



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce (soudce zpravodaj), soudce Mgr. Aleše Smetanky a soudkyně JUDr. Veroniky Burianové ve věci

žalobkyně:

GARNET GROUP a.s.
sídlem Ktiš 11, 384 03 Ktiš
zastoupená advokátem JUDr. Martinem Křížem
sídlem Jáchymova 26/2, 110 00 Praha 1

proti

žalovanému:

Český báňský úřad
sídlem Kozí 748/4, 110 00 Praha 1

za účasti osob zúčastněných na řízení:

1) MUDr. M. K.

2) MUDr. H. K.

oba bytem K.

oba zastoupení advokátem Mgr. Rostislavem Šustkem
sídlem Pařížská 204/21, 110 00 Praha 1

3) Ing. P. P.

bytem Č. B.

4) INTERNET CZ, a.s.

sídlem Ktiš 2, 384 03 Ktiš

5) Zdravé Ktišsko, z.s.

sídlem Dobročkov 17, 383 01 Prachatice

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 1. 2020, č. j. SBS 46073/2019/ČBÚ-21/1,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 1. 2020, č. j. SBS 46073/2019/ČBÚ-21/1, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 19.456 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Martina Kříže, advokáta.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 1. 2020, č. j. SBS 46073/2019/ČBÚ-21/1 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil usnesení Obvodního báňského úřadu pro území krajů Plzeňského a Jihočeského (dále též jen „*OBÚ*“) ze dne 21. 10. 2019, č. j. SBS 00076/2014/OBÚ-06/8. Tímto prvoinstančním usnesením zastavil OBÚ řízení ve věci žádosti žalobkyně o povolení hornické činnosti v dobývacím prostoru Ktiš z důvodu, že žalobkyně v určené lhůtě neodstranila podstatné vady, které bránily pokračování v řízení.
2. Konkrétně žalobkyně nedoložila doklad o vyřešení střetu zájmů ve smyslu § 33 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*horní zákon*“) s osobou ohroženou navrhovanou hornickou činností, a to s vlastníkem pozemku p. č. X v k. ú. X – obcí X.

II.

Žaloba

3. Žalobkyně v žalobě rekapitulovala předchozí průběh řízení ve věci povolení hornické činnosti v dobývacím prostoru Ktiš. V této věci již zdejší soud dříve rozhodoval, a to rozsudkem ze dne 3. 5. 2016, č. j. 57 A 36/2015-195, jenž byl aprobován rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2018, č. j. 2 As 196/2016-133. K následnému průběhu řízení žalobkyně podotkla, že i přes jednoznačný pokyn uvedený v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu odmítlo Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále též jen „*MPO*“) rozhodnout o žádosti žalobkyně o vyřešení střetu zájmů dle § 33 odst. 3 horního zákona (dále jen „*Podnět k MPO*“), a to i přes to, že Nejvyšší správní soud uvedl, že v daném případě je možné vyřešit střet zájmů rozhodnutím MPO. Žalobkyně hodlala podat žalobu na ochranu proti nečinnosti MPO.
4. Žalobkyně v Podání ze dne 19. 9. 2019 navrhla ve smyslu § 64 správního řádu přerušení správního řízení, pro což existovaly hned dva důvody. Nicméně správní orgány se ve svých rozhodnutích ani s jedním z důvodů pro přerušení řízení řádně nevypořádaly, resp. s prvním důvodem [uvedeným v § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu] se OBÚ i žalovaný vypořádali zcela nedostatečně, a s druhým důvodem (uvedeným v § 64 odst. 2 správního

řádu) se ani jeden správní orgán nevypořádal vůbec. Přitom žalobkyně zdůraznila, zejména pokud jde o druhý uvedený důvod pro přerušení řízení, že pokud se správní orgán vůbec nezabýval žádostí účastníka řízení podanou ve smyslu § 64 odst. 2 a 4 správního řádu, ačkoli o takové přerušení správního řízení požádán byl, bylo jeho rozhodnutí v rozporu se zákonem (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2013, č. j. 9 Ca 428/2009-45).

5. Podle žalobkyně podaný Podnět k MPO představoval předběžnou otázku ve smyslu § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu, tedy otázku, která je sama způsobilá být předmětem samostatného řízení, přičemž na rozhodnutí o ní závisí rozhodnutí správního orgánu o meritu věci v rámci předmětného správního řízení. V případě probíhajícího řízení o předběžné otázce může správní orgán řízení přerušit. OBÚ se s řečenou skutečností v prvoinstančním usnesení vypořádal zcela nedostatečně, což činilo usnesení v této části nepřezkoumatelným. Totožný závěr lze učinit i ve vztahu k napadenému rozhodnutí.
6. Žalobkyně uvedla, že OBÚ po doručení rozhodnutí Nejvyššího správního soudu přerušil dané správní řízení s tím, že současně vyzval žalobkyni, aby doložila doklady prokazující vyřešení střetu zájmů. Střet zájmů lze vyřešit dvěma způsoby, a to buď formou dohody ve smyslu § 33 odst. 1 a 2 horního zákona, nebo formou autoritativního rozhodnutí, které může dle § 33 odst. 3 horního zákona vydat výlučně MPO (prostřednictvím autoritativního rozhodnutí lze ale podle názoru MPO vyřešit pouze veřejnoprávní zájmy, které navíc v daném případě byly vyřešeny).
7. Forma dohody, ve které by byly vyřešeny „soukromoprávní zájmy“ obce Ktiš, jsou-li v daném případě vůbec nějaké zájmy obce Ktiš dány, nebyla přes veškerou snahu žalobkyně možná, to zejména s ohledem na nepřiměřené požadavky obce Ktiš coby vlastníka pozemku parc. č. X, v kat. území X, který pouze prochází přes stanovený dobývací prostor, a na kterém by neměla být hornická činnost prováděna (jak ostatně uvedl OBÚ v Usnesení o přerušení řízení).
8. Byť žalobkyně nesouhlasila se závěrem Nejvyššího správního soudu stran toho, že § 33 horního zákona podléhá i řešení tzv. soukromoprávních zájmů, nezbylo žalobkyni než rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, jakož i na jeho základě vydané Usnesení o přerušení řízení respektovat. Žalobkyně tak byla *de facto* donucena podat Podnět k MPO, prostřednictvím kterého požádala MPO o vyřešení střetu soukromoprávních zájmů mezi ní a obcí Ktiš ve smyslu § 33 odst. 3 horního zákona, jak požadoval OBÚ v Usnesení o přerušení řízení.
9. Pokud tedy OBÚ vydal Usnesení o přerušení řízení, čímž nedal žalobkyni jinou možnost, než podat Podnět k MPO, byla žalobkyně přesvědčena, že v daném případě mělo přerušení daného správního řízení nastat obligatorně a nebyl prostor pro jakékoli správní uvážení. Předložení dokladu o střetu zájmů představovalo nezbytnou podmínku, na které bylo závislé, zda bude žádost žalobkyně vůbec projednána, tedy představovalo předběžnou otázku, kterou bylo nezbytně nutné vyřešit před projednáním žádosti žalobkyně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ads 23/2011).
10. Obec Ktiš nikdy srozumitelně nespecifikovala, jaké si představuje podmínky řešení střetu zájmů ve vztahu k pozemku parc. č. X, v kat. území X, jehož je obec vlastníkem, a který má být dle správního orgánu ohrožen hornickou činností.
11. Tím, že OBÚ rozhodl o zastavení daného řízení, tedy nikoli o přerušení řízení, což navrhovala žalobkyně, byla žalobkyně sankcionována zcela nepřiměřenou sankcí, přestože v rámci správního řízení postupovala řádně a se vši součinností. Zastavení řízení žalobkyni

způsobilo velmi významné finanční náklady, neboť veškeré vynaložené náklady související se žádostí o povolení hornické činnosti fakticky přišly vniveč.

12. Žalobkyně shrnula, že Podnět k MPO fakticky představuje jediný možný prostředek, jak vyhovět výzvě OBÚ obsažené v Usnesení o přerušení řízení. Závěr OBÚ (potvrzený žalovaným v napadeném rozhodnutí) o tom, že „*zákonný předpis nedává OBÚ možnost právní úvahy, ale upravuje postup dle zákona ex lege, v tomto případě § 66 odst. 1 správního řádu...*“, neměl oporu ani v právních předpisech, ani v judikatuře správních soudů. I když bylo správní řízení přerušeno z důvodu nedostatku žádosti ve smyslu § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu, nebyl nijak obhajitelný názor, že správní řízení nemohlo být přerušeno z důvodů uvedených v § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu, jak navrhovala žalobkyně v Podání ze dne 19. 9. 2019.
13. I kdyby správní orgány z jakéhokoli důvodu dospěly k závěru, že není namístě přerušit řízení podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu, byly povinny tak učinit podle § 64 odst. 2 správního řádu.
14. Při přerušení řízení podle citovaného ustanovení je až na výjimky vyloučeno uvážení správního orgánu. Odborná literatura v této souvislosti uvádí, že „*Nevyhovění takové žádosti (byť zákon hovoří o nutnosti tak učinit) by podle našeho názoru mohlo být odůvodněno například potřebou provést v řízení určité neodkladné či neopakovatelné úkony nebo též (a to zejména u opakovaných žádostí) tím, že s ohledem na § 64 odst. 4 není dán reálný důvod pro přerušení řízení (pokud by bylo z postupu žadatele patrné, že se snaží o průtahy v řízení a jde tedy o zřejmé zneužití práva).*“ – 5. vydání komentáře ke správnímu řádu od nakladatelství C. H. Beck, str. 335.
15. Obdobné závěry přináší i rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 25. 5. 2017, č. j. 4 As 16/2017-45, konstatoval, že „*Při rozhodování o žádosti účastníka řízení o přerušení řízení je totiž podle Nejvyššího správního soudu třeba posoudit, zda je naplněn smysl a účel institutu přerušení řízení, kterým je vypořádat se s překážkami bránícími tomu, aby správní orgán v řízení pokračoval a vydal rozhodnutí ve věci samé, např. poskytnutím časového prostoru účastníkovi řízení k doplnění (odstranění nedostatků) jeho žádosti. Pokud je však zjevné, že účastník řízení žádostí o přerušení řízení zamýšlí řízení pouze prodlužovat a oddalovat tak rozhodnutí ve věci samé, či jinak zneužívá tento procesní institut, pak je na místě žádosti o přerušení řízení nevyhovět.*“
16. V daném případě nicméně jakákoli výjimka z povinnosti přerušit řízení na žádost žalobkyně nemohla najít uplatnění. Žalobkyně vždy činila vše pro hospodárný a efektivní průběh správního řízení. Navíc, obstrukce ze strany žalobkyně nedávají smysl, neboť jediným, komu by oddalování a prodlužování správního řízení uškodilo, byla právě žalobkyně. Naopak platilo, že další přerušení správního řízení bylo v zájmu všech dotčených, a to včetně správních orgánů, protože jediným chybějícím předpokladem povolení hornické činnosti byl doklad o vyřešení střetu zájmů žalobkyně a obce Ktiš, veškeré ostatní předpoklady a listiny byly již doloženy, posouzeny a vyhodnoceny jako postačující.
17. Žalobkyně konečně zdůraznila, že žalovaný ani OBÚ se ve svých rozhodnutích vůbec nezabývali žádostí žalobkyně na přerušení řízení dle § 64 odst. 2 správního řádu a jejím návrhem určité doby, po kterou má být řízení přerušeno, přestože se takovou žádostí měli zabývat a měli se s ní řádně vypořádat v odůvodnění usnesení, kterým se o žádosti žalobkyně rozhodovalo. To, že se žalovaný ani OBÚ žádostí žalobkyně na přerušení řízení

dle § 64 odst. 2 správního řádu nezabývali, zakládá nezákonnost napadeného rozhodnutí a usnesení (rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 9 Ca 428/2009-45). K tomu navíc žalobkyně namítla, že o zamítnutí žádosti na přerušení řízení musí být rozhodnuto samostatným usnesením, proti němuž je přípustné odvolání. Žádné takové usnesení však ve věci vydáno nebylo a řízení bylo naopak nezákonně zastaveno, čímž bylo s konečnou platností rozhodnuto o tom, že nejsou dány zákonné předpoklady pro projednání žádosti žalobkyně, aniž by správní orgán vyčkal rozhodnutí MPO o střetu zájmů.

18. Pokud šlo o podmínku uvedenou v § 64 odst. 4 správního řádu, nezbytně nutnou dobou byla v daném případě doba, po kterou poběží řízení o Podnětu k MPO, neboť teprve po posouzení této předběžné otázky ze strany MPO bude žalobkyně schopna doložit doklady o vyřešení střetu zájmů.
19. Žalobkyně ze všech shora uvedených důvodů navrhla, aby soud napadené i prvoinstanční rozhodnutí zrušil a věc vrátil správnímu orgánu k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

20. Žalovaná ve svém vyjádření uvedla, že podle § 17 odst. 2 zákona o hornické činnosti je organizace povinna před zahájením samotného řízení o povolení hornické činnosti předložit doklady o vyřešení střetů zájmů s osobami, jejichž zájmy mohou být hornickou činností ohroženy. Princip cit. ustanovení spočívá v tom, že těžební organizace, která žádá o povolení hornické činnosti v rozsahu otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska v dobývacím prostoru Ktiš, musí doložit OBÚ v Plzni, že střety zájmů s vlastníkem pozemků p.č. X v k.ú. X (obec X) byly vyřešeny, což nenastalo. Jedná se o pozemek situovaný uvnitř dobývacího prostoru a v průběhu provádění hornických prací podle plánu otvírky, přípravy a dobývání má být využíván jako dopravní cesta.
21. OBÚ s použitím § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu usnesením ze dne 13. 8. 2018 řízení přerušil a podle § 17 odst. 3 zákona o hornické činnosti vyzval žalobkyni, aby doložila doklady o vyřešení střetu zájmů a dokumentaci podané žádosti doplnila o znalecký posudek, který komplexně posoudí vliv těžby nerostu v dobývacím prostoru Ktiš na veřejné zdraví. K tomu stanovil lhůtu do 31. 3. 2019. Žalobkyně podáním doručeným dne 4. 3. 2019 doplnila žádost o smlouvu s vlastníkem pozemku p.č. X v k.ú. X (Lesy České republiky, s.p.) a o požadované znalecké posouzení. Zároveň požádala o prodloužení lhůty k doložení vyřešení střetu zájmů s vlastníkem pozemku p.č. X v k.ú. X (obec X) do 30. 9. 2019. OBÚ po posouzení tohoto podání žádosti žalobkyně zcela vyhověl a lhůtu do 30. 9. 2019 prodloužil. Zároveň žalobkyni upozornil, že tato lhůta je konečná a v případě jejího nedodržení řízení zastaví podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.
22. Tvzení žalobkyně, že rozhodnutí orgánů státní báňské správy bylo vydáno v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, sp. zn. 4 As 16/2017, bylo zjevně irrelevantní. Správní orgán poskytl žalobkyni opakovaně dostatečnou lhůtu (více než 1 rok) k doplnění podání o požadované dokumenty, tak aby mohl pokračovat v řízení.
23. Žalovaný dále setrval na tom, že obě vydaná rozhodnutí byla řádně odůvodněna a byla vydána v souladu s právními předpisy, ale i v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2018, č. j. 2 As 196/2016-133, z něhož citoval odst. 32.
24. Rozhodnutí a usnesení obou správních orgánů tedy vycházela z faktu, že pokud se žalobkyni nepodařilo od roku 2014, kdy byla žádost o povolení hornické činnosti podána,

uzavřít s vlastníkem pozemku (obcí X) dohodu, nebyl dán právní důvod řízení neúměrně prodlužovat. Pro zastavení správního řízení svědčil zejména fakt, že povinností organizace je mít střety zájmů vyřešeny již před podáním žádosti o povolení hornické činnosti v souladu zejména s § 17 odst. 2 zákona o hornické činnosti, § 6 odst. 3 písm. a) vyhlášky ČBÚ č. 104/1988 Sb., o hospodárném využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem a § 33 odst. 1 a 2 horního zákona.

25. Podnětem žalobkyně se MPO zabývalo a ještě před vydáním usnesení OBÚ o zastavení řízení vydalo k tomuto podání žalobkyně své stanovisko ze dne 9. 9. 2019, č. j. MPO 68731/2019. V něm MPO uvedlo, že neshledává důvody k zahájení řízení z moci úřední k řešení střetů zájmů podle ustanovení § 33 odst. 3 horního zákona.
26. Tvzení žalobkyně, že se jednalo o řešení předběžné otázky v souladu § 57 odst. 2 správního řádu, bylo tedy naprosto liché. V tomto případě před příslušným správním orgánem nebo před jiným příslušným orgánem veřejné moci žádné řízení o předběžné otázce neprobíhá, nebylo ani zahájeno, a jak vyplývá ze závěrů cit. stanoviska MPO, ani zahájeno nebude. Záměr žalobkyně v budoucnu podat na MPO žalobu na nečinnost nebyl pro orgány státní báňské správy závazný, a už vůbec nelze eventuální budoucí řízení považovat za řešení předběžné otázky, pro kterou by se řízení mělo přerušit.
27. Navíc žalobkyně nesprávně dovozovala, že řízení se při řešení předběžné otázky přerušuje ze zákona „obligatorně“, nebo dokonce „povinně automaticky“. Správní řád v § 64 odst. 1 stanoví, že správní orgán může (nikoliv musí) usnesením řízení přerušit, a to pro všechny případy uvedené v odst. 1 písm. a) až e), tedy nejen probíhá-li řízení o předběžné otázce. Navíc speciální ustanovení § 17 odst. 5 zákona o hornické činnosti upravuje podmínky zastavení řízení o povolení hornické činnosti poměrně striktně.
28. Žalovaný setrval na tom, že napadené rozhodnutí i usnesení OBÚ byla vydána v souladu s právními předpisy. Vzhledem k tomu, že žalobkyně svoji žádost o povolení hornické činnosti v DP Ktiš na základě výzvy správního orgánu nedoplnila v celém požadovaném rozsahu, a to ani v prodloužené, více jak roční lhůtě, ani neprovedla změnu vedení dopravní cesty v plánu otvírky, přípravy a dobývání, OBÚ řízení o této žádosti zastavil. Zákonná úprava ani správnímu orgánu možnost právní úvahy nedává, neboť upravuje postup „ex lege“, v tomto případě podle § 66 odst. 1 správního řádu. Právo žalobkyně tímto usnesením nebylo nijak dotčeno. Pokud žalobkyně vyřeší střet zájmů a doloží OBÚ požadované doklady, stanoviska a dokumentaci (aktualizované nebo platné k datu podání), může znovu požádat OBÚ o povolení hornické činnosti v DP Ktiš tak, aby řízení mohlo proběhnout. Žalovaný tedy navrhl zamítnutí žaloby.

IV.

Replika žalobkyně

29. Žalobkyně v replice odkázala na podané odvolání, ve kterém mimo jiné uváděla, že správní orgány byly předně oprávněny rozhodnout o povolení hornické činnosti bez toho, aniž by současně bylo třeba dokládat doklady o vyřešení střetu zájmů, neboť si mohly střet zájmů posoudit samy. K tomu se odvolávala na skutkově a právně velmi obdobnou věc, kde v minulosti rozhodl Obvodní báňský úřad pro území krajů Moravskoslezského a Olomouckého ve věci č. j. SBS 14661/2018/OBÚ-05/68 tak, že vyřešil soukromoprávní zájmy související s povolením hornické činnosti sám, jinými slovy nepožadoval od žadatele

doklady o vyřešení soukromoprávního střetu zájmů dle § 33 horního zákona. S ohledem na zásadu legitimního očekávání zakotvenou v § 2 odst. 4 správního řádu žalobkyně očekávala, že obdobně bude rozhodnuto prvostupňovým správním orgánem (OBÚ) i v případě její žádosti.

30. Jak již žalobkyně také zmínila v odvolání, rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vydané dříve v této věci (č. j. 2 As 196/2016-133) stanovilo, že *„v navazujícím řízení bude správní orgán povinen buď na základě již předložených znaleckých posudků a svých odborných znalostí, nebo na základě nového znaleckého posudku jasně vymezit okruh zájmů a osob ohrožených povolenou hornickou činností. V rámci svého posouzení řádně popíše konkrétní podmínky v území a jasně stanoví předpokládanou intenzitu zásahu do jednotlivých zájmů. Výsledný okruh osob, jichž se řešení střetu zájmů týká, řádně odůvodní, a to zejména s ohledem na určení hranice, kdy již zásah dosahuje intenzity "ohrožení".“*
31. Z postupu OBÚ a posléze i žalovaného bylo však patrné, že žádnou takovou úvahu neprovedli. Vůbec se totiž nezabývali tím, že pozemek parc. č. X (k. ú. X) ve vlastnictví obce X nebude předmětem hornické činnosti, tj. nebude na něm prováděna hornická činnost. Tato skutečnost pak dále musí sloužit pro úvahu o tom, zda obec Ktiš je „pouze“ dotčenou osobou, či zda je osobou, jejíž zájmy mohou být těžbou ohroženy. Zájmy obce Ktiš ovšem ohroženy být nemohly, neboť pozemek v jejím vlastnictví by nebyl zničen, poškozen, ani by nebyl podstatným způsobem snížen některý z jeho užitných parametrů.
32. Nadto se žalobkyně ohradila proti tvrzení, že předmětný pozemek parc. č. X (k. ú. X) ve vlastnictví obce Ktiš má být užíván jako dopravní cesta. Nic takového plán otvírky, přípravy a dobývání nestanovuje, a žalobkyně toto tvrzení žalovaného považovala za naprosto zavádějící (*a contrario* viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 7 A 133/2002 ze dne 27. 10. 2004). Obecní pozemek (parc. X v k.ú. X) nebude k těžební činnosti využíván, a to ani k přejezdům, manipulaci s materiálem a technikou, a nebude tak těžební činností ohrožen.
33. Dále žalobkyně nerozuměla, proč by mělo být rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 16/2017 zjevně irrelevantní, jak tvrdil žalovaný. Citované rozhodnutí stanoví základní východiska pro rozhodování správních orgánů o přerušení řízení. Sama skutečnost, že správní orgán poskytl účastníkovi řízení lhůtu pro doložení požadovaných dokladů, neznamená, že i pozdější či opakované přerušení správního řízení nemůže naplňovat základní smysl a účel takového rozhodnutí, kterým je odstranění a vypořádání překážek ve správním řízení.
34. V tomto ohledu žalobkyně odmítla námitku žalovaného, že Podnět k MPO nemá představovat předběžnou otázku dle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu. Správní řízení lze zahájit na žádost podle § 44 správního řádu, nebo z moci úřední podle § 46 správního řádu. Logickým výkladem § 33 odst. 3 horního zákona nelze dospět k jinému závěru, než že aby mohlo MPO o střetu zájmů rozhodnout, musí takovému rozhodnutí předcházet žádost o zahájení řízení. Tomu ostatně nasvědčuje i stanovisko MPO k žádosti o informace vztahující se k citovanému ustanovení. Pokud tak MPO tvrdilo (a žalovaný toto tvrzení přejímá), že řízení zahajovat nehodlá, postupovalo zjevně v rozporu se zákonem, a řízení bylo zahájeno.
35. Konečně žalobkyně upozornila, že se správní orgány, a to dokonce ani v posledním Vyjádření žalovaného, nezabývaly návrhem žalobkyně na přerušení řízení podle § 64 odst. 2 správního řádu. Tím opět postupovaly v rozporu se zákonem, nehledě k tomu, že o

případném zamítnutí návrhu na přerušení řízení je třeba rozhodnout samostatným usnesením, které však nebylo vydáno.

V.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení 1) a 2) a reakce žalobkyně

36. Podle osob zúčastněných na řízení 1) a 2) by přerušení probíhajícího řízení z důvodu řešení žalobkyní popsané předběžné otázky nemělo jakýkoliv praktický dopad na reálné vyřešení předmětného střetu zájmů, resp. doplnění žádosti žalobkyně o dohody prokazující vyřešení střetu zájmů. Jak potvrdilo MPO ve svém sdělení ze dne 10. 9. 2019, předmětný střet soukromoprávních zájmů by vyřešit nemohlo. Nadto pak dle přesvědčení osob zúčastněných nebylo případné řízení o podnětu k MPO (respektive o žádosti o vyřešení střetu zájmů dle § 33 odst. 3 horního zákona) způsobilé být považováno za předběžnou otázku, pro kterou mělo být předmětné řízení o povolení hornické činnosti přerušeno.
37. Osoby zúčastněné pak považovaly za poněkud zvláštní a vnitřně rozporné, pokud žalobkyně v rámci své žaloby argumentovala jedinou možností, jak vyřešit střet zájmů s obcí Ktiš v rámci řízení vedeného před MPO na základě ust. § 33 odst. 3 horního zákona, aby pak v rámci repliky uvedla, že žádné zájmy obce Ktiš ohroženy nejsou, a tedy nemá a neměla povinnost dohodu o střetu zájmů uzavírat, respektive takovouto dohodu přikládat k žádosti o povolení hornické činnosti. Dále pak žalobkyně i přes tvrzenou absenci ohroženosti zájmů obce Ktiš setrvala na postoji, dle kterého bylo řízení u MPO zahájeno v souladu s ust. § 33 odst. 3 horního zákona a v případě nečinnosti MPO bude žalobkyně postupovat dle platných právních předpisů. Z uvedeného tedy vyplývalo, že samotná žalobkyně až do podání repliky považovala (resp. možná i nadále považuje) zájmy obce Ktiš za ohrožené, když se o uzavření dohody o vyřešení střetu zájmů s obcí Ktiš snažila prakticky od počátku řízení.
38. Osoby zúčastněné na řízení považovaly za podstatnou tu skutečnost, že Nejvyšší správní soud v bodu 35 odůvodnění svého rozsudku, vydaného pod č. j. 2 As 196/2016-133, uvedl (cit.): *„bude na správním orgánu, aby buď sám na základě svých odborných znalostí a zkušeností přezkoumatelným způsobem vymezil okruh osob, jejichž zájmy mohou být hornickou činností ohroženy, nebo aby ustanovil znalce, který na základě všech aspektů řešeného území posoudí, jaké zájmy mohou být danou činností ohroženy.“* Z citované části odůvodnění, jakož i z kontextu obsahu celého bodu 35 odůvodnění bylo zjevné, že dohoda o střetu zájmů má být uzavřena taktéž s osobami, do jejichž soukromých zájmů může být povolením hornické činnosti zasazeno. Názor žalobkyně, že nebyla povinna uzavírat dohodu o střetu soukromých zájmů, se pak jevil jako naprosto absurdní, neboť zásah do soukromého zájmu neakceptovaný ze strany ohrožené osoby naopak povolení hornické zcela vylučuje, když novelou horního zákona č. 498/2012 Sb. byla vyloučena také možnost pozemky nesouhlasících vlastníků vyvlastnit. Správnost předmětné úvahy opět potvrdilo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v němž bylo uvedeno (cit.): *„Institut řešení střetu zájmů tak představuje poměrně silnou zbraň osob, jejichž zájmy mohou být hornickou činností ohroženy. Ty jsou sice do určité míry limitovány soukromoprávními pravidly týkajícími se předmluvní odpovědnosti, mají však v zásadě neomezené právo uzavření dohody o řešení střetu zájmů odmítnout. Pokud k dohodě nedojde, je těžební organizace značně omezena v plánované hornické činnosti.“*
39. Z výše uvedeného bylo zjevné také to, proč nebylo vyhověno podnětu žalobkyně k vyřešení střetu zájmů a o střetu soukromých zájmů rozhodnuto. MPO ve svém sdělení ze

dne 10. 9. 2019 zcela správně uvedlo, že střet soukromých zájmů není dle ust. § 33 odst. 3 horního zákona oprávněno řešit. Takový závěr byl pak jediný možný, neboť si lze jen obtížně odůvodnit, proč by měla být pravomoc rozhodovat o střetu soukromých zájmů žalobkyně s ohroženou osobou delegována na jiný správní orgán, který by v takovém případě měl de facto nahrazovat vůli ohrožené osoby. S ohledem na naposled uvedené tak osoby zúčastněné na řízení považovaly za zcela správný postup OBÚ i žalovaného, pokud bylo řízení zahájené na žádost žalobkyně zastaveno pro nedoložení dohody o řešení střetu zájmů.

40. Byť žalobkyně podala návrh na přerušení řízení dle ust. § 64 odst. 2 správního řádu, nelze se ztotožnit s jejím výkladem předmětného ustanovení v tom smyslu, že OBÚ byl povinen tomuto návrhu bezvýhradně vyhovět. Jestliže se tedy žalobkyně svým návrhem domáhala přerušení řízení za situace, kdy z vyjádření MPO bylo již zcela jednoznačné, že MPO nebude řešit soukromoprávní střet zájmů, pak se evidentně jednalo o jednání, které mělo za cíl zapříčinit průtahy v řízení, respektive se tímto postupem žalobkyně snažila zakrýt své pochybení v přípravě podkladů pro povolení hornické činnosti. Současný postup žalobkyně byl pro osoby zúčastněné o to více zarážející, když tato (dle odůvodnění OBÚ) může po opatření všech podkladů podat novou žádost o povolení hornické činnosti (čímž by ušetřila sobě, ale i všem účastníkům řízení nejen čas, ale i finanční prostředky vynaložené nejen v souvislosti s tímto soudním řízením správním).
41. Současně se osoby zúčastněné na řízení ohradily vůči jednání, na základě něhož OBÚ dosud zařadil mezi osoby ohrožené hornickou činností pouze obec Ktiš a Lesy České republiky, s.p. OBÚ sice uvedl, že okruh ohrožených osob bude ještě možné rozšířit na základě posudku, k jehož zpracování žalobkyni vyzval, přesto dle přesvědčení osob zúčastněných na řízení měl OBÚ vyhodnotit, že osoby zúčastněné na řízení jsou ohroženy hornickou činností, a zařadit je tak do okruhu ohrožených osob ve smyslu § 33 horního zákona již na základě svých odborných znalostí (viz odstavce 35 a 42 rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 196/2016-138). Relevantní soukromoprávní zájem osob zúčastněných na řízení měl být představován vlivem hornické činnosti na jejich zdravotní stav.
42. Žalobkyně k vyjádření osob zúčastněných na řízení podotkla, že primárním účelem její argumentace bylo upozornit na existenci platného a účinného § 33 odst. 3 horního zákona a v něm předvídaného postupu pro případ, že střet zájmů nelze vyřešit dohodou. Z žádného právního předpisu ani soudního rozhodnutí nelze dovodit, že by se § 33 odst. 3 horního zákona měl vztahovat pouze na řešení určitých střetů zájmů a na jiné by se naopak vztahovat neměl.
43. Z toho dále vyplývalo, že nesprávná byla i úvaha osob zúčastněných o tom, že „*přerušení probíhajícího řízení z důvodu řešení žalobkyní popsané předběžné otázky by nemělo jakýkoliv praktický dopad na reálné vyřešení předmětného střetu zájmů.*“ Pokud by totiž MPO vyřešilo střet zájmů, k čemuž bylo dle názoru žalobkyně povinno, měla by žalobkyně doklad o vyřešení střetu zájmů, který by mohla předložit báňskému úřadu, který jej v rámci správního řízení o povolení hornické činnosti vyžadoval.
44. Žalobkyně konstantně tvrdila, že má za to, že báňský úřad má střet zájmů (je-li vůbec nějaký) vyřešit sám, čemuž odpovídal i postup báňských úřadů v jiných věcech, které skutkově a právně odpovídaly zde řešenému případu. Současně, což si však nijak neodporovalo, žalobkyně činila všechny potřebné a možné kroky, kterými by vyhověla požadavkům báňského úřadu v rámci správního řízení, zejména pak požadavku na

doložení dokladu o vyřešení střetu zájmů.

45. Podle žalobkyně osoby zúčastněné na řízení nerozlišovaly mezi významově zcela odlišnými pojmy „dotčený“ a „ohrožený“ zájem. Pokud zákonodárce použil v § 33 horního zákona pojem ohrožené zájmy (tedy nikoliv pojem dotčené zájmy), je zřejmé, že tento pojem znamená jakési „kvalifikované“ či „velice intenzivní“ dotčení zájmů (nikoliv tedy „prosté dotčení“). Tento právní názor je v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2008, č. j. 7 As 21/2007-19, který rozlišuje pojmy dotčený a ohrožený zájem. Podle Nejvyššího správního soudu za ohrožení nelze považovat projevy hornické činnosti, které nepředstavují podstatné snížení některého z užitných parametrů. U ohroženosti proto musí existovat reálná, důkazy podložená, hrozba vzniku nějaké újmy, nepostačí dotčenost negativními projevy hornické činnosti. Na rozdíl od toho dotčenost je atributem odvození okruhu účastníků řízení podle § 18 odst. 1 zákona o hornické činnosti, kdy postačí předpoklad dotčení zájmů. Z posudků a dalších podkladů předložených v rámci správního řízení o povolení hornické činnosti vyplývalo, že zájmy osob zúčastněných na řízení, ale ani zájmy obce Ktiš, ohroženy nejsou. Okruh osob ohrožených hornickou činností nadto nebyl doposud správním úřadem stanoven.
46. Osoby zúčastněné na řízení by však neměly opominout, že vyplyne-li z podkladů předložených v rámci správního řízení o povolení hornické činnosti, že navrhovaná hornická činnosti nebude mít žádné negativní vlivy na veřejné zdraví, zejména proto, že nebude překročen žádný limit stanovený právními předpisy, je zjevné, že takový závěr bude platit i pro osoby zúčastněné na řízení a pro stanovení okruhu osob ohrožených hornickou činností.

VI.

Posouzení věci soudem

47. V souladu s § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.
48. O podané žalobě soud rozhodoval bez nařízení ústního jednání, neboť shledal vadu rozhodnutí, jež odůvodňovala postup podle § 76 s. ř. s.

VII.

Rozhodnutí soudu

49. Soud shledal žalobu důvodnou.
50. Soud nejprve považuje za nezbytné předeslat, že žalobu mohl projednat pouze v mezích **včas** uplatněných žalobních bodů (srov. § 71 odst. 2 třetí větu s. ř. s. ve spojení s § 72 odst. 1 téhož zákona). Argumentaci obsaženou v replice a shrnutou v bodech 29 až 32 výše soud považoval za nové žalobní body, které nikterak nenavazovaly na důvody podané žaloby a které byly poprvé uplatněny až po uplynutí lhůty pro podání žaloby. Proto se jimi soud nadále nezabýval.
51. Řízení o žádosti žalobkyně o povolení hornické činnosti bylo zastaveno, neboť žalobkyně nedoložila doklad o vyřešení střetu zájmů s obcí Ktiš jakožto vlastníkem pozemku p. č. X v k. ú. X ve smyslu § 33 odst. 4 horního zákona. Podle tohoto ustanovení *organizace, která žádá o povolení otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska, je povinna doložit*

obvodnímu báňskému úřadu, že střety zájmů byly vyřešeny.

52. Žalobkyně v průběhu řízení požádala o přerušení řízení. Důvody její žádosti jsou seznatelné ze sumarizace žaloby uvedené výše. Žalobkyně v žalobě namítala, že správní orgán pochybil, pokud nevydal o její žádosti o přerušení řízení samostatné usnesení, a dále oběma aktům správních orgánů vytýkala vadu nepřezkoumatelnosti.
53. Soud shledal, že se správní orgán I. stupně skutečně dopustil vady řízení, neboť o žádosti o přerušení řízení nevydal samostatné usnesení. Tato vada nicméně neměla vliv na zákonnost usnesení o zastavení řízení, neboť nosné důvody nevyhovění předmětné žádosti správní orgán vtělil do odůvodnění usnesení o zastavení řízení na str. 3, a to, že žalobkyně požadovaný doklad o vyřešení střetu zájmů nepředložila, nebylo mezi stranami sporné. K tomu soud odkazuje na bod 51 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 9 As 336/2016-30.
54. Správní orgán I. stupně založil svoji argumentaci o nemístnosti přerušení řízení na tom, že v případě žádosti o vyřešení střetu zájmů podle § 33 odst. 3 horního zákona se nejedná o předběžnou otázku, neboť žalobkyně měla mít střet zájmů vyřešen už v době podání žádosti o povolení hornické činnosti, a že žalobkyně nepostupovala podle § 33 odst. 2 horního zákona, kdy se měla s obcí Ktiš dohodnout. Dále správní orgán I. stupně shledal, že vedení dalšího řízení o žádosti by odporovalo zásadě hospodárnosti a zatěžovalo by všechny účastníky řízení. Konečně konstatoval možnost žalobkyně opětovně podat žádost, jakmile střet zájmů s obcí Ktiš vyřeší.
55. Žalobkyně v odvolání proti prvoinstančnímu usnesení mimo jiné uvedla, proč řízení o Podnětu k MPO představuje předběžnou otázku, pro kterou bylo namísto řízení přerušit, a osvětlila důvody pro (obligatorní) přerušení řízení na žádost žadatele. Rozsah použité argumentace byl takřka shodný s podanou žalobou. Jelikož by odůvodněná žádost o přerušení řízení mohla potenciálně mít zamýšlené důsledky, a v takovém případě by řízení nemohlo být zastaveno, nejednalo se o argumentaci, již by bylo možno rovnou odmítnout pro její „mimoběžnost“.
56. Jedinou odpovědí žalovaného na dopodrobna odůvodněné odvolání žalobkyně proti prvoinstančnímu usnesení byl odkaz na skutečnost, že žalobkyně neodstranila vadu podané žádosti o povolení hornické činnosti ani v dodatečné roční lhůtě, a tak byl správní orgán ze zákona povinen řízení zastavit.
57. Nikde v napadeném rozhodnutí se nelze dočíst, že, popř. proč nepředstavuje řízení o řešení střetu zájmů u Ministerstva průmyslu a obchodu předběžnou otázku, pro niž by bylo důvodné řízení přerušit, ani že byla naplněna některá z výjimek, pro něž správní orgán nemá výjimečně řízení na žádost žadatele přerušit.
58. Protože se žalovaný v napadeném rozhodnutí nevypořádal s odvolacími námitkami žalobkyně, zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Jako takové nemohl soud napadené rozhodnutí dále podrobit testu zákonnosti v mezích dalších uplatněných žalobních námitek, protože tím by i vlastní rozhodnutí zatížil vadou nepřezkoumatelnosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006-91). Přezkoumáním nepřezkoumatelného rozhodnutí by soud *de facto* nahrazoval činnost žalovaného, čímž by žalobkyni (a potenciálně i ostatní účastníky řízení) připravil o jednu instanci. Ze stejných důvodů se soud dále nevyjadřoval ani k úvahám osob zúčastněných na řízení.
59. Soud tudíž rozhodl o zrušení rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro

nepřezkoumatelnost (nedostatek důvodů rozhodnutí). Žalovaný bude povinen ve svém nadcházejícím rozhodnutí přezkoumatelným způsobem reflektovat **veškerou** argumentaci žalobkyně, obsaženou v podaném odvolání. Názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku je žalovaný vázán.

VIII.

Náklady řízení

60. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. má právo na náhradu nákladů řízení žalobkyně, která měla ve věci plný úspěch. Důvodně vynaložené náklady řízení sestávají z následujících položek: 1) odměna zástupce za čtyři úkony právní služby v plné výši 3.100 Kč/úkon, kterými se rozumí převzetí a příprava zastoupení, sepsí žaloby, repliky a reakce na vyjádření osob zúčastněných na řízení, tj. podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů celkem 12.400 Kč; 2) náhrada hotových výdajů zástupce v souvislosti s těmito čtyřmi úkony právní služby, tj. podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu 300 Kč/úkon, celkem 1.200 Kč; 3) částka daně z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny a z náhrady odvést, ve výši 2.856 Kč; a 4) zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3.000 Kč.
61. Náklady řízení tedy činí celkem **19.456 Kč**. Soud žalovanému uložil povinnost tyto nahradit k rukám zástupce žalobkyně ve lhůtě, již považuje za přiměřenou možností žalovaného platbu realizovat.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 4. listopadu 2021

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu