



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Veroniky Juříčkové a soudkyň Martiny Kuchlerové (soudkyně zpravodajka) a Jiřiny Chmelové ve věci žalobkyně: **PÍSEK OSTRAVA s.r.o.**, sídlem Slavíkova 1744/22, Ostrava, zastoupená advokátem Mgr. Ladislavem Popkem, sídlem Sokolská třída 966/22, Ostrava, proti žalovanému: **Český báňský úřad**, sídlem Kozí 748/4, Praha 1, **za účasti: I) P. M., II) H. Š., III) statutární město Ostrava**, sídlem Prokešovo náměstí 8, Ostrava, **IV) CEE INVEST ENERGY a.s.**, sídlem 28. října 1727/108, Ostrava, zastoupená advokátem JUDr. Matějem Zachvejou, sídlem 28. října 1727/105, Ostrava, **V) P. U., VI) Mgr. V. T., VII) Mgr. J. D.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 2. 2022, č. j. SBS 02328/2022/ČBÚ-21, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 5. 2024, č. j. 22 A 27/2022-95,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě, kterým krajský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 2. 2022, č. j. SBS 02328/2022/ČBÚ-21.

[2] Žalovaný uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání stěžovatelky a potvrdil rozhodnutí Obvodního báňského úřadu pro území krajů Moravskoslezského a Olomouckého (dále jen „obvodní báňský úřad“) ze dne 11. 11. 2021, č. j. SBS 20655/2020/OBÚ-05/69, jímž bylo zastaveno řízení ve věci změny plánu otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska v dobývacím prostoru Polanka nad Odrou (ev. č. 6/0184).

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podala stěžovatelka žalobu, kterou krajský soud dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), rozsudkem označeným v záhlaví jako nedůvodnou zamítl.

[4] Stěžovatelka žádala o změnu hornické činnosti ve smyslu § 10 odst. 9 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě hornické činnosti (dále jen „zákon o hornické činnosti“) a § 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 jen „vyhláška č. 104/1988 Sb.“), a to v dobývacím prostoru výhradního ložiska písku a štěrkopísku v Polance nad Odrou. Pro celý tento dobývací prostor byl již dříve schválen plán otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska, a to rozhodnutím Obvodního báňského úřadu v Ostravě ze dne 13. 7. 1970, č. j. 4213/1970.

[5] Obvodní báňský úřad měl za to, že v projednávané věci nebyly splněny podmínky § 8 odst. 4 vyhlášky č. 104/1988 Sb. *(nebudou dotčeny objekty a zájmy právnických a fyzických osob chráněné podle zvláštních právních předpisů nad rozsah uvedený v rozhodnutí o povolení hornické činnosti)* pro změnu plánu otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska. Zákon o hornické činnosti ale neobsahuje ucelenou úpravu řízení o změně hornické činnosti (srov. § 10 odst. 9 zákona o hornické činnosti), proto analogicky postupoval podle právní úpravy regulující povolení hornické činnosti (§ 17 až § 18a zákona o hornické činnosti). Žalovaný zdůraznil, že předmět řízení o změně hornické činnosti a předmět řízení o povolení hornické činnosti spolu velmi úzce souvisejí. Zároveň dospěl k závěru, že ve správním řízení bude nutné ověřit, zda jsou vyřešeny střety zájmů se soukromými osobami - vlastníky zatížených pozemků - ve smyslu § 33 odst. 1 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (dále jen „horní zákon“). Jelikož stěžovatelka k výzvě obvodního báňského úřadu vyřešení střetů zájmů dostatečně nedoložila, obvodní báňský úřad řízení zastavil.

[6] Krajský soud výše uvedený procesní postup báňských úřadů aproboval a nepřisvědčil žalobní námitce, že orgány státní báňské správy překročily svou pravomoc. Stěžovatelka v žalobě tvrdila, že orgány státní báňské správy při posuzování žádosti o změnu hornické činnosti, která byla již dříve schválena, neoprávněně přezkoumávaly otázku vyřešení střetů zájmů s vlastníky pozemků v dobývacím prostoru dle § 33 odst. 1 horního zákona a vyžadovaly jejich opětovné doložení. Hornická činnost byla povolena v celém dobývacím prostoru již v roce 1970. Při žádosti o změnu hornické činnosti by dle stěžovatelky měl správní orgán postupovat v mezích ustanovení § 10 odst. 9 zákona o hornické činnosti a § 8 odst. 4 vyhlášky č. 104/1988 Sb., tj. zkoumat toliko objekty a zájmy fyzických a právnických osob chráněné podle zvláštních předpisů, nikoliv soukromoprávní zájmy těchto osob chráněné obecnými právními předpisy. Stěžovatelka namítala, že žalovaný je

pokračování

vázán závazným stanoviskem Severomoravského krajského národního výboru v Ostravě ze dne 15. 5. 1970, který schválil dohody o vyřešení střetů zájmů ze dne 4. 12. 1969. Posledně uvedené dohody o vyřešení střetu zájmů báňské úřady obou stupňů a následně i krajský soud považovaly za nedostatečné, nedopadající na všechny pozemky dotčené horní činností.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[7] Stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, že se svým podáním ze dne 31. 5. 2020 domáhala změny plánu otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska podle § 10 odst. 9 zákona o hornické činnosti a § 8 odst. 4 vyhlášky č. 104/1988 Sb. Toto podání bylo ze strany orgánů státní báňské správy, ale i krajského soudu, nesprávně posouzeno jako žádost o povolení hornické činnosti. Vzhledem k tomu, že podání stěžovatelky bylo posouzeno jako žádost o povolení hornické činnosti, byla nezákonně vyzvána k doložení tzv. vyřešení střetů zájmů s vlastníky pozemků v dobývacím prostoru podle § 33 odst. 1 horního zákona. Stěžovatelkou požadovaná změna v technické dokumentaci se týkala pouze změny členění plochy dobývacího prostoru, přičemž jak původní úseky (I. etapa), tak i úsek nyní naplánovaný (II. etapa) se nachází na ploše, na které byla hornická činnost povolena v roce 1970. Nebylo tak namístě řešit soukromoprávní vztahy stěžovatelky a osob zúčastněných na řízení, ale jen technické a bezpečnostní parametry těžby a objekty a zájmy chráněné podle zvláštních předpisů, nikoliv zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na obsah rozsudku krajského soudu, dále na obsah svého rozhodnutí a rozhodnutí obvodního báňského úřadu. Žalovaný navrhl kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

[9] K vyjádření žalovaného se připojila III) osoba zúčastněná na řízení. Ke kasační stížnosti stěžovatelky se připojila V) osoba zúčastněná na řízení s tím, že došlo k zablokování již povolené hornické činnosti a hrozí nedostatek šterkopísku. Další osoby zúčastněné na řízení se nevyjádřily.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[11] Podle § 10 odst. 1 zákona o hornické činnosti platí, že *otvírku, přípravu a dobývání výhradních ložisek povoluje obvodní báňský úřad. Se žádostí o povolení předkládá organizace plán otvírky, přípravy a dobývání a předepsanou dokumentaci. Bez povolení obvodního báňského úřadu nesmí být otvírka, příprava a dobývání zahájeny.*

[12] Podle § 10 odst. 9 zákona o hornické činnosti platí, že *při změně plánu otvírky, přípravy a dobývání nebo plánu zajištění nebo likvidace je účastníkem řízení pouze žadatel, pokud nejsou ohrožena práva a plnění povinností jiných osob a nezmění se okruh osob dotčených nebo ohrožených hornickou činností. K plánu otvírky nebo jeho změně vydávají dotčené orgány závazné stanovisko.*

[13] Podle § 33 odst. 1 horního zákona platí, že *jestliže jsou využitím výhradního ložiska ohroženy objekty a zájmy chráněné podle zvláštních předpisů, objekty a zájmy fyzických nebo*

právnických osob, jsou organizace, orgány a fyzické a právnické osoby, jimž přísluší ochrana těchto objektů a zájmů, povinny ve vzájemné součinnosti řešit tyto střety zájmů a navrhnout postup, který umožní využití výhradního ložiska při zabezpečení nezbytné ochrany uvedených objektů a zájmů.

[14] Podle § 8 vyhlášky č. 104/1988 Sb. platí, že (1) Obvodní báňský úřad v řízení o povolení hornické činnosti přezkoumá a) úplnost žádosti, b) vyřešení střetů zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů, c) dodržení zásad báňské technologie při zajištění hospodárního využívání výhradního ložiska. (2) V rozhodnutí o povolení hornické činnosti obvodní báňský úřad stanoví podle potřeby podmínky hornické činnosti a rozhodne o námitkách účastníka řízení. (3) Obvodní báňský úřad zašle organizaci spolu s rozhodnutím o povolení hornické činnosti jedno ověřené vyhotovení plánu, popřípadě dokumentace. (4) Změny v plánech a dokumentaci, kterými nedojde ke zhoršení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu, nebudou dotčeny objekty a zájmy právnických a fyzických osob chráněné podle zvláštních právních předpisů nad rozsah uvedený v rozhodnutí o povolení hornické činnosti, organizace ohlásí obvodnímu báňskému úřadu. V ohlášení uvede a) název (obchodní jméno), identifikační číslo organizace a sídlo organizace, b) popis a důvody změny s jejich vyznačením v plánu a dokumentaci (pozn.: zvýraznění podtržením doplnil soud).

[15] V nyní posuzované věci je nutné posoudit, zda při změně plánu otvírky, přípravy a dobývání v dobývacím prostoru výhradního ložiska jsou orgány státní báňské správy oprávněny posuzovat vyřešení tzv. soukromoprávních objektů a zájmů fyzických nebo právnických osob ve smyslu § 33 horního zákona, jako je tomu v případě povolení plánu otvírky, přípravy a dobývání v dobývacím prostoru výhradního ložiska.

[16] Obecně platí, že předpokladem povolení otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska je vyřešení střetu zájmů podle § 33 horního zákona. Vyřešení střetu zájmů se netýká jen pozemků a nemovitostí, na kterých bude hornická činnost prováděna, ale i těch, které mohou být touto činností ohroženy nebo dotčeny. Vyřešení střetu zájmů má totiž za cíl odstranění právních překážek výkonu hornické činnosti tak, aby mohla být z hlediska právních vztahů prováděna nadále bezrozporně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 7 A 133/2002-33). Vyřešení střetu zájmů se pak děje buď dohodou, a nepodaří-li se tímto způsobem střet zájmů vyřešit, autoritativním rozhodnutím podle § 33 odst. 3 horního zákona, resp. podle § 31 odst. 4 tohoto zákona. Předchozí vyřešení střetů zájmů dle § 33 horního zákona a jeho obligatorní doložení k žádosti o povolení hornické činnosti dle § 17 odst. 2 zákona o hornické činnosti představuje speciální institut pro oblast horního práva, jehož účelem je především konsenzuální vyřešení konfliktu zájmů mezi těžební organizací a osobami, které mohou být těžbou ohroženy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2018, č. j. 2 As 196/2016-133).

[17] Změnu plánu otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska reguluje § 10 odst. 9 zákona o hornické činnosti. Odstavec 9 ve své první větě omezuje rozsah účastníků řízení o změnu plánu otvírky, přípravy a dobývání, jde o speciální ustanovení ve vztahu k § 18 odst. 1 zákona o hornické činnosti. Týká se případů, kdy si aktuální vývoj v určitém lomu nebo dolu, zpravidla z důvodu vyšší bezpečnosti, vyžádá pouze dílčí technickou změnu plánu otvírky, přípravy a dobývání. V takové situaci je neúčelné požadovat vypracování

pokračování

zcela nového plánu otvírky, přípravy a dobývání (Vícha. O. *O hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě*. Komentář. Wolters Kluwer: Praha, 2022. § 10).

[18] Dle § 10 odst. 9 zákona o hornické činnosti je účastníkem řízení pouze žadatel, avšak jen pokud nejsou ohrožena práva a plnění povinností jiných osob a nezmění se okruh osob dotčených nebo ohrožených hornickou činností. Pokud tato zákonná podmínka není splněna, neboť je zřejmé, že práva některých osob mohou být dotčena či ohrožena změnami, je nutné postupovat dle § 10 odst. 9 ve spojení s § 18 odst. 1 zákona o hornické činnosti, který upravuje obecně účastenství v řízení o povolení hornické činnosti. Účastníky řízení mimo žadatele a obce, na jejímž území má být hornická činnost vykonávána, jsou pak rovněž osoby, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny nebo ohroženy.

[19] Povinností obvodního báňského úřadu tak je posoudit, zda změnou plánu otvírky, přípravy a dobývání mohou být ohrožena práva třetích osob (§ 10 odst. 9 zákona o hornické činnosti, § 8 odst. 4 vyhlášky č. 104/1988 Sb.). Zodpovězení této otázky má vliv i na stanovení okruhu účastníků řízení.

[20] Vzhledem k tomu, že zákon o hornické činnosti neobsahuje ucelenou úpravu řízení o změně plánu otvírky, přípravy a dobývání, procesní postup při povolování změny byl orgány státní báňské správy dovozen analogicky na základě právní úpravy týkající se řízení o povolení hornické činnosti dle § 17 až § 18a zákona o hornické činnosti. Za situace, kdy nebyla naplněna podmínka § 10 odst. 9 zákona o hornické činnosti (a § 8 odst. 4 vyhlášky č. 104/1988 Sb.) ve vztahu k právům a povinnostem jiných osob, byl zvolený procesní postup obvodního báňského úřadu správný a jediný možný. Jedině ve správním řízení (analogicky vedeném podle § 17 až § 18a zákona o hornické činnosti), může být dáno zadost ochraně práv dotčených osob, tedy účastníků řízení (nyní osob zúčastněných na řízení). Na ochranu jejich práv ostatně přímo pamatuje dikce § 10 odst. 9 zákona o hornické činnosti prostřednictvím nastavení podmínek účastenství. Ohrožení práv jiných osob se pak zpravidla bude týkat vlastnických či jiných věcných práv k nemovitostem, kterých se změna hornické činnosti bude dotýkat.

[21] Indicie, která vedla obvodní báňský úřad k tomu, že mohou být změnou plánu otvírky, přípravy a dobývání dotčena práva třetích osob, vyšla z jeho úřední činnosti. Byla mu známá judikatura soudů (srov. rozsudek Okresního soudu v Ostravě ze dne 4. 3. 2014, č. j. 58 C 5/2012-228, rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 9. 2017, č. j. 56 Co 292/2014-452, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 5. 2018, č. j. 22 Cdo 1544/2018-492, a usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2019, sp. zn. III. ÚS 2842/18), kterou bylo stěžovatelce uloženo zdržet se zásahů do vlastnického práva IV) osoby zúčastněné na řízení k pozemkům v dobývacím prostoru zahrnutým do II. etapy těžby (práve k pozemkům v II. etapě těžby se vztahuje změna plánu otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska).

[22] Obvodní báňský úřad tak vyhodnotil, že nemohla být splněna podmínka, že *nebudou dotčeny zájmy třetích osob*, a vedl správní řízení s cílem ověřit, zda jsou střety zájmů vyřešeny, popř. zda lze řešení střetů zájmů, které bylo doloženo k povolení hornické činnosti, považovat nadále za účinné.

[23] Ve správním řízení následně vyšlo najevo, že k pozemkům, kterých se týká změna plánu otvírky, přípravy a dobývání (II. etapa těžby), skutečně tzv. střety zájmů vyřešeny nejsou. Hornická činnost byla ve stanoveném dobývacím prostoru povolena dne 13. 7. 1970 pro I. i II. etapu těžby. Tehdy část pozemků v dobývacím prostoru (spadajících do I. etapy) užívalo zemědělské družstvo, které se zavázalo uzavřít s vlastníky dílčí dohody o střetu zájmů (viz dohoda o náhradě škody ze dne 4. 12. 1969). V návaznosti na to došlo k uzavření dílčí dohody ze dne 31. 3. 1970, ve které byly specifikovány konkrétní pozemky, ve vztahu ke kterým je dohoda o střetu zájmů uzavírána (pozemky pro I. etapu těžby); a ve vztahu k dalším vlastníkům dotčených pozemků (pozemky pro II. etapu těžby) bylo uvedeno, že dohody s nimi budou uzavírány individuálně.

[24] Změnou hornické činnosti se změnil i okruh ohrožených osob, neboť dohoda o náhradě škody ze dne 4. 12. 1969 a následná dílčí dohoda ze dne 31. 3. 1970 (se kterými pracovaly státní báňské úřady) se nevztahovaly na pozemky zahrnuté do II. etapy těžby. Změnou, tj. započítím realizace II. etapy těžby tak nutně došlo k ohrožení vlastníků pozemků zahrnutých do této etapy. Dohody o náhradě škody, či jakékoli jiné „vyřešení střetů zájmů“ s vlastníky pozemků, které spadají do oné II. etapy těžby stěžovatelka k výzvě nedoložila, a proto bylo řízení obvodním báňským úřadem zastaveno (podstatně podrobněji je uvedené shrnuto v bodech 13, 22 a 26 až 29 rozsudku krajského soudu). Proti těmto skutkovým závěrům státních báňských úřadů stěžovatelka v kasační stížnosti ostatně ani nikterak nebrojí.

[25] Stěžovatelka také namítala, že nebylo namíste řešit její soukromoprávní vztahy s osobami zúčastněnými na řízení, ale jen technické a bezpečnostní parametry těžby. Dále měla za to, že státní báňské úřady měly řešit jen objekty a zájmy chráněné podle zvláštních předpisů, a nikoliv občanským zákoníkem. S obdobnou námitkou se však již komplexně vypořádal krajský soud.

[26] Krajský soud konstatoval, že § 33 horního zákona byl výrazným způsobem změněn zákonem č. 541/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje horní zákon, a to s účinností od 20. 12. 1991. Oproti původnímu znění § 33 horního zákona byl okruh ohrožených objektů a zájmů rozšířen o „objekty a zájmy fyzických nebo právnických osob“. U nich se nestanoví, že má jít o objekty a zájmy chráněné podle zvláštních předpisů, tj. ve veřejném zájmu, takže může jít o jakékoli objekty a zájmy fyzických nebo právnických osob. Povinnost postupovat při řešení střetů zájmů ve vzájemné součinnosti se tak rozšířila i na objekty a zájmy, které nejsou chráněny ve veřejném zájmu, tedy i na soukromoprávní zájmy a objekty fyzických nebo právnických osob.

[27] Této argumentaci krajského soudu nemá Nejvyšší správní soud co vytknout. Stěžovatelka proti ucelené argumentaci krajského soudu nestaví vlastní argumentační rámec, pouze opakuje svou námitku, původně vznesenou v řízení před krajským soudem. Pokud stěžovatelka neprezentuje dostatečně konkrétní názorovou oponenturu vůči závěrům krajského soudu, nemusí Nejvyšší správní soud hledat způsob pro alternativní vyjádření závěrů, k nimž již před ním dospěl krajský soud (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014, č. j. 6 As 54/2013-128, bod 16).

[28] V neposlední řadě je nutné doplnit, že stěžovatelka v řízení před Nejvyšším správním soudem dne 29. 8. 2024 předložila listinný důkaz (znalecký posudek z roku 2011), který byl

pokračování

zpracován pro účely posouzení možnosti pokračování těžby a který se měl zabývat otázkou posuzovanou dle názoru stěžovatelky i v nynějším řízení, tedy rozsahem povolení hornické činnosti. K předložené listině stěžovatelka dále nic netvrdila. K uvedenému Nejvyšší správní soud poznamenává, že v nyní přezkoumávaném řízení šlo o posouzení ryze právní otázky (otázka zákonnosti procesního postupu správního orgánu) a nikoli otázky skutkové. Pouze ohledně skutkových otázek je možné vést dokazování. Skutkové závěry zopakované zejména v bodech 24 a 25 tohoto rozsudku stěžovatelka nikterak nerozporovala.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[30] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně (stěžovatelka) neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

[31] Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud osobám zúčastněným na řízení neuložil žádnou povinnost, ani neshledal důvody zvláštního zřetele hodné pro přiznání náhrady nákladů řízení, proto rozhodl tak, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 14. května 2025

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu