



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobkyně **Mostecká uhelná, a. s.**, se sídlem Most, V. Řezáče 315, proti žalovanému **Krajskému úřadu Ústeckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu**, se sídlem Ústí nad Labem, Velká Hradební 3118/48, za účasti **V. K.**, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. 1. 2008, č. j. 15 Ca 166/2007 - 34,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Rozhodnutím žalovaného ze dne 22. 6. 2007, č. j. UPS/16/2007/6 (dále jen „napadené rozhodnutí“) bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Městského úřadu Litvínov, stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“) ze dne 21. 11. 2006, č. j. SÚ/ÚR/SP/39576/2006/PRI (dále též „stavební povolení“), a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Tímto rozhodnutím stavební úřad vydal, ve smyslu § 39 a § 66 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), stavební povolení k provedení stavby „*Rodinný dům*

na pozemcích p. č. 444/5, 444/10, 444/7, 3204/1 v k. ú. Horní Jiřetín“, a to ve prospěch zúčastněné osoby a paní Danuše Karasové. Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u Krajského soudu v Ústí nad Labem žalobou, kterou se domáhala jeho zrušení. Rozsudkem ze dne 31. 1. 2008, č. j. 15 Ca 166/2007 - 34, byla žaloba jako nedůvodná zamítnuta.

Krajský soud v odůvodnění svého rozsudku vycházel ze skutečnosti, že na souzenou věc bylo třeba aplikovat vedle stavebního zákona také zákon č. 44/1988 Sb., horní zákon, ve znění platném do 31. 12. 2006 (dále jen „horní zákon“). Podle § 19 horního zákona má stavební úřad povinnost si před povolením stavby či zařízení v chráněném ložiskovém území, které nesouvisí s dobýváním, vyžádat souhlas orgánu kraje v přenesené působnosti, vydaný po projednání s obvodním báňským úřadem. Současně musí žadatel svou žádost o povolení stavby či zařízení doložit vyjádřením organizace (zde žalobkyně) s návrhem podmínek ochrany výhradního ložiska. Krajský soud na základě citovaného § 19 horního zákona dospěl k závěru, že stanovisko obvodního báňského úřadu není závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu; tím je výhradně souhlas či nesouhlas orgánu kraje v přenesené působnosti. Projednání věci s obvodním báňským úřadem tak je pouze nezbytnou procesní podmínkou formálního charakteru, avšak výsledek tohoto projednání postrádá jakoukoli materiální závaznost.

Z tohoto pohledu nahlížel krajský soud na stanovisko Obvodního báňského úřadu v Mostě ze dne 2. 2. 1995, č. j. 234/95 (dále jen „stanovisko obvodního báňského úřadu“), v němž tento uvedl, že nemá námitek k povolování staveb nesouvisejících s dobýváním výhradního ložiska hnědého uhlí v Chráněném ložiskovém území Komořany. Na jeho podkladě a na podkladě stanoviska tehdejšího Okresního úřadu v Mostě, referátu regionálního rozvoje „ze dne 15. 7. 2004, č. j. RRR/865/94/HS/2E“, pak Ministerstvo životního prostředí (které bylo do 31. 12. 2000 kompetentní k udělování souhlasů se stavbami v chráněných ložiskových územích) vydalo dne 14. 2. 1995 pod č. j. ÚOCH/311/95 souhlas s umístěním a povolováním staveb a zařízení, které nesouvisejí s dobýváním v Chráněném ložiskovém území Komořany pro území Horní Jiřetín a Černice (dále jen „souhrnný souhlas“). Krajský soud, stejně jako Ministerstvo životního prostředí (ve sdělení ze dne 5. 4. 2007, č. j. 571/660/07) a žalovaný, tento souhrnný souhlas vyhodnotil jako stále platný i ve vztahu k předmětnému sloučenému územnímu a stavebnímu řízení a mající charakter závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu, které podmiňuje stavební povolení, neboť byl vydán po řádném projednání s Obvodním báňským úřadem v Mostě. Na tomto závěru nemůže, dle názoru krajského soudu, nic změnit ani přesun kompetencí v souvislosti se zrušením okresních úřadů a novelizací horního zákona, ani to, že Obvodní báňský úřad v Mostě dne 25. 1. 2006 přípisem označeným č. j. 526/06 orgánu kraje v přenesené působnosti sdělil, že jeho stanovisko má být z důvodu změny státní energetické koncepce (s odkazem na usnesení vlády č. 211 ze dne 10. 3. 2004) považováno za bezpředmětné a souhrnný souhlas za neplatný. Platnost souhrnného souhlasu dále krajský soud odůvodnil také tím, že dosud nebyl zrušen a jeho platnost nebyla výslovně časově omezena zákonem nebo vedlejším ustanovením jeho samotného. Navíc § 19 horního zákona neobsahuje výslovnou výhradu nového rozhodnutí při změně okolností. Změna či zrušení nezákonného závazného stanoviska je nyní možná pouze v přezkumném řízení za podmínek § 149 odst. 5 správního řádu, avšak žádná z podmínek v tomto ustanovení zakotvených taktéž nenastala. Za této situace dospěl krajský soud k závěru, že orgán kraje v přenesené působnosti byl oprávněn i bez

předchozího projednání s Obvodním báňským úřadem v Mostě konstatovat, že s realizací výše specifikované stavby souhlasí, a nebyl ani povinen vydávat duplicitní souhlas ve smyslu § 19 horního zákona. Současně korigoval názor žalobkyně, že dokonce ona sama mohla doložit seznam podmínek pro umístění či provedení stavby za účelem ochrany výhradního ložiska; k tomu totiž podle tehdy platného horního zákona nebyla oprávněna.

V závěrečné části rozsudku se krajský soud vyjádřil k územnímu plánu velkého územního celku Ústeckého kraje, na který se žalobkyně odvolávala. Uvedl, že závazným podkladem pro rozhodování v řízení o povolení stavby byl územní plán obce a územně plánovací dokumentace „2. změny a doplňky územního plánu velkého územního celku severočeské hnědouhelné pánve“ tak, jak je zachycena ve vyhlášce Ústeckého kraje ze dne 12. 12. 2001, s nimiž povolená stavba nekoliduje. Územní plán velkého územního celku Ústeckého kraje byl v rozhodné době teprve ve stádiu vyhodnocování veřejnoprávního projednání konceptu. V důsledku ukončení platnosti stavebního zákona a jeho nahrazení novým stavebním zákonem [tj. zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový stavební zákon“)] je však třeba tuto vyhlášku, byť je její platnost omezena do konce roku 2005, považovat za nadále závaznou, a to v souladu s § 187 odst. 7 nového stavebního zákona, mj. i proto, že v rozhodné době ještě nenabýly účinnosti zásady územního rozvoje, a proto bylo třeba vyhlášku ve vymezeném rozsahu (pokud jde o limity těžby spadající do závazné části územně plánovací dokumentace) za platnou považovat. Napadené rozhodnutí nekoliduje ani s rozhodnutím Ministerstva průmyslu ČSSR ze dne 12. 6. 1970, zn. 320/1521/Ste/M3/70, o stanovení dobývacího prostoru, neboť to bylo vydáno sice v intencích dříve platného zákona č. 41/1957 Sb., o využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, který však obdobně připouštěl zřizování stálých staveb nepatřících k provozu těžebního podniku. Závěrem krajský soud upozornil na skutečnost, že žalovaný sám inicioval přezkumné řízení, v němž by bylo možné zrušit nebo změnit souhrnný souhlas, Ministerstvo životního prostředí však opakovaně vydalo potvrzení o platnosti souhlasných vyjádření. Konečně i sama žalobkyně spolu s Obvodním báňským úřadem v Mostě v obdobném řízení vydala souhlasná vyjádření ke stavbě s poukazem na souhrnný souhlas. Proto se následná změna jejího postoje jeví jako účelová.

Proti tomuto rozsudku brojila žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností, a to z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatelka v kasační stížnosti především uvedla, že souhrnný souhlas nelze považovat ani za konkrétní správní akt, ani za závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu, vztahující se k předmětnému stavebnímu řízení. Závazné stanovisko řeší poměry jmenovitě určených osob v konkrétní věci a nelze dovozovat, že by mohlo být vydáváno jako abstraktní akt normativního charakteru postavený naroveň obecně závazným vyhláškám, vnitřním či statutárním předpisům či opatření obecné povahy. S odkazem na § 19 horního zákona pak stěžovatelka dovozuje, že postup při vydávání souhlasu s povolováním staveb a zařízení měl být takový, že nejprve měla být podána žádost ke stavebnímu úřadu o povolení konkrétní stavby, doložená vyjádřením organizace spolu s návrhem podmínek ochrany výhradního ložiska ve vztahu ke konkrétní žádosti o povolení stavby, poté byl stavební úřad povinen předmětnou žádost předložit Ministerstvu

životního prostředí, jež by následně vyslovilo buď souhlas či nesouhlas s konkrétní žádostí o povolení stavby po projednání s obvodním báňským úřadem. Z ustanovení § 19 horního zákona však rozhodně nelze dovodit, že by bylo Ministerstvo životního prostředí zmocněno k vydání abstraktního normativního aktu (či opatření obecné povahy), adresovaného neurčitému počtu subjektů, na základě něhož by byl podán souhlas se všemi žádostmi o stavební povolení, jež kdy budou vydány ve vztahu k Chráněnému ložiskovému území Komořany, a to bez ohledu na konkrétní podmínky a specifika každé stavby. Z tohoto důvodu nemůže mít souhrnný souhlas žádnou právní relevanci. Stěžovatelka kromě toho zpochybňuje platnost souhrnného souhlasu i proto, že byl vydán před cca 13 lety za platnosti a účinnosti dříve platného správního řádu. Přitom neměl jistě ani Obvodní báňský úřad v Mostě v úmyslu vzdát se předem práva účasti na příslušných stavebních řízeních a vyjádření se k nim. Výkladem žalovaného by obvodní báňský úřad de facto pozbyl možnosti zvrátit stav před 13 lety přesto, že svůj postoj od té doby změnil. Stěžovatelka připomíná, že dikce § 19 horního zákona účinná v době udělení souhrnného souhlasu a v době konání předmětného stavebního řízení, je tak v zásadě shodná, s výjimkou, že zmocnění k vydání souhlasu přešlo z Ministerstva životního prostředí na orgán kraje v přenesené působnosti. Proto i naposledy zmíněný subjekt je zmocněn jediné k vydání konkrétního správního aktu vždy ke konkrétní žádosti o stavební povolení podané konkrétní osobou, doloženou vyjádřením organizace spolu s návrhem podmínek ochrany výhradního ložiska. Proto také není pravdou, že by vydání souhlasu orgánem kraje v přenesené působnosti (zde Krajským úřadem Ústeckého kraje, odborem životního prostředí a zemědělství), bylo duplicitní a že by souhrnný souhlas byl stále platný i pro předmětné stavební řízení. O takovou duplicitu by se mohlo jednat pouze v tom případě, kdy by bylo vydáno závazné stanovisko orgánem zmocněným k jeho vydání podle § 19 odst. 1 horního zákona. S ohledem na shora uvedené tedy vůbec nebylo projednáno a vydáno závazné stanovisko orgánu kraje v přenesené působnosti, a proto bylo řízení předcházející napadenému rozhodnutí stiženo podstatnou vadou mající za následek jeho nezákonnost. Pro tyto důvody by měl nyní Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k novému rozhodnutí.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka upozornila, že v dotčeném území je stanoven platný dobývací prostor, a že tedy zde existuje ve smyslu § 27 odst. 6 horního zákona rozhodnutí o využití území v rozsahu jeho vymezení na povrchu. Další rozhodnutí vydaná stavebním úřadem zde proto nemají místo a byla vydána v rozporu se zákonem. Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatelka navrhuje, aby byla všechna napadená rozhodnutí zrušena.

Žalovaný ve svém vyjádření k věci odkázal na svá vyjádření k žalobě. Její zamítnutí považuje za zcela oprávněné a kasační stížnost za nedůvodnou.

Před vlastním meritorním projednáním kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud musel nejprve vypořádat s otázkou aktivní žalobní (potažmo kasační) legitimace stěžovatelky, neboť z napadeného rozsudku i předcházejícího rozhodnutí žalovaného nebylo zřejmé, zda byl okruh účastníků stavebního řízení vymezen v souladu s právní úpravou platnou a účinnou v době rozhodování. Pokud by totiž kasační stížnost podal subjekt, se kterým bylo v průběhu správního řízení jednáno jako s účastníkem, ačkoli tomu tak po právu být nemělo (nesprávný postup správního orgánu nemůže založit

účastenské postavení – srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005 - 118, publikovaný pod č. 825/2006 Sb. NSS), nebyl by vůbec aktivně legitimován k podání žaloby a jeho námitkami uplatněnými v kasační stížnosti by se tak zdejší soud vůbec nemohl věcně zabývat. Taková vada předcházejícího řízení před krajským soudem by přitom musela být zohledněna *ex officio* (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

Právním předpisem, podle něhož postupovaly správní orgány v přezkoumávaném stavebním řízení, je nyní již derogovaný stavební zákon (tj. zákon č. 50/1976 Sb.). Rozhodnutí v prvním stupni (stavební povolení) bylo totiž vydáno ještě za jeho účinnosti a podle § 190 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2007 (resp. částečně již 1. 7. 2006), se (s konkrétními výjimkami) řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí podle dosavadních právních předpisů. Rozhodováno bylo tedy ve stavebním řízení (§ 60 an. stavebního zákona), a nikoli v některém z typů řízení dle horního zákona, jakkoli před vydáním stavebního povolení bylo nutné dodržet podmínky stanovené v § 19 horního zákona (při respektování § 126 odst. 1 stavebního zákona), podle něhož může stavební úřad v případech, kdy se řízení dotýká zájmů chráněných zvláštními předpisy, rozhodnout jen v dohodě či se souhlasem orgánu státní správy, který chráněné zájmy hájí.

S ohledem na shora uvedené musel být okruh účastníků stavebního řízení určen výlučně ustanovením § 59 stavebního zákona [viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2008, č. j. 2 As 8/2008 - 39, publikovaný pod č. 1657/2008 Sb. NSS: „*Úprava účastníků řízení v § 59 stavebního zákona je lex specialis k obecné úpravě účastenství obsažené ve správním řádu (§ 27 správního řádu). Z tohoto důvodu se pro samotné stanovení okruhu účastníků stavebního řízení § 27 správního řádu nepoužije, a to ani z části.*“]. Smyslem a účelem zvláštního ustanovení o okruhu účastníků stavebního řízení ve stavebním zákoně je stanovit tento okruh restriktivněji, než jak to činí § 27 odst. 2 správního řádu, což je patrné zejména při porovnání naposledy citovaného ustanovení s § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, který sice počítá s účastenstvím osob, jejichž práva mohou být stavebním povolením přímo dotčena, nicméně dotčení je omezeno výhradně na právo vlastnické nebo jiné právo k (sousedním) pozemkům nebo stavbám na nich. Pokud jde o stěžovatelku, tu oznámení o zahájení stavebního řízení označilo pouze velmi obecně a stručně jako jednoho z „*ostatních účastníků řízení*“ a stavební povolení odvodilo její účastenství z § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, neboť jí (dle názoru stavebního úřadu) svědčí „*jiné právo k pozemku*“ (§ 139 písm. f) stavebního zákona], tj. „držba“ dobývacího prostoru a současně ložiska ve stanoveném chráněném ložiskovém území (v některých ze souvisejících stavebních řízení se výslovně hovořilo o postavení stěžovatelky jako správce výhradního ložiska). Obdobně potom stěžovatelka v podané žalobě uváděla, že byla jako „*osoba oprávněná k těžbě v chráněném ložiskovém území*“ zkrácena na svých právech.

K účastenství správce výhradního ložiska v chráněném ložiskovém území ve stavebním řízení se již před časem Nejvyšší správní soud vyjádřil, a to v rozsudku ze dne 30. 11. 2007, č. j. 1 As 58/2006 - 66, dostupném z <http://www.nssoud.cz>. V odůvodnění tohoto rozsudku konstatoval, že „*na stavebním řízení se kromě účastníků zúčastňují i další subjekty, které nemají účastenské postavení se všemi právy z toho plynoucími, typicky subjekty*

označované jako 'dotčené orgány', popř. též další subjekty vstupující do řízení z titulu zvláštní právní úpravy (v případě stěžovatelky § 19 odst. 2 horního zákona). Jakkoli zákonem předpokládané úkony těchto subjektů (vyjádření souhlasů, stanovisek, a pod.) jsou pro výsledek řízení relevantní (často mají zásadní vliv na jeho výsledek), nelze jejich postavení ztotožňovat s postavením účastníků. Z materiálního hlediska je základním rozlišovacím znakem mezi účastníky a těmito subjekty povaha zájmů, jež ve stavebním řízení hájí. Zatímco účastníci řízení hájí svá (veřejná) subjektivní práva, jež jsou jim imanentní, ostatní subjekty na řízení se účastníci mají za úkol chránit veřejné zájmy, jež by v případě realizace stavebního záměru mohly být obroženy. Nemusí se přitom vždy nutně jednat o osoby práva veřejného; může jít i o soukromoprávní subjekty (jako je tomu v případě stěžovatele), které byly (obvykle cestou individuálního správního aktu vydaného na základě zákonného zmocnění) pověřeny určitými pravomocemi v oblasti veřejného práva. Z výše uvedeného tak vyplývá, že „práva spojená s ochranou a evidencí výhradního ložiska ve smyslu § 8 horního zákona nepředstavují jiná práva k pozemkům nebo stavbám ve smyslu § 139 písm. f) stavebního zákona (zde k pozemkům nacházejícím se v chráněném ložiskovém území) a nezakládají tedy osobě pověřené jejich výkonem postavení účastníka řízení ve smyslu § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.“

Zbývá tedy posoudit, zda za „jiná práva k pozemkům nebo stavbám“ lze považovat práva spojená s vymezením dobývacího prostoru pro konkrétního žadatele. Ustanovení § 24 odst. 1 horního zákona stanoví, že oprávnění organizace k dobývání výhradního ložiska vzniká stanovením dobývacího prostoru. Stanovení dobývacího prostoru přitom sleduje účel dobývání výhradního ložiska určitého nerostu nebo skupiny nerostů, jak stanoví § 25 odst. 3 horního zákona, přestože vlastní zahájení dobývání je podmíněno vydáním dalších povolení ve smyslu části druhé, oddílu třetího zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů. Řízení o stanovení, změnách a zrušení dobývacího prostoru se zahajuje na návrh organizace (tj. zde stěžovatelky) nebo z podnětu obvodního báňského úřadu; organizace v pozici navrhovatele je pak vedle dalších subjektů vyjmenovaných v § 28 odst. 2 horního zákona účastníkem tohoto řízení. Organizace je taktéž oprávněna smluvně převést dobývací prostor na jinou organizaci po předchozím souhlasu obvodního báňského úřadu (§ 27 odst. 7 horního zákona). Ze všech těchto ustanovení vše nasvědčuje závěru, že k dobývacímu prostoru disponuje organizace, tj. v přezkoumávaném případě stěžovatelka, souhrnem veřejných subjektivních oprávnění, jejichž zkrácení v důsledku realizace stavebních prací v tomto prostoru jiným subjektem nelze vyloučit. Nadto nelze přehlédnout ustanovení § 31 odst. 4 horního zákona, podle něhož je pro účely dobývání výhradního ložiska organizace oprávněna zřizovat v hranicích dobývacího prostoru, a pokud je to nutné i mimo něj, stavby a provozní zařízení, které jsou potřebné pro otvírku, přípravu a dobývání výhradního ložiska a pro úpravu nebo zušlechťování nerostů prováděné v souvislosti s jejich dobýváním a pro dopravu všech zařízení a hmot, a dále nabývat pro plnění úkolů stanovených tímto zákonem nemovitostí nebo práv k nemovitostem a rozhodnutím o vyvlastnění, popřípadě zřízením užívacího práva („držitel“ dobývacího prostoru je tedy aktivně legitimován k podání případného návrhu na zahájení vyvlastňovacího řízení). Na případy, kdy nedojde k dohodě mezi organizací a fyzickými nebo právníckými osobami, které jsou vlastníky dotčených pozemků a nemovitostí, pamatuje § 33 odst. 4 horního zákona, podle něhož, převažuje-li veřejný zájem na využití výhradního ložiska nad oprávněným zájmem vlastníka pozemků a jiných nemovitostí, postupuje se podle § 31 odst. 4. Na základě uvedeného výčtu lze tato práva nepochybně podřadit pod „jiná práva k pozemkům a stavbám“, na něž odkazuje § 59 odst.

1 písm. b) stavebního zákona. Konstrukce § 31 odst. 4 horního zákona ve spojení s jeho § 33 odst. 4 taktéž nasvědčuje závěru, že stavební povolení týkající se staveb ve stanoveném dobývacím prostoru, které s dobýváním nesouvisejí, je schopno svými účinky kolidovat s výše vyjmenovanými právy stěžovatelky a v konečném důsledku tak negativně zasáhnout do její právní sféry. Ze všech výše uvedených důvodů nemá Nejvyšší správní soud pochyb o tom, že stěžovatelka byla za účastníka stavebního řízení označena v souladu se zákonem, byť definice jejího procesního postavení z rozhodnutí žalovaného ani z rozsudku krajského soudu neplyne.

Poté, co Nejvyšší správní soud uzavřel otázku aktivní žalobní legitimace stěžovatelky, přistoupil k meritornímu posouzení jednotlivých stížných námitek, a to v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

S ohledem na shora popsanou argumentaci stěžovatelky považuje Nejvyšší správní soud za nutné vyjádřit se nejprve k povaze předmětného souhlasu, vydávaného orgánem kraje v přenesené působnosti, ve smyslu § 19 odst. 1 horního zákona; jde tedy o posouzení, zda se materiálně jedná o závazné stanovisko.

Rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý správní řád“) výslovně neupravoval (tento procesní předpis byl účinný v době vydání souhrnného souhlasu). Mnohdy tak bylo závazné stanovisko vydáváno ve formě rozhodnutí, neboť § 3 odst. 5 starého správního řádu stanovil, že se ustanovení o pravidlech řízení přiměřeně použijí i při vydávání osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných opatření. Postavení správních rozhodnutí však ani za platnosti starého správního řádu závazná stanoviska formálně neměla.

Vymezením povahy závazného stanoviska vydávaného za účinnosti starého správního řádu se (mimo jiné) zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86 (dostupné z: <http://www.nssoud.cz>). Zde konstatoval, že pro tento typ aktů je především typické, že z nich jiný orgán (v jiném řízení) nejen vychází, ale je jím též ve svém rozhodování vázán, a to bez možnosti vlastní diskrece. Právě proto, že obsah takového stanoviska zcela či zčásti determinuje výsledek jiného řízení (v němž je o právech a povinnostech jeho účastníků rozhodováno), vstupuje tento akt do právní sféry svého adresáta (v projednávané věci byl však formálně adresátem krajský úřad, který, v souladu se zákonem, toto stanovisko obstaral namísto stavebníka) a musí proto i být podroben samostatnému soudnímu přezkumu. Vykazuje-li tedy akt, bez ohledu na to, jak je označen, shora popsané znaky, jde o závazné stanovisko, tedy akt splňující materiálně znaky správního rozhodnutí, ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 65 odst. 1 s. ř. s.

Na tomto místě je nutno uvést, že shora popsaný názor rozšířeného senátu o samostatné přezkoumatelnosti závazných stanovisek (vydaných za účinnosti starého správního řádu) nemůže mít vliv na přijatelnost námitek stěžovatelky v dané věci, neboť byl vysloven až poté, co bylo předmětné správní řízení pravomocně skončeno, o žalobě

proti němu směřující rozhodnuto, a poté, co byla u zdejšího soudu podána kasační stížnost. Nelze tedy argumentaci stěžovatelky *en bloc* odmítnout s tím, že měla být uplatněna v samostatném řízení o žalobě proti závaznému stanovisku; opačný postup by ji ostatně fakticky zbavil možnosti domáhat se soudní ochrany, neboť lhůta k podání žaloby proti předmětnému *souhlasu* (bude-li shledán jeho charakter závazného stanoviska – viz dále) již bezpochyby vypršela.

Pokud jde o charakter závazného stanoviska podle (nového) správního řádu, to je definováno v § jeho 149 odst. 1 jako *úkon učiněný dotčeným správním orgánem na základě zákona, který zároveň není samostatným rozhodnutím, avšak jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu*. Závazné stanovisko patří mezi podklady správního rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu. Od nejrozličnějších typů nezávazných vyjádření či sdělení je však odlišeno i systematicky (vyjádřením, osvědčením a sdělením věnoval zákonodárce samostatnou část čtvrtou správního řádu). Podstatné je, že závazné stanovisko může správní orgán vydat jen v těch případech, k takovému účelu a v takovém rozsahu, který zákon stanoví, a zároveň musí ze zvláštního zákona vyplývat jeho závaznost pro správní orgán, který si je vyžádal a který je z tohoto důvodu musí při vydání konečného rozhodnutí vzít v úvahu jako podklad. Předpoklad výslovného zakotvení závaznosti stanoviska je opodstatněn zejména terminologickou roztříštěností zvláštních zákonů, které používají řadu pojmů *promiscue*.

Závazné stanovisko podle § 149 správního řádu tedy má jak aspekt hmotněprávní (předurčuje obsah meritorního správního rozhodnutí), tak aspekt procesní (vyžádání závazného stanoviska od dotčeného správního orgánu je nezbytnou podmínkou pro vydání rozhodnutí ve věci samé a nedodržení této podmínky zakládá nezákonnost naposledy zmíněného rozhodnutí).

Přistoupí-li tedy Nejvyšší správní soud k posouzení povahy *souhlasu* podle § 19 horního zákona (ve znění účinném do 31. 12. 2006), jak z pohledu recentní úpravy správního řízení (za jejíž účinnosti byla vydána obě správní rozhodnutí v této věci), tak i z pohledu starého správního řádu (za jeho účinnosti byl souhrnný souhlas vydán), v kontextu zmiňovaného usnesení rozšířeného senátu, je ze znění citovaného ustanovení výrazně patrná především procesní podmíněnost stavebního povolení souhlasem orgánu kraje v přenesené působnosti, protože se zde výslovně uvádí, že stavební povolení bez tohoto souhlasu vydat nelze. Ustanovení § 19 odst. 2 horního zákona navíc požaduje, aby si stavební úřad sám aktivně tento souhlas od orgánu kraje v přenesené působnosti vyžádal. Svým souhlasem pak orgán kraje autoritativně určuje, že navrhovanou stavební aktivitou *lze* zasáhnout do chráněného ložiskového území, tj. do veřejného zájmu na ochraně a zabezpečení budoucího dobývání výhradního ložiska. Není tedy pochyb o tom, že je stavební úřad vyjádřeným souhlasem (stejně jako nesouhlasem) vázán. V této souvislosti se sluší podotknout, že pouhý souhlas orgánu kraje v přenesené působnosti podle § 19 odst. 1 horního zákona není s to založit právo stavebníka na provedení stavby nesouvisící s dobýváním v chráněném ložiskovém území, neboť ve stavebním řízení je stavební úřad nucen zohlednit splnění i jiných požadavků na výstavbu (zejména soulad s cíli a záměry územního plánování či požadavky k ochraně zdraví a životního prostředí), nicméně udělením souhlasu může dojít k zásahu do právní sféry stěžovatelky vystupující v pozici organizace podle § 5a horního zákona (pro úplnost: neudělení souhlasu by naopak bylo

možné pojmát jako zásah do právní sféry stavebníka). Co se týče formy a obsahu *souhlasu*, § 19 odst. 1 horního zákona, k tomu nic bližšího neříká. Postačuje tedy aby z tohoto správního aktu bylo výslovně patrné alespoň to, zda orgán kraje v přenesené působnosti s povolením stavby v chráněném ložiskovém území, nesouvisející s dobýváním, souhlasí či nikoli; je přitom lhostejné, jak je tento správní akt nazván a jak je členěn, je-li z něho patrné, který správní orgán jej vydal a kterého dne, v jaké věci a z jakých důvodů. Horní zákon ani správní řád též nezavazují orgán kraje v přenesené působnosti, s výjimkou povinnosti projednat souhlas s obvodním báňským úřadem, v tom směru, k jakým podkladům a skutečnostem má při vydání (ne)souhlasu přihlídnout.

Popsaný charakter *souhlasu* tedy zcela zjevně odpovídá pojetí závazného stanoviska, jak vyplývá z ustanovení § 149 odst. 1 (nového) správního řádu a je zcela v souladu i s tím, jak bylo závazné stanovisko vykládáno již dříve doktrínou a judikaturou. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že důvod pro vyslovení kontinuity *souhlasu* a závazného stanoviska podle § 149 odst. 1 spatřuje především ve shodě jejich materiální a obsahové stránky tak, jak byly v podrobnostech rozebrány výše.

Posledně uvedený závěr je pak podstatný z pohledu změny úpravy horního zákona, ke které došlo ke dni 1. 1. 2007 (novela provedená zákonem č. 186/2006 Sb.). Počínaje tímto datem je již možnost vydání rozhodnutí o umístění staveb v chráněném ložiskovém území, které nesouvisí s dobýváním, výslovně vázána na *závazné stanovisko* orgánu kraje v přenesené působnosti. Za situace, kdy se stavební povolení v dané věci opírá o *souhlas* vydaný ještě za účinnosti starého správního řádu a horního zákona před novelou, má pro jeho principiální použitelnost i v řízení vedeném po 1. 1. 2007 význam právě fakt, že jde o akt, který povahu závazného stanoviska od samého počátku měl. Úvahy o možném odmítnutí jeho použitelnosti *per se* by tak byly možné pouze za situace, kdy by *souhlas* sice byl materiálně závazným stanoviskem, avšak nesplňoval by kogentní formální náležitosti kladené na tento akt současnou úpravou správního řízení. Tak tomu ale není, neboť § 149 odst. 1 (nového) správního řádu nestanoví, že by závazné stanovisko mělo splňovat formální znaky rozhodnutí, či jiné formální náležitosti. Trvat lze snad jen na požadavku písemnosti závazného stanoviska, označení autora, data a účelu či věci, pro který se vydává, avšak pro jeho ostatní aspekty (např. označení, členění, způsob vyjádření zákonem předvídaného souhlasu, atp.), správní řád (viz § 154) žádné zvláštní formální předpoklady neupravuje a neodkazuje ani například na přiměřené použití části druhé, hlavy šesté správního řádu. Pro posouzení použitelnosti dříve vydaného závazného stanoviska tedy nebude rozhodná forma či jeho označení, ale jeho schopnost být závazným podkladem pro rozhodnutí podle § 67 správního řádu.

Pokud jde o samotné posouzení přípustnosti vydání závazného stanoviska ve formě „souhrnného souhlasu“, je třeba uvést, že z povahy závazného stanoviska není *a priori* vyloučeno, aby se vztahovalo na širší okruh typově podobných případů. To, že byl souhrnný souhlas dán *en bloc* pro všechny stavby a zařízení v citovaném území, čímž byl adresátem učiněn neurčitý počet osob (okruh potenciálních stavebníků se zájmem provádět výstavbu nesouvisející s dobýváním ložiska na pozemcích náležejících k obcím Horní Jířetín a Černice), nenabyl ještě povahy normativního aktu (či opatření obecné povahy), jak tvrdí stěžovatel. Věc, na kterou dopadá, byla určena konkrétně, neboť řeší (z pohledu výšece veřejných zájmů, ke kterým se vyjadřuje) konkrétní lokalitu a konkrétní aktivity

v ní, přičemž pro tyto aktivity stanoví konkrétní regulativy. Pokud by zamýšlená aktivita nespádala pod okruh předpokládaných případů, popřípadě vybočovala-li by ze stanovených regulativů, pak by stanovisko pro tento případ nebylo použitelné a muselo by být vydáno *ad hoc* stanovisko nové. Z teorie správního práva je přitom zřejmé, že rozdělení správních aktů na abstraktní a konkrétní, jež je určující pro posouzení, zda se jedná o akt obecně nebo jen individuálně závazný, není absolutní a že v praxi běžně dochází k rozrušování neostře hranice mezi nimi (srov. např. postoj Ústavního soudu k povaze cenových výměr vyjádřený v usnesení ze dne 21. 2. 2002, sp. zn. IV. ÚS 50/02, dostupný z <http://nalus.usoud.cz>). Normativní akt – právní předpis – je akt obecně závazný, složený z obecně formulovaných pravidel chování (norem), které mají ambici upravit široký okruh společenských vztahů, bez zaměření na konkrétního adresáta. O takový případ se u předmětného souhrnného souhlasu evidentně nejedná. Nadto nelze přehlédnout, že obecně závazné právní akty musí být ve specifickém poměru k právním pramenům, tj. mohou být vydány pouze jako podzákonné akty k tomu kompetentním orgánem veřejné správy (tj. zákon s jejich vydáním musí výslovně počítat a v tomto směru určitý subjekt veřejné správy výslovně zmocnit). Konečně právní předpisy nebo i jen abstraktní formy správní činnosti nemohou mít libovolnou formu; český právní řád počítá s vydáváním toliko obecně závazných vyhlášek a nařízení vlády, eventuálně (v případě abstraktních forem správní činnosti) s vnitřními či statutárními předpisy (mezi něž však souhrnný souhlas nemůže být zařazen už proto, že nepůsobí dovnitř žádného orgánu veřejné správy). Naznačuje-li konečně stěžovatelka, že předmětný souhrnný souhlas je fakticky jakýmsi skrytým opatřením obecné povahy, pak tento názor lze zcela odmítnout. Je sice skutečností, že pojmovým znakem opatření obecné povahy je jeho individualizovaný předmět a směřování proti potenciálně neurčitému okruhu adresátů, určených jen definičními znaky – tedy jde *prima vista* o případ obdobný posuzovanému souhlasu; zde však podobnost končí. Aniž by se Nejvyšší správní soud pouštěl do podrobného rozboru tohoto právního institutu, pro závěr o nepřiléhavosti argumentace stěžovatele postačí i jen poukaz na nutnost explicitního zákonného zmocnění k jeho vydání (§ 171 správního řádu) a dále fakt, že opatření obecné povahy vznikají adresátům konkrétní povinnosti (byť mají svůj původ v zákoně a prostřednictvím tohoto institutu se pouze převádějí do konkrétní roviny – blíže viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS).

Pokud se dále týká temporálních účinků předmětného souhrnného souhlasu, v obecné rovině byla možnost jeho použitelnosti i v případech aplikace § 19 horního zákona po datu 1. 1. 2006, respektive 1. 1. 2007 tímto rozsudkem již výše potvrzena. Konkrétní důvody, pro které by tento akt již nebyl dále použitelný jsou pak výstižně popsány v odůvodnění rozsudku krajského soudu, který se touto otázkou zabýval vyčerpávajícím způsobem; Nejvyšší správní soud se s tímto právním názorem ztotožňuje a z důvodu hospodárnosti řízení na něj plně odkazuje. S krajským soudem se ztotožňuje též v názoru, že žádná právní skutečnost, která by vedla ke zrušení či neúčinnosti souhrnného souhlasu zjištěna nebyla. Nad tento rámec je pak třeba zdůraznit, že, byl-li posuzovaný souhrnný souhlas závazným stanoviskem i v době rozhodování žalovaného (což bylo výše postaveno najisto), pak byla jeho platnost (a tím i použitelnost pro rozhodování ve věci stavebního povolení) potvrzena zákonem předpokládaným způsobem, tedy postupem dle § 149 odst. 4 správního řádu (viz potvrzení Ministerstva životního prostředí ze dne 5. 4. 2007, č. j. 19958/ENV/07, vydané v rámci odvolacího řízení vyvolaného stěžovatelkou).

Poukazuje-li dále stěžovatelka na změnu postoje báňského úřadu, který ve svém stanovisku ze dne 25. 1. 2006, č. j. 526/06 přehodnotil své předcházející stanovisko ze dne 2. 2. 1995 s tím, že původní stanovisko má být považováno nadále za bezpředmětné, i v tomto směru nelze než přisvědčit názoru krajského soudu, dle kterého tato skutečnost sama o sobě ke zrušení či ztrátě účinků souhrnného souhlasu nepostačuje. Změna či zrušení závazného stanoviska prostředky danými správním řádem je totiž možná jen cestou odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, které se o takové stanovisko opírá, ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu (o což se také stěžovatelka, jak již bylo konstatováno, neúspěšně pokusila), nebo cestou přezkumného řízení (§ 149 odst. 5 v návaznosti na § 94 an. správního řádu), k jehož provedení může dát podnět nejen účastník řízení, ale jakákoli fyzická či právnická osoba, či dokonce sám obvodní báňský úřad. Změna postoje obvodního báňského úřadu k dříve vydanému souhlasu podle § 19 odst. 1 horního zákona není sama o sobě důvodem pro pozbytí jeho platnosti. Ani případný nesouhlasný postoj obvodního báňského úřadu totiž není pro orgán kraje v přenesené působnosti určující do té míry, aby jeho souhlas či nesouhlas (ve smyslu § 19 odst. 1 horního zákona) *de facto* předjímal. Uvedené tedy musí tím spíše platit i pro případy, kdy báňský úřad svůj postoj změnil až v době po vydání souhlasu orgánem kraje.

Konečně poslední kasační námitka (uplatněná v doplnění kasační stížnosti) poukazuje na existenci dobývacího prostoru v dané lokalitě s tím, že jde o jeden ze zákonem předpokládaných způsobů využití území (§ 27 odst. 6 horního zákona) a představuje tedy překážku pro jiné rozhodnutí téhož charakteru. Nejvyšší správní soud nicméně z obsahu předloženého soudního spisu zjistil, že tuto argumentaci stěžovatelka vůbec neuplatnila v žalobě, ač tak nepochybně učinit mohla. Ve smyslu ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s., dle kterého *kasační stížnost není přípustná, opírá-li se o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl*, se proto touto námitkou meritorně nezabýval.

Lze tedy uzavřít, že krajský soud dospěl ke správnému závěru o zákonnosti postupu žalovaného při vydání napadeného rozhodnutí, a proto nezbyvá, než kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1, věta druhá s. ř. s.).

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšná, právo na náhradu nákladů řízení jí nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného a o osobu zúčastněnou na řízení, zde nebylo prokázáno, že by jim nějaké náklady v souvislosti s tímto řízením vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jejich případě rozhodl tak, že se jim náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 30. ledna 2009

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu