



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové, soudkyně JUDr. Marie Žiškové a soudce JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobkyně: **Nová Ves**, se sídlem Nová Ves 154, zastoupena Mgr. Jakubem Kučerou, advokátem se sídlem Masarykova 827/64, Ústí nad Labem, proti žalovanému: **Český báňský úřad**, se sídlem Kozí 4, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 6. 2014, č. j. SBS 12038/2014/ČBÚ-22, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) P. G.**, , **II) V. M.**, , zastoupen JUDr. Ing. Pavlem Novákem, Ph.D., advokátem se sídlem Jana Masaryka 677/45, Praha 2, **III) KÁMEN Zbraslav, a. s.**, se sídlem Žitavského 1187, Praha 5, zastoupena JUDr. Pavlem Sedláčkem, advokátem se sídlem Dlouhá 16, Praha 1, **IV) Lesy České republiky, s. p.**, se sídlem Nábřeží 120, Brandýs nad Labem, **V) J. P.**, **VI) Státní pozemkový úřad**, se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 8. 2018, č. j. 10 A 45/2015 - 118,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**
- IV.** Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

- I.** Vymezení věci

[1] Obvodní báňský úřad v Kladně (dále jen „obvodní báňský úřad“) zahájil dne 3. 3. 2005 na návrh osoby zúčastněné na řízení II) - organizace V. M. (dále jen „žadatel“) správní řízení dle § 28 odst. 1 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve spojení s § 18 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád (dále jen „starý správní řád“), o stanovení dobývacího prostoru Nové Ouholice na výhradním ložisku šterkopísku Chržín – Nové Ouholice. Tento dobývací prostor zasahuje mimo jiné do katastrálního území žalobkyně, která se k návrhu na stanovení nového dobývacího prostoru vyjádřila dne 5. 12. 2005 negativně.

[2] Obvodní báňský úřad vydal dne 13. 12. 2006 rozhodnutí, kterým žadateli stanovil pro těžbu výhradního ložiska šterkopísku dobývací prostor Nové Ouholice, ev. č. X. Toto rozhodnutí nejprve žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 4. 2007 zrušil a vrátil věc obvodnímu báňskému úřadu k novému projednání a rozhodnutí. Ten poté rozhodnutím ze dne 15. 10. 2007 opět stanovil tentýž dobývací prostor. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 2. 2008 v podstatné části zamítl. K žalobě žalobkyně pak městský soud rozsudkem ze dne 20. 9. 2011, č. j. 8 Ca 160/2008 - 86, rozhodnutí žalovaného zrušil z důvodu, že správní rozhodnutí byla vydána v rozporu s § 27 odst. 1 horního zákona - bez dohody s orgánem územního plánování. Orgány báňské správy totiž nedisponovaly ani souhlasným stanoviskem žalobkyně z doby před 1. 1. 2007, jakož ani souhlasným stanoviskem obecního úřadu obce s rozšířenou působností vydaným po 1. 1. 2007 (tedy od účinnosti nového stavebního zákona). Kasační stížnost proti uvedenému rozsudku městského soudu Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 20. 9. 2012, č. j. 4 As 8/2012 - 37, zamítl. Žalovaný proto rozhodnutí obvodního báňského úřadu zrušil (rozhodnutím ze dne 22. 10. 2012).

[3] V dalším řízení pak v souladu s novou právní úpravou účinnou od 1. 1. 2012 jako správní orgán I. stupně pokračoval Obvodní báňský úřad pro území Hlavního města Prahy a kraje Středočeského (dále jen „správní orgán I. stupně“), který si v souladu se závazným názorem soudů vyžádal vyjádření příslušných orgánů územního plánování podle § 27 odst. 1 horního zákona, ve znění novely provedené zákonem č. 350/2012 Sb., účinné od 1. 1. 2013. Konkrétně se jednalo o závazné stanovisko Městského úřadu Kralupy nad Vltavou, stavebního úřadu, ze dne 15. 5. 2013, č. j. MUKV-15631/2013 VYST, a jeho doplňku ze dne 16. 12. 2013, č. j. MUKV-42245/2013 VYST, a závazné stanovisko Městského úřadu Slaný, stavebního úřadu - úřadu územního plánování ze dne 5. 4. 2013, č. j. 19235/2013/SÚ, ve věci: „vydání stanoviska k řízení o stanovení dobývacího prostoru Nové Ouholice“. Správní orgán I. stupně vydal dne 23. 1. 2014 rozhodnutí, č. j. SBS/02860/2007/OBÚ-02/27, o stanovení dobývacího prostoru Nové Ouholice, ev. č. X.

[4] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl a závěry správního orgánu I. stupně tak potvrdil.

II. Rozsudek městského soudu

[5] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou městský soud neshledal důvodnou a zamítl ji.

[6] Městský soud konstatoval, že správní orgány postupovaly v souladu s přechodnými ustanoveními zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „nový správní řád“), pokud vedly správní řízení o stanovení dobývacího prostoru poté, co bylo pravomocné rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 10. 2007 zrušeno soudem (již za účinnosti nového správního řádu), podle nového správního řádu.

[7] Klíčové pro posouzení věci bylo vyřešení otázky, jaké znění § 27 odst. 1 horního zákona se mělo na věc aplikovat. Ve znění platném do 31. 12. 2012 totiž toto ustanovení uvádělo, že dobývací prostor a jeho změny stanoví obvodní báňský úřad v součinnosti s dotčenými orgány státní správy, zejména v dohodě s orgány životního prostředí a s orgánem územního plánování a stavebním úřadem. Ve znění platném od 1. 1. 2013 pak dle tohoto ustanovení dobývací prostor a jeho změny stanoví obvodní báňský úřad v součinnosti s dotčenými orgány. Tato novelizace byla provedena zákonem č. 350/2012 Sb., který neobsahoval žádné přechodné ustanovení, jež by jasně upravovalo otázku aplikace jednotlivých právních norem na probíhající správní řízení. Bylo tedy nutno použít pravidlo nepravé retroaktivity procesních norem, podle něhož správní orgán v řízení vždy používá aktuálně účinnou procesní úpravu. Pokud tedy správní orgán I. stupně vydal své rozhodnutí až dne 23. 1. 2014, měl postupovat v souladu s § 27 odst. 1 ve znění od 1. 1. 2013. V době vydání rozhodnutí tak bylo povinností správního orgánu I. stupně postupovat v součinnosti s dotčenými orgány vymezenými ve zvláštních zákonech, jejichž demonstrativní výčet je uvedený v poznámce pod čarou č. 5 k § 27 odst. 5 horního zákona. Nebylo již však jeho povinností zjišťovat existenci dohody s orgány životního prostředí a s orgánem územního plánování a stavebním úřadem tak, jak požadoval zákon v původním znění. Z napadených rozhodnutí přitom bylo zřejmé, že báňské orgány dle intencí § 27 odst. 1 horního zákona ve znění platném od 1. 1. 2013 postupovaly a zajistily součinnost dotčených orgánů. Soud proto nepřisvědčil žalobkyni, že by napadená rozhodnutí byla nezákonná z důvodu, že si správní orgány nevyžádaly její souhlas. Městský soud se tak neztotožnil s žalobní námitkou, že by právní norma obsažená v § 27 odst. 1 horního zákona byla hmotněprávní normou.

[8] Městský soud taktéž nesouhlasil s argumentací žalobkyně, že by báňské úřady pochybily, pokud s žalobkyní ještě před účinností novely § 27 odst. 1 horního zákona nejednaly jako s orgánem územního plánování. Dne 1. 1. 2007 vstoupil v účinnost zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který na danou věc následně dopadal a podle jehož § 6 odst. 1 písm. f) je dotčeným orgánem v řízení podle zvláštního právního předpisu, v němž se rozhoduje o změnách v území, obecní úřad obce s rozšířenou působností (dále jen „úřad územního plánování“) v přenesené působnosti. Jelikož žalobkyně není obcí s rozšířenou působností, byl dotčeným orgánem v dané věci Městský úřad Kralupy nad Vltavou a nikoliv žalobkyně.

III. Důvody kasační stížnosti

[9] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení a současně, aby zrušil též rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[10] Stěžovatelka především namítla, že správní orgány po zrušení dříve vydaných rozhodnutí aplikovaly pro posouzení žádosti žadatele a námitek stěžovatelky chybnou právní úpravu, neboť nezohlednily, že dané řízení bylo zahájeno již v roce 2005, tedy v době účinnosti starého správního řádu, původního znění § 27 odst. 1 horního zákona a také zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále též „starý stavební zákon“).

[11] Ve vztahu k použití správního řádu stěžovatelka uvedla, že podle přechodných ustanovení zákona nového správního řádu, konkrétně dle § 179 odst. 1 měly správní orgány vést řízení podle starého správního řádu. Toto ustanovení totiž uvádí, že řízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností tohoto zákona (tj. před 1. 1. 2006), se dokončí podle dosavadních předpisů.

[12] Dále se podle stěžovatelky měl na daný případ aplikovat § 27 odst. 1 horního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012, tedy mělo se vycházet z právních předpisů účinných v době zahájení řízení. Stěžovatelka tak měla mít ve správním řízení právní postavení dotčeného orgánu (konkrétně orgánu územního plánování) a bez dohody s ní nebylo přípustné dobývací prostor stanovit. I bez ohledu na jakékoliv výhrady soudu, včetně relevance aplikace principu nepravé retroaktivity a problematiky hmotněprávních vs. procesních norem, měla být stěžovatelka považována za dotčený orgán *de iure* ve smyslu § 27 odst. 1 horního zákona (třebaže v postavení odlišném od právního postavení orgánu územního plánování), neboť stěžovatelka zůstává v daném řízení *de facto* dotčeným orgánem kontinuálně od počátku řízení v roce 2005 a je v tomto smyslu dotčeným orgánem *sui generis*.

[13] Stěžovatelka nesouhlasí s městským soudem, že by se v dané věci měla aplikovat nepravá retroaktivita procesních norem. Citovala v této souvislosti soudem uváděný nálezn Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 574/03, který podle ní směřuje k upozadění přílišného lpění na formalismu ve prospěch účelného výkonu práv jejich nositeli. Proto na danou věc aplikace pravidla nepravé retroaktivity nedopadá. Správní orgány měly použít horní zákon tak, aby jí neodňaly možnost účinné obrany, resp. výkonu svých práv. Toho mělo být dosaženo jediné dohodou s orgánem územního plánování, tedy se stěžovatelkou.

[14] Nesprávný je též závěr městského soudu, který považoval za „spíše písarskou chybu“ skutečnost, že správní orgán I. stupně uvedl, že § 27 odst. 1 horního zákona byl s účinností od 15. 1. 2013 novelizován zákonem č. 498/2012 Sb. Správní orgán I. stupně (jakož i žalovaný) porušil zákon, pokud i) nesprávně aplikoval právní normu (zákon č. 498/2012 Sb., který se skutečnosti vůbec § 27 odst. 1 novelizoval) a dále ii) nesprávně vykládal právní předpis (§ 27 odst. 1 horního zákona).

[15] Stěžovatelka dále zpochybnila, že § 27 odst. 1 horního zákona je typickou procesní normou. Soud velice zjednodušil dělení norem na hmotněprávní a procesní, které se rozlišují dle kritéria účelu, jak vyplývá také z odborné literatury. Stěžovatelka je přesvědčena, že § 27 odst. 1 ve znění účinném do 31. 12. 2012 představuje ve vztahu k ní právní normu směřující bezprostředně k naplnění účelu jejího práva. Jedná se tak zejména o možnost, projev vůle (a tedy právo) stěžovatelky, jakožto dotčeného orgánu, neuzavřít

předmětnou dohodu v souvislosti s rozhodováním o stanovení dobývacího prostoru, což v konečném důsledku představuje ochranu (základních) práv stěžovatelky, zejména právo na ochranu zdraví a právo na příznivé životní prostředí. Jedná se tedy o normu hmotněprávní.

[16] V důsledku svévolného a jednoznačně chybného postupu správního orgánu došlo k porušení stěžovatelčích základních práv a svobod. Správní orgán I. stupně svým vadným postupem fakticky vyloučil stěžovatelku z projednávání věci a neumožnil jí uplatnit její práva ve správním řízení, přestože byla zaručena dřívější úpravou horního zákona. Od dosažení dohody totiž mělo odviset případné stanovení dobývacího prostoru. Postupem správních orgánů došlo také k porušení práva na spravedlivý proces, které v sobě zahrnuje též právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem (viz nález ÚS ze dne 25. 9. 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96). Stěžovatelce bylo rovněž odepřeno právo na přístup k soudu, což bylo v rozporu se zásadou právní jistoty, v rozporu s právem hájit své zájmy a nakonec i právem vlastnit majetek v širším smyslu.

[17] Městský soud se námitkou porušení základních práv stěžovatelky dostatečně nezabýval, pokud uvedl, že po změně právní úpravy nadále vystupovala ve správním řízení jako jeho účastnice a že její právo na spravedlivý proces nebylo jakkoliv porušeno, neboť neměla postavení dotčeného orgánu.

[18] Stěžovatelka se nemůže ztotožnit ani s posouzením soudu, že bude moci důvody nesouhlasu s těžbou uplatňovat v případném řízení o povolení hornické činnosti. Za situace, kdy správní orgány a posléze i soud zcela pominuly práva stěžovatelky, je nemístné, aby soud predikoval postup stěžovatelky ve spojení s řízením o povolení hornické činnosti, resp. problematiky střetu zájmů ve smyslu § 33 horního zákona. Soud zcela přehlédl postavení stěžovatelky jako dotčeného orgánu *sui generis*. Demonstrativní výčet dotčených orgánů je uveden v poznámce pod čarou č. 5 k § 27 odst. 5 horního zákona. Stěžovatelka jako obec představuje entitu s neoddiskutovatelným právním zájmem na zachování zdravého životního prostředí pro sebe, své obyvatele, jakož i třetí osoby. V důsledku rozhodnutí správních orgánů a soudu došlo k rapidnímu zhoršení právní jistoty stěžovatelky na zachování zdravého životního prostředí a došlo tak i k zásahu do práva na ochranu zdraví, jakož i práva na příznivé životní prostředí.

IV. Vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[19] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že považuje napadený rozsudek městského soudu za správný. Obecně platí, že se věc posuzuje podle platného právního stavu v době vydání rozhodnutí, nikoliv v době zahájení řízení, jak chybně argumentuje stěžovatelka. Tato zásada implicitně vyplývá ze správního řádu, a to s přihlédnutím k § 96 odst. 2, § 90 odst. 4 a § 83 odst. 4 správního řádu, a výslovně z judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky č. j. 1 As 24/2011 – 79, č. j. 1 Azs 397/2017 – 33). V době vydání napadených rozhodnutí již § 27 odst. 1 horního zákona dosažení dohody s orgánem územního plánování ani se stavebním úřadem nevyžadoval. Zákon č. 350/2012 Sb. ve svých přechodných ustanoveních neuvádí, že by se mělo postupovat podle právní normy platné před jeho vydáním. Bylo tak třeba postupovat

podle novelizovaného znění § 27 odst. 1, které požaduje pouze součinnost s dotčenými orgány, nikoliv dosažení dohody (tj. shodné vůle). Na posuzovanou věc se také jednoznačně měl použít nový správní řád, jak vyplývá z jeho přechodných ustanovení (zejm. § 179). Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[20] Osoba zúčastněná na řízení III) ve svém vyjádření uvedla, že dle jejího názoru je kasační stížnost důvodná a její argumentace věcně správná. Přisvědčila tak názoru, že stěžovatelka měla mít v daném správním řízení postavení dotčeného orgánu (konkrétně orgánu územního plánování) ve smyslu § 27 odst. 1 horního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012. Bez dohody se stěžovatelkou nebylo možno dobývací prostor stanovit, přičemž takovéto dohody nikdy nebylo dosaženo. Osoba zúčastněná na řízení III) se ztotožnila také s argumentací stěžovatelky ohledně nepravé retroaktivity. V nálezu sp. zn. I. ÚS 574/03 Ústavní soud ohledně výkladu konfliktu stávající a nové právní úpravy uvedl, že obecné soudy mají právo vykládat, a tedy aplikovat tak, že interpretace práva musí reflektovat potřeby ekonomické a společenské sféry, nikoliv naopak. Za relevantní považuje osoba zúčastněná na řízení III) taktéž argumentaci stěžovatelky ohledně kritéria účelu ve vztahu k § 27 odst. 1 horního zákona jakožto hmotněprávní normy. Opodstatněná je rovněž její argumentace týkající se porušení jejích základních práv a svobod. Sám soud v napadeném rozsudku připustil, že postavení stěžovatelky v dříve a nyní probíhajícím řízení doznalo zásadních změn, přičemž nyní již mohla stěžovatelka výrazně méně ovlivnit proces stanovení dotčeného dobývacího prostoru. Přesto však soud přistoupil k aplikaci právních instrumentů typu nepravé retroaktivity procesních norem, jež v konečném důsledku vedly k nemožnosti uplatnění práv stěžovatelky, která se od počátku řízení stanovení dobývacího prostoru aktivně brání.

[21] Ostatní osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřily.

[22] Žalovaný v reakci na vyjádření osoby zúčastněné na řízení III) poznamenal, že se nemůže s jejími názory ztotožnit a setrvává na svém stanovisku, že kasační stížnost není důvodná.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná.

[24] Důvodnost kasační stížnosti poté posoudil v mezích uplatněných námitek a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[25] Kasační stížnost není důvodná.

[26] Na úvod Nejvyšší správní soud předesílá, že stěžovatelka (obec Nová Ves) vystupovala v řízení o stanovení dobývacího prostoru jako jeden z účastníků řízení. Při zahájení tohoto řízení v roce 2005 přitom měla postavení dotčeného orgánu, které však vlivem pozdější změny právní úpravy (jak bude podrobněji vysvětleno níže) pozbyla. Její

námítky v soudním řízení proto soud posuzuje jako námítky, které mohla uplatňovat z pozice účastníka správního řízení, tedy zejména nezákonnost napadeného správního rozhodnutí z důvodu aplikace nesprávné právní úpravy.

[27] Jádrem argumentace kasační stížnosti je, že správní orgány a posléze také městský soud aplikovaly nesprávné znění relevantních právních předpisů, konkrétně správního řádu, stavebního zákona a horního zákona. Stěžovatelka je přesvědčena, že se v posuzovaném správním řízení o stanovení dobývacího prostoru mělo postupovat podle právní úpravy účinné v době zahájení správního řízení, tj. v době podání žádosti o stanovení dobývacího prostoru v roce 2005. Podle této právní úpravy nemohl být dobývací prostor stanoven bez dohody s obcí Nová Věc (dále jen „obec“), jakožto s dotčeným orgánem.

[28] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, podle jaké procesní úpravy, resp. podle kterého správního řádu, měly správní orgány postupovat ve správním řízení poté, co bylo rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 2. 2008 zrušeno rozsudkem městského soudu ze dne 20. 9. 2011 (následně potvrzeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2012). Přisvědčil přitom městskému soudu, že správní orgány správně vedly řízení podle nového správního řádu.

[29] Nový správní řád nabyl účinnosti 1. 1. 2006. Podle jeho přechodných ustanovení platí: *„Řízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních předpisů. Bylo-li rozhodnutí před účinností tohoto zákona zrušeno a vráceno k novému projednání správnímu orgánu, postupuje se podle dosavadních předpisů“* (viz § 179 odst. 1 správního řádu). Z uvedené právní úpravy lze *a contrario* dovodit, že pokud bylo správní rozhodnutí, které nabylo právní moci za účinnosti starého správního řádu, správním soudem zrušeno a vráceno k novému projednání správnímu orgánu již za účinnosti nového správního řádu, postupuje se v dalším řízení podle tohoto předpisu. Takový výklad byl potvrzen rovněž judikaturou Nejvyššího správního soudu, na kterou odkazoval i městský soud (viz rozsudek ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 – 100, č. 1683/2008 Sb. NSS).

[30] V posuzované věci bylo rozhodnutí žalovaného zrušeno rozsudkem městského soudu ze dne 20. 9. 2012, tedy již za účinnosti nového správního řádu. Nelze tak přisvědčit stěžovateli, že se správní řízení následně mělo vést podle předchozí právní úpravy (starého správního řádu). Stěžovatelka navíc ve své argumentaci akcentuje pouze první větu přechodného ustanovení - § 179 odst. 1 nového správního řádu, aniž by jakkoliv polemizovala s výkladem druhé věty tohoto ustanovení, která byla pro posouzení věci rozhodná.

[31] Převážná část kasační argumentace směřuje k tomu, že správní orgány měly v řízení o stanovení dobývacího prostoru postupovat podle § 27 odst. 1 horního zákona, ve znění účinném v době zahájení tohoto řízení.

[32] Podle § 27 odst. 1 horního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012 (tj. ve znění účinném v době zahájení řízení o stanovení dobývacího prostoru), „[d]obývací prostor a jeho

změny stanoví obvodní báňský úřad v součinnosti s dotčenými orgány státní správy, zejména v dohodě s orgány životního prostředí a s orgánem územního plánování a stavebním úřadem“.

[33] Po novele provedené zákonem č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, účinné od 1. 1. 2013 toto ustanovení uvádí: *„Dobývací prostor a jeho změny stanoví obvodní báňský úřad v součinnosti s dotčenými orgány.“*

[34] V novelizovaném znění § 27 odst. 1 horního zákona tedy byla vypuštěna povinnost obvodního báňského úřadu stanovit dobývací prostor a jeho změny zejména v dohodě s orgány životního prostředí, s orgánem územního plánování a stavebním úřadem. Tuto změnu vysvětluje důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb. tím, že předchozí úprava, vyžadující „dohodu“ s dotčenými orgány státní správy, byla určitým pozůstatkem právních poměrů existujících v době vydání horního zákona. Nový správní řád již nepožaduje „dohodu“ dotčených orgánů při vydávání jejich aktů, nýbrž vyžaduje závazná stanoviska nebo vyjádření dotčených orgánů, která jsou podkladem pro rozhodnutí správního orgánu (§ 136 odst. 1 správního řádu). Účelem novelizované úpravy tak bylo sjednotit procesní postup obvodního báňského úřadu jako jiného stavebního úřadu s postupem obecných stavebních úřadů při vedení územního řízení (podle § 27 odst. 6 horního zákona je stanovení a změna dobývacího prostoru i rozhodnutím o změně využití území v rozsahu jeho vymezení na povrchu). I z právní úpravy po novele nadále vyplývá, že v tomto řízení musí obvodní báňský úřad postupovat (minimálně) v součinnosti se stejnými dotčenými orgány jako před novelou – se stavebním úřadem, úřadem územního plánování a orgánem ochrany životního prostředí. Stavební úřad je dotčeným orgánem v řízení o stanovení nebo změně dobývacího prostoru podle § 84 odst. 2 stavebního zákona (podle tohoto ustanovení *„[j]e-li k územnímu řízení, kterým se vydává rozhodnutí o změně využití území nebo o ochranném pásmu, příslušný podle zvláštních právních předpisů jiný správní orgán než stavební úřad, rozhodne tento orgán jen v souladu se závazným stanoviskem stavebního úřadu“*.) Postavení úřadu územního plánování jako dotčeného orgánu v řízení podle zvláštního předpisu, v němž se rozhoduje o změnách území, vyplývá z § 6 odst. 1 písm. f) stavebního zákona. Nutnost součinnosti (vyžádání závazného stanoviska) s orgány životního prostředí vyplývá ze zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), pro všechny záměry podléhající procesu EIA.

[35] Stěžovatelka má pravdu, že správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí nesprávně uvedl, že zmíněná novela byla provedena zákonem č. 498/2012 Sb. Tento zákon skutečně uvedené ustanovení horního zákona nijak novelizoval. Jak ovšem konstatoval městský soud, jednalo se zjevně o písařskou chybu bez jakéhokoliv vlivu na obsah tohoto rozhodnutí, neboť správní orgán I. stupně pracoval se správným textem novelizovaného ustanovení. Uvedené pochybení navíc opravil v napadeném rozhodnutí žalovaný, který již označil novelizující zákon správně. Vytýkané pochybení tak nemělo jakýkoliv vliv na zákonnost přezkoumávaného správního rozhodnutí, či správního řízení, které k jeho vydání vedlo. Nadto lze připomenout, že rozhodnutí správních orgánů I. a II. stupně tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek. I pokud by se tedy jednalo o závažnější pochybení, jak se domnívala stěžovatelka, bylo by pro posouzení věci soudem rozhodné, že toto pochybení žalovaný napravil v rozhodnutí o odvolání.

[36] Ještě před vyřešením otázky, jaké znění § 27 odst. 1 horního zákona se mělo na danou věc aplikovat, je třeba přisvědčit městskému soudu, že obec pozbyla postavení orgánu územního plánování ještě před nabytím účinnosti diskutované novely § 27 odst. 1 horního zákona, a to v souvislosti s výše zmíněným § 6 odst. 1 písm. f) stavebního zákona účinným od 1. 1. 2007. Podle tohoto ustanovení je orgánem územního plánování, jakožto dotčeným orgánem v řízení podle zvláštního právního předpisu, v němž se rozhoduje o změnách v území (kterým je rovněž řízení o stanovení dobývacího prostoru) obecní úřad obce s rozšířenou působností. Došlo tak ke změně oproti předchozí úpravě obsažené ve starém stavebním zákoně, podle níž byla tímto orgánem obec.

[37] Vzhledem k tomu, že obec Nová Ves není obcí s rozšířenou působností, nebyla tedy v souladu s novým stavebním zákonem od 1. 1. 2007 v postavení dotčeného orgánu jakožto orgánu územního plánování. Stěžovatelka s uvedeným závěrem polemizuje jen v obecné rovině tím, že se měl aplikovat stavební zákon účinný v době zahájení správního řízení. Tomu ovšem Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem nemůže přisvědčit. Pojem orgán územního plánování totiž bylo nutno vyložit v souladu s právní úpravou aktuální v době vydání správního rozhodnutí, tedy v souladu se stavebním zákonem účinným od 1. 1. 2007. To vyplývá z obecně platné zásady, kterou připomněl ve svém vyjádření žalovaný, že správní orgán vychází při posouzení věci z právního stavu, který tu byl v době vydání jeho rozhodnutí. Tento závěr lze rovněž dovodit z předchozího rozsudku Nejvyššího správního soudu v této věci č. j. 4 As 8/2012 – 37, jímž byl potvrzen názor zrušujícího rozsudku městského soudu, že bylo chybou, pokud báňské úřady nedisponovaly souhlasným stanoviskem orgánu územního plánování, tedy buď obce z doby před 1. 1. 2007, nebo příslušného obecního úřadu obce s rozšířenou působností učiněným po 1. 1. 2007.

[38] Je tedy možno uzavřít, že bez ohledu na to, zda ve správním řízení o stanovení dobývacího prostoru předcházejícím vydání napadených správních rozhodnutí měl být použit § 27 odst. 1 horního zákona před nebo po novele, obec Nová Ves od účinnosti stavebního zákona dne 1. 1. 2007 neměla postavení dotčeného orgánu jako orgánu územního plánování. Námitka stěžovatelky, že měl obvodní báňský úřad z tohoto důvodu ve správním řízení o stanovení dobývacího prostoru s obcí jednat (dosáhnout dohody), je proto nedůvodná.

[39] Dále soud přistoupil k posouzení otázky, jaké znění horního zákona bylo třeba v přezkoumávaných správních rozhodnutích aplikovat. Zákon č. 350/2012 Sb., který novelizoval sporný § 27 odst. 1 horního zákona, neobsahuje žádné přechodné ustanovení, ze kterého by bylo zřejmé, jaké znění horního zákona se má uplatnit na již probíhající správní řízení. V takovém případě lze souhlasit s městským soudem, že pokud se jedná o procesní normu, je třeba uplatnit obecně užívané pravidlo nepravé retroaktivity procesních norem, tedy připustit aplikaci nových procesních norem na dříve započatá řízení (viz blíže rozsudek NSS ze dne 25. 7. 2007, č. j. 1 Azs 55/2006 – 60, č. 1349/2007 Sb. NSS).

[40] Stěžovatelka zpochybnila použití uvedeného pravidla jednak tím, že norma obsažená v § 27 odst. 1 horního zákona není procesní normou, a jednak výkladem nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 574/03, z něhož je dle jejího názoru nutno dovodit, že na

danou věc pravidlo nepravé retroaktivity procesních norem nedopadá. Ani s jedním z těchto argumentů se Nejvyšší správní soud neztotožnil.

[41] Pokud jde o rozdíl mezi hmotněprávními a procesními normami, lze konstatovat, že hmotněprávní normy zjednodušeně řečeno stanovují, jaká práva a povinnosti mají jejich adresáti, zatímco procesněprávní normy upravují, jakým formálním způsobem (jakým procesem) mohou být práva uplatněna, jak se mohou a jak se mají chovat v právním procesu, resp. jakým formálním způsobem může být vynuceno splnění povinností (viz Knapp, V. Teorie práva. 1. Vyd. 1995, nakladatelství C.H.BECK, s. 67 – 68). Tomu vymezení odpovídá i stěžovatelkou zmiňované rozdělení norem dle kritéria účelu, podle něhož procesními právními normami jsou normy plnící úlohu prostředku k naplnění vlastního účelu práva, a normy hmotněprávní vedle toho směřují bezprostředně k naplnění účelu práva (viz stěžovatelkou uvedená literatura: Gerloch, A. Teorie práva. 6. vyd. 2013, nakladatelství Aleš Čeněk, s. 116).

[42] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s městským soudem, že právní norma obsažená v § 27 odst. 1 horního zákona (ve znění před i po novele), představuje normu procesní, neboť vymezuje pravomoc a věcnou příslušnost obvodních báňských úřadů ke stanovení dobývacího prostoru a k jeho změnám a ukládá jim povinnost postupovat přitom v součinnosti s dotčenými orgány (resp. ve znění před novelou zde navíc bylo specifikováno, že k tomu má dojít *„zejména v dohodě s orgány životního prostředí a s orgánem územního plánování a stavebním úřadem“*). Uvedená právní norma tak upravuje proces stanovení dobývacího prostoru, a slouží jako prostředek k naplnění účelu práva - stanovení dobývacího prostoru. Nelze naopak shledat, že by obsahovala hmotněprávní práva či povinnosti, resp. jak tvrdí stěžovatelka, že by šlo primárně o její možnost neuzavřít, jakožto dotčený orgán, dohodu v souvislosti s rozhodováním o stanovení dobývacího prostoru.

[43] Stěžovatelce dále nelze přisvědčit ani v tom, že by z nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 574/03 bylo možno dovodit, že v posuzované věci není namístě nepravou retroaktivitu procesních norem aplikovat. Stěžovatelka zejména zdůraznila, že uvedený nálezh směřuje k upozadění přílišného lpění na formalismu ve prospěch účelného výkonu práv jejich nositeli. K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že smyslem § 27 odst. 1 horního zákona je pravomoc obvodního báňského úřadu rozhodnout o stanovení nebo změně dobývacího prostoru, a to za splnění zde uvedených předpokladů – tedy v součinnosti s určitými zákonem specifikovanými dotčenými orgány (případně ve znění před novelou v dohodě s orgány životního prostředí, s orgánem územního plánování a stavebním úřadem). Lze tak shrnout, že účelem § 27 odst. 1 horního zákona je stanovit dobývací prostor/provést jeho změnu při respektování veřejných zájmů chráněných zvláštními zákony (uvedenými v horním zákoně v poznámce pod čarou č. 5 k § 27 odst. 5) a vyplývajících ze souvisejících zákonů, zejména zájmu na ochraně životního prostředí a zájmů chráněných stavebním zákonem. Tohoto účelu přitom bylo i při aplikaci pozdější procesní normy dosaženo, neboť obvodní báňský úřad rozhodl o stanovení dobývacího prostoru v souladu se závaznými stanovisky příslušných dotčených orgánů. Ochrana hodnot, které měla podle dřívější právní úpravy zajišťovat obec (jakožto orgán územního plánování), tak byla i nadále zachována, byť ji vykonával namísto obce Nová Ves jiný orgán (úřad obce s rozšířenou působností). Nelze přitom shledat, že aplikace nové procesní

normy byla jakkoliv v rozporu se závěry stěžovatelkou zmiňovaného nálezu Ústavního soudu.

[44] Nejvyšší správní soud tedy shodně s městským soudem konstatuje, že správní orgány postupovaly správně, pokud na nyní posuzované správní řízení aplikovaly novelizované znění § 27 odst. 1 horního zákona, tedy procesní právní úpravu účinnou v době vydání napadených správních rozhodnutí. Pro vydání rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru tak bylo nezbytné si vyžádat závazná stanoviska dotčených orgánů, nebylo však nutné sjednávat s nimi dohodu ve smyslu předchozího znění tohoto ustanovení. Obec Nová Ves přitom podle aktuálně platné právní úpravy dotčeným orgánem nebyla. Postavení dotčeného orgánu *sui generis* jí nemohlo náležet z důvodu, že jím byla v době podání žádosti o stanovení dobývacího prostoru, tedy podle již neúčinné právní úpravy.

[45] Stěžovatelce zároveň nelze přisvědčit, že by aplikací novelizované právní úpravy došlo k zásahu do jejích základních práv a svobod, resp. jejího práva na spravedlivý proces. Městský soud správně uvedl, že porušením tohoto práva není, pokud obec v důsledku vývoje právní úpravy ztratila procesní oprávnění dříve jí plynoucí z jejího postavení jako dotčeného orgánu. Lze též připomenout, že stěžovatelka podle nové právní úpravy sice nebyla dotčeným orgánem, byla však účastníkem správního řízení a jako takový mohla napadnout rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru (což také učinila) a také závazná stanoviska příslušných dotčených orgánů, jež se ochranou zájmů, na něž se stěžovatelka odvolává, zabývala. Stěžovatelka tedy podle nové právní úpravy sice mohla již podstatně méně ovlivnit proces stanovení dobývacího prostoru, nicméně omezení její působnosti proběhlo v souladu se zákonem a nelze v něm shledat odepření přístupu k soudu, jak se stěžovatelka domnívá.

[46] Stěžovatelka tak nemá pravdu, že by správní orgány a následně soud zcela pominuly její práva v řízení o stanovení dobývacího prostoru. Městský soud pouze pro doplnění uvedl, že pro zahájení těžby je nutné vydání povolení k hornické činnosti ve stanoveném dobývacím prostoru. Připomněl tak, že stěžovatelka bude moci důvody svého nesouhlasu s těžbou uplatňovat v tomto řízení, v rámci tzv. řešení střetu zájmů, které upravuje § 33 horního zákona.

VI. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[47] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační námitky stěžovatelky nejsou důvodné, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[48] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

[49] Osoby zúčastněné na řízení mají dle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. V tomto řízení však nebyly osobám zúčastněným na řízení uloženy žádné povinnosti, a proto soud rozhodl, že nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 14. března 2019

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu