

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Ing. C. F.**, zastoupen JUDr. Petrem Balcarem, advokátem se sídlem Panská 6, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 7. 2010, č. j. 11 Ca 110/2009 – 41,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 7. 2010, č. j. 11 Ca 110/2009 – 41, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobce Ing. C. F. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 7. 2010, č. j. 11 Ca 110/2009 - 41, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem ze dne 14. 7. 2010, č. j. 11 Ca 110/2009 – 41, zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 16. 2. 2009, č. j. 012298/2009/KÚSK/OŽP/2/Mi, kterým byl potvrzen výrok II. rozhodnutí Městského úřadu Černošce, odboru životního prostředí, ze dne 5. 12. 2008, č. j. ŽP/MEUC-064017/2008/L/Mi, a změněn výrok I. tohoto rozhodnutí tak, že žalobci byla podle § 55 odst. 1 písm. b) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění ke dni rozhodování správního orgánu (dále jen „lesní zákon“) uložena pokuta 20.000,- Kč. Městský soud při rozhodování vyšel z toho, že charakter stavby – masivní železobetonová deska o ploše 68 m2 – nasvědčuje opatření z hlediska statiky nově budovaného objektu zděné chaty. Takové opatření nemá charakter opatření k odvrácení hrozícího nebezpečí a škody podle ust. § 22 odst. 1 lesního

zákona. Předmětem posouzení deliktní odpovědnosti žalobce není původní stav lesního pozemku. Rozhodující je skutečnost, že vybudováním stavby došlo k odnětí pozemku určeného k plnění funkce lesa v rozporu s lesním zákonem. Neobstojí ani námitka, že správní úřad není oprávněn k vlastní interpretaci důkazů, pokud se jedná o odborné znalecké posudky. Změna závazného stanoviska orgánu ochrany přírody nemá sama o sobě žádný význam pro posouzení, zda byla naplněna skutková podstata správního deliktu. Žalobce měl možnost seznámit se před vydáním rozhodnutí ve věci s podklady, mohl navrhovat důkazy, přičemž změnu závazného stanoviska orgánu ochrany přírody jako důkaz nenavrhoval. Znalecký posudek Ing. Jany Horové nebyl podkladem pro rozhodnutí, žalobce jej předložil až k žalobě. Posudky předložené ve správním řízení se netýkaly předmětu řízení, tj. správního deliktu. Městský soud neshledal důvod pro zrušení rozhodnutí žalovaného, a žalobu proto jako nedůvodnou zamítl.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřel o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatel s odkazem na ustanovení § 55 odst. 1 písm. c) lesního zákona a § 27 písm. a) katastrálního zákona vyslovil závěr, že k poškození nebo neoprávněnému užívání pozemků musí dojít ve značném rozsahu, o čemž v daném případě nelze hovořit (předmětná plocha tvoří cca 0,5% pozemku parc. č. 376/36, k.ú. Masečín). V souladu s ust. § 20 odst. 1 písm. b) lesního zákona je v lesích mj. zakázáno stavět jiné objekty. Podle odst. 4 tohoto ustanovení však vlastník lesa může povolit výjimku z tohoto zákazu (stěžovatel je vlastníkem lesa). Proto také jakožto vlastník předmětného pozemku, jednal v intencích ust. § 22 odst. 1 lesního zákona tak, aby odvrátil hrozící nebezpečí a škodu a provedl nutná technická opatření, a to zcela v souladu s příslušnými posudky a vyjádřeními, které dokládají ohrožení předmětného pozemku a sousedních pozemků sesuvy půdy. Svým jednáním plnil i prevenční povinnosti podle ust. § 415 a § 417 odst. 1 občanského zákoníku, aby odvrátil hrozící škodu. Odvolacím správním orgánem nebyly zohledněny předložené znalecké posudky (z oboru statiky a geologie) a vyjádření odborného lesního hospodáře. Nebyl tudíž zjištěn stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Protiprávní jednání vlastníka pozemku tak nebylo prokázáno. Žalovaný v průběhu procesu nevzal v potaz reálný stav a genezi podmínek v předmětné lokalitě, kdy pozemek po několik desetiletí již fakticky neplní funkci lesa. Argumentace městského soudu neobstojí, neboť podle znaleckého posudku Ing. Jany Horové se v daném případě jedná o zabezpečení pozemku. Uložení pokuty je nedůvodné, protože spočívá na nesprávném právním posouzení věci. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný uvedl, že trvá na všech svých písemných vyjádřeních doručených k žalobě, a navrhl zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu i řízení jemu předcházející a sám dospěl k závěru, že je dán důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., spočívající v jiné vadě řízení před soudem, jež mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. K tomuto zjištění byl Nejvyšší správní soud oprávněn podle § 109 odst. 3 s. ř. s., podle něhož kasační soud není vázán důvody kasační stížnosti mj. tehdy,

bylo-li řízení před krajským soudem zatíženo vadou, jež mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

Vadu řízení spatřuje Nejvyšší správní soud především ve skutečnosti, že městský soud rozhodl ve věci samé bez nařízení jednání, aniž by pro to byly splněny zákonné podmínky (stěžovatel v řízení o žalobě výslovně požadoval nařízení ústního jednání).

Podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.

Podle ustanovení § 76 odst. 3 s. ř. s. nejsou-li důvody pro postup podle ustanovení odstavců 1 a 2 (zrušení přezkoumávaného rozhodnutí bez jednání, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti) nebo podle § 51 (souhlas s rozhodnutím bez jednání), nařídí předseda senátu, resp. samosoudce, jednání.

Pravidlem je, že k projednání a rozhodnutí věci nařídí soud ústní jednání, aby byla zachována zásada ústnosti a veřejnosti soudního jednání (srov. též čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 96 odst. 2 Ústavy). Výjimkou z této zásady je možnost soudu projednat věc bez nařízení jednání, tato výjimka však musí být vykládána s ohledem na zájmy účastníka řízení restriktivně, neboť je to účastník řízení, o jehož právech se rozhoduje, a tento účastník také s řízením disponuje.

Základním vodítkem pro soud jsou tedy v tomto směru ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 96 odst. 2 Ústavy, podle nichž má každý právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem provedeným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem. Účastníkům řízení tudíž svědčí základní právo, dané jim Listinou základních práv a svobod a Ústavou, kterým je právo se ve své věci takového řízení (jednání před soudem) osobně účastnit, zpravidla bez ohledu na to, zda by jejich přítomnost měla vliv na výsledné rozhodnutí. Jestliže proto soud neumožní účastníkům řízení účast u jednání, lze v jeho postupu spatřovat porušení ústavního práva zaručeného Listinou základních práv a svobod a Ústavou (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 560/03, a ze dne 19. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 3114/07, oba dostupné na http://nalus.usoud.cz, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2009, č. j. 9 Afs 92/2008 - 110, dostupný na www.nssoud.cz.).

V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je charakteristická dispoziční zásada, v níž se zrcadlí ústavně garantovaný princip autonomie vůle. Jsou to tedy především účastníci řízení, kteří svými dispozičními úkony realizují zásadní vliv na průběh řízení před správním soudem, jakož i na vymezení jeho předmětu. Touto úvahou se řídil i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 22. 10. 2007, sp. zn. I. ÚS 819/07 (dostupný na http://nalus.usoud.cz), ve kterém konstatoval, že otázka, zda správní soud o žalobě rozhodne bez jednání anebo s jednáním (§ 51 odst. 1 s. ř. s.), závisí na procesních stranách. Procesní situace a vyhlídky účastníka řízení či možnosti jeho fyzické účasti u krajského soudu se pochopitelně mohou po dobu řízení výrazně měnit, a proto také účastník, který původně netrval na nařízení jednání, na něm později může mít výrazný zájem. Proto musí

být nařízeno jednání i v případě, že by účastník řízení původně (výslovně či mlčky) netrval na jednání a posléze by soudu sdělil (až do doby rozhodnutí o žalobě), že žádá o nařízení jednání. Jedinými výjimkami jsou situace předvídané v ustanovení § 51 odst. 2 s. ř. s.

Otázkou nutnosti nařízení jednání v řízení před krajskými soudy se zabýval i Nejvyšší správní soud, který rovněž dovodil, že účastníku nelze upřít právo na veřejné projednání věci v jeho přítomnosti, včetně možnosti vyjádřit se k věci. Rozhodl-li proto krajský soud o věci bez nařízení jednání, aniž byly splněny zákonné podmínky uvedené v § 51 s. ř. s., došlo v řízení k vadě, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a je proto důvodem pro jeho zrušení podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, č. j. 6 Azs 28/2003 - 59, publikovaný pod č. 482/2005 Sb.NSS). Výjimkou, kdy tato vada řízení nezakládá porušení ústavních práv žalobce a nezákonné rozhodnutí ve věci samé, je situace, kdy by krajský soud rozhodoval již opakovaně, po předchozím zrušení jeho rozsudku Nejvyšším správním soudem, a to v rámci závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu a bez možnosti jakéhokoliv vlastního uvážení (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 786/08, ze dne 24. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 1632/08, a ze dne 23. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 1634/08, všechna dostupná na http://nalus.usoud.cz; dále srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č j. 5 Afs 112/2008 - 129, dostupný na www.nssoud.cz). O takový případ se však v projednávané věci nejedná.

V dané věci městský soud přípisem ze dne 7. 9. 2009 upozornil stěžovatele na možnost podat repliku na vyjádření žalovaného ve lhůtě 15 dnů a na možnost požádat v téže lhůtě, aby bylo ve věci nařízeno jednání. Poučil jej zároveň o následcích nevyslovení nesouhlasu s projednáním věci bez nařízení jednání podle ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. Na toto sdělení reagoval stěžovatel nejdříve opakovaně žádostí o prodloužení lhůty a poté vyjádřením ke stanovisku žalovaného ze dne 20. 10. 2009, v němž požádal, aby bylo ve věci nařízeno jednání. Jelikož lhůta pro sdělení stěžovatele, že žádá nařízení ústního jednání, uplynula dne 28. 9. 2009 a stěžovatel hned dne 29. 9. 2009 požádal o prodloužení lhůty, čímž zjevně projevil vůli vyjádřit se k otázce, zda bude chtít realizovat své právo požadovat nařízení jednání, a nadto posléze výslovně požádal o nařízení jednání, nemohl v dané věci o více než osm měsíců později městský soud vycházet z domněnky souhlasu s rozhodnutím bez jednání podle ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. Je nutno navíc zopakovat, že i v případě splnění podmínek pro uplatnění této domněnky v dřívější fázi řízení musí soud na pozdější výslovnou žádost účastníka řízení jednání nařídit, nepostupuje-li podle ust. § 51 odst. 2 s. ř. s. (viz již citovaný nález Ústavního soudu ze dne 22. 10. 2007, sp. zn. I. ÚS 819/07, dostupný na http://nalus.usoud.cz).

Pokud tedy městský soud přes výše uvedené rozhodl ve věci samé bez nařízení jednání s odůvodněním, že žádný z účastníků nepožádal výslovně o nařízení ústního jednání, čímž oba účastníci vyjádřili souhlas s rozhodnutím bez nařízení jednání, zatížil svůj postup jinou vadou řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.).

Městský soud však neměl o věci rozhodovat bez nařízení jednání i z dalšího důvodu. Zákonem předepsanému postupu v úsilí o právo (zásada spravedlivého procesu), vyplývajícího z Listiny základních práv a svobod (čl. 36 odst. 1) je nutno rozumět tak, že

procesnímu právu účastníka řízení vyjádřit se k provedeným důkazům (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) a k věci samé a zejména označit (navrhnout) důkazy, jejichž provedení pro zjištění (prokázání) svých tvrzení pokládá za potřebné, odpovídá i povinnost soudu nejen o vznesených návrzích (včetně návrhů důkazních) rozhodnout, ale také, pokud jim nevyhoví, ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů (zpravidla ve vztahu k hmotněprávním předpisům, které aplikoval a právním závěrům, k nimž na skutkovém základě věci dospěl) navržené důkazy neprovedl (§ 157 odst. 2 o. s. ř. za použití § 64 s. ř. s.). Jestliže tak soud neučiní, zatíží své rozhodnutí nejen vadami spočívajícími v porušení obecných procesních principů, ale současně postupuje v rozporu se zásadami vyjádřenými v čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94 a ze dne 8. 7. 1999, sp. zn. III. ÚS 87/99, oba dostupné na http://nalus.usoud.cz).

Podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. může krajský soud se souhlasem účastníků řízení rozhodnout o věci samé bez nařízení jednání. Toto ustanovení tedy dává soudu možnost, nikoliv však povinnost, rozhodnout bez nařízení jednání za splnění podmínky souhlasu účastníků řízení s takovým postupem. Nelze však takto postupovat, pokud existuje skutečnost, za níž je krajský soud povinen jednání nařídit. Takovou skutečností je i situace, kdy má krajský soud provádět dokazování, tedy i výslechem svědka. V tomto případě zákon neponechává na úvaze krajského soudu, zda jednání nařídí či nikoliv, nýbrž kogentně v ust. § 77 odst. 1 s. ř. s. stanoví povinnost jednání nařídit (arg. dokazování provádí soud při jednání).

Nejvyšší správní soud nemohl přehlédnout, že stěžovatel ve svém vyjádření ke stanovisku žalovaného ze dne 20. 10. 2009 výslovně uvedl, že navrhuje provést důkaz výslechem svědka, odborného lesního hospodáře Ing. J. Š.. Tento návrh stěžovatel nevzal později zpět a městský soud nerozhodl, že takový důkaz neprovede (§ 52 odst. 1 s. ř. s.). Městský soud měl za takové situace v souladu s ustanovením § 77 odst. 1 s. ř. s. nařídit jednání a rozhodnout o provedení či neprovedení navržených důkazů. Tímto způsobem však nepostupoval a svým procesním postupem, který je v rozporu i s citovanou judikaturou Ústavního soudu, vytvořil nezákonný stav. Nerozhodl totiž, že nebude provádět dokazování výslechem navrženého svědka, ale ani nezdůvodnil, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl. Přesto rozhodl bez jednání ve věci samé. Městský soud proto i v tomto směru zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že řízení před městským soudem bylo založeno na procesní vadě, která ve svém důsledku mohla vést k nezákonnému rozhodnutí ve věci samé (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.). Městský soud totiž zvoleným procesním postupem znemožnil stěžovateli být účasten při provedení navržených důkazů, předložit ke svým tvrzením další relevantní důkazní prostředky nebo rozvést při jednání argumentaci k žalobním bodům v dané věci. Tím městský soud ve svém důsledku zasáhl do ústavně zaručených práv účastníků řízení garantovaných již uvedenými čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 96 odst. 2 Ústavy.

Nejvyšší správní soud se v důsledku uvedené vady řízení nezabýval dalšími kasačními námitkami stěžovatele, neboť by to za tohoto procesního stavu bylo nadbytečné (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. I. ÚS 18/04 a ze dne

26. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 560/03, oba dostupné na http://nalus.usoud.cz) a navíc by sám zatížil své rozhodnutí podstatnou vadou, která by mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé (vyjadřoval by se k námitkám, které v případě výslechu navrženého svědka a případně i provedení dalšího dokazování mohou obsahově doznat podstatných změn nebo již nemusí vůbec vyvstat, a předjímal by do jisté míry i rozhodnutí městského soudu).

Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.).

V tomto řízení bude na městském soudu, aby nařídil ústní jednání a vypořádal se i s návrhem na provedení dokazování, jakož i se skutečností, že stěžovatel k žalobě přiložil znalecký posudek Ing. Jany Horové ze dne 29. 11. 2008. Přestože nenavrhoval provedení důkazu touto listinou, nelze odhlédnout od toho, že na tuto listinu odkazuje na podporu svých tvrzení. S tímto postupem stěžovatele se nelze vyrovnat pouze tvrzením, že tento znalecký posudek nebyl podkladem pro rozhodnutí ve správním řízení, pročež se správní orgán s jeho závěry nemohl vypořádat. Stěžovatel totiž netvrdil, že se s touto listinou správní orgány nevypořádaly, nýbrž namítal, že tvrzení žalovaného je nesprávné, „jak vyplývá ze znaleckého posudku“. Městský soud proto bude muset vyjasnit a vyhodnotit, co bylo tímto postupem stěžovatele zamýšleno, a to případně i za jeho součinnosti. V novém rozhodnutí pak městský soud posoudí důvodnost podané žaloby a vypořádá se se všemi žalobními námitkami, a to včetně námitek, že stěžovatel svým jednáním plnil prevenční povinnost podle ust. § 415 a 417 odst. 1 občanského zákoníku, aby odvrátil hrozící škodu, nebo že mohl na základě ust. § 20 odst. 4 lesního zákona povolit výjimku ze zákazu stanoveného v ust. § 20 odst. 1 písm. b) lesního zákona.

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

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

V novém rozhodnutí městský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 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 28. dubna 2011

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu