



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Michaely Bejčkové a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **obec Veselíčko**, se sídlem Veselíčko 68, zast. JUDr. Radkem Židlíkem, advokátem se sídlem třída Tomáše Bati 1560, Zlín, proti žalovanému: **Obvodní báňský úřad pro území krajů Moravskoslezského a Olomouckého**, se sídlem Veleslavínova 18, Ostrava, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **KAMENOLOMY ČR s.r.o.**, se sídlem Polanecká 849, Ostrava, zast. Mgr. Šárkou Gondekovou, advokátkou se sídlem Dukelská 1236/25, Jeseník, ve věci ochrany proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 11. 2019, čj. 22 A 56/2019-55,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Tento spor se týká tvrzené nečinnosti obvodního báňského úřadu v záležitostech spojených s „obnovením“ těžby v kamenolomu Veselíčko.

[2] Obec Veselíčko (žalobkyně) se u krajského soudu domáhala ochrany před nečinností žalovaného, který se dle ní nedostatečně zasazuje o dodržování právních

předpisů v kamenolomu poblíž obce. Z obavy před dlouhodobou ekologickou zátěží na území obce se u žalovaného neúspěšně domáhala přijetí opatření, aby těžba probíhala v zákonných mezích a v souladu s platnými povoleními. Žalovaný ani jeho nadřízený Český báňský úřad žádné opatření nepřijali.

[3] Žalobkyně podala dne 13. 3. 2018 určovací žalobu proti společnosti KAMENOLOMY ČR, v níž se domáhala *určení neexistence práva těžit* v kamenolomu za vrstevnicí 350 m n. m. (petit I) a také *určení nemožnosti těžit* v kamenolomu do doby přijetí reálného plánu sanace a rekultivace (petit II). Okresní soud v Přerově řízení zastavil a věc postoupil žalovanému, který má dle něj pravomoc rozhodovat ve všech případech, kdy se jedná o uplatňování práv k dobývacím prostorům; přitom odkázal na § 142 správního řádu, který upravuje řízení o určení právního vztahu (usnesení ze dne 20. 7. 2018, čj. 13 C 56/2018-20). Žalobkyně pak dne 19. 3. 2019 zaslala žalovanému urgenci, v níž požadovala rychlé vyřízení věci. Žalovaný na to reagoval sdělením ze dne 16. 4. 2019, že v kamenolomu provedl kontroly dne 14. 6. 2017 a také následně 22. 3. 2019, avšak neshledal důvody k zahájení správního řízení o ukončení hornické činnosti v dobývacím prostoru Veselíčko či k zastavení provozu v kamenolomu dle § 41 odst. 1 písm. c) a § 41 odst. 2 písm. l) zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě (dále jen „zákon o hornické činnosti“). Žalovaný dále uvedl, že nevede žádné správní řízení, které by se mohlo týkat kamenolomu, tj. včetně řízení o schválení nového plánu sanace a rekultivace, ve kterém by žalobkyně mohla být zahrnuta jako účastník řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu. Žalobkyně se pak bránila podnětem ze dne 2. 5. 2019 k přijetí opatření proti nečinnosti správního orgánu u jeho nadřízeného – Českého báňského úřadu. Tento správní orgán přípisem ze dne 4. 6. 2019 žalobkyni sdělil, že neshledal důvod k přijetí opatření dle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu.

[4] Následně žalobkyně podala žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 80 a násl. s. ř. s. Petitem I požadovala, aby krajský soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí *ve věci neexistence práva těžit* v kamenolomu za vrstevnicí 350 m n. m. Petitem II pak usilovala o to, aby krajský soud uložil žalovanému vydat rozhodnutí, ve kterém *nařídí těžební organizaci zastavení provozu v dobývacím prostoru Veselíčko* do doby schválení nového plánu sanace a rekultivace, dle něhož bude moci být vytvořena finanční rezerva odpovídající aktuálním potřebám sanace pozemků dotčených dobýváním.

[5] Krajský soud **výrokem I** napadeného rozsudku uložil žalovanému, aby rozhodl ve věci návrhu žalobkyně o určení neexistence práva těžit v dobývacím prostoru Veselíčko za vrstevnicí 350 m n. m. v celé její délce (výrok I, který se v části shoduje s petitem I určovací žaloby – viz bod [3] shora). **Výrokem II** pak krajský soud žalobu ve zbytku zamítl. A to jednak v té části, v níž se žalobkyně petitem I domáhala uložení povinnosti žalovaného vydat rozhodnutí o konkrétním obsahu (tj. aby soud ve věci fakticky rozhodl místo žalovaného), jednak co do petitu II nečinnostní žaloby. Krajský soud zejména uvedl, že ohledně nároku, který žalobkyně uplatnila v petitu II, nebylo zahájeno ani řízení o určovací žalobě u Okresního soudu v Přerově, a tedy tato věc nebyla ani postoupena žalovanému. Dle krajského soudu petit II určovací žaloby a petit II správní žaloby vzájemně nekorespondují. Soud navíc v bodu 14 napadeného rozsudku upozornil, že zastavení provozu v dobývacím prostoru, jehož se domáhá žalobkyně, je součástí kompetencí báňských úřadů v rámci vrchního dozoru na úseku hornické činnosti. Výkon

pokračování

správního dozoru se provádí z moci úřední a není na něj veřejné subjektivní právo. Konečně krajský soud rozhodl o nákladech řízení účastníků (výrok III) a osoby zúčastněné na řízení (výrok IV) tak, že nikdo nemá právo na náhradu nákladů řízení.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a zúčastněné osoby

[6] Proti výroku II a III rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Je přesvědčena, že současný plán sanace a rekultivace není reálný a tam uvedená finanční rezerva neodpovídá aktuálním potřebám sanace dotčených pozemků. Na základě toho se domnívá, že těžba probíhá v rozporu s § 31 odst. 6 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon). Dle stěžovatelky musí žalovaný dbát o to, aby těžba nezasahovala do zákonem chráněného zájmu. Zejména musí řešit nesoulad těžby s tímto chráněným zájmem. Je povinen nařídít osobě zúčastněné na řízení, ať odstraní nedostatky v plánu sanace a rekultivace, resp. ať přijme reálný plán, aby mohla být vytvořena odpovídající finanční rezerva [§ 41 odst. 1 písm. c) zákona o hornické činnosti].

[7] Stěžovatelka upozorňuje, že není nadána pravomocí podat návrh, na jehož základě by bylo zahájeno řízení o zastavení provozu v kamenolomu. Na závady těžby může jen upozornit a dát podnět k zahájení řízení, což i učinila. Dle ní má řízení zahájit žalovaný z úřední činnosti. Tuto povinnost ovšem dlouhodobě neplní. Žalovaný ani Český báňský úřad sice údajně nezpochybnili nereálnost plánu sanace, nečiní však ani kroky ke zjednání nápravy.

[8] Je povinností stěžovatelky jako územně samosprávného celku pečovat o všestranný rozvoj svého území, o potřeby občanů obce a ochranu veřejného zájmu. Stěžovatelka je nadána oprávněním dbát o ochranu životního prostředí na svém území (§ 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Výrokem II napadeného rozsudku bylo toto její právo popřeno. Krajský soud měl žalovanému uložit povinnost vydat rozhodnutí o konkrétním obsahu, a to, aby nařídil odstranění závady spočívající v nereálném plánu rekultivace a sanace a zastavení provozu v kamenolomu do odstranění vadného stavu.

[9] Žalovaný navrhuje zamítnutí kasační stížnosti. Upozorňuje, že výroku I napadeného rozsudku vyhověl a v této části dne 30. 12. 2019 zahájil správní řízení o určení právního vztahu.

[10] Společnost KAMENOLOMY jako osoba zúčastněná na řízení se vyjádřila dne 25. 2. 2020. Zejména upozorňuje, že nečinnostní žaloba nemůže být úspěšná, pokud neexistuje povinnost správního orgánu nějaké rozhodnutí vydat.

[11] Usnesením ze dne 28. 5. 2020 NSS přerušil řízení v této věci a vyčkal rozhodnutí rozšířeného senátu v související věci. Rozsudkem ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-52, ŽAVES, rozšířený senát nově poskytl soudní ochranu osobám, které tvrdí, že je správní orgán zasáhl na jejich hmotném právu nečinností spočívající v nezahájení řízení. K tomu stanovil celou řadu podmínek. V návaznosti na tento rozsudek rozšířeného senátu rozhodl NSS o pokračování v řízení (usnesení ze dne 31. 3. 2021) a současně dal účastníkům a zúčastněné osobě možnost vyjádřit se k právnímu stavu po rozsudku ŽAVES.

[12] Osoba zúčastněná na řízení uvedla, že zastavení provozu dle § 41 odst. 1 písm. c) zákona o hornické činnosti není výsledkem správního řízení a nelze jej považovat ani za správní rozhodnutí. Domnívá se tedy, že závěry rozsudku *ŽAVES* nelze na posuzovanou kauzu vztáhnout. Ostatní účastníci se k věci již nevyjádřili.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[13] NSS se předně vyjádří k argumentům, které společnost KAMENOLOMY jako osoba zúčastněná na řízení uvedla v části IV vyjádření ke kasační stížnosti. Společnost KAMENOLOMY sama *nenapadla* rozsudek krajského soudu kasační stížností, avšak *zpochybňuje* výrok I tohoto rozsudku, což pak promítla do eventuálního petitu, který uvedla v závěru vyjádření z února 2020. Dle ní krajský soud mj. nezákonně „upravil“ žalobní petit, aby byl v souladu s § 81 odst. 2 s. ř. s.; žalobu prý měl v celém rozsahu zamítnout.

[14] Pokud se společnost KAMENOLOMY domnívá, že výrok I napadeného rozsudku není správný, sama mohla podat vlastní kasační stížnost. Soudní řád správní jí toto právo jako osobě zúčastněné na řízení dává. Pokud zúčastněná osoba ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatelky uvede argumenty, proč je jiný než stěžovatelkou napadený výrok soudního rozhodnutí nezákonný, nemůže „otevřít“ cestu k přezkumu kasační stížností nenapadeného výroku. Osoba zúčastněná na řízení, která sama nepodala kasační stížnost, nemá právo jakkoli disponovat s předmětem (rozsahem) kasačního řízení. Na toto právo nedosáhne ani za pomoci argumentu, že k (údajně) vadě, na kterou poukazuje, může NSS přihlédnout dle § 109 odst. 4 s. ř. s. Toto ustanovení sice umožňuje NSS, aby v případě některých vad a nezákonností nebyl vázán *důvody* kasační stížnosti. Avšak zde jde o zpochybnění kasační stížností nenapadeného výroku soudního rozhodnutí, tedy o *rozsah* kasační stížnosti. K argumentům, které společnost KAMENOLOMY vznesla v bodě IV vyjádření ke kasační stížnosti, tedy NSS nemůže nijak přihlédnout.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Jak plyne z výše uvedeného, stěžovatelka vede spleť spor ohledně těžby v dobývacím prostoru kamenolomu Veselíčko. Dobývací prostor v kamenolomu byl stanoven již rozhodnutím ze dne 16. 7. 1969. Plán otvírky, přípravy a dobývání byl pak schválen rozhodnutím ze dne 4. 8. 1986, dle něhož je tento plán platný do vytěžení celého ložiska ve stanoveném dobývacím prostoru (bod 13 rozhodnutí). Jednou ze strategií stěžovatelky bylo zpochybnit reálnost provedení plánu rekultivace kamenolomu Veselíčko datovaného 02/2003, který vypracovala společnost Báňský inženýring Olomouc, spol. s r. o., a který schválilo Ministerstvo zemědělství rozhodnutím ze dne 5. 6. 2006.

[17] Právě tohoto posledně zmíněného aspektu celé věci – plánu sanace a rekultivace – se týká část žaloby proti nečinnosti žalovaného, kterou krajský soud výrokem II napadeného rozsudku zamítl.

[18] V kasační stížnosti stěžovatelka poukazuje na vlastní bezmocnost ve vztahu k dodržování pravidel a podmínek stanovených zákonem pro provoz kamenolomu,

pokračování

povolením k dobývání či reálnosti provedení plánu sanace a rekultivace. Žalovaný dle ní nejedná v souladu se zákonem. Právě proto stěžovatelka prostřednictvím nečinnostní žaloby usiluje iniciovat řízení o zastavení provozu kamenolomu.

[19] NSS souhlasí s tím, že roli obce nelze redukovat na samosprávnou jednotku, která by byla odtržena od vlastních obyvatel. Obec má nezastupitelnou úlohu při ochraně zdravého životního prostředí obyvatel a obecně řečeno má také aktivní legitimaci v řízeních o správních žalobách, které toto právo chrání (usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, *Dobřejovice/Čestlice*, body 41 a 48).

[20] Při posuzování petitu II nečinnostní žaloby krajský soud správně vycházel z tehdejší judikatury, která poskytovala oporu pro závěr, jenž učinil v napadeném rozsudku. Až do vydání rozsudku rozšířeného senátu ve věci 6 As 108/2019, *ŽAVES*, nebylo v zásadě představitelné, aby osoba, která tvrdí újmu na svých hmotných právech, skutečně měla soudně vynutitelné právo na zahájení řízení, které nemohla zahájit žádostí, protože se zahajuje z moci úřední. Rozšířený senát však nově poskytl takové osobě soudní ochranu proti nezahájení správního řízení, k němuž osoba dala podnět (§ 42 správního řádu) a jehož zahájení se dále domáhala také prostřednictvím opatření proti nečinnosti (§ 80 odst. 2 správního řádu). Nástrojem k soudní ochraně proti liknavosti správních orgánů či jejich nevůli takové řízení zahájit je zásahová žaloba, nikoli žaloba nečinnostní.

[21] Stěžovatelka v této věci podala žalobu na ochranu proti nečinnosti dle § 79 s. ř. s., ne žalobu na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 s. ř. s. NSS proto dále zvážil, zda by stěžovatelce eventuálně v souladu se závěry rozšířeného senátu ve věci 6 As 108/2019, *ŽAVES*, mohla pomoci zásahová žaloba. V takovém případě by měla právo na poučení o nesprávně zvoleném žalobním typu (nález ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, body 54-56 a bod 63).

[22] V nynějším případě by však ani podání zásahové žaloby ve věci, o kterou stěžovatelka usiluje, nepomohlo. Jakkoli NSS rozumí snaze stěžovatelky omezit těžbu v blízkém kamenolomu či těžbě úplně zamezit, v tomto případě jí nelze dát z následujících důvodů za pravdu.

[23] Dle § 41 odst. 1 písm. c) zákona o hornické činnosti, jehož se stěžovatelka dovolává, obvodní báňské úřady při výkonu vrchního dozoru *nařizují odstranit zjištěné závady a nedostatky. K zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu jsou též oprávněny nařizovat nezbytná opatření. Pokud zjistí závady, které zřejmě a bezprostředně ohrožují zákonem chráněný obecný zájem, zejména bezpečnost a ochranu zdraví při práci, bezpečnost provozu a technických zařízení, popřípadě majetku a které nelze ihned odstranit, nařizují v nezbytném rozsahu zastavení provozu organizace nebo jeho části, popřípadě jejich technických zařízení, až do odstranění závad.*

[24] Krajský soud pečlivě vysvětlil, že ochrany před nečinností žalovaného se stěžovatelka nemůže úspěšně domoci nečinnostní žalobou. Zastavení provozu dle § 41 odst. 1 písm. c) zákona o hornické činnosti je totiž zvláštní dozorčí pravomocí žalovaného.

A proti žalovanému, který tuto dozorčí pravomoc neaktivoval, se nelze bránit nečinností žalobou. Ovšem, nutno upozornit, že stěžovatelka by neuspěla ani se zásahovou žalobou, jak o ní pojednal rozšířený senát v rozsudku *ŽAVES*.

[25] Specifikum pravomoci dle § 41 odst. 1 písm. c) zákona o hornické činnosti je právě v tom, že se jedná o **faktický úkon veřejné moci, o němž se nevede správní řízení** (podobně jako fyzický zásah policisty proti demonstrantovi). Zastavení provozu v dobývacím prostoru **není ani správním rozhodnutím**. Ostatně literatura předpokládá, že proti zastavení provozu se může provozovatel bránit právě zásahovou žalobou dle § 82 s. ř. s., tj. podobně jako proti neadekvátnímu fyzickému zásahu policisty (VÍCHA, Ondřej. *Horní zákon. Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, 992 s., komentář k § 41).

[26] Okamžité zastavení provozu v dobývacím prostoru slouží jako **rychlý a účinný nástroj**, pokud je toho nezbytně třeba k ochraně zdraví při práci, bezpečnosti provozu či technických zařízení či ochraně majetku. „Zastavit provoz nebo jeho část lze nejpozději do okamžiku odstranění zjištěných závad, a to pouze v případě, že zjištěné nedostatky nelze odstranit ihned (tedy v době jejich zjištění). Nařídít zastavit provoz nebo jeho část lze též pouze v nezbytném rozsahu, toto krajní opatření tedy musí být přiměřené (proporcionální) ve vztahu k zjištěným nedostatkům“ (VÍCHA, tamtéž). Tato nařizovací dozorčí pravomoc se aktivuje pouze v případě, že organizace, která v dobývacím prostoru vykonává svou činnost (zpravidla těžbu, průzkum, sanaci či rekultivaci), sama opomene přijmout bezodkladná opatření k odstranění zjištěných závad a k předcházení provozních nehod a pracovních úrazů [k tomu srov. zejména povinnosti vyjmenované v § 6 odst. 2 a odst. 3 písm. b) až e) zákona o hornické činnosti]. Pravomoc báňského úřadu okamžitě zastavit provoz nechrání ani nepřímá práva obce nebo jejích občanů (chrání otázky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci apod.), nemůže se proto nijak dotýkat hmotných práv obce a jejích obyvatel ve smyslu závěrů rozsudku *ŽAVES*.

[27] Stěžovatelka si zřejmě nevšimla, že vedle prostého (dočasného) zastavení provozu dle § 41 odst. 1 písm. c) zákona o hornické činnosti **existuje** řízení o stanovení, změnách a zrušení dobývacího prostoru, které je plnohodnotným správním řízením se speciální úpravou (srov. § 27 a § 28 horního zákona). Právě toto řízení zahajuje obvodní báňský úřad buďto na návrh organizace (privilegovaný subjekt), nebo z moci úřední. Při splnění podmínek vytyčených v rozsudku rozšířeného senátu *ŽAVES* by se jeho zahájení mohla domoci též stěžovatelka. Dle § 28 odst. 2 horního zákona účastníky řízení o stanovení dobývacího prostoru jsou navrhovatel, fyzické a právnické osoby, jejichž vlastnická práva a jiná práva k pozemkům nebo stavbám mohou být rozhodnutím o stanovení dobývacího prostoru přímo dotčena, a obec, v jejímž územním obvodu se dobývací prostor nachází (zvýraznění doplněno). Toto ustanovení přitom nelze vykládat tak, že by popsanému okruhu účastníků umožňovalo účastnit se pouze řízení o *stanovení* dobývacího prostoru, ale také řízení o změnách či zrušení dobývacího prostoru. Ostatně horní zákon v § 33 upravuje také řešení střetu zájmů. Organizace, která těží v dobývacím prostoru, je povinna řešit eventuální střet svých zájmů se zájmy fyzických a právnických osob, což se vztahuje také k otázkám plánu likvidace hlavních důlních děl a lomů (§ 33 odst. 6 téhož zákona), tzn. i k té části báňsko-technické evidence (§ 29a, § 31 odst. 5 a 6 horního zákona), která se vztahuje k sanaci a rekultivaci dobývacího prostoru.

pokračování

[28] NSS tedy uzavřel, že v nynějším případě nebylo namístě uvažovat o použití závěrů rozsudku *ŽAVES*, tedy že by stěžovatelka mohla mít subjektivní hmotné právo „na nařízení“ zastavení provozu v dobývacím prostoru dle § 41 odst. 1 písm. c) zákona o hornické činnosti.

[29] Vzhledem k výše uvedeným závěrům nemohou být úspěšné ani zbylé kasační výtky ohledně formulací petitu a následného výroku.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] S ohledem na výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[31] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[32] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil. NSS jí žádnou povinnost neuložil a neshledal ani žádný důvod hodný zvláštního zřetele, pro nějž by jí právo na náhradu nákladů řízení mělo být přiznáno.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 11. května 2021

Zdeněk Kühn
předseda senátu