Kč. Takový postup by byl tedy nejen nelogický, a iracionální, ale i nespravedlivý.

K námitce nenaplnění materiálního znaku obou přestupků

39. Žalobce se domnívá, že správní orgány při posuzování společenské škodlivosti jako materiálního znaku přestupků nepřihlédly ke skutečnosti, že na základě změny regulačního plánu mohlo dojít k provedení novostavby, ta byla dodatečně povolena a v současné době má i přidělené číslo popisné.
40. Ani tato námitka není důvodná, protože pro rozhodnutí správních orgánů o přestupkové vině bylo určující toliko to, zda pachatel spáchal jednání spočívající v provedení nepovolené stavby, a nikoli to, co nastalo po spáchání deliktního jednání, tedy ani to, zda následně byla či nebyla stavba dodatečně povolena. Podání žádosti o dodatečné povolení stavby směřuje k tomu, aby byl napraven protiprávní stav, který vznikl nepovolenou stavební činností (zde realizací stavebního záměru novostavby). Podání žádosti o dodatečné povolení stavby však nemá žádný vliv na odpovědnost žalobce za již spáchaný přestupek spočívající právě v nelegální stavební činnosti.
41. Současně je třeba připomenout, že dle dikce § 178 odst. 1 písm. a) i § 178 odst. 2 písm. a) StavZ postačuje, aby nastal tzv. následek ohrožovací, nikoliv následek poruchový. Pro vznik odpovědnosti za tento přestupek není podstatné, zda žalobcovým jednáním skutečně došlo k zásahu do práv či právem chráněných zájmů, neboť postačí, dojde-li alespoň k jejich ohrožení.
42. Žalobce má sice pravdu, že samotné formální naplnění znaků skutkové podstaty ještě nepostačuje ke vzniku odpovědnosti za přestupek a že musí být naplněna též stránka

materiální (škodlivost činu pro společnost), zároveň se však mýlí, pokud se domnívá, že jeho jednání materiální stránku nezahrnovalo. Právě v tomto duchu se nese argumentace jak stavebního úřadu (viz str. 9 prvoinstančního rozhodnutí), tak i žalovaného (viz str. 20 napadeného rozhodnutí). Proto nelze souhlasit s tím, že by žalovaný a stavební úřad materiální korektiv společenské škodlivosti pominuli. Žalobce nelze vyvinut z přestupků pouze a jenom z toho důvodu, že měl „štěstí“ a v průběhu správního řízení došlo ke změně regulačního plánu, na jehož základě mohla být stavba rodinného domu dodatečně povolena.

K námitce nesprávného posouzení polehčujících a přitěžujících okolností

43. Žalobce namítl, že k jemu dříve uloženým pokutám za porušení stavebního zákona správní orgány neměly vůbec přihlížet. Brojil proti tomu, že na něj nelze pohlížet jako na recidivistu a bez dalšího to považovat za přitěžující okolnost, neboť se jednalo o porušení zákona před více než deseti lety a současně uloženou sankci již uhrazením uložených pokut vykonal.
44. Žalovaný tuto odvolací námitku podrobně vypořádal na str. 25 - 28 napadeného rozhodnutí a konstatoval, že v daném případě uváděné přestupky spíše dokreslují osobní poměry přestupce, že doposud ukládané sankce vůči němu neměly žádný výchovný účinek, a z tohoto důvodu pak stavební úřad přistoupil k uložení pokuty v polovině zákonné sazby za nejpřísněji trestaný přestupek. Žalovaný jednoznačně vysvětlil, že žalobcem dříve spáchané přestupky jsou hodnoceny ve vztahu k jeho přístupu jako osoby, která na poli stavebního řádu absolutně nerespektuje platná zákonná ustanovení, a nejedná se tak o přitěžující okolnost ve smyslu § 40 písm. c) přestupkového zákona.
45. Možnost zohlednění předchozích porušení zákona při hodnocení osoby pachatele (a tedy i vlivu této okolnosti na výši trestu) vyplývá i z konzistentní judikatury správních soudů (viz např. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky Liberec ze dne 3. 5. 2013, č. j. 60 A 1/2013-49, publ. Pod č. 2912/2013 Sb. NSS, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2018, č. j. 7 As 86/2018-38, a ze dne 12. 6. 2020, č. j. 5 As 322/2019-32).
46. Je na správních orgánech, aby určily, jakou výši pokuty ze zákonného rozmezí zvolí. Právě možnost volby mezi více zákonem předvídanými eventualitami, resp. volba v určitém rozmezí, je správnímu uvážení inherentní. Ukládání pokut za správní delikty, tudíž i rozhodování o jejich výši, se děje ve sféře správního uvážení (diskrečního práva správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, podléhá oblast správní diskrece soudní kontrole pouze omezeně. Podrobit správní uvážení soudnímu přezkoumání lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo uvážení zneužil (např. rozsudky NSS ze dne 28. 4. 2009, č. j. 9 As 53/2008-60, ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36, č. 2671/2012 Sb. NSS, a ze dne 14. 12. 2020, č. j. 4 As 230/2020-45). K tomu však v dané věci nedošlo, neboť, jak je uvedeno výše, zohlednění dřívějšího protiprávního jednání žalobce při hodnocení jeho osoby jako pachatele možné je.

V. Závěr a náklady řízení

47. S ohledem na shora uvedené soud proto žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
48. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť úspěšnému žalovanému nevznikly náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti a žalobce nebyl v řízení úspěšný, pročež nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Hradec Králové 15. října 2024

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu