

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudkyň JUDr. Brigity Chrastilové a JUDr. Milady Haplové v právní věci **žalobce: O. s. Z. – B.**, zastoupen JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem, se sídlem Za Zelenou liškou 967/B, Praha 4, proti **žalovanému: Český báňský úřad**, se sídlem Kozí 4, Praha 1, **za účasti:** 1) K. Z., s. r. o., zastoupen JUDr. Pavlem Sedláčkem, advokátem, se sídlem Dlouhá 16, Praha 1, 2) Č. z. s., základní organizace S., se sídlem (u p. J. P.) 3) Č. s. o. p., o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. 2607/III/02/138 ze dne 26. 9. 2002,

takto:

I. Rozhodnutí Českého báňského úřadu ze dne 26. 9. 2002, č. j. 2607/III/02/138, **se zrušuje** pro vady řízení a pro nezákonnost a věc **se vrací** tomuto orgánu k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci náklady řízení ve výši 4500 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám právního zástupce žalobce.

Odůvodnění:

Rozhodnutím Obvodního báňského úřadu Kladno č. j. 4570/II/02 ze dne 27. 6. 2002 bylo společnosti K. Z., spol. s r. o., povoleno provádět v dobývacích prostorech „Zá. (Z.)“ a „Z. III – J.“ hornickou činnost podle určeného plánu otvírky, přípravy a dobývání (dále „POPD“) do vytěžení zásob v prostoru určeném k dobývání a dále byl schválen návrh na vytvoření finančních rezerv na sanaci a rekultivaci (technickou a biologickou rekultivaci) pozemků dotčených vlivem dobývání v celkové výši 82 136 000 Kč upravených po zhodnocení inflačních vlivů. Hornická činnost byla povolena při dodržení podmínek uvedených v tomto rozhodnutí.

Proti tomuto rozhodnutí podaly kromě žalobce odvolání Č. z. s., ZO S., se sídlem P. 5 – Z., A pro ž. p. – občanské sdružení, se sídlem V. s. č. 1, P. 4 – P., „Metropolitní region“ – regionální sdružení ČSOP10/RS, se sídlem U š. č. 17, K., a po lhůtě pro odvolání též Výzkumný ústav lesního hospodářství a myslivosti, se sídlem J. – S. č. 136, 156 04 P. 5 – Z. O těchto odvoláních rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 26. 9. 2002, č. j. 2607/III/02/138, kterým změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, že doplnil podmínku pro provádění hornické činnosti týkající se hlukové studie.

Včas podanou žalobou se žalobce domáhá zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného a též prvostupňového rozhodnutí Obvodního báňského úřadu v Kladně. Žalobu odůvodňuje níže uvedenými žalobními body.

Protože Vrchní soud v Praze ve věci do 31. 12. 2002 nerozhodl, převzal dnem 1. 1. 2003, kdy nabyl účinnosti zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), v souladu s ustanovením § 132 s. ř. s. neskončenou věc, u níž byla dána věcná příslušnost vrchního soudu, k dokončení řízení Nejvyšší správní soud.

Podle § 130 odst. 1 s. ř. s. postupuje Nejvyšší správní soud v tomto řízení podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. Účinky procesních úkonů v těchto řízeních učiněných zůstávají zachovány a posoudí se přiměřeně podle ustanovení tohoto zákona. Rozhodnutí napadené žalobou pak soud posoudil podle skutkového a právního stavu ke dni, kdy bylo napadené rozhodnutí vydáno (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Ve vyjádření k žalobě z 23. 6. 2003 žalovaný navrhuje, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl z důvodů uvedených níže vždy u jednotlivých žalobních bodů.

Žalobce výslovně vyjádřil souhlas, aby soud o věci rozhodl bez nařízení jednání. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že se k této otázce nebude vyjadřovat, protože to ponechává na úvaze soudu. Podle § 51 s. ř. s. platí, že pokud účastník řízení ve lhůtě do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání nevyjádří, má se za to, že souhlas udělen je. Jelikož žalovaný nesouhlas nevyjádřil, je třeba mít za to, že s uvedeným postupem souhlasí.

Nejvyšší správní soud vyrozuměl podle § 34 odst. 2 s. ř. s. osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, o probíhajícím řízení a současně je vyzval, aby ve stanovené lhůtě oznámily, zda budou v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Z těchto osob na uvedenou výzvu reagovala společnost K. Z., spol. s r. o., která ve svém vyjádření uvedla, že považuje za zcela prokázané, že její zájem na výsledku sporu je zcela zásadní. Výsledek sporu může negativně ovlivnit její ekonomické i obchodní postavení, zaměstnanost v oblasti i návratnost dosud vložených investic. Současně požádala, aby bylo před rozhodnutím o věci nařízeno ústní jednání. Tato osoba zúčastněná na řízení dále ve svém vyjádření z 3. 12. 2003 uvádí další skutečnosti, které jsou uvedeny níže u příslušných žalobních bodů. V řízení dále uplatňují práva osoby zúčastněné na řízení Č. z. s., základní organizace Z. II – S., a Č. s. o. p., základní organizace G..

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval aktivní legitimací žalobce. Žalobce je občanským sdružením založeným podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, které podle svého statutu má jako cíl i účastnit se řízení, v nichž se bude jednat o využití území v regionu Z., ochrana přírody a krajiny s ohledem na zdravé bydlení v regionu a další

cíle, které se převážně vztahují k ochraně životního prostředí (např. jednání o zdrojích emisí a imisí v regionu, organizování informačního servisu týkajícího se životního prostředí). Žalobce tak splňuje podmínky zakotvené v § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), podle kterého občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle statutu je ochrana přírody a krajiny, pokud má právní subjektivitu, je oprávněno účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do 8 dnů od zahájení řízení; v tomto případě má postavení účastníka řízení. Nejvyšší správní soud se tak neztotožnil s námitkou společnosti K. Z., spol. s r. o., podle které žalobce nesplňuje předpoklady citovaného ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny. Jelikož se v tomto správním řízení nerozhodovalo o hmotných právech žalobce, je pro účely soudního řízení správního vyloučena jeho aktivní procesní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Žalobní legitimace žalobce je tak opřena o § 65 odst. 2 s. ř. s., podle kterého může podat žalobu i účastník řízení před správním orgánem, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu příslušejí, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Z hlediska procesní legitimace proto Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana krajiny a přírody, není oprávněno k tomu, aby žalobou uplatnilo námitky, které svědčí třetím osobám. Žalobce se může u soudu domoci ochrany jen proti tvrzenému porušení těch vlastních (totiž procesních) práv, na nichž byl zkrácen. (K tomu srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 4. 2000, č. j. 98/98 - 109, a usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2000, sp. zn. II. ÚS 420/2000).

V souvislosti s aktivní legitimací žalobce se Nejvyšší správní soud zabýval k námitce společnosti K. Z., spol. s r. o., i náležitostmi plné moci, kterou se prokázal právní zástupce žalobce. Podle jejího tvrzení totiž nesplňuje základní náležitosti § 37 občanského zákoníku. Podle ní z plné moci v žádném případě nevyplývá zmocnění k zastupování před Nejvyšším správním soudem, což nelze dovodit ani výkladem. Toto tvrzení dále dokládá tím, že v době udělení plné moci Nejvyšší správní soud ještě neexistoval. Nejvyšší správní soud k této námitce uvádí, že z plné moci vyplývá, že zástupce je oprávněn k zastupování ve věcech „týkajících se rozšiřování lomu Z., těžební činnosti v něm a účinků této činnosti na okolní prostředí. Jde o zastupování v územích, stavebních a jiných řízeních jim na roveň postavených ve smyslu báňských předpisů a ve věcech s tímto záměrem přímo souvisejících, a to včetně zastupování v řízeních soudních včetně přezkoumávání zákonnosti správních rozhodnutí soudem.“ Z tohoto výčtu tak zcela jasně vyplývá vůle žalobce být zastoupen v soudním řízení o přezkoumání zákonnosti správního rozhodnutí ve věci rozšiřování lomu Z. O tuto věc se také v daném řízení skutečně jedná. Soudní řád správní neobsahuje žádné ustanovení, ze kterého by vyplývalo, že by plná moc musela obsahovat i určení soudu, u kterého bude řízení probíhat. Plná moc v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu také nemusí být zcela konkretizovaná pro jedno určité soudní řízení, nýbrž pro její určitost postačuje, že je na jejím základě toto soudní řízení určitelné, jak je tomu i v daném případě. Jiný výklad by byl přepjatým formalismem.

Dále Nejvyšší správní soud musí alespoň v obecné rovině připomenout, že mezi namítanou nezákonností a důsledky případného vyhovění žalobě (a tedy zrušením napadeného správního rozhodnutí), musí existovat určitý vztah proporcionality. To především znamená, že Nejvyšší správní soud hodnotí napadené rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí jemu v dané věci předcházející jako celek, a k jeho zrušení přistupuje jen tehdy, pokud by shledal, že k porušení zákona došlo nikoliv v zanedbatelné míře, nýbrž v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného správního řízení a vydaného rozhodnutí jako celku. Tak je třeba příp. vyslovení nezákonnosti správního rozhodnutí chápat i jako deklaraci toho,

že míra pochybení správního orgánu překročila mez, již je vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci možno považovat za v konečném důsledku ohrožující právem chráněné zájmy účastníků, přičemž k překročení této meze může dojít jak jediným pochybením dostatečně závažného rázu, tak také větším počtem relativně samostatných pochybení, jež by při jejich jednotlivém posuzování mohla být vnímána jako marginální, avšak ve svém úhrnu by příp. již mohla dosáhnout zásadní intenzity.

Nejvyšší správní soud po zjištění, že jsou dány podmínky řízení, přezkoumal napadené rozhodnutí bez nařízení jednání (přičemž požadavek na nařízení jednání u osoby na řízení zúčastněné nebyl akceptován, neboť právo požadovat nařízení jednání svědčí toliko účastníkům řízení - § 51 odst. 1 s. ř. s.) po věcné stránce z důvodů uplatněných žalobcem a v rozsahu jím vymezeném a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

S jednotlivými žalobními body se Nejvyšší správní soud vypořádal následovně:

1. Žalobce nejprve namítá, že dobývací prostor byl rozhodnutím ze dne 12. 6. 1962 stanoven pro dobývání nevyhrazených nerostů, a to pro jílovité a drobové břidlice, diabas a částečně křemenný porfyr, upotřebitelný na výrobu štěrku a granulované drtě pro stavby silniční, železniční a betonové. Proto podle něj nejde o výhradní ložisko, a proto ani nemůže být povolena hornická činnost, nýbrž jen činnost prováděná hornickým způsobem. Z toho podle žalobce vyplývá, že napadeným rozhodnutím byla povolena nemožná věc a rozhodnutí jako takové neexistuje. Žalovaný sice uvádí, že se předmětné ložisko stalo na základě zákona č. 41/1957 Sb., o využití nerostného bohatství (horní zákon, ve znění účinném ke dni vydání správního rozhodnutí, (§ 5, § 8) ložiskem výhradním, avšak toto tvrzení podle žalobce nedokládá žádným rozhodnutím v konkrétní věci. Z této skutečnosti dovozuje porušení § 32 odst. a § 59 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), což způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

K této námitce Nejvyšší správní soud s odkazem na shora uvedené postavení žalobce v tomto řízení konstatuje, že se jedná o hmotněprávní námitku, se kterou se žalovaný v napadeném rozhodnutí vypořádal. V této souvislosti tak nelze dovodit, že by byl žalobce zkrácen na svých procesních právech, a proto se Nejvyšší správní soud touto námitkou meritorně zabývat nemůže.

2. Žalobce dále namítal neúplnost, nesrozumitelnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, protože z něj není jasné, jaká činnost byla konkrétně povolena, neboť rozhodnutí odkazuje na plán otvírky, přípravy a dobývání, který konkrétně specifikuje povolenou činnost, avšak sám již není součástí rozhodnutí (jeho potvrzené paré). Poukazuje na to, že žalovaný tento problém vyřídil tím způsobem, že prohlásil POPD nedílnou součástí svého rozhodnutí. Takto však mělo být rozhodnutí i s přiloženým POPD doručeno všem účastníkům řízení. Pokud se tak nestalo, jde o neúplné, nesrozumitelné a nepřezkoumatelné rozhodnutí.

Ohledně této námitky se v napadeném rozhodnutí uvádí, že rozhodnutí má všechny náležitosti předepsané správním řádem a že pojem „hornické činnosti – otvírky přípravy a dobývání“ rozhodnutím povolené, je zákonem č. 61/1988 Sb., na základě kterého správní orgán rozhodoval, zcela jednoznačně vymezen a POPD opatřený příslušnou doložkou s razítkem Obvodního báňského úřadu a podpisem odpovědné osoby, jako nedílná součást rozhodnutí, vymezuje zcela konkrétně postup organizace při jejím provádění.

Dále ve vyjádření k žalobě žalovaný k tomu uvádí, že plán otvírky, přípravy a dobývání je jedním z obligatorních podkladů, bez kterých by nemohlo být řízení vedeno, a to i s ohledem na vyhlášku č. 104/1988 Sb. V rámci správního řízení měli účastníci právo kdykoli do POPD nahlédnout a také ve skutečnosti byli s POPD seznámeni a vznášeli na jeho základě své připomínky. Dodává, že POPD obsahuje řadu technické spisové dokumentace, znaleckých posudků, map apod. a je často velmi objemný. Proto by bylo nad rámec právní úpravy, možností i běžné praxe rozesílat jej všem účastníkům řízení.

Stejnou argumentaci jako žalovaný uplatnil i K. Z., spol.s r.o. ve svém vyjádření. Č. s. o. p., základní organizace G., jako další osoba zúčastněná na řízení (dále též jen „G.“), ve svém vyjádření uvedl, že je běžnou praxí odevzdávat POPD ve dvou vyhotoveních, přičemž jedno se, potvrzené báňským úřadem, vrací navrhovateli a druhé zůstává na úřadě, který z něho na náklady navrhovatele pořizuje kopie na případnou žádost účastníků.

Tato žalobní námitka není důvodná.

Jak zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí v § 32, tak i zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě (zákon o hornické činnosti) v § 10 počítají se samostatnou existencí plánu otvírky, přípravy a dobývání, který slouží jako podklad pro povolení otvírky, přípravy a dobývání výhradních ložisek.

Podle § 47 odst. 2 správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí) obsahuje výrok rozhodnutí zejména rozhodnutí ve věci, které spočívá v přiznání oprávnění, ve stanovení povinnosti nebo v autoritativním zjištění a potvrzení právního vztahu. Pokud správní rozhodnutí obsahují např. příkazy, časové doložky, podmínky, výhrady, je nutné je uvést též ve výroku rozhodnutí, neboť jsou součástí rozhodnutí ve věci. Aby však správní rozhodnutí vůbec mohlo plnit svou regulativní funkci, je také naprosto nezbytné, aby bylo srozumitelné (srov. § 76 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.). Zahrnutí podmínek, postupů a jiných technických specifikací uvedených v podkladech správního rozhodnutí do jeho výroku by mohlo do značné míry ohrozit jeho srozumitelnost. Proto je v případě, kdy je zahrnutím těchto technických specifikací ohrožena srozumitelnost správního rozhodnutí, přípustný postup správního orgánu, jestliže na ně ve výroku rozhodnutí odkáže. Ani tímto postupem se však podklad rozhodnutí nestává jeho součástí, pročež není povinností správního orgánu takto rozsáhlé podklady doručovat jednotlivým účastníkům správního řízení. Uvedený postup je však vždy v konkrétním případě nutno hodnotit z hlediska jeho vhodnosti a potřebnosti. Účastníci řízení pak mají vždy možnost se s ním seznámit formou nahlížení do spisu, jehož součástí se stává jako podklad rozhodnutí.

V daném případě obsahuje jen textová část POPD přes 60 stran textu. Jeho zahrnutí do výroku správního rozhodnutí by tak značně ohrozilo jeho srozumitelnost. Proto správní orgán nepochybil, jestliže na něj jen ve výroku odkázal.

3. Za třetí žalobce namítá, že stanovení podmínek ve výroku je jednak nadbytečné, jednak neurčité, nesrozumitelné a nepřezkoumatelné. Žalobce konkrétně tvrdí, že podmínky č. 4 a 5 odkazují na podmínky podkladů rozhodnutí, o kterých se tvrdí, že jsou součástí POPD. Opatření jež jsou ukládána, měla být ve výroku výslovně uvedena, jinak jde o neurčité a nepřezkoumatelné opatření. Dále žalobce uvádí, že podmínka č. 6 na str. 2

rozhodnutí odkazuje na neformální stanovisko obce a jakousi dohodu, avšak ani jedno není ve svém podstatném obsahu převzato do výroku rozhodnutí. Ani jedna z uvedených podmínek tak není ve skutečnosti v napadeném rozhodnutí adekvátně obsažena. Z toho žalobce dovozuje, že rozhodnutí bylo fakticky vydáno bez uložení podmínek. Při tak dlouhodobém a závažném zásahu v krajině jde o zjevné selhání rozhodujícího orgánu.

Ve vztahu k tomuto žalobnímu bodu se v napadeném správním rozhodnutí uvádí, že výrok je zcela určitý a tvrzení o jeho neurčitosti a nepřezkoumatelnosti není podložené. Ve vyjádření k žalobě žalobce dále uvádí, že uvedené podmínky jsou nezbytné, vycházejí ze spolehlivě zjištěného stavu věci a zabezpečují oprávněné požadavky účastníků.

Společnost K. Z., spol. s r. o. jako osoba zúčastněná na řízení pak ve svém vyjádření konstatuje, že stanovení podmínek ve výrokové části správního rozhodnutí nemůže způsobit takovou vadu řízení, pro kterou by bylo nezbytné rozhodnutí rušit. Podmínky stanovené ve výrokové části rozhodnutí jsou výsledkem řádně zjištěného stavu věci v průběhu celého řízení a zabezpečují požadavky jeho účastníků.

Také tato žalobní námitka není důvodná.

Z hlediska tvrzené nadbytečnosti určitých podmínek ve výroku rozhodnutí z důvodu, že ukládají povinnosti, které je adresát rozhodnutí povinen dodržovat i na základě jiných právních titulů, Nejvyšší správní soud konstatuje, že taková nadbytečnost není zásadně způsobilá zapříčinit nezákonnost správního rozhodnutí, pročež k těmto námitkám nepřihlédl. Nejvyšší správní soud se dále na tomto místě nezabýval námitkou žalobce ohledně podmínek č. 4 a 5, neboť se k této problematice již vyjádřil v rámci posouzení předchozího žalobního bodu. Stejná argumentace se dále uplatní i z hlediska tvrzené nepřezkoumatelnosti podmínky č. 6.

4. Jako čtvrtou námitku žalobce uvádí, že v dané věci chybí souhlas se zásahem do krajinného rázu. Žalobce poukazuje na to, že skutečnost, že již existuje lom, není sama o sobě důkazem toho, že jeho téměř dvojnásobným rozšířením do svahů výrazného údolí nedojde ke méně krajinného rázu. Konstatuje, že již jen povoleným odlesněním dojde na příštích 10 let k nezanedbatelnému zásahu do krajinného rázu a do krajinných pohledových charakteristik, na hraně morfologicky výrazného vltavského údolí obzvláště významných. Nadto jde o nevratný proces – bude odstraněna vegetace, půdní kryt a těžena hornina pod ním. Tím podle žalobce Magistrát hlavního města Prahy, odbor životního prostředí, ignoruje § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Pouhá existence stanoviska tohoto orgánu nepostačuje, neboť zde tato otázka není zmíněna ani slovem. Uvedený souhlas má být podle žalobce vydáván ve správním řízení jako rozhodnutí, pokud v souborném stanovisku nedojde orgán ochrany přírody k závěru, že zamýšleným zásahem nemůže dojít ke změně nebo snížení krajinného rázu. I neformální stanovisko však musí podle něj vyhovovat § 3 odst. 1 až 4 správního řádu a musí být vydáno na základě spolehlivě zjištěného stavu věci, pravidel logického usuzování, musí být uvedeny důvody a musí být věcně správné. Uzavírá, že chybí-li povinně opatřované podkladové rozhodnutí, jde o vyvolání nezákonnosti, jež způsobuje vadnost a nezákonnost i finálního rozhodnutí. Dále ani nebyl zjištěn skutečný stav věci a byl tak porušen § 3 odst. 4 a § 32 správního řádu. Tato skutečnost nebyla posouzena ani v procesu EIA. Poukazuje na postup orgánu prvního stupně, který sám konstatuje, že jde o pokračování činnosti v lomu, který již existuje, pročež nejde o zásah do krajinného rázu. V této otázce tento orgán rozhodoval o něčem,

k čemu není kompetentní. Žalobci tak podle něj bylo upřeno právo zúčastnit se řízení o zásahu do krajinného rázu.

Ohledně této námitky se v napadeném rozhodnutí uvádí následující: Již správní orgán prvního stupně správně posoudil, že předmětem řízení není ani povolení stavby ani zahájení činností, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz. Proto podle žalovaného námitku oprávněně po zralé úvaze zamítl a přihlédl ke skutečnosti, že lom existuje v krajině již více než 80 let a že povolenou činností nejde o jeho rozšiřování, ale o pokračování v jeho provozu. Dále uvádí, že příslušný orgán báňské správy, který vede řízení o povolení hornické činnosti, také zjišťuje a vyhodnocuje podklady pro závěr, zda možnost snížení krajinného rázu existuje, aniž si tím osobuje kompetenci orgánu ochrany přírody. Nasvědčují-li okolnosti, že povolovanou činností může dojít ke změně krajinného rázu, nevydá báňský úřad rozhodnutí dříve, než obdrží souhlas orgánu ochrany přírody. Ustanovení § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny, ani jiný právní předpis nezakotvují obligatorně vydání určovacího rozhodnutí orgánu ochrany přírody o otázce, zda může dojít k zásahu do krajinného rázu.

Ve vyjádření z 23. 6. 2003 žalovaný doplňuje, že není pravdivé tvrzení žalobce, že se jedná o povolení k zahájení činnosti, naopak se jedná o pokračování činnosti v lomu, který existuje v krajině desítky let. Dále provádí zahraniční srovnání, podle kterého jsou obdobné lomy kdekoli na světě, často v turisticky a geograficky atraktivních lokalitách, přičemž povolení těžby záleží na technologii, tedy technických podmínkách, které odpovědný báňský orgán zakotví tak, aby krajinný ráz nebyl ohrožen. § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny tak nelze aplikovat na případ, jedná-li se o pokračování v provozu. Úsudek o tom je oprávněn učinit si správní orgán, který vede řízení, přičemž v průběhu předmětného správního řízení nebyl předložen žádný relevantní důvod pro opačný závěr.

Společnost K. Z., spol. s r. o. argumentuje ohledně tohoto žalobního bodu stejně jako žalovaný. G. pak ve svém vyjádření k tomuto bodu uvádí, že souhlas se zásahem do krajinného rázu je jedním ze základních podkladů pro povolení hornické činnosti v takovém rozsahu. Pokud jej Magistrát hlavního města Prahy, odbor životního prostředí, nevydal, jedná se o závažný nedostatek a žalovaný si měl stanovisko sám vyžádat, aby nedošlo k porušení zákona o ochraně přírody a krajiny.

Nejvyšší správní soud shledal tuto žalobní námitku důvodnou.

Podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny platí, že krajinný ráz, kterým je zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti, je chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Podle druhého odstavce citovaného ustanovení je k umisťování a povolování staveb, jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody.

Nejvyšší správní soud nejprve musel posoudit, zda uvedené tvrzení žalobce představuje tvrzení porušení jeho vlastního práva postupem správního orgánu ve správním řízení. Žalobce konkrétně namítá, že se neuskutečnilo řízení podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny. Toto řízení sice představuje relativně samostatné správní řízení, nelze však nevidět, že jeho výsledek by byl současně podkladovým rozhodnutím pro správní rozhodnutí napadené žalobou.

Nejvyšší správní soud již ve svých předchozích rozhodnutích v obdobných věcech uvedl, že závazné stanovisko orgánu ochrany přírody k zásahu do významného krajinného prvku podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se tímto aktem stanoví autoritativně, zda určitou aktivitou lze zasáhnout do konkrétního významného krajinného prvku. Občanskému sdružení pak náleží postavení žalobce podle § 65 odst. 2 s. ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2003, č. j. 7 A 198/2000 - 51). Vady tohoto podkladového rozhodnutí a řízení jemu předcházejícímu je tak možné napadnout jen v žalobě proti tomuto rozhodnutí, nikoli až v žalobě proti rozhodnutí konečnému, např. územnímu rozhodnutí či rozhodnutí o povolení hornické činnosti.

V případě, kdy však k tomuto řízení o podkladovém rozhodnutí vůbec nedošlo, není možné nedostatek řízení o podkladovém rozhodnutí napadnout v jiném soudním řízení, než v řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí konečnému. Pro absenci podnětu k zahájení řízení u orgánu ochrany přírody není tento orgán povinen podkladové rozhodnutí vydat, pročež nejsou splněny podmínky pro samostatnou žalobu proti nečinnosti; pro absenci samotného podkladového rozhodnutí pak není myslitelná žaloba proti rozhodnutí. Aby nedocházelo k neospravedlnitelným mezerám v soudní ochraně, je nutné nezahájení právním řádem vyžadovaného řízení o podkladovém rozhodnutí považovat za vadu řízení o konečném správním rozhodnutí. Stejně tak je i správný názor žalobce, že v případě, kdy by došlo k takovéto vadě správního řízení, bylo by porušeno procesní právo občanského sdružení účastnit se řízení o udělení souhlasu podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny. Jedná se tak o přípustný žalobní bod, který je soud povinen věcně posoudit.

K otázce, kdy musí být vydáno rozhodnutí podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny se již vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6A 97/2001 - 39. Podle jeho názoru je nepřípustný výklad § 12 odst. 2 uvedeného zákona, podle kterého jeho „dikce“ nepředpokládá, že se nerozhoduje o otázce, zda stavbou nebo činností může dojít ke změně nebo snížení krajinného rázu, nýbrž toliko v záležitosti, zda se ke stavbě nebo činnosti způsobilé snížit či změnit krajinný ráz udělí či neudělí souhlas. Takový výklad totiž pomíjí smysl a účel institutu ochrany krajinného rázu a systematické souvislosti prvého a druhého odstavce § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny. Uvádí, že sice jistě nelze po orgánu ochrany přírody požadovat, aby ve všech případech z vlastního podnětu zahajoval řízení podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Například tehdy, umísťuje-li se do již zastavěné krajiny stavba, která nijak nevybočuje svými parametry, je vysoce pravděpodobné, že krajinný ráz snížen či změněn nebude. Ani v těchto případech však nelze vyloučit, že možnost takového zásahu vyjde najevo např. v územním řízení: proto je nezbytné, aby stavební úřad měl možnost dát podnět k zahájení řízení podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. I v těchto případech však může podat návrh na zahájení řízení podle tohoto ustanovení sám stavebník či osoba, která je původcem činnosti, jež může snížit či změnit krajinný ráz, případně občanské sdružení, jehož hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny. Ve zbývajících případech bude na místě, aby orgán ochrany přírody správní řízení vždy provedl. Neučiní-li tak sám z vlastního podnětu, je povinen tak učinit buď na návrh shora uvedených osob, či k podnětu jiného správního orgánu. Jiný správní orgán, který rozhoduje o umístění či povolení stavby, nebo o jiné činnosti, musí vycházet ze spolehlivého zjištění, zda jimi může dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu. Tuto skutečnost může spolehlivě zjistit jedině z rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Proto pokud takovéto rozhodnutí mezi podklady pro vydání jeho rozhodnutí chybí, je správní orgán povinen dát orgánu ochrany přírody k jeho vydání podnět. Neučiní-li tak,

zatěžuje řízení vadou, která může mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Z tohoto názoru vycházel Nejvyšší správní soud při svém rozhodování i v této věci.

Ustanovení § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nepodmiňuje souhlas tím, aby ke snížení nebo změně krajinného rázu ve skutečnosti zcela nepochybně došlo. Toto ustanovení vyžaduje, aby existovala potencionální možnost („by mohly“) takového snížení či změny. Negativně vyjádřeno slovy rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, aby nebylo vyloučeno, že stavba, resp. činnost nějak vybočuje svými parametry ze stávajícího rázu krajiny a nebylo tak vysoce nepravděpodobné, že krajinný ráz bude snížen či změněn.

V daném případě vyplývá z plánu otvírky, přípravy a dobývání, že prováděním hornické činnosti dojde k podstatnému rozšíření lomu Z., pro který je obecně uplatněna metoda průmyslového povrchového dobývání v lomu o více etážích. Již tato skutečnost nasvědčuje tomu, že zde existuje potencionální možnost snížení nebo změny krajinného rázu. Vzhledem k tomu, že se jedná o rozšíření stávajícího lomu, je pak zcela irelevantní, zda zde dosud nerozšířený lom existoval již 80 let či nikoli. Ve správním spise však není obsaženo žádné rozhodnutí příslušného orgánu, tj. Magistrátu hl. m. Prahy, podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, kterým by byl ve smyslu tohoto ustanovení udělen souhlas s povolením hornické činnosti. Nejvyšší správní soud souhlasí s tvrzením žalobce, že tímto rozhodnutím nemůže být souhrnné stanovisko Magistrátu hlavního města Prahy, odboru životního prostředí, č. j. OŽP - VI - 22094/98 ze dne 18. 12. 1998, neboť z pouhého konstatování, že „z doplněné dokumentace vyplývá, že jsou splněny veškeré požadavky ochrany přírody a krajiny podle zákona o ochraně přírody a krajiny“ nevyplývá jednoznačný a výslovný souhlas, jak jej vyžaduje § 12 odst. 2 citovaného zákona. Rozhodnutí téhož odboru ze dne 22. 1. 2001, č. j. MHMP - 66499/00/OŽP/V - 1150/00R - 16/01Pra, se zabývá posouzením vlivu výstavby ochranného valu lomu Z. na ochranné pásmo přírodní památky K., přičemž bylo změněno rozhodnutím Ministerstva životního prostředí, odboru výkonu státní správy I., ze dne 18. 5. 2001, č. j. 500/592/503 21/01. Odvolací orgán v odůvodnění svého rozhodnutí mj. konstatoval, že souhlas orgánu ochrany přírody je nezbytnou podmínkou pro činnost směřující ke změně nebo snížení krajinného rázu, a ve vztahu k těžební činnosti konstatoval, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí je zmíněna možnost změny či snížení krajinného rázu v jejím důsledku. K tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že ačkoli takový závěr v citovaném rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru životního prostředí ve skutečnosti chybí, je z rozhodnutí odvolacího orgánu opět zcela zřejmé, že ke změně nebo snížení krajinného rázu může dojít, a proto je příslušné pokladové rozhodnutí nezbytné.

Vzhledem k tomuto žalobnímu bodu lze uzavřít, že z výše uvedených důvodů žalovaný pochybil, jestliže vydal povolení k hornické činnosti, aniž by předtím byl vydán souhlas k této činnosti příslušným orgánem ochrany přírody podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Toto pochybení pak znemožnilo žalobci účastnit se řízení před orgánem ochrany přírody, což představuje takové zkrácení na jeho právech, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Uvedené zkrácení na právech žalobce je natolik výrazné, že odůvodňuje zrušení napadeného správního rozhodnutí i z hlediska výše uvedeného principu proporcionality.

5. Jako pátý žalobní bod žalobce uvádí, že rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy z 11. 12. 2001 stanoví odlesnění jen na příštích 10 let těžebního zásahu. Napadené správní rozhodnutí však slouží za podklad k řízení o povolení hornické činnosti pro další

desetiletí těžby. V tom spatřuje žalobce hrubý časový nesoulad. Ve správním spise však není ani v nejmenším doklad o dalším vlivu na významný krajinný prvek a dalších požadavcích na případné odlesnění. Namítá, že orgán prvního stupně výrazně selhal, když nutnost nového projednání před dalším odlesněním nezapracoval do podmínek rozhodnutí. Odvolací orgán (žalovaný) tento odvolací důvod vůbec neřešil, resp. rozhodnutí o něm je krajně nepřesvědčivé.

K této námitce Nejvyšší správní soud s odkazem na výše uvedené konstatuje, že se jedná o hmotně právní námitku, se kterou se žalovaný v napadeném rozhodnutí vypořádal. V této souvislosti tak nelze dovodit, že by byl žalobce zkrácen na svých procesních právech, a proto se Nejvyšší správní soud touto námitkou nezabýval.

6. Jako poslední žalobní bod žalobce namítá nezákonnosti pokladového rozhodnutí Ministerstva zemědělství z 10. 5. 2001, č. j. 11658/01 - 5050. Uvádí, že v řízení nebyly odstraněny nezákonnosti, které zjistilo Ministerstvo životního prostředí ve svém podkladovém rozhodnutí z 8. 10. 2000, č. j. 500/1552/503 14/01. Důvodem nezákonnosti je zejména to, že žalobce byl opomenut jako účastník řízení. Žalobce následně podal odvolání, které bylo zamítnuto jako nepřípustné, neboť nebyla dodržena 8 denní lhůta k oznámení účasti v řízení. Magistrát hl. m. Prahy však před žalobcem zatajil zahájení řízení. Výklad, že toto procesní pochybení nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí, je podle žalobce neudržitelný, neboť je v rozporu jak se zákonem, tak i s dobrými mravy. Nezákonnost podkladového rozhodnutí působí vadnost rozhodnutí finálního. Uvedeným postupem došlo k hrubému porušení § 70 odst. 2 zákona o ochraně životního prostředí a tím i k výraznému zkrácení žalobce na jeho právech.

Ohledně tohoto žalobního bodu žalobce v napadeném rozhodnutí uvádí, že se námitky žalobce týkají jiného státního orgánu, a proto je nehodlá jakkoli komentovat. Rozhodnutí ponechává na správním soudu. K tomu ve vyjádření k žalobě dodává, že správní orgán nemůže v rámci prováděného řízení v souladu s obecně platnými právními principy označit stanovisko jiného odborného státního orgánu za vadné nebo nesprávné. Tento názor by jistě vedl k právní anarchii. Správní řád navíc zakotvuje tzv. mimořádné opravné prostředky, jejichž účinek nepůsobí horizontálně, nýbrž vertikálně.

Ze správního spisu bylo zjištěno: Ministerstvo zemědělství rozhodnutím ze dne 10. 5. 2001, č. j. 11658/01 - 5050, potvrdilo rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy, odboru životního prostředí, č. j. MHMP - 77041/OŽP/IV - 1008/R - 237/00/Bla, a zamítlo odvolání žalobce jako nepřípustné. V předmětném řízení bylo rozhodováno ve věci trvalého odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa pro akci „Provádění hornické činnosti v dobývacích prostorech „Zá (Z.) a „Z. III – J.“ podle plánu otvírky, přípravy a dobývání.“ V odůvodnění uvedlo, že odvolání je nepřípustné, neboť v řízení před správním orgánem prvního stupně žalobce neměl postavení účastníka řízení, protože neoznámil písemně svoji účast do 8 dnů od zahájení řízení orgánu státní správy, který řízení zahájil. Dále uvedl, že skutečnost, že Magistrát hl. m. Prahy, odbor životního prostředí, neinformoval žalobce o zahájeném správním řízení, nezpůsobuje nezákonnost vydaného rozhodnutí.

I podle názoru Nejvyššího správního soudu má nezákonnost podkladového rozhodnutí za následek i nezákonnost rozhodnutí finálního. Z hlediska posouzení nezákonnosti citovaného rozhodnutí Ministerstva životního prostředí však soud zohlednil i tzv. presumpci správnosti správních aktů, podle které se i na vadný správní akt hledí jako na bezvadný, pokud není úředně, resp. soudně shledán opak. V dané věci se jako postup

pro shledání tohoto rozhodnutí jako nezákonného nabízela žaloba k soudu podle tehdy účinné části páté občanského soudního řádu. Ze správního spisu ani z pozdějších podání žalobce nevyplývá, že by soud o takové žalobě rozhodoval. Nejvyšší správní soud se však přesto s ohledem na princip ochrany dobré víry touto žalobní námitkou zabýval, neboť se podle tehdejší judikatury soudů rozhodujících ve správním soudnictví jednalo o rozhodnutí předběžné povahy, pročež by žalobce nebyl býval k podání této žaloby procesně legitimován. Nezákonnost tohoto rozhodnutí Ministerstva životního prostředí tak žalobce mohl fakticky uplatňovat až v řízení o žalobě proti finálnímu rozhodnutí, tzn. ve věci, která je předmětem tohoto rozhodování Nejvyššího správního soudu.

Tato žalobní námitka je důvodná.

Podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je občanské sdružení (ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí jeho místně příslušná organizační jednotka), jehož hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny, oprávněno požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Podle třetího odstavce citovaného ustanovení má takové občanské sdružení postavení účastníka řízení, pokud oznámí svou účast písemně do 8 dnů od zahájení řízení orgánu státní správy, který řízení zahájil. Z uvedeného ustanovení zcela jasně vyplývá věcná souvislost předchozího informování občanského sdružení a následné osmidenní lhůty pro oznámení své účasti. Proto tato osmidenní lhůta od zahájení řízení pro oznámení účasti zcela jistě platí v případě, kdy bylo řízení zahájeno z úřední povinnosti a kdy správní orgán o tom v dostatečném předstihu příslušné občanské sdružení informoval. Jinak tomu však bude v případě kdy je řízení zahájeno na návrh. Potom již z povahy věci není možno předem informovat o zahajovaných správních řízeních. Uvedená osmidenní lhůta má smysl pouze tehdy, jestliže má občanské sdružení vůbec možnost se o zahájení správního řízení dozvědět. Je-li správním orgánem informována až následně, počíná tato lhůta běžet až doručením této informace. Není-li tomu tak, jedná se o procesní pochybení správního orgánu (k tomu srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu publikované pod č. 659/2005 Sb. NSS).

V dané věci ani Ministerstvo zemědělství nepopírá, že žalobce nebyl informován o zahájení správního řízení. Ačkoli bylo v předmětném řízení rozhodováno podle zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), šlo o rozhodování, které se dotýkalo zájmu na ochraně životního prostředí. Tento zájem (zde zejména ve vztahu k planě rostoucím rostlinám a jejich společenstvům), je jedním ze zájmů chráněných zákonem na ochranu přírody a krajiny (srov. § 2 odst. 1 tohoto zákona). Proto se jednalo o správní řízení, ve kterém mohl mít žalobce postavení účastníka řízení podle § 70 odst. 3 zákona na ochranu přírody a krajiny. Neinformování žalobce o zahájení správního řízení tak představuje procesní vadu v řízení o podkladovém rozhodnutí, která způsobuje rovněž nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí (viz. výše).

Nejvyšší správní soud zrušil se shora uvedeným odůvodněním rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 1 s. ř. s. Podle § 78 odst. 4 s. ř. s. se věc vrací k dalšímu řízení žalovanému. Soud nepostupoval podle § 78 odst. 3 s. ř. s. a nezrušil současně i správní rozhodnutí I. stupně, neboť jeho vady jsou odstranitelné žalovaným v odvolacím řízení.

Žalobce měl v soudním řízení úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. má právo na náhradu nákladů řízení. Ty jsou tvořeny částkou 1000 Kč za zaplacený soudní poplatek a částkou

3500 Kč jako odměny za zastupování advokátem (§ 11 vyhlášky č. 484/2000 Sb., § 133 s. ř. s.), celkem 4500 Kč. Žalovanému proto bylo uloženo uhradit tuto částku žalobci k rukám jeho zástupce.

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

V Brně dne 18. srpna 2006

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu