



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobkyně: **VAPOS SOLAR s. r. o.**, Soudná 62, Jičín, zastoupena advokátem Mgr. Robinem Mlynářem, Teplého 2786, Pardubice, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 9. 2024, čj. KUKHK-18110/UP/2024 (SH), v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 3. 2025, čj. 30 A 85/2024 - 77,

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. Vymezení věci

[1] 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 žalobkyně dopustila tím, že jako stavebník v rozporu s § 108 stavebního zákona provedla stavbu skladovací haly s administrativní částí, aniž disponovala společným povolením. Za spáchání tohoto přestupku městský úřad žalobkyni uložil pokutu ve výši 350 000 Kč z možné výše až 1 000 000 Kč. Žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 9. 2024 zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí městského úřadu a jeho rozhodnutí potvrdil.

[2] Městský úřad uloženou pokutu odůvodnil na str. 5 až 8 svého rozhodnutí. Při úvaze o výši pokuty vzal v úvahu zejména povahu a závažnost přestupku a polehčující okolnosti,

kteřé v daném případě hrají roli. Zbývajících kritérii uvedenými v § 37 až 40 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), se nezabýval, neboť nejsou v posuzované věci relevantní a nemají vliv na výši uložené pokuty. Povahu a závažnost přestupku posoudil městský úřad zejména ve vztahu k významu zákonem chráněného zájmu, jímž je zájem společnosti na respektování stavebního řádu v jeho širší podobě. V případě žalobkyně nebyl řádně a v úplnosti posouzen soulad stavby s příslušnými právními předpisy v oblasti stavebního práva. Městský úřad posoudil individuální okolnosti případu, vzal v úvahu např. délku protiprávního jednání (15. 7. 2023 až 14. 12. 2023), jakož i skutečnost, že zákonný postup vedoucí k řádnému povolení stavby byl popsán v kupní smlouvě, na jejímž základě si pořídila žalobkyně od města Jičín stavbou dotčené pozemky. Povahu činnosti žalobkyně vyhodnotil mírně v její neprospěch. Předmět podnikání žalobkyně se dotýká i stavebního práva a měla by tedy znát minimálně základní principy veřejného stavebního práva. Jako polehčující okolnost naopak městský úřad posoudil, že žalobkyně porušila předpisy stavebního práva poprvé a při objasňování přestupku napomáhala. Městský úřad dospěl k závěru, že nepostačí uložení napomenutí, uloženou pokutu nepovažoval za likvidační, neboť orientační náklady na provedení vytýkané stavby skladovací haly s administrativní částí činí 20 000 000 Kč.

[3] Žalovaný se otázkou uložené sankce zabýval na stranách 14 až 17 a 20 až 24 svého rozhodnutí a se závěry městského úřadu se ztotožnil. Uvedl, že městský úřad dostatečně odůvodnil výši pokuty včetně hodnocení její možné likvidační intenzity. Žalovaný dodal, že žalobkyni nic nebránilo v tom, aby v průběhu přestupkového řízení tvrdila a doložila komplexní údaje o svých majetkových poměrech. Žalovaný v této souvislosti sdělil, 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 žalobkyně 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.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu, kterou krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Námitky žalobkyně se týkaly pouze výše pokuty.

2. Kasační stížnost

[5] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. Popsala, co soud při moderaci pokuty zkoumá a jaká jsou hlavní kritéria při určování výše přiměřenosti pokuty (srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2008, čj. 4 As 37/2007-119, a ze dne 16. 5. 2019, čj. 1 As 284/2018-32). Dále uvedla, že v rozhodnutí o uložení pokuty musí být výslovně zmíněna všechna zákonná kritéria, k nimž má správní orgán přihlížet při ukládání sankce, aby bylo zřejmé, jak je správní orgán vyhodnotil. V případě neaplikovatelnosti zákonného kritéria je nutné, aby ho správní orgán rovněž zmínil a vysvětlil, proč ho nemůže použít (rozsudek NSS ze dne 17. 8. 2010, čj. 2 Afs 135/2009-97, a ze dne 16. 5. 2019, čj. 9 As 56/2019-28).

[6] Podle stěžovatelky za zjevně nepřiměřenou pokutu nelze považovat pouze likvidační pokutu, jak dovodil krajský soud v bodech 25 a 26 napadeného rozsudku. Stěžovatelka dále namítla, že v bodě 26 napadeného rozsudku se krajský soud zabýval tím, zda se pokuta

pokračování

pohybuje v zákonném rozmezí, ačkoli k tomu její námitky nesměřovaly. Stěžovatelka zdůraznila, že odkazoval pouze na skutkovou podstatu přestupku.

[7] Stěžovatelka poukázala na to, že doposud spáchala pouze jeden, nyní posuzovaný, přestupek za porušení stavebního zákona, při objasňování přestupku napomáhala, stavební zákon porušovala pouze cca 5 měsíců a stavba, ač vznikla původně bez povolení, byla dodatečně povolena. Upozornila na to, že krajský soud odůvodňuje uloženou sankci i jejím preventivním charakterem. Stěžovatelka ovšem doložila soudu podklady, z nichž vyplývá, že městský úřad i žalovaný za období 3 let (od 30. 6. 2021 do 30. 6. 2024) vydali 1 pravomocné rozhodnutí a 3 příkazy, přičemž výše ukládaných pokut byla 3 000 Kč, 10 000 Kč, 100 000 Kč a 147 000 Kč. Stěžovatelce tak byla uložena pokuta, která násobně přesahuje dosud nejvyšší uloženou pokutu za totožný přestupek (resp. totožnou skutkovou podstatu). Podle krajského soudu se nejedná o relevantní vzorek. Stěžovatelce však nemůže být kladeno k tíži, že správní orgány vydaly takto omezený počet rozhodnutí.

[8] Stěžovatelka zdůraznila, že správní orgány ani krajský soud neshledaly žádné přítěžující okolnosti. Dále uvedla, že v jejím případě nebyly dostatečně zohledněny ani polehčující okolnosti, a to zejména ve smyslu § 39 písm. c) a d) přestupkového zákona, neboť mj. k odstranění škodlivého následku přestupku napomohla stěžovatelka získáním dodatečného povolení stavby a přestupek oznámila správnímu orgánu.

[9] Stěžovatelka má za to, že se správní orgány dopustily při hodnocení výše pokuty nezákonnosti, neboť výši uložené pokuty odvozují od nákladů na realizaci stavby. Je zjevné, že cena za realizaci „černé“ stavby nemůže mít jakoukoliv souvislost se skutkovými okolnostmi, kterými se má správní orgán zabývat při určení druhu a výměry správního trestu. Výše pokuty dosahuje 1,7 % uváděných nákladů stavby, ale na druhou stranu dosahuje 35 % maximální výše zákonné sazby.

[10] Stěžovatelka uvedla, že podle judikatury NSS sankce nebude zjevně nepřiměřená zpravidla tehdy, pokud byla správním orgánem uložena pokuta těsně nad spodní hranicí zákonného rozpětí. To není splněno v posuzované věci, navíc v situaci, kdy za skutkově závažnější porušení ukládal správní orgán tresty třetinové (rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2003, sp. zn. 6 A 96/2000 [č. 225/2004 Sb. NSS]). Pokud krajský soud nepovažoval za nepřiměřeně vysokou sankci v podobě rekordní pokuty přestupci (stěžovatelce), který je prvotrestaným, spolupracoval, stavbu nechal dodatečně povolit a neexistovala u něho žádná přítěžující okolnost (alespoň ta z rozhodnutí nevyplývá), jedná se jednoznačně o nezákonnost při určení výše sankce. Případně lze uvažovat o nepřezkoumatelnosti, neboť v odůvodnění napadeného rozsudku schází úvahy, proč existuje v dané věci tak zásadní odchylka od dosavadní rozhodovací praxe. Absenci tohoto hodnocení vnímal i žalovaný (str. 15 napadeného rozhodnutí), ale krajský soud přesto neshledal důvod k zásahu.

[11] Krajský soud ve vztahu k moderaci sankce podle stěžovatelky v podstatě odkázal na zjištění žalovaného, která ovšem neodpovídají zjištěným skutkovým okolnostem a jejich závažnosti. Krajský soud přitom opět zmiňuje, že uložená sankce není likvidační. To podle stěžovatelky nemůže být kritériem pro postup dle § 78 odst. 2 s. ř. s. Krajský soud v bodě 36 napadeného rozsudku uvedl, že dodatečné povolení stavby nemůže nic změnit na posouzení věci. Podle stěžovatelky se však jedná o skutkovou okolnost, která přinejmenším vyjadřuje

míru (intenzitu) zásahu do veřejných zájmů a délku trvání zásahu, který po dodatečném povolení stavby zcela pominul. Stěžovatelka dodala, že při moderaci sankce může krajský soud přihlížet i k novým skutečnostem. Novým skutkovým okolnostem se krajský soud řádně nevěnoval, neboť pouze uvedl, že to nic nemůže změnit na jeho úvahách.

[12] Stěžovatelka navrhla, aby NSS zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[13] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

3. Právní hodnocení

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] V § 37 až 40 přestupkového zákona jsou vymezeny okolnosti, ke kterým se musí přihlídnout při určení druhu správního trestu a jeho výměry.

[16] 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.

Obecná východiska

[17] Ukládání trestu za přestupky je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Uložení pokuty v mezích zákonných podmínek je součástí posouzení zákonnosti přezkoumávaného správního rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Za situace, kdy správní orgán zákonné meze nepřekročil a výši pokuty řádně zdůvodnil, soudní řád správní dává soudu zvláštní oprávnění moderovat výši pokuty (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). V rámci moderačního práva soud zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu. K tomu viz např. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2012, čj. 1 Afs 1/2012-36, bod 25, č. 2671/2012 Sb. NSS.

[18] Ukládání pokut za přestupky se děje ve sféře volného správního uvážení správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud nehodnotí spravedlivost a přiměřenost pokuty uložené sankce, ale k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, která musí být formulována precizně a jednoznačně a musí být dostatečně individualizována. Nepostačí však prosté vyjmenování těchto zákonných kritérií, aniž by odůvodnění rozhodnutí obsahovalo alespoň stručné zdůvodnění, proč a jak tato kritéria dopadají na individuální případ obviněného. V případě,

pokračování

že některé z kritérií stanovených zákonem není pro posouzení věci relevantní, má správní orgán povinnost se s takovým kritériem alespoň stručně vypořádat a odůvodnit jeho nepodstatnost (srov. např. rozsudky NSS ze dne 20. 4. 2006, čj. 4 As 14/2005-84, ze dne 27. 9. 2007, čj. 8 As 17/2006-78, ze dne 17. 8. 2010, čj. 2 Afs 135/2009-97, ze dne 3. 4. 2012, čj. 1 Afs 1/2012-36, bod 25, č. 2671/2012 Sb. NSS, či ze dne 16. 5. 2019, čj. 9 As 56/2019-28, bod 27). Dále soud zkoumá, zda úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil (zda byly splněny podmínky pro uložení pokuty, zda správní orgán srozumitelně odůvodnil její výši zvolenou ze zákonného rozmezí apod.), a také to, zda uložená pokuta není likvidační (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, rozsudky NSS ze dne 22. 12. 2005, čj. 4 As 47/2004-87, ze dne 3. 4. 2012, čj. 1 Afs 1/2012-36, bod 26, č. 2671/2012 Sb. NSS, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, nebo ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02). Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a položil na místo správního uvážení své uvážení soudcovské a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena. To by mohl soud učinit podle § 78 odst. 2 s. ř. s. jen na návrh žalobce, pokud by dospěl k závěru, že pokuta byla správním orgánem uložena ve zjevně nepřiměřené výši (srov. např. rozsudky NSS ze dne 21. 8. 2003, čj. 6 A 96/2000-62, č. 225/2004 Sb., a ze dne 3. 4. 2012, čj. 1 Afs 1/2012-36, bod 23, č. 2671/2012 Sb. NSS).

[19] Užitím moderačního práva soud nahrazuje správní uvážení správního orgánu; takový zásah je však zásahem dovoleným, umožněným soudem ustanovením § 78 odst. 2 s. ř. s. Soud se v takovém případě chová obdobně jako správní orgán: pro případy moderace je nadán vlastním uvážením, a může tak zasáhnout do výše trestu, jako by jej sám uděloval. Tím, že trest sníží nebo od něj upustí, nezpochybňuje závěr správního orgánu o tom, že žalobce porušil zákon a dopustil se správního deliktu, nýbrž vykonává svou zvláštní zákonnou pravomoc, která mu náleží stejně jako pravomoc rušit správní rozhodnutí (viz např. rozsudky NSS ze dne 30. 11. 2005, čj. 1 As 30/2004-82, a ze dne 3. 4. 2012, čj. 1 Afs 1/2012-36, bod 24, č. 2671/2012 Sb. NSS). Krajský soud zkoumá, zda se správní orgán nedopustil excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákona 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 právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě (srov. např. rozsudky NSS ze dne 30. 9. 2010, čj. 7 As 71/2010-97, č. 2209/2011 Sb. NSS, a ze dne 3. 4. 2012, čj. 1 Afs 1/2012-36, bod 23, č. 2671/2012 Sb. NSS).

[20] Moderační právo soudu má však místo pouze v případě, že žalobce takový postup navrhne a současně výše uložené pokuty výrazně vybočuje z hlediska přiměřenosti, tedy je zjevně nepřiměřená. Pro zásah do správního uvážení soudem tedy nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry. Smyslem a účelem moderace totiž není hledání „ideální“ výše sankce soudem namísto správního

orgánu. Úkolem soudu je korigovat správní orgán v případech, kdy by sankce, nejen pohybující se v zákonném rozmezí, ale i odpovídající všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlivosti sankce. K tomu viz rozsudky NSS ze dne 30. 11. 2005, čj. 1 As 30/2004-82, ze dne 3. 4. 2012, čj. 1 Afs 1/2012-36, bod 26 či 28, č. 2671/2012 Sb. NSS, ze dne 19. 4. 2012, čj. 7 As 22/2012-23, č. 2672/2012 Sb. NSS, a usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013-46, bod 25, č. 3528/2017 Sb. NSS. 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 (pachatelé musí způsobit citelnou újmu, jinak by se výchovný účinek trestu vytratil). K tomu viz rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2023, čj. 2 As 127/2022-39, body 14. Sankce má být tedy ukládána v takové výši, aby měla odrazující účinek, aby tedy zásadně nenastávaly případy, že se porušení zákona „vyplatí“ (viz např. rozsudek NSS ze dne 13. 3. 2013, čj. 7 As 188/2012-25, č. 2878/2013 Sb. NSS).

Vypořádání jednotlivých námitek

[21] Z výše uvedených obecných východisek je zřejmé, že je důležité rozlišovat zákonnost pokuty a otázku přiměřenosti pokuty, neboť každý z těchto pojmů má svá kritéria, podle kterých je nutné je posuzovat.

[22] NSS nejprve předesílá, že stěžovatelka v kasační stížnosti směřuje otázku zákonnosti uložené pokuty a otázku individualizace trestu, resp. otázku případné moderace pokuty, popř. stěžovatelka mezi těmito otázkami důsledně nerozlišuje, z čehož následně plyne nepochopení závěrů krajského soudu. NSS k tomu dále podotýká, že způsob vypořádání jednotlivých námitek odpovídá tomu, jak byly námitky formulovány. Není úkolem ani oprávněním soudu, aby si argumentaci stěžovatelky domýšlel. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu a přebíral by roli advokáta (srov. např. rozsudky NSS ze dne 26. 5. 2016, čj. 2 Azs 113/2016-26, či ze dne 21. 5. 2018, čj. 7 As 128/2018-17). Jedná se o odraz dispoziční zásahy, kterou je řízení před správními soudy ovládáno. Je to žalobce, který vymezuje předmět přezkumu správního soudu a důvody, pro které má napadené rozhodnutí za nesprávné. Po žalobci není požadována znalost právních předpisů, musí však konkrétně vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS). Kasační námitky stěžovatelky jsou kromě směřování zákonnosti a přiměřenosti pokuty velmi obecné, a proto stěžovatelka nemůže očekávat, že se bude NSS detailně zabývat skutkovými okolnostmi dané věci.

[23] Stěžovatelka namítla, že krajský soud v bodech 25 a 26 napadeného rozsudku považoval za zjevně nepřiměřenou pokutu takovou, která je likvidační. Ve zmíněných bodech se však krajský soud zabýval zákonností uložené pokuty. Vzhledem k tomu, že pokuta je ukládána v rámci správního uvážení, nezkoumá soud spravedlivost a přiměřenost pokuty, ale to, zda jsou úvahy správního orgánu přezkoumatelné a zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení (blíže viz bod [18]). Soud při tomto posouzení mj.

pokračování

zkoumá, zda uložená pokuta není likvidační. To vyplývá z judikatury NSS i Ústavního soudu. Krajský soud se tedy nezabýval otázkou likvidační povahy pokuty ve vztahu ke zjevné nepřiměřenosti pokuty, jak se mylně domnívá stěžovatelka.

[24] K tvrzení stěžovatelky, že v bodě 26 napadeného rozsudku se krajský soud věnoval tomu, zda se pokuta pohybuje v zákonném rozmezí, ačkoli k tomu její námitky nesměřovaly, NSS uvádí, že stejně jako v kasační stížnosti, tak v žalobě stěžovatelka směřuje jednotlivé otázky, které se týkají jak zákonnosti pokuty, tak případné moderace pokuty. Krajský soud tyto otázky důsledně oddělil a v bodě 16 rozsudku uvedl, že *„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.“* To tedy vysvětluje, proč se krajský soud zabýval nejprve zákonností pokuty, resp. tím, zda se pokuta pohybuje v zákonných mezích. Stěžovatelka rovněž namítala skutečnosti, které se týkaly zákonnosti pokuty, a proto se jí krajský soud správně zabýval.

[25] Stěžovatelka odkazovala na jiné případy, v nichž bylo porušeno totožné ustanovení zákona a v daných věcech byly uloženy nižší pokuty. K tomu je třeba uvést, že za porušení identického ustanovení nemusí být pokuty zcela identické. Výše pokut se totiž odvíjí od toho, zda a v jaké míře (intenzitě) byla naplněna zákonná kritéria, která zákon stanoví pro uložení sankce, nikoliv z toho, že bylo porušeno stejné ustanovení zákona. Navíc hlavním kritériem při posuzování výše pokuty není primárně skutková podstata přestupku, nýbrž intenzita skutkových okolností, s jakou byly porušeny právem chráněné hodnoty a zájmy v konkrétním případě (srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2008, čj. 4 As 37/2007-119). Z toho tedy vyplývá, že nelze vycházet jen ze samotných nominálních hodnot uložených pokut v jiných případech, ale je třeba vždy přihlídnout k jednotlivým individuálním okolnostem daného případu. Stěžovatelka však ani konkrétně netvrdila, v čem je její věc shodná s uváděnými případy, v nichž byly ukládány nižší pokuty.

[26] NSS dále k námitce týkající se polehčujících a přitěžujících okolností uvádí, že správní orgány v řízení o přestupku nejsou povinny přitěžující a polehčující okolnosti důsledně odlišit. Postačí, pokud přezkoumatelným způsobem popíší, ke kterým skutečnostem při ukládání výše sankce přihlídlý a ke kterým, i přes námitku žalobce, nikoliv (srov. rozsudky NSS ze dne 2. 3. 2017, čj. 7 As 332/2016-44, bod 25, ze dne 28. 6. 2017, čj. 6 As 301/2016-36, ze dne 20. 12. 2017, čj. 6 As 297/2017-34, bod 21 či ze dne 16. 5. 2019, čj. 1 As 284/2018-34, bod 31). Není pravda, že by správní orgány neposuzovaly polehčující a přitěžující okolnosti. Ze strany 8 rozhodnutí městského úřadu vyplývá, že jako přitěžující okolnost posuzoval městský úřad povahu činnosti stěžovatelky, jako polehčující okolnost naopak to, že se jedná o první porušení stavebního zákona, jakož i to, že stěžovatelka při objasňování přestupku napomáhala. Žalovaný závěry městského úřadu vztahující se k polehčujícím a přitěžujícím okolnostem na straně 21 svého rozhodnutí převzal. Dodal, že za polehčující okolnost považuje např. také to, že stěžovatelka před správními orgány svou stavební činnost netajila. Je tedy zřejmé, že námitka stěžovatelky, že se správní orgány nezabývaly konkrétními polehčujícími a přitěžujícími okolnostmi, není důvodná. Ze správních rozhodnutí je naopak zřejmé, že se správní orgány těmito otázkami zabývaly. V době svého rozhodování však ještě nemohly vzít v úvahu, že stavba byla

dodatečně povolena (rozhodnutí žalovaného bylo vydáno dne 30. 9. 2024 a stavba byla dodatečně povolena dne 29. 10. 2024).

[27] K odvození pokuty od nákladů na realizaci stavby NSS konstatuje, že je třeba přistupovat ke každému jednotlivému případu nanejvýš individuálně, mimo jiné i se zohledněním majetkových poměrů delikventa (viz k tomu usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, či rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2010, čj. 7 As 71/2010-97, č. 2209/2011 Sb. NSS). Pouze tak se dosáhne jak preventivní, tak represivní funkce sankce (viz bod [20]).

[28] NSS se dále vyjádřil k tvrzení stěžovatelky, že pokuta nebude zjevně nepřiměřená zpravidla tehdy, kdy byla uložena těsně nad spodní hranicí zákonného rozmezí. Stěžovatelka má v tomto ohledu pravdu (viz např. rozsudky NSS ze dne 21. 8. 2003, čj. 6 A 96/2000-62, č. 225/2004 Sb. NSS, či ze dne 30. 6. 2008, čj. 4 As 37/2007-119). Nejedná se ovšem o jedinou okolnost, které vypovídá o tom, že pokuta není zjevně nepřiměřená. V každé konkrétní věci se musí přihlídnout k individuálním okolnostem. V dané věci správní orgány takové specifické okolnosti popsaly ve svých rozhodnutích. Již výše bylo popsáno, proč za totožné porušení zákonného ustanovení není nutné dávat shodnou výši pokuty, resp. shodnou sankci. Vždy je totiž nutné posoudit každý jednotlivý případ zvlášť tak, aby případná sankce plnila jak preventivní, tak represivní funkci. Rovněž uložena pokuta není nezákonná, neboť správní orgány dostatečně srozumitelně a logicky vysvětlily, proč uložily danou pokutu. Příklad dostatečně individualizovaly (včetně majetkových poměrů stěžovatelky). Tím rovněž implicitně vysvětlily, proč v posuzované věci ukládají pokutu v jiné výši než v ostatních případech za porušení totožného zákonného ustanovení. Výslovně se tím však nemusely zabývat, neboť konkrétní srovnání s jinými případy stěžovatelka v odvolání nepředložila. NSS dále dodává, že na straně 15 žalovaný obecně popsal, k jakým okolnostem má být při určení sankce přihlíženo, a dále citoval z rozhodnutí městského úřadu.

[29] NSS se konečně zabýval i námitkami vztahujícími se k moderaci sankce. K této otázce krajský soud v bodě 35 popsal, proč uložena pokuta není zjevně nepřiměřená. Vycházel z povahy chráněného zájmu a z majetkových poměrů stěžovatelky. Podle jeho názoru musí mít pokuta odrazující charakter, aby se porušení právní povinnosti „nevyplatilo“. Proto bylo nutné uložit pokutu v citelné výši (nikoli však likvidační). NSS k tomu uvádí, že posouzení krajského soudu odpovídá skutkovým okolnostem a jejich závažnosti. Sama stěžovatelka nepopisuje, proč by to mělo být jinak. Je nutné také dodat, že krajský soud při vypořádání námitek o moderaci sankce nebral v úvahu jako předpoklad této moderace likvidační povahu pokuty. Zmínku o likvidační povaze pokuty uvedl pouze v tom smyslu, že pokuta by měla být citelná, k čemuž jen dodal, že by neměla být likvidační.

[30] Novým skutečností (dodatečnému povolení stavby) se krajský soud věnoval v bodech 33 a 36 napadeného rozsudku. Ani při zohlednění této skutečnosti krajský soud neshledal, že by byly splněny zákonem předvídané podmínky, aby mohl snížit uložený trest či od něj upustit. To odůvodnil tím, že by to bylo v rozporu s logikou, že porušení zákona by se nemělo pachateli vyplácet. Není proto pravda, že by krajský soud pouze uvedl, že nová skutečnost nemůže na jeho úvahách nic změnit.

pokračování

4. Závěr a náklady řízení

[31] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[32] Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 26. září 2025

Ondřej Mrákota
předseda senátu