



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 žalobce **a) město Dolní Bousov**, se sídlem nám. TGM č. 1, Dolní Bousov, a **b) obec Rohatsko**, se sídlem Rohatsko, pošta Dolní Bousov, obou zastoupených JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem se sídlem Za Zelenou liškou 967, Praha 4, proti žalovanému **Českému báňskému úřadu**, se sídlem Kozí 4, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ze dne 24. 10. 2003, č. j. 2909/X/03/138, za účasti osob zúčastněných na řízení: a) V. M., zastoupený JUDr. ing. Pavlem Novákem, PhD., advokátem se sídlem Komunardů 36, Praha 7, b) J. P., c) J. V., d) J. B., e) J. Č., f) J1. M., g) V. P., h) J1. P., ch) J2. P., i) F. S., j) M. S., k) L. Š., l) J. Š., m) M. V., n) ing. M. Ž., o) ing. R. Ž., p) Děti Země, občanské sdružení, q) Český Telecom, a. s., r) JUDr. J2. M., s) obec Obruby, v řízení o kasační stížnosti V. M., proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2005, č. j. 11 Ca 318/2003 - 105,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Stěžovatel **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Stěžovatel **j e p o v i n e n** zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 1750 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce.
- IV.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 24. 10. 2003 žalovaný zamítl odvolání žalobců a dalších účastníků správního řízení a potvrdil rozhodnutí Obvodního báňského úřadu v Kladně ze dne 20. 6. 2003, č. j. 3825/VIII/02/465/RCZ, kterým byl fyzické osobě – V. M. stanoven dobývací prostor Dolní Bousov.

V žalobě, jíž se domáhali zrušení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, žalobci namítali řadu pochybení jak žalovaného tak i obvodního báňského úřadu.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 31. 5. 2005 rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Shledal důvodnou námitku o neexistenci dohody s dotčenými orgány ve smyslu § 27 odst. 1 zákona č. 44/1988 Sb. o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon). Na rozdíl od žalovaného, podle něhož bylo dohody s orgánem územního plánování dosaženo souhlasným vyjádřením stavebního úřadu MÚ v Dolním Bousově ze dne 19. 5. 2000, je dle soudu toto vyjádření nesrozumitelné a nepřezkoumatelné, jako podklad pro rozhodnutí ve věci samé nepoužitelné a nelze ho vykládat jako souhlas stavebního úřadu se stanovením dobývacího prostoru a jiné souhlasné stanovisko spis neobsahuje; nelze tak dovodit, že bylo dosaženo dohody s dotčeným orgánem, naopak obvodní báňský úřad nepřihlédl k následným nesouhlasným stanoviskům toho stavebního úřadu. Soud dále správnímu orgánu vytkl, že účastníkům řízení dostatečným způsobem nezajistil práva vyplývající z § 33 odst. 2 správního řádu (v té době účinného zákona č. 71/1967 Sb.), neboť neměli dostatečný časový prostor seznámit se s podklady rozhodnutí. Podle soudu stanovisko odboru územního a stavebního řízení Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 18. 4. 2003, podle něhož důvody nesouhlasu stavebního úřadu MÚ Dolní Bousov nejsou adekvátními s ohledem na kompetence stavebního úřadu, nelze považovat za podkladové ve vztahu k prvostupňovému rozhodnutí správního orgánu ve věci samé. Správní orgán prvního stupně si v rozporu s § 32 odst. 1 správního řádu neopatřil všechny potřebné podklady pro své rozhodnutí a vzal v úvahu jen ty, které stranily jednomu z účastníků, žalovaný pak vycházel pouze z nepoužitelného stanoviska stavebního úřadu Dolní Bousov a nepřihléžel k jeho negativním stanoviskům.

Proti rozsudku městského soudu podal včasnou kasační stížnost V. M., který měl v řízení před městským soudem postavení osoby zúčastněné na řízení a domáhá se zrušení napadeného rozsudku.

Stěžovatel se především neztotožňuje s právním názorem soudu, dle něhož z vyjádření stavebního úřadu v Dolním Bousově ze dne 19. 5. 2000 nebylo možné dovodit souhlas a dosažení dohody s orgánem územního plánování se stanovením dobývacího prostoru. Zákon nestanoví žádné náležitosti pro formu či obsah takové dohody, vyjádření obsahuje prohlášení stavebního úřadu o tom, že dobývací prostor respektuje, je proto nevyvratitelným důkazem o dohodě stavebního úřadu s báňským úřadem. Později vznášenými námitkami se obvodní báňský úřad zabýval, odůvodnil, proč k nim nepřihlédl a tyto námitky nemohly mít vliv na splnění zákonných požadavků § 27 odst. 1 horního zákona. Dotčené ustanovení nepodmiňuje stanovení dobývacího prostoru souhlasem jakéhokoliv orgánu státní správy, ale součinností s ním, postačuje proto vyžádat si stanovisko těchto orgánů (byť nesouhlasné, nebo souhlasné s výhradami), proč předmětné vyjádření nelze považovat za souhlas soud žádným způsobem neodůvodnil.

Důvodný podle stěžovatele není ani závěr soudu o tom, že nebyla zajištěna práva účastníků řízení stanovená v § 33 odst. 2 správního řádu. Soud správnímu orgánu vytýká nevhodnost postupu, neuvádí který konkrétní účastník se v důsledku tohoto postupu správního orgánu nemohl vyjádřit k podkladům rozhodnutí a nelze proto nevhodnost považovat za důvod ke zrušení rozhodnutí správního orgánu. Poukazuje na to, že jednání bylo ve věci nařízeno s měsíčním předstihem, obvodní báňský úřad v oznámení o ústním jednání uvedl i úřední hodiny, v nichž bylo možno se s poklady rozhodnutí seznámit.

Konečně namítá, že závěr soudu o tom, že správní orgán k negativním stanoviskům stavebního úřadu vůbec nepřihléžel, neodpovídá skutečnosti, soud neuvedl, které další podklady si měl obvodní báňský úřad opatřit a vytýká soudu, že své závěry dostatečně neodůvodnil, z rozsudku nevyplývá, jaké důvody jej vedly ke zrušení rozhodnutí žalovaného.

Žalobci v písemném vyjádření ke kasační stížnosti navrhli její zamítnutí. Podle jejich názoru vyjádření stavebního úřadu MÚ Dolní Bousov (dále též „stavební úřad“) ze dne 19. 5. 2000 správně soud označil za chybné, nesrozumitelné, nepřezkoumatelné a jako podklad pro rozhodnutí nepoužitelné. Z jeho obsahu podle nich vyplývá, že stavební úřad řešil trasování konkrétní stavby (kolize zamýšlené liniové stavby s existencí ložiska štěrkopísku a nevyjadřoval se k záměru na stanovení budoucího dobývacího prostoru, vyjádřil, že respektuje některý již v minulosti stanovený dobývací prostor; i kdyby šlo o omyl, pak toto stanovisko nelze vykládat tak volně, že vlastně šlo o souhlas k záměru budoucího stanovení dobývacího prostoru v území, ale bylo třeba dalším jednáním mezi správními orgány dosáhnout případného odstranění chyb či omylů a věc postavit napevno, srozumitelně a jednoznačně, což se nestalo a nelze proto toto stanovisko využít jako podklad pro rozhodnutí o stanovení budoucího dobývacího prostoru

Podle žalobců soud rovněž správně dovodil porušení § 33 odst. 2 správního řádu. Po ústním jednání báňský úřad doplňoval podklady rozhodnutí, zejména o výsledky stěžejních jednání s příslušným stavebním úřadem a s krajským úřadem, následně vydal rozhodnutí, aniž by dal účastníkům možnost seznámit se s podklady rozhodnutí; podle nich to, že soud označil postup báňského úřadu za „nevhodný“ místo toho, aby jej označil za nezákonný nic nemění na správném závěru o tom, že práva účastníků řízení dle § 33 odst. 2 správního řádu nebyla zcela dostatečným způsobem zajištěna. Souhlasili se soudem i v tom, že báňský úřad neopatrily všechny potřebné podklady, zejména podstatný doklad o dosažení dohody se stavebním úřadem. Konečně zpochybnil i právo stěžovatele podat proti rozhodnutí městského soudu kasační stížnost s tím, že takové oprávnění z § 34 odst. 3 nevyplývá.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu, kdy podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. je vázán rozsahem a důvody uvedenými v kasační stížnosti; důvody, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, neshledal.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou žalobců zpochybňující oprávnění stěžovatele, který měl v řízení před městským soudem postavení osoby zúčastněné na řízení, k podání kasační stížnosti. Pokud by totiž tato námitka byla důvodnou, bylo by nutno posoudit kasační stížnost jako stížnost podanou k tomu zjevně neoprávněnou osobou a odmítnout ji dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

K takovému postupu však není důvod. Stěžovatel v řízení před městským soudem byl osobou zúčastněnou na řízení, neboť splňoval zákonné podmínky stanovené v § 34 odst. 1 s. ř. s. Je osobou, která napadeným rozhodnutím byla dotčena na svých právech, protože mu jím byl stanoven dobývací prostor, nebyl účastníkem řízení o žalobě a ve lhůtě soudem stanovené oznámil, že v řízení bude práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat. Žalobcům lze přisvědčit v tom, že mezi právy osoby zúčastněné na řízení uvedenými v § 34 odst. 3 s. ř. s. oprávnění k podání kasační stížnosti uvedeno není, výslovně však takové oprávnění vyplývá z ustanovení § 102 s. ř. s., jež zakládá aktivní legitimaci k podání kasační stížnosti nejen účastníkům řízení ale též osobám zúčastněným na řízení.

První z kasačních námitek vytýká krajskému soudu nesprávný úsudek o stanovisku stavebního úřadu MÚ v Dolním Bousově ze dne 19. 5. 2000, které soud shledal nezpůsobilým podkladem rozhodnutí.

Podle § 27 odst. 1 horního zákona dobývací prostor a jeho změny stanoví obvodní báňský úřad v součinnosti s dotčenými orgány státní správy, zejména v dohodě s orgány životního prostředí a s orgánem územního plánování a stavebním úřadem. Horní zákon tak pro rozhodování o stanovení dobývacího prostoru, popř. jeho změny předpokládá spolupůsobení správních orgánů popř. veřejnoprávních korporací, u orgánů životního prostředí, orgánů územního plánování a stavebního úřadu výslovně vyžaduje, aby toto spolupůsobení mělo kvalitu dohody, která podmiňuje rozhodnutí báňského úřadu. Touto vyšší kvalitou součinnosti dotčených orgánů je tak kladen větší důraz na veřejné zájmy, jejichž ochrana těmto orgánům veřejné správy náleží.

Má-li být rozhodnutí o stanovení nebo změně dobývacího prostoru vydáno příslušným báňským úřadem v dohodě s výslovně označenými dotčenými orgány, pak musí takové rozhodnutí vyjadřovat společnou shodnou vůli těchto orgánů na jeho obsahu. Obsahově vzato rozhodnutí není pouze projevem vůle toho správního orgánu, který rozhodnutí vydá, ale je projevem společné vůle všech orgánů, které dle zákona mají jednat ve shodě. Zákon nestanoví formální náležitosti takové dohody ani způsob, jakým má být existence shody vůle správních orgánů doložena. Zcela nepochybně bude postačovat, pokud ve stanovisku dotčený orgán vysloví svůj náhled na to jak má být o předmětu řízení rozhodnuto; pak správní orgán kompetentní k vydání rozhodnutí může v souladu s takto projevenou vůlí dotčeného orgánu vydat své rozhodnutí.

Ze zákonného požadavku na shodu vůle těchto orgánů na obsahu rozhodnutí vyplývá, že projev vůle dotčeného orgánu musí být zcela určitý a jednoznačný, tedy musí z něho seznatelné k jakému předmětu řízení se vyjadřuje a jak má být o předmětu žádosti rozhodnuto. Není-li projev vůle dotčeného orgánu dostatečně srozumitelný a konkrétní, správní orgán, který má vydat rozhodnutí, se s takovým stanoviskem nemůže spokojit a musí v rámci součinnosti žádat o dodatečné objasnění či upřesnění.

V předmětné věci žalovaný vzal za podklad svého rozhodnutí, z něž dovedl shodu se stavebním úřadem MÚ v Dolním Bousově na stanovení dobývacího prostoru, stanovisko ze dne 19. 5. 2000 (adresované stěžovateli), v němž stavební úřad uvedl, že respektuje stanovený dobývací prostor šterkopisku v k. ú. O., který je nazývám jako dobývací prostor Dolní Bousov. Poté v dalším odstavci se vyjadřuje k dosažení shody v územním a stavebním řízení na povolení přivaděče vysokotlakého plynovodu na nalezení vyhovující trasy na vedení plynu mimo dobývací prostor a konečně v posledním odstavci je uvedeno, že stavební úřad stanovený dobývací prostor respektuje a při stavební činnosti v této oblasti ložiska dbá na dodržování jeho ochrany.

Žalovaný, ač sám konstatoval, že výše uvedené stanovisko plně nevystihuje fakta uvedená v žádosti organizace (stěžovatele), použitelnost tohoto stanoviska dovozuje z toho, že dle spisové značky se stavební úřad tímto stanoviskem vyjádřil k žádosti stěžovatele o vydání stanoviska k návrhu na stanovení dobývacího prostoru Dolní Bousov ze dne 14. 4. 2000, kterou podal tomuto stavebnímu úřadu.

Nejvyšší správní soud je ve shodě s krajským soudem v tom, že toto stanovisko je nepoužitelné jako podklad rozhodnutí, kterým by měl být doložen souhlas stavebního úřadu s rozhodnutím, jímž by byl stěžovateli stanoven nový dobývací prostor – dobývací prostor Dolní Bousov. Z této písemnosti nejen že nevyplývá jakékoliv stanovisko stavebního úřadu k návrhu na stanovení nového dobývacího prostoru, o které jej požádal stěžovatel, tím méně však z něho lze dovést, že má příslušnému báňskému úřadu doložit, jaký má být dle něho obsah rozhodnutí, jež má být vydáno.

Jestliže tedy žalovaný shodu s tímto dotčeným orgánem státní správy dovedl ze stanoviska ze dne 19. 5. 2000, správní spis neobsahuje žádné jiné stanovisko tohoto stavebního úřadu, jímž by byla shoda na vydání rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru osvědčena (naopak obsahuje již jen negativní stanoviska tohoto dotčeného orgánu k vydání kladného rozhodnutí), pak žalovaný v rozporu s § 27 odst. 1 horního zákona vydal rozhodnutí bez dohody s příslušným stavebním úřadem.

Ani druhá z kasačních námitek není důvodná.

Podle § 33 odst. 3 správního řádu tehdy účinného je povinností správního orgánu dát účastníkům řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohli vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění.

Jak již opakovaně Nejvyšší správní soud judikoval, je smyslem tohoto ustanovení dát účastníkovi řízení ve fázi předcházející vydání rozhodnutí možnost vznést výhrady k podkladům, které rozhodující správní orgán pro své rozhodnutí shromáždil a vyjádřit se ke způsobu, jakým si tyto podklady opatřil.

Kasační soud se neztotožňuje s argumentací krajského soudu, který ne zcela dostatečný způsob zajištění práv účastníků správního řízení vyplývajících z ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu spatřuje v nevhodném postupu, kdy při značném počtu účastníků tito měli možnost se podrobně seznámit s podklady rozhodnutí při jediném jednání.

Ze správního spisu vyplývá, že konání ústního jednání bylo oznámeno s měsíčním předstihem a byl účastníkům tak dán dostatečný prostor k tomu seznámit se se správním spisem a v rámci koncentrační zásady oznámit svá stanoviska nebo námitky nejpozději v den konání ústního jednání. Poté, kdy se konalo ústní jednání (27. 6. 2002) však správní orgán usiloval o doplnění podkladů pro své rozhodnutí, kdy nejprve výzvami k součinnosti žádal o vyjasnění stanoviska stavebního úřadu MÚ v Dolním Bousově, k důvodům nesouhlasu si vyžádal stanovisko Odboru územního a stavebního řízení Krajského úřadu Středočeského kraje a shromáždil další písemnosti vztahující se k stanoviskům stavebního úřadu. Následně vydal napadené rozhodnutí, aniž by dal účastníkům řízení možnost seznámit se s podklady rozhodnutí. Prvostupňový správní orgán pak v odůvodnění svého rozhodnutí písemnostmi opatřenými po uskutečnění ústním jednáním obsáhle argumentoval k tomu proč nerespektoval pozdější jednoznačná a nesouhlasná stanoviska stavebního úřadu a opřel své rozhodnutí o stanovisko ze dne 19. 5. 2000. Důvodně proto bylo žalovanému vytýkána vada řízení, spočívající v porušení práv účastníků vyplývajících z ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu.

Ani poslední kasační námitka není důvodná. Z obsahu rozhodnutí městského soudu jednoznačně vyplývá, že chybějící podklad rozhodnutí spatřuje v nedostatku průkazu dohody na obsahu rozhodnutí se stavebním úřadem. Soud dostatečně zdůvodnil proč nepovažuje stanovisko stavebního úřadu ze dne 19. 5. 2000 za způsobilý podklad rozhodnutí a právě nedostatek dohody se stavebním úřadem byl spolu s porušením práv účastníků vyplývajících z § 33 odst. 2 správního řádu důvodem pro který městský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Kasační stížnost byla shledána nedůvodnou, Nejvyšší správní soud ji proto podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nenáleží mu proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Stěžovatel je povinen zaplatit úspěšným žalobcům náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 1750 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta žalobce. Tato částka je určena vyhláškou č. 177/1996 Sb. (advokátním tarifem), za 1 společný úkon právní služby 1600 Kč [§ 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 12 odst. 4] a 2x náhradu hotových výdajů ve výši 75 Kč.

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

V Brně dne 17. prosince 2007

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu