



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

žalobkyně: **VAPOS SOLAR s.r.o., IČ 08030740**
sídlem Soudná 62, 506 01 Jičín
zastoupena advokátem Mgr. Robinem Mlynářem
sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice

proti
žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**
sídlem Pivovarské náměstí 1245, 500 03 Hradec Králové

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 9. 2024, č. j. KUKHK-18110/UP/2024 (SH),

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V této věci se soud na základě žaloby podané podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), zabýval výší žalobkyni uložené pokuty za přestupek spočívající v tom, že žalobkyně v období od 15. 7. 2023 do 14. 12. 2023 provedla stavbu

skladovací haly s administrativní částí bez územního rozhodnutí a stavebního povolení, respektive bez společného povolení.

2. Městský úřad Jičín rozhodnutím ze dne 9. 4. 2024 uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku dle § 178 odst. 2 písm. e) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Přestupku se dopustila tím, že jako stavebník v rozporu s § 108 stavebního zákona provedla stavbu skladovací haly s administrativní částí, aniž by disponovala společným povolením, které tato stavba vyžadovala. Za spáchání tohoto přestupku správní orgán I. stupně uložil žalobkyni pokutu ve výši 350 000 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč. Žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně proti prvoinstančnímu rozhodnutí a uvedené rozhodnutí potvrdil.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. **Žalobkyně** nezpochybňuje, že se dopustila přestupku vymezeného v rozhodnutích správních orgánů, brojí tedy výlučně proti výši uložené pokuty. Správní orgány podle žalobkyně při uložení pokuty nesprávně aplikovaly správní uvážení, neboť dostatečně nepřihlédly ke způsobu a okolnostem spáchání přestupku. Jednalo se o první zjištěné porušení stavebního zákona ze strany žalobkyně, která zároveň poskytla správním orgánům součinnost při objasňování přestupku. K porušení stavebního zákona navíc došlo pouze v omezeném časovém rozsahu přibližně 5 měsíců a stavba byla dodatečně povolena. Správní orgány dále konstatovaly, že výše pokuty dosahuje pouze 1,7 % uváděných nákladů na realizaci stavby, již však nedodaly, že dosahuje 35 % maximální výše zákonné sazby. Žalobkyně namítla, že pokuta v této výši není v souladu s § 37 a § 38 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“).
4. Výše uložené pokuty dle žalobkyně přesahuje nejvyšší dosud uloženou pokutu za danou skutkovou podstatu přestupku ze strany správního orgánu I. stupně. Žalobkyně si od správního orgánu vyžádala informaci, kolik pravomocných rozhodnutí (příkazů) o přestupku dle § 178 odst. 1 písm. b) stavebního zákona vydal za období od června roku 2021 do června roku 2024 a v jaké výši uložil za tyto přestupky pokuty. Z odpovědi správního orgánu vyplynulo, že v daném období vydal jedno rozhodnutí a tři příkazy, přičemž výše uložených pokut činila 3 000 Kč, 10 000 Kč, 100 000 Kč a 147 000 Kč. Pokuta žalobkyně tak násobně přesahuje nejvyšší uloženou pokutu za totožný přestupek.
5. Dále žalobkyně poukázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž v rozhodnutí o uložení správního trestu musí být zohledněna všechna kritéria, jejichž aplikaci zákon s výší správního trestu spojuje. Správní orgán I. stupně tuto judikaturu nerespektoval a ani žalovaný správní trest nemoderoval. Pouze slepě zopakoval argumentaci městského úřadu, ačkoliv žalobkyně v odvolání poukazovala na polehčující okolnosti, které svědčily v její prospěch.
6. Žalobkyně tedy považuje rozhodnutí žalovaného za nezákonné, neboť porušuje zásadu předvídatelnosti rozhodnutí dle § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a odchyluje se od pravidel ukládání správních trestů dle § 37 a 38 přestupkového zákona. Navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení, případně aby určil výši uložené pokuty v přiměřené výši.

7. **Žalovaný** ve svém vyjádření ze dne 3. 2. 2025 shrnul průběh správního řízení a odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Zdůraznil, že samotná závažnost řešeného přestupku udává vyšší společenskou škodlivost, neboť žalobkyně provedla stavbu skladovací haly s administrativní částí bez společného povolení. Nejednalo se například o nějakou bezvýznamnou drobnou stavbu na pozemku rodinného domu. Nejednalo se ani o žádný hraniční případ, jakým je například krátkodobé a nevýznamné porušení povinnosti stanovené stavebním zákonem. Žalovaný dále uvedl, že v době jeho rozhodování mu nebylo známo, že by stavba byla dodatečně povolena. Odmítl tvrzení žalobkyně, že pouze zopakoval argumentaci správního orgánu I. stupně. Výši uložené pokuty se v odůvodnění napadeného rozhodnutí řádně zabýval. Žalovaný proto navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

III. Soudní jednání

8. Krajský soud rozhodl o žalobě v rámci nařízeného ústního jednání konaného dne 18. 3. 2025, kterého se zúčastnil pouze zástupce žalobkyně (žalovaný se nedostavil, ačkoliv byl řádně předvolán).
9. Soud během jednání provedl žalobkyní navržené listinné důkazy:
- příkaz Městského úřadu Jičín ze dne 5. 8. 2022, č. j. MuJc/2022/21271/SU/JiT – městský úřad tímto příkazem shledal obviněného (pana M. M.) vinným z přestupků podle § 178 odst. 1 písm. f) a odst. 2 písm. f) a j) stavebního zákona, za což mu uložil pokutu v souhrnné výši 147 000 Kč; obviněný v rozporu s § 108 stavebního zákona provedl stavbu 7 rekreačních chatek a stavbu sprch pro chatky bez společného povolení, a to v chráněném území (CHKO Český Ráj) a v ochranném pásmu archeologické nemovité kulturní památky (Hradiště Prachov), dále v rozporu s § 134 odst. 4 stavebního zákona neuposlechl výzvu k zastavení prací, zároveň v rozporu s § 119 odst. 1 stavebního zákona úmyslně užíval stavbu bez kolaudačního souhlasu a takové užívání umožnil jiné osobě;
 - rozhodnutí Městského úřadu Jičín ze dne 29. 1. 2024, č. j. MuJc/2024/3078/SU/Mez – městský úřad tímto rozhodnutím shledal obviněného (pana M. M.) vinným z přestupku podle § 178 odst. 1 písm. f) stavebního zákona, za což mu uložil pokutu ve výši 100 000 Kč; obviněný v rozporu s § 119 odst. 1 stavebního zákona úmyslně užíval stavbu bez kolaudačního souhlasu nebo kolaudačního rozhodnutí a takové užívání umožnil jiné osobě;
 - přípis Městského úřadu Jičín ze dne 28. 11. 2024 o poskytnutí informací (výše specifikovaného příkazu a rozhodnutí) žalobkyni, městský úřad zároveň žalobkyni sdělil, že pokuty ve výši 3 000 Kč a 10 000 Kč správní orgán uložil formou příkazu na místě;
 - rozhodnutí Městského úřadu Jičín ze dne 29. 10. 2024, č. j. MuJc/2024/28113/SU/Zel, o dodatečném povolení stavby skladovací haly s administrativní částí (provozovny žalobkyně);
 - sdělení Městského úřadu Jičín ze dne 6. 12. 2024, podle nějž výše uvedené rozhodnutí o dodatečném povolení stavby nabylo právní moci dne 4. 12. 2024.
10. Žalobkyně se z uvedených důkazů blíže vyjádřila především k příkazu Městského úřadu Jičín ze dne 5. 8. 2022. Konstatovala, že v tomto případě přestupce po delší dobu, úmyslně a navzdory zákazu vybudoval černé stavby v chráněném území a v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, tyto stavby pak po dobu delší než 1 rok užíval a přenechával

k užívání dalším osobám za účelem podnikání. Přesto obdržel pokutu pouze 147 000 Kč z možných 3 000 000 Kč, tedy ve výši 4,9 % z horní hranice zákonné sazby. Oproti tomu žalobkyně vybudovala stavbu za 5 měsíců, stavba byla následně dodatečně povolena a je užívána až po řádném zkolaudování, přesto obdržela pokutu ve výši 35 % z horní hranice zákonné sazby (350 000 Kč z možného 1 000 000 Kč). Podle žalobkyně byl tedy postup správního orgánu v jejím případě zjevně excesivní. Tuto skutečnost dokládá rovněž další pokuta, kterou stejný přestupce obdržel od městského úřadu následně (viz výše specifikované rozhodnutí Městského úřadu Jičín ze dne 29. 1. 2024).

IV. Posouzení věci krajským soudem

11. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního soudního řádu správního. Rozsah jeho přezkumu byl vymezen uplatněnými žalobními body. Dospěl přitom k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům.
12. Předmětem sporu mezi účastníky je výše uložené pokuty za přestupek spáchaný žalobkyní.
13. Podle § 37 přestupkového zákona se při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihlédne zejména k povaze a závažnosti přestupku [písm. a)], k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem [písm. c)] a u právnické nebo podnikající fyzické osoby k povaze její činnosti [písm. g)].
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)], délkou doby, po kterou trvalo protiprávní jednání pachatele nebo po kterou trval protiprávní stav udržovaný protiprávními jednáními pachatele [písm. f)].
15. Podle § 78 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zruší soud napadené rozhodnutí pro nezákonnost mimo jiné 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.
16. Z citované právní úpravy vyplývá, že je nutné rozlišit mezi *přezkumem zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí* a zvážením možné *moderace trestu* ze strany soudu. Nejprve je přitom nutné posoudit zákonnost napadeného rozhodnutí správního orgánu, teprve poté (tedy pokud shledá, že není důvod zrušit napadené rozhodnutí pro nezákonnost) se soud může zabývat otázkou moderace trestu.
17. Pokud jde o *přezkum zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí*, pak je nutné zdůraznit, že správní orgán má při ukládání trestu za přestupek jistý prostor pro správní uvážení. 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, č. 3073/2014 Sb. NSS).

18. Soudní přezkum podle § 78 odst. 1 věty druhé s. ř. s. se pak 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 těchto 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 pouze to, zda byly splněny podmínky pro její uložení, zda správní orgán srozumitelně odůvodnil její výši zvolenou ze zákonného rozmezí a zda celkově dbal mezi správního uvážení stanovených mu zákonem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005, č. j. 4 As 47/2004-87).
19. Prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce podle § 78 odst. 1 s. ř. s. by tedy byl dán pouze tehdy, pokud by vytýkaná 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 uložena pokuta by byla likvidační (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36, č. 2671/2012 Sb. NSS, nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS).
20. V případě, že správní orgán zákonné meze nepřekročil a výši pokuty řádně zdůvodnil, je soud v mezích žalobních námitek oprávněn *moderovat trest* 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 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, č. j. 7 As 71/2010-97, č. 2209/2011 Sb. NSS).
21. Soudní řád správní tedy umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti v rámci posuzování individualizace trestu, tj. v situaci, kdy je podle § 78 odst. 2 s. ř. s. nadán pravomocí nahradit správní uvážení a moderovat uloženou sankci. Pro zásah do správního uvážení soudem však nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby dosáhla kvalitativně vyšší míry, tj. aby se jednalo o zjevnou nepřiměřenost (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36, bod 26). Smyslem a účelem moderace totiž není hledání „ideální“ výše sankce soudem namísto správního orgánu. Úkolem soudu zde je korigovat správní orgán v případech, kdy 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, č. 2672/2012 Sb. NSS, a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, bod 25, č. 3528/2017 Sb. NSS).

22. Při posuzování, zda byla uložena sankce zjevně nepřiměřená, soud zároveň 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 (pachateli 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 nicméně 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).

Zákonnost napadeného rozhodnutí

23. Krajský soud se předně zabýval tím, jak uloženou pokutu správní orgány odůvodnily v prvoinstančním a napadeném rozhodnutí. Tato rozhodnutí přitom z hlediska soudního přezkumu tvoří jeden celek, a mohou se tak vzájemně argumentačně doplňovat (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56).
24. Městský úřad uloženou pokutu odůvodnil na str. 5 až 7 prvoinstančního rozhodnutí. Konstatoval, že žalobkyni lze uložit pokutu až do výše 1 000 000 Kč. Zároveň posuzoval individuální okolnosti případu, jako je charakter nepovolené stavební činnosti a intenzita porušení chráněných zájmů. Přihlížel přitom k rozsahu a způsobu porušení zákona, k okolnostem spáchání přestupku, k jeho společenské škodlivosti a k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem. Správní orgán prvního stupně vzal do úvahy nejen preventivní účinek pokuty, ale i ten represivní – mělo by jít o výstrahu pro žalobkyni, která by ji odradila od dalšího porušování stavebního zákona. Na druhé straně výši pokuty snižovalo podle odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí to, že se u žalobkyně jednalo o první porušení stavebního zákona a že při objasňování přestupku napomáhala, neboť předložila stavební deníky či odpovídala na dotazy stavebního úřadu. Z toho všeho správní orgán dovodil, že je přiměřená pokuta ve výši 35 % horní sazby. Pokuta nebyla dle správního orgánu ani likvidační, neboť pořizovací cena nepovolené stavby činila cca 20 000 000 Kč.
25. Žalovaný se otázkou uložené sankce podrobně zabýval na str. 14 až 24 napadeného rozhodnutí a ztotožnil se se závěry městského úřadu. Zároveň k nim doplnil, že žalobkyně si musela být svého protiprávního jednání vědoma, neboť legální postup vedoucí k řádnému povolení stavby byl popsán v kupní smlouvě, na jejímž základě si pořídila od města Jičín stavbou dotčené pozemky. Žalovaný shledal nedůvodnou odvolací námitku, že nebyla naplněna materiální stránka přestupku, nepřisvědčil ani odvolací námitce týkající se údajně nesprávného časového vymezení skutku. K další odvolací námitce žalovaný konstatoval, že správní orgán prvního stupně dostatečně odůvodnil výši pokuty včetně hodnocení její možné likvidační intenzity. Žalovaný odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 9/2008-133 s tím, že žalobkyni nic nebránilo v tom, aby v průběhu přestupkového řízení tvrdila a doložila údaje o svých majetkových poměrech. Žalobkyně se ale dovolávala pouze výše svého základního kapitálu a dalších údajů plynoucích z účetních závěrek (výše zisku). To podle žalovaného nestačilo, neboť

její majetkové poměry bylo třeba hodnotit komplexněji. Žalovaný v této souvislosti uvedl, že náklady na provedení nepovolené stavby činily cca 20 000 000 Kč, žalobkyně vedle toho zaplatila za pozemky související s touto stavbou v roce 2023 cca 3 800 000 Kč a vlastní také další pozemky. Z výpisu z katastru nemovitostí zároveň plyne, že na žádném z pozemků nevázne zástavní právo ve prospěch nějaké bankovní instituce či jiného subjektu. Žalovaný proto uzavřel, že sankce ve výši 350 000 Kč nemohla být pro žalobkyni likvidační.

26. Krajský soud nemá, co by tomuto hodnocení správních orgánů vytkl. Správní orgány byly oprávněny uvážit, v jaké výši žalobkyni pokutu uloží, přičemž vzhledem k použité právní kvalifikaci přestupku mohly uložit pokutu až do výše 1 000 000 Kč. Uložením pokuty ve výši 350 000 Kč nepřekročily zákonem stanovené meze správního uvážení. Úvahy správních orgánů 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. Hodnocení správních orgánů zohledňovalo všechny zásady stanovené přestupkovým zákonem pro ukládání sankcí a směřovalo k nalezení individuálně spravedlivého řešení.
27. V souladu s výše uvedenou právní úpravou přestupkového zákona správní orgány při úvaze o výši pokuty zohlednily pozitivně stavebně-přestupkovou bezúhonnost žalobkyně a spolupráci během řízení. Výši pokuty ovšem zjevně stanovily také s cílem naplnit její preventivní i represivní účel. 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), zároveň zohlednily majetkové poměry žalobkyně. Platí, že správní orgán se při ukládání trestu musí řídit jak principem zákonnosti, tak principem individualizace trestu. Vodítkem pro správnou individualizaci trestu je zejména závažnost přestupku, význam chráněného zájmu dotčeného přestupkem a způsob a okolnosti, za kterých byl spáchán. Tomuto požadavku správní orgány bezezbytku dostály – krajský soud souhlasí s tím, že vzhledem k rozsahu neoprávněné stavební činnosti (zcela jistě nešlo o drobnou a bezvýznamnou stavbu) žalobkyně nebyla výše uložené pokuty nepřiměřená.
28. Žalobkyně v žalobě nijak nepolemizuje se závěry žalovaného o přiměřenosti uložené pokuty z hlediska jejích majetkových poměrů a možné likvidační povahy pokuty. Krajský soud proto v tomto bodě považuje za dostatečné odkázat na závěry žalovaného, s nimiž se plně ztotožňuje.
29. V žalobě žalobkyně především namítla, že stavba byla dodatečně povolena a že uložená pokuta není v souladu s rozhodovací praxí správního orgánu I. stupně v jiných případech. K tomu ale soud uvádí, že žalovaný se uvedenými skutečnostmi nemohl zabývat. Žalovaný rozhodl o odvolání žalobkyně dne 30. 9. 2024, rozhodnutí o dodatečném povolení stavby skladovací haly s administrativní částí (provozovny žalobkyně) přitom bylo vydáno dne 29. 9. 2024 a nabylo právní moci dne 4. 12. 2024. Na rozhodovací praxi městského úřadu v jiných případech žalobkyně poukázala teprve v žalobě. Nelze tedy vytýkat správním orgánům, že se k těmto skutečnostem nevyjádřily ve svých rozhodnutích.
30. Za daných okolností (tj. při absenci příslušné námítky ve správním řízení) by bylo možné dovodit nezákonnost napadeného rozhodnutí s odkazem na správní praxi městského úřadu snad jen v případě, že by pokuta uložená v posuzované věci byla zcela zjevným excesem z ustálené rozhodovací praxe správního orgánu. Podle judikatury Nejvyššího správního

soudu totiž správní praxe sama o sobě nepředstavuje právní rámec pro ukládání pokut (kritérium pro ukládání trestu), ale slouží jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásad rovného zacházení a zákazu libovůle. Její význam tak spočívá v tom, že představuje vodítko bránící neodůvodněným excesům při správním trestání, nikoli překážku pro jakékoli změny a rozdíly při stanovování výše pokut v jednotlivých případech (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541, č. 2119/2010 Sb. NSS, ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 129/2011-119, ze dne 30. 10. 2014, č. j. 10 As 155/2014-33, či ze dne 15. 7. 2016, č. j. 9 As 60/2016-156).

31. Z důkazů předložených žalobkyní v průběhu soudního řízení ale neplyne, že by jí městský úřad uložil pokutu, která by byla excesivní s ohledem na jeho rozhodovací praxi v jiných případech. Žalobkyní předložené rozhodnutí městského úřadu ze dne 29. 1. 2024 se týká pokuty za užívání stavby bez kolaudačního souhlasu nebo kolaudačního rozhodnutí – jedná se tak o odlišnou skutkovou podstatu přestupku. Relevantní pro nyní posuzovanou věc je pouze příkaz městského úřadu ze dne 5. 8. 2022. Na základě jediného rozhodnutí (příkazu) však nelze dovozovat existenci ustálené správní praxe, navíc v oblasti správního trestání, kde musí být při ukládání trestu vždy zohledněno více kritérií, jejichž vzájemnou provázanost při stanovení výše pokuty nelze jednoduše paušalizovat. Aby bylo možné na základě jediného dalšího rozhodnutí (příkazu) konstatovat porušení zásady rovného zacházení a zákazu libovůle, muselo by se jednat o skutkově téměř shodný případ a uložená sankce by musela být diametrálně odlišná. V nyní posuzované věci tomu tak není. Případ, v němž městský úřad uložil přestupci pokutu příkazem ze dne 5. 8. 2022, není do takové míry srovnatelný s případem žalobkyně. Zatímco žalobkyně byla sankcionována za neoprávněné provedení stavby skladovací haly s administrativní částí, příkaz ze dne 5. 8. 2022 se týkal výstavby rekreačních chatků a sprch. Ani výše uložené sankce není zásadně odlišná (v jednom případě 147 000 Kč, ve druhém 350 000 Kč). Z těchto důvodů nelze uvedené případy mechanicky srovnávat, jak činí žalobkyně.
32. Krajský soud tedy neshledal, že by napadené rozhodnutí bylo nezákonné. Správní orgány řádně a úplně zjistily skutkový stav a při správním uvážení o druhu a výměře sankce nevybočily z mezí a hledisek stanovených zákonem.

Moderace trestu

33. Dále se krajský soud zabýval návrhem žalobkyně na moderaci trestu. Při těchto úvahách již krajský soud není omezen skutkovým stavem, který tu byl v době rozhodování žalovaného správního orgánu. Soud proto přihlížel také k tomu, že následně došlo k dodatečnému povolení stavby. Ani při zohlednění této skutečnosti ale krajský soud neshledal, že by byly splněny zákonem předvídané podmínky pro to, aby mohl snížit uložený trest, či dokonce od něj zcela upustit.
34. Soud především připomíná, že v rámci úvahy o možné moderaci trestu podle § 78 odst. 2 s. ř. s. zkoumá, zda není uložený trest vzhledem ke specifickým konkrétního případu zjevně nepřiměřený. Běžná nepřiměřenost nestačí – pro moderaci je vyžadováno, aby pokuta zjevně neodpovídala obecné představě o přiměřené spravedlivé sankci. O takový případ se však v nyní posuzované věci nejedná.
35. 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 samoučelné. Je to zapotřebí pro ochranu zdraví osob a zvířat,

majetku a dalších veřejných zájmů, stejně tak jako pro zamezení nepřiměřenému narušení práv a chráněných zájmů dalších osob. Žalobkyně umístila a provedla stavbu skladovací haly s administrativní částí bez společného povolení, ačkoliv si musela být vědoma toho, že daná stavba takové povolení vyžaduje. Náklady na provedení stavby činily cca 20 000 000 Kč, další nemalé náklady žalobkyně vynaložila na pozemky, na kterých stavba stojí. Pokuta ve výši 350 000 Kč se tak soudu nejeví jako zjevně nepřiměřená. Sankce má být ukládána v takové výši, aby měla také odrazující účinek, 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 zákon respektovat – k tomu viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2013, č. j. 7 As 188/2012-25). Žalobkyně se podle všeho rozhodla urychlit provedení stavby, kterou potřebovala pro své podnikání, i za cenu zjevného porušení zákona. Pro takové jednání nemá soud příliš pochopení. Považuje tak za spravedlivé, že žalobkyně ponese následky tohoto svého počínání v podobě pokuty, která je pro ni citelná (aniž by ovšem byla likvidační).

36. Dodatečné povolení stavby nemůže nic změnit na uvedeném závěru. Bylo by v rozporu s výše naznačenou logikou, že porušení zákona by se nemělo pachateli vyplácet, kdyby soud nyní s ohledem na tuto skutečnost uloženou pokutu výrazně snížil, či od ní rovnou upustil.
37. Soud se opětovně zabýval také žalobkyní namítanou rozhodovací praxí městského úřadu v jiných případech. Jak již ale soud vyložil výše, z žalobkyní předložených důkazů nelze dovozovat existenci ustálené správní praxe městského úřadu. Pro posouzení této věci je relevantní pouze příkaz městského úřadu ze dne 5. 8. 2022, z něž však neplyne, že by žalobkyni uložená pokuta byla excesivní či zjevně nepřiměřená.

V. Závěr a náklady řízení

38. Krajský soud z výše uvedených důvodů shledal, že námitky uplatněné žalobkyní jsou nedůvodné. V řízení zároveň nevyšly najevo žádné vady, k nimž soud musí přihlížet z úřední povinnosti.
39. 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 moderaci trestu. Proto soud žalobu výrokem I tohoto rozsudku v celém rozsahu zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s. (k zamítnutí žaloby, kterou se žalobce domáhá také moderace trestu, v celém rozsahu jedním výrokem viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2014, č. j. 8 As 34/2013-38, bod 18).
40. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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 18. března 2025

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu