



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci stěžovatelky **Obce K.**, zastoupené JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem se sídlem v Praze 4, Za Zelenou liškou 967, za účasti **Českého báňského úřadu**, se sídlem v Praze 1, Kozí 4, v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2005, č. j. 8 Ca 270/2004 - 25,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2005, č. j. 8 Ca 270/2004 - 25, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2005, č. j. 8 Ca 270/2004 - 25, byla zamítnuta žaloba stěžovatele proti rozhodnutí Českého báňského úřadu (dále jen „ČBÚ“) ze dne 8. 10. 2004 č. j. 3435/04/138, jímž bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Obvodního báňského úřadu Kladno ze dne 30. 8. 2004 č. j. 7030/II/04/810.3/RCZ, kterým k žádosti firmy J. T., s. r. o. byla povolena činnost prováděná hornickým způsobem na ložisku nevyhrazeného nerostu šterkopísku v lokalitě S. Městský soud v odůvodnění rozsudku konstatoval, že žalobní námitky věrně kopírují odvolací námitky stěžovatele, s nimiž se ČBÚ náležitě ve svém rozhodnutí vypořádal. Skutečnost, že správní orgán oznámil dne 9. 8. 2004 zahájení řízení a dal možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim do 25. 8. 2004 není nezákonná, protože bez stanovení takového konkrétního termínu by správní orgán nikdy nemohl žádné řízení ukončit. Stěžovateli nebylo nijak bráněno v tom, aby se seznámil s vyjádřeními dotčených orgánů státní správy. Stěžovatel však o nahlédnutí do spisu nepožádal, a proto soud nemohl akceptovat jeho námitku, že správní orgán hrubým způsobem porušil § 3 odst. 2 a § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť nedal účastníkům možnost seznámit se s důležitými podklady pro

rozhodnutí a vyjádřit se k nim, čímž je zkrátit na právech, která jim náleží. Shodně hodnotil městský soud i námitky stěžovatele týkající se kopií dokladů, na jejichž základě správní orgán rozhodoval. Městský soud shledal, že ve správním spise je založeno dostatečné množství podkladových materiálů - posudků, s nimiž se mohl stěžovatel seznámit, a pokud jsou tam založena rozhodnutí jiných orgánů, měl stěžovatel možnost nahlížet do správních spisů i těchto orgánů, neboť z těchto rozhodnutí je zřejmé, že byl účastníkem řízení i v těchto případech, a měl tedy možnost získat dostatečné množství informací. Městský soud má za to, že ČBÚ rozhodoval na základě dostatečně a spolehlivě zjištěného stavu věci, že jeho rozhodnutí je dostatečně srozumitelné a přezkoumatelné, a že nedošlo k žádnému porušení namítaných ustanovení správního řádu. Proto městský soud vyhodnotil žalobní námitky jako nepatřičné a nepodstatné.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Jako stěžejní stížnostní důvod i nadále namítal nedání možnosti účastníkům řízení seznámit se s (navíc důležitými) doplněnými a novými podklady pro rozhodnutí. Městský soud se touto vadou řízení podle názoru stěžovatele zabýval pouze velice kuse a nedostatečně a navíc se zcela nesprávným závěrem. Skutečnost, že účastníci mohou do správního spisu nahlédnout kdykoli je sice pravdivá, avšak nic nemění na povinnosti správního orgánu dát účastníkům řízení před vydáním rozhodnutí možnost seznámit se s jeho podklady a vyjádřit se k nim. Aby správní orgán dostal své zákonné povinnosti, musí tedy, i dle ustálené judikatury, z níž stěžovatel v žalobě i citoval, před vydáním rozhodnutí vyrozumět účastníky o tom, že podklady jsou úplné, a zároveň musí stanovit účastníkům dostatečnou lhůtu pro seznámení se se shromážděnými podklady a vyjádření se k nim. Argumentaci městského soudu, o níž opírá nedůvodnost této žalobní námitky, označil stěžovatel za zcela mimoběžnou s tím, co stěžovatel namítal v žalobě, a nikterak důvodnost jeho námitky nevyvrací. Stěžovatel nikde nenamítal nezákonnost možnosti nahlédnout do spisu do 25. 8. 2004, ale to, že tato možnost nebyla dána poté, co spis byl před vydáním rozhodnutí doplněn o další, pro rozhodnutí důležité, podklady. Toto však soud nechal pravděpodobně zcela bez povšimnutí. Za zcela mimoběžné označil i tvrzení soudu, že účastníkům řízení nebylo bráněno v přístupu do spisu - nic takového stěžovatel nenamítal. I kdyby byl stěžovatel na doplnění podkladů upozorněn, jednalo by se o vadu řízení, neboť v případě podkladů pro rozhodnutí doplněných ke konci lhůty pro seznámení se s podklady a vyjádření se k nim, či dokonce po jejím uplynutí, by účastník řízení neměl dostatečnou lhůtu pro vyjádření. Tím spíše to platí o stěžejním podkladu (hydrogeologickém posudku), který byl správnímu orgánu I. stupně doručen den před vydáním rozhodnutí. Stěžovatel namítal, že městský soud se s jeho obsáhlou argumentací vypořádal zcela nedostatečně a kuse a v zásadě tuto námitku ignoroval. Městský soud také nereagoval na relevantní judikaturu v této věci, na níž stěžovatel v žalobě poukazoval, např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 1. 2002 sp. zn. 7 A 95/99. Správní orgán hrubým způsobem porušil § 3 odst. 2 a § 33 odst. 2 správního řádu. Nadále stěžovatel namítal také to, že žadatelem předložené podklady pro rozhodnutí jsou zcela neúplné. Ve správním spisu k danému řízení např. chyběly podklady, které jsou výslovně zmíněny v rozhodnutí správních orgánů. Jedná se o stanovisko Okresního úřadu (dále jen „OkÚ“) Kolín - okresní hygienik ze dne 17. 8. 2000 a 21. 3. 2003, vyjádření OkÚ Kolín - referát regionálního rozvoje ze dne 10. 8. 2000, rozhodnutí OkÚ Kolín - referát životního prostředí ze dne 25. 9. 2000 a vyjádření téhož orgánu ze dne 8. 9. 2000, vyjádření Regionálního muzea v Kolíně ze dne 31. 7. 2000, stanovisko Městského úřadu (pravděpodobně Český Brod) ze dne 1. 7. 2002, hydrogeologický posudek RNDr. T., inženýrsko geologický posudek RNDr. S. a RNDr. Č. a výpočet zásob geologickým průzkumem z roku 1997. Pokud správní orgán odkázal na podklady předložené v jiném správním řízení, považuje to stěžovatel

za zcela nepřipustné. Spis k jinému řízení, na nějž ČBÚ ve svém rozhodnutí odkázal, je obsáhlý, zcela nepřehledný a obsahující množství dokumentů, které byly postupem doby různě nahrazovány, měněny a doplňovány či aktualizovány, nebo které se řízení, v němž bylo vydáno předmětné rozhodnutí, vůbec netýkaly a s jeho předmětem nesouvisely. Soud tyto konkrétní skutečnosti zcela pomíjí a nijak se s nimi nevypořádává. V případě, že se plánovaná činnost bude dotýkat zájmů chráněných zvláštními předpisy, musí být předložena stanoviska příslušných dotčených orgánů státní správy. Tyto doklady však předloženy nejsou. Vyjádření případně předložená nejsou pro účely tohoto řízení použitelná, neboť neodráží současný právní ani skutkový stav, jak je vyžadováno mimo jiné v § 17 odst. 2 zákona č. 61/1988 Sb. Toto je o to závažnější, že v řízení byly uplatňovány námitky týkající se hluku (soulad záměru se zákonem č. 258/2000 Sb. a limity hluku dle právních předpisů na jeho základě vydaných však nebyl v řízení posuzován) a zhoršení kvality a množství podzemních vod (ani soulad návrhu se zákonem č. 254/2001 Sb. nebyl v řízení dotčeným orgánem státní správy posuzován). Proto stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci k dalšímu řízení.

ČBÚ ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že opakovaně nesouhlasí se závěry stěžovatele, že nebyly naplněny podmínky ustanovení § 3 odst. 2 a § 33 odst. 2 správního řádu. Stěžovatel mohl kdykoliv v průběhu řízení do spisu nahlédnout, o čemž byl připisem ze dne 9. 8. 2004 informován. Účastník řízení má podle § 23 odst. 1 správního řádu možnost nahlédnout do spisu nejen po oznámení o zahájení řízení, ale i v průběhu řízení i po právní moci rozhodnutí. Skutečnost, že stěžovatel v průběhu řízení svého práva daného mu citovaným ustanovením nevyužil, nelze klást za vinu správnímu orgánu. Tvzení stěžovatele je subjektivní a nepřezkoumatelné. Stěžovatel předkládá výčet odborných podkladů a stanovisek, které byly v rámci řízení použity pro zjišťování skutkového stavu věci, přičemž opakovaně dovozuje, že jsou neúplné. V čem tkví jejich neúplnost nevysvětluje. Jeho tvrzení se tedy jeví jako zcela účelové a nepřezkoumatelné, a to i proto, že městský soud se v napadeném rozsudku detailně zabývá i odbornými podklady, mapovou dokumentací. Tvzení stěžovatele, že „se účastník řízení nemůže přehrabovat několika spisy“ je z tohoto pohledu tvrzení úsměvné. ČBÚ konstatuje, že odborné podklady uváděné stěžovatelem byly součástí správního spisu. Proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

První stížní bod, který stěžovatel označil za stěžejní, v němž namítal porušení § 33 odst. 2 správního řádu, je podle názoru Nejvyššího správního soudu důvodný.

Podle ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu je správní orgán povinen dát účastníkům řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohli vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění, popř. navrhnout jeho doplnění.

Procesní postup správního orgánu I. stupně, který ČBÚ shodně s městským soudem, označuje za splnění povinnosti uložené správnímu orgánu, však požadavku obsaženém v citovaném ustanovení nevyhovuje. V oznámení o zahájení správního řízení ze dne 9. 8. 2004 správní orgán I. stupně sice uvedl, že dotčené orgány státní správy a účastníci řízení mohou svoje stanoviska nebo námitky uplatnit nejpozději dne 25. 8. 2004, nicméně ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu ukládá správnímu orgánu povinnost dát účastníkům řízení možnost, aby se mohli vyjádřit před vydáním rozhodnutí nejen k jeho podkladu,

ale i ke způsobu jeho zjištění, popř. navrhnout jeho doplnění. Z citovaného ustanovení tedy jednoznačně vyplývá, že správní orgán byl v dané věci povinen poskytnout stěžovateli možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí, tj. v okamžiku, kdy má zato, že k tomu shromáždil všechny potřebné podklady a další dokazování již není třeba provádět. Rozhodně však z něj nelze dovodit, že je postačující poskytnout možnost vyjádřit se při zahájení řízení, jak to učinil prvoinstanční orgán, tj. v okamžiku, kdy ještě nejsou, a ani být nemohou, shromážděny všechny podklady pro rozhodnutí, a to bez ohledu na to, že účastníkům k vyjádření poskytnuta dostatečně dlouhá lhůta. V takovém případě je účastníkům v podstatě teprve až v odůvodnění rozhodnutí sděleno, jaké důkazy byly podkladem pro vydané rozhodnutí. Smyslem citovaného ustanovení je však umožnit účastníkům řízení, aby před vydáním rozhodnutí mohli uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy, tak, aby rozhodnutí vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Zda účastník řízení svá procesní práva využije či nikoliv, je ponecháno na jeho uvážení. Zákonná povinnost však musí být správním orgánem beze zbytku splněna, protože tímto způsobem je zajištěno, že aby měl před vydáním rozhodnutí k dispozici všechny podklady rozhodné pro zjištění skutkových a právně významných okolností případu, protože jen na základě úplných a správných podkladů může být vydáno rozhodnutí, které je v souladu s právními předpisy. Postupem správního orgánu I. stupně tak bylo stěžovateli upřeno právo zakotvené v § 33 odst. 2 správního řádu, a tím i právo garantované v ustanovení § 3 odst. 2 správního řádu. Opačný než výše uvedený názor by vedl k závěru, že správní orgán již v počáteční fázi řízení, tedy před umožněním vyjádřit se k podkladu rozhodnutí i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě bez možnosti navrhnout jeho doplnění, předvídá, jak rozhodne, čímž by porušoval i zásadu volného hodnocení důkazů. Tuto vadu řízení, jíž se dopustil správní orgán I. stupně neodstranil ani odvolací orgán, který naopak plně jeho procesní postup akceptoval. Rovněž městský soud neshledal, že by došlo k namítanému porušení citovaných ustanovení správního řádu přesto, že se jedná o právní otázku, která již byla konstantně řešena v mnoha judikátech nejen Vrchního soudu v Praze, na něž stěžovatel v žalobě poukazoval, což městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku mlčky přešel, ale i v judikátech Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 14. 11. 2003 č. j. 7 A 112/2002 - 36 a ze dne 17. 12. 2003 č. j. 5 A 152/2002 - 41). V této souvislosti nelze nezmínit i nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 3. 2005 sp. zn. II. ÚS 329/04, v němž je vyjádřen názor, že je porušením principu právního státu, který je zakotven v čl. 1 Ústavy ČR, a práva na soudní ochranu a na soudní přezkum, vyplývající z čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, pokud správní orgán nedal stěžovateli možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a ke způsobu jejich zjištění ve smyslu ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu, a soud v rámci přezkumu správních rozhodnutí k této okolnosti nepřihlédl. Poskytnutí možnosti vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k podkladům rozhodnutí je třeba přitom chápat jako možnost, která je dána účastníkovi správního řízení v jeho závěrečné fázi před vydáním rozhodnutí, poté, co jsou shromážděny podklady pro rozhodnutí. Smyslem citovaného ustanovení je totiž umožnit účastníkovi řízení, aby mohl uplatnit své výhrady, příp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Správní řád ukládá přitom správním orgánům povinnost vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu i v ustanoveních § 3 a § 46.

Stěžovatel zcela oprávněně ve vztahu k tomuto stížnímu bodu označil za zcela mimoběžnou argumentaci městského soudu, který poukazoval jednak na to, že bez stanovení konkrétního termínu pro vyjádření by nebylo možno nikdy žádné řízení ukončit a jednak na to, že stěžovateli, který o to ani nežádal, nebylo nijak bráněno v nahlížení do spisu. První argument městského soudu se zcela míjí se stížním bodem, protože stěžovatel, pokud jde o lhůtu stanovenou pro uplatnění stanovisek a námitek, žádné výhrady neuplatnil. Navíc je běžnou praxí správních orgánů, že při plnění povinnosti uložené v ustanovení § 33 odst. 2

správního řádu vždy stanoví časový limit, v němž mohou účastníci řízení svá práva ve smyslu citovaného ustanovení uplatnit, takže nemůže nastat situace, že by řízení nebylo možné ukončit. Stejně nepřipadný je i druhý argument městského soudu, protože zcela nepřipustně zaměňuje dvě různá procesní práva účastníka správního řízení, a to právo nahlížet do spisu upravené v § 23 správního řádu a právo vyjádřit se k věci před vydáním rozhodnutí upravené v § 33 odst. 2 správního řádu. Prvním z uvedených práv správní řád zajišťuje stanovenému okruhu osob, který je širší než okruh účastníků řízení, možnost seznámit se v průběhu správního řízení až do vydání rozhodnutí, jakož i po právní moci rozhodnutí, s obsahem správního spisu, zatímco druhé z uvedených práv přispívá k tomu, aby bylo rozhodnutí vydáno na základě spolehlivě zjištěného stavu věci.

Důvodným ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je také druhý stížní bod, v němž stěžovatel namítal neúplnost předložených podkladů pro rozhodnutí, přičemž uvedl příkladný výčet podkladů, o které správní orgán opřel své rozhodnutí, aniž by byly součástí správního spisu. Přesto, že žaloba obsahovala žalobní bod identického obsahu, městský soud se omezil na obecné konstatování, že ve správním spise je založeno dostatečné množství podkladových materiálů – posudků, s nimiž se mohl stěžovatel seznámit a pokud jsou tam založena rozhodnutí jiných orgánů, měl stěžovatel možnost nahlížet do správních spisů i těchto orgánů, neboť z těchto rozhodnutí je zřejmé, že byl účastníkem řízení i v těchto případech, a měl tedy možnost získat dostatečné množství informací. Tvrzení ČBÚ ve vyjádření ke kasační stížnosti, že městský soud se velmi detailně zabývá i odbornými podklady, mapovou dokumentací je v rozporu s obsahem rozsudku, protože jeho odůvodnění obsahuje pouze výčet podkladů, které jsou ve správním spise založeny, ale nikoliv kvalifikovanou argumentaci, která by důvodnost tvrzení obsažených v tomto žalobním bodě vyvrátila. Přitom stěžovatel důvodně tvrdí, že součástí správního spisu není např. stanovisko Okresního hygienika ze dne 17. 8. 2000, vyjádření OkÚ Kolín, referát regionálního rozvoje ze dne 10. 8. 2000, rozhodnutí OkÚ Kolín, referát životního prostředí ze dne 25. 9. 2000 a vyjádření téhož orgánu ze dne 8. 9. 2000, vyjádření Regionálního muzea v Kolíně ze dne 31. 7. 2000, i když jsou výslovně v rozhodnutí ČBÚ zmíněna. Stěžovatel rovněž důvodně namítal porušení ustanovení § 3 odst. 4, § 32 odst. 1 a § 46 správního řádu tím, že správní orgán odkazoval na podklady předložené v jiném správním spise. Je v rozporu se zásadami správního řízení (§ 3 správního řádu) i s konkrétními povinnostmi správního orgánu při zajišťování podkladů pro vydání rozhodnutí (např. § 32 odst. 1 správního řádu), jestliže je odkazováno na to, že podklady pro rozhodnutí jsou součástí jiných správních spisů, a to bez ohledu na to, že se jedná o spisy vztahující se ke správním řízením, v nichž byl stěžovatel rovněž účastníkem.

Poslední stížní bod týkající se nepředložení stanovisek příslušnými dotčenými orgány státní správy osvědčujícími soulad navrhované činnosti s příslušnými právními předpisy, rovněž totožný se žalobním bodem, je důvodný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., protože napadený rozsudek je nepřezkoumatelný. Městský soud se s ním vůbec nevypořádal když jen zcela obecně konstatoval, že má za to, že ČBÚ rozhodoval na základě dostatečně a spolehlivě zjištěného stavu věci, že jeho rozhodnutí je dostatečně srozumitelné a přezkoumatelné a že nedošlo k žádnému porušení namítaných ustanovení správního řádu.

Z výše uvedených důvodů je rozsudek městského soudu nezákonný, a proto jej Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání, a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 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 14. září 2006

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu