



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **OKD, a. s.**, se sídlem Stonavská 2179, Karviná Doly, zast. JUDr. Vladimírem Jirouskem, advokátem se sídlem Preslova 9, Ostrava – Moravská Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, za účasti zúčastněných osob I) Obec Trojanovice, se sídlem Trojanovice 210, II) M. O., III) Mgr. M. N., IV) M. N., V) Mgr. J. N., VI) J. P., VII) M. B., VIII) J. J., IX) A. J., X) Město Frenštát pod Radhoštěm, se sídlem Nám. Míru 1, Frenštát pod Radhoštěm, osoby I)-X) jsou zastoupeny Mgr. Pavlem Černým, advokátem, se sídlem Údolní 33, Brno, XI) NAŠE BESKYDY, se sídlem Martinská čtvrť 1137, Frenštát pod Radhoštěm, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 9. 2014, č. j. 22 A 71/2012 - 195,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ze dne 4. 5. 2012, č. j. MSK 213397/201 (dále též „napadené rozhodnutí“), žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu

Frenštát pod Radhoštěm ze dne 8. 11. 2011, č. j. OVÚP/21491-11/1121-2011/rkrig, jímž byla zamítnuta žádost žalobce o prodloužení doby trvání 53 staveb v k. ú. Trojanovice a Frenštát pod Radhoštěm do roku 2031, u kterých uplynula stanovená doba jejich trvání. Žalovaný popsal, že žádost žalobce byla podána na základě zahájeného řízení o odstranění předmětných staveb v areálu Dolu Frenštát, které bylo následně přerušeno do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti, a dále konstatoval průběh řízení před orgánem prvního stupně. Vzhledem k tomu, že žalobce v odvolání namítal nezákonnost nesouhlasného závazného stanoviska Správy Chráněné krajinné oblasti Beskydy (dále jen „SCHKOB“), požádal žalovaný nadřízený orgán – Ministerstvo životního prostředí – o potvrzení nebo změnu tohoto závazného stanoviska; nadřízený orgán se vyjádřil tak, že napadené závazné stanovisko potvrdil, přičemž odkázal na své předchozí sdělení ze dne 18. 10. 2011 k podnětu žalobce k provedení přezkumného řízení ve vztahu k tomuto závaznému stanovisku. Ministerstvo poukázalo na dikci ustanovení § 44 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, které stanoví, že závazné stanovisko dle § 44 odst. 1 citovaného zákona není nutné v případě stavby v souvisle zastavěném území obce ve čtvrté zóně chráněné krajinné oblasti. Pojem „souvisle zastavěné území“ se vyskytuje pouze v zákoně o ochraně přírody a krajiny, přičemž ministerstvo souhlasilo s výkladem SCHKOB, že dané stavby se nacházejí v zastavěném, ale ne v souvisle zastavěném území obce, které se vyznačuje koncentrací zástavby bez velkých proluk a volných ploch. Areál žalobce je podle územního plánu obce Trojanovice zastavěným územím, které však nenavazuje na další zastavěné území, přičemž areál je obklopen rozsáhlým nezastavěným územím s ojedinělými zastavěnými plochami. Dle závěru Ministerstva životního prostředí (dále též „Ministerstvo“) se tedy nejedná o souvisle zastavěné území.

[2] Nebyly tedy podle Ministerstva splněny podmínky podle § 44 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny pro to, aby bylo upuštěno od vydání závazného stanoviska, jak požaduje žalobce. Předmětné stanovisko bylo nadto vydáno podle § 12 odst. 2 citovaného předpisu s ohledem na zásah do krajinného rázu, přičemž ochrana krajinného rázu je řešena i mimo zvláště chráněná území. Dle § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny se krajinný ráz neposuzuje pouze v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody, což v posuzované věci nebylo splněno. S ohledem na okolnosti případu ministerstvo souhlasilo se stanoviskem SCHKOB, že stavby svým charakterem (vzhledem a velikostí) nerespektují tradiční a pro danou oblast typickou architekturu, představují proto negativní dominanty snižující estetickou hodnotu území. Odkaz žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 48/2006 není na místě, neboť ten se zabýval problematikou sídelního útvaru, přičemž ministerstvo setrvalo na svém závěru, že předmětné stavby nejsou součástí souvisle zastavěného území obce. Ministerstvo vysvětlilo, že předchozí vyjádření SCHKOB bylo vydáno před nabytím účinnosti zákona o ochraně přírody a krajiny, které stanoví zcela nové kompetence orgánu ochrany přírody při ochraně zájmů podle tohoto předpisu. Nadto zdůraznilo, že předmětné stavby byly povolovány jako dočasné, dotčený orgán tudíž mohl v minulosti vycházet ze skutečnosti, že posuzuje ovlivnění daného území na časově omezenou dobu, tj. jako vratné.

[3] Ministerstvo ve svém vyjádření konstatovalo, že si je vědomo zákonem chráněného zájmu ochrany výhradního ložiska před ztížením nebo znemožněním jeho dobývání, avšak stanovisko SCHKOB bylo vydáno podle zákona o ochraně přírody a krajiny, tudíž i

pokračování

Ministerstvo musí toto stanovisko přezkoumávat podle citovaného předpisu, což odpovídá i recentní judikatuře Nejvyššího správního soudu. Podle Ministerstva je věcí stavebního úřadu, aby zvážil zájem na ochraně přírody a soukromý zájem žalobce na existenci chráněného ložiskového území stanoveného k ochraně výhradního ložiska. Ministerstvo v neposlední řadě ve svém přípisu zaujalo názor, že Obvodní báňský úřad není v dané věci dotčených správním orgánem, neboť toto postavení má v oblasti územního plánování. Závěry Ministerstva je žalovaný podle svého názoru vázán.

[4] K věci samé žalovaný správní orgán uvedl, že v postupu stavebního úřadu nezjistil vady, které by způsobily nezákonnost rozhodnutí orgánu prvního stupně, přičemž ověřil, že toto rozhodnutí má všechny zákonem požadované náležitosti. Stanovisko SCHKOB bylo potvrzeno v souladu s § 149 správního řádu nadřízeným orgánem – Ministerstvem – přičemž tam uvedenými závěry je žalovaný vázán. Nesouhlasil s výtkami obce Trojanovice ohledně postupu stavebního úřadu, neboť ten musel po podání žádosti, kterou vyhodnotil jako neúplnou, tyto vady zákonným postupem řešit. Jelikož ale bylo v řízení doloženo nesouhlasné závazné stanovisko dotčeného orgánu na úseku ochrany přírody a krajiny, musel stavební úřad žádost zamítnout. Za takové situace pak bylo nadbytečné, aby věc projednával i s dalšími osobami, které by měli postavení účastníků řízení. Některé námitky žalobce vyhodnotil žalovaný jako uplatněné v rozporu se zákonem až nově v odvolacím řízení, tudíž se k nim nemohl vyjádřit. Ohledně výtek žalobce vůči stanovisku SCHKOB odkázal na vyjádření Ministerstva, kterým je žalovaný vázán. Vysvětlil dále, že stavební úřad byl vázán návrhem žalobce; pokud ten do výčtu zde uvedených staveb zahrnul i stavby, které projednat nechtěl, měl svou žádost zúžit. To však žalobce učinil až po vydání rozhodnutí stavebního úřadu, což zákon neumožňuje.

[5] Zdůraznil přitom, že stavební úřad rozhodl pouze o zamítnutí podané žádosti, nikoli o tom, že stavbám prodlužuje dobu jejich trvání či že se stavby musí odstranit; jeho rozhodnutí tudíž nemá na současný stav staveb žádný účinek. Nesouhlasil s výtkami žalobce, že výkladem pojmu souvisle zastavěné území se měl zabývat stavební úřad, neboť tento institut je obsažen v zákoně o ochraně přírody a krajiny, je tudíž věcí příslušných orgánů podle citovaného předpisu, aby jej náležitě vyložily, což se v projednávané věci stalo. Stavební úřad rovněž obsáhle odůvodnil, proč nepovažoval Obvodní báňský úřad za dotčený orgán; ostatně ani samotný Obvodní báňský úřad ve svém vyjádření ze dne 11. 3. 2011 neuvádí, že by jeho postavení dotčeného orgánu vyplývalo z právních předpisů. Rovněž žalovaný dospěl k závěru, že Obvodní báňský úřad není dotčeným orgánem. Výtky ohledně ohrožení zajišťovacího provozu dolu vyhodnotil žalovaný jako nedoložené. Žalovanému rovněž nebylo zřejmé, jakým způsobem se neprodloužení doby trvání dočasných staveb v Dole Frenštát může promítnout do žalobcových povinností vyplývajících z ustanovení § 10 písm. g) a § 11 odst. 2 horního zákona. Důvody pro další existenci staveb měl nadto žalobce uvést již v řízení u stavebního úřadu a tím prokázat nově namítaný „veřejný zájem“ na ochraně ložiska. Na závěr žalovaný konstatoval, že stavební úřad se zabýval příslušnými podklady a připomínkami žalobce, jelikož však bylo předloženo nesouhlasné závazné stanovisko dotčeného orgánu na úseku ochrany přírody a krajiny, musel žádost zamítnout, neboť správní řád mu nedával jinou možnost a nemohl tudíž zvažovat, zda veřejný zájem dle horního zákona převáží nad ochranou přírody a krajiny.

[6] Proti napadenému rozhodnutí se žalobce bránil žalobou ze dne 11. 6. 2012, v níž tvrdil, že jím byl překročen rámec jeho žádosti o prodloužení doby trvání staveb, neboť správní orgány rozhodovaly i o stavbách, jejichž trvání nebylo žádným způsobem omezeno a u kterých proto jakékoliv rozhodování o prodloužení jejich trvání nepřichází v úvahu. Impulsem k podání předmětné žádosti byla skutečnost, že stavební úřad zahájil řízení o odstranění staveb podle ustanovení § 129 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), do jehož rámce správní úřad nesprávně zahrnul i ty stavby, jejichž trvání nebylo žádným způsobem omezeno, u nichž však prodloužení doby trvání žalobce nepožadoval. Tuto skutečnost popsal již v návrhu na zahájení správního řízení a v následném řízení ji opakovaně zdůrazňoval. Ve vztahu k těmto trvalým stavbám tedy mělo být řízení zastaveno. Dočasnost u příslušných staveb nadto nikdy nebyla chápána tak, že po uplynutí doby jejich trvání měl být obnoven stav existující před jejich vznikem, ale že před zahájením tehdy zamýšlené těžby budou tyto stavby nahrazeny stavbami trvalými nebo upraveny tak, aby mohly sloužit běžnému důlnímu provozu. Časové omezení trvání těchto staveb je pak v kolaudačních rozhodnutích provedeno dvěma údaji – konkrétním datem a dokončením hloubení příslušné jámy. Těmito skutečnostmi a jejich vzájemným vztahem se přitom správní orgány vůbec nezabývaly, ač správní orgány měly stanovit, který okamžik je s ohledem na trvání těchto staveb určující. Žalobce dovozoval, že pokud nebylo časové omezení těchto staveb stanoveno zcela určitě, nelze vůbec učinit závěr o tom, že skutečně šlo o stavby dočasné. Dále zdůraznil, že hloubení jam není dosud ukončeno, nenastala tudíž skutečnost, s níž původní kolaudační rozhodnutí ukončení trvání staveb spojuje. Správní orgány nesprávně jednaly jako s účastníkem řízení pouze s žalobcem, tudíž pominuly § 27 odst. 2 správního řádu a nejednaly tak s dalšími osobami, jejichž okruh měly vymezit právě s ohledem na související řízení o odstranění těchto staveb. Vytýkal tedy správním orgánům, že nejednaly s Českou republikou jako s účastníkem řízení, neboť ta je vlastníkem nerostného bohatství, tedy i ložiska černého uhlí, vůči níž bude žalobce uplatňovat případný nárok na náhradu za zmařené investice. Dále se v dotčených stavbách nacházejí nebytové prostory, jež jsou v nájmu různých podnikatelských subjektů, tudíž se měly správní orgány zabývat i nájemníky těchto prostor s ohledem na jejich možné účastenství.

[7] Žalobce zdůraznil, že závěry správních orgánů se opírají pouze o závaznost stanoviska SCHKOB podle § 149 správního řádu, avšak náležitě nezkontrolovaly, zda toto stanovisko je závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu. Podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je nutný souhlas orgánu ochrany přírody k umístování a povolování staveb, jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, avšak předmětem žádosti žalobce bylo zachování stávajícího stavu, který byl vytvořen na základě řádných stavebních povolení a se souhlasem orgánů ochrany přírody. Aplikaci tohoto ustanovení nadto vylučuje § 12 odst. 4 téhož zákona, podle něhož se krajinný ráz neposuzuje v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a pro které jsou podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody. Správní orgány se nemohou podle žalobce dovolávat ani § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť to opět dopadá na případ změn stávajícího stavu v krajině, nikoli na jeho zachování. Ustanovení § 129 odst. 5 věta druhá stavebního zákona nadto řeší pouze procedurální stránku věci, nikoli rozšíření taxativního výčtu případů vyžadujících závazné stanovisko, takže odkaz na ně není namístě.

pokračování

[8] Zákon tedy podle žalobce neposkytuje oporu pro závěr, že k rozhodnutí o prodloužení trvání dočasné stavby je potřebné závazné stanovisko SCHKOB. I kdyby žalobce přistoupil na argumentaci, že se jednalo o závazné stanovisko, správní orgány porušily § 2 odst. 4 správního řádu, protože se nezabývaly tím, zda přijaté řešení je v souladu s veřejným zájmem. Stanoviska Ministerstva životního prostředí i Ministerstva vnitra také vyloučila bezpodmínečnou vázanost rozhodujících správních orgánů stanoviskem SCHKOB, které vychází jen z dílčího zájmu na ochraně rázu krajiny. Správním orgánům tedy chyběl širší pohled na celou záležitost. Pro řádné posouzení veřejného zájmu je totiž určující energetická politika vlády České republiky, která rozhodla o zabezpečení ochrany zásob ložiska černého uhlí Frenštát. Poukázal dále na to, že rozhodnutím Obvodního báňského úřadu v Ostravě ze dne 13. 12. 1994 byl povolen zajišťovací provoz Dolu Frenštát, k čemuž žalobce nutně potřebuje podstatnou část staveb, o kterých bylo rozhodnuto napadeným rozhodnutím. Po právní stránce přitom není podle názoru žalobce možné, aby rozhodnutí směřující k odstranění nadzemní části, která je jen součástí věci ve smyslu ustanovení § 120 odst. 1 občanského zákoníku, učinil stavební úřad bez součinnosti orgánu, do jehož kompetence náleží podzemní část, která svým rozsahem i významem podstatně překračuje část nadzemní. Odstranění povrchových staveb by tedy bylo v rozporu s rozhodnutím vlády a s rozhodnutími státu o převedení zásob černého uhlí na výhradním ložisku Frenštát do nebilančních zásob. Bylo by proto nutné provést likvidaci celého důlního díla s obrovskými náklady. Negativní stanovisko SCHKOB představuje pouze subjektivní názor zpracovatele, které nezohledňuje skutečný stav a které bylo ovlivněno animozitou, podle níž se žalobce zachováním dočasných staveb snaží prosadit zahájení těžby černého uhlí v Beskydech. Žalobce uznal, že ochrana krajiny je veřejným zájmem, ale zároveň tvrdil, že je podle jeho názoru nutné vážit i ostatní složky veřejného zájmu, které správní orgány pominuly. Žalobce proto navrhoval, aby soud napadené rozhodnutí a jemu předcházející rozhodnutí orgánu prvního stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný se k žalobě vyjádřil podáním doručeným krajskému soudu dne 1. 8. 2012, v němž nesouhlasil s výtkami žalobce ohledně údajné zmatečnosti správního řízení, neboť správní orgány rozhodovaly o těch stavebách, které žalobce ve svém návrhu na zahájení řízení vyjmenoval. U staveb, jejichž doba trvání nebyla nijak omezena, vydáním napadeného rozhodnutí nedošlo k jakékoli právní změně. Žalobce měl tudíž postupovat tak, že měl předmět řízení zúžit, a to v době předcházející vydání rozhodnutí orgánu prvního stupně. Z podané žádosti vyplývá, že si žalobce byl vědom, že předmětným stavbám uplynula doba jejich trvání a nelze proto dovozovat, že by původní kolaudační rozhodnutí bylo neurčité. Nesouhlasil ani s tím, že by účastníkem řízení měla být Česká republika, neboť žalobce neuvedl, v čem může být právo České republiky jako vlastníka nerostného bohatství dotčeno vydáním napadeného rozhodnutí, neboť k omezení ani odnětí vlastnického práva k nerostnému bohatství nedochází. Účastníky řízení nemohou být ani nájemci jednotlivých staveb, neboť žalobce neuvedl, v čem spatřuje přímé dotčení jejich práv. Žalovaný setrval na svém názoru, že stanovisko SCHKOB bylo závazným stanoviskem podle § 149 správního řádu. Odkázal přitom na ustanovení § 78 odst. 2 písm. m) zákona o ochraně přírody a krajiny, které hovoří o tom, že správy v obvodu své územní působnosti vydávají závazné stanovisko potřebné rovněž k rozhodnutí o změně užívání stavby, což je plně aplikovatelné na daný případ. Na toto ustanovení rovněž

navazuje § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny požadující závazné stanovisko správy chráněné krajinné oblasti v případě rozhodnutí o změně užívání stavby.

[10] Žalovaný vyjádřil stanovisko, že na daný případ dopadá i ustanovení § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle něhož k umístování a povolování staveb, jakož i k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody, což ostatně vyplývá i z judikatury Nejvyššího správního soudu. Otázkou závaznosti předmětného stanoviska se implicitně muselo zabývat i Ministerstvo životního prostředí, kterému byla věc z důvodu námitek žalobce uplatněných v odvolání proti obsahu závazného stanoviska dána k posouzení. S ohledem na to, že negativní stanovisko SCHKOB je závazné, nemohl stavební úřad rozhodnout jinak než zamítnout návrh; nemohl proto posuzovat údajné další aspekty veřejného zájmu, jak požaduje žalobce, a vydat kladné rozhodnutí, neboť to je v rozporu s § 149 odst. 3 správního řádu. Jelikož žalobce s tímto závazným stanoviskem nesouhlasil, postupoval žalovaný v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu a předložil věc Ministerstvu životního prostředí, které závazné stanovisko SCHKOB potvrdilo. K námitkám žalobce stran energetické politiky vlády České republiky a nutnosti zachování staveb z důvodu zajištění výstupu důlních plynů a odčerpávání spodních vod se žalovaný nevyjádřil, neboť tyto námitky podle jeho názoru mohou být uplatněny pouze ve vztahu k rozhodnutí o odstranění těchto staveb, nikoli v posuzované věci. Žalovaný proto navrhoval, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[11] Osoba zúčastněná na řízení I) - obec Trojanovice - v podání ze dne 18. 6. 2012 uvedla, že předmětné stavby jsou neslučitelné s rozvojovými plány obce, neboť brání další zástavbě a rozvoji obce. Navrhovala proto, aby soud žalobu zamítl. Ve vyjádření ze dne 26. 6. 2012 poukázala na to, že stavební úřad nevybočil z mezí žádosti žalobce o prodloužení doby trvání staveb, neboť ten uvedl výčet 53 staveb, u kterých navrhoval prodloužení doby trvání. Byl to tedy žalobce, který ve své žádosti nerozlišoval mezi jednotlivými stavbami. Domněnky žalobce o tom, proč byla v minulosti vydána rozhodnutí s omezenou dobou trvání staveb, jsou nepodložené. Předchozí kolaudační rozhodnutí naopak počítala s tím, že stavby budou dočasné a že budou do uplynutí příslušné doby odstraněny. Dále tvrdila, že těžní zařízení instalované na těžních věžích není pro zajištění důlních děl vůbec potřeba; obvodní báňský úřad nepovažuje ani těžní věž jámy F4 za nezbytně nutnou pro zajištění důlních děl, pouze požaduje zakonzervování zařízení. Jelikož jámy nejsou hloubeny, ale od roku 1994 zajištěny, není existence těžních zařízení nutná, nadto je dle platných rozhodnutí protiprávní. K okruhu účastníků správního řízení osoba zúčastněná na řízení poukázala na to, že stát delegoval své pravomoci související s právy a povinnostmi souvisejícími s využitím a ochranou nerostného bohatství na žalobce. Dále poukázala na jednotlivá rozhodnutí státních orgánů, z nichž podle jejího názoru vyplývá, že se stát o výhradní ložisko náležitě stará; to však nezakládá právo České republiky účastnit se předmětného řízení. Ložisko nerostného bohatství je navíc chráněno stanoveným dobývacím prostorem, nikoliv však povrchovými stavbami nebo důlními díly. Napadená rozhodnutí tudíž nejsou v rozporu s žádným z rozhodnutí týkajících se dobývacího prostoru a žalobce proto nemá právo na náhradu zmařené investice.

[12] Osoba zúčastněná na řízení dále zdůraznila, že hodnoty doly a černého uhlí uvedené žalobcem v žalobě neodpovídají těm, které žalobce uvádí v jiných dokumentech. K otázce účastenství nájemců odkázala na ustanovení § 109 odst. 2 stavebního zákona,

pokračování

který toto výslovně vylučuje. V neposlední řadě souhlasila s tím, že stanovisko SCHKOB bylo závazné ve smyslu § 149 správního řádu a správní orgány jím proto byly povinny se řídit, neboť území, v němž se nachází předmětné stavby, nelze považovat za zastavěné, protože vyjma dočasných staveb, u nichž uplynula stanovená doba jejich trvání, se na něm mnoho dalších staveb nenachází. Prodloužením jejich trvání by došlo ke změně v území, tudíž orgány ochrany přírody měly pravomoc vydat závazné stanovisko. Osoba zúčastněná na řízení I) proto navrhovala, aby soud žalobu zamítl.

[13] Osoba zúčastněná na řízení XI) - NAŠE BESKYDY - v podání ze dne 22. 6. 2012 uvedla, že žalobce provozuje v rozporu se zákonem předmětné stavby, které brání rozvoji regionu. Dovožovala, že nájemci nebytových prostor nemohli být v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 stavebního zákona účastníky řízení. Odkazy žalobce na rozhodnutí Obvodního báňského úřadu z roku 1994 a 2003 nejsou na místě, neboť již tehdy se jednalo o nelegální stavby, k nimž se báňský úřad neměl vyjadřovat. Energetická politika, jíž se žalobce také dovolává, respektuje stanovené chráněné ložiskové území, ovšem nezaručuje otvírání jámy a existenci doprovodných staveb v areálu dolu Frenštát. Žádná strategie nadto neupřednostňuje uhlí před ochranou života lidí v regionu. Osoba zúčastněná na řízení XI) proto navrhovala zamítnutí žaloby.

[14] Osoba zúčastněná na řízení X) - Město Frenštát pod Radhoštěm - ve vyjádření ze dne 29. 6. 2012 tvrdila, že existence předmětných dočasných staveb je neslučitelná s rozvojovými plány města, zejména v oblasti cestovního ruchu a turistiky. Nesouhlasila s povolením žádných nových staveb souvisejících se záměry případné těžby uhlí či jiných nerostů na území areálu Dolu Frenštát. Dále dovožovala, že existence předmětných staveb po uplynutí doby jejich povoleného trvání ji způsobuje značnou škodu. Osoba zúčastněná na řízení X) proto navrhovala, aby soud předmětnou žalobu zamítl. Osoby zúčastněné na řízení II) – IX) v podání ze dne 4. 7. 2012 souhlasily s tím, že rozhodnutí správních orgánů není zmatečné, neboť žalobce požadoval vést řízení o 53 stavbách, aniž by rozlišoval jejich různý režim. Domněnky žalobce o tom, že po uplynutí doby jejich trvání měly být nahrazeny trvalými stavbami, neodpovídají až na dvě výjimky realitě. Vždy však byl stanoven nejzazší termín, k němuž měly být všechny stavby odstraněny. K údajnému účastenství České republiky v předmětném správním řízení odkázala na horní zákon, podle kterého Česká republika delegovala své pravomoci ohledně využití a ochrany nerostného bohatství v tomto výhradním ložisku na žalobce. Ve zbytku se toto podání shodovalo s podáním osoby zúčastněné na řízení I) ze dne 26. 6. 2012. Osoby zúčastněné na řízení II) – IX) proto navrhovaly, aby soud žalobu zamítl.

[15] Žalobce spolu s podáním ze dne 18. 12. 2012 předložil znalecký posudek ze dne 5. 12. 2012, č. 165/19/2012, kterým navrhoval provést důkaz ohledně odhadu současných přínosů pro vlastníka ložiska vyplývajících z případné budoucí exploatace ložiska plynu a černého uhlí a zhodnocení nadějnosti využití zásob černého uhlí na ložiscích Frenštát, to vše při zpracování prognózy negativních dopadů aktivit obcí směřujících k likvidaci stavebních objektů Dolu Frenštát. Praktická nevratnost kroků k likvidaci předmětného dolu, k níž bez dalšího směřuje napadené rozhodnutí, je fakticky nekompetentním rozhodováním o jedné ze zásadních otázek existenčního typu. Žalobce dále poukázal na doplnění vyjádření v řízení o odstranění staveb ze dne 10. 10. 2012 vypracované Obvodním báňským úřadem, který s odstraněním předmětných staveb zásadně nesouhlasí. V navazujícím podání ze dne 12. 2. 2013 žalobce odkázal na novelizaci § 44 odst. 2 zákona

o ochraně přírody a krajiny, k níž by mělo být přihlédnuto i v posuzované věci. Dále navrhol přerušení řízení, neboť dne 11. 2. 2013 podal u Obvodního Báňského úřadu žádost o změnu v užívání staveb (které jsou také předmětem podané žaloby) a to s návrhem, aby tyto stavby byly kolaudovány jako stavby trvalé.

[16] Osoby zúčastněné na řízení podáním ze dne 26. 2. 2013 reagovaly na předchozí návrhy žalobce a poukázaly na to, že Obvodní báňský úřad ve svém stanovisku pouze opakuje svůj předchozí postoj k odstranění některých dočasných staveb v areálu Dolu Frenštát, avšak nijak jej nezdůvodnil. Žalobcem předložený znalecký posudek přitom nesouvisí s předmětem daného řízení, neboť se nevztahuje k obsahu napadeného rozhodnutí, nadto se žalobce vyjadřuje výhradně k hypotetickému osudu výhradních zásob černého uhlí v předmětném dobývacím prostoru. Samotné přiznání žalobce, že těžba není v předmětném dobývacím prostoru myslitelná ani v příštích třiceti až čtyřiceti letech, má sice zásadní význam, avšak nijak nesouvisí s předmětem daného řízení. Osoby zúčastněné na řízení obsáhle polemizovaly se zadáním předmětného znaleckého posudku a poukazovaly na to, že znalec ve svých závěrech jde nad rámec svého zadání, protože vychází z předpokladu, že likvidace stavebních objektu je možná pouze při likvidaci důlních děl jako nevratného kroku, což však neodpovídá realitě. Odstranění staveb i případnou konzervaci ložiska pomocí zásypu výpěrkem totiž není možné označovat za nevratný krok, nadto jejich odstraněním nedojde ke změně ochrany dobývacího prostoru. Pochybovaly rovněž o nepodjatosti znalce, neboť z veřejně dostupných zdrojů zjistily, že Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, pro kterou znalec pracuje, navázala širokou spolupráci s žalobcem. Znalec se nesprávně zabýval možnou těžbou plynu v předmětné lokalitě, neboť žalobce neuspěl se svou žádostí o stanovení dobývacího prostoru pro ložisko zemního plynu, nadto v minulosti nebylo v souvislosti s touto těžbou počítáno s předmětnými stavbami. Závěry znalce o způsobu řešení odstranění předmětných staveb, které považuje za nevratné, jsou nadto předčasné, neboť o tom zatím nikdo nerozhodl, zvláště když připadá v úvahu více způsobů jejich odstranění.

[17] Poukázaly na to, že celkové náklady na likvidaci a zásyp by vycházely na částku, která odpovídá dvouletým nákladům žalobce na údržbu dolu při existenci předmětných dočasných staveb. Osoby zúčastněné na řízení nemohly souhlasit ani s posouzením znalce stran dopadů na surovinovou politiku státu, neboť žádný strategický dokument státu nepočítá s těžbou v dané lokalitě, tudíž neprodloužením doby trvání a odstraněním předmětných staveb se na dané situaci ničeho nezmění. Předložený znalecký posudek proto nepovažovaly za relevantní a správný. V dalším podání ze dne 11. 3. 2013 osoby zúčastněné na řízení nesouhlasily s přerušením řízení, neboť vyjádřily přesvědčení, že k tomu neexistuje zákonný důvod.

[18] Podáním ze dne 19. 3. 2013 žalobce opakovaně uváděl, že zahájil řízení před Obvodním báňským úřadem, a to pod č. j. SBS/06622/2013, proto trval na přerušení řízení. Osoby zúčastněné na řízení I) – IX) v podání ze dne 27. 3. 2013 setrvaly na svém závěru, že zahájení řízení před Obvodním báňským úřadem nepředstavuje důvod pro přerušení řízení před krajským soudem. Přípisem ze dne 10. 9. 2014 žalobce navrhol spojení řízení s jeho žalobou ze dne 31. 1. 2014, jejímž předmětem je přezkum navazujícího rozhodnutí, a to o odstranění předmětných staveb.

pokračování

[19] Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 17. 9. 2014, č. j. 22 A 71/2012 - 195, žalobu jako nedůvodnou zamítl. Soud dospěl k závěru, že výrokem správních orgánů v dané věci o neprodloužení trvání těch staveb, které ve skutečnosti nebyly stavbami dočasnými, nedošlo k zásahu do práv žalobce; to by se stalo pouze v případě, že by bylo nařízeno odstranění trvalé stavby pro její domnělou dočasnost. K témuž závěru dospěl soud ohledně námitky žalobce týkající se tvrzené neurčitosti časového vymezení trvání staveb v případech, kdy je toto trvání vázáno jak ke konkrétnímu datu, tak k datu dokončení hloubení příslušné jámy. Žalobce se podle soudu rovněž nemůže domáhat toho, aby účastníky řízení byly i další subjekty, neboť k tomu není aktivně legitimován. K zásadní otázce, zda stanovisko SCHKOB je závazné či nikoli, uvedl, že z hlediska předmětu ochrany zvláště chráněné krajinné oblasti je zřejmé, že změna užívání stavby a prodloužení doby jejího trvání mohou mít na chráněný objekt srovnatelný vliv, neboť je nutné porovnávat stav bez existence předmětné stavby se stavem její další existence. Nelze proto argumentovat tím, že stavba již beztak stojí, protože tím se pomíjí fakt, že po právu již stát neměla. Prodlužování trvání dočasné stavby je materiálně srovnatelné s novým povolováním této stavby, proto v případě stavby, u níž je v řízení o změně jejího užívání vyžadováno závazné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny, je nutno tuto povinnost dle ustanovení § 129 odst. 5 stavebního zákona vztáhnout i na řízení o žádosti o prodloužení doby trvání takové stavby. Výluka dle § 44 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny se neuplatní, neboť areál důlních staveb není souvisle zastavěným územím obce se schválenou územně plánovací dokumentací. K požadavku žalobce, aby se správní orgány důsledně zabývaly veřejným zájmem dle § 2 odst. 4 správního řádu, poznamenal, že základní zásady činnosti správních orgánů jsou principy, které se vzájemně vyvažují a poměřují; nelze proto jeden z nich uchopit a uplatňovat jej bez zřetele k ostatním. Postup podle § 149 odst. 3 správního řádu je výrazem uplatňování zásady hospodárnosti, tudíž správní orgán musel v konkrétní věci postupovat předepsaným způsobem a nemohl vyloučit ustanovení o konkrétním postupu jen s ohledem na jednu arbitrárně zvolenou základní zásadu správního řízení. Pokud se žalobce domáhal toho, aby zájem na ochraně přírody a krajiny byl poměřen se zájmy jinými, soud odvětil, že toto posouzení bylo provedeno tím, že v minulosti byl areál dolu Frenštát zahrnut do chráněné krajinné oblasti, čímž byl předurčen i převažující zájem v předmětném správním řízení. SCHKOB i Ministerstvo životního prostředí odůvodnily, proč předmětné stavby nemohou být za žádných okolností součástí chráněné krajinné oblasti do roku 2031, protože areál jako celek je v rozporu s posláním této chráněné krajinné oblasti. Posouzení ostatních parciálních veřejných a soukromých zájmů by podle soudu přicházelo v úvahu v řízení o výjimce ze zákazů ve zvláště chráněných územích, případně v řízení o úplném vynětí předmětného areálu z chráněné krajinné oblasti. Protože toto nebylo předmětem správního řízení, neprováděl již ani soud dokazování v tomto směru. Námitky žalobce stran zabezpečení důlních děl v případě odstranění předmětných staveb rovněž podle soudu nemají relevanci pro předmětné řízení, neboť to se týká jen otázky prodloužení doby trvání staveb. Žalobce podle soudu přehlíží obsah závazného stanoviska SCHKOB, protože argument, že stavby (zejména těžní věže) představují nežádoucí dominanty, byl pouze jedním z důvodů pro vydání negativního stanoviska. Samotný pojem věž nadto implikuje výškovou dominantu, nepřipadné je i srovnání těžních věží se stožáry elektrického vedení, neboť objem hmoty obou staveb je nesrovnatelný.

[20] Proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 9. 2014, č. j. 22 A 71/2012 - 195, se žalobce (dále též „stěžovatel“) bránil kasační stížností ze dne 31. 10. 2014, v níž

uvedl, že rozsudek napadá z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Rozsudek označil za nezákonný z toho důvodu, že soud dospěl k nesprávným závěrům jak v otázce účastenství České republiky v předmětném správním řízení, tak i v posouzení závaznosti stanoviska SCHKOB. Soud rozhodoval na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci, když nevzal v úvahu stěžovatelem předložený znalecký posudek vypracovaný Ústavem oceňování majetku při Ekonomické fakultě VŠB Technické univerzity Ostrava; pokud se soud o tomto posudku nezmiňuje zjevně se vyhýbá povinnosti vypořádat se s tam uvedenou argumentací. Poukázal na to, že pokud napadená rozhodnutí nerozlišují mezi dočasnými a trvalými stavbami, jak na to upozorňoval již v žalobě, byl nastolen stav zmatečnosti, který měl reflektovat i krajský soud. S ohledem na propojenost řízení o prodloužení doby trvání a řízení o nařízení odstranění staveb ostatně stěžovatel navrhoval spojení obou soudních řízení, čemuž nebylo soudem vyhověno. Stěžovatel nerozporoval, že není oprávněn hájit zájmu státu, avšak poukázal na to, že neúčast České republiky je v rozporu s § 27 správního řádu, což vyvolává protiprávnost celého posuzovaného správního řízení. Z tohoto důvodu vyslovil stěžovatel přesvědčení, že došlo k účelovému oddělení zájmů jednotlivých subjektů, které popírá vnitřní logiku řešené věci. Pokud by byla účastníkem řízení Česká republika, prosazovala by stanovisko, které by bylo v souladu s rozhodnutími, na základě kterých správu uhelného ložiska v důlních jámách areálu Frenštát stěžovatel zajišťuje. Byly by tudíž řádně prezentovány a akcentovány prokazatelné okolnosti veřejného zájmu na existenci a správě dobývacího prostoru, a to nikoli v atmosféře mediálně sdělovaného obrazu, že stěžovatel chce za každou cenu těžit. Stěžovatel tedy nehájí zájmy státu, jen poukazuje na provázanost jeho zájmů se svými. Provozování, udržování a obsluha technologie užívaná v rámci daného ložiska se bez obslužného zázemí podle stěžovatele neobejde, jak ostatně vyplývá z písemného stanoviska Obvodního báňského úřadu. K prokázání účastenství České republiky byl předmětný znalecký posudek zcela zásadní, neboť charakterizoval onu provázanost dotčených staveb a správy důlních jam a zajištění ložiska.

[21] Přijaté závěry správních orgánů tedy jdou ve svém důsledku proti energetické bezpečnosti České republiky. Stěžovatel nesouhlasil se závěry soudu, že jeho žalobní námítky směřující k zabezpečení důlních děl v případě odstranění předmětných staveb nemají relevanci pro dané řízení, neboť doposud nebylo vydáno finální rozhodnutí o odstranění staveb. Vyslovil přesvědčení, že soud měl z důvodu provázanosti soudního řízení vztahujícího se k napadenému rozhodnutí a soudního řízení, jehož předmětem je rozhodnutí o nařízení odstranění staveb, spojit obě do jednoho řízení. V neposlední řadě stěžovatel vytýkal soudu jeho závěr o závaznosti stanoviska SCHKOB. Účel, kterého se dovolával soud, by měl být vázán na účel sledovaný zákonodárcem, přičemž za určující stěžovatel považoval to, že v průběhu roku 2014 došlo k podstatné změně právní úpravy zákonem č. 350/2012 Sb. Poukazoval na to, že tato novela zákona o ochraně krajiny a přírody pouze výslovně potvrdila to, co již podle jeho názoru vyplývalo z předchozí právní úpravy. Pokud by soud řádně vyhodnotil účel novely, která reflektovala nevyhovující právní režim, musel by dojít k přesně opačným závěrům. Soud měl tudíž zohlednit i to, že areál dolu pouze tečuje čtvrtou zónu chráněné krajinné oblasti. Stěžovatel proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[22] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

pokračování

[23] Osoby zúčastněné na řízení I)-X) ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 26. 11. 2014 k otázce účastenství České republiky v řízení vytýkaly stěžovateli přehlížení skutečnosti, že to je on, na nějž byly státem delegovány pravomoci související s právy a povinnostmi v oblasti využití a ochrany nerostného bohatství. Zdůraznily přitom, že Česká republika se o své nerostné bohatství náležitě stará ve smyslu horního zákona. Ložisko nerostného bohatství, tj. zásoby černého uhlí, jsou chráněny stanoveným dobývacím prostorem a chráněným ložiskovým územím, nikoliv povrchovými stavbami nebo důlními díly, jejichž vlastníkem je žalobce. Existence či odstranění těchto staveb nijak nezasahuje do subjektivních práv České republiky jako vlastníka nerostného bohatství. Česká republika se ostatně ani nedomáhala účastenství v předmětném řízení. Stěžovatel se proto nemůže dovolávat práv, která náležejí pouze České republice. Osoby zúčastněné na řízení setrvaly na svém stanovisku, že znalecký posudek nijak s předmětem daného řízení nesouvisí. Jeho neprovedení proto nemá na posouzení otázky účastenství státu žádný vliv. Osoby zúčastněné na řízení již ve svém podání ze dne 26. 2. 2013 vysvětlily, že předmětný znalecký posudek nijak nesouvisí s obsahem napadeného rozhodnutí a jeho provedení v předmětné věci by bylo nadbytečné, neboť se netýká otázky trvání dočasných staveb; setrvaly rovněž na předchozích výtkách vůči tomuto znaleckému posudku. Osoby zúčastněné na řízení souhlasily s tím, že krajský soud mohl důkladněji odůvodnit, proč znalecký posudek neprovedl, avšak jeho závěr byl jasný a správný. Otázkou závaznosti stanoviska SCHKOB se správní orgány a krajský soud důkladně zabývaly a podle názoru osob zúčastněných na řízení ji posoudily v souladu se zákonem, neboť § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny je nutno v dané věci aplikovat stejně jako v případě dodatečného povolení stavby. Prodloužení doby trvání staveb, které již měly být stěžovatelem odstraněny, je změnou právního stavu s negativním dopadem na stav území, zejm. krajinný ráz, tudíž bylo nutné vyžádat si stanovisko orgánu ochrany přírody. Osoby zúčastněné na řízení I) – X) proto navrhovaly, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a aby jim přiznal vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů řízení.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[24] Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s. způsobující její nepřipustnost.

[25] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*“ Nesprávné posouzení právní otázky v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav byl krajským soudem aplikován nesprávný právní názor. Podle písm. d) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti*

nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“

[26] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[27] K otázce stěžovatelem namítané nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů rozhodnutí se vyjádřil Nejvyšší správní soud, např. ve svém rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), takto: „*Za nesrozumitelné lze obecně považovat takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod. Nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.“*

[28] V případě napadeného rozsudku se krajský soud nedopustil výše uvedené nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění, nezjistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace, protože napadený rozsudek jasně a přehledně obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti. Ostatně samotný stěžovatel jeho obsahu porozuměl a nesouhlasí pouze s jeho závěry.

[29] Napadený rozsudek dle názoru Nejvyššího správního soudu netrpí ani nedostatkem důvodů, neboť Krajský soud v Ostravě se v odůvodnění tohoto rozsudku vyjádřil řádně ke všem žalobním bodům, přičemž jasně a stručně vyložil, proč napadené rozhodnutí považoval za zákonné. Krajský soud v rozsudku vyjádřil svůj právní názor ohledně důvodnosti žaloby, z faktu, že v rozporu s přesvědčením stěžovatele posoudil napadené rozhodnutí žalovaného jako správné, ještě nevyplývá, že by byl rozsudek nepřezkoumatelný. Námitku stěžovatele, že krajský soud nedostatečně a nepřesvědčivě vyložil úvahy, jimiž se řídil, nepovažuje Nejvyšší správní soud za důvodnou, neboť krajský soud zřetelně a jasně své úvahy v napadeném rozsudku uvedl; skutečnost, že je stěžovatel považuje ze svého subjektivního pohledu za nedostatečné a nesprávné, protože se neshodují s jeho právním názorem, nedokládá, že je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný. Nad rámec výše uvedeného musí Nejvyšší správní soud poukázat na to, že kdyby byl rozsudek krajského soudu skutečně nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, jak tvrdí stěžovatel, nemohl by stěžovatel podat tak obsáhlou kasační stížnost, v níž vyjadřuje nesouhlas s jednotlivými argumenty soudu, neboť by nebylo nic, s čím by pomohl takto polemizovat.

[30] Pod pojem „nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu pro nedostatek důvodů“, spadají rovněž nedostatky důvodů skutkových. Bude se typicky jednat o případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v

pokračování

rozporu se zákonem, anebo kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.

[31] Stěžovatel v tomto směru krajskému soudu vytýká, že nevzal v úvahu Znalecký posudek č. 165/19/2012 vypracovaný Ústavem oceňování majetku při Ekonomické fakultě VŠB – Technické univerzity Ostrava. Nejvyšší správní soud k této námitce uvádí následující:

[32] Soudní řád správní má ve svém ustanovení § 77 zakotvena pravidla pro dokazování ve správním soudnictví. Nejde sice o speciální úpravu ve vztahu k dokazování podle občanského soudního řádu, nicméně správní soud je při přezkoumávání žalobou napadeného rozhodnutí povinen posoudit a zhodnotit, zda správní orgán dostatečně zjistil a objasnil skutkový stav, z něhož při rozhodování vycházel. Zjistí-li v tomto směru vady takového rázu, které vyvolávají pochybnost o zákonnosti napadeného rozhodnutí, zruší napadené rozhodnutí třeba i bez jednání. Dojde-li k závěru, že je potřebné a účelné, aby sám provedl dokazování směřující ke zjištění skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), provede dokazování zásadně při jednání (§ 77 odst. 1 s. ř. s.). Podle zásad uvedených v § 52 (zejména odstavec 1 s. ř. s.) soud rozhodne, které z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné (za případného přiměřeného použití příslušných ustanovení občanského soudního řádu). Soud není vázán skutkovým stavem, jak jej zjistil správní orgán, může proto v rámci dokazování zopakovat, tj. znovu provést důkazy, které již provedl správní orgán, nebo provést důkazy, které správní orgán vůbec neprovedl. Při rozhodování pak vychází jak z důkazů zopakovaných, tak z důkazů, které provedl sám; tyto důkazy pak zhodnotí podle zásady volného hodnocení důkazů, tj. každý jednotlivě a všechny v jejich souhrnu a vzájemné souvislosti s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem. Ve svém rozhodnutí pak vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného.

[33] K otázce dokazování soudem a nutnosti vypořádat se s důkazními návrhy se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 22. 5. 2009, č. j. 2 Afs 35/2009 – 91, v němž dospěl k závěru, že „řízení před soudem nemůže a ani nemá nahrazovat řízení před správním orgánem a daňový subjekt nemůže svoji liknavost v daňovém řízení zhojit až v řízení soudním. V opačném případě by totiž byla zpochybňována samotná koncepce správního soudnictví, založená na přezkumu správních rozhodnutí. Lze tak shrnout, že krajský soud je vždy povinen podané důkazní návrhy buď provést, anebo se s nimi musí alespoň argumentačně vypořádat a jejich provedení odmítnout. V případě odmítnutí jejich provedení v daňové věci však nestačí poukázat na ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s., nýbrž vždy je třeba vyložit, proč navržený důkaz nemá pro rozhodovanou věc žádnou relevanci, je zjevné, že se jedná o důkaz nevěrohodný nebo naopak důkaz potvrzující tvrzení, která již byla postavena najisto... Na provedení důkazů nově navržených v řízení před krajským soudem je proto třeba trvat tehdy, pokud (1.) soud přesvědčivě neodůvodní nadbytečnost jejich provedení, tyto důkazy nemohly být navrženy již v řízení odvolacím, a to kupř. proto, že odvolací rozhodnutí (resp. důvody, na nichž je založeno) bylo pro daňový subjekt objektivně překvapivé, anebo že toto řízení bylo zatíženo zásadními vadami (např. nebylo umožněno důkazní návrhy podat, finanční orgán je odmítl přijmout atp.).“ K obdobným závěrům dospěl i v rozsudku ze dne 8. 7. 2010, č. j. 6 Ads 187/2009 – 85.

[34] Krajský soud tedy nemá povinnost provést libovolný důkaz, který mu účastníci navrhnou. Pokud by žalobce např. navrhoval jako důkaz něco, co nemá s posuzovaným případem zjevně žádnou souvislost, případně pokud by nebyl schopný ani k výzvě soudu uvést, co konkrétně má jím navrhovaný důkaz ve vztahu k danému případu dokázat, pak by jistě soud nemusel takový důkaz provádět. Měl by však povinnost řádně zdůvodnit, proč nepovažuje za nutné důkaz provést (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 Azs 61/2008 - 98). V nyní posuzované věci přitom krajský soud dospěl k závěru, že provedení znaleckého posudku je nadbytečné s ohledem na to, že otázky jím řešené se mívají s předmětem soudního přezkumu (srov. stranu 8 rozsudku krajského soudu), tedy s posouzením otázky, zda napadené rozhodnutí žalovaného o neprodloužení doby trvání staveb, opírající se o negativní stanovisko SCHKOB, je v souladu se zákonem. Závěr o neprovedení stěžovatelem navrhovaného znaleckého posudku tedy krajský soud – byť stručně – odůvodnil, nelze proto ani z tohoto důvodu dovozovat, že by rozsudek krajského soudu byl nepřezkoumatelný z důvodu nevypořádání se se všemi navrhovanými důkazy.

[35] Nejvyšší správní soud v neposlední řadě neshledává procesní pochybení v tom, že krajský soud nespojil předmětné řízení s řízením o žalobě proti rozhodnutí o nařízení odstranění předmětných staveb vedeným pod sp. zn. 22 A 15/2014, neboť ustanovení § 39 odst. 1 s. ř. s. nezakládá povinnost soudu žaloby spojit – srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, č. j. 1 Afs 15/2008 - 100. Jestliže krajský soud dospěl k závěru, že není vhodné obě řízení spojit, nelze na základě toho dovozovat nepřezkoumatelnost jeho rozsudku. Za stěžejní však Nejvyšší správní soud považuje to, aby se krajský soud zabýval všemi námitkami řádně uplatněnými v těchto řízeních. Předmětná procesní situace nadto připomíná případ řešený Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 Afs 66/2008 - 80, kterým Nejvyšší správní soud vytknul krajskému soudu spojení dvou samostatných žalob, kdy první se týkala rozhodnutí o stanovení cla a spotřební daně, a druhá směřovala proti „navazujícímu“ rozhodnutí o celním deliktu. Aplikací výše uvedeného rozhodnutí na nyní projednávaný případ je nutno dospět k závěru, že krajský soud postupoval správně, pokud nejprve samostatně posoudil zákonnost rozhodnutí o neprodloužení doby trvání staveb, neboť zákonnost tohoto správního rozhodnutí má vliv (je fakticky podkladem) pro následné správní rozhodnutí, kterým je rozhodnutí o odstranění těchto staveb a jež bylo v mezidobí dle vyjádření stěžovatele již vydáno.

[36] K věci samé Nejvyšší správní soud uvádí, že ze správního spisu zjistil, že žalobce podáním ze dne 8. 3. 2011 požadoval, aby bylo zahájeno řízení o prodloužení doby trvání staveb, které výslovně označil jako dočasné. Žádost stěžovatele se vztahovala k 53 objektům. Teprve až v rámci odvolání ze dne 23. 11. 2011 stěžovatel začal rozlišovat mezi stavbami trvalými a dočasnými a s ohledem na tuto skutečnost „zúžil“ svou původní žádost o prodloužení doby trvání staveb ze dne 8. 3. 2011.

[37] Podle ustanovení § 45 odst. 1 správního řádu *„Žádost musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí z ní být patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá. Žadatel je dále povinen označit další jemu známé účastníky.“* Podle ustanovení § 149 odst. 3 správního řádu *„Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.“*

pokračování

[38] Z obsahu správního spisu Nejvyššímu správnímu soudu vyplývá, že to byl právě stěžovatel, kdo ve své žádosti ze dne 8. 3. 2011 požadoval, aby bylo vedeno správní řízení o prodloužení doby trvání týkající se 53 staveb bez ohledu na jejich charakter. Této skutečnosti si byl stěžovatel vědom, neboť své pochybení se snažil napravit až ve svém odvolání. S ohledem na tuto skutečnost nemohl správní orgán prvního stupně rozhodovat o jiných stavbách, než u kterých stěžovatel požadoval vedení řízení, protože jeho žádostí byl vázán. Jelikož bylo následně vydáno negativní stanovisko SCHKOB, které podle § 149 odst. 3 správního řádu bránilo vyhovění žádosti stěžovatele, neprováděl správní orgán prvního stupně v souladu s citovanou právní úpravou další dokazování a nezjišťoval bližší podmínky vztahující se k dobám trvání předmětných staveb, nemohl proto posoudit, u kterých staveb nepřicházelo pojmově do úvahy rozhodování o prodloužení doby jejich trvání, neboť s ohledem na předchozí správní rozhodnutí by nebylo o čem rozhodovat.

[39] Nejvyšší správní soud se tudíž ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že nezákonným postupem by bylo to, pokud by správní orgány rozhodly o odstranění staveb pro jejich domnělou dočasnost, ačkoli by se ve skutečnosti jednalo o stavby trvalé. S ohledem na to, že to byl právě stěžovatel, kdo ve své žádosti nerozlišil charakter jednotlivých staveb, přičemž v průběhu řízení bylo vydáno negativní stanovisko SCHKOB, které odůvodňovalo v souladu s § 149 odst. 3 správního řádu bez dalšího dokazování nutnost zamítnutí předmětné žádosti, neshledává Nejvyšší správní soud prostor pro závěr, že by řízení před správním orgánem prvního stupně bylo zmatečné proto, že si správní orgán nevyjasnil charakter jednotlivých staveb. Za dané procesní situace mu totiž v provádění dalšího dokazování – a to včetně této skutečnosti – bránilo ustanovení § 149 odst. 3 správního řádu, které výslovně brání dalšímu dokazování za situace, kdy v řízení o žádosti bylo vydáno závazné stanovisko příslušného orgánu.

[40] Nejvyšší správní soud tedy nezjistil pochybení na straně orgánu prvního stupně, který musel návrh stěžovatele po obdržení negativního stanoviska bez dalšího zamítnout. Ve vztahu k postupu odvolacího orgánu podotýká, že stěžovateli nic nebránilo dodatečně zúžit předmět své žádosti, tedy vyloučit ty stavby, které považoval za trvalé a které údajně původně nesprávně zahrnul do žádosti o dodatečné prodloužení doby trvání staveb. Pokud tak učinil po podání odvolání není to v rozporu s § 45 odst. 4 správního řádu disponovat předmětem řízení včetně zúžení jeho rozsahu – srov. *Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.*: Správní řád. Komentář. 4. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 213 - 214. Žalovaný proto měl na nastalou situaci reagovat a měl v tomto ohledu změnit výrok orgánu prvního stupně.

[41] Nejvyšší správní soud však dále pečlivě zvažoval, zda toto pochybení žalovaného je takového charakteru, že je nutné napadené rozhodnutí zrušit. S ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (viz. rozsudek ze dne 16. 6. 2010, č. j. 5 As 60/2009 – 163) je totiž nutné vždy zkoumat míru procesního pochybení s ohledem na složitost předmětu řízení. Nejvyšší správní soud je přitom přesvědčen, že toto dílčí pochybení žalovaného nemůže odůvodnit zrušení napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se totiž ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že by se negativně v rozporu se zákonem do právního postavení stěžovatele projevilo to, kdyby správní orgány nařídily odstranění staveb pro jejich údajnou dočasnost, ačkoli by tomu tak ve skutečnosti nebylo. Tuto námitku přitom stěžovatel může úspěšně uplatnit v navazujícím řízení o odstranění staveb.

Vydáním napadeného rozhodnutí obsahující zamítnutí požadavku stěžovatele na prodloužení trvání staveb, které však nejsou stavbami dočasnými, se na jejich „statusu trvalosti“ ničeho nezmění, neboť k tomu chybí zákonný podklad. Byť tedy žalovaný nedostál svým povinnostem vyplývajícím z ustanovení § 45 odst. 4 a § 81 a násl. správního řádu, toto pochybení není takové intenzity, aby odůvodnilo zrušení napadeného rozhodnutí, protože v jeho důsledku nebylo do stěžovatelovy právní sféry negativním způsobem definitivně zasaženo.

[42] Nejvyšší správní soud se rovněž neztotožňuje s výtkami stěžovatele, že nebyla pochopena jeho argumentace ohledně účasti České republiky v předmětném správním řízení. Postupem žalovaného nedošlo k účelovému oddělování zájmů jednotlivých subjektů, jak dovozuje stěžovatel. Nejvyšší správní soud totiž setrvale judikuje, že žalobce je oprávněn se domáhat ochrany pouze svých práv, nemůže tedy podat tzv. *actio popularis* – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 80/2012 - 40. Otázka, zda Česká republika měla či neměla být účastníkem předmětného správního řízení a zda tudíž došlo k porušení jejích práv, je pro posouzení žaloby stěžovatele irelevantní, neboť ten není oprávněn formálně prostřednictvím ustanovení § 27 správního řádu, jež obecně vymezuje účastníka správního řízení, dovozovat porušení těchto práv.

[43] Bylo tedy věcí České republiky, aby se v souladu se zásadou „*vigilantibus iura scripta sunt*“ domáhala případného postavení účastníka v předmětném řízení, jak dovozuje stěžovatel; nečiní-li tak, nemůže se toho ani dovolávat stěžovatel a dovozovat z toho porušení § 27 správního řádu. Ve vztahu k němu totiž toto ustanovení porušeno nebylo, neboť on účastníkem předmětného správního řízení byl. K posouzení údajného účastenství České republiky v předmětném správním řízení je rovněž vhodné poukázat na ustanovení § 8 a násl. horního zákona, podle kterého je ochrana výhradního ložiska přenesena na pověřenou právníckou organizaci – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2007, č. j. 1 As 58/2006 - 66, – tudíž pro posouzení otázky údajného účastenství České republiky by bylo nutné zohlednit i tuto speciální právní úpravu obsaženou v horním zákoně.

[44] Úvahy stěžovatele, že pokud by Česká republika byla účastníkem řízení, zastávala by stanovisko, které by bylo v jeho prospěch, jsou pouze nepodloženými konstrukcemi. Nejvyšší správní soud se rovněž neztotožňuje s názorem stěžovatele, že prostřednictvím účasti České republiky v předmětném správním řízení by mohl být lépe posouzen veřejný zájem v jiném než „mediálním světle“. Veřejný zájem totiž není závislý na účasti jednotlivých osob v řízení, ale je posuzován a měl by být vyvozen z přístupné právní úpravy, z právní politiky podle v úvahu přicházejících hodnotových hledisek v návaznosti na úkoly správy v příslušných oblastech – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012 - 161. Nelze proto dovozovat, že by Česká republika „mohla prokázat“ jiný veřejný zájem, než který byl správními orgány zjištěn, a to zvláště za situace, kdy se i samotný stěžovatel v průběhu správního řízení dovolával ochrany nerostného bohatství a dobývacího prostoru, jehož prostřednictvím v kasační stížnosti dovozoval, že by Česká republika „doložila“ jiný veřejný zájem a zvrátila by zamítavé rozhodnutí správních orgánů.

[45] K otázce závaznosti stanoviska SCHKOB Nejvyšší správní soud uvádí, že zákonnost tohoto aktu je nutné posuzovat podle stavu právní úpravy v době jeho vydání,

pokračování

resp. v době vydání napadeného rozhodnutí, jak k tomu ostatně správní soudy vyzývá § 75 odst. 1 s. ř. s. Pokud tedy v důsledku novely zákona o ochraně krajiny a přírody provedené zákonem č. 350/2012 Sb. došlo s účinností od 1. 1. 2013 k podstatné změně ustanovení § 44 odst. 2 tohoto zákona, nelze tuto změnu aplikovat zpětně, tj. i na případy, které se staly za účinnosti předchozí právní úpravy. Zpětnou aplikaci této novely na již skončená řízení vyloučil i zákonodárce přechodným ustanovením v čl. VII zákona č. 350/2012 Sb., podle které „*v případech, kdy bylo podle předchozích právních předpisů potřeba závazné stanovisko a řízení nebyla ke dni účinnosti tohoto zákona dokončena, se závazné stanovisko nevydává a řízení se dokončí podle tohoto zákona. Tuto skutečnost správní orgán zaznamená ve spisu a oznámí ji žadateli.*“

[46] Nejvyšší správní soud je tedy přesvědčen, že nedošlo pouze k „vyjasnění“ účelu citované právní úpravy, jak dovozuje stěžovatel, neboť citovaná novela nejenže změnila podmínku, podle níž není závazné stanovisko nutné u staveb v souvisle zastavěném území obce ve čtvrté zóně chráněné krajinné oblasti, a to na podmínku, že závazné stanovisko se nevydává u staveb v zastavěném území ve čtvrté zóně chráněné krajinné oblasti, ale zcela odstranila další kumulativní podmínku v tom smyslu, že obec musí mít schválenou územně plánovací dokumentaci se zpracovaným stanoviskem orgánů ochrany přírody k této dokumentaci. Novelizace provedená zákonem č. 350/2012 Sb. proto představovala výraznou změnu právní úpravy – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2014, č. j. 6 As 55/2013 – 55, řešící novelizaci stavebního zákona citovaným předpisem.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[47] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[48] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci procesně úspěšný, proto nárok na náhradu nákladů řízení nemá; žalovanému náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu Nejvyšší správní soud právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť toto právo by podle ustanovení § 60 odst. 5 s. ř. s. měly pouze v případě náhrady nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil, což se v daném případě nestalo.

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

V Brně dne 31. března 2015

JUDr. Dagmar Nygrínová

předsedkyně senátu