



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: **SYNOT REAL ESTATE s. r. o.**, se sídlem Jaktáře 1475, Uherské Hradiště, zast. Mgr. Jakubem Kántorem, advokátem se sídlem Veleslavínova 94/8, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 1. 2024, č. j. KUZL 6920/2024, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 11. 2025, č. j. 62 A 26/2024-114,

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 provedla v období od června do srpna 2019 stavební úpravy, jimiž obnovila sklepní prostory objektu ve svém vlastnictví. Nedisponovala však závazným stanoviskem orgánu státní památkové péče, i když je sklep kulturní památkou evidovanou v Ústředním seznamu kulturních památek ČR jako *vinný sklep*. Magistrát města Zlína její jednání kvalifikoval jako přestupek podle § 35 odst. 1 písm. e) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále „památkový zákon“), a uložil jí pokutu ve výši 380 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí magistrátu.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila u Krajského soudu v Brně, který žalobu zamítl. Krajský soud neshledal vnitřní rozpornost správních rozhodnutí. Uvedl, že škodlivý následek nehraje roli v naplnění skutkové podstaty, což ale neznamená, že není relevantní při ukládání sankce. Správní orgány podle krajského soudu vymezily skutek dostatečně podrobně. Pokud měla žalobkyně pocit, že výše pokuty je excesivní, měla toto své tvrzení prokázat. Krajský soud dále dospěl k závěru, že správní orgány zohlednily při ukládání trestu zásadu absorpce.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) v kasační stížnosti nejprve zrekapitulovala předchozí průběh řízení a doslovně zopakovala obsah podané žaloby. V pasáži označené jako *důvody kasační stížnosti* uvedla, že rozhodnutí žalovaného je vnitřně rozporné. Žalovaný nepracoval s detailním popisem prací. Na naplnění skutkové podstaty přestupku sice nemá škodlivost následku vliv, ale z pohledu závažnosti protiprávního jednání má vliv zásadní. Bez takového hodnotícího kritéria totiž nelze seriózně určit výši sankce. Vznik škody či materiální stránka přestupku jsou významné z pohledu výše ukládané pokuty. Z napadených rozhodnutí nelze seznat podrobný popis stavebních prací, a skutek tak nebyl nezaměnitelně specifikován. Podle stěžovatelky je klíčová provázanost popisu prací ve vazbě na výši pokuty. Pouhý druhový popis prací není dostatečný. Bez znalosti exaktních hodnot nebylo možné správně stanovit výši sankce. Požadavek na detailní popis provedených prací je podle stěžovatelky legitimní s ohledem na provázanost s otázkou škodlivého následku a výše pokuty. Popis uvedený v rozhodnutí magistrátu je podle stěžovatelky nedostatečný, tyto úvahy pak nelze poměřovat s jinými rozhodnutími ani s garancí postupu *ne bis in idem*. Ze všech těchto důvodů krajský soud podle stěžovatelky nesprávně posoudil otázku povinnosti jasné a nezaměnitelné specifikace skutku.

[4] Podle stěžovatelky měly správní orgány vyhovět jejímu návrhu na provedení rešerše skutkově obdobných případů. Jsou totiž povinny dbát na soulad svého rozhodování s veřejným zájmem tak, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly. Krajský soud stěžovatelce na jednu stranu vytkl její procesní pasivitu, na druhé straně tento její návrh negativně hodnotil.

[5] Správní orgány se také nedostatečně vypořádaly s aplikací zásady absorpce, neboť chybí jejich úvaha, proč nemůže být pokuta nižší. Krajský soud tuto námitku nesprávně posoudil.

[6] Stěžovatelčiny konkrétní námitky týkající se vad dokazování pak krajský soud odmítl jako nedůvodné s poukazem na nedostatky na straně stěžovatelky, přestože přestupkové řízení je řízení vedené z moci úřední. V konečném důsledku tak otáčí důkazní břemeno.

[7] Závěrem stěžovatelka namítá, že se krajský soud nevypořádal s jejími žalobními body označenými v žalobě čísly 3 a 4, především s námitkou, zda součást skutkové podstaty lze hodnotit jako přítěžující okolnost pro stanovení výše pokuty.

pokračování

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornil na to, že kasační stížnost pouze opakuje žalobní námitky. Krajský soud podle žalovaného řádně vypořádal všechny žalobní body.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost je jako celek přípustná a projednatelná, není však důvodná.

[10] NSS se nejprve zabýval tím, zda je napadený rozsudek přezkoumatelný. Podle stěžovatelky se krajský soud nevypořádal s jejími žalobními námitkami obsaženými v bodech 3 a 4 žaloby. Stěžovatelka v nich tvrdila, že z rozhodnutí žalovaného není patrné, jestli se jedná o formální nebo materiální delikt, a zda je absence závazného stanoviska přítěžující okolností, nebo součástí skutku.

[11] Podle NSS se krajský soud v bodech 19 a 20 svého rozsudku podrobně zabýval povahou deliktu a vysvětlil, proč nejsou rozhodnutí správních orgánů vnitřně rozporná. Dále dospěl k závěru, že se správní orgány řádně zabývaly povahou prací a dospěly k závěru, že jednání stěžovatelky bylo *obnovou kulturní památky*. Dílčí konstatování, že způsobený následek není nezbytný pro naplnění skutkové podstaty přestupku, není s tímto závěrem v rozporu, protože skutková podstata bude naplněna bez ohledu na vzniklou škodu. Podle krajského soudu je podstatné, že stěžovatelka provedla bez závazného stanoviska orgánu státní památkové péče práce, které lze podřadit pod obnovu kulturní památky.

[12] Podle NSS představuje toto vypořádání krajského soudu dostatečnou reakci na stěžovatelčiny žalobní námitky. Je pravdou, že krajský soud výslovně neuvedl, zda byla absence závazného stanoviska přítěžující okolností nebo součástí skutku. Z napadeného rozsudku jako celku však plyne, že absence závazného stanoviska je především součástí skutkové podstaty. V řízení o vydání závazného stanoviska má zásah do kulturní památky odborně posoudit orgán státní památkové péče. Takové řízení však stěžovatelka v rozporu se zákonem neiniciovala a závazné stanovisko nezískala, což je podle krajského soudu podstatné především z hlediska naplnění znaků skutkové podstaty. NSS uzavírá, že napadený rozsudek je přezkoumatelný.

[13] Dříve, než bude NSS reagovat na další kasační argumentaci, zdůrazňuje, že řízení před správními soudy ovládá dispoziční zásada. V souladu s ní byla stěžovatelka povinna v žalobě i v kasační stížnosti vymezit rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí. Měla tedy konkrétně popsat, v čem spatřuje skutková či právní pochybení žalovaného (v žalobě) a krajského soudu (v kasační stížnosti), tedy popsat, z jakých konkrétních důvodů považuje závěry správního orgánu a následně krajského soudu za nezákonné (rozsudky NSS ze dne 12. 3. 2020, č. j. 7 Afs 434/2018-37, bod 15, a ze dne 31. 3. 2023, č. j. 8 Azs 299/2020-41, bod 10).

[14] Kasační námitky jsou projednatelné, pokud kvalifikovaně zpochybňují rozhodnutí krajského soudu. Konkrétní kasační námitky proto nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání či v žalobě, neboť odvolací a žalobní námitky směřovaly proti jiným rozhodnutím, než proti napadenému rozsudku (rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006-58). Stěžovatel tedy musí v kasační stížnosti reagovat na argumentaci

krajského soudu a tvrdit, z jakých důvodů jsou závěry, které krajský soud v napadeném rozhodnutí uvedl, nesprávné. Pokud tak neučiní a pouze znovu zopakuje žalobní námitky, aniž jakkoli reflektuje argumentaci krajského soudu, pak za předpokladu, že uvedené námitky krajský soud vypořádal a nelze v jejich opakování spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského soudu, nejsou takové námitky přípustné (usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, ze dne 15. 9. 2009, č. j. 6 Ads 113/2009-43, nebo ze dne 14. 6. 2016, č. j. 1 As 271/2015-36).

[15] Značná část kasační argumentace (v pasáži označené jako *důvody kasační stížnosti* jde o body 1 až 4) se týká tvrzeného nedostatečného popisu skutku ze strany správních orgánů, jenž podle stěžovatelky vedl k nesprávně stanovené výši pokuty. Krajský soud na související žalobní námitky podrobně reagoval v bodech 18-24 svého rozsudku. Vysvětlil, že napadená rozhodnutí netrpí vnitřním rozporem a že pro naplnění skutkové podstaty posuzovaného přestupku nehraje roli škodlivý následek, nicméně že i tak je třeba zabývat se povahou provedených úprav, neboť za obnovu kulturní památky je třeba považovat pouze zásahy podle § 14 odst. 1 památkového zákona. Dále vyložil, že stěžovatelčiny úpravy bylo možné podřadit pod pojem *jiné úpravy kulturní památky* ve smyslu citovaného ustanovení. Krajský soud se vyjádřil i ke zohlednění škodlivého následku při určení výše sankce a shledal, že žalovaný respektoval judikaturou dovozenou nutnost oddělovat otázky naplnění skutkové podstaty od stanovení výše sankce. V bodě 24 napadeného rozsudku pak podrobně vysvětlil, že magistrát ve svém rozhodnutí skutek dostatečně specifikoval.

[16] Stěžovatelka s tímto podrobným vypořádáním krajského soudu v kasační stížnosti polemizuje pouze tvrzením, že výrok napadeného rozhodnutí je vadný, neboť neobsahuje rozsah prací přesně specifikovaný za pomoci výměry, objemu, délky či jiné z exaktně specifikovaných jednotek, z čehož by bylo možné dovodit skutečný rozsah prací a jejich vliv na tvrzenou obnovu kulturní památky.

[17] NSS v této argumentaci spatřuje polemiku se závěrem krajského soudu vyjádřeným v bodě 24 napadeného rozsudku, podle něhož by byly přehnané nároky na formulaci výroku rozhodnutí o přestupku přepjatým formalismem. Kasační soud však se závěry krajského soudu souhlasí. Jak uvedl NSS např. v rozsudku ze dne 18. 4. 2023, č. j. 4 Ads 25/2023-26, bodě 19, „*formulace výroku musí obsahovat podstatné okolnosti, které mj. dovolují toto jednání nezaměnitelným způsobem identifikovat, aby nedošlo k záměně se skutkem jiným. Na vymezení skutku však nelze klást přehnané nároky, vždy je třeba hledět na smysl a účel specifikace skutku (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2013, č. j. 9 As 68/2012-23)*“. Krajský soud správně uvedl, že těmito požadavkům výrok rozhodnutí magistrátu v plném rozsahu dostál, a v napadeném rozsudku vysvětlil, z jakých důvodů považuje výrok rozhodnutí o přestupku za dostatečně individualizovaný tak, jak to vyžadují zákon i judikatura. Požadavek stěžovatelky formulovaný v kasační stížnosti pak přesahuje nároky kladené na výrok rozhodnutí o přestupku. Přestupkové jednání bylo dostatečně identifikované i bez toho, že by muselo obsahovat popis provedených úprav za pomoci přesně specifikovaných jednotek.

[18] Pokud jde o argumentaci v kasační stížnosti týkající se rešerše pokut uložených v jiných řízeních za spáchání obdobných přestupků, krajský soud se související žalobní námitkou podrobně zabýval v bodě 25 svého rozsudku, a to včetně odkazů na relevantní

pokračování

judikaturu NSS. Stěžovatelka k tomu namítá, že krajský soud otáčí důkazní břemeno, pokud jí vytýká procesní pasivitu v tomto ohledu a tvrdí, že měla dostatek času obstarat si zákonnou cestou rozhodnutí správních orgánů v jiných srovnatelných věcech.

[19] Tato námitka není důvodná. Z § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, plyne požadavek, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Z tohoto ustanovení však nelze dovodit obecnou povinnost správních orgánů v každé jednotlivé věci provádět řešerši své předchozí rozhodovací praxe a v odůvodnění ji předkládat. NSS již uvedl, že zákon správním orgánům takovou povinnost neukládá; neuvedení podobných dřívějších rozhodnutí proto samo o sobě nezpůsobuje nezákonnost ani nepřezkoumatelnost rozhodnutí (rozsudek ze dne 20. 5. 2021, č. j. 1 As 373/2020-40, bod 13).

[20] Tvrdí-li však účastník, že napadené rozhodnutí představuje nedůvodnou odchylku od rozhodování v typově srovnatelných věcech, je na něm, aby takovou námitku alespoň konkrétně formuloval a v dostupné míře podložil. Nelze po něm sice požadovat úplné doložení rozhodovací praxe správního orgánu, postačí označení typově srovnatelných případů (rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2021, č. j. 2 As 56/2020-46, bod 26 a judikatura tam uvedená); krajský soud tedy poukazem na procesní pasivitu stěžovatelky v tomto směru nepřipustně neobrátil důkazní břemeno.

[21] V bodě 26 napadeného rozsudku se krajský soud zabýval námitkou porušení zákazu zásady absorpce. Vysvětlil, že z rozhodnutí magistrátu plyne, že i pokuta uložená za přestupek podle zákona č. 183/2006 Sb., Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), byla zohledněna (uložením nynější pokuty zhruba v jedné pětině zákonné sazby). Na toto právní posouzení krajského soudu stěžovatelka v kasační stížnosti nereaguje, a své výtky obrací vůči závěrům správních orgánů. Jelikož související žalobní námitku krajský soud řádně vypořádal, měla ale kasační argumentace mířit vůči jeho závěrům (srov. výše body 14 a 15). To se však nestalo, a tato námitka je tedy nepřipustná podle § 104 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.).

[22] K namítaným vadám dokazování krajský soud v bodě 27 napadeného rozsudku uvedl, že tuto žalobní námitku stěžovatelka blíže nerozvedla. Proto krajský soud rovněž v obecné rovině reagoval, že nezjistil nic, co by nasvědčovalo porušení pravidel pro dokazování. NSS ze spisu krajského soudu ověřil, že stěžovatelčina žalobní argumentace týkající se tvrzených vad dokazování skutečně ustrnula ve značně obecné podobě. Stěžovatelka odkázala na § 2 a § 3 správního řádu a na zásady, jimiž je správní řízení ovládáno. Krajský soud na takto formulovanou žalobní námitku zareagoval způsobem adekvátním její obecnosti. Pokud stěžovatelka v kasační stížnosti tvrdí, že krajský soud pochybil, pokud její žalobní námitky označil za obecné a jako obecné je i vypořádal, není tato námitka důvodná.

#### IV. Závěr a náklady řízení

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

[24] 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.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. června 2026

Sylva Šiškeová  
předsedkyně senátu