



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Sylvie Šiškeové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **G. F.**, zastoupeného Mgr. Ivetou Kubica Magnuskovou, advokátkou se sídlem Ó. Lysohorského 702, Frýdek – Místek, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 4. 2019, č. j. MZP/2019/580/422, sp. zn. ZN/MZP/2019/580/98, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 1. 2022, č. j. 6 A 93/2019 - 101,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á p r á v o** 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.
- IV. Žalobci **s e v r a c í** zaplacený soudní poplatek ve výši **5000 Kč**, který mu bude vyplacen do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupkyně stěžovatele Mgr. Ivetky Kubica Magnuskové, advokátky.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Jedinou spornou otázkou v nyní řešené věci je posouzení přiměřenosti pokuty ve vazbě na návrh na její moderaci soudem.

[2] Žalobce je vlastník hospodářského lesa. V rozmezí let 2014 až 2017 neprovedl včasné vytěžení a následnou účinnou asanaci stromů napadených kalamitním druhem lýkožroutem smrkovým (kůrovcem), čímž z nedbalosti vytvořil podmínky pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů a svým jednáním ohrozil životní prostředí v lesích. Česká inspekce životního prostředí žalobci za přestupek podle § 4 odst. 1 písm. c) zákona č. 282/1991 Sb.,

o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, uložila pokutu ve výši 280 000 Kč. Žalovaný zamítl žalobcovu odvolání a potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou, kterou Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 17. 9. 2020, č. j. 6 A 93/2019 - 45, zamítl. Na základě kasační stížnosti žalobce tento rozsudek zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 22. 7. 2021, č. j. 1 As 381/2020 - 43, a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Městský soud pochybil, neboť nepřipustil důkazní návrh, kterým chtěl žalobce za účelem rozhodnutí o návrhu na moderaci pokuty prokázat své majetkové poměry.

[4] Městský soud v dalším řízení vyzval žalobce, aby soudu sdělil své návrhy na doplnění dokazování ohledně jeho tvrzení o nepřiměřené výši uložené pokuty. Soud následně provedl dokazování ohledně žalobcových majetkových poměrů. Nedospěl přitom k závěru, že by žalobcovy majetkové poměry v době uložení pokuty byly natolik špatné, že by uložená pokuta mohla mít likvidační důsledky nebo vést k významnému propadu v žalobcově životní úrovni. Příjmy, které žalobce přiznává pro účely daně z příjmů, nejsou natolik nízké, aby neumožňovaly případné zaplacení pokuty ve splátkách, natož aby žalobce ohrožovaly na jeho základních životních potřebách. Při hodnocení žalobcovy majetkové situace pak je nutné vzít v úvahu jeho další majetkové poměry, na které upozornil žalovaný – konkrétně vlastnictví několika nemovitostí a účast v obchodních korporacích. K námitce týkající se výše sankcí v obdobných případech soud uvedl, že předložená tabulka uložených pokut neuvádí žádné konkrétnější okolnosti, aby mohly být takto uložené pokuty relevantně porovnány. Městský soud proto žalobu zamítl.

## II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti uplatnil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel má za to, že městský soud nesprávně vyhodnotil jeho osobní a majetkové poměry ke dni uložení pokuty správním orgánem. Z předložených důkazů vyplývá, že jeho průměrný příjem nedosahuje ani výše průměrné mzdy v České republice za kalendářní rok 2018.

[6] Městský soud při posuzování majetkových poměrů stěžovatele vycházel z jeho účasti v obchodních korporacích. Výpisy z obchodního rejstříku žalovaný předložil na jednání před soudem, a to nikoliv ke dni uložení pokuty. Stěžovatel má dále za to, že městský soud neměl vycházet z hodnoty podílu stěžovatele v obchodních korporacích, která nemusí odpovídat reálné hodnotě společnosti. V případě, že by soud důkladně zkoumal majetkové poměry stěžovatele na základě předložených výpisů z obchodního rejstříku, měl vycházet minimálně z účetních uzávěrek těchto společností za rok 2018, na základě kterých by se dozvěděl, že stěžovatel sice je jediným akcionářem společnosti EUROPE DEVELOPMENT, a. s., ale tato společnost nevykazuje žádný vysoký zisk. Stejně tak by zjistil, že společnost IMPULS DEVELOPMENT, s. r. o., je sice vlastníkem významných nemovitostí v katastrálním území Prostřední Suchá, ale na tyto nemovitosti byla zřízena zástavní práva ve prospěch banky. Současně ani tato společnost nevykazovala v kalendářním roce 2018 žádný zisk.

[7] Stěžovatel nesouhlasí s názorem městského soudu, podle něhož nelze při posuzování přiměřenosti výše pokuty přihlížet k hodnotě pozemků, které souvisí s přestupkovým jednáním stěžovatele. Podle stěžovatele je absurdní, že výše pokuty převyšuje hodnotu těchto pozemků. Stěžovatel rozporuje také argumentaci městského soudu týkající se nemožnosti přihlídnout k výši pokut ukládaných v obdobných případech. Ze sdělení České inspekce životního prostředí ze dne

pokračování

24. 6. 2018 vyplývá, že stěžovateli byla uložena nejvyšší pokuta v České republice. Sdělení neobsahuje podrobné informace, za jakých podmínek byly pokuty uloženy (výměra pozemku, doba trvání protiprávního stavu, stáří, umístění a možnost ohrožení dalších porostů atd.). Vzhledem k výši pokuty, která ve stěžovatelově případě dosahuje řádů statisíců korun, a skutečnosti, že jde o nejvýše uloženou pokutu, nejsou podle stěžovatele tyto podrobnosti ke srovnání výše pokut ukládaných ve srovnatelných případech tak významné. Pokuta uložená stěžovateli je 35krát vyšší, než kolik činí medián uložených pokut ostatním nepodnikajícím fyzickým osobám. Závěrem kasační stížnosti stěžovatel připomněl, že mu již byla uložena pořádková pokuta ve výši 100 000 Kč. Není spravedlivé, aby správní orgány při ukládání pokuty opětovně přihlížely k jeho pasivitě, za kterou již byl během řízení potrestán.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že městský soud vycházel z údajů aktuálních ke dni uložení pokuty. Důkazní břemeno k prokázání majetkových poměrů tíží stěžovatele, přičemž podle žalovaného je neunesl. Stěžovatel při ústním jednání nepředložil odkazované smlouvy o úvěru ani účetní závěrky obou výše zmíněných společností; navíc interpretuje údaje obsažené v účetních závěrkách zavádějícím způsobem. Účetní závěrka společnosti EUROPE DEVELOPMENT za rok 2018 byla na rejstříkový soud doručena s několikaletým zpožděním, a proto ji správní orgány neměly v době rozhodování k dispozici. Žalovaný se neztotožnil ani s odkazem stěžovatele na kupní cenu pozemku a na srovnání s mediánem ukládaných pokut. Ve zbytku žalovaný odkázal na předešlé závěry obou soudů.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost je podána včas, osobou k tomu oprávněnou a míří proti rozhodnutí, proti kterému je kasační stížnost přípustná.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud připomíná, že toto řízení se týká pouze otázky přiměřenosti a případné moderace sankce městským soudem, nikoli dalších okolností věci, které byly vyřešeny již v předchozím soudním řízení. Stěžovatel v podstatě napadá skutečnost, že se městský soud rozhodl moderačního práva nevyužít, protože pokutu neshledal zjevně nepřiměřenou.

[12] Podle § 78 odst. 2 s. ř. s., *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.*

[13] Ukládání pokut za přestupky se opírá o komplexní vyhodnocení různých skutkových i právních aspektů konkrétního, individualizovaného jednání pachatele přestupku. Takové vyhodnocení musí být samozřejmě založeno na dostatečně zjištěném skutkovém stavu. Správní orgán se musí pohybovat v zákonných mezích, vzít v úvahu zákonná hlediska pro určení výše pokuty a zohlednit všechny podstatné okolnosti (povahu jednání, jeho následky, poměry pachatele i řadu dalších) v jejich vzájemné souvislosti tak, aby pokuta byla přiměřená přestupku. Za přestupky podobné závažnosti má zásadně ukládat podobně vysoké pokuty. Soudní přezkum ukládání pokut se soustředí na to, zda správní orgán dostal výše uvedeným požadavkům. Není však v pravomoci správního soudu, aby standardně vstupoval do role správního orgánu a pokládal namísto vyhodnocení věci správním orgánem uvážení soudcovské, tedy například aby sám rozhodoval, jaká sankce (co do druhu a výše) by měla být uložena. Jedinou výjimkou je § 78 odst. 2 s. ř. s., jehož aplikace je odůvodněna *zjevně nepřiměřenou* výší pokuty. Užitím

moderačního práva soud především fakticky aprobejuje zákonnost napadeného správního rozhodnutí (v rámci hledisek vymezených žalobními body); v opačném případě je užití moderaace vyloučeno a náprava může být zjednána pouze zrušením takového rozhodnutí nebo jeho části pro jeho nezákonnost. Tím, že soud trest sníží nebo od něj upustí, nezpochybňuje závěr správního orgánu o tom, že žalobce porušil zákon a dopustil se správního deliktu, nýbrž nahrazuje jeho správní úvahu úvahou vlastní (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004 - 82, nebo ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012 - 20, č. 2992/2014 Sb. NSS).

[14] Záleží především na účastníku řízení, zda projeví zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky. Zejména by mělo být v jeho zájmu, aby správnímu orgánu poskytl dostatečné údaje o svých osobních a majetkových poměrech a také je věrohodně doložil či umožnil správnímu orgánu ověřit jejich pravdivost. Neučiní-li tak účastník řízení a tedy neposkytne-li správnímu orgánu v tomto ohledu potřebnou součinnost, bude správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení a které si může zjistit bez součinnosti s účastníkem řízení (např. z katastru nemovitostí nebo z obchodního rejstříku). Nepovede-li tento postup k přesnému výsledku, může si správní orgán takto učinit také jen základní představu o příjmech a majetku účastníka řízení, a to i na základě odhadu (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, č. 2092/2010 Sb. NSS). Úroveň součinnosti účastníka řízení proto do značné míry ovlivňuje výslednou preciznost posouzení možné likvidační povahy pokuty ve vztahu k jeho poměrům, což platí i pro řízení před krajským (městským) soudem. V posuzované věci je přitom zjevné, že stěžovatel nepopsal své majetkové poměry k výzvě soudu ve vší úplnosti. Na další nemovitosti ve vlastnictví stěžovatele a na jeho účast v obchodních korporacích poukázal až žalovaný při ústním jednání.

[15] Městský soud podle stěžovatele nesprávně vyhodnotil jeho osobní a majetkové poměry ke dni uložení pokuty. K časovému aspektu hodnocení majetkových poměrů stěžovatele je třeba uvést, že výpisy z obchodního rejstříku i katastru nemovitostí byly provedeny ke dni ústního jednání (neboť zpětně to není možné); městský soud však zohlednil, kdy funkce vznikla. Ke dni vydání napadeného rozhodnutí stěžovatel zastával většinu těchto funkcí, s výjimkou jediné (člen představenstva TRINECKÉ ARÉNY, a. s.). Stejně tak v případě vlastnictví nemovitých věcí z ničeho neplyne (a stěžovatel to ani netvrdí), že by stěžovatel tyto nemovitosti nabyt až po rozhodování správních orgánů. Stěžovatel vlastnictví nemovitých věcí ani svou účast v obchodních korporacích nezpochybňuje, ale relativizuje význam těchto okolností pro posouzení svých majetkových poměrů soudem.

[16] Stěžovatel k výzvě soudu, aby sdělil návrhy na doplnění dokazování, doložil přiznání k dani z příjmů fyzických osob za rok 2018, potvrzení o zdanitelných příjmech ze závislé činnosti za rok 2018, kupní smlouvy a listy vlastnictví k dotčeným (především lesním) pozemkům. Stěžovatel nyní namítá, že soud měl přihlídnout k zástavním právům či věcným břemenům, která tíží některé z jeho dalších nemovitostí. Na skutečnost, že stěžovatel vlastní řadu dalších nemovitostí, odkázal žalovaný při jednání před městským soudem. Podle výpisu z katastru nemovitostí stěžovatel vlastní parcely, rodinný dům a ubytovací zařízení v k. ú. Č., pozemky v témže katastrálním území v podílu 2/3, pozemky v k. ú. K. (větší část jako vlastník, jednu parcelu jako spoluvlastník v podílu 4/6), pozemky v k. ú. K. p. O. a F. pod R., pozemky a rodinný dům v k. ú. K., pozemky a bytový dům ve spoluvlastnickém podílu 336998/63065603, garáž v podílu 2/241 v k. ú. M. O. a tři byty v k. ú. Č.. Je to ale stěžovatel, kdo byl povinen označit důkazní návrhy k prokázání svých osobních a majetkových poměrů. Při dokazování před městským soudem mohl podrobně popsat, že výše uvedené nemovitosti jsou zatíženy věcnými právy jiných osob, a vysvětlit, nakolik tato omezení dopadají na jejich hodnotu nebo možnost

pokračování

užívání či požívání. Stejně jako vlastnictví jedné nebo více nemovitostí bez dalšího nemusí svědčit o dobrých majetkových poměrech stěžovatele, ani jejich omezení věcnými právy automaticky nevede k závěru, že tyto nemovitosti nejsou pro posuzování majetkových poměrů relevantní. Jak je patrné shora, stěžovatel je vlastníkem či spoluvlastníkem řady nemovitých věcí, včetně domů a bytů. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje s městským soudem v tom, že stěžovatel mohl omezení vlastnického práva k nemovitostem namítnout přinejmenším k poslední výzvě soudu, ne-li dříve v rámci správního řízení nebo v samotné žalobě. Stěžovatel pouze obecně uvedl, že některé nemovitosti mají omezení, aniž konkretizoval, v jaké míře a s jak zásadními dopady na možnost nakládat s nimi jako vlastníkem, například je pronajímat nebo jinak využívat za účelem dosažení zisku.

[17] Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že účast v jedné či více obchodních korporacích není bez dalšího znakem, který svědčí o utěšeném stavu majetkových poměrů osoby jednatele, společníka nebo třeba předsedy představenstva. Stěžovatel zpochybňuje význam své účasti ve společnostech EUROPE DEVELOPMENT, a. s. a IMPULS DEVELOPMENT, s. r. o. Opět je ale třeba připomenout, že bylo úkolem stěžovatele, aby tyto své poměry uceleně popsal k dodatečné výzvě soudu, což neučinil. Jak navíc správně podotkl žalovaný, stěžovatel údaje z účetních závěrek vykládá nesprávně, neboť nejde o tisíce korun, ale o tisíce tisíců, tedy o miliony. Účetní závěrky navíc neobsahují výkaz zisku a ztrát. Žalovanému lze přisvědčit i v tom, že účetní závěrka společnosti EUROPE DEVELOPMENT, a. s. za rok 2018 byla rejstříkovému soudu doručena až v půlce roku 2021, což oslabuje argument, že správní orgány mohly tyto údaje samy dohledat a zohlednit při ukládání sankce. Nadto stěžovatelem zpochybňovaný význam jeho účasti ve dvou výše zmíněných společnostech nic nemění na tom, že je v nějaké míře společníkem řady dalších společností (blíže viz bod 11 napadeného rozsudku), o jejichž hospodaření neposkytl žádné informace.

[18] Co se týká námitky, že pokuta přesahuje medián výše pokut ukládaných ve srovnatelných případech, Nejvyšší správní soud má ve shodě s městským soudem za to, že správní orgány odůvodnily vyšší sankce s přihlédnutím k individuálním okolnostem případu. Na tom nic nemění ani skutečnost, že stěžovateli byla uložena také pořádková pokuta, neboť ta směřuje k ochraně odlišného objektu přestupku. V této souvislosti lze připomenout, že zákon č. 282/1991 Sb. umožňuje za přestupek podle § 4 odst. 1 uložit pokutu do výše až 5 000 000 Kč. Obecně vzato, pokuta sama o sobě může být vysoká, až na výjimky (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, č. 2092/2010 Sb. NSS, bod 33 *in fine*) je nepřipustný až její likvidační charakter. Jak městský soud shledal poté, co provedl komplexní posouzení majetkových poměrů stěžovatele, nejedná se o pokutu zjevně nepřiměřenou, natož hrozící likvidačními důsledky. Neshledal proto důvod pro využití svého moderačního oprávnění.

[19] Ani námitka, podle níž měl městský soud přihlédnout ke kupní ceně pozemků, které souvisí s přestupkovým jednáním stěžovatele, není důvodná. Nejvyšší správní soud nespatřuje nic absurdního na tom, že výše pokuty uložené stěžovateli převyšuje hodnotu lesních pozemků. Mezi hodnotou věcí, které určitým způsobem souvisejí se spáchaným přestupkem, a intenzitou uložené sankce neexistuje žádný zjevný vztah, natož požadavek na vzájemnou přiměřenost. Jistě si lze představit přestupek, za jehož spáchání zákon umožňuje uložení pokuty ve výši statisíců až milionů korun, a který může být spáchán za užití věcí zanedbatelné hodnoty, nebo věcí získaných darem či za nízkou kupní cenu. Požadavek přiměřenosti nachází své místo při úvahách o druhu a výši sankce. Správní orgány tuto úvahu provedly a městský soud ji neshledal nezákonnou, ani uloženou pokutu zjevně nepřiměřenou. Za výše popsaných okolností neshledal Nejvyšší správní soud důvod pro zrušení napadeného rozsudku nebo pro korekci úvah městského soudu.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[20] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[21] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť stěžovatel ve věci neměl úspěch a žalovanému jako úspěšnému účastníku řízení nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[22] Nejvyšší správní soud současně rozhodl o vrácení soudního poplatku, neboť stěžovatele výrokem I. usnesení ze dne 3. 3. 2022, č. j. 2 As 38/2022 - 9, vyzval k tomu, aby zaplatil soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5000 Kč. V nyní řešené věci se jedná o opakovanou kasační stížnost, tj. stížnost proti rozhodnutí krajského (městského) soudu vydanému poté, kdy bylo předcházející rozhodnutí ke kasační stížnosti téhož účastníka Nejvyšším správním soudem zrušeno. V takovém případě stěžovatel není povinen soudní poplatek za tuto další kasační stížnost platit, pokud jej ve věci již jednou zaplatil (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 10 Afs 186/2014 - 60, č. 3396/2016 Sb. NSS). Proto Nejvyšší správní soud rozhodl o vrácení nadbytečně uhrazeného soudního poplatku za řízení o kasační stížnosti ve výši 5000 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů k rukám zástupkyně stěžovatele Mgr. Ivety Kubica Magnuskové, advokátky.

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

V Brně dne 2. června 2022

JUDr. Karel Šimka  
předseda senátu