



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Elišky Cihlářové v právní věci stěžovatele **L. S.**, zastoupeného JUDr. Janem Luhanem, advokátem se sídlem v Lysé nad Labem, Masarykova 1250, za účasti **Krajského úřadu Středočeského kraje**, odboru územního a stavebního řízení, se sídlem v Praze 5, Zborovská 11, v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2005, č. j. 4 Ca 9/2004 – 29,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2005, č. j. 4 Ca 9/2004 – 29, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu v dalším řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Stěžovatel se včas podanou kasační stížností domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2005, č. j. 4 Ca 9/2004 – 29, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu stěžovatele proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru územního a stavebního řízení, ze dne 9. 7. 2004, č. j. ÚSR 3166/04/Kp, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Městského úřadu Týnec nad Sázavou, stavebního úřadu, ze dne 22. 4. 2004, č. j. Výst. 338-1406/2004/Ott-R, o uložení pokuty ve výši 50 000 Kč za přestupek občana proti stavebnímu řádu podle ustanovení § 105 odst. 4 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném pro rok 2003 (dále jen „stavební zákon“), a současně toto rozhodnutí potvrzeno.

Městský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že prvostupňový stavební úřad a odvolací správní orgán správně posoudily jednání stěžovatele jako přestupek občana proti

stavebnímu řádu podle ustanovení § 105 odst. 4 stavebního zákona, jehož se dopustil tím, že v ochranném pásmu lesa bez povolení jednak postavil dvě stavebně propojené stavební buňky na pozemku parc. č. 2937/7 v katastrálním území T. n. S. a jednak oplotil část tohoto pozemku.

Městský soud nepřisvědčil výkladu ustanovení § 105 odst. 4 stavebního zákona, který provedl stěžovatel, jenž dovodil, že postih za tento přestupek předpokládá souběh protiprávního jednání ve specifikovaných územích. Městský soud má za to, že k postihu postačí alternativní porušení zákonem stanovených skutečností, tj. jednak provádění stavby bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním v chráněném území nebo v ochranném pásmu nebo na pozemku, který není určen k zastavění anebo neprovedení rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění takové stavby. Již samotné provádění stavby bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním na chráněném území nebo v ochranném pásmu nebo na pozemku, který není určen k zastavění, totiž vyžaduje zpřísněný postih ze strany stavebního úřadu. V tomto případě šlo o pozemek ve vzdálenosti do 50 m od okraje lesa, tedy v ochranném pásmu lesa, na němž byly potom postaveny bez povolení i stavby. Přestupek stěžovatele vykazuje i materiální znaky tohoto protiprávního jednání. Stěžovatel postavil stavební buňky na předmětném pozemku, ačkoliv byl před jejich umístěním upozorňován na to, že jde o zemědělskou půdu a nikoliv o pozemek pro zástavbu. Se zřetelem k tomu, že šlo o stavbu malého rozsahu, kterou bylo možno bez velkých těžkostí odstranit a nedošlo k významnému poškození zeleně, uložily oba správní orgány pokutu při samé spodní hranici zákonné sazby. Relevantní nejsou ani námitky stěžovatele, že jen několik metrů od dotčeného pozemku je vymezeno místo pro uskladnění odpadu po chalupáře a že v obdobných případech nejsou stavebníci pokutováni. Městský soud se v tomto případě nemohl zabývat otázkou umístění uskladnění odpadu pro chalupáře, ani tvrzeným odlišným posuzováním podobných případů správními orgány, ale jen přestupkem stěžovatele.

V kasační stížnosti proti tomuto rozsudku městského soudu stěžovatel odmítl závěry soudu, které vyslovil v napadeném rozsudku, a opřel tento mimořádný opravný prostředek o důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel především namítl, že městský soud (obdobně jako předtím krajský úřad) dospěl ke krajně problematickému závěru, že zákonná podmínka ustanovení § 105 odst. 4 stavebního zákona „a neprovedení odstranění stavby ve stanovené lhůtě“ je stanovena alternativně ve vztahu k předchozím zákonným podmínkám. Městský soud ovšem své úvahy o alternativním nesplnění stanovených podmínek nerozvíjí. Jazykový výklad je přitom poměrně jednoznačný, protože podmínka „neprovedení odstranění stavby ve stanovené lhůtě“ je spojena s předchozím textem spojkou „a“. Rovněž logický výklad svědčí o tom, že uvedená podmínka je vyžadována kumulativně. V opačném případě by se totiž každý, kdo by provedl bez stavebního povolení či v rozporu s ním stavbu v ochranném pásmu nebo chráněném území a tuto stavbu ve stanovené lhůtě neodstranil, musel dopustit dvou samostatných přestupků. To však neměl zákonodárce v úmyslu. Ostatně, městský soud se v tomto směru vůbec nevypořádal s jeho poukazem na komentářovou literaturu, jež odpovídá právnímu názoru, který zastává. Městský soud dospěl i k dalšímu nesprávnému právnímu závěru, pokud dovodil, že k protiprávnímu jednání došlo v ochranném pásmu lesa. Z dikce lesního zákona totiž vyplývá, že vydání rozhodnutí stavebního úřadu by bylo toliko vázáno na souhlas příslušného orgánu státní správy lesů. Při správném výkladu zákona, pokud by vůbec byly podmínky pro uznání viny přestupkem podle § 105 stavebního zákona, měl být proto uznán vinným jen podle ustanovení § 105 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.

Stěžovatel má rovněž za to, že byla nesprávně po právní stránce hodnocena závažnost jeho jednání. Při ohlášení umístění buněk se souhlasem majitele pozemku předpokládal i souhlas stavebního úřadu. Jakmile byl však stavebním úřadem vyzván k odstranění buněk i plocení, bezodkladně tak učinil. Za těchto okolností je uložena pokuta ve výši 50 000 Kč nepřiměřeně přísná a nespravedlivá.

Účastník řízení Krajský úřad Středočeského kraje, odbor územního a stavebního řízení, v písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v ustanovení § 105 odst. 4 stavebního zákona jsou zakotveny dva druhy přestupku občanů, a to, kdo bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním provádí stavbu v chráněném území, nebo v ochranném pásmu nebo na pozemku, který není určen k zastavění, a kdo neprovede ve stanovené lhůtě rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění takové stavby. Jestliže by tedy stavební úřad vydal rozhodnutí, kterým by vlastníkově nařídil odstranění nepovolených staveb a ten by ve lhůtě uvedené v tomto rozhodnutí stavby neodstranil, musel by být opětovně potrestán pokutou podle ustanovení § 105 odst. 4 stavebního zákona. Tento účastník řízení proto z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu ze dne 28. 2. 2005, č. j. 4 Ca 9/2004 - 29, při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a přestože sám neshledal vadu uvedenou v § 109 odst. 3 s. ř. s., k níž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel vznesl v kasační stížnosti zásadní námitku, která se týká výkladu ustanovení § 105 odst. 4 stavebního zákona, od jehož vyřešení se odvíjí i opodstatněnost ostatních námitek tohoto mimořádného opravného prostředku.

Podle ustanovení § 105 odst. 4 stavebního zákona se přestupku občana proti stavebnímu řádu dopustí a pokutou od 50 000 Kč do 100 000 Kč bude potrestán ten, kdo bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním provádí stavbu v chráněném území nebo v ochranném pásmu nebo na pozemku, který není určen k zastavění, a kdo neprovede ve stanovené lhůtě rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění takové stavby.

Městský soud ve shodě se správními orgány vykládá toto ustanovení tak, že zákonné podmínky v něm obsažené jsou stanoveny alternativně. Podle tohoto výkladu se pak uvedeného přestupku dopustí ten občan, který bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním provádí stavbu v chráněném území nebo v ochranném pásmu nebo na pozemku, který není určen k zastavění, nebo ten občan, který neprovede ve stanovené lhůtě rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění takové stavby. Jinak řečeno, podle tohoto výkladu jsou v ustanovení § 105 odst. 4 stavebního zákona zakotveny skutkové podstaty dvou přestupků občanů proti stavebnímu řádu.

Stěžovatel naproti tomu vykládá uvedené ustanovení tak, že zákonné podmínky v něm obsažené jsou stanoveny kumulativně. Podle tohoto výkladu se pak uvedeného přestupku dopustí ten občan, který bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním provádí stavbu v chráněném území nebo v ochranném pásmu nebo na pozemku, který není určen k zastavění, a který neprovede ve stanovené lhůtě rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění takové stavby. Jinak řečeno, podle tohoto výkladu je v ustanovení § 105 odst. 4 stavebního zákona zakotvena skutková podstata jednoho přestupku občana proti stavebnímu řádu.

Stěžovatel proto dovozuje, že jelikož ihned po výzvě stavebního úřadu odstranil buňky i oplocení z předmětného pozemku, nemohl se dopustit přestupku podle ustanovení § 105 odst. 4 stavebního zákona.

Nejvyšší správní soud musí přisvědčit správnosti výkladu ustanovení § 105 odst. 4 stavebního zákona, který provedl stěžovatel.

Nejvyšší správní soud použil k objasnění smyslu interpretovaného ustanovení § 105 odst. 4 stavebního zákona především jazykový výklad, který posuzuje interpretovaný text právní normy z hlediska pravidel pravopisných, resp. který objasňuje smysl slov a vět podle filologických-gramatických (morfologických a zejména syntaktických) a semasiologických pravidel. Z hlediska tohoto výkladu se podle dikce ustanovení § 105 odst. 4 stavebního zákona tohoto přestupku dopustí ten, kdo bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním provádí stavbu v chráněném území nebo v ochranném pásmu nebo na pozemku, který není určen k zastavění, a kdo neprovede ve stanovené lhůtě rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění takové stavby. Spojka „a“ zde má význam slučovací a postih za tento přestupek předpokládá souběh protiprávního jednání ve specifikovaných územích, který je zákonodárcem stanoven kumulativně. Je tomu tak proto, že zákonné podmínky (provádí stavbu bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním v chráněném území nebo ochranném pásmu nebo na pozemku, který není určen k zastavění), jsou stanoveny alternativně (spojeny spojkami nebo) a další zákonná podmínka „kdo neprovede ve stanovené lhůtě rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění takové stavby“ je spojena s předchozím textem spojkou „a“, jež má nesporně slučovací význam. Rovněž slovní obrat v této další zákonné podmínce „... o odstranění takové stavby“ ukazuje na úzkou souvislost s předchozí zákonnou podmínkou, které odpovídá spojka „a“ s uvedeným slučovacím významem.

Nejvyšší správní soud neoponechal stranou ani systematický výklad, pomocí kterého se ověřuje smysl jednotlivých norem v širším kontextu, tedy srovnáním s jinými normami, které s danou normou souvisí. Jak již bylo uvedeno, výklad ustanovení § 105 odst. 4 stavebního zákona zaujatý městským soudem a správními orgány by znamenal, že toto ustanovení obsahuje dva druhy přestupků občanů proti stavebnímu řádu. Především by se tohoto přestupku dopustil ten, kdo bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním provádí stavbu v chráněném území, nebo v ochranném pásmu nebo na pozemku, který není určen k zastavění, a kdo neprovede ve stanovené lhůtě rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění takové stavby. Zvýšená ochrana chráněných území, ochranných pásem a pozemků, které nejsou určeny k zastavění, zejména zemědělské půdy, před aktivním protiprávním jednáním (prováděním stavby bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním) je vyjádřena ve zprísňeném postihu pokutou ve výši od 50 000 Kč do 100 000 Kč tehdy, jestliže stavebník ignoruje požadavky právních předpisů a opatření stavebních úřadů (§ 105 odst. 4 stavebního zákona). Ve stavebním zákoně však existuje i ochrana před pasivním protiprávním jednáním (kdo neprovede ve stanovené lhůtě rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění takové stavby) s nezanedbatelným postihem pokutou ve výši od 25 000 do 50 000 Kč za přestupek občana proti stavebnímu řádu podle ustanovení § 105 odst. 3 písm. d) stavebního zákona. Jestliže tedy již samotné neprovedení rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění stavby ve stanovené lhůtě kdekoliv je postihováno pro přestupek podle § 105 odst. 3 písm. d) stavebního zákona pokutou ve výši od 25 000 do 50 000 Kč, nebylo jistě úmyslem zákonodávce postihovat totéž pasivní protiprávní jednání opakovaně jako zcela samostatný přestupek v rámci ustanovení § 105 odst. 4 stavebního zákona ve specifikovaných územích. Pokud by zákonodávce měl opačný úmysl, jistě

by formuloval skutkovou podstatu přestupku spočívajícího v neprovedení rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění stavby ve stanovené lhůtě ve specifikovaných územích způsobem obdobným jako v ustanovení § 105 odst. 3 písm. d) stavebního zákona, tedy samostatně a nikoliv v rámci ustanovení § 105 odst. 4 stavebního zákona, navíc za slučovací spojkou „a“, která takový výklad vylučuje.

Nejvyšší správní soud neztratil ze zřetele ani to, že ustanovení § 105 odst. 4 stavebního zákona je veřejnoprávní normou v rámci správního trestání. Nebýt uvedeného výkladu, který odstranil interpretační problémy ustanovení § 105 odst. 4 stavebního zákona, platila by zásada, že pokud zákon z důvodu své nejasnosti, nesrozumitelnosti, nepřesnosti či mezery v zákoně umožňuje vícero rovnocenně přesvědčivých výkladů, je nutno použít takový z nich, který je vůči přestupci mírnější (shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 42, byť vydaný v daňové věci). Je totiž věcí státu, že musí formulovat své zákony natolik jednoznačně, srozumitelně, přesně a úplně, aby minimalizoval výkladové nejasnosti.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že stěžovatel se nedopustil přestupku občana proti stavebnímu řádu podle ustanovení § 105 odst. 4 stavebního zákona. Je tomu tak proto, že stěžovatel provedl odstranění stavby v měsíci dubnu 2004, tedy ve lhůtě stanovené rozhodnutím Městského úřadu v Týnci nad Sázavou, stavebního úřadu ze dne 24. 2. 2004, č. j. Výst. 330-61/2004/Ott-ROS, která činila 90 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí, jež nastala dne 8. 4. 2004. Stěžovatel tedy nenaplnil jeden ze zákonných znaků uvedeného přestupku „neprovede ve stanovené lhůtě rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění takové stavby“, které jsou stanoveny kumulativně, a proto se nemohl dopustit ani přestupku podle § 105 odst. 4 stavebního zákona.

Nejvyšší správní soud se již nezabýval z důvodu nadbytečnosti námitkami kasační stížnosti stěžovatele, že k protiprávnímu jednání nedošlo v ochranném pásmu lesa a že byla nesprávně po právní stránce hodnocena závažnost jeho jednání, resp. přísnost a nespravedlivost uložené pokuty ve výši 50 000 Kč. Obě tyto námitky se totiž vztahují k právní kvalifikaci jednání stěžovatele podle ustanovení § 105 odst. 4 stavebního zákona a bylo již uvedeno, z jakých důvodů se stěžovatel toho přestupku nedopustil.

Nejvyšší správní soud proto zrušil kasační stížností napadený rozsudek městského soudu pro nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a věc z tohoto důvodu vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

V tomto řízení bude na městském soudu, aby se znovu zabýval žalobními námitkami stěžovatele, kde je mimo jiné především uplatněna výhrada stran výkladu ustanovení § 105 odst. 4 stavebního zákona, a poté vydal rozhodnutí odpovídající zákonu.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu (Městského soudu v Praze) a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

Městský soud rozhodne v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 13. dubna 2006

JUDr. Radan Malík
předseda senátu