



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudkyně Jiřiny Chmelové a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **PÍSEK OSTRAVA s.r.o.**, se sídlem Slavíkova 1744/22, Ostrava, zastoupená Mgr. Ladislavem Popkem, advokátem se sídlem Sokolská třída 966/22, Ostrava, proti žalovanému: **Český báňský úřad**, se sídlem Kozí 748/4, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 2. 2022, čj. SBS 02328/2022/ČBÚ-21, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 11. 2023, čj. 22 A 27/2022-36,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 11. 2023, čj. 22 A 27/2022-36, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud na úvod podotýká, že rozsudek se kvůli závažné procesní vadě v řízení před krajským soudem nedotýká samotného právního posouzení otázek spojených s horním právem, ale zohledňuje pouze okolnosti týkající se postupu krajského soudu ve vztahu k potenciálním osobám zúčastněným na řízení. Z podkladů obsažených ve spise je patrné, že v řízení existoval okruh osob, které splňují materiální podmínku pro přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení, avšak krajský soud vůči nim nevyvinul jakoukoli aktivitu směřující k tomu, aby jim umožnil uplatňování jejich práv ve smyslu § 34 odst. 3 s. ř. s. Tím zatížil řízení vadou, k níž je Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[2] Rozhodnutím žalovaného označeným v záhlaví bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno usnesení Obvodního báňského úřadu pro území krajů Moravskoslezského

a Olomouckého (dále „správní orgán I. stupně“) z 11. 11. 2021, č. j. SBS 20655/2020/OBÚ-05/69, jímž bylo zastaveno řízení iniciované žalobkyní ve věci změny plánu otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska písku a šterkopísku v dobývacím prostoru Polanka nad Odrou, ev. č. 6/0184.

[3] Důvodem zastavení správního řízení byla skutečnost, že žalobkyně k výzvě správního orgánu I. stupně neodstranila podstatné vady žádosti. Žalobkyně měla podle výzvy předložit dohody o střetu zájmů s vlastníky dotčených pozemků, stanovisko Krajského úřadu Moravskoslezského kraje k těmto dohodám a dále závazná stanoviska vodoprávního úřadu a orgánu ochrany ovzduší. Tyto podklady požadoval správní orgán I. stupně proto, že k původnímu ohlášení změny hornické činnosti vyslovil nesouhlasné stanovisko, neboť ohlášená změna nesplňovala podmínky pro postup podle § 8 odst. 4 vyhlášky č. 104/1988 Sb., o racionálním využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem (dále „vyhláška“). Správní orgán I. stupně podání žalobkyně posoudil dle svého skutečného obsahu, a to jako žádost o povolení hornické činnosti ve smyslu § 10 odst. 1 a 9 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě hornické činnosti (dále „zákon o hornické činnosti“), spočívající ve změně plánu otvírky, přípravy a dobývání. Ve skutečnosti se totiž mělo jednat o žádost o povolení pokračování těžby na dotčených pozemcích v rámci tzv. druhé etapy těžby.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou podanou Krajskému soudu v Ostravě. Uvedla, že se domáhala pouhé změny hornické činnosti v dobývacím prostoru, avšak správní orgány její podání posoudily jako žádost o povolení hornické činnosti, přestože hornická činnost je v místě povolena již rozhodnutím Obvodního báňského úřadu v Ostravě z roku 1970. Správní orgány podle žalobkyně neoprávněně v řízení otevřely otázku řešení střetů zájmů s vlastníky dotčených pozemků ve smyslu § 33 odst. 1 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), a vyžadovaly opětovné předložení dohod o jejich řešení. Žalovaný je totiž dále vázán stanoviskem Severomoravského krajského národního výboru v Ostravě z 15. 5. 1970, jímž byly schváleny původní dohody o vyřešení střetů zájmů a není oprávněn je přezkoumávat.

[5] Krajský soud v Ostravě napadeným rozsudkem žalobu jako nedůvodnou zamítnul. Na základě dostupných podkladů ve spise dovedl, že dohody o řešení střetů zájmů s vlastníky pozemků zahrnutých do druhé etapy těžby nebyly uzavřeny. Konstatoval proto, že správní orgán I. stupně vyžadoval dohody o řešení střetů zájmů oprávněně s tím, že jejich nedoložení vedlo v souladu se zákonem k zastavení řízení.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost. V ní zopakovala, že pouze oznamovala změnu plánu otvírky, přípravy a dobývání v dobývacím prostoru. I přesto však správní orgány posoudily její podání jako žádost o povolení hornické činnosti a začaly od ní vyžadovat mj. doložení dohod o řešení střetů zájmů se současnými vlastníky dotčených pozemků. Podle stěžovatelky je nesprávně posouzenou právní otázkou, zda jsou v řízení o změně plánu otvírky, přípravy a dobývání s již schváleným plánem otvírky, přípravy a dobývání správní orgány oprávněny znovu přezkoumávat otázku vyřešení soukromoprávních objektů a zájmů fyzických nebo

pokračování

právnických osob dle § 33 odst. 1 horního zákona. Stěžovatelka má za to, že tomu tak není, a to zejména kvůli § 18a zákona o hornické činnosti, podle něhož jsou vydána rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru a o povolení hornické činnosti závazná i pro právní nástupce účastníků řízení. Podle § 47 odst. 1 písm. a) téhož zákona pak povolení nevyžaduje otvírka, příprava a dobývání výhradních ložisek, jakož i zajištění nebo likvidace hlavních důlních děl a lomů, které jsou vykonávány na základě plánů schválených obvodními báňskými úřady před nabytím účinnosti tohoto zákona. Vzhledem k platnému povolení podle stěžovatelky není co povolovat a požadavek na opětovné doložení vyřešení střetů zájmů s vlastníky pozemků v dobývacím prostoru je nepřipustný. Správní orgány měly dle stěžovatelky postupovat v mezích § 10 odst. 9 zákona o hornické činnosti a § 8 odst. 4 vyhlášky, dle kterých mají zkoumat pouze objekty a zájmy fyzických a právnických osob chráněné podle zvláštních právních předpisů, nikoliv tedy soukromoprávní zájmy těchto osob chráněné obecnými právními předpisy.

[7] Žalovaný trval na zákonnosti svého postupu. Pokud jde o spornou otázku, doplnil, že předmětem napadeného rozhodnutí nebylo nové povolení hornické činnosti, ale změna plánu, na jejímž základě byla hornická činnost povolena. Jelikož úprava řízení v této procesní situaci není ucelená, na základě analogie bylo nezbytné aplikovat přiměřeně úpravu řízení o povolení hornické činnosti. Správní orgán I. stupně prověřoval dosavadní dohody o řešení střetu zájmů a zjistil, že mimo pozemky první etapy tyto dohody nebyly uzavřeny. Argumentace stěžovatelky tak podle něj nemůže obstát.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že je důvodná, byť z jiného důvodu, než z důvodů uváděných stěžovatelkou.

[9] Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné (§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné (§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

[10] Nejvyšší správní soud tedy má zákonnou povinnost bez návrhu z moci úřední přezkoumat závažné vady předchozího řízení před krajským soudem. Vadou řízení je i nevyzvání okruhu potenciálních osob zúčastněných na řízení k oznámení, zda budou v řízení před krajským soudem uplatňovat svá práva. Osobami zúčastněnými na řízení se podle § 34 odst. 1 s. ř. s. rozumí *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.*

[11] Podle § 34 odst. 2 s. ř. s. *navrhovatel je povinen v návrhu označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy. Předseda senátu takové osoby vyrozumí o probíhající řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení; takové oznámení lze učinit pouze v této lhůtě. Současně s vyrozuměním je poučí o jejich právech. Obdobně předseda senátu postupuje, zjistí-li se v průběhu řízení, že je tu další taková osoba.*

[12] Z ustanovení § 34 odst. 1 a 2 s. ř. s. vyplývají dvě podmínky, které musí být splněny pro to, aby se určitý subjekt stal osobou zúčastněnou na řízení. První podmínka je materiální a splňuje ji ten, kdo je přímo dotčen na svých právech mj. vydáním nebo zrušením napadeného správního rozhodnutí. Pro splnění druhé (formální) podmínky musí subjekt výslovně soudu oznámit, že bude v řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat. Teprve kumulativním splněním obou podmínek se subjekt stane osobou zúčastněnou na řízení (rozsudek NSS ze dne 18. 2. 2022, čj. 5 Azs 308/2020-76). Ustálená judikatura při aplikaci § 34 s. ř. s. vychází též z toho, že se předpokládá aktivní postup soudu při zjišťování okruhu možných osob zúčastněných na řízení. Soud musí umožnit uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení všem osobám, jejichž práva jsou napadeným rozhodnutím dotčena. To platí i v případě, že žalobce nesplní svou povinnost tyto osoby uvést v žalobě (rozsudek NSS z 21. 12. 2005, čj. 1 As 39/2004-75). Vada postupu krajského soudu spočívající v nevyzvání možných osob zúčastněných na řízení výjimečně nemusí vést ke zrušení napadeného rozhodnutí, a to především tehdy, pokud nemohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé s ohledem na okolnosti dané věci (rozsudek NSS z 31. 10. 2023, čj. 8 Azs 229/2022-42, z 18. 2. 2022, čj. 5 Azs 308/2020-76, či z 20. 11. 2023, čj. 1 Azs 155/2023-53).

[13] Ze spisu krajského soudu vyplývá, že ačkoli stěžovatelka v žalobě explicitně označila okruh možných osob zúčastněných na řízení (šlo zejména o účastníky předchozího správního řízení), soud neučinil jakoukoli výzvu těmto potenciálním osobám zúčastněným na řízení. Z napadeného rozsudku je přitom zjevné, že některé osoby z okruhu účastníků správního řízení byly v minulosti značně aktivní, pokud jde o ochranu jejich práv v souvislosti s tzv. druhou etapou těžby v dobývacím prostoru (např. odkazy v rozsudku na civilní spor mezi stěžovatelkou a společností CEE INVEST ENERGY, a.s.). Správní spis pak obsahuje několik dalších vyjádření účastníků správního řízení, kteří mj. tvrdí, že stěžovatelka nemá od vlastníků pozemků druhé etapy souhlas s pokračováním těžby (změnou plánu otvírky, přípravy a dobývání ložiska v dobývacím prostoru), resp. že neexistuje dohoda o řešení střetů zájmů.

[14] Nejvyšší správní soud konstatuje, že zejména vlastníci pozemků, na nichž má těžba písku probíhat (ale i další osoby, které mohou být zasaženy imisemi z hornické činnosti) splňují materiální podmínku pro přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení (rozsudek NSS z 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, z 28. 11. 2018, čj. 2 As 436/2017-37, či z 7. 6. 2017, čj. 6 As 302/2016-33, či usnesení NSS z 24. 5. 2017, čj. 2 As 196/2016-116). Je tomu tak proto, že zájmy a práva těchto osob jsou hornickou činností ohroženy či přímo dotčeny. Hornická činnost se totiž vyznačuje značnou rizikovostí povoloovaných činností a intenzivními zásahy do širokého okolí. Těmto osobám však nebylo v řízení před krajským soudem umožněno uplatňovat jejich práva podle § 34 odst. 3 s. ř. s., neboť vůbec nedošlo k jejich vyrozumění a vyzvání postupem podle § 34 odst. 2 s. ř. s. Řízení před krajským soudem je tedy stiženo vadou, k níž Nejvyšší správní soud přihlédl z úřední povinnosti.

[15] Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší odhadovat konkrétní argumentaci osob zúčastněných na řízení v případě, že by jim bylo umožněno uplatňovat jejich práva (není ostatně ani zřejmé, zda by tato práva skutečně uplatnily). Stejně tak si je soud vědom toho, že osoby zúčastněné na řízení nemohou rozšířit rozsah přezkumu mimo rámec vymezený

pokračování

uplatněnými žalobními body. Nelze nicméně vyloučit, že případné vyjádření těchto osob mohlo být významné pro posouzení žalobních bodů krajským soudem, tj. mohlo ovlivnit přezkum rozhodnutí žalovaného krajským soudem. Poněvadž vada řízení před krajským soudem může mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil. Ostatně důvody pro nezrušení rozsudku krajského soudu vzešlého z řízení zatíženého danou vadou řízení jsou dány spíše jen výjimečně a soudní praxe v takové situaci vždy podrobně a s ohledem na okolnosti dané věci vysvětluje, proč nebylo třeba ke zrušení rozhodnutí krajského soudu přistoupit (rozsudky NSS z 29. 11. 2023, čj. 8 Azs 140/2022-30, z 20. 4. 2017, čj. 2 Azs 343/2016-44, či z 14. 11. 2017, čj. 2 Azs 331/2017-33).

[16] Lze uzavřít, že s ohledem na charakter procesní vady a popsané okolnosti věci Nejvyšší správní soud nemohl přistoupit k meritornímu posouzení kasačních námitek stěžovatelky, neboť případná procesní aktivita osob zúčastněných na řízení může ovlivnit podobu vypořádání žalobních námitek ze strany krajského soudu. V dalším řízení krajský soud napraví vadu předchozího řízení tak, že vyrozumí okruh potenciálních osob zúčastněných na řízení podle § 34 odst. 2 s. ř. s. a spolu s poučením je vyzve k oznámení, zda budou v řízení uplatňovat svá práva. Následně soud při vypořádání žalobních bodů přihlédne k případné procesní aktivitě osob zúčastněných na řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[18] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 4. března 2024

Petr Mikeš
předseda senátu