



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobců **a) L. S.**, zastoupené advokátem JUDr. Vladimírem Seilerem, se sídlem tamtéž, **b) JUDr. V. S.**, proti žalovanému **Krajskému úřadu Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, 150 00 Praha 5, proti rozhodnutí ze dne 30. 6. 2004, č. j. 14578/04/1759/OŽP/ŠK, o kasačních stížnostech žalovaného proti rozsudkům Městského soudu v Praze ze dne 29. 3. 2006, č. j. 5 Ca 178/2004 - 32, a ze dne 31. 8. 2006, č. j. 6 Ca 263/2004 - 34,

takto:

- I.** Věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod spisovými značkami 1 As 6/2007 a 1 As 7/2007 **se spojují** ke společnému projednání a nadále budou vedeny pod sp. zn. 1 As 6/2007.
- II.** Kasační stížnosti **se zamítají**.
- III.** Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.
- IV.** Žalobci JUDr. V. S. **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- V.** Žalovaný **je povinen** uhradit žalobkyni L. S. náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 2400 Kč k rukám jejího zástupce, advokáta JUDr. Vladimíra Seilera, do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 5. 1. 2004 uložil Městský úřad Černošice každému ze žalobců pokutu ve výši 2500 Kč za spáchání správního deliktu podle § 55 odst. 1 písm. b) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon),

kterého se žalobci dopustili tím, že bez souhlasu orgánu státní správy lesů nechali na lesní pozemek č. 463/29 v k. ú. H. p. M. deponovat směs skrývky, výkopového materiálu a stavební suti ze sousedních pozemků č. 463/28 a st. 1943.

Odvolání žalobců proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 6. 2004 a rozhodnutí vydané v I. stupni potvrdil.

Žalobám, jimiž žalobci napadli rozhodnutí o odvolání, Městský soud v Praze vyhověl, dvěma rozsudky ze dne 29. 3. 2006 a 31. 8. 2006 zrušil napadená rozhodnutí a věci vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudků uvedl, že správní orgány řádně nezjistily skutečný stav věci. Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí konstatoval, že materiál deponovaný na pozemku parc. č. 463/29 a související patrně se stavbou rodinného domu na sousedním pozemku sestával ze skrývky, výkopové zeminy a drobné stavební suti; hromady, v nichž se původně vyskytoval, byly rozhrnuty po celé jeho ploše v mocnosti cca 20 – 30 cm. Žalobci však namítli, že úprava pozemku byla provedena pouze z jedné třetiny a při této úpravě byla použita skrývka ze sousedního pozemku parc. č. 463/28. Na podporu tohoto tvrzení předložili žalobci žalovanému prohlášení pana O. P., které však žalovaný nehodnotil. Tvrzení žalobců nehodnotil ani správní orgán I. stupně, ačkoliv ve výroku i v odůvodnění konstatoval, že na pozemku parc. č. 463/29 byla deponována skrývka, výkopový materiál a stavební suť; v tom lze spatřovat neúplné zjištění skutečného stavu věci. Naproti tomu městský soud nepřisvědčil tomu, že by snad žalovaný porušil princip zákazu retroaktivity, ani tomu, že se žalobci měli seznámit s fotodokumentací dotčeného pozemku, kterou správní orgán I. stupně postoupil žalovanému spolu s odvoláním, avšak která nebyla podkladem pro rozhodnutí.

Žalovaný napadl rozsudky kasačními stížnostmi, v nichž poukázal na to, že žalobci v žalobách sice namítli chybně zjištěný skutkový stav, ovšem tuto svou námitku nijak nespecifikovali. Pokud městský soud spatřoval tyto vady v konkrétních okolnostech správního řízení, měl žalovaného vyzvat, aby se k těmto okolnostem vyjádřil při jednání soudu. Soud nevzal v úvahu to, že podle správního orgánu I. stupně byl delikt spáchán nejen deponováním skrývky, ale především jejím rozhrnutím. Z vyjádření žalobců ze dne 31. 10. 2003 jednoznačně plyne, že rozhrnutí materiálu (tzv. terénní úprava) bylo provedeno na celém pozemku. Žalobci netvrdili, že na pozemku nebyl odpad, ani že úpravy byly provedeny pouze na části pozemku. Stav pozemků parc. č. 463/29 a 463/30 zjišťoval – a tedy tvrzení žalobců ověřoval – i žalovaný při místním šetření konaném dne 11. 3. 2004, jehož se účastnili i žalobci. Žalobce JUDr. V. S. zde uvedl, že stav obou pozemků před terénní úpravou byl totožný. Ohledně pozemku parc. č. 463/30 žalovaný zjistil, že se zde nachází odpad a probíhá tu přirozená obnova; žádný výkopový materiál, stavební suť ani skrývka na pozemku nalezena nebyla. Žalovaný se ve svém rozhodnutí věnoval i tvrzení žalobců, podle něž byla úprava pozemku provedena pouze z jedné třetiny. Žalobci v žalobě neoznačili jako vadu řízení to, že se žalovaný nezabýval prohlášením O. P.; soud však přesto tuto vadu označil a shledal, že mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé. S tím žalovaný nesouhlasí: s ohledem na souhrn zjištění shromážděných ve správním řízení nemohlo mít neprovedení tohoto důkazu vliv na jeho hmotněprávní závěry.

Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené rozsudky Městského soudu v Praze a věci mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobkyně L. S. ve vyjádření ke kasační stížnosti – vedle námitek týkajících se porušení principu zákazu retroaktivity a neseznámení žalobkyně s fotodokumentací – uvedla,

že správní orgány nehodnotily důkazy jí navržené, i když to mohlo přivodit pro žalobkyni příznivější rozhodnutí ve věci. Zápis z místního šetření konaného dne 11. 3. 2004 vyvrací tvrzení pracovníků žalovaného o tom, že pozemky parc. č. 463/29, 463/30 a 463/31 jsou v dobrém stavu: uvádí se zde, že parcely jsou zavezeny různým odpadem. O špatném stavu parcel svědčí i dopis České inspekce životního prostředí ze dne 30. 6. 2004 o výskytu kůrovce, který zde zlikvidoval většinu porostu. Výskyt kůrovce je popsán i v zápisu o místním šetření; správní orgán provádějící místní šetření však neučinil žádná opatření k odstranění kůrovce. Závěrem žalobkyně vyjádřila názor, že uložení pokuty je odvetou za stížnost podanou oběma žalobci ke zmíněné inspekci. Žalobci z dotčeného pozemku odstranili odpad, který sem v minulých letech navozili chataři; to ale žalovaný záměrně přehlížel. Smyslem lesního zákona je chránit les, nikoli trestat majitele pozemku za činnosti směřující k ochraně životního prostředí – tj. vyčištění pozemku od odpadu a škůdců. Žalobkyně proto navrhla, aby kasační stížnost byla zamítnuta. Žalobce JUDr. V. S. pak ve své věci odkázal na toto vyjádření.

Nejvyšší správní soud nejprve sloučil obě věci ke společnému projednání; poté přezkoumal napadené rozsudky a shledal, že kasační stížnosti nejsou důvodné.

Městskému soudu v Praze je nutno přisvědčit v tom, že žalovaný se v první řadě nevypořádal s odvolacími námitkami ohledně charakteru a skladby deponie na pozemku parc. č. 463/29. V oznámení o zahájení řízení o uložení pokuty ze dne 20. 10. 2003 hovoří správní orgán I. stupně o „*skrývce a výkopovém materiálu*“ ze sousedních pozemků. Žalobci se k tomu podáním ze dne 31. 10. 2003 vyjádřili tak, že nejde o deponii, nýbrž o terénní úpravy pozemku, k nimž byla využita „*skrývka lesní půdy*“ z pozemku 463/28 (v řízení žalobci vysvětlili, že pozemek parc. č. 463/28 byl sice formálně pozemkem stavebním, ale charakterem šlo o lesní pozemek, resp. stavebním pozemkem se pozemek stal až po vynětí z lesního půdního fondu v roce 2002). V rozhodnutí správního orgánu I. stupně je deponie charakterizována jako „*směs skrývky, výkopového materiálu a stavební suti*“. V odvolání proti tomuto rozhodnutí žalobci opětovně namítli, že na pozemku parc. č. 463/29 nebyl umístěn žádný stavební odpad, nýbrž „*skrývka z vedlejší stavební parcely 463/28, která téhož složení jako okolní půda*“. V řízení o odvolání provedl žalovaný dne 11. 3. 2004 místní šetření; při něm bylo zjištěno (viz „*Vnitřní sdělení: oznámení o vznesení námítky podjatosti*“ Ing. K. Š. ze dne 15. 3. 2004), že „*celý lesní pozemek je překryt cca 30 cm mocnou vrstvou kamenité zeminy. Podíl kamenité frakce činí přibližně 50 %, v tomto se pomístně vyskytují zbytky stavební suti (...) Podrost byl kompletně zlikvidován...*“. V rozhodnutí žalovaného o odvolání, vydaném dne 30. 6. 2004, se pouze konstatuje, že svrchní humusové horizonty na pozemku parc. č. 463/29 jsou překryty „*cca 30 cm centimetrů tlustou vrstvou směsi stavební suti a spodních půdních horizontů s výrazným podílem mateční horniny*“; chybí tu však jakákoli zmínka o tom, že žalobci v odvolání toto zjištění zpochybňovali, a argumenty, jimiž by se tyto pochybnosti žalobců vyvracely. Žalovaný se zde nezmínil o provedeném místním šetření, jehož se žalobci účastnili a jež mělo do věci vnést jasno; zde je však nutno upozornit na to, že samotný zápis o místním šetření, který žalobci podepsali, se podrobně vyjadřuje ke stavu pozemků parc. č. 463/30 a 463/31, ovšem o pozemku parc. č. 463/29 se tu uvádí pouze tolik, že byl identifikován v místním terénu a že zde byla provedena pochůzka za účelem zjištění celkového množství odpadků a organického materiálu. Tento zápis žalobci podepsali; přesný popis složení deponie, jak byl zjištěn při místním šetření, se však objevil až ve zmíněném „*vnitřním sdělení*“, které ani nebylo určeno k tomu, aby s ním žalobci byli seznámeni.

Žalovaný se dále nejen nevypořádal s prohlášením pana O. P., které žalobci připojili k odvolání, ale ani se nezmínil o tom, že by takové prohlášení vůbec měl k dispozici. Správní orgán I. stupně se k tomuto prohlášení vyjádřil v „*Postoupení odvolání*“ ze dne 2. 2. 2004; uvedl zde, že prohlášení pana P. nemá znaky čestného prohlášení ve smyslu § 39 správního řádu a orgán státní správy lesů je nepřipouští jako důkaz. K tomuto názoru orgánu I. stupně se mohl žalovaný přiklonit, nebo jej mohl popřít (a zhodnotit prohlášení jako listinný důkaz, případně pana P. vyslechnout); nic z toho však neučinil, a není tak zřejmé, zda provedení tohoto důkazu považoval za neúčelné, nebo zda tento důkaz nesprávně opomněl.

Konečně není jasné ani to, v jakém rozsahu byla umístěna deponie na pozemku parc. č. 463/29. Z oznámení o zahájení řízení ani z vyjádření žalobců k tomuto oznámení to neplyne (jak správní orgán, tak žalobci tu hovoří pouze o umístění skrývky „*na pozemek*“). Správní orgán I. stupně se ve výrokové části svého rozhodnutí zmiňuje rovněž o „*pozemku*“, aniž specifikuje rozsah jeho zasažení; až v závěrečné části odůvodnění pak v pasáži o výši pokuty uvádí, že přihlédl k rozsahu protiprávního dotčení pozemku, tj. cca 1000 m² (ani z toho není jednoznačné, zda se jedná o celou plochu pozemku, nebo jen jeho část). V odvolání žalobci namítli, že úprava pozemku byla provedena pouze z jedné třetiny, neboť se zde nachází val z druhé světové války; nedošlo tak k rozhrnutí deponie po celé ploše pozemku. Žalovaný na tuto námitku reagoval tak, že rozsah narušení pozemku není důležitý pro závěr o tom, zda byl spáchán přestupek, nýbrž pouze pro výši pokuty. Pokud je tomu ale tak, měl žalovaný jasně sdělit, zda byl tedy opravdu zahrnut celý pozemek a zda z tohoto důvodu i žalovaný setrvává na pokutě uložené správním orgánem I. stupně. To, že pokuta nebyla v odvolacím řízení snížena, může svědčit o tom, že žalovaný tento závěr mlčky učinil, ale i o tom, že se žalovaný zkrátka odmítl rozsahem narušení pozemku zabývat, protože pokuta uložená v I. stupni (za narušení celého pozemku) byla velmi nízká a jejím dalším snižováním (po zjištění, že byla narušena jen třetina pozemku) by byl popřen smysl přestupkového řízení. O myšlenkových postupech žalovaného se ale lze jen dohadovat: jasné úvahy v tomto směru chybějí.

Žalovaný správně poukazuje na to, že námitky vztahující se k charakteru deponie a k rozsahu narušení pozemku nebyly řádně zformulovány v žalobě. Zde žalobci jen obecně poukázali na chybně zjištěný stav věci a na to, že nebyli před vydáním rozhodnutí seznámeni s důkazy, z nichž rozhodnutí vychází; konkretizace námitek se týkala tvrzeného porušení zákazu retroaktivity (dotčený pozemek byl v průběhu odvolacího řízení vyňat z lesního půdního fondu) a fotodokumentace, kterou správní orgán I. stupně přiložil k odvolání a se kterou nebyli žalobci v řízení na I. stupni seznámeni. Správní soud však – ačkoli řízení před ním je ovládáno zásadou koncentrace a zásadou dispoziční – má i přezkumnou pravomoc, která není přímo vázána na žalobní námitky a k jejíž aktivaci postačí podání žaloby obsahující alespoň jeden řádný žalobní bod. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se správní soud bez ohledu na konkrétní formulaci žalobních námitek musí vždy zabývat tím, zda není rozhodnutí správního orgánu nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], zda skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, není v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], a zda ve správním řízení nedošlo k podstatnému porušení procesních pravidel, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Všechny tyto vady totiž, při určité jejich intenzitě mohou mít za následek to, že správní soud se nemůže s pomocí správního spisu obeznámit se všemi aspekty, které vzal správní orgán do úvahy při rozhodování, a není mu tak zřejmý myšlenkový postup správního orgánu v jeho úplnosti – ať už je to proto, že správní orgán neshromáždil dostatek potřebných

důkazů, a přesto o věci rozhodl, nebo proto, že důkazy byly sice shromážděny v dostatečné míře, ale správní orgán v procesu utváření svého hmotněprávního názoru nepřihlédl ke všem z nich, a z rozhodnutí není zřejmé, proč tak učinil, nebo proto, že rozhodnutí je založeno na důkazu získaném nesprávným procesním postupem.

Ve všech těchto případech se správní soud stěží může vyjadřovat k tomu, o co jde žalobci především – tedy zda správní orgán správně aplikoval hmotné právo a zda právě jeho konkrétní situaci lze podřadit pod to či ono zákonné ustanovení. To může správní soud učinit až v případě, že mu správní spis poskytuje po skutkové stránce úplný a přesný obraz o právní situaci, kterou měl správní orgán vyřešit, že správní orgán ve svém rozhodování žádné skutkové okolnosti nepominul a že srozumitelně popsal, proč určité okolnosti kvalifikoval tak, a ne jinak. Zdejší soud se ztotožňuje s Městským soudem v Praze v tom, že žalovaný těmto požadavkům nedostál ve třech shora uvedených směrech (nejasný charakter deponie, nejasný rozsah pokrytí pozemku, chybějící zhodnocení prohlášení pana P.). Městský soud se tak ani poté, co se vypořádal s námitkami týkajícími se porušení zákazu retroaktivity a neseznámení žalobců s podklady pro rozhodnutí, nemohl vyjádřit k tomu, zda byla pokuta uložena právem, protože není zcela jasné, z jakého skutkového stavu žalovaný vycházel a zda skutkový stav, z něhož vycházel, byl řádně zjištěn. Městskému soudu tedy bez ohledu na žalobní námitky nezbylo než zrušit rozhodnutí žalovaného z důvodu podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (nic na tom nemění to, že soud se tohoto ustanovení výslovně nedovolává, ač by to jistě bylo vhodnější: postačuje jeho závěr, že správní orgány nezjistily řádně skutečný stav věci, který do rozsahu tohoto ustanovení spadá). Tímto postupem lze zrušit rozhodnutí správního orgánu i bez jednání, jako tomu bylo ve věci žalobce JUDr. V. S. (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5 2007, č. j. 5 As 3/2007 - 68, www.nssoud.cz) i v situaci, kdy jednání proběhlo, jako tomu bylo ve věci žalobkyně L. S. (srov. § 76 odst. 2 s. ř. s. *in fine*). Pokud žalovaný namítá, že jej měl soud při jednání vyzvat, aby se vyjádřil k námitkám žalobkyně, které nebyly obsaženy v žalobě a zazněly při jednání, nutno uvést, že žalovanému ve vyjádření nic nebránilo. Jak je patrné z protokolu o jednání, minimálně námitky vztahující se k charakteru deponie a k rozsahu narušení pozemku vyslovil zástupce žalobkyně v průběhu jednání a zástupce žalovaného měl ještě poté několikrát možnost se k věci vyjádřit. Pokud tak neučinil, nemůže to vytýkat soudu. Především je však třeba zopakovat, že i kdyby tyto námitky nebyly vzneseny při jednání (zrovna o vyjádření pana P. se zástupce žalobkyně při jednání nezmínil), vady jimi vytýkané jsou takového charakteru, že by se jimi soud musel zabývat i bez výslovného popudu ze strany žalobců – ať už učiněného v žalobě, nebo při jednání.

Žalovaný se svými námitkami tedy neuspěl; jelikož v řízení o kasačních stížnostech nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnosti jako nedůvodné. O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalobkyni L. S. je pak žalovaný povinen uhradit náklady řízení spočívající v odměně advokáta ve výši 2100 Kč za jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) zákona č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif) – podání vyjádření ke kasační stížnosti – a v paušální náhradě hotových výdajů souvisejících s tímto úkonem právní služby ve výši 300 Kč. Celkem je tedy žalovaný povinen uhradit žalobkyni 2400 Kč.

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

V Brně dne 18. července 2007

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu