



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Milady Tomkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci **žalobce: V. T.**, zastoupen Mgr. Vojtěchem Veverkou, advokátem, se sídlem nám. Starosty Pavla 40, Kladno, proti **žalovanému: Krajský úřad Středočeského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 6. 2004, č. j. 28 Ca 465/2001 - 32,

takto:

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 2150 Kč k rukám právního zástupce žalobce.

Odůvodnění:

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 22. 8. 2001, č. j. ŽP 6424/01 - Ob. Tímto rozhodnutím bylo v odvolacím řízení zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Okresního úřadu Praha - západ (dále jen „orgán státní správy lesů“) ze dne 23. 3. 2001, č. j. Zem 221/3371/00 Dv, kterým podle § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „lesní zákon“), nebyl udělen souhlas k umístění stavby - rodinného domu na pozemek p. č. 874 v katastrálním území S.

Stěžovatel označil za důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“). Má za to, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se

ohledání na místě samém a současně nesprávně posoudil aplikaci ustanovení § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), když danou problematiku řeší ustanovení § 4 odst. 2 citovaného zákona. V doplnění kasační stížnosti stěžovatel namítl, že v přezkoumávaném případě z jeho strany nedošlo k procesnímu pochybení a žalobci nebylo odňato právo účasti na řízení, neboť ohledání na místě samém sice patří mezi důkazy dle § 32 odst. 2 správního řádu, nikoli však mezi důkazy povinné. Stěžovatel konstatuje, že situace v lokalitě byla prvostupňovému správnímu orgánu známa z jeho činnosti, a účelem provedení místního šetření tak bylo pouze zjištění, zda v mezidobí od vydání rozhodnutí nedošlo v dotčeném území ke změně. Místní šetření proto nemělo a nemohlo mít žádný vliv na rozhodování ve věci, když k jeho uskutečnění došlo až v době, kdy bylo ve věci (byť nepravomocně) rozhodnuto. Stěžovatel rovněž nesouhlasí s aplikací ustanovení § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny. Uvádí, že v dané věci se jednalo o zásah do významného krajinného prvku, kterým les bezpochyby je, přičemž stejná pravidla se vztahují i na ochranné pásmo přírodní rezervace. Zásahy do významných krajinných prvků však řeší ustanovení § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, nikoli ustanovení § 12 téhož zákona. S ohledem na výše uvedené proto stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Žalobce ve svém vyjádření označil kasační stížnost za nedůvodnou. Ve shodě se závěry městského soudu uvádí, že úkon, který byl proveden správním orgánem prvního stupně, je ohledáním ve smyslu § 38 správního řádu, a správní orgán proto pochybil, když v rozporu s ustanovením § 38 odst. 3 správního řádu opomněl žalobce jako účastníka řízení k provedení tohoto důkazu přizvat. Pokud jde o právní názor stěžovatele týkající se posouzení charakteru stanoviska orgánu přírody a krajiny, žalobce uvádí, že námitky stěžovatele jsou v této otázce rozporné a z obsahu kasační stížnosti vůbec není patrné, proč by případné posouzení této otázky mělo mít za následek nezákonnost rozhodnutí městského soudu. Žalobce proto navrhuje kasační stížnost zamítnout.

Ze správního spisu stěžovatele Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Dne 26. 10. 2000 podal žalobce u orgánu státní správy lesů dle § 14 odst. 2 lesního zákona žádost o souhlas s dotčením pozemku p. č. 874 v kat. území S. do 50 m od lesa z důvodu umístění stavby rodinného domu. Součástí této žádosti bylo rovněž vyjádření příslušného odborného lesního hospodáře – Lesů ČR, s. p., lesní správa N., který s umístěním stavby v sousedství lesního pozemku p. č. 2371/1 v kat. území R. u P. nesouhlasil.

Svůj nesouhlasný postoj k umístění stavby rodinného domu vyjádřil také orgán státní správy lesů ve svém rozhodnutí ze dne 23. 3. 2001, č. j. Zem 221/3371/00 Dv. V odůvodnění konstatoval, že stavbu nelze na pozemek umístit tak, aby se nacházela mimo dosah padajících stromů nebo větví, a vlastník stavby by proto musel dle § 22 odst. 1 lesního zákona činit opatření na ochranu své nemovitosti před případných pádem stromů, které se nad jeho pozemek vlivem světelných podmínek v prostoru naklánějí. Uvedl, že mezi pozemkem žalobce a lesem na pozemku p. č. 2371/1 se nachází úzký pozemek p. č. 2359 s nezpevněným povrchem, který by v případě realizace stavby sloužil jako přístupová cesta a zároveň by do něj byly uloženy inženýrské sítě, což by bylo s ohledem na zájmy lesa nepřijatelné, neboť by se tímto postupem porušily kořenové systémy okrajových stromů lesa, změnily by se vláhové poměry a poškodily větve přesahující na stavbou dotčený pozemek. V závěru orgán státní správy lesů poukázal na skutečnost,

že by se případná stavba nacházela v ochranném pásmu přírodní rezervace R. ú. – T. h., a proto by ve smyslu § 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny musel dát ke stavební činnosti, terénním úpravám a změně kultury pozemku souhlas také orgán ochrany přírody, kterým je v daném případě rovněž Okresní úřad Praha - západ.

Žalobce podal proti výše uvedenému rozhodnutí odvolání, v němž namítal jednak místní nepřislušnost orgánu státní správy lesů, jednak jeho pochybení spočívající v tom, že své rozhodnutí odůvodnil mj. také odkazem na zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny, ačkoli bylo rozhodováno podle lesního zákona. Žalobce nesouhlasil s názorem prvostupňového správního orgánu, že by v budoucnu jako vlastník nemovitosti musel činit opatření proti poškození nemovitosti, aby zabránil případnému pádu stromů, a dále namítal, že v rozhodnutí nebylo nikterak konkretizováno, jakým způsobem by došlo ke změně vláhových poměrů a poškození kořenových systémů lesního porostu.

Z protokolu o ohledání sepsaného prvostupňovým správním orgánem dne 10. 5. 2001 vyplynulo, že pozemek žalobce není pro umístění rodinného domu vhodný, ať už s ohledem na charakter lesního porostu či skutečnost, že na pozemcích předmětné lokality se nacházejí pouze drobné stavby sloužící k obhospodařování zahrádek a k rekreaci.

O odvolání rozhodl stěžovatel podle ustanovení § 59 odst. 2 správního řádu rozhodnutím ze dne 22. 8. 2001, č. j. ŽP 6424/01 – Ob, tak, že je zamítl a prvostupňové rozhodnutí orgánu státní správy lesů potvrdil. V odůvodnění se stěžovatel vypořádal s námitkou místní nepřislušnosti, stejně jako s námitkou týkající se vztahu lesního zákona a zákona o ochraně přírody a krajiny. Odvolací řízení doplnil o vyjádření orgánu ochrany přírody a krajiny, z něhož je patrné, že dotčený pozemek je součástí ochranného pásma přírodní rezervace R. ú. – T. H. a předmětem ochrany této rezervace je mj. i ochrana lesních porostů. K námitce možných opatření k ochraně nemovitosti dle § 22 odst. 1 lesního zákona stěžovatel uvedl, že z doložených výkresů, které byly podkladem pro rozhodnutí, vyplynulo, že stavba nemůže být na pozemku umístěna vhodněji, neboť to neumožňuje ani její velikost, ani velikost a situování předmětných pozemků. Orgán státní správy lesů proto správně vyhodnotil, že navrhovaným umístěním stavby by v budoucnosti bylo omezeno zachování lesa, což odůvodnil zejména nutností odstraňovat okrajové stromy, které se navíc nad dotčený pozemek naklánějí. K otázce změny vláhových poměrů a poškození kořenových systémů stěžovatel doplnil, že z předložených výkresů, jakož i z protokolu o ohledání na místě samém je zřejmé, že k přístupu k pozemku bude nutné využívat nepevněnou cestu v těsné blízkosti lesního porostu, čímž zcela jistě dojde k jeho negativnímu ovlivnění.

Žalobce napadl výše označené rozhodnutí žalobou u městského soudu, v níž se domáhal zrušení jak napadeného rozhodnutí stěžovatele, tak rozhodnutí orgánu státní správy lesů s odůvodněním, že v průběhu řízení před správními orgány nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav věci a že byl zkrácen na svých právech, neboť se nemohl vyjadřovat ke skutečnostem, které byly zjištěny při místním ohledání. Konstatoval, že správní orgán prvního stupně v průběhu řízení v podstatě neprovedl žádné dokazování, a svůj nesouhlasný závěr učinil bez toho, aniž by měl k dispozici jakýkoliv situační plánec s přesnými údaji o umístění stavby a aniž by na místě samém provedl ohledání za účelem zjištění místních poměrů. Dále uvedl, že rozsáhlejší dokazování provedl v průběhu odvolacího řízení až stěžovatel, jehož součástí bylo mj. i ohledání na místě samém provedené dne 10. 5. 2001. V této souvislosti však žalobce namítl, že ohledání na místě prováděl správní orgán prvního stupně, přestože již dnem 5. 4. 2001 bylo zahájeno odvolací řízení, a že o jeho konání nebyl v rozporu s ustanovením § 38 odst. 3 správního řádu jako účastník řízení vyzooměn. Žalobce

nesouhlasil ani s argumentací stěžovatele týkající se nutnosti činit opatření k ochraně nemovitosti dle § 22 odst. 1 lesního zákona. Poukázal na skutečnost, že ačkoliv už dnes stojí na místě předpokládaného rodinného domu rekreační chatka, žalobce dosud nevyužil možnosti odstraňovat okrajové stromy, neboť nemá o bezpečnost své nemovitosti obavy. Shodně jako v odvolání žalobce napadl i použití hledisek ochrany přírody, zejména doplnění důkazních prostředků o stanovisko orgánu ochrany přírody, tj. téhož orgánu, který ve věci rozhodoval v prvním stupni.

Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí stěžovatele a dospěl k závěru, že správní řízení, které jeho vydání předcházelo, je zatíženo vadou, která měla za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci. Ze správního spisu městský soud zjistil, že správní orgán prvního stupně provedl v rámci odvolacího řízení dne 10. 5. 2001 místní ohledání, k němuž byl povinen dle § 38 odst. 3 správního řádu přizvat také účastníky řízení. Protože stěžovatel žalobce k provedení tohoto důkazu nepřizval, dopustil se procesního pochybení, neboť žalobci odepřel možnost účastnit se řízení, vyjádřit se k tomuto důkazu, popř. navrhnout důkazy další. S ohledem na tuto skutečnost proto městský soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení. K námitce žalobce, že místní ohledání provedl správní orgán prvního stupně, přestože již bylo zahájeno odvolací řízení, městský soud konstatoval, že uvedený postup nelze považovat za nezákonný, neboť jej výslovně předpokládá ustanovení § 56 správního řádu. V závěru odůvodnění se městský soud zabýval také námitkou pochybení správních orgánů, které ve svém rozhodování vycházely z vyjádření orgánu ochrany přírody, k čemuž uvedl, že zákon o ochraně přírody a krajiny je sice podle § 90 odst. 4 tohoto zákona zvláštním zákonem ve vztahu k lesnímu zákonu, v daném případě však žalobce nežádal orgán ochrany přírody a krajiny o souhlas ke stavební činnosti dle § 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, nýbrž žádal orgán státní správy lesů o souhlas k vydání územního rozhodnutí, jímž měly být dotčeny pozemky určené k plnění funkcí lesa podle § 14 odst. 2 lesního zákona, a rozhodnutí s tímto předmětem řízení bylo také vydáno. Dále uvedl, že pro souhlas podle § 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny platí to samé, co již konstatoval Nejvyšší správní soud o závazném stanovisku dle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny, tj. že je samostatným správním rozhodnutím a nikoliv tedy podkladem pro rozhodnutí orgánu státní správy lesů.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a stěžovatel v ní jako důvody uplatňuje skutečnosti dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Žalobce v předcházejícím řízení namítal, že postupem správního orgánu byl zkrácen na svých právech, která mu jako účastníku řízení náleží, a to takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci. Žalobcem tvrzená procesní vada přitom spočívala v opomenutí správního orgánu přizvat žalobce k ohledání na místě samém, o němž dne 10. 5. 2001 sepsal protokol tak, jak ukládá ustanovení § 22 správního řádu. Stěžovatel naopak nesouhlasí se závěry městského soudu, že by v daném případě došlo z jeho strany k procesnímu pochybení a že žalobci bylo odňato právo účasti na řízení s odůvodněním, že místní šetření bylo provedeno pouze za účelem zjištění změn v dané lokalitě, a navíc v době, kdy již nemohlo ovlivnit rozhodnutí ve věci.

Nejvyšší správní soud k takto stěžovatelem uplatněné námitce uvádí:

Dle ustanovení § 46 správního řádu musí správní rozhodnutí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci a správní orgán je povinen si k jeho přesnému a úplnému zjištění opatřit potřebné podklady. Jedním z podkladů pro rozhodnutí jsou podle § 32 odst. 2 správního řádu také důkazy, mezi které náleží ohledání upravené v § 38 správního řádu.

Podle ustanovení § 38 odst. 3 správního řádu správní orgán přizve k místnímu ohledání účastníka řízení a toho, kdo je oprávněn předmětem ohledání nakládat.

Podstatou sporu v daném případě bylo, zda provedení místního ohledání bylo důkazem ve smyslu výše citovaných zákonných ustanovení a zda došlo ze strany správního orgánu k pochybení, když k tomuto úkonu nepřizval žalobce jako účastníka řízení. Po posouzení všech okolností případu Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že se stěžovatel bezesporu procesního pochybení dopustil.

Nejvyšší správní soud vycházel ve svém rozhodování z obsahu správního spisu, jehož součástí je mj. i listina nadepsaná jako protokol o ohledání, datovaná 10. 5. 2001. V tomto protokolu je popisován jak samotný předmět ohledání, tj. pozemek dotčený zamýšlenou stavbou p. č. 874 v kat. území S., tak jeho výsledek, spočívající v hodnocení umístění stavby a také možnosti přístupu stavební mechanizace. Uvedený protokol je tedy důkazem - místním ohledáním ve smyslu § 32 odst. 2 a § 38 správního řádu, a to nikoliv z důvodu použití takto nazvaného formuláře, ale s ohledem na svůj obsah. Skutečnost, že o tento důkaz stěžovatel opřel své žalobou napadené rozhodnutí, přestože žalobce nebyl o jeho provádění vyrozuměn, neměl možnost se k němu vyjádřit a případně uplatnit své námitky, nepochybně pro žalobce znamenala odepření práv, která mu z účasti na řízení vyplývají.

Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybňuje tvrzení stěžovatele, že ohledání na místě samém nepředstavuje obligatorní důkazní prostředek, neboť určení rozsahu a způsobu zjišťování podkladů pro rozhodnutí je věcí úvahy správního orgánu. Nejvyšší správní soud se však neztotožňuje s názorem stěžovatele, že za situace, kdy se rozhodl tento úkon v řízení provádět, nebylo jeho povinností o něm účastníka řízení vyrozumět, když z dikce citovaného ustanovení § 38 odst. 3 správního řádu předpoklad účasti žalobce na tomto úkonu přímo vyplývá.

Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 15. 9. 2005, č. j. 5 As 38/2004 - 74 (publ. ve Sb. NSS pod č. 745/2006): „*Ohledání dle § 38 správního řádu umožňuje správnímu orgánu, aby si mohl na základě vlastního pozorování a přímého srovnání zjištěných skutečností s výsledky dosavadního šetření učinit potřebné závěry pro své rozhodnutí. O ohledání jako o každém jiném důkazu musí být sepsán protokol (§ 22 správního řádu), v němž musí být provedený předmět ohledání popsán, popř. pořízen jeho náčrt nebo fotodokumentace. Účastníci řízení pak musí být k ohledání přizváni a mají právo klást otázky přítomným svědkům, popř. znalcům.*“

Nejvyšší správní soud proto ve shodě se závěry městského soudu konstatuje, že správní orgán byl povinen podle § 38 odst. 3 správního řádu přizvat k místnímu ohledání žalobce jako účastníka řízení, a neučinil-li tak, došlo z jeho strany k procesnímu pochybení, které mělo vliv na zákonnost rozhodnutí. Městský soud proto nepochybil, když rozhodnutí stěžovatele pro vady řízení dle § 76 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

V dalším řízení bude nezbytné, aby stěžovatel provedl nové místní ohledání, při němž bude postupovat v souladu s příslušnými ustanoveními správního řádu, zejména s ustanovením § 38 odst. 3 správního řádu, tzn. žalobce musí být stěžovatelem k provádění tohoto úkonu přizván, aby mohl v řízení uplatňovat svá práva.

Rovněž námitku stěžovatele, že městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí chybně odkázal na ustanovení § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny týkající se zásahů do krajinného rázu, neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou. Městský soud citované ustanovení na daný případ neaplikoval, jak se mylně domnívá stěžovatel, pouze použil judikaturu Nejvyššího správního soudu vztahující se k tomuto ustanovení jako pomůcku pro vypořádání se s námitkou týkající se posouzení charakteru souhlasného stanoviska dle § 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Nejvyšší správní soud nezjistil naplnění žádného z důvodů kasační stížností uplatňovaných stěžovatelem, sám neshledal vady uvedené v ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že procesně zcela úspěšnému žalobci přiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Tyto náklady jsou tvořeny náklady na právní zastoupení žalobce ve výši 2000 Kč za 2 úkony právní služby (příprava a převzetí věci) podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., v platném znění, a paušálem ve výši 150 Kč za dva úkony právní služby po 75 Kč podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky.

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

V Brně dne 20. prosince 2006

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu