



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudců JUDr. Jana Dvořáka a JUDr. Milady Tomkové v právní věci **žalobce: Ing. A. C.**, zastoupen JUDr. Radoslavem Přikrylem, advokátem, se sídlem Studená 498, Studená, proti **žalovanému: Krajský úřad kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 2. 2006, č. j. 57 Ca 66/2004 - 22,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 2. 2006, č. j. 57 Ca 66/2004 - 22, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím žalovaného Krajského úřadu Vysočina ze dne 7. 9. 2004, č. j. KUJI 10617/2004 OUP - No KUJIP007OU01 (dále jen „rozhodnutí žalovaného“), bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Pelhřimov ze dne 18. 6. 2004, č. j. Výst. 1130/2004 - PROB/Rozh/Sč, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle ustanovení § 105 odst. 4 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a zároveň mu byla uložena pokuta za tento přestupek ve výši 50 000 Kč a dále povinnost nahradit náklady řízení spojené s projednáváním přestupku ve výši 1000 Kč. Výše uvedeného přestupku se měl žalobce podle výroku rozhodnutí Městského úřadu v Pelhřimově jako správního orgánu I. stupně (dále jen „stavební úřad“) dopustit tím, že jako spoluvlastník objektu č. p. 823 ulice N., P. (na pozemku stavební parcela 303/1 v k. ú. P.), prováděl na tomto objektu v měsících březen - duben 2004 stavební práce bez stavebního povolení, přičemž zmíněný objekt se nachází v ochranném pásmu městské památkové rezervace.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce včas žalobu, ve které předně zpochybnil stavebním úřadem provedený právní výklad ustanovení § 105 odst. 4 stavebního zákona. V této souvislosti uvedl, že z doslovné dikce i systematického řazení skutkové podstaty uvedené v § 105 odst. 4 stavebního zákona je zcela zřejmé, že zákonodárce měl při její formulaci na mysli zvýšenou ochranu zájmů vymezených stavebním řádem v „chráněném území nebo ochranném pásmu...“. Proto zcela logicky zákonodárce upřednostnil v tomto ustanovení odstranění protiprávního stavu v takto zvýšeně chráněném území („provedení rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění takové stavby“) a teprve pokud občan neprovede ve stanovené lhůtě rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění takové stavby, jsou naplněny podmínky pro uložení sankce, tj. pokuty. Z tohoto důvodu spatřoval jako zákonnou podmínku pro naplnění uvedené skutkové podstaty nerespektování pravomocného rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění nepovolené stavby v ochranném pásmu, a to ještě před tím, než dojde k uložení pokuty v rozmezí zákonem stanovené. V projednávané věci bylo sice zahájeno řízení o odstranění stavby oznámením ze dne 9. 6. 2004 a dne 22. 6. 2006 proběhlo ústní jednání, avšak k vydání rozhodnutí o odstranění stavby v rámci tohoto řízení dosud nedošlo. Proto nemohlo dojít ani k tomu, že takové rozhodnutí nebude respektováno a budou naplněny zákonem stanovené předpoklady uvedené v § 105 odst. 4 stavebního zákona pro uložení pokuty. Navíc stavební zákon v rámci řízení o odstranění stavby v ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stanoví předpoklady, kdy stavební úřad nenařídí odstranění nepovolené stavby, avšak stavbu dodatečně povolí. Z obsahu správního spisu a z obsahu odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že v době vydání napadeného rozhodnutí byly naplněny podmínky právě pro takovýto postup, přičemž v den, kdy bylo vydáno rozhodnutí žalovaného, bylo vydáno pravomocné rozhodnutí Městského úřadu v Pelhřimově ze dne 20. 7. 2004, č. j. Výst. 10406/2004 - ODSN/DoSP/He, kterým se dodatečně stavební úpravy povolují. Z uvedených důvodů a pro nepatrnou společenskou nebezpečnost jednání žalobce považoval právní názor žalovaného za nesprávný a napadené rozhodnutí za odporující zákonu, přičemž navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Pod bodem II žaloby žalobce uvedl: „Pro případ, že by soud neshledal žalobu důvodnou ve smyslu ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s., navrhuji s poukazem na ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s., aby s ohledem na všechny okolnosti upustil od uloženého trestu - pokuty ve výši 50 000 Kč, nebo jej snížil v mezích zákonem dovolených.“ Tento návrh odůvodnil následujícím způsobem v uvedené části žaloby. Žalobce prokazatelně postupoval v nejlepší snaze vyhovět všem požadavkům stavebního úřadu a stavebního zákona, když počátkem měsíce března 2004 zahájil kroky k získání potřebného povolení, předložil téměř veškeré potřebné podklady a do konce měsíce března měl k dispozici veškeré potřebné podklady a vyjádření. Jediný dokument jenž dodatečně zbrzdil řízení o vydání stavebního povolení, byl radarový průzkum, který stavební úřad požadoval až dodatečně, tj. poté, co mu byly předloženy všechny původně požadované podklady pro rozhodnutí, přičemž tento poslední podklad byl k dispozici až dne 20. 4. 2004. Pokud tedy žalobce zahájil některé stavební práce před vydáním stavebního povolení, je třeba vzít v úvahu všechny uvedené skutečnosti a přihlídnout k závažnosti a následkům takového jednání. Nebýt podnětu k zahájení řízení o přestupku ze strany třetí osoby, tak toto řízení by z největší pravděpodobností s ohledem na všechny okolnosti nikdy ani nebylo zahájeno a stavební povolení by bylo bez problémů vydáno, k čemuž skutečně došlo, když stavební úřad dne 20. 7. 2007 svým pravomocným rozhodnutím stavbu dodatečně povolil. V dané věci byly naplněny formálně právní znaky přestupků, nicméně společenská nebezpečnost takového jednání je za daných okolností zcela nepatrná, stejně jako faktické následky. Podle názoru žalobce výše sankce je za daných okolností pro žalobce jako fyzickou osobu velmi krutým trestem za správní delikt, přičemž ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. podle názoru žalobce právě umožňuje soudu lépe

než správním orgánům zohlednit všechny okolnosti a souvislosti a napravit zjevnou nepřiměřenost a tvrdost sankce, tj. trestu za správní delikt.

Krajský soud rozsudkem ze dne 20. 2. 2006, č. j. 57 Ca 66/2004 - 22, žalobu zamítl, přičemž žádnému z účastníků řízení nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku předně považoval za nesprávnou námitku žalobce týkající se vymezení skutkové podstaty přestupku podle § 105 odst. 4 stavebního zákona, když podle této námítky cit. ustanovení stavebního zákona předpokládá existenci pravomocného rozhodnutí o odstranění stavby. Krajský soud se přiklonil k právnímu názoru žalovaného, podle kterého z ustanovení § 105 odst. 4 stavebního zákona vyplývá, že bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním ten, kdo provádí stavbu v chráněném území nebo v ochranném pásmu nebo na pozemku, který není určen k zastavění, naplní tuto skutkovou podstatu přestupku. Další skutková podstata tohoto ustanovení spočívá v další části, tj. že tuto skutkovou podstatu naplní tehdy, neprovede-li ve stanovené lhůtě rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění stavby. Za každý z těchto přestupků tedy lze uložit pokutu. V další části odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl právní názor k úvaze správního orgánu o výši uložené pokuty, když z obsahu správního spisu i rozhodnutí správního orgánu I. stupně vyplývá, že bylo v dané věci přihlédnuto i k polehčujícím okolnostem, tj. že žalobce požádal o stavební povolení ve sloučeném územním a stavebním řízení, vzal v úvahu bezproblémovou činnost a bezúhonnost žalobce, míru společenské nebezpečnosti, tj. že žalobce měl před zahájením stavebních prací všechna stanoviska a vyjádření příslušných správních úřadů. Všechny tyto „polehčující okolnosti“ zohlednil stavební úřad ve výši sankce tak, že ji stanovil na spodní hranici sazby stanovené stavebním zákonem. Podle názoru krajského soudu bylo při ukládání sankcí přihlédnuto k hlediskům podle ustanovení § 12 odst. 1 zákona o přestupcích, k závažnosti přestupku a zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následků, k okolnostem za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě žalobce. Výše sankce podle § 105 odst. 4 stavebního zákona je dána v uvedeném rozsahu a nelze uložit sankci nižší, přičemž zákonodárce právě výši sankce měl úmysl postihnout toho, kdo nedodrží zákon v památkově chráněné městské rezervaci, proto z tohoto důvodu nastolil „přísnější režim“. V závěru odůvodnění rozsudku krajský soud zamítl žalobu, neboť všechny znaky přestupku byly v případě žalobce naplněny, přičemž odkázal na ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní v platném znění (dále jen „s. ř. s.“). Dále krajský soud uvedl, že přezkoumal řízení před správním orgánem I. i II. stupně a dospěl k závěru, že namítané nezákonnosti spočívají v nesprávné aplikaci ustanovení § 105 odst. 4 stavebního zákona se žalovaný nedopustil.

Ve včas podané kasační stížnosti žalobce (dále jen „stěžovatel“) předně uvedl, že napadený rozsudek vychází z nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a to zejména v případě výkladu ustanovení § 105 odst. 4 stavebního zákona ve smyslu „stanovení dispozic této normy - tzn. naplnění výslovně stanovených předpokladů pro možnost uložení sankce“. V této souvislosti odkázal na argumentaci obsaženou ve vlastní žalobě, přičemž uvedl, že na základě systematického i gramatického výkladu tohoto ustanovení právní normou stanovené podmínky pro uložení sankce nebyly zcela naplněny. Dále stěžovatel uvedl, že je v současné době „ochoten ve finále akceptovat i výklad opačný, tj. výklad obsažený a odůvodněný v napadeném rozsudku“. Pro ten případ navrhol již v žalobě, když by ji soud neshledal důvodnou, aby s využitím ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. rozhodl tak, že v daném případě upustí od trestu, tj. od uložení uvedené sankce, jenž se jeví za daných soudem dostatečně důkladně a úplně zjištěných skutkových okolností jako zjevně nepřiměřeně vysoká. S tímto návrhem stěžovatele se však soud v napadeném rozsudku vůbec nevypořádal, ani nezdůvodnil, proč tak neučinil, když toliko dospěl k závěru,

že při ukládání sankce bylo přihlédnuto k hlediskům podle ustanovení § 12 odst. 1 zákona o přestupcích, a protože výše sankce je v ustanovení § 105 odst. 4 stavebního zákona vymezena tam uvedeným rozpětím, nelze uložit sankci nižší. Soud však nevyužil možnosti od uložení sankce upustit, přičemž svůj postup neodůvodnil. Rovněž v tomto postupu spatřoval stěžovatel nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Dále uvedl, že dolní hranicí sankcí podle stavebního zákona se zabýval ve svých nálezech i Ústavní soud ČR (vyhlášených pod č. 405/2002 Sb. a č. 300/2004 Sb.), přičemž dolní hranici u skutkových podstat vymezených v ustanovení § 106 odst. 3 a § 106 odst. 2 stavebního zákona zrušil. Stěžovatel je přesvědčen, že právě jeho případ odůvodňuje stejný postup, tj. zrušení dolní hranice sankce ustanovení § 105 odst. 4 stavebního zákona. V závěru kasační stížnosti opětovně uvedl, že podle ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. existuje možnost, že od trestu (tj. pokuty) upustí svým rozhodnutím soud, když pro takový postup v daném případě byly naplněny předpoklady pro vydání takového rozhodnutí. Stěžovatel navrhl, aby rozhodnutí krajského soudu bylo zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

Vyjádření ke kasační stížnosti podána nebyla.

Nejvyšší správní soud vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, přezkoumal napadené rozhodnutí a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná (§ 109 odst. 2, 3, § 110 odst. 1 s. ř. s.).

Předmětem řízení u krajského soudu bylo rozhodnutí o přestupku, kterým byl stěžovatel uznán vinným jeho spácháním, jehož skutková podstata je uvedena v ustanovení § 105 odst. 4 stavebního zákona. Stěžovatel v žalobě ze dne 2. 11. 2004 vedle meritorních námitek proti uvedenému rozhodnutí obsažených pod bodem I. žaloby uvedl v další části žaloby pod bodem II. návrh, aby soud pro případ, že by neshledal žalobu důvodnou, ve smyslu ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. upustil od uložení trestu, tj. sankce ve výši 50 000 Kč nebo jej snížil v mezích zákonem dovolených. Svůj návrh odůvodnil poukazem na ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s.

Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkolem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popř. vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Podle ustanovení § 65 odst. 3 s. ř. s. rozhodl-li správní orgán o uložení trestu za správní delikt, může se ten, jemuž byl takový trest uložen, žalobou domáhat též upuštění od něj, nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených.

Podle ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. je-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení a podle § 78 odst. 7 s. ř. s. soud zamítne žalobu není-li důvodná. Podle ustanovení § 78 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 odst. 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 nikoliv zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce žalobě.

Z výše citovaných ustanovení s. ř. s. vyplývá správný procesní postup jak z hlediska realizace procesních práv žalobce v souvislosti s podáním žaloby, tak i z hlediska postupu

soudu při rozhodování o žalobních návrzích obsažených v petitu žaloby. Jak vyplývá z ustanovení § 65 odst. 1 a 3 s. ř. s., je procesním právem každého žalobce v souladu s dispoziční zásadou, kterou je ovládáno řízení o žalobě proti rozhodnutí správních orgánů podle ustanovení § 65 a násl. s. ř. s., v žalobě nejen navrhnout výrok rozsudku v meritu věci (§ 71 odst. 1 písm. f) s. ř. s.), ale i navrhnout snížení trestu nebo upuštění od potrestání, o kterém je oprávněn rozhodnout i soud v tomto řízení o žalobě (§ 65 odst. 3, § 78 odst. 2 s. ř. s.). V případě rozhodování soudu o tomto návrhu (§ 78 odst. 2 s. ř. s.) se jedná o tzv. moderaci trestu, přičemž petit žaloby obsahující návrh na tuto moderaci trestu podléhá stejnému procesnímu režimu jako žalobní petit týkající se návrhu na zrušení rozhodnutí. Tato skutečnost vyplývá i z výše citovaného ustanovení § 65 odst. 1 a 3 s. ř. s. Žalobní petit obsahující návrh na využití moderačního práva soudem ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. může být proto v žalobě obsažen samostatně tehdy, když žalobce neuvádí žádné věcné námitky proti rozhodnutí o správním deliktu, ale pouze hodnotí výši sankce (tj. uložený trest za spáchaný správní delikt) za nepřiměřený. Zároveň v rámci uvedené dispoziční zásady je oprávněn žalobce uvést v žalobě tento petit týkající se moderačního práva jako součást eventuálního petitu, což se stalo v projednávané věci, když stěžovatel výslovně v citovaném bodu II. žaloby uvedl: „Pro případ, že by soud neshledal žalobu důvodnou ve smyslu ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s., navrhuji s poukazem na ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s., aby s ohledem na všechny okolnosti upustil od uloženého trestu - pokuty ve výši 50 000 Kč nebo jej snížil v mezích zákonem dovolených.“ Uvedenému procesnímu právu stěžovatele jako žalobce v případě petitu týkajícího se využití moderačního práva soudem odpovídá procesní povinnost soudu rozhodnout o tomto návrhu. V případě zmíněného eventuálního petitu je soud povinen rozhodnout o tomto návrhu v případě, že soud žalobu jako nedůvodnou podle ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. zamítl. A přesně tak tomu bylo v projednávané věci.

V odůvodnění výše zmíněného rozsudku krajský soud zamítl žalobu jako nedůvodnou ve smyslu ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s., avšak o eventuálním petitu stěžovatele na moderaci zmíněné sankce, jež stěžovatel uvedl v části II. žaloby, nerozhodl, přestože již v prvním odstavci odůvodnění rozsudku při popisu obsahu žaloby se o něm výslovně zmínil. Tímto návrhem žalobce zahrnutém v eventuálním petitu žaloby se však krajský soud jak ve výroku, tak ani v odůvodnění rozsudku napadeném kasační stížností vůbec nezabýval, tedy neuvedl žádné skutkové a právní důvody a závěry týkající se tohoto návrhu. V tomto postupu krajského soudu spatřuje Nejvyšší správní soud vadu řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, přičemž tato vada je důvodem pro zrušení rozsudku Nejvyšším správním soudem ex officio (§ 109 odst. 3, § 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.); proto Nejvyšší správní soud zrušil shora označený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí následující skutečnosti týkající se významu zmíněného moderačního významu. Předně je nutné si uvědomit, že v ustanovení § 65 odst. 3 a § 78 odst. 2 s. ř. s. je v podstatě zakotven princip tzv. plné jurisdikce, na základě kterého při obecně zachovaném kasačním principu soudního přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů se navíc připouští, aby soud rozhodl i o výši trestu, tj. v daném případě sankce ve prospěch žalobce a to zcela jinak než správní orgán. Právní úprava, podle které soud o návrhu na moderaci rozhoduje, obsahuje zcela jiná hlediska než právní úprava platná o rozhodování o výši trestu ve správním řízení. Stěžovatel totiž může být úspěšný i tehdy, když soud dojde k závěru, že trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši a i když nejsou dány důvody ke zrušení rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení (§ 78 odst. 1 s. ř. s.), může shledat důvody k nahrazení správního uvážení svým vlastním

soudním uvážením. Proto povinnost soudu rozhodnout o návrhu na zmíněnou moderaci i v případě nedůvodné žaloby nelze považovat za projev formalismu, ale naopak za naplnění principu ochrany práv, který dává každému právo domáhat se stanoveným způsobem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).

Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. je krajský soud názorem vysloveným v tomto rozsudku vázán.

V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 věty první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. července 2007

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu

