



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Petra Pospíšila v právní věci žalobkyně: **obec Hrušovany u Brna**, sídlem Masarykova 17, Hrušovany u Brna, zastoupena JUDr. Milanem Vašíčkem, MBA, advokátem sídlem Dominikánské nám. 656/2, Brno, proti žalovanému: **Obvodní báňský úřad pro území krajů Jihomoravského a Zlínského**, sídlem Cejl 481/13, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **České šterkopísky spol. s r. o.**, sídlem Cukrovarská 34/41, Praha 9, zastoupena Mgr. Tomášem Uherkem, advokátem sídlem Jandova 208/8, Praha 9, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v nezahájení řízení o změně a zrušení dobývacího prostoru, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 21. 5. 2025, č. j. 29 A 80/2024 - 162,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 21. 5. 2025, č. j. 29 A 80/2024 - 162, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

## Odůvodnění:

## I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou existence aktivní procesní legitimace obce k podání zásahové žaloby, již se domáhá zahájení řízení o změně či zrušení dobývacího prostoru z moci úřední [§ 27 odst. 4 a 8 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)].

[2] Žalobkyně se před krajským soudem domáhala vůči žalovanému ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím v nezahájení řízení z moci úřední o změně a zrušení dobývacího prostoru, jenž leží na jejím území. Jako důvody pro zahájení řízení uvedla, že: i) zde neprobíhá těžba a nepředpokládá se, že se v ní bude pokračovat; ii) těžba by ohrozila

jakost podzemních vod a sysla obecného, který se na území dobývacích prostor nachází a je kriticky ohroženým druhem; iii) přes oblast je plánována výstavba vysokorychlostní železniční tratě; a také iv) v území není vypořádáno vlastnictví některých pozemků.

[3] Krajský soud žalobu napadeným usnesením odmítl, neboť podle něj žalobkyně dostatečně netvrdila dotčenost svých veřejných subjektivních práv. Její tvrzení zůstala pouze v obecné rovině. Nenaplnila proto podmínku aktivní legitimace.

## II. Obsah kasační stížnosti a další vyjádření

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla usnesení krajského soudu kasační stížností, v níž navrhla, aby Nejvyšší správní soud usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Nesouhlasí s tím, že by neoznačila svá práva, která byla nečinností dotčena. Podrobněji ovšem rozvedla, že se jedná o její právo na výkon územní samosprávy, právo na příznivé životní prostředí, vlastnické právo k pozemkům v dobývacích prostorech a veřejný zájem na realizaci strategické infrastruktury. Jestliže měl krajský soud za to, že tato práva nevyplývají z textu žaloby, měl ji vyzvat k jejich upřesnění. V tomto řízení nelze klást na stěžovatelku nepřiměřenou důkazní zátěž už v okamžiku podání žaloby.

[6] Není pravdou, že vymezení dobývacího prostoru nemá žádné reálné dopady do právní sféry vlastníků nemovitostí. Naopak omezuje možnosti využití území a znemožňuje vlastníkům se svým majetkem nakládat. Osoba zúčastněná na řízení (jež má právo v lokalitě těžit) se „snaží lokalitu zcela vyhladovět“, aby ji následně mohla levně odkoupit“. K vytěžení došlo, a tak není zřejmé, proč je území vedeno jako dobývací prostor. Takto pouze nedůvodně omezuje vlastnická práva.

[7] Z formulace v žalobě je podle stěžovatelky patrné, že je vlastníkem pozemků, které spadají do dobývacích prostor. V kasační stížnosti některé z nich pro úplnost označila. Dobývací prostor je nyní vyňat z běžného stavebního, investičního a ekologického využití, což zasahuje do práv obce jako vlastníka a správce území. Toto vymezení tak snižuje hodnotu nemovitostí, omezuje plánování a výstavbu a posiluje odliv obyvatel z obce.

[8] Jestliže krajský soud vyčetl stěžovatelce, že nespecifikovala dopad ne zahájení řízení na stav podzemních vod, je to dle stěžovatelky nepřiměřené fází řízení, v níž se stěžovatelka nachází. K odbornému posouzení by mělo dojít až ve správním řízení, jehož zahájení se stěžovatelka domáhá. Absenci důkazů tak nelze přičítat k tíži stěžovatelky. K podnětu, v němž žádala zahájení řízení, stěžovatelka navíc přiložila stanovisko Agentury ochrany přírody a krajiny, podle něhož se v lokalitě vyskytuje chráněný druh sysla obecného. Z toho plyne přímý dopad na veřejný zájem, jehož ochrana náleží i obci.

[9] Je nezbytné, aby žalovaný situaci přezkoumal a určil, zda je nezbytné, aby dobývací prostor nadále existoval. Tím, že správní orgán odmítá zahájit řízení, znemožňuje konfrontaci a vyvažování práv a veřejných zájmů. Stěžovatelka má za to, že „nebyla žádným způsobem vzata v potaz podstata a smysl ochrany vlastnických práv žalobce a občanů obce, kterou převýšil byrokratický zájem potenciální těžby nerostů, kdy se správní orgány a těžební organizace prakticky spojili proti místní veřejnosti, čímž došlo k porušení čl. IV odst. 4 Listiny.“

pokračování

[10] Stěžovatelka nesouhlasí ani s názorem krajského soudu, že se lze domáhat zahájení řízení z moci úřední pouze u správních řízení, jež je možné zahájit pouze *ex officio*. Takový výklad je příliš restriktivní. Krajský soud se tak dopustil přepjatého formalismu.

[11] Žalovaný setrval na svém vyjádření k žalobě, na které odkázal.

[12] Osoba zúčastněná na řízení uvedla, že krajský soud nebyl povinen ani oprávněn domýšlet tvrzení stěžovatelky v žalobě a ani stěžovatelka nemůže tuto zásadní vadu zhojit v kasační stížnosti. Žaloba je navíc nepřipustnou *actio popularis*. Ani v kasační stížnosti podle ní stěžovatelka neuvedla nic nového a relevantního, a proto osoba zúčastněná na řízení odkázala na své vyjádření k žalobě. Stěžovatelka se podle ní mylí, neboť těžba není ukončena. Osoba zúčastněná na řízení se vymezila také proti tvrzení, že se snaží „lokalitu vyhladovět“, neboť pozemky vykupuje kontinuálně a za tržní cenu. Navrhla proto, aby soud kasační stížnost zamítl.

[13] Stěžovatelka v reakci na vyjádření osoby zúčastněné na řízení uvedla, že je potřeba „objasnění tvrzení a vyvrácení [jejích] nepravd“. Zopakovala, jaká její práva jsou dotčena. Osoba zúčastněná na řízení podle stěžovatelky hájí pouze vlastní podnikatelské cíle, ačkoli má dbát i na prospěch veřejnosti. Stěžovatelka nepodala *actio popularis*, nýbrž chrání svá vlastní práva, např. právo na výkon samosprávy. Těžba podle ní nepokračuje. Rozporuje také způsob, jakým osoba zúčastněná tvrdí, že vykupuje pozemky.

[14] Osoba zúčastněná na řízení se dále obsáhle vyjádřila k tomu, zda těžbu připravuje, jak dochází k výkupu pozemků a k dalším tvrzením stěžovatelky.

### III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[15] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal usnesení krajského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Kasační stížnost je **důvodná**.

[16] Podle § 27 odst. 4 horního zákona může [o]bvodní báňský úřad [...] za podmínek podle odstavce 1 na návrh organizace nebo i z vlastního podnětu dobývací prostor změnit, jsou-li pro to závažné důvody z hlediska právem chráněného obecného zájmu. Podle odst. 8 taktéž za podmínek podle odstavce 1 dobývací prostor na návrh organizace nebo z vlastního podnětu zruší, jestliže dobývání výhradního ložiska skončilo nebo bylo trvale zastaveno.

#### III.a Povaha řízení o stanovení, resp. změně a zrušení, dobývacího prostoru

[17] Krajský soud postavil napadené usnesení předně na závěru, že řízení o změně či zrušení dobývacího prostoru pouze vymezuje hranice v prostoru, a tak se jedná toliko o administrativní označení prostoru *sui generis*, jež má stěží samo o sobě dopad na životní prostředí (bod 40 napadeného usnesení). Toto hodnocení krajského soudu je však nesprávné.

[18] Nejvyšší správní soud již dříve vysvětlil, že v řízení o stanovení dobývacího prostoru je třeba posuzovat zvláštními předpisy chráněné zájmy, a to z hlediska vlivů stanovení dobývacího prostoru na území (rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2020, č. j. 4 As 116/2020 - 99, bod 60). Rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru je nezbytným předpokladem vydání povolení k hornické činnosti, a tak již počítá s následnou realizací hornické činnosti. Již stanovením dobývacího prostoru vzniká oprávnění organizace k dobývání výhradního ložiska (rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2024, č. j. 9 As 29/2024 - 65, bod 31). Předmětem řízení jsou otázky možnosti budoucího dobývání surovin z daného ložiska a otázky vlivů s tímto dobýváním spojených. Obvodní báňský úřad se tak musí v řízení o stanovení dobývacího prostoru zabývat ochranou veřejných zájmů chráněných podle zvláštních zákonů (rozsudky NSS ze dne 13. 2. 2025, č. j. 9 As 176/2023 - 65, bod 47; ze dne 12. 4. 2018, č. j. 1 As 76/2018 - 60, body 51 až 55; či ze dne 16. 5. 2018, č. j. 5 As 90/2016 - 56, bod 36).

[19] Z uvedeného vyplývá, že řízení týkající se dobývacího prostoru nemají pouze „administrativní“ (evidenční) povahu, tedy že jejich výsledkem je toliko vymezení hranic tohoto prostoru v území. Naopak se v nich posuzují různé otázky spojené s dobýváním surovin a ochranou veřejných zájmů. Jde tak o řízení, která mohou mít vliv na životní prostředí a jiná zákonem chráněná práva a zájmy (viz § 27 odst. 5 horního zákona). Pro posuzování změn již jednou vymezeného dobývacího prostoru musejí v principu platit stejné standardy jako pro jeho stanovení.

### *III.b Aktivní procesní legitimace a tvrzení myslitelného dotčení*

[20] Stěžovatelka v žalobě tvrdila, že stanovení dobývacích prostor mj. ohrožuje životní prostředí (podzemní vody a kriticky ohrožený druh živočicha) na území obce. Tato tvrzení krajský soud označil jako příliš obecné (body 40 a 41 napadeného usnesení) a nepostačující k prokázání aktivní legitimace stěžovatelky. Postrádal vazbu mezi právem chráněnými zájmy, na jejichž ochranu stěžovatelka vystupuje, dotčenými veřejnými subjektivními právy stěžovatelky a řízeními o zrušení a změně dobývacích prostor (bod 39 napadeného usnesení). Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem neztotožňuje.

[21] Podmínky pro to, aby žaloba proti ne zahájení řízení z moci úřední byla přípustná, stanovil rozšířený senát ve svém rozsudku ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 - 39, č. 4178/2021 Sb. NSS (dále jen „rozsudek Žaves“). *Zaprvé* je potřeba, aby šlo skutečně o žalobce, jehož veřejné hmotné právo nebylo ochráněno v důsledku nečinnosti správního orgánu. Žalobní legitimaci tedy nemá ten, kdo by se nemohl bránit žalobou proti rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s., které eventuálně z takto započatého správního řízení může vzejít. *Zadruhé* musí být zachována subsidiarita zásahové žaloby. Nesmí tedy existovat žádné jiné správní řízení ani žádný jiný moment, kdy osoba v minulosti mohla nebo teprve v budoucnu bude moci chránit své subjektivní hmotné právo v rámci veřejné správy nebo žalobou před správním soudem. *Zatřetí* by správní soud měl zvážit, zda podáním zásahové žaloby žalobce nezneužívá právo (body 81 až 89 citovaného rozsudku). Nyní se vede spor o naplnění první z těchto podmínek.

[22] V rámci *první podmínky* je relevantní, že žalobce tvrdí myslitelné dotčení své právní sféry ne zahájením řízení z moci úřední, v opačném případě totiž chybí předpoklad, že se vůbec pojmově jedná o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Podle ustálené judikatury

pokračování

Nejvyššího správního soudu lze žalobu z tohoto důvodu odmítnout, jestliže je *zjevné a nepochybné*, že jednání popsané v žalobě vzhledem ke své povaze, původci či jiným okolnostem tímto zásahem – i kdyby byla všechna tvrzení žalobce pravdivá – být nemůže (rozsudek *Žaves*, bod 115 a tam citovaná judikatura). Rozšířený senát dal za příklad tvrzení, že „příliš často prší“ (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018 Sb. NSS, bod 21; tento rozsudek byl sice následně zrušen Ústavním soudem, na závěry o odmítnutí žaloby to však nemělo vliv – viz např. rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2025, č. j. 4 As 277/2024 - 46, body 16).

[23] V ostatních případech je posouzení, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 s. ř. s., otázkou *důvodnosti žaloby* (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoli otázkou existence podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 As 6/2007 - 247, č. 1773/2009 Sb. NSS).

[24] V nynější věci je především třeba připomenout, že stěžovatelka by jakožto obec, na jejímž území se dobývací prostor nachází, byla účastníkem řízení, jehož zahájení se domáhá (viz § 28 odst. 2 horního zákona ve spojení s rozsudkem NSS ze dne 11. 5. 2021, č. j. 10 As 8/2020 - 45, bod 27). Mohla by se tak domáhat také soudní ochrany prostřednictvím žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s. Již z toho plyne, že nelze *apriori* vyloučit dotčení stěžovatelky na jejích právech, jestliže žalovaný řízení o změně či zrušení dobývacího prostoru ne zahájil (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2022, č. j. 9 As 229/2021 - 33, body 15 a 16).

[25] Rozšířený senát již uznal právo obce chránit příznivé životní prostředí či jiné zájmy svých obyvatel, stejně jako své vlastní zájmy (právo na samosprávu a vlastnické právo k obecnímu majetku), a v některých případech jí z tohoto důvodu přiznal aktivní legitimaci v soudním řízení (usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017 - 264, č. 3903/2019 Sb. NSS, body 42 až 45; ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017 - 264, č. 3903/2019 Sb. NSS, body 41 a 48; nebo rozsudek NSS ze dne 2. 6. 2021, č. j. 9 Ao 3/2021 - 41, č. 4271/2022 Sb. NSS, body 39 až 41). Nepochybně to pak platí i o ochraně jejího vlastnického práva k pozemkům, na nichž se dobývací prostor nachází.

[26] Aniž by nyní Nejvyšší správní soud věcně hodnotil obsah žaloby, z výše uvedeného je zřejmé, že tvrzení stěžovatelky o dotčení jejích práv nejsou *zjevné a nepochybně* nemyslitelná. Stěžovatelka může disponovat právem chránit příznivé životní prostředí svých obyvatel, přičemž se domáhá zahájení řízení, jehož účastníkem by se následně *ex lege* stala a které se právě životního prostředí dotýká. Ačkoli mohou být její tvrzení obecná, lze z nich odvodit vztah mezi ochranou příznivého životního prostředí, stěžovatelčinými veřejnými subjektivními právy a řízením o změně či zrušení dobývacích prostor. Jelikož tvrzení o ochraně životního prostředí a ochraně vlastnického práva postačovala k naplnění aktivní procesní legitimace stěžovatelky, nezabýval se Nejvyšší správní soud ostatními tvrzeními v žalobě, ani dalšími kasačními námitkami. Jejich posouzení by totiž bylo nyní nadbytečné, posouzení námitek vztahujících se k meritornímu posouzení žaloby pak předčasné.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že krajský soud pochybil, odmítl-li žalobu proto, že stěžovatelka nevznesla žádné myslitelné tvrzení o nezákonném zásahu do svých práv. V dalším řízení bude na něm, aby – neshledá-li jiný nedostatek procesních podmínek – žalobu projednal věcně.

[28] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto usnesení krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu zde uvedeným (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[29] O náhradě nákladů řízení rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 16. října 2025

Ivo Pospíšil  
předseda senátu