

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobců: **a) Zdravé Ktišsko, z. s.**, se sídlem Dobročkov 17, Ktiš, **b) Ing. J. J.**, **c) Ing. P. P.**, žalobci a) až c) zastoupeni Mgr. Jaroslavem Kadlecem, advokátem, se sídlem Tyršova 521, Tábor, **d) MUDr. H. K.**, **e) MUDr. M. K.**, oba zastoupeni Mgr. Rostislavem Šustkem, advokátem, se sídlem Vladislavova 1390/17, Praha 1, **f) Obec Ktiš**, se sídlem Ktiš 11, Ktiš, zastoupená Mgr. Tomášem Urbanem, advokátem, se sídlem Vřesová 685/16, Praha 8, proti žalovanému: **Český báňský úřad**, se sídlem Kozí 748/4, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) GARNET GROUP a. s.**, se sídlem Ktiš 11, Ktiš, zastoupená JUDr. Martinem Křížem, advokátem, se sídlem Jáchymova 26/2, Praha 1, **II) INTERNET CZ a. s.**, se sídlem Ktiš 2, Ktiš, **III) Mgr. M. K.**, **IV) R. K.**, **V) Hnutí DUHA České Budějovice**, se sídlem Dlouhá 134, Kaplice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 2. 2015, č. j. SBS 27258/2014/ČBÚ-22, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 3. 5. 2016, č. j. 57 A 36/2015 – 195,

t a k t o :

Věc se postupuje rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Osoba zúčastněná na řízení I) požádala o povolení hornické činnosti - otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska technicky využitelných krystalů nerostu granátu v dobývacím prostoru Ktiš na pozemku p. č. 42/1 v katastrálním území Ktiš. Obvodní báňský úřad pro území krajů Plzeňského a Jihočeského (dále jen „správní orgán prvního stupně“) její žádosti rozhodnutím ze dne 23. 6. 2014, č. j. SBS/0076/2014/OBÚ-06/3, vyhověl a hornickou činnost povolil. Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci a) až f), osoba zúčastněná na řízení V) a další účastníci správního řízení odvolání, které žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl. Krajský soud v Plzni následně v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, neboť přisvědčil žalobcům, že

před vydáním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebyl řešen střet zájmů v území hornické činnosti, jak vyžadoval § 33 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

[2] Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení I) (dále jen „stěžovatel“ a „stěžovatelka“, společně označováni jako „stěžovatelé“) podali proti napadenému rozsudku samostatné kasační stížnosti. Oba tvrdí, že krajský soud nesprávně interpretoval § 33 horního zákona a že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný. Stěžovatel má odůvodnění napadeného rozsudku za vnitřně rozporné v části, kde krajský soud tvrdí, že se stěžovatel s námitkami žalobců vypořádal, a kde současně uvádí, že k řešení střetu zájmů nedošlo. Stěžovatelka pokládá napadený rozsudek za nepřezkoumatelný, neboť krajský soud nepřihlédl k vyjádření, které soudu doručila dne 20. 8. 2015. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 231/2015 přitom plyne, že právu osoby zúčastněné na řízení podávat písemná vyjádření musí odpovídat povinnost soudu se s argumentací vypořádat. Krajský soud toto neučinil, když k vyjádření stěžovatelky nepřihlédl a navíc v rekapitulační části rozsudku uvedl, že se k žalobě nevyjádřila.

[3] Poté, co druhý senát shledal, že kasační stížnosti jsou přípustné a nic nebrání jejich věcnému projednání, zabýval se tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, neboť jen přezkoumatelný rozsudek je způsobilý k posouzení z hlediska jeho zákonnosti.

[4] Námitku nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti napadeného rozsudku pro jeho vnitřní rozpornost, kterou vznesl stěžovatel, druhý senát nepokládá za důvodnou. Konstatoval-li krajský soud na straně jedné, že se stěžovatel vypořádal s odvolacími námitkami žalobců, a na straně druhé, že před podáním žádosti o povolení hornické činnosti nebyl vyřešen střet zájmů, nešlo o právní hodnocení rozporné či protikladné. Z odůvodnění napadeného rozsudku je jednoznačně seznatelné, že krajský soud pokládal za nutné, aby byl střet zájmů vyřešen před podáním žádosti o povolení hornické činnosti. Smyslem řešení střetu zájmů je dle názoru krajského soudu komunikace mezi žadatelem a dotčenými orgány státní správy, orgány územní samosprávy, právníky a fyzickými osobami. Vyřešení střetu zájmů je tak primárně na bedrech žadatele a nedojde-li k němu, není splněna podmínka pro vydání rozhodnutí o povolení hornické činnosti. Je proto zcela srozumitelné, proč krajský soud nepokládal za dostačující, že odvolací námitky žalobců ohledně jejich zájmů vypořádal stěžovatel v napadeném rozhodnutí. Takové námitky totiž primárně měly být, jak plyne z odůvodnění napadeného rozsudku, řešeny před podáním žádosti o povolení hornické činnosti.

II.

[5] Při posuzování námitky nepřezkoumatelnosti uplatněné stěžovatelkou druhý senát zjistil, že ohledně ní existuje v judikatuře Nejvyššího správního soudu rozpor, a tudíž je dán důvod pro postoupení věci rozšířenému senátu v souladu s § 17 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

pokračování

[6] Otázku, zda opomenutí krajského soudu vypořádat se s argumentací osoby zúčastněné na řízení zakládá nepřezkoumatelnost rozsudku, zodpověděl sedmý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 10. 2014, č. j. 7 As 153/2014 – 76, takto: „*Za důvod nepřezkoumatelnosti naproti tomu Nejvyšší správní soud nepovažuje to, že městský soud konkrétně nereagoval na námitky, respektive argumenty, osoby zúčastněné na řízení. Jak uvedl Nejvyšší správní soud například ve svém rozsudku ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 64/2009 - 153, [n]ezohlednění důvodů uvedených ve vyjádření žalovaného k žalobě nemůže být vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Je to žalobce, kdo určuje rozsah a meze přezkumu napadeného rozhodnutí v podobě žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), a proto nevypovídá-li se soud s argumentací žalovaného, pak tím může ovlivnit kvalitu a sílu svého právního názoru, nikoli však zatížit své rozhodnutí vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti.*‘ Totéž musí platit také pro vyjádření osoby zúčastněné na řízení. Ta totiž neurčuje rozsah a meze přezkumu – neuplatňuje námitky vůči napadenému aktu, toliko se vyjadřuje k námitkám uplatněným žalobcem, respektive návrhovatelem. Nezohledněním argumentace osoby zúčastněné na řízení může městský soud bezpochyby snížit přesvědčivost svých závěrů. To však může mít význam až v případném meritorním přezkumu napadeného rozsudku, nikoliv při posuzování jeho přezkoumatelnosti. Tímto není osobě zúčastněné na řízení upíráno právo hájit před soudem svá práva – ta může hájit cestou vyjádření k žalobě. V případě, že nesouhlasí se závěry soudu, může také iniciovat řízení o kasační stížnosti, a dostat se tak do postavení účastníka řízení, jenž určuje rozsah a meze přezkumu“ (důraz přidán).

[7] Zatímco sedmý senát dospěl k závěru, že pominutí argumentace osoby zúčastněné na řízení nemá za následek nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, první senát posoudil tuto otázku zcela opačně. V rozsudku ze dne 6. 1. 2016, č. j. 1 As 231/2015 – 43 (na který poukazuje stěžovatelka), konstatoval, že s právem osoby zúčastněné na řízení podávat soudu písemná vyjádření (§ 34 odst. 3 s. ř. s.) nedílně souvisí povinnost soudu se s argumentací této osoby vypořádat, jinak by uvedené právo bylo pouhou „prázdnou schránkou“ bez recipacity ze strany soudu, čímž by bylo porušeno právo vyjádřit se podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. První senát dále vyslovil názor, že „není možné, aby se osoba zúčastněná na řízení mohla vyjádřit ve věci samé, aniž by městský soud k tomuto vyjádření přihlédl. Pokud judikatura dovodila, že soudy mají povinnost se náležitě vypořádat s důkazními návrhy osob zúčastněných na řízení, tak tím spíše mají povinnost přihlédnout k jimi tvrzeným skutečnostem, které mají být dokazovány. A to zejména ve věci, ve které je osobou zúčastněnou na řízení subjekt, na základě jehož žádosti bylo vydáno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Případným zrušením napadeného správního rozhodnutí může být bezesporu zasaženo do práv takovéto osoby, a proto je nemyslitelné, aby se jejímu vyjádření nedostalo náležité odezvy ze strany soudu. (...) Jelikož soud výše dovodil povinnost správních soudů přihlédnout k právní argumentaci osob zúčastněných na řízení, do jejichž práv může být rozsudkem krajských soudů zasaženo, měl městský soud k předmětnému vyjádření přihlédnout v odůvodnění napadeného rozsudku. Není jeho povinností vypořádat se s každou námitkou, ale je nutné, aby se soud vypořádal alespoň se všemi základními námitkami, což v daném případě nebylo splněno.“ Jelikož se městský soud nevypořádal s vyjádřením osoby zúčastněné na řízení, je jeho rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[8] Druhý senát proto věc předkládá rozšířenému senátu k zodpovězení otázky, zda pominutí námitek osoby zúčastněné na řízení v řízení o žalobě zakládá (bez dalšího) nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí.

III.

[9] Druhý senát se přiklání k názoru sedmého senátu, neboť má za to, že pominutí argumentace osoby zúčastněné na řízení nezakládá vadu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu.

[10] Podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. „[s]oud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí.“ Judikatura Nejvyššího správního soudu je založena na tom, že přezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu se posuzuje zejména s ohledem na to, jak se krajský soud vypořádal s žalobními body. V rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud například dospěl k závěru, že „není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Nestačí, pokud soud při vypořádávání se touto argumentací účastníka pouze konstatuje, že tato je nesprávná, avšak neuvede, v čem (tj. v jakých konkrétních aspektech resp. důvodech právních či případně skutkových) její nesprávnost spočívá“ (důraz přidán).

[11] Nejvyšší správní soud se také vyjádřil k tomu, zda nezohlednění argumentace uvedené ve vyjádření žalovaného k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu zakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu. V rozsudku ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 64/2009 – 153, o který se opírá v předchozí části zmiňovaný rozsudek sedmého senátu, Nejvyšší správní soud judikoval, že „[ž]alovanému nelze přisvědčit ani v dalších tvrzených vadách řízení před soudem, protože nezohlednění důvodů uvedených ve vyjádření žalovaného k žalobě nemůže být vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Je to žalobce, kdo určuje rozsah a meze přezkumu napadeného rozhodnutí v podobě žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), a proto nevypořádá-li se soud s argumentací žalovaného, pak tím může ovlivnit kvalitu a sílu svého právního názoru, nikoli však zatížit své rozhodnutí vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti.“ Druhý senát se (stejně jako sedmý senát v rozsudku č. j. 7 As 153/2014 – 76) domnívá, že stejnou logikou je třeba nahlížet i na případy, kdy se krajský soud opomene zabývat argumentací osoby zúčastněné na řízení. Rozsah a meze přezkumu napadeného rozhodnutí určuje žalobce. Pokud tedy krajský soud přezkoumá napadené správní rozhodnutí v mezích žalobních bodů s tím, že případně přihlédne k vadám, jimiž se musí zabývat z úřední povinnosti (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 – 84, publ. pod č. 2288/2011 Sb. NSS), a pokud jeho rozhodnutí splňuje požadavky kladené na odůvodnění soudního rozhodnutí (tedy je zřejmé, jak krajský soud rozhodl, jak hodnotil rozhodné skutkové okolnosti, pod jaká ustanovení právních norem zjištěný skutkový stav subsumoval, jak věc právně posoudil, jakými úvahami byl veden apod.), pak nelze tvrdit, že je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné.

pokračování

[12] Že nezohlednění argumentace osoby zúčastněné na řízení nezakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu, lze dovodit také z judikatury týkající se postavení této osoby. Nejvyšší správní soud opakovaně konstatoval, že osoba zúčastněná na řízení sice má právo předložit písemné vyjádření k žalobě, rozsah přezkumu napadeného správního rozhodnutí v řízení o žalobě je nicméně vymezen rozsahem podané žaloby a v ní uplatněnými žalobními body. *„Rozsahem a důvody žaloby je omezeno i vyjádření zúčastněných osob. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo disponovat s předmětem řízení, nemá právo ani zúžit ani rozšířit rámec, který je žalobou vytyčen. Osoba zúčastněná na řízení proto nemá právo na vypořádání vlastních námitek. Svým vyjádřením dává soudu najevo, jaký je její názor na předmět sporu a jak by měl soud naložit s uplatněnou žalobní argumentací. Pokud se soud dle jejího názoru nevypořádá se žalobní argumentací zákonem stanoveným způsobem či přehlédne vady, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti, může se osoba zúčastněná na řízení domoci zrušení takového nezákonného rozsudku prostřednictvím kasační stížnosti, což se také v projednávané věci stalo. Právo na vypořádání vlastních námitek však osoba zúčastněná na řízení nemá“* (rozsudky ze dne 19. 7. 2012, č. j. 9 As 37/2012 – 59, nebo ze dne 28. 3. 2012, č. j. 9 Afs 59/2011 – 644; důraz přidán).

[13] Nezohlední-li krajský soud při svých úvahách argumentaci osoby zúčastněné na řízení, pak může dle mínění druhého senátu v závislosti na konkrétních okolnostech zatížit své rozhodnutí tzv. jinou vadou řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Zda se jedná o vadu řízení s možným vlivem na výsledek rozhodnutí, přitom bude záviset jednak na postavení osoby zúčastněné na řízení ve vztahu k předmětu správního řízení a jednak na obsahu její argumentace. Ačkoliv postavení osoby zúčastněné na řízení neumožňuje, aby určovala, co bude předmětem řízení před krajským soudem, v řadě případů se rozhodnutí krajského soudu nejvíce dotkne právě ní. Tak tomu bude tehdy, pokud spor mezi žalobcem a žalovaným probíhá o „její věci“, jako je tomu například v předkládané věci, kde jde o zrušení rozhodnutí o povolení hornické činnosti vydaného k žádosti stěžovatelky. Podobně je tomu např. i ve sporech o zrušení rozhodnutí o udělení licence, je-li žalobcem nejvyšší státní zástupce a osoba zúčastněná na řízení je držitelem licence, či ve sporech o zrušení stavebního povolení, žalují-li sousedé a stavebníkem je osoba zúčastněná na řízení apod. V takových případech je velmi důležité, aby se krajský soud argumentací osoby zúčastněné zabýval, a neučinil-li tak, je třeba zkoumat dopady jeho pochybení.

[14] Lze uzavřít, že závěr vyslovený v rozsudku č. j. 1 As 231/2015 – 43 (zformulovaný také do právní věty) není v souladu s dřívější judikaturou zdejšího soudu, zejména s rozsudkem č. j. 7 As 153/2014 – 76 a také rozsudky č. j. 9 As 37/2012 – 59 a č. j. 9 Afs 59/2011 – 644. Pokud se první senát chtěl odchýlit od dřívějších judikatorních závěrů, bylo na místě věc postoupit rozšířenému senátu. Jelikož je nyní druhý senát v situaci, kdy by měl některý z předestřených navzájem rozporných názorů ve své věci aplikovat, předkládá věc rozšířenému senátu, aby svým rozhodnutím rozpor překonal.

IV.

[15] Pokud jde o konkrétní okolnosti předkládané věci, druhý senát ze spisu krajského soudu ověřil, že krajskému soudu bylo dne 20. 8. 2015 doručeno rozsáhlé patnáctistránkové vyjádření stěžovatelky k žalobě společně s četnými přílohami obsaženými na č. l. 129 – 160. Toto vyjádření nebylo zasláno účastníkům řízení či osobám zúčastněným na řízení. Dne 3. 5. 2016 se ve věci konalo jednání, jehož se za zástupce stěžovatelky účastnil substitut, který odkázal na předchozí písemné podání a zdůraznil některé body argumentace. Krajský soud pak v narativní části napadeného rozsudku uvedl, že se osoby zúčastněné na řízení - mezi něž stěžovatelka patřila - k věci nevyjádřily a v rekapitulaci jednání podotkl pouze, že se stěžovatelka postavila na stranu žalovaného (stěžovatele). V rámci právního posouzení případu se pak krajský soud věnoval výkladu § 33 horního zákona, přitom však nereflektoval řadu argumentů stěžovatelky vznesených v jejím vyjádření k žalobě, a tak je nutno dát stěžovatelce zapravdu, že krajský soud k jejímu vyjádření nepřihlédl.

[16] Ačkoliv odůvodnění napadeného rozsudku obsahuje dle názoru druhého senátu ucelenou právní argumentaci, kterou lze podrobit přezkumu v řízení o kasační stížnosti, není z něj současně patrné, jak krajský soud smýšlel o některých tvrzeních stěžovatelky. To platí zejména o její argumentaci ohledně neústavnosti současného znění § 33 horního zákona a návrhu interpretovat toto ustanovení po zrušení možnosti vyvlastnit nemovitosti (dříve zakotvené v § 33 odst. 4 horního zákona) tak, že střet zájmů je třeba řešit ve vztahu k těm pozemkům, pod kterými se má těžit nebo které jsou nezbytně nutné k těžební činnosti. Jelikož krajský soud vyjádření stěžovatelky pominul, nezabýval se například ani tím, zda je možné na souzenou věc aplikovat závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 7 A 133/2002 – 33, který byl vydán v době, kdy právní úprava umožňovala vyvlastnit nemovitosti a pozemky dotčené těžbou. Není vyloučeno, že kdyby krajský soud k vyjádření stěžovatelky přihlédl, zaměřil by se v právním posouzení věci i na eventuální rozdíl mezi ohroženými a dotčenými zájmy. Také na stěžovatelčino tvrzení, že nedojde ke kvalitativnímu zhoršení pozemku ve vlastnictví žalobkyně f), krajský soud nereagoval. Pochybení krajského soudu dle mínění druhého senátu sice nemá za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, snižuje však přesvědčivost závěrů, k nimž krajský soud dospěl, a současně jde o vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Existence takové vady by nicméně nebránila tomu, aby druhý senát v zájmu rychlosti a efektivnosti řízení alespoň v obecné rovině formuloval svůj právní názor na hmotněprávní podstatu sporu, eventuálně korigoval závazný právní názor krajského soudu, což by ale bylo vyloučeno v situaci, kdy by *a priori* musel napadený rozsudek zrušit pro nepřezkoumatelnost.

V.

[17] Rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu týkající se otázky, zda pominutí argumentace osoby zúčastněné na řízení způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu, není jednotná. Odpověď je přitom podstatná pro řízení o kasační stížnosti vedené pod sp. zn. 2 As 196/2016, proto druhý senát předkládá věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. k rozhodnutí rozšířenému senátu.

pokračování

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Karel Šimka, JUDr. Lenka Matyášová, JUDr. Barbara Pořízková, Mgr. Aleš Roztočil, a Mgr. Jana Brothánková. Účastníci a osoby zúčastněné na řízení mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení. V téže lhůtě mohou podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 24. května 2017

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu