



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Sylvie Šiškeové a soudců Tomáše Kocourka a Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **Beta Real Estate CZ k.s.**, se sídlem Obchodní zóna 266, Otvice, zast. Mgr. Ondřejem Kurkou, advokátem se sídlem nám. Republiky 679/5, Opava, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 1191/40a, Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 1. 2024, č. j. KUOK 1203/2024, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 29. 4. 2025, č. j. 65 A 31/2024-30,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně získala společné povolení (dále též „povolení“) na stavbu reklamního pylonu, tedy vysokého reklamního poutače umístěného v chodníku obchodní zóny v Zábřehu. Pylon však v rozporu s povolením posunula o 2,8 m blíže chodníku tak, že jeho patka je umístěna na střed ve vodicím pruhu přechodu pro chodce, a navíc má špatnou orientaci kolmo k hlavní komunikaci.

[2] Městský úřad v Zábřehu shledal rozhodnutím ze dne 14. 12. 2022 žalobkyni vinnou z přestupku podle § 178 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a uložil jí pokutu ve výši 100 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení v paušální výši 1 000 Kč. Přestupku se žalobkyně dopustila tím, že stavbu reklamního pylonu provedla v rozporu se souhlasem stavebního úřadu.

[3] Žalovaný na základě odvolání žalobkyně zrušil rozhodnutí městského úřadu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť městský úřad nesprávně právně kvalifikoval přestupkové jednání. Žalobkyně totiž provedla stavbu v rozporu s povolením, nikoli v rozporu se souhlasem. Žalovaný dodal, že od určení správné skutkové podstaty se odvíjí i výše pokuty. Městskému úřadu také vytkl, že v rozhodnutí ze dne 14. 12. 2022 přesvědčivě neodůvodnil výši uložené pokuty.

[4] Rozhodnutím ze dne 7. 8. 2013 shledal městský úřad žalobkyni vinnou z přestupku podle § 178 odst. 2 písm. g) stavebního zákona, neboť provedla stavbu reklamního pylonu v rozporu se společným povolením. Za to jí uložil pokutu ve výši 150 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[5] Také proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. Žalovaný částečně změnil text výrokové části rozhodnutí městského úřadu ze dne 7. 8. 2023 co do upřesnění umístění stavby a ve zbytku toto rozhodnutí potvrdil. Dospěl mj. k závěru, že zvýšení pokuty je po změně právní kvalifikace přestupku adekvátní a řádně odůvodněné.

[6] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila u Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci, který žalobu zamítl. Krajský soud shledal, že jednání žalobkyně bylo řádně zjištěno a naplnilo skutkovou podstatu přestupku. Uložený trest není nepřiměřený a správní orgány při jeho stanovení neporušily zásadu *reformationis in peius*.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) v kasační stížnosti namítla, že její jednání nenaplnilo znaky skutkové podstaty přestupku podle § 178 odst. 2 písm. g) stavebního zákona. Toto ustanovení totiž používá pojem *provedení* stavby, nikoli pouhé *provádění*.

[8] Právní názor krajského soudu, že daný přestupek není poruchovým deliktem, odporuje jeho vlastní rozhodovací praxi (rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 8. 2020, č. j. 22 A 64/2019-32). Krajský soud tak porušil zásadu předvídatelnosti soudních rozhodnutí (stěžovatelka odkázala na nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2170/08). Podle stěžovatelky jde navíc o ohrožovací delikt, který je spáchán tím, že stavba je v podobě, kdy je možné ji ke sledovanému účelu bezpečně užívat. Napadený rozsudek je tedy nepřezkoumatelný.

[9] Krajský soud dále dovodil připravenost stavby k užívání z provedeného testu funkčnosti pylonu. Podle stěžovatelky ze stavebního deníku není zřejmé, jaké funkčnosti se zkouška týkala. Důležité je, že stavba stále nemá dokončené všechny úpravy, které předpokládá společné povolení (především lightboxy s nápisy).

[10] Stěžovatelka dále namítá, že protokol o ohledání na místě byl procesně nepoužitelný. Využila totiž svého práva odepřít ohledání ve smyslu § 54 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, což správní orgány nezohlednily. Krajský soud v bodě 26 svého rozsudku nepřiléhavě odkazuje na rozsudky Městského soudu v Praze ze dne

pokračování

20. 5. 2019, č. j. 9 A 3/2016-83, a ze dne 21. 9. 2016, č. j. 5 A 130/2012-117. Závěry o přípustnosti provedení ohledání proti vůli obviněného se neuplatní, protože les (o který šlo v rozsudku č. j. 5 A 130/2012-117 – pozn. NSS) je veřejně přístupným místem, zatímco oplocené staveniště nikoli. Druhý odkazovaný rozsudek se pak nezabývá ohledáním, ale kontrolní prohlídkou. Stěžovatelka zdůraznila, že stavební úřad musel pro provedení ohledání svémocně překonat oplocení, a to bez souhlasu stavebního podnikatele (společnosti RAVAFOL CZ s.r.o.), který je odpovědný za zabezpečení stavby.

[11] Stěžovatelka se dále brání proti zvýšení pokuty druhým rozhodnutím městského úřadu vydaným poté, co jeho první rozhodnutí zrušil žalovaný. Odlišný náhled na zásadu zákazu *reformationis in peius* v trestním právu a správním právu trestním podle stěžovatelky může být v rozporu s ústavním pořádkem. Krajský soud měl buď věc vyložit ústavně konformně, nebo tuto otázku předložit Ústavnímu soudu. Stěžovatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 8. 1. 2009, č. j. 1 Afs 140/2008-77, č. 1792/2009 Sb. NSS, podle něhož není judikatura kasačního soudu nutně neměnná. Dále poukázala na rozsudek NSS ze dne 23. 1. 2014, č. j. 2 Afs 67/2013-53, který jde proti většinovým závěrům a z nějž plyne, že zákaz *reformationis in peius* by se měl vztahovat na řízení jako celek. Soudy a správní orgány mají tuto zásadu aplikovat analogicky jako v trestním právu. Pokud přestupkové právo poskytuje nižší standard ochrany, měl by tuto úpravu posoudit Ústavní soud.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se jedná o ohrožovací a trvajících delikt. V opačném případě by se stavebník mohl vyhýbat postihu pouhým tvrzením, že stavba ještě není kompletně dokončena. Krajský soud neporušil zásadu předvídatelnosti soudních rozhodnutí.

[13] V otázce použitelnosti důkazu protokolem z ohledání na místě se žalovaný ztotožnil se závěry krajského soudu. K zásadě zákazu *reformationis in peius* žalovaný uvedl, že městský úřad zvýšil ve druhém rozhodnutí o přestupku pokutu oprávněně, a to především kvůli změně právní kvalifikace a následnému doplnění dokazování.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná, není však důvodná.

[15] NSS úvodem konstatuje, že napadený rozsudek je přezkoumatelný. Krajský soud se řádně zabýval všemi žalobními námitkami. Kasační soud dále z pohledu kasačních námitek posoudí, zda je toto vypořádání také věcně správné.

III. 1 Skutková podstata přestupku byla naplněna

[16] V první kasační námitce se stěžovatelka věnuje vlastní skutkové podstatě přestupku. Tvrdí, že stavbu ještě neprovedla, a není tudíž přestupkově odpovědná. Zabývá se i tím, zda je přestupek, který je jí kladen za vinu, deliktem poruchovým, nebo ohrožovacím.

[17] Podle § 178 odst. 1 písm. g) stavebního zákona *fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako stavebník dopustí přestupku tím, že **provede** stavbu v rozporu se stavebním povolením nebo společným povolením (...)*“ (důraz zde i dále přidal NSS).

[18] Stěžovatelka ve svém výkladu zdůrazňuje právní úpravu účinnou do 31. 12. 2012. Podle tehdejšího § 178 odst. 3 písm. c) stavebního zákona platilo, že *stavebník se dopustí přestupku tím, že **provádí** novou stavbu v rozporu se stavebním povolením (§ 115), veřejnoprávní smlouvou (§ 116) nebo certifikátem autorizovaného inspektora (§ 117).*

[19] Mezi účastníky není sporu o tom, zda stěžovatelka vystavěla reklamní pylon na jiném místě, než jí povolil stavební úřad, ale o tom, zda je tím založena její přestupková odpovědnost. NSS se ztotožnil se závěrem krajského soudu, podle něhož je stěžovatelka za přestupek odpovědná, a to z následujících důvodů.

[20] Krajský soud se tím, kdy již lze mít za to, že stavebník *provede* stavbu, podrobně zabýval v bodech 10-19 svého rozsudku. Vyjádřil se i ke změně formulace skutkové podstaty s účinností od 1. 1. 2013, která spočívala ve změně nedokonavého slovesa *provádět* za dokonavé sloveso *provést*. Podle krajského soudu bylo úmyslem zákonodárce nadále přestupkově nepostihovat pouhé zahájení stavební činnosti v rozporu s povolením. Krajský soud však vysvětlil, že to nebyl stěžovatelčin případ, neboť její stavba v době, kdy ji správní orgány shledaly přestupkově odpovědnou, již byla ve stavu prakticky způsobilém k užívání. V takovém případě byla naplněna objektivní stránka přestupku, jenž byl stěžovatelce kladen za vinu. Podle krajského soudu byl daný přestupek ohrožovacím deliktem.

[21] S tím stěžovatelka nesouhlasí a tvrdí, že se jedná o poruchový delikt. NSS k tomu uvádí, že obecně se ohrožovací a poruchový delikt odlišují způsobem, jakým zasahují do právem chráněného zájmu (objektu přestupku). „*Zákonem chráněný zájem může být přestupkem porušen (poruchový přestupek, který znamená již přímý zásah objektu přestupku) nebo ohrožen (ohrožovací přestupek, který znamená vyvolání stavu, který představuje pro objekt přestupku hrozbu jeho poruchy neboli stav nebezpečí).*“ (Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2025, s. 336).

[22] NSS dospěl na rozdíl od krajského soudu k závěru, že přestupek spočívající v provedení stavby v rozporu se stavebním nebo společným povolením je poruchovým, a nikoli ohrožovacím deliktem. Vyšel přitom ze svého rozsudku ze dne 9. 1. 2020, č. j. 8 As 219/2017-66, bodu 43, podle něhož „*v případě správního deliktu dle § 180 odst. 2 písm. g) stavebního zákona (v aktuálním případě odpovídá § 178 – pozn NSS) je proto následkem porušení zájmu společnosti na podrobení stavebního záměru (či jeho změny) před jeho vlastním započítím kontrole odborného správního úřadu, jenž zajišťuje soulad plánované stavby s veřejným zájmem. Je totiž zájmem společnosti, aby zejména veškerá stavební činnost, jejíž neodborné a nekontrolovatelné provedení by mohlo ohrozit nebo případně i porušit ty zájmy, na jejichž ochraně má společnost bezprostřední zájem, byla prováděna v souladu s územně plánovací dokumentací, obecnými požadavky na stavby, požadavky dotčených orgánů, jakož i s respektem k právům dalších subjektů.*“ Objektem tohoto přestupku je zájem společnosti na projednání stavebního záměru ve stavebním řízení, resp. zájem

pokračování

na respektování rozhodnutí stavebního úřadu a jednání stavebníků v souladu s nimi. Pokud se tedy stavebník podmínkami rozhodnutí stavebního úřadu neřídí, dochází k reálné poruše na chráněném objektu, nikoli pouze k jeho ohrožení.

[23] Ačkoli se krajský soud ztotožnil s rozsudkem NSS č. j. 8 As 219/2017-66, uvedl, že provedení stavby v rozporu s povolením je deliktem ohrožovacím (bod 14 jeho rozsudku). Tento závěr však z odkazovaného rozsudku neplyne. Podle NSS však jde jen o dílčí pochybení krajského soudu, jež nemá za následek nezákonnost napadeného rozsudku jako celku, a postačí tak tento závěr nyní korigovat. Argumentace krajského soudu, podle níž stěžovatelka naplnila skutkovou podstatu přestupku, je totiž jako celek správná, jak kasační soud vysvětlí i dále.

[24] Stěžovatelka naplnila skutkovou podstatu přestupku zjednodušeně řečeno tím, že reklamní pylon umístila na jiné místo, než bylo vymezeno ve společném povolení. Obě místa jsou sice od sebe vzdálená jen necelé tři metry, nicméně, jak plyne z fotodokumentace ve správním spise, pylon je umístěn vsutku nevhodně přímo u konce přechodu pro chodce a dokonce zasahuje i do vodicího zařízení pro nevidomé (které stěžovatelka také částečně předláždila o 1,2 metru). Stavba tak je nejen zřízena v rozporu s povolením, ale ohrožuje i bezpečnost chodců. Stěžovatelka se brání tím, že se musela vyhnout kanalizační přípojce, jejíž existence vyšla najevo až po vydání společného povolení.

[25] Podle NSS však stěžovatelka v nastalé situaci nepostupovala správně. Skutečnost, že stavbu nebylo možné vybudovat na místě stanoveném ve společném povolení, není okolností marginální. Toto své nové zjištění, které bránilo vybudování stavby v souladu se společným povolením, byla stěžovatelka povinna oznámit stavebnímu úřadu, který měl posoudit nezbytnost změny stavby (jakkoli lze mít na základě spisové dokumentace pochybnost o tom, že by bylo možné stavbu na „novém“ místě povolit). Stěžovatelka tedy pochybila tím, že se stavebním úřadem neprojednala změnu stavby, jejíž potřeba vyšla najevo až po vydání společného povolení, a namísto toho stavbu vybudovala na jiném místě, než měla povolené stavebním úřadem. Stěžovatelka tedy provedla stavbu v rozporu se společným povolením, čímž zasáhla do objektu přestupku.

[26] NSS nesouhlasí ani se stěžovatelčiným tvrzením, že stavbu ještě zcela nerealizovala. K naplnění objektivní stránky přestupku totiž již nepochybně došlo. Kasační soud se ztotožnil s názorem krajského soudu, podle něhož fáze, v níž se stavba nachází, je natolik pokročilá, že ji lze považovat za provedenou. Z fotodokumentace ve správním spisu lze seznat, že reklamní pylon již stojí a jeho využití v zásadě brání jen dosavadní absence reklamy, která na něm má být umístěna. Krajský soud tedy v bodě 13 svého rozsudku správně uvádí, že z tohoto pohledu je pylon již zcela uživatelný. Proto již nepochybně došlo k poruše na objektu přestupku, neboť stěžovatelka fakticky realizovala stavbu na jiném místě, než jí určovalo společné povolení.

[27] Pokud stěžovatelka namítá, že krajský soud nesprávně dovodil připravenost stavby k užívání ze zkoušky funkčnosti pylonu, lze odkázat na bod 18 napadeného rozsudku, podle něhož nebyla tato zkouška jedinou okolností svědčící o fázi realizace stavby.

[28] Podle NSS není pro posuzovanou věc podstatné, že se skutková podstata přestupku podle § 178 odst. 2 písm. g) stavebního zákona s účinností od 1. 1. 2013 změnila tak, že již nyní nelze postihnout pouhé zahájení stavby v rozporu s povolením stavebního úřadu. Stěžovatelka totiž zasáhla do objektu přestupku tím, že stavbu již *de facto* provedla na jiném místě, a to bez předchozího projednání se stavebním úřadem. V takovém případě je polemika nad tím, jestli lze postihnout pouhé zahájení stavby, bezpředmětná. V tak rané fázi stavby se totiž reklamní pylon v době, kdy byla stěžovatelka shledána přestupkově odpovědnou, nenacházel.

[29] NSS dále souhlasí s krajským soudem, že lpění na dokončení stavby přesně v souladu se stavem předpokládaným v povolení stavebního úřadu by stavebníkovi umožňovalo oddalovat finální realizaci stavby. Tím by se mohl účelově vyhýbat přestupkové odpovědnosti, což by prakticky vyprázdnilo danou skutkovou podstatu.

[30] Stěžovatelka dále namítla, že krajský soud porušil zásadu předvídatelnosti soudních rozhodnutí. NSS však neshledal, že by se krajský soud svévolně odchýlil od ustálené rozhodovací praxe. Vyvodil sice nesprávný dílčí závěr z rozsudku NSS č. j. 8 As 219/2017-66, to však, jak již bylo vysvětleno, nemá vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. V rozsudku č. j. 22 A 64/2019-32, bodě 27, dospěl Krajský soud v Ostravě především k závěru, že se nejedná o trvající delikt. To je však z hlediska stěžovatelčiny přestupkové odpovědnosti irelevantní. Z citovaného rozsudku nelze dovodit ani to, že přestupek je spáchán až kompletním dokončením stavby, jak tvrdí stěžovatelka. Jelikož nedošlo k nedůvodnému odchýlení se od ustálené judikatury NSS, není namístě ani stěžovatelčin odkaz na nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2170/08.

[31] NSS uzavírá, že stěžovatelka provedla stavbu v rozporu se společným povolením, a dopustila se tak přestupku podle § 178 odst. 2 písm. g) stavebního zákona. Krajský soud dospěl ke správnému závěru, že stavba je v natolik pokročilé fázi realizace, že zakládá její přestupkovou odpovědnost.

III. 2 Protokol z ohledání místa nebyl nezákonným důkazem

[32] Stěžovatelka dále namítá, že správní orgán nezákonně pořídil a jako důkaz v přestupkovém řízení použil protokol z ohledání místa ze dne 19. 4. 2023. Stěžovatelka totiž toto ohledání na místě odmítla strpět. V řízení byla podle stěžovatelky porušena zásada zákazu sebeobviňování.

[33] Podle § 54 odst. 1 věty první správního řádu *vlastník nebo uživatel věci nebo ten, kdo má věc u sebe, je povinen předložit ji správnímu orgánu nebo strpět ohledání na místě.*

[34] Podle § 54 odst. 2 správního řádu *ohledání nelze provést nebo může být osobou uvedenou v odstavci 1 odepráno z důvodů, pro které nesmí být svědek vyslechnut nebo pro které je svědek oprávněn výpověď odeprýt (§ 55 odst. 2 až 4).*

[35] Krajský soud v reakci na související žalobní námitku odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 10. 2007, sp. zn. III. ÚS 528/06. Označil je za přílehlavé i přesto, že se týká trestního řízení, konkrétně povinnosti obviněného strpět provedení rekognice.

pokračování

Jelikož při rekognici, stejně jako při ohledání na místě, je účast obviněného při procesním úkonu pasivní, je jeho povinností strpět takový úkon v souladu se zásadou spravedlivého procesu. Krajský soud odkázal také na dva rozsudky Městského soudu v Praze, podrobněji pak citoval z jeho rozsudku č. j. 5 A 130/2012-117. Podle krajského soudu nebylo ohledání na místě v rozporu se zásadou zákazu sebeobviňování, a nebylo tak ani nezákonné. Krajský soud zdůraznil, že se jednalo o stavbu na veřejném místě, a stěžovatelčina aktivní součinnost tedy nebyla nutná. K přesnému zaměření stavby mohlo totiž dojít i bez fyzického překonání zábran, v danou dobu umístěných kolem stavby.

[36] Podle NSS by spojitost se zásadou zákazu sebeobviňování mohla přicházet v úvahu pouze tehdy, pokud by stěžovatelka musela něco aktivně vykonat. K tomu však nedošlo a ani dojít nemohlo, neboť se stěžovatelka ohledání na místě nezúčastnila. Odkaz krajského soudu na nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 528/06 byl přílehlavý. Stejně jako při tam řešené rekognici je i při ohledání na místě účast obviněného (resp. zde obviněného z přestupku) výhradně pasivní.

[37] Důvodná není námitka, že krajský soud při vypořádání této námitky vycházel z nepřiléhavé judikatury městského soudu. Rozsudek č. j. 9 A 3/2016-83 lze na posuzovanou věc použít, protože kontrolní prohlídka je fakticky zvláštním druhem ohledání. Rozsudek městského soudu č. j. 5 A 130/2012-117 se pak týkal ohledání na místě v lese. Chodník, na němž je umístěn reklamní pylon v nyní posuzované věci, je ve smyslu § 6 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, jako místní komunikace IV. třídy také veřejně přístupný (podobně jako les). Provizorní oplocení okolo stavby (s jehož rozsahem se NSS seznámil z fotografií ve správním spise) nebránilo provedení řádného ohledání i bez součinnosti stěžovatelky. Jak zmiňuje i krajský soud v bodě 29 svého rozsudku, správní orgán byl schopen vyfotografovat a zaměřit stavbu na chodníku i bez fyzického překonání zábran. Tyto důkazy tak získal řádně.

[38] Stěžovatelka dále namítá, že městský úřad měl o povinnosti strpět ohledání vyrozumět i zhotovitele stavby. Tato námitka však není přípustná, neboť ji stěžovatelka neuplatnila v řízení před krajským soudem, ačkoli tak mohla učinit [§ 104 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“)].

III. 3 Zásada zákazu reformationis in peius nebyla porušena

[39] V poslední kasační námitce stěžovatelka nesouhlasí s tím, že městský úřad ve druhém rozhodnutí o přestupku zvýšil uloženou pokutu ze 100 000 Kč na 150 000 Kč. Podle stěžovatelky správní orgány porušily zásadu zákazu *reformationis in peius*.

[40] Krajský soud tutéž žalobní námitku neshledal důvodnou. S odkazem na judikaturu kasačního soudu především akcentoval to, že rozhodnutí městského úřadu bylo v původním řízení o odvolání zrušeno jako celek a městský úřad provedl nové řízení včetně nového dokazování. Stěžovatelka měla možnost uplatnit svá procesní práva a této možnosti využila. NSS s posouzením městského soudu souhlasí z následujících důvodů.

[41] Zásada zákazu *reformationis in peius* je vyjádřena v § 98 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, podle něhož *odvolací správní*

orgán nemůže změnit výrok napadeného rozhodnutí o správním trestu nebo výrok o náhradě škody anebo výrok o vydání bezdůvodného obohacení v neprospěch obviněného. Odvolací správní orgán tedy nesmí uložit vyšší pokutu než správní orgán prvního stupně. Zákon výslovně neřeší situaci, kdy odvolací správní orgán věc vrátí k dalšímu řízení správnímu orgánu prvního stupně.

[42] NSS se výkladem této zásady ve vztahu k novému rozhodnutí správního orgánu prvního stupně poté, co jeho první rozhodnutí bylo na základě odvolání obviněného z přestupku zrušeno, zabýval v rozsudku ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 Afs 169/2016-42, č. 3551/2017 Sb. NSS, bodech 43-51, na něž lze v podrobnostech odkázat. Z této argumentace vycházel i krajský soud v napadeném rozsudku (bod 31). NSS mj. v bodě 51 citovaného rozsudku uvedl, že zvýšení trestu musí být odůvodněno změnou právní kvalifikace nebo doplněním dokazování a musí vyjít z nově provedeného řízení před orgánem prvního stupně, který obviněnému musí poskytnout možnost se k novým skutečnostem vyjádřit a hájit svá procesní práva. Stejně přitom je, že správní orgán prvního stupně musí rozhodnout znovu o vině i o trestu. Správní orgán prvního stupně po vrácení věci odvolacím orgánem může při zjištění nových skutečností nebo změně právní kvalifikace trest i zvýšit.

[43] Stěžovatelka v kasační stížnosti odkazuje na rozsudek NSS č. j. 2 Afs 67/2013-53, který podle ní jde proti většinovým závěrům. Kasační soud však odkazuje na podstatné skutkové odlišnosti obou věcí, které v bodě 50 přiléhavě shrnuje rozsudek č. j. 6 Afs 169/2016-42: „*Tento závěr (míněno přijatý v rozsudku č. j. 2 Afs 67/2013-53, pozn. NSS) byl nicméně vysloven v situaci, kdy odvolací správní orgán potvrdil prvostupňové rozhodnutí ve výroku o vině a zrušil pouze výrok o trestu, kterým byla uložena pokuta. Tím de facto závazně vymezil možný postup orgánu prvního stupně a neponechal žádný prostor pro úvahu, k níž by bylo možno dospět při doplnění skutkových zjištění. V takovém případě skutečně tvoří všechna rozhodnutí jeden celek sestávající z prvního prvostupňového rozhodnutí (v části, kterou bylo rozhodnuto o vině), odvolacího rozhodnutí, druhého prvostupňového rozhodnutí (v části, kterou bylo rozhodnuto o trestu) a následného zamítavého odvolacího rozhodnutí.*“

[44] Je zjevné, že se jedná o odlišnou situaci od věci nyní projednávané. Ve stěžovatelčině případě žalovaný v prvním rozhodnutí o odvolání vytkl městskému úřadu nesprávnou právní kvalifikaci skutku a nedostatečně odůvodněnou výši pokuty. Rozhodnutí městského úřadu zrušil v plném rozsahu, tedy ve výroku o vině i o trestu. Ve svém druhém rozhodnutí pak městský úřad uložil trest na základě nové právní kvalifikace, u níž byla vyšší horní hranice sazby pokuty. Pokud tedy městský úřad za dané situace uložil pokutu vyšší než ve svém prvním rozhodnutí, neporušil zásadu zákazu *reformationis in peius*. Městský úřad navíc pokutu nezvýšil proto, že by se řídil závazným pokynem žalovaného (a proto se nejedná o případ podobný tomu řešenému ve věci č. j. 2 Afs 67/2013-53). Na stěžovatelčin případ tedy plně dopadají závěry rozsudku č. j. 6 Afs 169/2016-42. Postup správních orgánů byl zákonný a tuto právní otázku posoudil správně i krajský soud.

[45] Za situace, kdy judikatura NSS poskytuje odpověď na rozhodnutou právní otázku, neshledal NSS důvod aplikovat trestněprávní doktrínu. Lze doplnit, že odlišná právní

pokračování

úprava i aplikace zásady zákazu *reformationis in peius* ve správním trestání má navíc své opodstatnění. Oproti trestnímu řízení totiž v řízení o správním deliktu chybí státní zástupce, který může relativizovat uplatnění této zásady. Zákaz *reformationis in peius* se totiž v trestním řízení neuplatní, pokud podá státní zástupce odvolání v neprospěch obviněného. Vzhledem k tomuto specifiku má tak odlišná aplikace této zásady v přestupkovém právu legitimní důvod. Jelikož NSS neshledal žádné ve věci aplikované zákonné ustanovení protiústavním, nemá důvod obracet se na Ústavní soud s návrhem podle § 64 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

[46] K odkazu stěžovatelky na rozsudek NSS č. j. 1 Afs 140/2008-77 lze souhlasit se závěrem, že judikatura kasačního soudu není zcela neměnná. V posuzované věci však nevyšla najevo potřeba měnit jakýkoli již zaujatý právní názor NSS cestou rozšířeného senátu (§ 17 s. ř. s.).

IV. Závěr a náklady řízení

[47] NSS ze shora uvedených důvodů zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[48] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Neúspěšná stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému nevznikly náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 25. února 2026

Sylva Šiškeová
předsedkyně senátu