



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Jana Passera v právní věci žalobkyně: **Rýnovická energetická s. r. o.**, se sídlem Belgická 400, Jablonec nad Nisou, zastoupené JUDr. Janou Svatoňovou, advokátkou se sídlem Jilská 7, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 9. 2004, čj. KULK 7642/2004-330-rozh., o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 25. 4. 2007, čj. 59 Ca 166/2004 - 40,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 25. 4. 2007, čj. 59 Ca 166/2004 - 40 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím Městského úřadu v Jablonci nad Nisou, odboru stavebního a životního prostředí, ze dne 30. 3. 2004, čj. SR/SVÚ/2905/03/Fa, byla žalobkyni podle § 106 odst. 2 písm. a) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „stavební zákon“) uložena pokuta ve výši 500 000 Kč za protiprávní jednání, kterého se dopustila tím, že začátkem prosince 2002 provedla stavbu komína vysokého 27 m (20 m nad střechu), v objektu bývalé kotelny na pozemku stpč. 755/114 v kat. území Rýnovice, obec Jablonec nad Nisou, ve výrobním areálu B., bez stavebního povolení.

Rozhodnutím Krajského úřadu Libereckého kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu bylo odvolání žalobkyně zamítnuto a uvedené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo potvrzeno.

Žalobou podanou u Krajského soudu v Ústí nad Labem se žalobkyně domáhala přezkoumání a zrušení tohoto rozhodnutí žalovaného.

Žalobní body [§ 71 písm. d) s. ř. s.] uvedla v části III žaloby. Zde v prvé řadě namítala, že rozhodnutí o uložení pokuty je v rozporu se zákonem, neboť stavební úřad sám zpochybnil

společenskou nebezpečnost jednání, protože stavbu svým rozhodnutím ze dne 11. 5. 2004, čj. SR/SVÚ/3064/03/Fa dodatečně povolil (po vydání kladných stanovisek orgány dále v této části kasační stížnosti uvedenými). Na základě místního šetření ze dne 30. 1. 2003 bylo zjištěno, že stavba je realizována v souladu s projektovou dokumentací. Toto šetření předcházelo ústnímu jednání ve věci projednání přestupku z 23. 2. 2004.

Jako další žalobní bod je uváděn rozpor rozhodnutí o uložení pokuty se zákonem spočívajícím v tom, že stavební úřad neprokázal protiprávní jednání žalobce a nevymezil řádně délku trvání tohoto jednání. Stavební úřad ve lhůtě stanovené v § 57 odst. 2 stavebního zákona, tj. do 30 dnů od ohlášení, nesdělil žalobkyni, že ohlášená stavební úprava podléhá stavebnímu povolení. Proto žalobkyně provedla tuto stavební úpravu v souladu se zákonem.

Ani ze shrnutí pod bodem IV nevyplývá, že by žalobkyně uplatňovala jiné důvody, než uvedené v části III.

Rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 25. 4. 2007, čj. 59 Ca 166/2004 - 40 byla citovaná rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 9. 2004, jakož i rozhodnutí Městského úřadu v Jablonci nad Nisou zrušena a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Zároveň bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení. Jak vyplývá z odůvodnění tohoto rozsudku, krajský soud vycházel ze závěru, že žalobkyně sice výslovně nenavrhl upuštění nebo snížení trestu za správní delikt (§ 78 odst. 2 s. ř. s.), z obsahu žalobních bodů je však zřejmé, že zpochybňuje výši uložené pokuty. Dále tento soud dovodil, že správní orgány obou stupňů sice odůvodnily, proč žalobkyni byla uložena pokuta v určité výši, ale podle názoru soudu je toto odůvodnění nedostatečné. Tato rozhodnutí totiž neobsahují hodnocení majetkových poměrů žalobkyně (krajský soud rovněž zdůvodnil, proč toto hodnocení je nezbytné).

Včas podanou kasační stížností se žalovaný domáhá zrušení tohoto rozhodnutí krajského soudu. Především vyslovuje nesouhlas se závěrem, že je nutno zkoumat majetkové poměry žalobkyně. Uvádí, že krajský soud vycházel z nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02. V této (nyní) projednávané věci se však jednalo o případ, kdy stavební zákon kritéria pro určení výše pokuty výslovně nestanoví a proto ani stěžovatel nebyl oprávněn nad rámec zákona posuzovat majetkové poměry delikventa. Ostatně správní orgán není objektivně schopen tyto skutečné poměry zjistit.

V další části kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že žalobkyně nevyužila možnosti navrhnout soudu pokutu z důvodu nepřiměřenosti snížit. Výši pokuty nenamítala ani před správními orgány. Lze tedy usuzovat, že žalobkyně nezpochybňuje výši uložené pokuty a zároveň nezpochybňuje ani to, že stěžovatel neposuzoval její majetkové poměry. Žalobkyně ani nenamítala, že se dopustila skutku, ke kterému měla mít dle stavebního zákona stavební povolení.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti především vyslovila souhlas se závěrem krajského soudu o nutnosti zjišťovat majetkové poměry správním orgánem. Dále uvedla, že pokud brojí proti dotyčnému rozhodnutí o sankci, dokládá to, že nesouhlasí ani s uložením pokuty, ani s její výší. V další části pak poukazuje na to, že jí byly v krátkém časovém rozmezí uloženy celkem tři pokuty po 500 000 Kč a správní orgán prvního stupně sledoval jen vysoce represivní a likvidační účinek těchto sankcí. V dodatku k tomuto vyjádření žalovaná dovozovala, že odpovědnost za správní delikt zanikla nejpozději dnem 30. 1. 2006.

Nejvyšší správní soud při přezkoumání napadeného rozsudku vycházel z uplatněných důvodů v kasační stížnosti, o které uvážil takto:

Stěžovateli je nutno přisvědčit v tom, že krajský soud zřejmě vychází z nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02 (i když krajský soud na tento nálezh výslovně neodkazuje). V něm Ústavní soud dospěl k následujícímu právnímu závěru.

*Ústavní soud nechápe rovnost jako absolutní, nýbrž jako relativní (a nadto akcesorickou ve vztahu k jiným základním právům a svobodám). S pojmem relativní rovnosti úzce souvisí pojem přiměřenosti zásahu do základních práv. Z charakteru pokuty jako majetkové sankce nutně vyplývá, že má-li být individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného. Stejná výše pokuty uložená majetnému se bude jevit jako směšná a neúčinná, zatímco v případě postižení nemajetného může působit drakonicky a likvidačně. Není tedy porušením principu relativní rovnosti, když dvěma osobám různých situací bude uložena pokuta v různé výši, byť by jediným rozdílem jejich situace měly být právě rozdílné majetkové poměry. Kritérium zkoumání majetkových poměrů delikventa při úvaze o výši ukládané pokuty je nezbytné a komplementární – nikoli ovšem proto, že vysoké pokuty by byly nevyhnutelné, ale vzhledem k riziku „likvidačního“ účinku nepřiměřeně vysoké pokuty. Pokuta jakožto trest musí být diferencovaná, aby efektivně působila jako trest i jako odstrašení (individuální a generální prevence).*

Tento zobecňující závěr je nutno vztáhnout nejen na případy, kdy zákon povinnost zkoumat majetkové poměry v kritériích pro určení výše sankce výslovně stanoví (zde by to nebylo ani sporné), ale zejména tam, kde tato kritéria zvláštní zákon vůbec neobsahuje. Proto první námitka kasační stížnosti nemůže obstát.

Naopak druhou námitku – neuplatnění žalobního bodu – shledal Nejvyšší správní soud důvodnou.

Podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žaloba musí (mimo jiné) obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. K tomu (co do podrobností) je možno zejména odkázat zejména na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 As 92/2005 - 58 (publikováno pod č. 835/2006 Sb. NSS, viz též [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, je ovládáno dispoziční zásadou. Soud zásadně přezkoumává napadené výroky v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).

I když posuzování výše pokuty přichází v úvahu jen tehdy, pokud byly shledány podmínky pro uložení sankce, jsou žalobní body odlišné. Tak u sankční odpovědnosti za protiprávní jednání v případě, že žalobce má za to, že podmínky k uložení pokuty nebyly vůbec dány, mohou přicházet v úvahu především námitky, že nebylo prokázáno, že došlo ke spáchání předmětného skutku, že vytýkané jednání není jednáním protiprávním (včetně toho, že jsou dány skutečnosti vylučující protiprávnost jednání), že toto jednání nelze přičítat žalobci, že s tímto jednáním zákon nespojuje možnost uložení sankce, že nebyla dána kompetence dotyčného správního orgánu apod. Naproti tomu, pokud se týká výše sankce, žalobní důvody směřují obvykle k tomu, že žalovaný se vůbec nevypořádal s touto otázkou (v rámci správního uvážení), že správní orgán v tomto směru vychází z neúplně zjištěných podkladů, že úvahy správního orgánu jsou nelogické, že nezohlednil všechny rozhodné skutečnosti atd. Nelze tedy přisvědčit názoru žalobkyně, že námitka nesplnění podmínek pro uložení sankce v sobě obsahuje i námitku proti výši pokuty.

Nic nebrání žalobci, aby pro případ, že soud neshledá důvodným žalobní bod, že sankce neměla být vůbec uložena, uplatnil i námitky týkající se stanovení výše pokuty nebo vedle návrhu

na zrušení rozhodnutí se eventuálním petitem domáhal upuštění nebo snížení trestu (§ 78 odst. 2 s. ř. s.).

Krajský soud v napadeném rozsudku toliko obecně konstatoval, že z žalobních bodů je zřejmé, že žalobkyně zpochybňuje výši uložené pokuty, aniž by však přesněji uvedl, o kterou část žaloby se jedná. Žaloba takovýto žalobní bod ale vůbec neobsahuje, tím méně pak námitku, že správní orgán měl zjišťovat majetkové poměry žalobkyně.

Jelikož tedy krajský soud v napadeném rozsudku nerespektoval dispoziční zásadu vyjádřenou především v § 75 odst. 2 s. ř. s., a rozhodnutí žalovaného zrušil pro porušení zákona, které nebylo v žalobě uplatněno, byl tento rozsudek zrušen a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm je krajský soud vázán právním názorem v tomto rozsudku uvedeným (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. února 2008

JUDr. Petr Příhoda  
předseda senátu