



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **B. V.**, zast. Mgr. Martinem Hájkem, advokátem, se sídlem Revoluční 1003/3, Praha 1, proti žalovanému: **Obvodní báňský úřad v Kladně**, se sídlem Kozí 4, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Miroslava Šafránková, MBA, se sídlem Bellušova 1846, Praha 5, správce konkursní podstaty KAVEX - GRANIT HOLDING a. s., IČ: 251 83 435, se sídlem Lobežská 41, Plzeň, zast. JUDr. Hanou Kapitánovou, advokátkou, se sídlem Sady 5. května 36, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2014, č. j. 10 A 116/2011 - 35,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků ani osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.
Předcházející řízení

[1] Žalobce se v žalobě podané u Městského soudu v Praze domáhal vyslovení nicotnosti dvou potvrzení žalovaného ze dne 2. 5. 2011, č. j. 11767/2011/02/002 a č. j. 11767/2011/02/001, kterými žalovaný potvrdil na základě pravomocného rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 2. 2010, č. j. 22 Cm 71/2003-382, ve znění pravomocného rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 2. 2011, č. j. 15 Cmo 129/2010 - 512, že dobývací prostory Solopysky a Štětkovice byly převedeny z organizace

žalobce na organizaci úpadce, tj. obchodní společnost KAVEX – GRANIT HOLDING a.s., jejíž konkursní správkyň byla ustanovena osoba zúčastněná na řízení.

[2] Městský soud žalobu odmítl usnesením ze dne 17. 12. 2014, č. j. 10 A 116/2011 - 35, neboť shledal, že soudní ochrana proti vydání, eventuálně nevydání, předmětných potvrzení může být realizovaná pouze v řízení o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a nikoliv žalobou proti rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. V případě obou potvrzení se jednalo o osvědčení stavu evidence dobývacích prostor, které vycházelo z pravomocných rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 2. 2010, č. j. 22 Cm 71/2003 - 382, a Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 2. 2011, č. j. 15 Cmo 129/2010-512. Proto se nejednalo o úkony, které by jakkoli zakládaly, měnily nebo rušily práva a povinnosti. Správní orgán vydal potvrzení podle ustanovení § 29 zákona č. 44/1988 Sb., horní zákon, ve znění pozdějších předpisů, nikoli rozhodnutí dle § 27 téhož zákona, přičemž se jednalo o faktický úkon spočívající ve vydání osvědčení o stavu evidence. Městský soud přitom svůj názor podložil odkazem na řadu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS; ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. NSS; ze dne 7. 11. 2007, č. j. 3 As 33/2006 - 84; ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98; ze dne 26. 1. 2012, č. j. 4 Aps 4/2011 - 68, č. 2600/2012 Sb. NSS, všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na: www.nssoud.cz). Dále rozhodl, že žádný z účastníků a ani osoba zúčastněná na řízení neměli právo na náhradu nákladů řízení a žalobci vrátil zaplacený soudní poplatek k rukám jeho zástupkyně.

II.

Obsah kasační stížnosti, vyjádření dalších účastníků a řízení před soudem

[3] Kasační stížností podanou dne 4. 2. 2015 u Nejvyššího správního soudu brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti nadepsanému usnesení městského soudu. Stěžovatel nepovažuje za správný názor městského soudu, že žalovaný postupoval řádně podle ustanovení § 29 horního zákona. Uvádí, že potvrzení o evidenci převodu dobývacího prostoru jsou rozhodnutími ve smyslu ustanovení § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a proto jejich vydání mělo předcházet správní řízení. Jelikož souhlas žalovaného je podmínkou účinnosti převodu dobývacích prostor, nelze ho považovat za osvědčení podle ustanovení § 154 a násl. správního řádu. Smlouva o převodu dobývacích prostor může být nahrazena soudním rozhodnutím, ale pouze žalovaný může rozhodovat o tom, zda je osoba zúčastněná na řízení organizací, která je způsobilá k tomu, aby na ni byly dobývací prostory převedeny. Z uvedených důvodů považuje stěžovatel za chybný odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2007, č. j. 3 As 33/2006 - 84, protože v něm soud posuzoval potvrzení, které bylo vydáno pro jiné řízení, zatímco nyní žalovaný vydal potvrzení pro převod dobývacích prostor.

[4] Pokud by pro převod dobývacích prostor postačovalo rozhodnutí soudu bez souhlasu žalovaného, soud by tím fakticky přejal pravomoc žalovaného. Stěžovatel je držitelem platných a účinných rozhodnutí báňského úřadu vydaných v jeho prospěch, a proto by měl být právě on evidován ve vztahu k dobývacím prostorům v příslušné evidenci ve smyslu ustanovení § 29 horního zákona. Na tomto stavu nic nemění ani

pokračování

rozsudky, které neprohlašují oprávnění k dobývání za neplatná, neúčinná či zrušená. Žalovaný tak svým postupem porušil ustanovení § 2 odst. 2 a 3 správního řádu.

[5] Stěžovatel dále uvádí, že horní zákon nezná jiné způsoby převodu dobývacího prostoru než postupem podle ustanovení § 27 odst. 7 horního zákona. Bez projevu vůle převodce nebylo možné uskutečnit převod dobývacích prostor, a proto nebylo možné ani provést změnu v evidenci dobývacích prostor podle ustanovení § 29 odst. 3 horního zákona. Jelikož rozsudky nenahrazují projev souhlasu stěžovatele, žalovaný nebyl oprávněn provést změnu v evidenci dobývacích prostor. Žalovaný měl proto postupovat podle ustanovení § 27 odst. 7 horního zákona.

[6] Protože z výše uvedených důvodů měla být potvrzení vnímána jako rozhodnutí, mělo jim předcházet řádné správní řízení. Žalovaný tím, že nezahájil správní řízení a nedal prostor stěžovateli k uplatnění jeho procesních práv, porušil ustanovení § 4 odst. 3 a 4 správního řádu a zásadu materiální pravdy, když nezjistil, zda osoba zúčastněná na řízení splňovala požadavky horního zákona, aby na ní mohly být dobývací prostory převedeny. Rovněž byla vybrána nevhodná forma správního aktu, protože pro změnu právního statusu mělo být zvoleno rozhodnutí. Stěžovatel tak byl připraven o možnost podat opravný prostředek. Vzhledem k tomu, že potvrzení postrádají náležitosti rozhodnutí, měl je městský soud prohlásit za nicotná.

[7] Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení se ve lhůtě stanovené soudem ke kasační stížnosti nevyjádřili.

[8] Nejvyšší správní soud vyzval stěžovatele usnesením ze dne 9. 2. 2015, č. j. 4 As 28/2015 - 16, k úhradě soudního poplatku ve lhůtě 7 dní od doručení usnesení, poučil ho o následcích spojených s jeho nezaplacením a o možnosti požádat o částečné či plné osvobození. Stěžovatel poplatek ve lhůtě stanovené soudem nezaplatil, a proto zdejší soud řízení zastavil usnesením ze dne 4. 3. 2015, č. j. 4 As 28/2015 - 29, které nabylo právní moci dne 10. 3. 2015. Jelikož ale stěžovatel stihl poplatek zaplatit v den, ve kterém rozhodnutí nabylo právní moci, zdejší soud rozhodnutí o zastavení řízení usnesením ze dne 24. 3. 2015, č. j. 4 As 28/2014 - 41, zrušil.

III.

Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal podmínky pro řízení o kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti a jejím doplnění. Neshledal přitom vady podle ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Ačkoli stěžovatel uplatnil ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. více kasačních důvodů, zdejší soud ve své konstantní judikatuře zastává názor (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č.

625/2005 Sb. NSS), že v případě kasační stížnosti proti usnesení o odmítnutí žaloby městským soudem přichází z povahy věci v úvahu pouze důvod spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.].

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Podle § 29 odst. 3 horního zákona „[e]videnci dobývacích prostorů a jejich změn vede obvodní báňský úřad v knihách dobývacích prostorů. Souhrnnou evidenci dobývacích prostorů vede Český báňský úřad“.

[13] Podle § 29 odst. 5 horního zákona „[o]rgány uvedené v odstavcích 1 až 4 poskytnou do 30 dnů od vyžádání údaje z evidence orgánům územního plánování a umožní nahlížet do evidence, popřípadě poskytnou z této evidence potřebné informace nebo výpisy fyzickým a právnickým osobám, které prokáží, že je potřebují k plnění svých povinností nebo k uplatnění a ochraně svých práv. Nedotčeny zůstávají předpisy o ochraně státního, hospodářského a služebního tajemství“.

[14] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. „[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak“.

[15] Meritem předloženého sporu je posouzení otázky, zda je potvrzení o evidenci dobývacího prostoru (§ 29 odst. 3 horního zákona) vydané podle ustanovení § 29 odst. 5 horního zákona rozhodnutí, které je přezkoumatelné v režimu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.). Zatímco městský soud zaujal názor, že se jedná o úkon přezkoumatelný zásahovou žalobou (§ 82 a násl. s. ř. s.), stěžovatel spatřuje v potvrzeních materiální znaky rozhodnutí.

[16] Základní úvahou pro zodpovězení otázky, zda určitý úkon podléhá soudnímu přezkumu v režimu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je posouzení, zda úkon splňuje definiční znaky rozhodnutí stanovené v § 65 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud v jednom z nejnovějších rozhodnutí ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014 - 52, č. 3151/2015 Sb. NSS, shrnul závěry dosavadní judikatury, že pro účely posouzení toho, zda je úkon správního orgánu rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., je nutno hodnotit, zda má napadený úkon povahu individuálního správního aktu, zda je zde konkrétní individualizovaný adresát takového vrchnostenského aktu, zda tento úkon zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho konkrétní práva a zda je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti a komunikovaný adresátovi. Přitom tyto aspekty je nutno hodnotit z hlediska toho, jak je předpokládá právní úprava, nikoliv z hlediska toho, zda byly v konkrétním případě předpokládané aspekty skutečně zcela naplněny.

[17] Nejvyšší správní soud se na základě uvedených kritérií ztotožnil s právním názorem městského soudu. Ačkoli ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. je nutné posuzovat úkony správních orgánů především podle jejich obsahu, nikoli podle pouhého označení, při zohlednění systematického výkladu ustanovení § 29 horního zákona může být rubrika

pokračování

„evidence“ prvním poznatkem pro další rozbor povahy naříkaného úkonu. Jazyková příručka vykládá uvedený pojem mimo jiné jako: *vedení záznamů o něčem, vedení seznamů, vedení v patrnosti, sledování jistých jevů a vedení záznamů o nich* (Evidence. ÚSTAV PRO JAZYK ČESKÝ AV ČR, v. v. i., Internetová jazyková příručka [online]. [cit. 2015-04-29]. Dostupné z: <http://prirucka.ujc.cas.cz/>). Z doslovného výkladu ustanovení § 29 odst. 3 horního zákona vyplývá zákonná pravomoc k vedení evidence dobývacích prostor a ustanovení § 29 odst. 5 horního zákona vymezuje podmínky, za kterých je možné data z evidence poskytovat. Z uvedeného je zřejmé, že potvrzení vydané na základě takové evidence je pouze osvědčením, jež úředně potvrzuje skutečnosti týkající se evidence dobývacích prostor. Správní orgán totiž nezakládá, nemění, neukončuje nebo závazně neurčuje práva a povinnosti; pouze eviduje a osvědčuje změny týkající se dobývacího prostoru založené například právním jednáním nebo rozhodnutím orgánu veřejné moci.

[18] Uvedený závěr je v souladu i s další judikaturou Nejvyššího správního soudu. Městský soud přesvědčivě srovnal potvrzení o evidenci dobývacích prostor (§ 29 odst. 3 horního zákona) s povahou typově podobného potvrzení Českého báňského úřadu, že žadateli byl stanoven dobývací prostor (čl. II bod 3 zákona č. 206/2002 Sb. a čl. IV zákona č. 150/2003 Sb.), které není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2007, č. j. 3 As 33/2006 - 84). Zároveň vhodně vystihl i analogii mezi vedením evidence dobývacího prostoru a prováděním zápisů do katastru nemovitostí záznamem či poznámkou (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2012, č. j. 4 Aps 4/2011 - 68, č. 2600/2012 Sb. NSS), které jsou přezkoumatelné v režimu zásahové žaloby. Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že potvrzení báňského úřadu o evidenci dobývacího prostoru ve smyslu ustanovení § 29 odst. 3 horního zákona vydané podle ustanovení § 29 odst. 5 téhož zákona je osvědčením o skutečnostech v něm uvedených, nikoli rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Uvedené ustanovení horního zákona ani nepředpokládá, že by se mělo vést o vydání potvrzení (výpisu) o evidenci správní řízení zakončené vydáním rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu. Jedná se tedy o tzv. jiný úkon podle části čtvrté správního řádu (§ 154 a násl. správního řádu). Proto takové potvrzení není možné úspěšně napadnout žalobou proti rozhodnutí správního orgánu (§ 70 písm. a) s. ř. s.). Soudní ochrany proti potvrzení o změnách v evidenci dobývacích prostorů se lze ve správním soudnictví naproti tomu domáhat v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.). Nejvyšší správní soud proto neshledal kasační námitku za důvodnou.

[19] Stěžovatel přitom svůj procesní úkon, kterým bylo zahájeno řízení před městským soudem, formuloval zcela jednoznačně jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. Pouze v rámci tohoto žalobního typu je totiž možné domáhat se vydání výroku soudu, kterým se vysloví nicotnost úkonu správního orgánu (§ 65 odst. 1 na konci s. ř. s.). Nebylo tedy ani na místě vyzvat stěžovatele, aby odstranil vady podání tím, že by upřesnil, o jakou žalobu se v nyní projednávané věci jedná. Městský soud proto postupoval správně, pokud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s.

[20] Stěžovatel dále vznáší námitky ohledně převodu dobývacích prostor, porušení ustanovení správního řádu při vedení správního řízení a nicotnosti vydaných potvrzení.

Nejvyšší správní soud ale k těmto věcným námitkám nepřihlédl, protože v řízení o kasační stížnosti proti usnesení o odmítnutí žaloby se nemohl zabývat věcnými námitkami zpochybňujícími zákonnost napadených úkonů správních orgánů.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[1] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Proto ji zdejší soud zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[2] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Jelikož stěžovatel neměl v řízení o kasační stížnosti úspěch, nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Žalovanému potom zdejší soud náhradu nákladů řízení nepřiznal s ohledem na konstantní judikaturu, která zpravidla neumožňuje přiznat náhradu nákladů řízení správním orgánům (například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2014, č. j. 4 As 220/2014 - 20, ze dne 7. 1. 2015, č. j. 1 Afs 225/2014 - 31, a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47). Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud žádnou povinnost neuložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 6. května 2015

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu