

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Aleše Roztočila, Jany Brothánkové, Zdeňka Kühna, Lenky Matyášové, Barbary Pořízkové a Karla Šimky 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) zast. Mgr. Jaroslavem Kadlecem, advokátem, se sídlem Tyršova 521, Tábor, **d) MUDr. H. K.**, **e) MUDr. M. K.**, oba zast. Mgr. Rostislavem Šustkem, advokátem, se sídlem Vladislavova 1390/17, Praha 1, **f) obec Ktiš**, se sídlem Ktiš 11, zast. 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, zast. JUDr. Martinem Křížem, advokátem, se sídlem Jáchymova 26/2, Praha 1, **II) INTERNET CZ a. s.**, se sídlem Ktiš 2, **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 :

- I. Nezabýval-li se krajský soud podstatným vyjádřením osoby zúčastněné na řízení, nezakládá to samo o sobě nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Jedná se však o vážnou vadu řízení, která dle okolností případu může vést ke zrušení rozhodnutí napadeného kasační stížností [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].
- II. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí druhému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Obvodní báňský úřad pro území krajů Plzeňského a Jihočeského rozhodnutím ze dne 23. 6. 2014, č. j. SBS/0076/2014/OBÚ-06/3, povolil osobě zúčastněné na řízení I) hornickou činnost (otvírku, přípravu a dobývání výhradního ložiska technicky využitelných krystalů nerostu granátu v dobývacím prostoru Ktiš na pozemku p. č. 42/1 v katastrálním území Ktiš). Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci a) až f), osoba

zúčastněná na řízení V) a další účastníci správního řízení odvolání, která žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podali žalobci a) až f) žalobu. Krajský soud v Plzni shora označeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. 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).

[3] 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 NSS ze dne 6. 1. 2016, č. j. 1 As 231/2015 – 43, plyne, že právu osoby zúčastněné na řízení podávat písemná vyjádření musí odpovídat povinnost soudu se s argumentací vypořádat. Krajský soud k vyjádření stěžovatelky nepřihlédl, a dokonce v rekapitulační části rozsudku uvedl, že se k žalobě nevyjádřila.

II. Postoupení věci rozšířenému senátu

[4] Poté, co druhý senát shledal, že kasační stížnosti jsou přípustné a nic nebrání jejich věcnému projednání, zabýval se nejprve tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku.

[5] Námitku nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti napadeného rozsudku pro jeho vnitřní rozpornost, kterou vznesl stěžovatel, druhý senát nepokládá za důvodnou.

[6] Při posuzování námitky nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů 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 s. ř. s.

[7] Otázku, zda opomenutí krajského soudu vypořádat se s argumentací osoby zúčastněné na řízení zakládá nepřezkoumatelnost rozsudku, zodpověděl devátý senát v rozsudcích ze dne 19. 7. 2012, č. j. 9 As 37/2012 – 59, a ze dne 28. 3. 2012, č. j. 9 Afs 59/2011 – 644. Vyjádřil názor, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na vypořádání svých vyjádření krajským soudem. Sedmý senát v rozsudku ze dne 30. 10. 2014, č. j. 7 As 153/2014 – 76, uvedl, že nevypořádání vyjádření osoby zúčastněné na řízení, obdobně jako pominutí argumentace žalovaného ve vyjádření k žalobě, nemůže založit nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu pro nedostatek důvodů, může mít však za následek snížení přesvědčivosti odůvodnění rozhodnutí krajského soudu.

[8] Naproti tomu první senát posoudil tuto otázku zcela opačně. Ve shora citovaném rozsudku č. j. 1 As 231/2015 – 43, na který poukazuje stěžovatelka, konstatoval, že pokud zákon osobě zúčastněné na řízení přiznává právo podat k projednávané věci své vyjádření, je nepochybně povinností soudu se s argumenty a skutečnostmi uplatňovanými osobou zúčastněnou na řízení vypořádat. Pokud této své povinnosti krajský soud nedostojí, je třeba jeho rozsudek zrušit jako nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[9] Předkládající druhý senát se v otázce, zda nezohlednění vyjádření osoby zúčastněné na řízení může založit nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, příklání ke shora citovanému názoru devátého a sedmého senátu. Má za to, že nezohlední-li krajský soud při svých úvahách argumentaci osoby zúčastněné na řízení, může to v závislosti na konkrétních okolnostech znamenat tzv. jinou vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[10] Druhý senát proto věc postoupil rozšířenému senátu k zodpovězení otázky, zda pominutí námitek osoby zúčastněné na řízení v řízení o žalobě zakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu.

[11] K usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu se nevyjádřil nikdo z účastníků řízení ani žádná z osob zúčastněných na řízení.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[12] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc rozhodnout v předložené věci ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

[13] K otázce následků opomenutí krajského soudu vypořádat se s vyjádřením osoby zúčastněné na řízení skutečně existují v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu odlišné názory, jak správně upozornil předkládající senát.

[14] V rozsudku ze dne 30. 10. 2014, č. j. 7 As 153/2014 – 76, soud uvedl: „*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 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. 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 navrhovatelem. 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 doplněn rozšířeným senátem). Stejný názor byl již dříve vyjádřen i v rozsudcích ze dne 19.7.2012, č. j. 9 As 37/2012 – 59, a ze dne 28. 3. 2012, č. j. 9 Afs 59/2011 – 644.

[15] Opačný názor, tedy že nevypořádání vyjádření osoby zúčastněné na řízení může mít za následek nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu pro nedostatek důvodů, je obsažen rozsudku ze dne 6. 1. 2016, č. j. 1 As 231/2015 – 43. V tomto rozsudku první senát 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 reciprocity 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 takové 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.“ V bodu 28 tohoto rozsudku soud uzavřel, že „se městský soud nevypořádal s vyjádřením osoby zúčastněné na řízení, a proto je námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. důvodná“ (zvýraznění doplnil rozšířený senát).

[16] Rozšířený senát konstatuje, že posouzení otázky předložené postupujícím senátem je nezbytné pro rozhodnutí v této věci, neboť stěžovatelka skutečně v řízení před krajským soudem zaslala soudu obsáhlé vyjádření, v němž uváděla řadu důvodů, proč není správný názor žalobců, že napadené rozhodnutí stěžovatele je nezákonné pro nevyřešení střetu zájmů v území hornické činnosti dle § 33 horního zákona. Krajský soud rozhodnutí stěžovatele zrušil právě z tohoto důvodu, aniž by se vyjádřil k důvodům namítaným stěžovatelkou v jejím vyjádření.

[17] Pravomoc rozšířeného senátu ve věci rozhodnout je tedy dána.

III.2. Posouzení věci

III.2.1. Právo osoby zúčastněné na řízení na vypořádání jejího vyjádření

[18] Osobami zúčastněnými na řízení jsou podle § 34 odst. 1 s. ř. s. takové osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím,

že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.

[19] Na osoby zúčastněné na řízení nelze pohlížet jako na procesní subjekty, jejichž práv se soudní řízení netýká, popř. které jsou v řízení účastny jaksi „do počtu“. Naopak jedná se o osoby, jejichž práv se řízení přímo týká, ba dokonce často o osoby, o jejichž právech, založených rozhodnutím správního orgánu, je v řízení přímo rozhodováno (tak jako je tomu i v nyní projednávané věci). Jinými slovy, předmětem řízení před správním soudem mohou být někdy spíše práva osoby zúčastněné na řízení než práva samotného žalobce. Spor řešený soudem pak také ve svém jádru bývá více sporem mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení než sporem mezi žalobcem a správním orgánem (který ve věci potom vystupuje jako původní „mediátor“ či „rozhodčí“ tohoto sporu). V takových věcech pak pouze způsob rozhodnutí správního orgánu determinuje, která ze „stran sporu“ se ocitne v roli žalobce a která bude v řízení před soudem vystupovat jako osoba zúčastněná na řízení. Řízení před správním soudem je tedy zpravidla sporem (také) osoby zúčastněné na řízení, jde o „její“ věc.

[20] Nelze zapomínat na to, že mnohé věci, které náleží do pravomoci správních orgánů, jejichž rozhodnutí jsou následně přezkoumávána správními soudy, se týkají „občanských práv a závazků“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Osoby zúčastněné na řízení proto musí mít veškerá práva odvozená z práva na spravedlivý proces zaručeného tímto ustanovením Úmluvy a čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod.

[21] Tomuto východisku musí odpovídat i procesní práva osoby zúčastněné na řízení a respektování těchto práv soudem. Podle § 34 odst. 3 s. ř. s. jsou osoby zúčastněné na řízení oprávněny předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměny o nařízeném jednání a žádat, aby jim bylo při jednání uděleno slovo. Podle § 49 odst. 5 mají při jednání právo klást svědkům či znalcům dotazy. Doručuje se jim žaloba, usnesení o přiznání odkladného účinku, usnesení o předběžném opatření a rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí. Rozhodnutí ve věci je pro osoby zúčastněné na řízení závazné (§ 59 odst. 6 s. ř. s.). Tyto osoby mají rovněž právo podat proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost (§ 102 s. ř. s.), pak se stávají účastníky řízení o kasační stížnosti (§ 105 odst. 1 s. ř. s.). Obdobná práva mají osoby zúčastněné na řízení i v řízení o kasační stížnosti (§ 109 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

[22] Osoba zúčastněná na řízení nemůže disponovat předmětem řízení (§ 34 odst. 3 poslední věta s. ř. s.), který je vymezen žalobou. Z povahy věci může vzít žalobu zpět, zčásti nebo zcela, pouze žalobce. Podá-li však osoba zúčastněná na řízení kasační stížnost, může dosáhnout prostřednictvím výroku Nejvyššího správního soudu dle § 110 odst. 2 s. ř. s. fakticky nového rozhodnutí o žalobě, tj. v tomto rozsahu tedy může předmět řízení, jednou vymezený žalobcem v žalobě, do jisté míry ovlivnit (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 10. 2015, č. j. 2 As 84/2015 - 56).

[23] Je zřejmé, že soudní řád správní přiznává osobám zúčastněným na řízení rozsáhlá procesní oprávnění a tato nesmí být výkladem zužována či znehodnocována.

[24] Jestliže osoba zúčastněná na řízení má právo podávat soudu písemná a (při jednání) i ústní vyjádření k věci a navrhopat provedení důkazů, pak má soud povinnost se takovými argumenty a skutečnostmi zabývat a ve svém rozhodnutí na ně reagovat. Podobně je krajský soud nepochybně povinen řádně vyhodnotit i důkazní návrhy uplatněné osobou zúčastněnou na řízení, navržené důkazy provést, jsou-li relevantní, popř. jejich neprovedení řádně odůvodnit (srov. rozsudky NSS ze dne 16. 3. 2016, č. j. 6 As 141/2015 - 63, a ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014 - 114).

[25] Právo na spravedlivý proces zahrnuje i právo na řádné odůvodnění soudního rozhodnutí, které je odrazem práva účastníka řízení/osoby zúčastněné na řízení uplatňovat návrhy a vyjádření, je pojistkou proti libovůli v rozhodování a je předpokladem uplatňování opravných prostředků, které právo dává účastníkovi/osobě zúčastněné na řízení k dispozici (srov. Kmec, J.: Právo na spravedlivý proces, in: *Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M.* Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 757 a násl.). Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že součástí práva na odůvodnění je mj. to, aby soud v odůvodnění reagoval na relevantní námítky či argumenty uplatněné účastníkem (srov. např. rozsudky ESLP z 21. 2009, ve věci *Luka proti Rumunsku*, č. 34197/02, bod 56, nebo ze dne 22. 2. 2007, ve věci *Krasulya proti Rusku*, č. 12365/03, bod 52).

[26] Potud je správný názor prvního senátu vyslovený ve shora citovaném rozsudku č. j. 1 As 231/2015 - 43, že nevyporádá-li se krajský soud s podstatným vyjádřením osoby zúčastněné na řízení, jedná se o závažné pochybení.

III.2.2. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu

[27] Pojem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí souvisí úzce s instanční přezkoumnou činností spojenou s uplatněním opravných prostředků. Již v § 477 bodu 9 zákona č. 113/1895 ř. z., o soudním řízení v občanských rozepřích právních (civilní řád soudní), bylo stanoveno: *Napadený rozsudek budiž zrušen jako zmatečný, (...) je-li znění rozsudku tak nedostatečné, že jej nelze bezpečně přezkoumati, jestliže si rozsudek sám odporuje nebo jestliže nejsou pro rozhodnutí uvedeny žádné důvody.* Tento důvod zrušení přezkoumávaného rozhodnutí byl následně přebírán všemi dalšími procesními předpisy (srov. § 219a o. s. ř. a Králík, M.: Nepřezkoumatelnost rozhodnutí jako důvod jeho zrušení v judikatuře Nejvyššího soudu České republiky, in: *Soudní rozhledy* č. 10/2007, s. 373 a násl.).

[28] Podobně Ústavní soud setrvale judikuje, že „odkazuje na svoji ustálenou judikaturu k otázce přezkoumatelnosti a přesvědčivosti rozhodnutí obecných soudů. Ústavní soud např. uvedl, že ‘z hlediska stanoveného postupu (čl. 26 odst. 1 Listiny) je požadavek řádného a vyčerpávajícího zdůvodnění rozhodnutí orgánů veřejné moci jednou ze základních podmínek ústavně souladného rozhodnutí’ (nález sp. zn. III. ÚS 103/99, Ústavní soud: *Sbírka nálezů a usnesení*, sv. 17, str. 121). Nezávislost rozhodování obecných soudů se uskutečňuje v ústavním a zákonném procesněprávním a hmotněprávním rámci. Procesněprávní rámec představují především principy řádného a spravedlivého procesu, jak vyplývají z čl. 36 a násl. Listiny, jakož i z čl. 1 Ústavy. Jedním z těchto principů, představujícím součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu a vylučujícím libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své

rozsudky odůvodnit (§ 157 odst. 1 o. s. ř.), a to způsobem, zakotveným v ustanovení § 157 odst. 2 o. s. ř. Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé (nález sp. zn. III. ÚS 94/97, Ústavní soud: Sbírka nálezu a usnesení, sv. 8, str. 287).“ (srov. nález ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. I. ÚS 60/01). Obdobně v nálezu z 2. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 435/09, Ústavní soud shrnul svou dosavadní judikaturu takto: „Jedním z principů představujících neopominutelnou součást práva na spravedlivý proces je i povinnost soudů svá rozhodnutí řádně odůvodnit, přičemž se musejí vypořádat s námitkami uplatněnými účastníky řízení, a to způsobem odpovídajícím míře jejich závažnosti. Pokud soudy této zákonné povinnosti nedostojí, a to jednak tím, že se zjištěnými skutečnostmi nebo tvrzenými námitkami nezabývají vůbec, nebo se s nimi vypořádají nedostatečným způsobem, založí tím nepřezkoumatelnost jimi vydaných rozhodnutí. Takový postup nelze akceptovat, neboť by znamenal otevření cesty k potenciální libovůli v rozhodování, a znamenal by tak porušení ústavního zákazu výkonu libovůle soudy (čl. 2 odst. 2 Listiny)“.

[29] Nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů ale i nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajských soudů je věnována nesčetná judikatura Nejvyššího správního soudu, kterou není nutné na tomto místě komplexně rekapitulovat (srov. např. Tauber, M.: Judikatura Nejvyššího správního soudu: nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí, in: Soudní rozhledy č. 7/2007, s. 254 a násl.). Je ovšem nutné poukázat i na názor odborné literatury, že „judikatura (či přesněji rozhodovací činnost) Nejvyššího správního soudu při aplikaci tohoto kasačního důvodu je poměrně rozkolísaná a není výjimkou, že Nejvyšší správní soud v rozporu s výše uvedenými názory zruší rozhodnutí krajského soudu pro nepřezkoumatelnost i tehdy, kdy se jedná o dílčí právní nedostatky odůvodnění jeho právního názoru, který ale nemusí být nezákonný.“ (srov. Hlouch, L. in Potěšil, L. [et al.]: Soudní řád správní: komentář, Praha: Leges, 2014 s. 991). Rozšířený senát v této souvislosti souhlasí s názorem, že aplikace tohoto kasačního důvodu připadá v úvahu výjimečně, není-li z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních bodů. Naopak nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí krajského soudu, z jehož odůvodnění lze (byť i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor krajský soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že krajský soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky (osobami zúčastněnými na řízení).

[30] Je nutné si uvědomit, že „přezkoumatelnost“ rozhodnutí krajského soudu není hodnotou sama o sobě. Zrušení rozhodnutí krajských soudů zpravidla pro účastníky/osoby zúčastněné na řízení, včetně toho, který podává kasační stížnost, neznamená žádný přínos. Výsledkem je naopak pravidelně prodloužení a prodražení soudního řízení. I proto je nutné k aplikaci kasačního důvodu spočívajícího v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů přistupovat krajně zdrženlivě. Jeho použití je namístě např. tehdy, pomine-li krajský soud podstatná skutková tvrzení opřená o obsah správního spisu či podložená důkazními návrhy, mohou-li reálně vést k přehodnocení merita věci.

[31] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu má především souvztažnost se zákazem překvapivosti rozhodnutí a právem na opravný prostředek. Takové rozhodnutí krajského soudu, které poctivě vypořádá relevantní důvody uplatněné účastníky/osobami zúčastněnými na řízení na podporu jejich procesního stanoviska, umožňuje uplatnit proti tomuto hodnocení krajského soudu opravný prostředek a na základě toho přezkoumání všech účastníků zpochybněných skutkových a právních aspektů rozhodnutí krajského soudu Nejvyšším správním soudem. Ani takto v souvislosti s těmito zásadami však nelze kasační důvod spočívající v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů přeceňovat. Samotný soudní řád správní v § 104 odst. 4 umožňuje stěžovateli přednést v kasační stížnosti i nové důvody, které nebyly uplatněny v řízení před krajským soudem, pokud tak učinit nemohl. Tuto koncentraci ostatně judikatura vykládá tak, že nebrání v uplatnění nových důvodů v kasační stížnosti stěžovatelům, kteří v řízení před krajským soudem nebyli žalobci (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104). Takto nově uplatněné důvody vezme Nejvyšší správní soud v potaz v řízení o kasační stížnosti a i v jejich optice přezkoumá zákonnost rozhodnutí krajského soudu a vypořádá je v odůvodnění svého rozhodnutí o kasační stížnosti. Procesní předpisy tedy umožňují Nejvyššímu správnímu soudu v určitých případech zohlednit a vypořádat nové důvody nastolené v kasační stížnosti, byť se jimi krajský soud výslovně nezabýval.

[32] V soudním řízení správním je to žalobce (navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy), kdo vymezuje žalobními body (podstatnými důvody uvedenými v žalobě) „program“ projednání věci soudem. Určuje podstatné otázky, kterými se soud při posuzování důvodnosti žaloby musí zabývat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu v řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s. nemůže založit to, že se soud nevypořádá s argumenty obsaženými ve vyjádření žalovaného. Jeho povinností ostatně je svůj názor na skutkové a právní hodnocení věci vtělit do odůvodnění svého rozhodnutí, které je předmětem soudního přezkumu (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 64/2009 - 153).

[33] Ačkoli u osoby zúčastněné na řízení je nutné vycházet z toho, že se v soudním řízení správním jedná (také) o „její“ spor, není to ona, kdo určuje „program“ soudního projednávání žaloby. Může předmět sporu stanovený žalobcem komentovat, podporovat jeho důvody nebo naopak vyvracet důvodnost žalobcem uplatněných námitek po stránce skutkové i právní a na relevantní důvody jí uplatněné musí soud v odůvodnění svého rozhodnutí přiměřeně reagovat. Pokud soud podstatné námitky uplatněné v žalobě náležitě posoudí a vypořádá v odůvodnění, zpravidla tím rovněž (alespoň implicitně) odpoví na argumenty uplatněné osobou zúčastněnou na řízení.

[34] Opomene-li krajský soud zcela vyjádřit se v odůvodnění svého rozhodnutí k podstatným důvodům uplatněným v řízení osobou zúčastněnou na řízení, jedná se o vážnou vadu řízení, nikoli o nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu pro nedostatek důvodů. Zda taková vada řízení mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí krajského soudu [§ 103 odst. 1 písm. d) na konci s. ř. s.], je třeba vždy posoudit podle konkrétních okolností případu. Pro takový závěr může nasvědčovat to, že osoba zúčastněná na řízení uplatnila nová skutková tvrzení a důkazní návrhy, které měly být provedeny při jednání. Takovou indicií může být rovněž to, že krajský soud vyjádření osoby zúčastněné na řízení nejenže nevypořádal v odůvodnění svého rozhodnutí, nýbrž je

ani nezaslal účastníkům a jiným osobám zúčastněným na řízení, aby se s nimi seznámili a mohli na ně případně reagovat. Nezrušení rozhodnutí krajského soudu v některých případech by mohlo vskutku vést k porušení práva na opravný prostředek.

[35] Ve většině ostatních případů může být pochybení krajského soudu odstraněno tím, že osobě zúčastněné na řízení je umožněno uplatnit své důvody, na které dle jejího názoru krajský soud ve svém rozhodnutí dostatečně nereagoval, v kasační stížnosti a Nejvyšší správní soud se jimi bude zabývat ve svém rozhodnutí. Tím se dostane osobě zúčastněné na řízení náležité odpovědi na její argumenty, tedy bude učiněno zadost i jejímu procesnímu právu na řádné odůvodnění soudního rozhodnutí, které je součástí práva na spravedlivý proces garantovaného Úmluvou a Listinou základních práv a svobod. Z hlediska respektování práva na spravedlivý proces je totiž potřeba posuzovat soudní řízení jako celek a dílčí pochybení v jednotlivých fázích řízení mohou být zhojena v dalších stádiích (např. v řízení o opravném prostředku), srov. Kmec, J., cit. dílo, str. 611, s odkazem na rozhodnutí ESLP ze dne 23. 10. 2006, ve věci *Báča proti České republice*, č. 9457/03.

[36] Lze tedy uzavřít, že nezabýval-li se krajský soud podstatným vyjádřením osoby zúčastněné na řízení, nezakládá to samo o sobě nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Jedná se však o vážnou vadu řízení, která dle okolností případu může vést ke zrušení rozhodnutí napadeného kasační stížností (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.).

III.3 Aplikace na projednávanou věc

[37] Jak bylo výše uvedeno, stěžovatelka podala ze dne 20. 8. 2015 obsáhlé vyjádření k žalobám, jehož součástí byla i mj. skutková tvrzení ohledně komunikace stěžovatelky se žalobci k řešení střetu zájmů v území dle § 33 horního zákona. Uplatnila i důkazní návrhy k těmto tvrzením: např. souhlas žalobce f) se záměrem stěžovatelky ohledně provádění hornické činnosti ze dne 30. 6. 2010, obdobný souhlas ze dne 17. 3. 2011, návrh smlouvy o spolupráci mezi těmito subjekty, návrhy smlouvy s tímto žalobcem a s žalobcem a), dále výpis z katastru nemovitostí ohledně nemovitostí žalobců d) a e) a fotodokumentaci místa. Dále předestřela i komplexní právní argumentaci týkající se nutnosti ústavně konformního výkladu § 33 horního zákona, a to tak, že vyžaduje uzavření dohody pouze s vlastníky pozemků, na nichž má být hornická činnost fakticky vykonávána, a to i s ohledem na změnu právní úpravy, která již nyní neumožňuje vyvlastnění nemovitostí za účelem provádění hornické činnosti.

[38] Ze spisu nevyplývá, že by toto vyjádření bylo zasláno účastníkům řízení, popř. jiným osobám zúčastněným na řízení. Ve věci proběhlo jednání u krajského soudu, z něž nebyl pořízen protokol, nýbrž audiozáznam. Rozšířený senát po poslechu tohoto záznamu konstatuje, že ani z něj nevyplývá, že by vyjádření stěžovatelky bylo účastníkům, popř. osobám zúčastněným na řízení alespoň při jednání předáno. Stěžovatelkou v jejím vyjádření navržené důkazy soud neprovedl, ani neodůvodnil, proč tyto důkazy neprováděl. Pravdou ovšem je, že k dotazu soudu zástupkyně stěžovatelky po provedení dokazování při jednání uvedla, že provedení dalších důkazů nenavrhuje.

[39] Krajský soud stěžovatelkou uplatněné důvody nezohlednil. Rozšířený senát má ovšem za to, že skutková tvrzení stěžovatelky ohledně jednání s jednotlivými žalobci nejsou pro posouzení věci rozhodná, neboť měla pouze demonstrovat ochotu stěžovatelky dohodnout se zejména s žalobcem f). Že dohoda se žalobcem f) uzavřena nebyla, je však nesporné a důvody, proč se tak nestalo, nemají žádný vliv na posouzení merita věci. Tím je především otázka, zda řešení střetu zájmů dle § 33 horního zákona se mělo vztahovat i na vlastníky dalších nemovitostí, tedy nikoli pouze na vlastníky pozemků, na nichž má být hornická činnost přímo prováděna. V tomto ohledu krajský soud jistě pochybil, pokud se přímo nevyjádřil k právním důvodům, které na podporu svého názoru stěžovatelka uváděla. Nejvyšší správní soud ovšem může sám věcně vypořádat tyto právní námitky stěžovatelkou opětovně uplatněné v kasační stížnosti a zaslané účastníkům a osobám zúčastněným na řízení k vyjádření. Stěžovatelce se tak dostane reakce soudu na její argumentaci, čímž bude její právo na spravedlivý proces zachováno.

IV. Závěr

[40] Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou spornou právní otázku. V souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací druhému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

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

V Brně dne 5. prosince 2017

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu