



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Novotného a soudkyň JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobců: **a) J. R.**, zast. advokátem JUDr. Alešem Janů, AK v Táboře, Čelkovická 445, **b) o. s. E. p. s.**, zast. členem sdružení Mgr. V. D., proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, o kasační stížnosti podané oběma žalobci proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. 4. 2003, č. j. 16 Ca 443/01 - 88, 16 Ca 437/01 - 91,

t a k t o :

I. Věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp.zn. 5 As 44/2003 a 5 As 45/2003 **se spojují** ke společnému projednání a nadále budou vedeny pod sp.zn. 5 As 44/2003.

II. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. 4. 2003, č. j. 16 Ca 443/01 - 88, 16 Ca 437/01 - 91, **se zrušuje** a věc se mu **vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Rozsudkem ze dne 16. 4. 2003, č. j. 16 Ca 443/01 - 88, č. j. 16 Ca 437/01 - 91, rozhodl Krajský soud v Ústí nad Labem o zamítnutí žaloby ze dne 20. 12. 2001, kterou se stěžovatel domáhal zrušení rozhodnutí Okresního úřadu v Mostě ze dne 23. 10. 2001, č. j. RRR 328/1068/01-Pi/Mi, jímž bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a změněno územní rozhodnutí stavebního úřadu Magistrátu města Most ze dne 7. 8. 2001, č. j.: SÚ 2658/2001-328-Če, o umístění stavby s názvem „N. - závod na výrobu hlav motorů – L. J.“.

Oba stěžovatelé navrhují, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

II.

V kasační stížnosti namítá stěžovatel a) důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

1. Odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu

V daném případě je stavba umístována mimo současně zastavěné území a mělo tedy být navrženo její umístění v alternativách (§ 7 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále též „zákon ZPF“) a § 6 vyhlášky č. 13/1992 Sb., o podrobnostech ochrany zemědělského půdního fondu (dále též „vyhláška ZPF“), měly být vyhodnoceny důsledky jednotlivých alternativ na ZPF (§ 6 odst. 3 vyhlášky ZPF), přičemž toto vyhodnocení mělo mít obsahové náležitosti dle přílohy č. 5 vyhlášky ZPF. Soud konstatoval, že jednání správních orgánů o vhodných lokalitách probíhala již v prosinci 2000 a příkladem uvádí některé písemné materiály tuto skutečnost dokládající (např. zápisy z meziresortní skupiny pro přípravu investičního záměru společnosti N., žádost o předběžné stanovisko k odnímání půdy podanou Městským úřadem v Mostě, srovnávací studie lokalizace průmyslové zóny M. atd.). K tomu stěžovatel ve shodě se svými předchozími vyjádřeními a s vyjádřením Veřejného ochránce práv uvádí, že sice pro odnímání pozemků ze ZPF existovaly různé materiály, žádný z nich však neobsahuje údaje nezbytné pro srovnání jednotlivých variant v rozsahu požadovaném dle předpisů na úseku ochrany ZPF. Nebyl ani dodržen procesní postup při vydávání rozhodnutí o odnětí pozemků ze ZPF. Stěžovatel i Veřejný ochránce práv se pokoušeli dopátrat toho, zda proces odnímání ze ZPF proběhl řádným způsobem, ovšem zjištěné skutečnosti vypovídají o tom, že procesní pravidla dodržena nebyla. To ostatně vyplývá i z opakovaných tvrzení správních orgánů, které urputně tvrdily, že řízení o odnětí bylo zahájeno na základě návrhu podaného 2. 5. 2001 přímo k Ministerstvu životního prostředí, když zákon jednoznačně určuje, že návrh se má podávat k orgánu ochrany ZPF nejnižšího stupně. Správní spisy neobsahovaly ani doklady o tom, že se nižší orgány ochrany ZPF k návrhu postupně vyjadřovaly, tak jak to zákon ZPF předpokládá. Teprve ve svém posledním vyjádření správní orgány přišly s verzí, podle níž k předání žádosti o odnětí pozemků ze ZPF proběhlo prostřednictvím příslušných orgánů ZPF. Konkrétně k tomu mělo dojít tak, že magistrát dne 4. 5. 2001 podal žádost, okresní úřad jej 9. 5. 2001 vyzval k doplnění žádosti, dne 11. 6. 2001 magistrát žádost doplnil a okresní úřad předal žádost dopisem téhož dne na ministerstvo životního prostředí.

2. Stanovisko orgánu ochrany přírody k zásahu do krajinného rázu

K vydání napadeného správního rozhodnutí chyběl zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny požadovaný podklad – souhlas se zásahem do krajinného rázu, který měl být vydán ve správním řízení. Příslušný orgán ochrany přírody a krajiny místo toho nahradil toto rozhodnutí vyjádřením, v němž tvrdil, že řízení zahajováno být nemusí.

Krajský soud rovněž odmítl akceptovat stěžovatelem předložený důkaz – posudek zpracovaný Doc. Ing. arch. I. V., CSc., s odůvodněním, že nebyl předložen v územním řízení a soud by tak vycházel z jiných podkladů, než měl k dispozici správní orgán. Z ustanovení § 77 s. ř. s. ovšem jednoznačně vyplývá, že soud je oprávněn dokazování provádět. Zákon v ustanovení § 77 odst. 2 poslední věta výslovně říká, že soud vyjde ve svém rozhodnutí ze skutkového a právního stavu zjištěného mimo jiné na základě nově provedených důkazů. Z toho, že stěžovatel ve správní žalobě navrhl provedení nového důkazu vyplývá, že skutkovou podstatu, z níž vycházel správní orgán při svém rozhodování, nepovažoval za dostatečně zjištěnou. Podle názoru stěžovatele skutková podstata, z níž došly správní orgány

k závěru, že není potřeba vést řízení o zásahu do krajinného rázu, nemá oporu ve správních spisech.

3. Chybějící stanovisko orgánu ochrany ovzduší

Stěžovatel namítal, že dotčeným orgánem státní správy z hlediska ochrany ovzduší byl v územním řízení okresní úřad /§ 4 odst. 1 písm. a) zák. č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší/. Soud zcela přejal argumentaci žalovaného a celou věc nesprávně právně posoudil, neboť tvrdí, že nečinnost správního orgánu lze interpretovat jako splnění zákonné povinnosti „sdělit své stanovisko“ vyplývající z § 36 odst. 3 zák. č. 50/1976 Sb., stavební zákon (dále jen „stavební zákon“). Podpůrně odůvodňoval tento stav existencí stanoviska jiného orgánu státní správy. Nečinnost povinného správního orgánu však v žádném případě nelze interpretovat jako vyjádření, protože zákon takový postup neumožňuje. Stejně tak nelze tuto nečinnost odůvodňovat existencí stanoviska jiného orgánu státní správy, protože by tímto postupem nebyla respektována kogentní právní úprava ochrany ovzduší, která dává povinnost vydat stanovisko. V této části tedy krajský soud nesprávně posoudil právní otázku spočívající v tom, zda v dané situaci mělo být podkladem pro vydání rozhodnutí také stanovisko okresního úřadu jakožto orgánu ochrany ovzduší.

4. Stanovisko orgánu ochrany veřejného zdraví

Soud v napadeném rozsudku nesprávně tvrdí, že forma stanoviska orgánu ochrany veřejného zdraví není zákonem definována. Ve skutečnosti však zák. č. 258/2000 Sb. o veřejném zdraví (dále jen „zákon VZ“) ve svém ustanovení § 94 odst. 1 stanovuje, že na rozhodování podle tohoto zákona se vztahuje správní řád, nestanoví-li tento zákon jinak. Stanovisko orgánu ochrany veřejného zdraví se vydává na základě ustanovení § 77 zákona VZ, který aplikaci správního řádu nevylučuje. Současně nelze souhlasit s právním závěrem soudu, že orgán ochrany veřejného zdraví nerozhoduje o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob. Ustanovení § 77 odst. 3 zákona VZ explicitně říká: „orgán příslušný rozhodnout podle zvláštních právních předpisů ve věcech podle odstavce 2 nemůže rozhodnout v rozporu se stanoviskem příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví, jestliže je stanovisko příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví negativní“, čímž je jasně dáno právo orgánu veřejného zdraví rozhodovat o subjektivních právech. Negativní stanovisko nelze překonat odkazem na § 37 odst. 3 stavebního zákona, jak se snaží tvrdit soud, neboť zákon VZ je lex specialis ve vztahu ke stavebnímu zákonu. Stěžovatel je tedy toho názoru, že úvaha o tom, zda se v dané věci jedná o rozhodování o právech, povinnostech nebo oprávněných zájmech, se odvíjí od toho, jaký dopad do právní sféry fyzické nebo právnické osoby může daný správní akt mít. Podle § 77 zákona VZ je tím aktem, který znemožní navrhovanou aktivitu právě stanovisko orgánu ochrany veřejného zdraví, tento akt tedy zasahuje do právní sféry. Také v tomto bodě krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, a to zda stanovisko hygienika má být vydáno formou správního rozhodnutí.

5. Doplnění podkladů pro rozhodnutí po ústním jednání

Stěžovatel poukazoval na skutečnost, že správní orgán prvního a stejně tak i druhého stupně opakovaně doplňovaly podklady pro rozhodnutí v rozporu s koncentrační zásadou a aniž by o těchto skutečnostech stěžovatele uvědomily a daly mu možnost se k nim vyjádřit. Soud odůvodnil nezrušení rozhodnutí z důvodů procesních vad tím, že doplňované podklady pro rozhodnutí (vyjádření P. O., s. p. ze dne 1. 8. 2001, sdělení Okresního úřadu v Mostě ze dne 1. 8. 2001, č. j. Vod 231-1/01/Ni/V/5 a stejně tak sdělení ze dne 6. 8. 2001, č. j.

CHL/01/VYJ/1094) nebyly z různých důvodů podkladem pro rozhodnutí. Stěžovatel v podané žalobě i ve svých dalších vyjádřeních v průběhu soudního jednání podrobně odůvodňoval, proč jednotlivé materiály byly podkladem pro rozhodnutí a proč je vysvětlení správních orgánů v této věci nesprávné. Soud se k této argumentaci stěžovatele nevyjádřil, pouze mechanicky přejal názory správních orgánů.

6. Podjatost pracovníků stavebního úřadu

Stěžovatel v žalobě namítal podjatost pracovníků stavebního úřadu, neboť jsou zaměstnanci stejného subjektu, který podal návrh na vydání územního rozhodnutí, o němž se vede spor. Podjatost vyplývá ze špatné zákonné konstrukce, která umožňuje, aby o návrzích obce učiněných v samostatné působnosti rozhodovala opět obec, ovšem ve své působnosti přenesené. Soud se touto námitkou odmítl zabývat s tím, že stěžovatel neuplatnil námitku podjatosti v průběhu správního řízení. Na základě této skutečnosti došel soud k závěru, že stěžovatel nemohl být nijak zkrácen na svých právech. Stěžovatel považuje tuto úvahu soudu za nesprávnou. Dle jeho názoru v dané věci existovala podjatost pracovníků správního orgánu, když existoval přímý zaměstnanecký vztah k jednomu účastníku řízení. Účastník může na skutečnost nasvědčující vyloučení správní orgán upozornit, jakmile se o ní dozví. Pokud to však neučiní, nespojuje s tím zákon o správním řízení žádnou sankci, tím méně sankci propadnutí jeho práva na to, aby ve věci rozhodovaly nestranné osoby. Toto ústavně zaručené právo vyplývá z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Pro úplnost zbývá dodat, že pracovníci stavebního úřadu měli v souladu s ustanovením § 11 odst. 1 správního řádu sami namítnout svoji podjatost, zvláště pak, když na ni upozorňoval další z účastníků řízení.

III.

Žalovaný ve svém vyjádření uvádí, že informace pro alternativní posuzování umístění navrhované stavby z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu, ale rovněž z hlediska dalších kritérií ochrany životního prostředí, vyplývají z podkladů, jež měly orgány ochrany zemědělského půdního fondu k dispozici ve značném předstihu před vydáním subsumovaného aktu, tj. souhlasu Ministerstva životního prostředí ze dne 9. 10. 2001.

Magistrát města Mostu požádal dne 11. 11. 2000 Ministerstvo životního prostředí, územní odbor pro chomutovskou oblast o předběžné stanovisko k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu pro průmyslové zóny; dne 23. 3. 2000 sdělilo ministerstvo svůj názor na posouzení 9 lokalit. Návrh umístění stavby závodu na výrobu hlav automobilových motorů byl posuzován Ministerstvem životního prostředí podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a to dne 26. 7. 2001 vydalo souhlasné stanovisko k tomuto záměru. Součástí tohoto posouzení je i komplexní zhodnocení umístění stavby z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu. Přestože navrhovaná předmětná stavba nedosahuje ve své produkci kapacitu závodu, který byl předmětem posuzování, vydalo ministerstvo dne 27. 7. 2001 stanovisko, ve kterém uvádí, že citované souhlasné stanovisko z hlediska hodnocení vlivů na životní prostředí v sobě zahrnuje i hlediska posuzování vlivů na životní prostředí pro předmětnou „podlimitní“ stavbu. Stěžovatel vytýká ministerstvu nestandardní postup při vydání souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, ačkoliv lze doložit, že ministerstvo bylo průběžně a s předstihem seznámeno se všemi významnými podklady pro vydání svého souhlasu a předání žádosti o odnětí zemědělské půdy proběhlo prostřednictvím příslušných orgánů na ochranu zemědělského půdního fondu. Magistrát města Mostu dne 4. 5. 2001 podal žádost,

Okresní úřad Most dne 9. 5. 2001 jej vyzval k doplnění této žádosti, dne 11. 6. 2001 byla podána doplněná žádost, která byla dopisem Okresního úřadu v Mostě ze dne 11. 6. 2001 předána Ministerstvu životního prostředí.

Stěžovatel namítá, že existuje několik verzí procesního postupu, které byly dosud prezentovány a žádný z nich nebyl dosud řádně zdokumentován. Žalovaný však již v předchozím řízení předložil důkazy, které např. při šetření Veřejným ochráncem práv nebyly vzaty v úvahu, ale které celý procesní postup dokumentují. Z tohoto hlediska nelze vzít v úvahu námitku stěžovatele na nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nedostatku odůvodnění, stejně jako námitku, že správní orgány vycházely ze skutkové podstaty, která nemá oporu ve správních spisech. Vydání souhlasu s odnětím zemědělské půdy jako subsumovaného aktu bylo prováděno Ministerstvem životního prostředí a pro samotné územní řízení bylo rozhodující vydání tohoto souhlasu, nikoli jemu předcházející procesní postup.

Důraz na ochranu kvalitní zemědělské půdy byl zvažován při přípravě navrhované stavby při srovnání jednotlivých alternativ. Pořízené studie prokazují, že v podstatě u všech alternativ se jednalo o kvalitní zemědělskou půdu a rozhodujícím kritériem pro umístění stavby byla ochrana dalších aspektů životního prostředí. Problematika ochrany zemědělského půdního fondu je napadána stěžovatelem z důvodu porušení procesních ustanovení a ve spojení požadavku na zvažování alternativ při ochraně nejkvalitnější zemědělské půdy. Bez ohledu na shora uvedené tvrzení, že v daném případě nedošlo k porušení zákona, je třeba pro komplexní posouzení uvést i rozpor mezi faktickým stavem a evidenčním stavem kvality zemědělské půdy v dané lokalitě. Bonitace zemědělské půdy, ze které vychází její rozdělení do jednotlivých bonitních tříd, je nadhodnocena. Poslední srovnávací průzkumy byly prováděny na přelomu 70. a 80. let minulého století, a protože bonitace slouží nejen k ochraně zemědělského půdního fondu, ale rovněž pro výši stanovení nájmu a zejména pro daňové účely, nejsou příslušné orgány vedeny snahou, aby aktualizovaly evidenční stav se stavem faktickým. Faktický stav dotčené zemědělské půdy je zcela odlišný od deklarovaného stavu, a to vzhledem k vyčerpanosti půdy a probíhající erozi. Důkazem toho je i skutečnost, že podle zařazení zemědělské půdy do bonity 1 by měla mít orniční vrstvu 40 – 60 cm, ale při skrývce ornice byla shledána orniční vrstva v rozsahu průměrně 20 cm. Tyto skutečnosti lze dokázat ověřením v terénu a předloženým odborným posudkem. Magistrát města Mostu v této souvislosti požádal o „dobonitování“ katastru, aby byl sladěn faktický a evidenční stav. (ad 1)

Žalovaný se ztotožňuje s posouzením a závěry krajského soudu a domnívá se, že znalecké posudky nemohly ovlivnit výsledky správního řízení, které bylo založeno na opakovaném stanovisku příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny. (ad 2)

Stěžovatel zpochybnil argumentaci krajského soudu, že pokud bylo zahájení územního řízení oznámeno dotčenému orgánu státní správy a tento se v řízení nevyjádřil, že nelze jeho nečinnost interpretovat jako souhlas. V tomto směru je názor stěžovatele mylný, neboť je třeba rozlišovat postup při projednávání s dotčenými orgány státní správy před podáním návrhu v rámci územního řízení. Z toho hlediska při uplatnění koncentrační zásady v územním řízení je závěr krajského soudu v souladu se zákonem. (ad 3)

Okresní hygienik v Mostě vydal dne 29. 3. 2001 stanovisko, ve kterém souhlasí s umístěním předmětné stavby za předpokladu, že mu bude předložena k posouzení podrobná dokumentace pro stavební řízení, v níž budou důsledně řešena opatření k ochraně zdraví a předpokládaná zdravotní rizika budou eliminována stavebně, technicky a technologicky

v souladu s předpisy o ochraně zdraví. Tato podmínka byla zahrnuta do výroku napadeného územního rozhodnutí tak, jak to vyplývá z ustanovení § 39 stavebního zákona. Vzhledem k požadavku stěžovatele na stanovisko okresního hygienika si stavební úřad opakovaně vyžádal jeho vyjádření. Okresní hygienik v Mostě sdělil dne 18. 9. 2001, že má postavení dotčeného orgánu státní správy v územním řízení, že v tomto postavení nerozhoduje o právech anebo povinnostech fyzických osob, nýbrž sděluje svá stanoviska jinému orgánu státní správy. Forma takového stanoviska není určena zákonem a nelze proti ani tvrdit, že stanovisko ze dne 29. 3. 2001 nemá zákonem požadovanou formu. Uvedený postup vychází ze zákona a pokynů Ministerstva zdravotnictví. Magistrát města Mostu se opakovaně informoval u příslušných orgánů hygienické služby a v soudním řízení bylo předloženo stanovisko Ministerstvo zdravotnictví v této věci. Závěr stěžovatele, že se v dané věci jedná o rozhodování o právech, povinnostech nebo oprávněných zájmech, nemá oporu v právních předpisech. (ad 4)

Stavební úřad vedl samostatně dvě územní řízení v předmětném území, a to územní řízení o umístění stavby „N. – závod na výrobu hlav motorů – L. J.“ a územní řízení o umístění stavby „Komunikace a inženýrské sítě pro rozvojovou zónu J.“. O průběhu obou územních řízení je veden samostatný spis, byly sepsány dva samostatné protokoly o průběhu ústních jednání, která se uskutečnila 30. 7. 2001, a byla vydána dvě samostatná územní rozhodnutí. Požadavek společnosti P. O. a. s., který byl uplatněn při ústním jednání dne 30. 7. 2001, směřoval vůči návrhu na umístění stavby „Komunikace a inženýrské sítě pro rozvojovou zónu J.“ a stanovisko, které bylo opatřeno dne 1. 8. 2001 bylo také zahrnuto do územního rozhodnutí ze dne 6. 8. 2001, č. j. SÚ 2659/2001-328-Š o umístění této stavby a to pod bodem 19. podmínek uvedených ve výroku. Citované územní rozhodnutí nabylo právní moci dne 11. 9. 2001, aniž by je stěžovatel napadl odvoláním nebo jiným opravným prostředkem. Námitka stěžovatele se tedy netýká napadeného územního rozhodnutí ze dne 7. 8. 2001, č. j. SÚ 2658/2001-328-Če. Stěžovatel dále poukazoval na doplňování podkladů pro vydání územního rozhodnutí, a to sdělení Okresního úřadu ze dne 1. 8. 2001 č. j. Vod 231-1/01/Ni/V/5, ve kterém bylo reagováno pouze na dotaz stavebního úřadu v návaznosti na předchozí sdělení Ministerstva zdravotnictví ze dne 31. 7. 2001, že tak, jak bylo zjištěno v průběhu řízení nejsou opravdu vyhlášena ochranná pásma přírodních minerálních vod v předmětném území. Toto vysvětlení nebylo podkladem pro vydání územního rozhodnutí, nevyplývají z něj žádné požadavky na stanovení podmínek územního rozhodnutí. Stejně tak vyjádření Okresního úřadu v Mostě ze dne 6. 8. 2001 neovlivnilo vydání napadeného územního rozhodnutí, protože obsahuje pouze vysvětlení z hlediska uplatňování zákona č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií, který se na daný případ nevztahuje, protože tento nedosahuje stanovené hodnoty. (ad 5)

Podle ustanovení § 36 odst. 1 stavebního zákona musí účastníci řízení uplatnit své námitky nejpozději při ústním jednání. Stěžovatel neuplatnil své námitky podjatosti takovým způsobem, aby o nich mohl Magistrát města Mostu v řízení rozhodovat. Stěžovatel poukazuje na skutečnosti, které mu byly již při oznámení zahájení řízení známy a pokud z nich vyvozuje podklady pro námitku podjatosti, měl je uplatnit v zákonem stanovené lhůtě. K tomu však nedošlo. Ustanovení § 36 odst. 1 stavebního zákona je speciálním ustanovením vůči správnímu řádu, a je proto třeba přihlídnout k tomu, že stěžovatel jako účastník řízení nevyužil své možnosti a v důsledku toho nebyla otázka podjatosti posuzována v průběhu řízení. Kdyby stěžovatel uplatnil námitku zákonem stanoveným způsobem, mohlo by to vést k příslušnému rozhodnutí o podjatosti jednotlivých pracovníků Magistrátu města Mostu, což v konečném výsledku by mohlo znamenat nečinnost tohoto správního úřadu a použití ustanovení § 50 správního řádu. Jiný postup dosud platná právní úprava nezná. Otázka, zda

příslušní pracovníci stavebního úřadu měli sami sebe označit za podjaté, jakmile se dozvěděli o skutečnostech nasvědčujících jejich vyloučení, to je o pochybnostech o objektivním projednávání věci vzhledem k pracovnímu poměru k Městu Most, je vzhledem k dosavadní praxi a rozporuplným názorům, ale i průběhu územního řízení a rovněž vzhledem k důvodům kasační stížnosti, nepodložená. (ad 6)

IV.

V kasační stížnosti namítá stěžovatel b) důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., a to že rozhodnutí o odmítnutí žaloby bylo nezákonné. Stěžovatel je v řízení o kasační stížnosti zastoupen svým členem, který má ukončené vysokoškolské právnické vzdělání. Stěžovatel tvrdí, že byl účastníkem územního řízení na základě § 70 zákona a je občanským sdružením registrovaným ministerstvem vnitra a jeho základním cílem podle čl. 3 písm. a) stanov je ochrana přírody a krajiny. Stěžovatel měl u příslušného stavebního úřadu podánu žádost ve smyslu § 70 odst. 2 zákona, aby byl informován o všech tímto úřadem zahajovaných řízeních, v nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Stavební úřad jej o zahájení předmětného územního řízení informoval a stěžovatel mu v souladu s § 70 odst. 3 zákona oznámil svou účast. Tyto skutečnosti, které jsou podmínkami pro účast občanského sdružení ve správním řízení, stavební, okresní a posléze ani krajský úřad nezpochybňovaly. Krajský soud však dospěl k názoru, že stěžovatel nebyl účastníkem správního řízení, a to proto, že nesplnil další podmínku, kterou § 70 odst. 2 zákona pro účast občanských sdružení klade. Touto podmínkou je místní příslušnost sdružení resp. jeho organizační složky. Podle názoru krajského soudu (a také krajského úřadu, který v jednom ze svých písemných vyjádření tuto námitku jako první vznesl) lze za místně příslušnou jednotku občanského sdružení považovat pouze tu, která má své sídlo v územním obvodu příslušného stavebního úřadu. Na základě této argumentace krajský soud žalobu odmítl.

Stěžovatel se domnívá, že výše zmíněná interpretace pojmu „místně příslušná organizační jednotka občanského sdružení“ je nezákonná, a nezákonné je proto i na ní založené odmítnutí jeho žaloby. K tomu uvádí následující důvody. Argumentace krajského soudu vychází z přesvědčení, že úmyslem zákonodárce a účelem použití dikce „místně příslušná organizační jednotka“ v § 70 odst. 2 zákona je omezit možnost účasti ve správních řízeních pouze na „místní sdružení“, resp. místní organizační jednotky v užším smyslu – ta, jejichž formálně určené sídlo se nachází v územním obvodu příslušného úřadu. Účelem použití vykládaného pojmu „místně příslušná organizační jednotka“ je pouze snaha předejít sporům o to, která jednotka občanského sdružení má právo se řízení účastnit v případě, kdy se občanské sdružení člení na více jednotek s právní subjektivitou. Výraz „místně příslušná jednotka“ pouze obecně označuje, že o účast může usilovat pouze z hlediska územní působnosti „správná“ organizační jednotka a že správní orgán má tuto skutečnost ověřit. Neobsahuje v sobě apriorně svázanost sídla této jednotky s územním obvodem příslušného úřadu. Skutečnost, na jakém území ta která jednotka občanského sdružení působí, nevyplývá z pojmu „místně příslušná organizační jednotka“, ale ze stanov občanského sdružení. Podle čl. 7 stanov stěžovatel *„nezřizuje žádné územní jednotky s právní subjektivitou a je místně příslušným pro území celé České republiky“*. Určení toho, na jakém území bude sdružení působit, je součástí svobody sdružovací a konkretizační zásady *„každý může činit to, co zákon výslovně nezakazuje“*. K tomuto závěru lze dojít také srovnáním konstrukce místní příslušnosti správních úřadů a soukromých subjektů. Správní úřady jsou pro veřejnoprávní činnost místně příslušné ve svém územním, resp. správním obvodu. Správní obvod určují zákony, neboť jde o vymezení územní působnosti, a tedy otázkou, kterou podle čl. 79 odst. 1 lze řešit pouze zákonem. Občanská sdružení, stejně jako jiné subjekty soukromého práva jsou

místně příslušné podle území, ve kterém působí. Svou územní působnost a z ní se odvíjející místní příslušnost si určují samy, a to ve stanovách, resp. jiných zakládacích listinách. Mohou totiž v souladu s čl. 2 odst. 3 Listiny činit vše, co jim zákon nezakazuje. K této části zbývá dodat, že výklad, podle něž se určení místní příslušnosti odvíjí od stanov občanského sdružení, zastává i věcně příslušný resort – Ministerstvo životního prostředí. To v metodickém pokynu 2/1999 výslovně uvádí: „*V případě, že se občanské sdružení nečlení na organizační jednotky s právní subjektivitou a jeho hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, se za místně příslušnou organizační jednotku považuje toto sdružení jako celek. Při posuzování místní či věcné příslušnosti občanského sdružení je třeba vycházet ze stanov tohoto sdružení.*“ Výše popsanou nezákonnou interpretací krajský soud zasáhl do základních práv stěžovatele, a to konkrétně do práva na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod tím, že nezákonně zúžil právní podmínky účastenství ve správním i soudním řízení tak, aby stěžovatel nebyl účastníkem ani správních řízení, ani soudního přezkumu; dále do práva na účast v rozhodovacích procesech, která je jednou z forem účasti občanů na správě věci veřejných ve smyslu čl. 21 odst. 1 Listiny. Současně krajský soud porušil i čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, když neuplatňoval v řízení, jež vedl, státní moc v mezích zákona, ale mimo tyto meze. Upřel tak stěžovatelům nárok na využití ústavně zaručeného práva ve smyslu čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

V.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti tvrdí, že argumentace stěžovatele b) je nesprávná a nemá oporu v právních předpisech. Naopak, jak právní úprava obsažená v ustanovení § 70 odst. 2 a 3 zákona, tak její uplatňovaný výklad je protiústavní a nelze podle něj v rozhodování správních orgánů postupovat. Ustanovení § 70 odst. 2 zákona používá pojem „místně příslušná organizační jednotka občanského sdružení“, který není tímto zákonem definován a ani není jinak tímto zákonem legislativně přímo řešen. V tomto ustanovení zákona je použita legislativní zkratka „občanské sdružení“ pro dikci „místně příslušná organizační jednotka občanského sdružení“, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, kterou nelze ztotožnit s pojmem občanské sdružení použitým v ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů ve znění pozdějších předpisů. Za toto „občanské sdružení“ je nutno považovat ve smyslu použité legislativní zkratky jen „místně příslušnou organizační jednotku občanského sdružení“, která jak shora uvedeno není definována. Tento zjevný legislativní nedostatek má zásadní význam zejména v souvislosti s ustanovením § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle kterého má jen „toto“ občanské sdružení po splnění zákonem stanovených podmínek postavení účastníka řízení. S odvoláním na názor Ústavního soudu vyjádřený v rozhodnutí zn. II.ÚS 81/98 ze dne 17. 6. 1998 stran nedostatku definice základního pojmu užívaného v zákoně, je rozhodující pro aplikaci citovaného ustanovení § 70 odst. 2 zákona stanovení pojmu „místně příslušná organizační jednotka občanského sdružení“. Pokud tento důležitý pojem není legislativně ošetřen, nemohou mít rozhodnutí správních orgánů v této věci oporu v platných právních předpisech. Stejně tak i výklad Ministerstva životního prostředí publikovaný ve Věstníku MŽP, ročník IX, částka 2/1992 je nesprávný. Podle tohoto výkladu, pokud se občanské sdružení nečlení na organizační jednotky s právní subjektivitou a jeho hlavním posláním dle stanov je ochrana přírody a krajiny, požívá práv podle ustanovení § 70 odst. 2 a 3 zákona. Základním předpokladem naplnění existence právního státu ve smyslu ustanovení čl. 1 Ústavy je mj. jednoznačné stanovení základních podmínek pro vznik právní subjektivity, úprava právních vztahů, jakož i podmínky pro uplatňování práv, včetně vymezení postavení účastníků příslušných řízení vedených orgány státu. Samotné ustanovení § 70 odst. 2 zákona

bez ohledu na shora uvedené vady spočívající v nedostatku definice pojmu „místně příslušná organizační jednotka občanského sdružení“ v sobě skrývá v návaznosti na ustanovení § 6 odst. 1 písm. e) zákona o sdružování občanů vnitřní rozpor, protože předpokládá, že pouze ta organizační jednotka, která má právní subjektivitu může využít zákonem stanovených práv. Přitom podle ustanovení § 6 odst. 1 písm. e) zákona o sdružování občanů nelze předpokládat, že všechny organizační jednotky občanských sdružení budou mít právní subjektivitu, neboť pokud budou zřízeny, mohou podle citovaného ustanovení zákona „jednat svým jménem“. Z uvedeného lze mít pochybnosti o plné právní subjektivitě, neboť chybí další stanovené atributy samostatnosti subjektu. Přitom je třeba mít za to, že právní subjektivitu má občanské sdružení jako celek. V opačném případě by přicházelo v úvahu, že existují organizační jednotky s právní subjektivitou a bez právní subjektivity, což odporuje uvedené dikci ustanovení § 6 odst. 1 písm. e) zákona o sdružování občanů a při tomto chápání věci navozuje situaci neurčitosti, včetně nemožnosti účinné kontroly toho, jaký subjekt a v jakém rozsahu se domáhá svých práv podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Místní příslušnost odvozená od sídla má své odůvodnění i z hlediska uplatňované „ochrany veřejných zájmů“, kterého se stěžovatel dovolává, neboť podle příslušného správního obvodu příslušného orgánu je v zásadě rozlišována důležitost a význam rozhodovaných věcí z hlediska působnosti obce, kraje, ministerstva nebo jiného ústředního úřadu. To znamená, že občanské sdružení si může podle stěžovatele vymezit svoji místní příslušnost samostatně. K tomu je třeba připomenout, že stanovy jsou vnitřní organizační normou, která upravuje především vnitřní poměry v organizaci a pokud mají být přijata ustanovení, která působí navenek, je jejich výčet uveden jako zákonný požadavek ustanovení § 6 odst. 2 písm. a) až e) zákona o sdružování občanů. Mezi tyto zákonné požadavky náleží název sdružení, sídlo, cíl jeho činnosti, orgány sdružení, způsob jejich ustavování, určení orgánů a funkcionářů oprávněných jednat jménem sdružení, ustanovení o organizačních jednotkách, pokud budou zřízeny a pokud budou jednat svým jménem a zásady hospodaření. Mezi zákonnými požadavky není požadavek na územní působnost a od ní se odvíjející místní příslušnost. To znamená, že občanská sdružení si tato ustanovení ve stanovách upraví či neupraví a pokud je upraví, tak je to nad rámec zákonných požadavků. V celé řadě případů existují občanská sdružení, které problematiku územní působnosti a s tím spojené místní příslušnosti neupravují. Z hlediska logiky uplatněné stěžovatelem by tato občanská sdružení neměla žádnou územní působnost. Nicméně musí existovat kritérium pro určení místní příslušnosti, které při absenci ustanovení stanov lze odvodit pouze od sídla občanského sdružení. Při aplikaci ustanovení § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, tak by při uplatnění výkladu stěžovatele vznikla dvojí situace, na základě které by byla stanovena místní příslušnost občanského sdružení. To je z hlediska právní jistoty a určitosti právních vztahů nepřijatelné. Žalovaný má za to, že stěžovatel si ve svých stanovách nad rámec zákona zcela samostatně upravil svoji územní působnost a z ní odvíjí místní příslušnost bez toho, aniž by tato měla oporu v zákoně a je navíc v rozporu s principy uplatňovanými ve správním řízení. Tím si významně osobuje práva, která přesahují práva ostatních účastníků správních řízení. V rozporu se zásadou rovnosti účastníků tak jeden z nich disponuje právem, na základě kterého si sám upravuje své postavení jako účastníka řízení. Takový to výklad procesních práv je nepřijatelný. Nezbyvá než při nedostatcích platné právní úpravy buď uvedené sporné ustanovení § 70 odst. 2 a 3 zákona neaplikovat, anebo v krajním případě je uplatnit v rámci zásad platných pro správní řízení podle správního řádu. Jiný výklad jde nad rámec zákona a v souladu se závěrem krajského soudu se tak dostává občanským sdružením daného typu více práv, než mají ostatní občané či právnické osoby.

S ohledem na výše uvedené důvody navrhuje žalovaný, aby Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost.

VI.

Z obsahu soudního spisu vyplývá, že kasační stížností napadeným rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem o žalobách na přezkoumání rozhodnutí Okresního úřadu v Mostě ze dne 23. 10. 2001, č. j. RRR 328/1068/01-Pi/Mi, bylo rozhodnuto tak, že se výrokem č. I. žaloba Ekologického právního servisu, občanského sdružení se sídlem v Brně, proti rozhodnutí Okresního úřadu v Mostě ze dne 23. 10. 2001, č. j. RRR 328/1068/01-Pi/Mi odmítá, výrokem č. II. žaloba J. R. proti rozhodnutí Okresního úřadu v Mostě ze dne 23. 10. 2001, č. j. RRR 328/1068/01Pi/Mi, zamítá a výrokem č. III. žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Krajský soud však předtím usnesením ze dne 16. 4. 2003 (č. l. 86) při nařízeném ústním jednání ve věci žalobce J. R. (sp. zn. 16 Ca 443/01) spojil tuto žalobu ke společnému projednání se žalobou E. p. s. (sp. zn. 16 Ca 437/01). Protože u Nejvyššího správního soudu byly registrovány dvě samostatně podané kasační stížnosti proti témuž rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, které spolu věcně a obsahově souvisí, podepsaný soud rovněž spojil obě kasační stížnosti ke společnému projednání podle § 39 odst. 1, za použití § 120 s. ř. s. (zákon č. 150/2002Sb., soudní řád správní) a dále je vede pod spisovou značkou uvedenou v záhlaví tohoto rozsudku.

VII.

V souladu s ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné /ust. § 103 odst. 1 písm. c) cit. zák./ nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné /ust. § 103 odst. 1 písm. d) cit. zák./, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Ke skutečnostem, které stěžovatel uplatní poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 109 odst. 4 s. ř. s. nepřihlédne. Skutkovým základem pro rozhodnutí kasačního soudu se tedy mohou stát pouze skutečnosti a důkazy, které byly uplatněny před soudem, který vydal napadené rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem v mezích důvodů uplatněných ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Tvrzenou nezákonnost podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spatřuje stěžovatel v nesprávném posouzení právních otázek soudem v předcházejícím řízení.

Tvrzená nezákonnost, spočívající v nesprávném právním posouzení věci soudem v předcházejícím řízení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikována nesprávná právní věta, popř. je sice aplikována správná právní věta, ale tato je nesprávně vyložena. Vztah mezi skutkovým zjištěním a právním posouzením lze charakterizovat tak, že jde o aplikaci právní normy na konkrétní případ nebo situaci.

Stěžovatel napadá rozhodnutí soudu prvního stupně z toho důvodu, že správní orgány vycházely při rozhodování z nedostatečného způsobu provedení dokazování ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. K tomu soud upomíná, že skutková podstata, z níž správní orgán vycházel v napadeném rozhodnutí, je se spisy v rozporu, pokud skutkový materiál, jinak dostačující k učiněnému správnému skutkovému závěru, ve spisu obsažený, vede k jiným skutkovým závěrům, než jaký učinil rozhodující orgán. Skutková podstata nemá oporu

ve spisech, chybí-li podklad pro skutkový závěr učiněný rozhodujícím orgánem, resp. je nedostačující k učinění správného skutkového závěru.

Důvodem pro podání kasační stížnosti z dalšího důvodu, a to podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je nepřezkoumatelnost, 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.

Soud I. stupně byl při posuzování zákonnosti rozhodnutí žalovaného správního orgánu vázán v souladu s ustanovením § 75 odst. 2 s. ř. s. rozsahem a důvody opravného prostředku, které stěžovatel uvedl, přičemž vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu; k tomuto datu zde vztahuje i Nejvyšší správní soud platná znění právních předpisů, není-li výslovně uvedeno jinak.

VIII.

Ad 1) V ustanovení § 4 zákona č. 334/1992Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu jsou uvedeny zásady ochrany zemědělského půdního fondu. Pro nezemědělské účely je tak nutno použít především nezemědělskou půdu, zejména nezastavěné a nedostatečně využitě pozemky v současně zastavěném území obce nebo na nezastavěných plochách stavebních pozemků staveb mimo toto území, stavební proluky a plochy získané zbořením přežitých budov a zařízení. Musí-li však v nezbytných případech dojít k odnětí zemědělského půdního fondu, nutno zejména co nejméně narušovat organizaci zemědělského půdního fondu, hydrologické a odtokové poměry v území a síť zemědělských účelových komunikací, dále odnímat jen nejnutnější plochu zemědělského půdního fondu, při umístění směrových a liniových staveb co nejméně ztěžovat obhospodařování zemědělského půdního fondu a po ukončení povolení nezemědělské činnosti neprodleně provést takovou terénní úpravu, aby dotčená půda mohla být rekultivována a byla způsobilá k plnění dalších funkcí v krajině podle schváleného plánu rekultivace.

Podle § 7 ZPF při zpracování zadání staveb jsou investoři povinni řídit se zásadami ochrany zemědělského půdního fondu (§ 4) a navrhnout umístění stavby tak, aby z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů došlo k co nejmenším ztrátám zemědělského půdního fondu, a zároveň vyhodnotit důsledky navrhovaného řešení na tento fond. Pokud řešení není jednoznačné, je třeba navrhovat umístění stavby v alternativách.

Ministerstvo životního prostředí České republiky vydá (§ 22 písm. d) ZPF) podrobnější úpravu postupů k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu při zpracovávání a projednávání územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů (§ 5), návrhů na stanovení dobývacích prostorů (§ 6), zadání staveb a návrhů tras nadzemních a podzemních vedení, pozemních komunikací, celostátních drah a vodních cest a jejich součástí (§ 7) a při stavební, těžební a průmyslové činnosti, geologickém a hydrogeologickém průzkumu (§ 8).

Podle § 6 vyhl. č. 13/1994Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu, se stanoví postupy k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu při zpracování dokumentace staveb potřebné k vydání územního rozhodnutí. Při zpracování dokumentace staveb potřebné k vydání územního rozhodnutí, jímž má být dotčen zemědělský půdní fond, investor vyhodnocuje důsledky navrhovaného umístění

připravovaných staveb na tento fond. Toto vyhodnocení tvoří přílohu k žádosti o udělení souhlasu k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu podle § 9 zákona. Podrobnosti o obsahu vyhodnocení jsou uvedeny v příloze č. 5 této vyhlášky. Pokud má být připravovaná stavba umístěna mimo současně zastavěné území obce, investor navrhne technicky řešitelné územní alternativy jejího umístění s cílem nalézt řešení, které bude z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější; vyhodnotí přitom důsledky jednotlivých územních alternativ na zemědělský půdní fond. Vyhláška, nikoli však zákon, počítá s výlukami z této povinnosti; totiž územní alternativy se nenavrhují, je-li umístění stavby v souladu s řešením schválené územně plánovací dokumentace nebo schválených územně plánovacích podkladů, nebo návrhem tras nadzemních a podzemních vedení, pozemních komunikací, celostátních drah a vodních cest a jejich součástí, k němuž orgány ochrany zemědělského půdního fondu udělily souhlas, nebo podmínkami, které vymezily příslušné orgány ochrany zemědělského půdního fondu při udělování souhlasu k návrhu na stanovení dobývacího prostoru. Obdobně jde-li o stavby zemědělské prvovýroby, jejichž umístění je vymezeno vlastnickými vztahy k pozemku, nebo o výstavbu zemědělských účelových komunikací či uskutečňování investic do půdy za účelem zlepšení půdní úrodnosti, u nichž je jednoznačnost umístění dána jejich technickým charakterem a účelem, se územní alternativy rovněž nenavrhují.

Zmiňovaná příloha č. 5 se týká obsahu vyhodnocení důsledků navrhovaného umístění staveb na zemědělský půdní fond. Vyhodnocení důsledků navrhovaného umístění staveb na zemědělský půdní fond se zpracovává pro celou výměru půdy náležející do zemědělského půdního fondu, která má být dotčena zamýšlenou stavbou a s ní souvisejícími akcemi podle řešení obsaženého v příslušné dokumentaci stavby potřebné k vydání územního rozhodnutí; jeho součástí je textová, tabulková a grafická část. Podkladem pro grafickou část tohoto vyhodnocení jsou kopie katastrálních map v měřítcích odpovídajících plošnému rozsahu stavby, nejvýše však v měřítku 1 : 5000. V dalším se pak podrobně stanoví obsah tohoto vyhodnocení.

Z uvedeného výčtu norem vyčnívá zákonem kladený důraz na existenci variantního zpracování návrhu umístění stavby, včetně vyhodnocení důsledků navrhovaného řešení, aby došlo k co nejmenším ztrátám zemědělského půdního fondu. Soudu tak náleží zajistit ochranu této zákonem stanovené povinnosti. Výklad podzákoných norem přitom nemůže být veden způsobem směřujícím k vyloučení zákonem uložených povinností, jestliže takovýto přímý odkaz zákon neobsahuje. Pokud jde o výjimku, se kterou pracuje § 7 zákona a jež se týká jednoznačného řešení, tato na daný případ nedopadá. Povahu takového řešení soud vnímá spíše jako objektivní kategorií, např. lokalizace ložiska nerostů, některá technická řešení staveb apod., a o takovou situaci se nejedná. Právní norma velmi důsledně zpracovává způsob, jakým má být zákonné povinnosti učiněno zadost, totiž stanoví formu i obsah dokumentu, jež má být investorem zpracován. V posuzovaném případě nebyly shledány podmínky pro výluky z této povinnosti, ani nebyly ze strany žalovaného tvrzeny. Neobstojí odkaz na zpracovanou charakteristiku jednotlivých lokalit, ať již jde o srovnávací studie lokalizace průmyslové zóny M. nebo předběžná posouzení lokalit z hlediska jejich vhodnosti pro výstavbu průmyslového objektu, protože posouzení z hlediska ztrát zemědělského půdního fondu neobsahují. Je třeba tento požadavek vnímat nikoli jako samoučelný, nýbrž jako kritérium vyplývající ze základních zásad zákona č. 334/1992Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Není dostačující shromáždění podkladů, jestliže zákon počítá i s procesem vyhodnocení důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond a takovýto dokument nebyl vyhotoven. Smyslem tohoto požadavku je nepochybně vytvořit předpoklad pro úvahu o nejvhodnějším řešení. Vyhodnocení obsahuje mimo jiné celkové zhodnocení

důsledků zamýšlené stavby na zemědělský půdní fond, soupis pozemků náležejících do zemědělského půdního fondu nebo jejich částí v členění podle toho, jde-li o pozemky v současně zastavěném území obce nebo mimo toto území a má-li být půda odňata trvale nebo dočasně, dále údaje o pozemcích podle katastru nemovitostí (obec, katastrální území, parcelní číslo, druh pozemku, vlastnické, popřípadě nájemní vztahy), výměry pozemků nebo jejich částí, údaje o zařazení pozemků zemědělské půdy do bonitovaných půdně ekologických jednotek, popřípadě do stupňů přednosti v ochraně, údaje o tom, zda na dotčených pozemcích zemědělské půdy jsou vybudovány investice do půdy za účelem zlepšení půdní úrodnosti (meliorační zařízení apod.), bilanci skrývky svrchních kulturních vrstev půdy (např. ornice, drnové vrstvy) a hlouběji uložených zúrodnění schopných zemin a plán na jejich přemístění a hospodárné využití rozprostřením na jiných konkrétně vymezených pozemcích nebo uložení pro jiné konkrétně vymezené účely včetně rekultivačních opatření. Obdobné nároky jsou kladeny i na grafickou část. Je zřejmé, že správní spis neobsahuje žádný takový dokument, jež by shora uvedeným požadavkům odpovídal a byl vypracován právě pro tento účel.

Soud dává za pravdu stěžovateli, že absence srovnávací studie podle kritérií předvídanými platnou právní úpravou mohla mít ve svých důsledcích vliv na zákonnost rozhodnutí o umístění stavby (územní rozhodnutí) Magistrátu města Mostu ze dne 7. 8. 2001 č. j. SÚ 2658/2001-328/Če ve znění rozhodnutí Okresního úřadu v Mostě ze dne 23. 10. 2001 č. j. RRR 328/1068/01-Pi/Mi. Žalovaný se bude muset s tímto nedostatkem vypořádat v rámci jím vedeného správního řízení, neboť nejde o pouhé doplnění důkazů, jak má na mysli ust. § 77 odst. 2 s. ř. s.

Ad 2) Další námitka se týká z hlediska teoretického problematiky tzv. subsumpce správních aktů, a to v rovině jejich přezkoumatelnosti soudem, z hlediska praktického o míru dostatečnosti odůvodnění rozsudku soudu prvního stupně v části, jež se vztahuje k souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu (ZPF) pro nezemědělské účely, uděleného Ministerstvem životního prostředí dne 13. 6. 2001, č. j. 600/2189/01.

V posuzovaném případě uvedený souhlas je vyžadován v ust. § 9 zákona č. 334/1992Sb.; k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely je třeba souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, který je nezbytný k vydání rozhodnutí podle zvláštních předpisů (§ 126 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu /stavební zákon/, podle něhož dotýká-li se řízení zájmů chráněných zvláštními předpisy, rozhodne stavební úřad jen v dohodě, popřípadě se souhlasem orgánu státní správy, který chráněné zájmy hájí /dotčený orgán státní správy/). Půdu lze odejmout ze zemědělského půdního fondu trvale nebo dočasně. Žádost o souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu podává ten, v jehož zájmu má k tomuto odnětí dojít, tj. žadatel. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu posoudí žádost a její přílohy a shledá-li, že půda může být odňata ze zemědělského půdního fondu, vydá k tomuto odnětí souhlas, ve kterém m.j. vymezení, kterých pozemků nebo jejich částí se tento souhlas týká a stanoví podmínky nezbytné k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu. Podle § 10 cit. zákona souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu je závaznou součástí rozhodnutí, která budou ve věci vydána podle zvláštních předpisů. Žadatel je povinen plnit podmínky v něm stanovené ode dne, kdy tato rozhodnutí nabyla právní moci, popřípadě ve lhůtách v nich určených. Platnost vydaného souhlasu je totožná s platností těchto rozhodnutí a prodlužuje se současně s prodloužením jejich platnosti podle zvláštních předpisů. Podle § 18 návrh na zahájení řízení podle zákona podávají právnické a fyzické osoby vždy u pověřeného obecního úřadu, v jehož obvodu leží největší část zemědělského půdního fondu, který má být příslušným návrhem dotčen. Tento orgán ochrany zemědělského půdního fondu návrh

posoudí a není-li příslušný k jeho vyřízení, postoupí ho se svým stanoviskem orgánu ochrany zemědělského půdního fondu vyššího stupně. Obdobně postupuje orgán ochrany ZPF středního stupně, je-li k vyřízení návrhu příslušné ministerstvo životního prostředí České republiky. Podle §17 ministerstvo životního prostředí České republiky uděluje podle § 9 odst. 6 souhlas k odnětí půdy ze ZPF, má-li být dotčena zemědělská půda a půda dočasně neobdělávaná o výměře nad 10 ha.

Z uvedeného jsou tak patrné dvě skutečnosti. Především je třeba upozornit na ust. § 75 zákona č. 150/2002Sb., soudní řád správní (s. ř. s.), podle něhož soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví. V daném případě se jedná o tzv. vnější a absolutní subsumpci, neboť obsah podmiňujícího aktu vydaného jedním správním orgánem je nutno jednoznačně a beze zbytku promítnout do finálního aktu vydávaného druhým správním úřadem. Sám o sobě nemá bezprostřední vnější regulační charakter a bude zprostředkován až konečným aktem. Z pohledu judikatury se promítne obsah subsumovaného správního aktu do navazujícího správního aktu. Rozlišujeme tak situaci, kdy právní poměry osoby jsou konečným způsobem upraveny teprve po vydání několika na sebe navazujících správních aktů, a to buď několika rozhodnutí (vydaných v řízení, jichž je taková osoba účastníkem a jednotlivá rozhodnutí jsou jí adresována), a nebo je osobě vydáno rozhodnutí jediné, jemu ale předchází iniciativa úřadu, který má takový konečný akt vydat, spočívající v tom, že jako podklad pro konečné rozhodnutí si úřad obstarává sám potřebné akty úřadů jiných (Bureš-Drápal-Mazanec: Občanský soudní řád, Komentář, C.H. Beck, 2001). Není tedy vyloučeno, aby v rámci přezkoumání finálního aktu byly vznášeny námitky týkající se aktů podmiňujících. V kasační stížnosti se stěžovatel zmiňuje pouze o nepřezkoumatelnosti rozsudku spočívajícího v nedostatku důvodů, pro které námitku nezákonnosti souhlasu s odnětím půdy ze ZPF neshledal důvodnou. Je zřejmé, že souhlas vydal orgán k tomu příslušný a na zákonnost jeho rozhodnutí nemohla mít vliv pouze ta okolnost, zda žádost o vydání souhlasu byla podána cestou pověřeného obecního úřadu a následně byla postoupena k vyřízení orgánu věcně příslušnému, dle dalších zákonných kritérií, nebo zda se k řečenému ministerstvu dostala přímo. Kromě povinnosti postoupit takovou žádost, zákon žádnou další povinnost věcně nepřísušnému orgánu neukládá. Předpoklad iniciativy správního orgánu k rozhodnutí nepřísušného v tomto směru stěží může sehrát významnější úlohu. Ovšem pravdou zůstává, že rozsudek krajského soudu na položenou otázku odpověď nedává a námitka stěžovatele v tomto ohledu je oprávněná.

Ustanovení § 12 zákona č. 114/1992Sb., o ochraně přírody a krajiny pojednává o ochraně krajinného rázu. Krajinný ráz, kterým je zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti, je chráněn před činnostmi snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umístování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině. K umístování a povolování staveb, jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody. Podrobnosti ochrany krajinného rázu může stanovit ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem.

Námitka stěžovatele směřuje vůči absenci rozhodnutí o souhlasu se zásahem do krajinného rázu, a tudíž vydávaného ve smyslu § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992Sb. Krajský

soud zmiňuje závazné stanovisko odboru komunálních služeb a životního prostředí Magistrátu města Mostu ze dne 3.5.2001 a vyjádření referátu životního prostředí Okresního úřadu v Mostě, který vydal souhlas s realizací předmětné stavby s tím, že ji považuje za zásah přijatelný z hlediska ochrany krajinného rázu dle § 12 cit. zákona. Tato zmínka ovšem směšuje dvě různá vyjádření se dvěma rozdílnými režimy, jimiž se spravují. Magistrát města Mostu vydal dne 3. 5. 2001 pod č. j. OKSaŽP/206/01/Hu rozhodnutí o vydání závazného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny s tím, že nemá k navrhované stavbě námitky. O závazném stanovisku příslušného orgánu ochrany přírody k zásahu do významného prvku (§ 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny) bylo pojednáno v rozsudku zdejšího soudu sp. zn. 2A 198/2000, totiž že je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního, vycházející ze situace, kdy není v době jeho vydání zřejmé, zda bude vydáván následný správní akt. Co se týče tohoto právního institutu, stěžovatel žádné námitky nevznáší.

Od toho je však třeba odlišit souhlas se zásahem do krajinného rázu ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Nutné je připomenout sled stanovisek postupně vydávaných; Okresní úřad v Mostě vydává dne 21. 6. 2001 pod č. j. RŽP/Ga/01/925 ve znění č. 934 souhlas podle § 12 odst. 2 cit. zákona s tím, že stavbu považuje za zásah přijatelný z hlediska ochrany krajinného rázu. Dne 12. 9. 2001 týž úřad pod č. ŽP/01/Jn/1238 vysvětluje, že není nutné vydávat souhlas formou správního rozhodnutí a dne 8. 10. 2001 pod č. j. RŽP/Ga/01/1325 uvádí, že souhlas dle § 12 odst. 2 cit. zákona není nutný.

Účelem zákona o ochraně přírody a krajiny ve smyslu § 1 je přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás a k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji. Zákon o ochraně přírody a krajiny tedy chrání mj. krajinu, jakožto část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořenou souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky, a chrání též prostřednictvím § 12 její ráz. Krajinným rázem je zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti. Krajinný ráz je chráněn před činnostmi snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umístování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině. Každý zásah do krajinného rázu je přitom nutné považovat za potenciální ohrožení významných krajinných prvků. Tyto zásahy do krajinného rázu, pokud by jej mohly snížit nebo změnit, je možné provádět jedině se souhlasem orgánu ochrany přírody podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Účelem a smyslem rozhodování orgánu ochrany přírody podle citovaného ustanovení je tedy ochrana krajinného rázu před těmi činnostmi, které do něj zasahují tak, že snižují jeho estetickou nebo přírodní hodnotu, krom jiného i harmonické měřítko a vztahy v krajině. Dosavadní informace obsažené ve správním spise však vzbuzují výrazné rozpaky nad tím, že by se snad o takový případ nejednalo. Popis stavby naznačující trojpodlažní dispozici s mírami 60x30x16m, spolu s doprovodnými stavbami může stěžít nechat koho na pochybách, že by daná stavba nemohla snížit nebo změnit krajinný ráz. Nástrojem, který k dosažení tohoto účelu má orgán ochrany přírody k dispozici, je udělování souhlasu podle § 12 odst. 2 citovaného zákona. Soud v další argumentaci ve shodě se stanoviskem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (sp. zn. 6A 97/2001 z 12. 10. 2004) připomíná zásadní argumentaci, totiž že by ponechání kompetenci orgánu ochrany přírody bylo závislé na jeho vlastním a mimoprocesním posouzení určité otázky, což nepochybně se může stát předmětem úvah o libovůli správního orgánu. Proto nelze § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny vykládat izolovaně tak, že jeho „dikce“ nepředpokládá, že se nerozhoduje o otázce, zda stavbou nebo činnostmi 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. Orgán ochrany přírody nejenže svou kompetenci odvozuje od svého vlastního posouzení, ale výsledek tohoto posouzení v některých případech nemusí být ani zřejmý, a především už vůbec nemusí být zřejmé, jaké úvahy jej k jeho závěru vedly. Účastník územního řízení, v němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona o ochraně přírody a krajiny (např. občanské sdružení, jehož hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny), by tak v případě, že by orgán ochrany přírody podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny žádné rozhodnutí nevydal, neznal vůbec důvody takového postupu orgánu ochrany přírody, a - pokud by mu byla odepřena možnost tyto důvody zjistit tím, že sám účinně podá návrh na zahájení řízení podle § 12 odst. 2 citovaného zákona - neměl by k dispozici ani žádný procesní prostředek, jak se jich dopátrat. Ze shora popsanych skutečností vyplývá, že je namístě, aby orgán ochrany přírody správní řízení podle citovaného ustanovení provedl. 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 leda z příslušného rozhodnutí. Souhlasné nebo nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody k umístování nebo povolování staveb, jakož i k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz (§ 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny), je rozhodnutím vydávaným ve správním řízení vedeném tímto orgánem z vlastního podnětu, z podnětu jiného správního orgánu, nebo na návrh účastníka řízení. Není-li tu takového řízení, jde o vadu, která může mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. I tuto výtku tak soud uznal za oprávněnou.

Jinou námitkou, se kterou v rámci tohoto bodu stěžovatel přichází, je neprovedení navrženého důkazu znaleckým posudkem, který stěžovatel navrhoval až v řízení před krajským soudem. Stěžovatel se dovolává ustanovení § 77 s.ř.s, podle něhož soud provádí při jednání dokazování a v jeho rámci může soud zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak. Soud jím provedené důkazy hodnotí jednotlivě i v jejich souhrnu i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a ve svém rozhodnutí vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného. Stěžovatel opomíjí ust. § 52 z obecných ustanovení o řízení, které umožňuje soudu, aby rozhodl, které z navržených důkazů provede, stejně tak může provést i důkazy jiné. Krajský soud se ve svém rozhodnutí náležitě vypořádal s důvody, proč navrhované důkazy neprovedl. Ustanovení § 77 s. ř. s. je třeba vykládat spolu s obecnou zásadou, jež je zakotvena v ust. § 52 s. ř. s., totiž smyslem je umožnit soudu provést důkazy při jednání, ovšem při zachování účelu přezkumného řízení soudního, jímž rozhodně není nahrazování povinností, které jsou imanentní činnosti správních orgánů. Nejvyšší správní soud považuje pozornost, kterou této námitce věnoval za dostatečnou s ohledem na skutečnost, že uznal za oprávněnou námitku stran alternativ umístění stavby.

Ad 3) Stěžovatel namítá absenci stanoviska orgánu ochrany ovzduší. Podle ust. § 4 zákona č. 389/1991Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování je dotčeným orgánem v územním a stavebním řízení z hlediska ochrany ovzduší okresní úřad, pokud není stavebním úřadem. Ochrana složek životního prostředí a jiných zvláštních zájmů je obsažena ve shora citovaném § 126 stavebního zákona. I zde tedy platí, že dotýká-li se řízení zájmů chráněných zvláštními předpisy, rozhodne stavební úřad jen v dohodě, popřípadě se souhlasem dotčeného orgánu státní správy, který může svůj souhlas vázat na splnění podmínek stanovených ve svém rozhodnutí (stanovisku, vyjádření, souhlasu, posudku apod.) v souladu se zvláštním zákonem, na jehož podkladě je oprávněn zájem chránit. Pouze k takovým návrhům na vydání územního rozhodnutí se nemusí předkládat

vyjádření, souhlasy a stanoviska předepsaná zvláštními předpisy, jestliže zájmy sledované těmito předpisy byly již předmětem hodnocení vlivů na životní prostředí podle zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, a zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a příslušný správní orgán od jejich vydání upustil ve svém vyjádření podle § 7 odst. 4 zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Tento paragraf upravuje proces zveřejnění a projednání dokumentace, při kterém m. j. je zasílána dokumentace dotčeným orgánům státní správy, které podle odst. 4 zašlou svá vyjádření příslušnému orgánu do 50 dnů od jejího doručení. Jinými slovy zákon počítá vždy s nějakou kvalifikovanou formou, v níž bude názor dotčeného orgánu *ex professo* vyložen. Tak se ale nestalo a takovýto souhlas dotčeného orgánu chybí. Přitom nejde o situaci, která je předvídaná pro případ existence hodnocení vlivů na životní prostředí. Stanovisko „o hodnocení vlivů“ vydané Ministerstvem životního prostředí, dne 26.7.2001, č.j. NM700/1762/2758/OPVŽP/01 e.o., podle § 11 zákona č. 244/1992Sb., se týká sice závodu N. v M., ovšem s předpokládanou konečnou výrobní kapacitou 1,6mil kusů hlav a neslouží tudíž jako podklad pro rozhodnutí v dané věci, kde se předpokládá výrobní kapacita 150 000 hlav. Soudem prvního stupně uváděné souhrnné vyjádření k dokumentaci pod sp.zn. RŽP/Ga/01/925 (srov. shora) se stanovisku z hlediska ochrany ovzduší zcela vyhýbá, teprve v doplnění (934) uvádí, že s ohledem na charakter stavby nemůže jednoznačně stanovit, zda stavba podléhá posouzení dle § 2 odst. 1 zákona č. 244/1992Sb. Okolnost, že při ústním jednání dne 30. 7. 2001 se zástupce dotčeného orgánu k tomuto problému vůbec nevyjádřil, nelze s úspěchem považovat za prezentaci souhlasného stanoviska či dohody. Soud nemá k dispozici žádné takové odborné vyjádření, které by mu dovolovalo paušálně zaujmout ve vztahu ke změně výrobní kapacity stanovisko v duchu zásady *a maiori ad minus*. I v tomto bodě lze tak přisvědčit stěžovateli.

Ad 4) Stěžovatel namítá nedostatek formy, v níž mělo být vydáno stanovisko hygienika podle zákona č. 258/2000Sb., o veřejném zdraví a poukazuje přitom zejména na ustanovení § 77 a § 94. Podle § 14 se vztahují na řízení podle tohoto zákona obecné předpisy o správním řízení. Zákon č. 258/2000Sb., o veřejném zdraví v § 77 odst. 2 uvádí, že orgán ochrany veřejného zdraví je podle zvláštních právních předpisů (např. zákon č. 50/1976 Sb.) dotčeným správním úřadem při rozhodování ve věcech, které se dotýkají zájmů chráněných podle tohoto zákona a hodnocení a řízení zdravotních rizik. Orgán příslušný rozhodnout podle zvláštních právních předpisů ve věcech podle odstavce 2 pak nemůže rozhodnout v rozporu se stanoviskem příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví, jestliže je stanovisko příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví negativní. Podle § 87 odst. 1 g) zákona o veřejném zdraví jsou zaměstnanci okresních a městských hygienických stanic a zaměstnanci krajských hygienických stanic uvedených v § 86 odst. 2 při přípravě podkladů pro rozhodnutí a jiná opatření příslušných orgánů ochrany veřejného zdraví podle tohoto zákona a zvláštních právních předpisů oprávněni v řízení podle stavebního zákona uplatňovat stanoviska, připomínky a námitky orgánu ochrany veřejného zdraví jako dotčeného orgánu státní správy. Z uvedeného nelze učinit závěr o jiné povaze vydávaného stanoviska, nežli jako podmiňujícího aktu oznamovaného ve formě finálního aktu, který sám není vydáván ve správním řízení (srov. J. Staša, Problém subsumpce správních aktů, Iuridica 1-2/2001), pro což svědčí dikce zákona, ze které nelze dovozovat samostatnou povahu takového stanoviska. To ovšem neznamená, že by bylo vyloučeno ze soudního přezkumu, což ani nevyplývá z postupu krajského soudu, ale námitku absence správního řízení při vydávání tohoto stanoviska akceptovat nelze. Stanovisko podle § 77 odst. 2 zák. č. 258/2000Sb. a § 126 odst. 1 zák. č. 50/1976Sb. příslušného dotčeného orgánu, totiž okresního hygienika Okresního úřadu v Mostě vydáno bylo, a to dne 29. 3. 2001, č. j. 1315/2001/OHD-T. Obsahem tohoto stanoviska je vyjádření souhlasu s předloženou dokumentací k umístění stavby a stanovení určitých podmínek. Obsahovou nesprávnost tohoto stanoviska stěžovatel nenamítá.

Ad 5) Další námitka se týká porušení zásady koncentrace řízení doplňováním podkladů pro rozhodnutí až po ústním jednání, které proběhlo dne 30. 7. 2001. Stěžovatel zmiňuje 3 listiny: vyjádření Povodí Ohře, s. p., ze dne 1. 8. 2001, sdělení Okresního úřadu v Mostě ze dne 1. 8. 2001, č. j. Vod 231-1/Ni/V/5 a sdělení téhož úřadu ze dne 1. 8. 2001 (datum 6. 8. 2001 je na otisku razítka podatelny) č. j. CHL/01/VYJ/1094. Je namítáno, že se soud k této záležitosti nevyjádřil, tudíž jeho rozsudek je nepřezkoumatelný a také že při zjišťování skutkové podstaty došlo k porušení ustanovení o řízení před správními orgány. Krajský soud se námitkou stěžovatele zabýval a stručně ji odůvodnil. Vyjádření P. O. s. p. po ústním jednání (příloha č. 5 protokolu ze dne 30. 7. 2001) sice hovoří o nesouhlasu se s vydáním územních rozhodnutí na dvě stavby, a to „rozvojovou zónu J.“, tedy „Komunikace a inženýrské sítě pro rozvojovou zónu J.“ a předmětný „N.- závod na výrobu hlav motorů – L. J.“ a tak je i označeno v záhlaví, ovšem svým obsahem se vztahuje výlučně ke stavbě komunikace a inženýrské sítě pro rozvojovou zónu J. Sdělení Okresního úřadu v Mostě ze dne 1. 8. 2001, č. j. Vod 231-1/Ni/V/5 informuje o tom, že v uvedených lokalitách nejsou vyhlášena ochranná pásma přírodních minerálních vod a ve sdělení téhož úřadu ze dne 1.8.2001 č.j. CHL/01/VYJ/1094 se informuje firma N., že po jejím sdělení, které se týká připomínky referátu životního prostředí, není námitek, které by bránily vydání územního rozhodnutí ve věci. Nejvyšší správní soud vycházející ze shora uvedeného odkazuje na další řízení správní, které po vydání zrušujícího rozsudku soudu prvního stupně bude následovat, v jehož rámci bude stěžovateli umožněno se seznámit i s těmito listinami.

Ad 6) Konečně stěžovatel považuje za porušení práva na spravedlivý proces tu okolnost, že v první instanci správního řízení jednali pracovníci, u nichž lze mít důvodné pochybnosti o jejich nepodjatosti, neboť byli zaměstnanci stejného subjektu, který podal návrh na vydání územního rozhodnutí, o němž se vede spor. Podle § 9 zákona č. 71/1967Sb., o správním řízení (správní řád) je pracovník správního orgánu vyloučen z projednávání a rozhodování věci, jestliže se zřetelem na jeho poměr k věci, k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům lze mít pochybnost o jeho nepodjatosti. Účastník řízení oznámí správnímu orgánu skutečnosti nasvědčující vyloučení pracovníka správního orgánu, jakmile se o nich dozví. Jakmile se pracovník správního orgánu dozví o skutečnostech nasvědčujících jeho vyloučení, oznámí to neprodleně svému nejbližší nadřízenému vedoucímu. Podle § 12 o tom, zda je pracovník správního orgánu z řízení vyloučen, rozhoduje orgán, jemuž byly důvody vyloučení oznámeny. Proti rozhodnutí o vyloučení pracovníka správního orgánu z řízení nelze podat samostatné odvolání. Z uvedeného je zřejmé, že zákon počítá s iniciativou vyvinutou v rámci správního řízení, které je především určeno k tomu, aby se mohlo o takovýchto námitkách pojednat a rozhodnout. V daném případě nejde o situaci, kdy by správní orgán opomněl rozhodnout, protože stěžovatel námitku podjatosti nevzněl. Ovšem z důvodů, jež byly výše podrobně popsány, se znovu otevírá prostor pro uplatnění této námitky ve správním řízení a správní orgán tak o ní bude moci rozhodnout (srov. rozhodnutí NSS sp. zn. 2 As 21/2004).

K samostatnému posouzení je námitka, jež se týká pouze stěžovatele b) - občanského sdružení. V daném případě je okruh účastníků územního řízení rozšířen ustanovením § 34 odst. 3 zák. č. 50/1976 Sb., neboť účastníkem každého územního řízení je pravidelně obec a dále ten, komu zvláštní zákon toto postavení přiznává. Tímto zvláštním zákonem je právě zák. č. 114/1992 Sb., který při splnění podmínek § 70 přiznává postavení účastníka občanským sdružením ve smyslu obecné definice účastníka řízení dle § 14 odst. 2 správního řádu.

Základní východisko pro vyřešení předestřené otázky se skrývá v úvaze o srozumitelnosti a aplikovatelnosti § 70 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění účinném ke dni vydání napadeného usnesení krajského soudu, tj. fakticky ve znění do novely provedené zákonem č. 218/2004 Sb., tedy do 27. 4. 2004. Vznik celého problému spočívá ve výkladu první věty druhého odstavce § 70 a jeho vztahu k obsahu celého paragrafu. Zákon používá zcela netradiční formulaci o tzv. „místně příslušné organizační jednotce občanského sdružení“. Zdá se totiž, jakoby se místní příslušnost vázala k občanskému sdružení, nikoli ke správnímu orgánu, od něhož požaduje informaci o zásahu a zahajovaném řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona podle druhého odstavce, resp. co se týče další účasti ve správním řízení podle odstavce třetího. Pak totiž může vyvstat problém, má-li být místní příslušnost chápána jako vztah občanského sdružení a místa, kde k zásahu dochází nebo vztah občanského sdružení a sídla správního orgánu, který o věci rozhoduje (srov. např. § 40 odst. 2 zák. č. 19/1997 Sb. ve věcech dálnic a rychlostních silnic). Protože zákon tento pojem nevysvětluje, přichází do úvahy různé interpretace, včetně té, již nastínil žalovaný. Podle názoru soudu však ustanovení § 70 v prvním odstavci upravuje účast občanů na ochraně přírody nikoli proto, aby ji ihned v odstavci následujícím ztížil, a to dokonce za přispění soudního výkladu. Především o příslušnosti (kompetenci) se hovoří v souvislosti se státními a územně samosprávnými orgány a obecná teorie rozlišuje tak příslušnost věcnou, prostorovou, funkční a osobní (srov. V. Knapp, Teorie práva, 1995). Správní věda zůstává při rozlišování příslušnosti věcné, funkční a místní. Místní příslušnost určuje, který z věcně příslušných úřadů je v konkrétním případě příslušný (Hoetzel, Československé správní právo, 1934), vyjadřuje zákonem určený vztah předmětu správního řízení ke správnímu orgánu v určitém místě; zde pak platí zásady *forum rei sitae*, *forum actus*, *forum domicilii* (Hendrych, Správní právo, obecná část 1996), obdobně místní příslušnost určuje, který z více věcně příslušných správních orgánů má správní řízení provést (Lexikon-správní právo, Průcha, Pomahač, 2002). Jen stěží se tak najde prostor pro výklad, který by místní příslušnost nevztahoval ke správnímu úřadu; nelze ani teoreticky zdůvodnit konstrukci „místně příslušné osoby“, ledaže jde o jakési terminologicky nepřesné vyjádření výsledku procesu zjišťování místní příslušnosti. Pomoc při interpretaci nelze hledat ani u zákonodárce, který tuto změnu § 70 (bod 41) v důvodové zprávě nevyjádřil (srov. Důvodová zpráva k zákonu č. 218/2004 Sb., b. 38-44). Vypuštění nejasné formulace o „místně příslušné organizační jednotce“ vážně podkopává argumentaci žalovaného. Nejvyšší správní soud při řešení otázky účasti na řízení zvážil především účel, kterému ustanovení § 70 zákona slouží, totiž zajistit účast občanů formou občanského sdružení. Přitom zákon stanoví jedinou relevantní podmínku, a to vyjádřit ve stanovách poslání občanského sdružení, kterým musí být právě ochrana přírody a krajiny. Za situace, kdy stanovy stěžovatele odráží skutečnost, že základním cílem sdružení – žalobce b) – je ochrana přírody a krajiny, a tudíž tato podmínka je splněna, nelze hledat další překážky pro účast na řízení ve smyslu druhého a třetího odstavce předmětného paragrafu. Navíc stanovy přizpůsobující se v té době platné právní úpravě, považují sdružení za „místně příslušné pro území celé České republiky“, když nevytváří žádné územní jednotky s právní subjektivitou. Soud má za to, že nepřiznání postavení účastníka řízení stěžovateli by nebylo možné jinak, než-li restriktivním výkladem nikoli určité, nýbrž nejasné formulace místní příslušnosti. To by však odporovalo smyslu a účelu právní úpravy, jejíž cíl je v zákoně výslovně zakotven. Jinou otázkou je rozsah námitek, jež může uplatnit, totiž porušení práv procesních, protože sám není nositelem práv a povinností vyplývajících z práva hmotného, o nichž bylo v řízení správním rozhodováno. Na okraj soud připomíná, že v 80. letech minulého století byl prakticky jedinou povolenou tzv. společenskou organizací zabývající se ochranou přírody a krajiny Č. s. o. p. Ten byl vnitřně organizován na základní organizace, včetně jisté míry „subjektivity“. Dominance tohoto sdružení přetrvávala po roce 1989, byť se velice rychle vytvořila sdružení další.

Oprávnění organizačních složek občanských sdružení jednat vlastním jménem předpokládal i zákon č. 83/1990 Sb. (§ 6 odst. 2 písm. e); vytvoření těchto jednotek (ať již na principu územním či jiném) bylo a je právem občanského sdružení, nikoliv však jeho povinností. Při formulaci ust. § 70 šlo tedy jediné o to, zabránit situaci, kdy by do určitého řízení chtělo vstoupit více organizačních jednotek jednoho a téhož občanského sdružení. Též na základě argumentu *a minori ad maius*, však nelze pochybovat, že stejné oprávnění jaké zákon přiznává organizační jednotce občanského sdružení, má jako celek občanské sdružení, které se na organizační jednotky nečlení. Jestliže vymezení organizačních jednotek musí být provedeno ve stanovách občanského sdružení (viz cit. ust. zákona č. 83/1990 Sb.), nelze k takovému vymezení následně nepřihlížet. Provede-li si občanské sdružení ve stanovách územní vymezení pro realizaci svých aktivit, není to v rozporu s právním řádem a není rovněž důvod k takovému ustanovení nepřihlížet. Neprovede-li takové vymezení, vyplývá z principu teritoriální působnosti právního řádu ČR, že je občanským sdružením se shodnými právy a povinnostmi na celém státním území ČR. Správnímu orgánu lze stěžít co vytknout, protože ten stěžovatele neopomněl, avšak příslušný krajský soud nesprávně aplikoval ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., když žalobu vůči žalobci ad b) výrokem I. odmítl.

Nejvyšší správní soud ze všech uvedených důvodů rozsudek soudu I. stupně podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude vázán právními názory vyslovenými podepsaným soudem k jednotlivým bodům kasační stížnosti (ad 1-6). O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 1. dubna 2005

JUDr. Václav Novotný
předseda senátu