

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobkyně: **H. V.**, zastoupená Mgr. Janou Gavlasovou, advokátkou se sídlem Západní 449, Chýně, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,** se sídlem Zborovská 11, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2011, č. j. 1 A 26/2010 - 64,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2011, č. j. 1 A 26/2010 – 64 byla zamítnuta žaloba podaná žalobkyní (dále jen „stěžovatelkou“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 17. 5. 2010, č. j. 078641/2010/KUSK, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Mníšek pod Brdy ze dne 25. 2. 2010, č. j. SÚ 14476-09-892/2009-Pet, jímž byla stěžovatelka uznána vinnou ze spáchání přestupku podle ust. § 178 odst. 1 písm. k) zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon“), protože v červnu 2009 postavila přístřešek pro osobní automobil na pozemku p. č. 212/79 v k. ú. Řitka bez stavebního povolení a za tento přestupek jí byla udělena pokuta podle ust. § 179 písm. c) stavebního zákona ve výši 10.000 Kč. Městský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že se neztotožňuje s námitkou stěžovatelky o absenci materiálního znaku přestupku. Stěžovatelka stavbou přístřešku bez stavebního povolení porušila zájem společnosti, kterým je zejména evidence staveb a kontrola podkladové dokumentace tak, aby byla zajištěna ochrana zdraví osob a zvířat, životního prostředí, majetku i sousedských vztahů. Stěžejní žalobní námitka směřovala proti výši uložené sankce a stěžovatelka navrhla, aby soud využil moderačního práva a upustil od potrestání. K tomu městský soud uvedl, že není jeho úkolem posuzovat spravedlnost udělené sankce, nýbrž to, zda správní orgán nevybočil při ukládání pokuty

ze zákonných hledisek. V tomto případě uložil správní orgán pokutu při spodní hranici zákonné sazby, když měl možnost udělit pokutu až do výše 1.000.000 Kč. Městský soud se ztotožnil s názorem krajského úřadu, že výše pokuty nebyla likvidační a splnila funkci prevence jak vůči stěžovatelce, tak i vůči ostatním stavebníkům, když přiměřeně, ale citelně, zasáhla do majetkové sféry stěžovatelky. K námitce, že krajský úřad nepřihlédl k zásadě individualizace sankce městský soud uvedl, že se krajský úřad v odůvodnění dostatečně vypořádal s námitkami stěžovatelky, postupoval v souladu se zákonnými hledisky i základními principy při udílení sankcí, přihlédl k polehčujícím okolnostem ve prospěch stěžovatelky a udělil pokutu při spodní hranici, nikterak odlišnou od ostatních obdobných případů, z čehož vyplývá, že nezneužil mediální známosti stěžovatelky. Protože výše udělené pokuty není zjevně nepřiměřená, neshledal důvod k využití moderační práva.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Městskému soudu vytýkala, že v rozsudku dostatečně neodůvodnil, v čem konkrétně a v jaké míře měla porušit zájem společnosti. Stěžovatelka nikdy nepopírala, že se předmětného přestupku dopustila, byť z nevědomé nedbalosti, nicméně považuje s ohledem na okolnosti daného případu za dostačující samotné projednání přestupku. Stěžovatelka také vyjádřila nesouhlas s názorem městského soudu, že uložená pokuta je přiměřená a odpovídá danému porušení zákona, protože při posuzování přiměřenosti sankce nezohlednil okolnosti a zvláštnosti případu, nepřihlédl k principům vyměřování sankcí, zejména k zásadě individualizace sankce, a nechal se vést pouze represivní úlohou sankce. Stěžovatelka nikdy neměla konflikt se zákonem a jedná se u ní o nechtěný exces, u něhož došlo okamžikem jeho zjištění k bezodkladné nápravě. Stěžovatelka se rovněž nezříkala odpovědnosti, naopak poskytla správním orgánům součinnost a projevila účinnou lítost. Dále je třeba podle jejího názoru zohlednit skutečnost, že společenská nebezpečnost jejího jednání byla velmi nízká, protože se jednalo o jednoduchou stavbu na soukromém pozemku, která neohrožovala veřejný zájem ani zájem konkrétních osob, o čemž svědčí i to, že v řízení o dodatečném udělení stavebního povolení nebyly vzneseny proti stavbě žádné námitky. Stěžovatelka označila úvahy městského soudu, že udělená sankce musí z důvodu prevence citelně zasáhnout do její majetkové sféry tak, aby vedla k důslednějšímu dodržování všech zákonných norem, za nesprávnou. Taková argumentace by byla na místě pokud by došlo k závažnému porušení zákona, které by mělo negativní následky. K ničemu takovému však nedošlo. Krajský úřad nedoložil svá tvrzení, že uložená sankce odpovídala co do výše sankcím ukládaným v obdobných případech, poněvadž sice předložil správní rozhodnutí, ovšem jednalo se o případ, kdy přestupce zákon porušil opakovaně, neměl se k nápravě a svou vinu neuznával. Nelze jej tedy srovnávat s případem stěžovatelky. S ohledem na výše uvedené stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a buď sám rozhodl o zrušení rozhodnutí krajského úřadu, nebo věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Rovněž navrhla, aby kasační stížnosti byl přiznán odkladný účinek.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že setrvává na svém právním názoru uvedeném v jeho rozhodnutí. S tvrzením stěžovatelky, že její jednání nevykazovalo znaky nebezpečnosti pro společnost, se neztotožnil, protože u přestupku není vyžadováno, aby stupeň společenské nebezpečnosti byl vyšší než nepatrný. V této souvislosti odkázal na

příslušnou část odůvodnění rozsudku městského soudu, s níž krajský úřad souhlasí. Pokud jde o stěžovatelkou namítanou nepřiměřenou výši pokuty, krajský úřad při udělování sankce vzal v úvahu všechna kritéria a polehčující okolnosti, vyšel z vlastních poznatků o výši pokut ukládaných stavebním úřadem Mníšek pod Brdy a dospěl k závěru, že pokuta uložená při spodní hranici zákonného rozpětí byla udělena v souladu se zákonem, nebyla likvidační a splnila výchovný účinek. Krajský úřad se ztotožnil se závěry vyslovenými v napadeném rozsudku, a proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle ust. § 178 odst. 1 písm. k) stavebního zákona se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že provádí novou stavbu bez stavebního povolení (§ 115), veřejnoprávní smlouvy (§ 116) nebo certifikátu autorizovaného inspektora (§ 117).

Citované ustanovení není jen prostředkem ochrany stavební kázně, nýbrž má sloužit zejména k ochraně života, veřejného zdraví, životního prostředí a soudržnosti obyvatel. Dodržování stavební kázně je spíše prostředkem k ochraně shora uvedených zájmů společnosti a prevenci jejich porušování. Pouhé porušení stavební kázně bez zásahu do dalších společenských zájmů nemá zpravidla vysokou společenskou nebezpečnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010 – 97, www.nssoud.cz). Krajský úřad k míře porušení zájmů ve svém rozhodnutí uvedl, že *„v tomto případě je společenská nebezpečnost mizivá, neboť nedošlo k ohrožení majetku, života ani veřejných zájmů, nikdo nebyl zkrácen na svých právech ani nebyla způsobena jiná škoda“*. V dané věci krajský úřad i městský soud dostatečně definovaly jak společenský zájem, jenž měl být předmětným jednáním porušen, tak i intenzitu jeho porušení.

Ani stížní námitku směřující proti neprovedení moderace udělené sankce neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou. Úkolem soudu je přezkum napadených rozhodnutí co do zákonnosti ve smyslu ust. § 78 odst. 1 s. ř. s., ale v případě, kdy správní orgán při udělení pokuty nevybočil ze zákonných mezí a své rozhodnutí řádně odůvodnil, může soud výši pokuty moderovat. Toto oprávnění vyplývá z odst. 2 citovaného ustanovení, podle něhož, rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může, 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. V rozsudku ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010 – 97, publ. pod č. 2209/2011 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl, *„že ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Soud v rámci moderačního práva zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená.“* V rozsudku ze dne 30. 6. 2008, č. j. 4 As 37/2007 – 119, www.nssoud.cz, pak Nejvyšší správní soud vyslovil, že *„hlavním*

kritériem při určování přiměřené výše pokuty není primárně skutková podstata deliktu, nýbrž intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě."

V ust. § 12 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o přestupcích") je uveden demonstrativní výčet skutkových okolností, které má správní orgán zohlednit při určení druhu sankce a její výměry. Podle citovaného ustanovení přihlédne k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení. K tomu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010 – 97, publ. Pod č. 2209/2011 Sb. NSS, uvedl, že *„mezi hlediska individualizace trestu v dané věci patří zejména závažnost správního deliktu, význam chráněného zájmu, který byl správním deliktem dotčen, způsob páchání správního deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán.*" Uvedená zákonná kritéria stanovená příslušným zvláštním zákonem jsou pak spolu se zákonným rozpětím sankce a případnými dalšími podmínkami jejího uložení i vodítkem pro soud při úvaze o moderaci sankce, tj. při úvaze zda vůbec moderovat a případně v jaké míře, neboť právní úprava v ust. § 78 odst. 2 s. ř. s. konkrétní kritéria pro moderaci nemá. Obsahuje jen obecné pravidlo, že moderovat lze tehdy, byl-li trest uložen „ve zjevně nepřiměřené výši". Co je zjevnou nepřiměřeností je pak třeba v konkrétním případě posoudit právě s přihlédnutím ke kritériím pro uložení sankce stanoveným v příslušném zvláštním zákoně, jímž se řídil správní orgán, který sankci uložil.

V předmětné věci se jednalo o zastřešenou dřevěnou konstrukci, tedy o technologicky jednoduchou stavbu umístěnou na soukromém pozemku. Stěžovatelka spáchala uvedený přestupek z nevědomé nedbalosti, kterou, ač postačí ke vzniku odpovědnosti za přestupek, je nutno považovat za nejnižší, a tedy zpravidla za nejméně zavrženíhodný, stupeň zavinění. Pokud jde o způsob spáchání přestupku, okolnostem, za nichž byl spáchán a následkům, stěžovatelka poskytla správnímu orgánu součinnost při šetření věci a rovněž bezodkladně požádala o dodatečné povolení stavby podle ust. § 129 odst. 3 stavebního zákona, které jí bylo dne 19. 2. 2010 uděleno. Realizací stavby stěžovatelka nezpůsobila žádné škodlivé následky, pouze porušila stavební kázeň. Správní orgány rovněž konstatovaly, že spáchala tento přestupek poprvé. Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na shora uvedené shledal velmi nízkou intenzitu společenské nebezpečnosti a několik polehčujících okolností, a proto dospěl k závěru, že za přiměřenou výši pokuty se dá považovat pouze taková pokuta, která bude uložena na samé spodní hranici zákonného rozmezí. Přiměřená tedy bude jen pokuta v takové výši, která bude odpovídat výše uvedeným skutkovým okolnostem a jen u takové sankce nebude důvodu k moderaci. Naopak pokud by pokuta zjevně vybočila z uvedených mezí, bylo by na místě moderovat její výši, ledaže by v konkrétním případě existovaly zvláštní důvody, proč tak výjimečně neučinit. Slovo „lze" použité v ust. § 78 odst. 2 s. ř. s. je totiž ve spojení s obecným skutkovým důvodem moderace, považujícím za nežádoucí trest uložený ve zjevně nepřiměřené výši, avšak jinak plně odpovídající zákonným kritériím pro ukládání sankcí stanoveným v příslušném zvláštním zákoně, zmocněním pro soud, aby v souladu s rozhodovací praxí, která se případně ohledně moderace v určitých oblastech správního trestání v rozhodovací praxi správních soudů vytvořila, moderoval sankci, je-li zjevně nepřiměřená. Zároveň je ale zmocněním k moderaci nepřistoupit, i když sankce je zjevně

nepřiměřená, jsou-li k tomu v konkrétním případě zvláštní důvody, a tedy se v konkrétním případě odchýlit od stálé rozhodovací praxe soudů, vytvořila-li se.

V nálezu ze dne 25. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09, publikovaném ve Sbírce zákonů pod č. 22/2012, Ústavní soud konstatoval, že *„(ú)stavní předpisy nevyžadují, aby zákonodárce při zákonném stanovení sankční sazby vždy upustil od spodního ohraničení výměry sankce. Typová závažnost (škodlivost) deliktního jednání daného druhu může být obecně tak vysoká, že nepřipouští ani v individuálním případě stanovit "nulovou" hodnotu výměry sankce. Posouzení spodní hranice sankční sazby je zásadně věcí zákonodárce.“* Zákonodárce tedy tím, že nestanovil spodní hranici výše pokuty u předmětné skutkové podstaty, projevil vůli, aby v individuálních případech se zanedbatelnou společenskou nebezpečností a polehčujícími okolnostmi sankce ukládána nebyla (§ 11 odst. 3 zákona o přestupcích), resp. aby byla ukládána sankce velmi nízká (k významu horní a zejména dolní hranice sankce u správních deliktů pro posuzování jejich minimální typové nebezpečnosti postačující pro postih viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008 - 46, www.nssoud.cz).

Krajský úřad výše uvedená kritéria zohlednil a s výší uložené sankce se velmi podrobně vypořádal na str. 4 a 5 napadeného rozhodnutí, přičemž vzal v úvahu i správní praxi u správního orgánu I. stupně. Úvaha krajského úřadu a městského soudu, že pokuta 10.000 Kč byla v tomto případě, s přihlédnutím k horní hranici, která umožňuje za provádění nové stavby bez stavebního povolení uložit pokutu až do výše 1.000.000 Kč, uložena při spodní hranici zákonné sazby, je pro posouzení věci ještě dostatečná, byť výši pokuty lze z obecného hlediska považovat za přísnou. Sankce však byla uložena při dolní hranici zákonného rozpětí, neboť v celkovém porovnání zákonného rozpětí je takovou sankcí ještě i částka 10.000 Kč, jakkoli tato z obecného hlediska rozhodně nepředstavuje bagatelní majetkovou újmu, nýbrž takovou sankci, kterou prakticky každý již nepochybně pocítí.

K moderaci sankce nebyl ani důvod vyplývající z poukazů stěžovatelky na případy správní praxe u krajského úřadu v podobných věcech. Stěžovatelka v kasační stížnosti vyjádřila nesouhlas s názorem městského soudu, že krajský úřad uložil pokutu ve srovnatelné výši s těmi, které ukládá v obdobných případech. Z rozhodnutí doloženého krajským úřadem ve spisu je však patrné, že tento případ lze v podstatných rysech posoudit ve vztahu k případu stěžovatelky jako obdobný. Liší se sice v povaze stavby (letní kuchyně s rozvody elektřiny oproti přístřešku pro automobil) i v tom, že přestupce spáchal přestupek opakovaně, zatímco stěžovatelka se předtím podobného přestupku nedopustila, avšak při celkovém porovnání obou skutků je patrné, že jsou typově podobného, byť jistě ne obdobného charakteru i nebezpečnosti. Proto nebylo ještě zjevným vybočením z přiměřenosti sankce, pokud za oba přestupky byla uložena obdobná pokuta, i když by zásadě individualizace sankce jistě lépe odpovídalo, kdyby pokuta uložená stěžovatelce byla poněkud nižší než pokuta v případě, jímž argumentoval krajský úřad. Městský soud tedy nemusel kvůli uvedenému poukazu na správní praxi u krajského úřadu k moderaci přistoupit, neboť z porovnání obou případů vyplývá, že stěžovatelce uložená pokuta sice mohla v „ideálním“ případě být o něco nižší než ve věci stavby letní kuchyně, na níž poukazovala, ale tento rozdíl z pokuty uložené stěžovatelce ještě nečiní pokutu „zjevně“ (tedy výrazně, silně) nepřiměřenou. Smyslem a účelem moderace totiž není hledání

„ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce. V případech sankcí z obecných hledisek méně závažných, tedy i v případě pokuty ve výši 10.000 Kč, proto moderace sankce bude zpravidla vzácnější než v případě sankcí výrazných. V tom je nutno vidět skutkové odlišnosti mezi danou věcí a věcí, jež byla posuzována v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010 – 97, č. 2209/2011 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že pokuta ve výši 10.000 Kč uložená stěžovatelce nebyla s ohledem na výše uvedené ještě zjevně nepřiměřená. Proto městský soud nepochybil, pokud nepřistoupil k její moderaci.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání postupem podle ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje zpravidla bez jednání.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud rozhodl ve věci samé takřka bezodkladně, nerozhodoval již o návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatelka v řízení úspěch neměla a krajskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 19. dubna 2012

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu