



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Aleše Smetanky ve věci

žalobců:

a) V. B.

b) B. B.

oba bytem X

oba zastoupeni Mgr. Martinem Vovsíkem, advokátem

se sídlem Malá 43/6, 301 00 Plzeň

proti

žalovanému:

Krajský úřad Plzeňského kraje

se sídlem Škroupova 1760/18, 301 00 Plzeň

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 5. 2025, č. j. PK-RR/2094/25

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 5. 2025, č. j. PK-RR/2094/25, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobcům k rukám jejich zástupce Mgr. Martina Vovsíka, advokáta, náhradu nákladů řízení ve výši 24 214 Kč.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Městský úřad Přeštice (dále též „*prvoinstanční orgán*“) vydal rozhodnutí ze dne 4. 3. 2025, č. j. PR-OSD- KAS/49878/2025 (dále též „*prvoinstanční rozhodnutí*“), jehož výroky I a III uznal žalobce a) a žalobkyni b) vinnými ze spáchání přestupků podle § 178 odst. 2 písm. g) stavebního zákona č. 183/2006 Sb. ve znění účinném ke dni 31. 12. 2023 (dále jen „*stavební zákon*“). Výroky II a IV prvoinstančního rozhodnutí uložil prvoinstanční orgán každému ze žalobců pokutu ve výši 40 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 2 500 Kč.
2. K odvolání žalobců napadeným rozhodnutím žalovaný změnil výroky I a III prvoinstančního rozhodnutí a ve zbytku prvoinstanční rozhodnutí potvrdil a odvolání žalobců zamítl. Po změně prvoinstančního rozhodnutí provedené napadeným rozhodnutím byli žalobci uznáni vinnými z přestupků podle § 178 odst. 2 písm. g) stavebního zákona, kterých se měli dopustit úmyslně tím, že na pozemcích st. p. Xa, parc. č. Xb, Xc, Xd a Xe v k. ú. P. společně a nerozdílně provedli od 6. 12. 2023 do 11. 6. 2024 stavbu garáže na pozemku st. p. Xa - navýšení o 0,6 metrů a stavbu rodinného domu na pozemku st. p. Xa - posunutí stavby o 4,610 m směrem na sousední pozemky parc. č. Xc a Xd v rozporu s pravomocným společným povolením prvoinstančního orgánu ze dne 16. 11. 2023, č. j. PR-OVÚP-MIM/102559/2023 (*dále jen „Společné povolení“*), které nabylo právní moci dne 6. 12. 2023. Změna provedená napadeným rozhodnutím spočívala mj. ve změně skutkové věty, kdy podle výroků prvoinstančního rozhodnutí se měli žalobci dopustit předmětných přestupků z nedbalosti a jejich účast nebyla popsána, a podle napadeného rozhodnutí se měli žalobci dopustit předmětných přestupků *úmyslně a společně a nerozdílně*.
3. Žalobci podali proti napadenému rozhodnutí přípustné a včasné žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s. a žádali, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Žalobci namítli, že v rozporu se zákazem *reformace in peius* bylo jejich jednání napadeným rozhodnutím překvalifikováno z nedbalostního na úmyslné. Dále namítli nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí a litispendenci, jelikož již dříve probíhalo jiné přestupkové řízení pro stejné skutkové okolnosti, které dosud nebylo pravomocně ukončeno. Žalobci dále namítli nepřiměřenost uložené pokuty.
4. Žalovaný ve vyjádření k žalobám uvedl, že k porušení zákazu *reformace in peius* nedošlo, protože změna právní kvalifikace na úmyslné jednání nevedla ke zhoršení postavení žalobců. Námitku litispendence odmítl, jelikož stavební zákon a zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (*dále jen „památkový zákon“*), chrání odlišné právní zájmy, a proto nejde o dvojí postih za stejný skutek. Pokud jde o námitku týkající se spáchání přestupku společně a nerozdílně a úmyslného zavinění, žalovaný uvedl, že jednání žalobců jako úmyslné je nezpochybnitelné a že oba žalobci byli stavebníky, proto jejich jednání bylo společné a tudíž nerozdílné. Uloženou pokutu považoval žalovaný za přiměřenou. Žalovaný požadoval zamítnutí žalob.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

II.

Posouzení věci soudem

5. Vzhledem k tomu, že žalobci ve lhůtě jim k tomu soudem poskytnuté výzvou ze dne 26. 8. 2025, č. j. 77 A 33/2025-30, nevyjádřili svůj nesouhlas s rozhodnutím o věci samé bez jednání a žalovaný s tímto postupem vyslovil výslovný souhlas ve vyjádření k žalobě, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání.
6. V souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Přezkumná činnost soudu dále respektovala dispoziční zásadu vyjádřenou v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 in fine a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, z jakých skutkových či právních důvodů je napadené rozhodnutí správního orgánu nezákonné.
7. Soud předznamenává, že z hlediska soudního přezkumu představují napadené a prvoinstanční rozhodnutí jeden celek (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS).
8. Žaloba je důvodná.
9. Přestupku podle § 178 odst. 2 písm. g) stavebního zákona se dopustí fyzická jako stavebník tím, že provede stavbu v rozporu se společným povolením. Podle § 178 odst. 3 písm. c) stavebního zákona lze za tento přestupek uložit pokutu do 500 000 Kč.
10. Podle § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „*přestupkový zákon*“) je přestupkem společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.
11. Podle § 13 odst. 1 přestupkového zákona je fyzická osoba pachatelem, jestliže svým zaviněným jednáním naplnila znaky přestupku nebo jeho pokusu, je-li trestný.
12. Podle § 15 odst. 1 se k odpovědnosti fyzické osoby za přestupek vyžaduje zavinění. Postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění.
13. Mezi účastníky nebylo sporu o tom, že žalobci jako stavebníci provedli v rozporu se Společným povolením stavbu garáže, protože ji navýšili o 0,6 metrů, a stavbu rodinného domu, protože ji posunuli o 4,61 m.

Reformace in peius

14. Žalobci v žalobě namítli porušení § 90 odst. 3 správního řádu a § 98 odst. 2 přestupkového zákona. Podle žalobců byly výroky o jejich vině změněny napadeným rozhodnutím v jejich neprospěch z nedbalostního jednání na úmyslné.
15. Prvoinstanční orgán ve výroku prvoinstančního rozhodnutí o vině uvedl, že každý ze žalobců spáchal předmětný přestupek z nedbalosti. Žalovaný ve výroci napadeného rozhodnutí, jimiž změnil výroky prvoinstančního rozhodnutí o vině, uvedl, že každý ze žalobců předmětný přestupek spáchal úmyslně.
16. Podle § 90 odst. 3 správního řádu platí, že odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

nejdou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem.

17. § 1 odst. 2 správního řádu stanoví, že se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.
18. § 98 odst. 1 přestupkového zákona stanoví, že odvolací správní orgán přezkoumává napadené rozhodnutí v plném rozsahu.
19. Podle § 98 odst. 2 přestupkového zákona nemůže odvolací správní orgán změnit výrok napadeného rozhodnutí o správním trestu nebo výrok o náhradě škody anebo výrok o vydání bezdůvodného obohacení v neprospěch obviněného.
20. § 93 odst. 1 písm. d) přestupkového zákona stanoví, že ve výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, se kromě náležitostí podle správního řádu uvede forma zavinění u obviněného, který je fyzickou osobou.
21. Žalobní bod nebyl důvodný.
22. Nebylo sporu o tom, že žalovaný napadeným rozhodnutím nezměnil výrok napadeného rozhodnutí o správním trestu ani výrok o náhradě škody ani výrok o vydání bezdůvodného obohacení. Výroky prvoinstančního rozhodnutí o pokutě uložené žalobcům byly napadeným rozhodnutím potvrzeny. Proto nenastaly podmínky pro aplikaci § 98 odst. 2 přestupkového zákona, jíž se žalobci dovolávali.
23. Ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu nebylo na danou věc aplikovatelné, protože § 98 odst. 2 přestupkového zákona představuje zvláštní právní úpravu ve smyslu § 1 odst. 2 správního řádu.
24. Specialita § 98 odst. 2 přestupkového zákona ve vztahu k § 90 odst. 3 správního řádu byla opakovaně potvrzena judikaturou správních soudů. *V ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu je zakotvena zásada zákazu reformationis in peius (zákaz změny k horšímu), která se uplatňuje v odvolacím řízení, a jedná se zároveň omezení odvolacího orgánu při postupu podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Speciální úpravu zákazu reformationis in peius pro přestupkové řízení upravuje § 98 odst. 2 přestupkového zákona (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 8. 2022, č. j. 15 A 140/2019-148, body 102 a 103). Uplatnění zásady zákazu v neprospěch není ve správním trestání totožné s uplatněním této zásady v trestním řízení. Tato skutečnost vychází již z toho, že z ústavněprávních předpisů nelze dovodit všeobecný zákaz změny rozhodnutí v neprospěch odvolatele, a to ani z práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod. V případě správního trestání se proto zákonodárci nabízí relativní volnost zákonné úpravy pravidel odvolacího řízení a řízení následujícího po případném zrušení rozhodnutí prvního stupně. Tomu odpovídá i rozdílnost úpravy uplatnění zásady zákazu reformace in peius v platném právu. Obecná úprava je obsažena v § 90 odst. 3 s. ř., která odvolacímu orgánu zakazuje změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele. Změnit odvolání v neprospěch je možné v případě, že odvolání podal také jiný účastník s odlišnými zájmy, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem. Úpravu bez výjimek zvolil zákonodárce v řízení o přestupcích – v § 98 odst. 2 přestupkového zákona zavedl pro výroky o trestu, náhradě škody a vydání bezdůvodného obohacení plošný zákaz změny v neprospěch bez možnosti prolomení této zásady pro důvody uvedené ve správním řádu nebo jiné. Obdobnou úpravu obsahoval i § 82 dnes již zrušeného zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Odlišnou úpravu zvolil zákonodárce v zákoně č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, kde v § 25a vyloučil mj. uplatnění ustanovení správního řádu o zákazu změny napadeného rozhodnutí v neprospěch* Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

odvolatele. Zákon o elektronických komunikacích žádnou speciální úpravu neobsahuje, je v něm tedy nutné postupovat podle právní úpravy obsažené ve správním řádu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2017, č. j. 10 As 124/2016–50, bod 18).

25. V recentním rozsudku ze dne 14. 5. 2024, č. j. 2 As 261/2023-38, body 18, 20, 21, 23 a 24, Nejvyšší správní soud přehledně shrnul, že pro oblast správního trestání nelze z ústavněprávních předpisů dovodit všeobecný zákaz změny rozhodnutí v neprospěch odvolatele. O porušení zákazu *reformationis in peius* tedy může jít jen tehdy, nedostál-li by odvolací orgán požadavkům § 98 odst. 2 přestupkového zákona. Pro uplatnění zákazu *reformationis in peius* je rozhodná konkrétní výše uložené pokuty a změna této konkrétní výše, tedy absolutní výše ukládané pokuty nemůže převýšit částku uloženou prvostupňovým správním orgánem. Dodržení zákazu *reformationis in peius* je posuzováno na základě porovnání konkrétního výsledku řízení v prvním a druhém stupni; trestní sazba a způsob jejího určení se s touto otázkou mýjí. I v situaci, kdy odvolací rozhodnutí mění prvostupňové rozhodnutí tak, že je obviněný uznán vinným pouze jedním ze dvou přestupků, nelze vyloučit, že výše pokuty zůstane totožná. Poměrné zvýšení sankce v odvolacím řízení oproti prvostupňovému rozhodnutí v důsledku odlišné právní kvalifikace při současném nepřekročení zákazu *reformationis in peius* není v rozporu se zákonem.
26. Žalovaný napadeným rozhodnutím tedy neporušil § 98 odst. 2 přestupkového zákona a použitelnost § 90 odst. 3 správního řádu byla vyloučena v § 1 odst. 2 správního řádu.

Litispence

27. Žalobci zopakovali svou námitku vznesenou již ve správním řízení, že vydání napadeného rozhodnutí bránila litispence, jelikož bylo proti nim ještě před zahájením přestupkového řízení zahájeno pro stejný skutek přestupkové řízení sp. zn. PR-OSD-V-20165/2024-KAZ-PŘ- 101a-b. Toto přestupkové řízení nebylo dosud skončeno. Jednáním žalobců nedošlo k naplnění přestupků podle stavebního zákona i památkového zákona, jelikož v rámci obou přestupkových řízení bylo žalobcům kladeno za vinu totožné jednání spočívající v nepatrném posunutí a navýšení stavby rodinného domu. Jednání žalobců mělo být uceleně právně kvalifikováno v dříve zahájeném přestupkovém řízení, jelikož nikdo by neměl být dvakrát, resp. dvojím způsobem postižen za totožné skutkové jednání.
28. Správní orgány dospěly v celku svých rozhodnutích k následujícím závěrům.
29. Žalobci jedním skutkem naplnili skutkové podstaty více přestupků v různých oblastech veřejné správy, a to přestupku v souvislosti s porušením památkového zákona a přestupku v souvislosti s porušením stavebního zákona. Společné řízení dle § 88 odst. 1 přestupkového zákona bylo vyloučeno, protože skutková podstata přestupků se netýkala porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy (viz str. 5 prvoinstančního rozhodnutí a str. 7, 13, 14, 17 a 18 napadeného rozhodnutí). Stavební zákon a památkový zákon rozlišují právní kvalifikaci skutku a vyhodnocují protiprávní jednání tam definovaným přestupkem. Skutková podstata přestupku žalobců podle § 178 odst. 2 písm. g) stavebního zákona spočívá (zjednodušeně vyjádřeno) v provedení stavby fyzickou osobou v postavení stavebníka v rozporu s povolením stavebního úřadu. Skutkové podstaty přestupků žalobců podle § 39 odst. 1 písm. b), c) a e) památkového zákona spočívají (zjednodušeně vyjádřeno) v nesplnění oznamovací povinnosti, v nedostacích v péči, údržbě nebo užívání kulturní památky a v provádění obnovy kulturní památky v rozporu s rozhodnutím nebo závazným stanoviskem nebo porušením zde

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

určených podmínek. Přestupky podle stavebního zákona a památkového zákona jsou tak postaveny na odlišných opěrných bodech a skutkových okolnostech. O přestupcích žalobců podle památkového zákona nebylo v jiném správním řízení zatím pravomocně rozhodnuto. Památkový zákon definuje spáchané přestupky na základě podstatně odlišných kritérií a charakterových znaků než stavební zákon (viz str. 13, 14, 17 a 18 napadeného rozhodnutí).

30. Žalobní bod byl důvodný.
31. Podle § 88 odst. 1 přestupkového zákona platí, že pokud se podezřelý dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a k jejich projednání je příslušný týž správní orgán, projednají se ve společném řízení.
32. Soud konstatuje, že část argumentace správních orgánů v jejich rozhodnutích týkající se důvodů nevedení společného řízení nijak nevyvracela námitku litispendence. Žalobcům šlo evidentně o to, že proti nim byly vedeny současně dvě přestupková řízení, jedno podle památkového zákona (zahájené dříve) a jedno podle stavebního zákona (zahájené později), přestože předmětem těchto řízení byly tytéž přestupky žalobců. Nešlo jim primárně o to, zda byla řízení vedena společně či samostatně, nýbrž o to, aby nebyli postiženi dvakrát za jediný skutek. Jinými slovy, vysvětlily-li správní orgány, proč nevedly společné řízení, neodůvodnily tím neopodstatněnost námitky litispendence vznesené žalobci. Proto argumentace správních orgánů v jejich rozhodnutích, vztahující se k (ne)vedení společného řízení nemůže představovat vypořádání námitky litispendence.
33. Podle § 77 odst. 1 přestupkového zákona nemůže být nikdo obviněn z totožného přestupku za skutek, o němž již bylo proti téže osobě zahájeno řízení podle tohoto zákona nebo trestní řízení.
34. § 86 odst. 1 písm. i) přestupkového zákona stanoví, že správní orgán usnesením zastaví řízení, jestliže o totožném přestupku dříve zahájil řízení podle tohoto zákona proti téže osobě jiný správní orgán.
35. Litispendence stanovená v § 77 odst. 1 přestupkového zákona je podmíněna tím, že předmětem obou řízení je *totožný přestupek*.
36. Soud ověřil ve správním spisu, že žalobci v odvolání tvrdili, že jsou stíháni za totožný skutek ve dvou přestupkových řízeních (podle památkového zákona a podle stavebního zákona) a že přestupkové jednání a jeho následky byly v obou případech shodné.
37. Správní orgány nezpochybňovaly, že dříve než předmětné přestupkové řízení podle stavebního zákona bylo zahájeno řízení o přestupcích žalobců podle památkového zákona. To nebylo mezi účastníky sporné. Správní orgány však měly za to, že o totožný přestupek nejde, a tento závěr odůvodnily takto:
 - šlo o jeden skutek, který naplnil skutkovou podstatu přestupku podle stavebního zákona i přestupků podle památkového zákona
 - skutkové podstaty přestupku podle stavebního zákona a přestupků podle památkového zákona jsou rozdílné
 - o přestupcích žalobců podle památkového zákona nebylo v jiném správním řízení zatím pravomocně rozhodnuto.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

38. Podle ustálené judikatury platí, že má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní orgán za rozhodný, jak uvážil o zásadních a pro danou věc podstatných skutečnostech, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za mylnou (srov. recentní usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2026, č. j. 2 Ads 189/2025-51, bod 10 a tam uvedená judikatura). Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy účastníka o tom, jak by mělo být rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. recentní rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2026, č. j. 7 As 180/2025-55, bod 19).
39. Soud konstatuje, že vypořádání námítky litispendence správními orgány je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tato nepřezkoumatelnost soudu brání věcně posoudit důvodnost žalobní námítky litispendence. Správní orgány neučinily žádné konkrétní skutkové zjištění o tom, kdy a jaké konkrétní přestupkové řízení o přestupcích žalobců podle památkového zákona bylo zahájeno, a zejména jaké konkrétní jednání žalobců (specifikované místem, časem, způsobem jednání a následkem) je předmětem tohoto paralelního přestupkového řízení. Správní orgány neučinily součástí správního spisu žádné listiny týkající se tohoto paralelního přestupkového řízení. Posouzení, zda je § 77 odst. 1 přestupkového zákona relevantní pro danou věc, nelze učinit bez toho, aby správní orgány skutkově zjistily, z jakého konkrétního skutku byli žalobci v paralelním řízení obviněni. Jen tak totiž mohly správní orgány takto zjištěný skutek porovnat se skutkem, který byl předmětem jimi vedeného řízení. Jen tak mohly učinit zjištění, zda (ne)jde o jediný (*totožný*) přestupek. Z dikce § 77 odst. 1 přestupkového zákona i logiky litispendence vyplývá, že vyloučit existenci této překážky řízení (překážky věci zahájené) lze jedině tehdy, zjistí-li se kdy a jaká konkrétní správní řízení byla zahájena a co je jejich předmětem (konkrétní skutek, který má naplňovat skutkovou podstatu toho kterého přestupku). Správní orgány taková zjištění do svých rozhodnutí neuvedly a do správního spisu podklady tato zjištění osvědčující nezaložily.
40. Správní orgány neuvedly ve svých rozhodnutích skutečnosti, které by mohly odůvodnit neopodstatněnost námítky litispendence, kterou vznesli žalobci. Napadené rozhodnutí je v tomto směru nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, což vytváří překážku pro meritorní přezkum důvodnosti žalobní námítky litispendence.
41. Pokud žalovaný na str. 18 napadeného rozhodnutí odkázal k porušení povinností v různých oblastech veřejné správy na rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2021, č. j. 8 A 185/2018-54, a ze dne 26. 4. 2023, č. j. 20 A 51/2021-75, neuvedl, jaké konkrétní závěry těchto rozsudků by měly jeho východiska podporovat. Soud ověřil, že v těchto rozsudcích byla řešena (pro posuzovanou věc nevýznamná) otázka společného řízení, resp. nešlo ani o naplnění skutkových podstat několika správních deliktů jedním skutkem (viz body 27 až 29 prvního uvedeného rozsudku a body 46 a 47 druhého uvedeného rozsudku).
42. Obiter dictum soud obecně dodává, že není vyloučeno sankcionovat pachatele za různé přestupky spočívající v porušení různých právních povinností v případě, že jediné jednání obviněného naplňuje skutkovou podstatu různých přestupků, a v takovém případě nejde o dvojí postih. Jedním jednáním je možno naplnit skutkovou podstatu více přestupků

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

zároveň a pachatele lze pro tentýž skutek odsoudit ke dvěma trestům ve dvou po sobě jdoucích řízeních, pokud jde o souběh dvou různých deliktů. Pachatel může být potrestán dvěma různými orgány za porušení či ohrožení dvou odlišných zákonem chráněných zájmů, stanovených nejen různými právními předpisy, ale navíc sankcionovanými různými orgány, k němuž došlo jediným jednáním. Významné je, zda tímto jednáním došlo k ohrožení či porušení rozdílných zájmů, které jsou stanoveny rozdílnými právními předpisy, tak, aby se skutkové podstaty přestupků nepřekrývaly. Závěr o jednočinném souběhu přestupků je tak podmíněn tím, že daným jednáním došlo k zasažení různých chráněných zájmů a byly tak vyvolány různé právně významné následky. Jinak řečeno, jednočinný souběh připadá do úvahy tehdy, zbývá-li po podřazení jednání pod skutkovou podstatu jednoho přestupku složka jednání (následek) nezahrnutá do tohoto přestupku, která ohrožuje či porušuje druhým přestupkem chráněný zájem. Skutek je totiž vymezen jednáním, jeho následkem a vztahem příčinné souvislosti mezi nimi. Jeden skutek může mít znaky jednoho přestupku, ale i více přestupků (jednočinný souběh), stejně jako nemusí vykazovat znaky žádného přestupku. Skutek *de facto* představuje skutkový děj, zahrnující skutkové okolnosti konkrétního případu „tak jak se stal“, bez ohledu na jejich právní relevanci. Skutkem *de iure* je naopak souhrn právně relevantních skutečností odlišitelný od jiného skutku *de iure* téhož pachatele. Okolností, jež určuje, kterého konkrétního skutku se pachatel svým jednáním dopustil, je následek významný z hlediska sankčního práva, který pachatel způsobil nebo způsobil chtěl. Za jeden skutek lze považovat ty projevy vůle pachatele navenek, které jsou pro tento následek kauzální. Pro posouzení, zda byla dána totožnost skutku, je tak primárně určující zapříčiněný právně významný následek. Následek přestupku spočívá v porušení či v ohrožení objektu přestupku, jímž je určitý zájem společnosti chráněný zákonem. Nejde-li o totožný objekt, nemůže jít ani o totožný následek. Odlišnost v právně významném následku jednání zakládá existenci dvou samostatných skutků (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2025, č. j. 22 As 65/2025-52, bod 52, a ze dne 20. 3. 2024, č. j. 8 As 277/2022-46, body 26, 27, 30, 31 a 33).

Škodlivost jednání

43. Žalovaný podle žalobců nedostatečně posoudil, že podali žádost o dodatečné povolení stavby, kdy udělení dodatečného povolení zhojuje předchozí jednání a vykazuje zásadně jinou škodlivost. Žalobci navýšili stavbu garáže o 0,6 m a stavbu rodinného domu posunuli o 4,61 m, tedy nešlo o situaci, kdy by jim byla povolena drobná stavba a místo ní postavili obrovský rodinný dům.
44. Soud připomíná, že § 5 přestupkového zákona stanoví, že přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.
45. Správní orgány dospěly v celku svých rozhodnutích k následujícím závěrům.
46. V době, kdy došlo ke spáchání přestupku, i v době, kdy vyšlo najevo protiprávní jednání žalobců, žádné řízení o povolení změny stavby před dokončením neprobíhalo. V době, kdy byl přestupek spáchán, bylo platné Společné povolení, v němž byli žalobci upozorněni na to, že změny stavby nesmí být provedeny bez předchozího povolení. Podle dotčených orgánů posunutím stavby a navýšením garáže žalobci porušili ustanovení památkového zákona, stavebního zákona, stavba byla v rozporu s územním plánem a v rozporu s vydaným souhlasem k odnětí zemědělského půdního fondu k záměru stavby. Žádost o dodatečné povolení stavby byla žalobci podána až dne 19. 6. 2024, tedy po

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

spáchání přestupku a nebylo o ní dosud pravomocně rozhodnuto. Společenská škodlivost přestupku je tak zjevná (viz str. 5 prvoinstančního rozhodnutí a str. 7, 8 a 13 napadeného rozhodnutí).

47. Žalobní bod nebyl důvodný.
48. Správní orgány vypořádaly námitku žalobců zpochybňující škodlivost jejich činu s odkazem na žádost o dodatečné povolení stavby a žalobci proti argumentaci správních orgánů v žalobě žádné konkrétní námitky neuvedli. Soud tedy aprobejuje závěry správních orgánů, které jsou logické a přesvědčivé. Žalobci v rozporu se Společným povolením navýšili stavbu garáže a posunuli rodinný dům o několik metrů. Tak jednali v době, kdy byli při provádění stavby vázáni Společným povolením. Skutečnost, zda po spáchání přestupku požádali o dodatečné povolení, není z hlediska hodnocení škodlivosti jednání žalobců a spáchání přestupku právně významná. Jinými slovy, podání žádosti o dodatečné povolení po spáchání přestupku zpětně nemohlo zhojit škodlivost jednání žalobců. Argumentace žalobců, že jim nebyla povolena drobná stavba a místo ní nepostavili obrovský rodinný dům, byla čistě hypotetická a míjela důvody napadeného rozhodnutí.

Nepřezkoumatelnost

49. Žalobci namítli, že napadené rozhodnutí nebylo dostatečně odůvodněno ve vztahu k závěru o jejich úmyslném zavinění a solidární odpovědnosti, kdy žalovaný dostatečně neposoudil, jaký byl podíl každého z žalobců na společném jednání.
50. Žalovaný ve výročí napadeného rozhodnutí (jimiž změnil výroky prvoinstančního rozhodnutí) uvedl, že každý ze žalobců úmyslně provedl společně a nerozdílně s druhým ze žalobců stavbu garáže a rodinného domu v rozporu se Společným povolením tak, že garáž navýšil o 0,6 metrů a stavbu rodinného domu posunul o 4,61 m.
51. Na str. 13 napadeného rozhodnutí žalovaný odůvodnil výrokový závěr, že žalobci spáchali předmětný přestupek úmyslně, takto: Žalobci dali zhotoviteli stavby pokyn k posunu rodinného domu o 4,61 m, byli si vědomi regulace územního plánu a plánovali dořešit změny stavby oproti schválené projektové dokumentaci před dokončením stavby. Při předání staveniště zhotoviteli žalobci vzali na vědomí, že veškeré sankce a pokuty související s touto změnou stavby přechází na ně a finanční nároky uhradí. Žalobci tedy začali realizovat stavbu v rozporu se Společným povolením úmyslně. Žalovaný opřel tyto své závěry o zápis ve stavebním deníku o předání staveniště ze dne 8. 1. 2024 a protokol z ústního jednání na místě stavby dne 11. 6. 2024.
52. Výrokový závěr o solidární odpovědnosti žalobců žalovaný odůvodnil následovně: Prvoinstanční orgán dospěl k závěru, že bylo prokázáno, že se žalobci dopustili společně a nerozdílně protiprávního jednání, tj. provedli stavbu rodinného domu a stavbu garáže v rozporu se Společným povolením (viz str. 6 napadeného rozhodnutí). Žalobci společně a nerozdílně protiprávní jednání vyvolali a následně udržovali (viz str. 13 napadeného rozhodnutí). Žalobci svým jednáním naplnili společně a nerozdílně skutkové podstaty více přestupků z různých oblastí veřejné správy (viz str. 17 napadeného rozhodnutí).
53. Soud dává žalobcům za pravdu, že výroky napadeného rozhodnutí o úmyslném zavinění žalobců a o tom, že se přestupků dopustili společně a nerozdílně, nebyly v napadeném rozhodnutí přezkoumatelně odůvodněny.
54. Úmyslné zavinění žalobců žalovaný odůvodnil výlučně ve vztahu k posunutí rodinného domu, avšak výrok napadeného rozhodnutí o úmyslné zavinění žalobců vztáhl i

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

k navýšení garáže. Žalovaný tedy nijak neodůvodnil svůj závěr o tom, že žalobci provedli navýšenou stavbu garáže v rozporu se Společným povolením úmyslně. Tento závěr žalovaného, který promítl do výroku napadeného rozhodnutí, je tudíž nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

55. Svůj závěr, že se žalobci spáchali přestupek společně a nerozdílně, též žalovaný nijak neodůvodnil, protože ho v odůvodnění napadeného rozhodnutí jen konstatoval. Žalovaný sice uvedl, že prvoinstanční orgán dospěl k závěru, že bylo prokázáno, že se žalobci dopustili přestupku společně a nerozdílně, ale žádný takový závěr z odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí nevyplývá a žalovaný žádné své vlastní odůvodnění tohoto závěru do odůvodnění napadeného rozhodnutí neuvedl. Proto je závěr žalovaného, že žalobci spáchali přestupek společně a nerozdílně, který žalovaný uvedl do výroku napadeného rozhodnutí, nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Žalobní body byl tedy důvodný.
56. Závěr o přezkoumatelnosti správního rozhodnutí je mj. podmíněn tím, že z něj lze zjistit, proč správní orgány rozhodly tak, jak rozhodly. Při takovém posouzení přezkoumatelnosti může soud vycházet toliko z celku odůvodnění prvoinstančního a napadeného rozhodnutí. Proto soud při tomto hodnocení nepřihlížel k vyjádření žalovaného k žalobě. Případné nedostatky správního rozhodnutí totiž nelze dohánět až ve vyjádření k žalobě, a tímto způsobem napravovat dřívější vady správního rozhodnutí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2023, č. j. 3 As 256/2021-41, bod 35). Obiter dictum soud k vyjádření žalovaného k žalobě s odkazem na § 11 odst. 1 přestupkového zákona uvádí, že přestupkový zákon s možností posoudit přestupkové jednání jako jednání *společné a nerozdílné* nepočítá.

Pokuta

57. Žalobci měli výši uložené pokuty za příliš vysokou. Žalovaný podle žalobců při uložení trestu nezohlednil polehčující okolnosti podle § 37 písm. b) a e) přestupkového zákona spočívající v tom, že mělo dojít ke spáchání dvou přestupkových jednání, o nichž nelze vést společné řízení, nezabýval se mírou jednání a zavinění každého z žalobců, přihlížel k nákladům na provedení stavby a pominul, že žalobci nemovitou kulturní památku zvelebili.
58. § 78 odst. 2 s. ř. s. platí, že rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, *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.
59. Vzhledem k tomu, že soud v důsledku posouzení některých žalobních bodů jako důvodných zrušil napadené rozhodnutí, nenastaly podmínky stanovené v § 78 odst. 2 s. ř. s. pro to, aby posuzoval výši uložené pokuty. Takové posouzení by ostatně muselo být předčasné i proto, že soud z výše uvedených důvodů dospěl na základě žalobních námitek k závěru, že žalovaný přezkoumatelně neodůvodnil svůj závěr mj. o úmyslném zavinění žalobců. Zavinění žalobců, žalobci v žalobě sporované, je přitom jednou ze skutečností ovlivňujících výměru ukládané pokuty podle § 37 písm. a) ve spojení s § 38 písm. e) přestupkového zákona. Soud tedy výši uložené pokuty v tomto rozsudku neposuzoval.

Jelikož tomu bránily vady nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, nemusel soud přezkoumat všechny přípustné žalobní body (srov. § 309 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb.).

Závěr

60. Soud z výše uvedených důvodů podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí. K žalobním námitkám soud shledal, že odůvodnění napadeného rozhodnutí je nepřezkoumatelné v části vypořádání námítky litispendence, což bránilo soudu meritorně přezkoumat důvodnosti žalobní námítky litispendence. Soud posoudil jako důvodnou i žalobní námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí v části závěru žalovaného o úmyslném zavinění žalobců a o tom, že se přestupků žalobci dopustili společně a nerozdílně.
61. S ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
62. Žalobcem v odst. I žaloby jako důkazy označené listiny jsou součástí správního spisu, jímž správní soudy dokazování neprovádějí, neboť nejde o důkazní prostředky a správní soud přezkoumává tyto dokumenty jako součást správního spisu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS, nebo bod 29 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2022, č. j. 10 Afs 281/2020-70).
63. Soud neprovedl žalobcem k důkazu navržený správní spis týkající se přestupků proti památkovému zákonu, neboť jeho provedení nebylo nezbytné k posouzení důvodnosti žaloby. Otázku litispendence žalovaný neposoudil přezkoumatelně a soudu nepřísluší, aby ji namísto správních orgánů posuzoval jako první.

III.

Náklady řízení

64. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud výroky II a III tohoto rozsudku podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Plně procesně úspěšným žalobcům přiznal soud náhradu nákladů řízení v celkové výši 27 214 Kč. Podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu platí, že jde-li o společné úkony při zastupování dvou nebo více osob, náleží advokátovi za druhou zastupovanou osobu snížená mimosmluvní odměna o 20 %. Za zastupování žalobce a) jakožto první zastupované osoby tak advokátovi náleží celková odměna ve výši 11 725 Kč, kterou tvoří odměna za 2 úkony právní služby po 4 620 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) advokátního tarifu], polovina ze 2 paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 450 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu a 21 % DPH ze součtu těchto částek ve výši 2 035 Kč. Za zastupování žalobkyně b) jakožto druhé zastupované osoby advokátovi náleží celková odměna ve výši 9 489 Kč, kterou tvoří odměna za 2 úkony právní služby po 3 696 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) advokátního tarifu], polovina ze 2 paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 450 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu a 21 % DPH ze součtu těchto částek ve výši 1 647 Kč. Dále jde u každého z žalobců o zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč [položka 18 odst. 2 písm. a) přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích]. Náhradu nákladů řízení je žalovaný povinen zaplatit k rukám zástupce žalobců, a to ve lhůtě

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

jednoho měsíce od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.). Lhůta k plnění nákladů řízení byla stanovena s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu do dvou týdnů od jeho doručení. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 25. února 2026

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.