



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Sylvie Šiškeové a soudce Petra Pospíšila v právní věci žalobkyně: **obec Hrušovany u Brna**, se sídlem Masarykova 17, Hrušovany u Brna, zastoupena JUDr. Milanem Vašíčkem, MBA, advokátem se sídlem Dominikánské náměstí 656/2, Brno, proti žalovanému: **Obvodní báňský úřad pro území krajů Jihomoravského a Zlínského**, se sídlem Cejl 481/13, Brno, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v nezačínání řízení o změně a zrušení dobývacího prostoru, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **České šterkopísky spol. s r.o.**, se sídlem Cukrovarská 34/41, Praha 9, zastoupena Mgr. Tomášem Uherkem, advokátem se sídlem Jandova 208/8, Praha 9, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti výrokům I., II. a IV. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 4. 2. 2026, č. j. 29 A 80/2024 – 395,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 2. 2026, č. j. 29 A 80/2024 – 395, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda měl obvodní báňský úřad zahájit řízení z moci úřední o změně dobývacího prostoru [§ 27 odst. 4 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)]. Blíže posuzoval, jak má správní soud postupovat při přezkumu správního uvážení správního orgánu o tom, zda zahájí či nezahájí řízení z moci úřední, a jaké podmínky je potřeba splnit pro změnu dobývacího prostoru jeho prostorovým zmenšením.

[2] Žalobkyně (jako obec, na jejímž území se nachází dobývací prostor a která vlastní některé pozemky v něm) se před krajským soudem domáhala vůči žalovanému ochrany

před nezákonným zásahem spočívajícím v nezahájení řízení z moci úřední o změně a zrušení dobývacího prostoru. 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 výskyt sysla obecného, který se na území dobývacího prostoru 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 nejdříve žalobu odmítl, neboť podle něj žalobkyně dostatečně netvrdila dotčení svých veřejných subjektivních práv (usnesení ze dne 21. 5. 2025, č. j. 29 A 80/2024 - 162). Toto usnesení však Nejvyšší správní soud zrušil. Ve svém rozsudku dospěl k závěru, že žalobkyni svědčí aktivní legitimace, neboť její žalobní tvrzení nejsou zjevně a nepochybně nemyslitelná a jako obec se může domáhat zahájení řízení podle § 27 odst. 4 a 8 horního zákona, jestliže vlastní pozemky, na nichž se dobývací prostor nachází (rozsudek NSS ze dne 16. 10. 2025, č. j. 1 As 114/2025 - 60, dále jen „zrušující rozsudek“).

[4] Krajský soud proto žalobu projednal a dospěl k závěru, že nezahájení řízení o změně dobývacího prostoru je nezákonným zásahem žalovaného (výrok I. napadeného rozsudku), nařídil mu toto řízení zahájit (výrok II. tamtéž) a ve zbytku žalobu zamítl (výrok III. tamtéž).

II. Obsah kasační stížnosti a navazující vyjádření

II.a Kasační stížnost

[5] Osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu (v rozsahu výroků I., II. a nákladového výroku IV.) kasační stížností, v níž navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, eventuálně aby současně se zrušením rozsudku sám o žalobě rozhodl tak, že ji v celém rozsahu zamítne.

Je třeba splnit podmínky pro zrušení dobývacího prostoru

[6] Předně je podle ní napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Krajský soud se nevypořádal s námitkou žalovaného, podle níž je změna dobývacího prostoru jeho prostorovým zmenšením materiálně zrušením části dobývacího prostoru. Stěžovatelka se domnívá, že pokud by bylo prostorové zmenšení pouze změnou dobývacího prostoru, tak by tímto způsobem bylo možné obcházet úpravu a zrušit až 99 % prostoru. Je nutné alespoň zkoumat, zda nejsou dány překážky, které by zrušení vylučovaly.

[7] Je totiž nutno vzít v úvahu také § 27 odst. 4 horního zákona, který odkazuje na podzákoné předpisy. Tím je vyhláška Českého báňského úřadu č. 172/1992 Sb., o dobývacích prostorech, která stanovuje podmínky, za nichž organizace navrhne změnu či zrušení dobývacího prostoru. I při změně dobývacího prostoru zmenšením by tak měl správní orgán zkoumat naplnění podmínek, za nichž by organizace měla požádat o změnu. Stěžovatelka k tomu odkázala na odbornou literaturu (Roman Makarius, Josef Luks, Horní právo II, Stanoviska, MONTANEX a.s., Ostrava, 2005). V opačném případě je na libovůli správního orgánu, kdy řízení z moci úřední zahájí, a tedy je nepředvídatelné. Tyto podmínky nebyly splněny.

pokračování

[8] Změna dobývacího prostoru má přitom zásadní dopad do oprávnění stěžovatelky k dobývání, a tedy do její majetkové sféry. Správní orgán má šetřit práva nabytá v dobré víře a zasahovat do nich jen v nezbytném rozsahu. Jedná se o nucené omezení vlastnického práva. Krajský soud překročil limity přezkumu správního uvážení, neboť žalovaný dostatečně ve své reakci svůj postoj vysvětlil.

Některé námitky žalobkyně jsou nepřijatelnými pro subsidiaritu zásahové žaloby

[9] Krajský soud v bodu 81 napadeného rozsudku poznamenal, že některé z žalobkyní namítaných zájmů mohou být dotčeny až zahájením těžby. Tím ovšem připustil, že ohledně nich není splněn požadavek subsidiarity zásahové žaloby. S ohledem na dobu vydání původního rozhodnutí o schválení plánu otvírky, přípravy a dobývání pískovny, bude před zahájením těžby potřeba vést toto řízení znovu. V rámci něj budou řešeny střety zájmů v území – tedy také *ochrana spodních vod a zvláště chráněných druhů živočichů*. Žalobkyně přitom bude účastnicí řízení o povolení (změně) hornické činnosti [§ 18 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě (dále jen „zákon o hornické činnosti“)], kterému bude předcházet i proces EIA.

[10] Samotná existence dobývacího prostoru nemá na nic z toho, co namítá žalobkyně, vliv. Neomezuje *další rozvoj obce* – ten se pojí s existencí chráněného ložiskového území. Také podle judikatury NSS dobývací prostor neomezuje ani *nakládání vlastníků s pozemky*.

Není zřejmé, v jakém rozsahu má být dobývací prostor změněn (zúžen)

[11] Žalobkyně ve svém podnětu i v žalobě neuvedla, jak konkrétně má být dobývací prostor zúžen. Žalovaný proto nemůže řádně zahájit řízení. Dostatečně určité vymezení předmětu řízení je přitom nezbytnou náležitostí oznámení o zahájení správního řízení z moci úřední. Neurčitost předmětu zabraňuje stěžovateli účinně hájit svá majetková i procesní práva, jelikož neví, co může očekávat, co hrozí, co má tvrdit a prokazovat.

[12] Výrok II. napadeného rozsudku je nezákonný, neboť je nevykonatelný a nerealizovatelný. Krajský soud měl stanovit, jakou konkrétní změnu má žalovaný posuzovat. To má vliv i na překážky řízení.

Další námitky

[13] Stěžovatelka dále uvedla, že krajský soud nesprávně aplikoval rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2021, č. j. 10 As 8/2020 - 45, *Veselíčko*, jelikož ten je nutné vykládat restriktivně a pouze v souladu s podmínkami rozsudku rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 - 39, č. 4178/2021 Sb. NSS, *Žaves*.

[14] Krajský soud uvedl, že žaloba nezneužívá právo, což nikdo v řízení nečinil sporným. Přitom stěžovatelka do vyjádření k žalobě vtělila také pasáž nazvanou „pochybnosti o skutečných důvodech počínání žalobce“, jimiž jsou konkrétně pochybnosti o tom, zda hájí

zájmy obce či místního podnikatele. Krajský soud se s tím nevypořádal, rozsudek je i proto nepřezkoumatelný.

[15] Pojem závažné důvody podle § 27 odst. 4 horního zákona je podle stěžovatelky třeba vykládat restriktivně. „Rozumné předpoklady“ pro zahájení řízení nemohou být naplněny pouze na základě obecně formulovaných obav či budoucích hypotéz.

[16] Krajský soud také nepřipustně pomohl žalobkyni, neboť za ni přeformuloval petit žaloby. Žalobkyně se domáhala, aby soud „rozhodl ve věci návrhu žalobce o zahájení řízení“. Návrh ovšem může podat jen organizace. Krajský soud výrok změnil v souladu se zákonem na „žalovaný je povinen zahájit řízení“ a tím zatížil řízení o žalobě vadou, která mohla způsobit nezákonnost.

[17] Krajský soud konečně nesprávně přisoudil žalobkyni plné právo na náhradu nákladů řízení, ačkoli byla úspěšná pouze zčásti.

II.b Vyjádření žalovaného

[18] Podle žalovaného je napadený rozsudek nezákonný a nepřezkoumatelný. Žalobkyní vyjmenované veřejné zájmy nenaplníují závažné důvody podle § 27 odst. 4 horního zákona. Není podle něj pochybením, že žalovaný odůvodnil nezahájení řízení až v soudním řízení, krajský soud navíc jeho vyjádření dezinterpretoval. Krajský soud nedostatečně hodnotil, zda jsou dány rozumné předpoklady pro zahájení řízení, neboť pro ně nestačí pouhá obecná tvrzení. Ani zrušením dobývacího prostoru by některé tvrzené zájmy nebylo možno ochránit. Účelem řízení o změně dobývacího prostoru podle něj není opakování posouzení dotčených obecných veřejných zájmů. Žalovaný souhlasí se stěžovatelkou, že je rozsudek nevykonatelný. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek v rozsahu výroků I., II. a IV. zrušil a vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, nebo žalobu sám zamítl.

II.c Vyjádření žalobkyně

[19] Žalobkyně se naopak s napadeným rozsudkem ztotožnila. Žalovaný má podle ní přezkoumat „důvodnost“ současného rozsahu dobývacího prostoru po asi 16 letech nečinnosti stěžovatelky a asi 40 letech od ukončení těžby v podstatné části oblasti. Stěžovatelka bude přitom moci v řízení vznášet jakékoli argumenty – proces je tedy zcela legitimní. Stěžovatelka nerozumí podstatě tohoto řízení, soud nedonutil žalovaného rozhodnout o zúžení, ale pouze zahájit řízení. Otázkou je tedy pouze to, zda jsou dány rozumné předpoklady pro zahájení.

[20] Podzákonný právní předpis (vyhláška o dobývacích prostorech) nemůže suspendovat práva žalovaného stanovená horním zákonem. Stěžovatelka se snaží prosadit, že je to pouze těžební společnost, kdo má práva k dobývacímu prostoru a může o něm libovolně rozhodovat. Tento výklad byl uplatňován před rokem 1989, avšak v demokratickém státě není akceptovatelný. Žalobkyně odmítla, že by jednala ve prospěch podnikatelských zájmů. Výrok napadeného rozsudku podle ní odpovídá petitu. Rozsah zúžení pak má být vyřešen až v řízení o změně dobývacího prostoru. Své vyjádření následně doplnila a soudu sdělila, že řízení již bylo zahájeno.

pokračování

II.d Replika stěžovatelky

[21] Stěžovatelka k oznámení o zahájení správního řízení uvedla, že z něj nelze zjistit, o jakou změnu se jedná (je identifikováno celé území), proč by k ní mělo dojít (který chráněný zájem je dotčen) a co je skutečným předmětem řízení. Ten je prozatím neurčitý a stěžovatelka se nemůže smysluplně vyjádřit.

[22] Podotkla, že krajský soud přinutil žalovaného zahájit řízení o změně dobývacího prostoru pro dobývání kritického nerostu dle § 28a horního zákona. Jedná se přitom o speciální úpravu, která umožňuje zahájit řízení pouze na návrh organizace.

II.e Duplika žalobkyně

[23] Žalobkyně zopakovala své argumenty. Doplnila, že žalovaný nemohl v oznámení o zahájení řízení uvést podrobnosti, které bude potřeba posoudit až v zahájeném správním řízení. Pokud jde o kritický nerost, i na něj se musí vztahovat obecná pravidla (§ 24 až 28 horního zákona). Pouze skutečnost, že se jedná o nerost kritický, nemůže znamenat úplné omezení okruhu subjektů, které mohou řízení iniciovat, a faktický monopol soukromých subjektů.

[24] K vyjádření žalovaného dále uvedla, že žalovaný popsal průběh ústního jednání nesprávně a zavádějícím způsobem. Žalovaný pouze opakuje svůj právní výklad podmínek pro zúžení dobývacího prostoru, ačkoli jeho názor krajský soud již odmítl jako nesprávný. Závažnými důvody pro zúžení dobývacích prostor podle ní mohou být také „obecné“ veřejné zájmy. Vzhledem k obsahu spisu krajského soudu není pravdou, že žalovaný nemá indicie k prověření existence závažného důvodu podle § 27 odst. 4 horního zákona.

II.f Triplika stěžovatelky

[25] Stěžovatelka v další reakci zdůraznila, že zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu nepředurčuje důvodnost žaloby. Rétorika žalobkyně je „nepřípadná a nepřiměřená“. Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že nemá být určen přesný rozsah správního řízení. Podmínky vyhovění žalobě typu Žaves je potřeba vykládat restriktivně. Na základě obecných tvrzení nelze přiznat právo na zahájení řízení. Krajský soud žádné závažné důvody neshledal a naopak uvedl, že některé zájmy mohou být dotčeny až v následujících řízeních. Při zúžení dobývacích prostor je třeba přihlídnout k tomu, zda v dotčené části nejsou evidovány zásoby výhradního ložiska apod. S tím se krajský soud dostatečně nevypořádal.

[26] Stěžovatelka také poukázala na to, že existuje veřejný zájem na ochraně a využití nerostného bohatství. Je zavádějící tvrdit, že je stěžovatelka nečinná, tuto skutečnost vyloučil také krajský soud. Ostatně dobývací prostor je stanoven na neurčito. Krajský soud podle stěžovatelky dostatečně nevysvětlil, proč byly naplněny rozumné předpoklady pro zahájení řízení, resp. které konkrétní zájmy tento požadavek naplnily.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[27] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Jelikož je věc u kasačního soudu projednávána opakovaně, je stěžovatelka omezena v rozsahu

uplatnitelných námitek [§ 104 odst. 3 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“); k limitům aplikace tohoto ustanovení srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS, body 24 a 25].

[28] Většina námitek (vyjma námitek uvedených v části III.a tohoto rozsudku) je přípustná, neboť se Nejvyšší správní soud ve svém prvním rozsudku zabýval pouze podmínkou řízení, a to aktivní legitimací žalobkyně. Většina kasační argumentace pak míří do věcného posouzení provedeného krajským soudem v jeho druhém rozsudku, a jedná se tak o otázky, které v prvním kasačním řízení nebyly a ani nemohly být řešeny.

[29] Kasační soud přezkoumal rozsudek krajského soudu v rozsahu přípustných důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.]. Kasační stížnost je **důvodná**.

III.a Nepřípustné námitky

[30] Námitka napadající výrok IV. směřuje proti nákladovému výroku, jenž stanovuje povinnost žalovaného vůči žalobkyni a nijak se nedotýká práv či povinností stěžovatelky. Jde proto o námitku uplatněnou osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

[31] Námitka týkající se výkladu rozsudku *Veselíčko* je taktéž *nepřípustná* [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.], jelikož zpochybňuje aktivní legitimaci žalobkyně. Tuto otázku však již Nejvyšší správní soud vyřešil ve zrušujícím rozsudku, v němž dospěl k závěru, že žalobkyně je aktivně legitimovaná k podání žaloby, a ohledně posouzení této otázky zavázal v dalším řízení i krajský soud.

[32] Konečně pokud jde o námitku ohledně řízení o změně dobývacího prostoru pro dobývání kritického nerostu dle § 28a horního zákona, jedná se o námitku nepřipustnou, jelikož stěžovatelka tuto otázku neuplatnila v řízení před krajským soudem, ačkoli tak učinit mohla (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Ani skutečnost, že žalovaný řízení o změně dobývacího prostoru podle § 27 odst. 4 horního zákona již zahájil, nemůže nyní založit přípustnost takové námitky.

III.b Přezkoumatelnost napadeného rozsudku

[33] Stěžovatelka namítá, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný. Tato námitka *není* důvodná.

[34] Napadený rozsudek splňuje požadavky kladené judikaturou Nejvyššího správního soudu na přezkoumatelnost rozhodnutí (viz např. rozsudky NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS; ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017 - 38; či nověji ze dne 18. 9. 2025, č. j. 1 As 235/2024 - 44, bod 18). Z jeho odůvodnění je znatelné, jaké důvody krajský soud vedly k rozhodnutí o žalobě, přičemž všechny nosné námitky žalobkyně soud vypořádal, vždy alespoň implicitně (srov. např. rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014 - 78, bod 23).

[35] Nezabýval-li se krajský soud podstatným vyjádřením osoby zúčastněné na řízení, nezakládá to samo o sobě nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů

pokračování

(rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2018, č. j. 2 As 196/2016 - 133, č. 3738/2018 Sb. NSS, bod 36). Pokud se sice krajský soud nevyjádří k podstatným důvodům uplatněným v řízení osobou zúčastněnou na řízení, jedná se o vážnou vadu řízení (bod 34 tamtéž), v tomto případě se však o podstatný důvod nejednalo. Krajský soud otázku zneužití práva posoudil (bod 46 napadeného rozsudku), pouze nad rámec odůvodnění nepřesně uvedl, že otázka nebyla sporná.

III.c Přezkum správního uvážení v „žavesových“ žalobách

[36] Stěžovatelka namítá, že krajský soud překročil limity soudního přezkumu správního uvážení, jelikož podle ní žalovaný dostatečně vysvětlil, proč řízení nezačal. Stačí přitom, že tak učinil v soudním řízení. Krajský soud dle ní pochybil, jestliže shledal rozumné předpoklady pro zahájení řízení pouze na základě obecně formulovaných tvrzení. Námitka je důvodná.

[37] Především platí, že správní orgány nemají povinnost odůvodnit to, že řízení nezačaly; postačí, že osobě, která podnět podala, sdělí, jak s ním naložily [§ 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád]. Smyslem sdělení o vyřízení podnětu je ujistit podatele, že se správní orgán jeho podnětem zabýval, aniž by zákon či judikatura stanovily další požadavky na „kvalitu“ tohoto sdělení (srov. rozsudky NSS ze dne 13. 5. 2026, č. j. 6 As 3/2026 - 32, body 26-27; nebo ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 285/2016 - 86, č. 3563/2017 Sb. NSS, bod 32). To, že žalovaný svůj postup vysvětlil až v řízení před krajským soudem, mu tedy nelze klást k tíži.

[38] V nynějším případě však posouzení, zda žalovaný dostatečně odůvodnil nezačátek řízení, bylo ze strany krajského soudu předčasné, neboť nejdříve se měl soud zabývat tvrzeními žalobkyně a jejich způsobilostí zpochybnit postup žalovaného.

[39] V případě podání zásahové žaloby soud vždy nejdříve zkoumá, zda jsou naplněny podmínky § 82 s. ř. s. Žalobce musí být (1.) přímo (2.) zkrácen na svých právech (3.) nezákonným (4.) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím, (5.) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, č. 603/2005 Sb. NSS). Dále by mělo následovat posouzení specifických požadavků pro naplnění konkrétní právní normy, tedy v nynějším případě, zda žalobkyně tvrdila a prokázala, že jsou dány rozumné předpoklady pro zahájení řízení z moci úřední – konkrétně zda existují závažné důvody z hlediska právem chráněného obecného zájmu (§ 27 odst. 4 horního zákona).

[40] Krajský soud přitom ve svém prvním rozhodnutí zkoumal, zda žalobkyni svědčí aktivní legitimace v souvislosti s druhou podmínkou – zda tedy žalobkyně dostatečně tvrdila (a prokázala) dotčení svých veřejných subjektivních práv – a neshledal vazbu mezi tvrzenými právem chráněnými obecnými zájmy, dotčenými veřejnými hmotnými subjektivními právy žalobkyně a řízeními o zrušení a změně dobývacího prostoru (usnesení č. j. 29 A 80/2024 - 162, bod 38). Nejvyšší správní soud toto rozhodnutí zrušil, neboť dospěl k závěru, že z tohoto důvodu nelze žalobu odmítnout, jelikož tvrzení žalobkyně o dotčení jejích práv nejsou zjevně a nepochybně nemyslitelná (bod 26 zrušujícího rozsudku).

[41] To ovšem pouze znamená, že bylo nutné dotčení práv žalobkyně zkoumat blíže v rámci hodnocení důvodnosti žaloby (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 5. 2008, č. j. 2 Aps 1/2008 - 77, č. 1623/2008 Sb. NSS). Až pokud by žalobkyně splnila svou povinnost tvrzení a důkazní jak k naplnění podmínek § 82 s. ř. s., tak § 27 odst. 4 horního zákona, může mít nečinnost žalovaného (resp. nesplnění povinnosti prokázat, že řízení nemělo být zahájeno) v průběhu soudního řízení důsledek v podobě procesního úspěchu žalobkyně.

[42] Nejvyšší správní soud se proto neztotožňuje se závěrem krajského soudu, podle něhož se on sám „nemůže vyjadřovat k přesvědčivosti jednotlivých důvodů předestřených žalobkyní“ (bod 80 napadeného rozsudku). To, že v této procesní situaci žalovaný přesvědčivě nevysvětlil, proč řízení nezačal, není prozatím relevantní, neboť nejdříve by musela obstát argumentace žalobkyně (jak soud blíže rozvedl v bodě [39] tohoto rozsudku). Ani Nejvyšší správní soud se proto v tuto chvíli nemůže k důvodnosti žalobních námitek vyjádřit.

[43] Nad rámec tohoto závěru Nejvyšší správní soud doplňuje, že až v takovém okamžiku přijde na řadu otázka dodržení mantinelů *správního uvážení*. V situaci, kdy o správní uvážení nejde, jsou na žalovaného kladeny stejné požadavky jako na žalobkyni, co se týče standardu tvrzení a dokazování. V případě, že je zahájení řízení odvislé od správního uvážení, je ovšem soudní přezkum omezen. V rozsudku *Žaves* v bodě 89 k tomu rozšířený senát uvedl, že „pokud má správní orgán prostor pro správní uvážení, zda i za splnění „vstupních“ (nutných) zákonných podmínek správní řízení zahájit, anebo nikoli, může být správním soudem kontrolováno pouze to, zda správní orgán při úvaze o zahájení, anebo nezahájení řízení dodržel limity správního uvážení“. O přezkumu úvah správních orgánů v situaci, kdy jim zákon přiznává správní uvážení, platí, že soudy zkoumají pouze to, zda správní orgán uvážení nezneužil či zda je nepřekročil (usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS). Důvody předestřené žalovaným pro nezahájení řízení (a předložené buďto v reakci na podnět žalobkyně, nebo až v řízení před krajským soudem) soud „přezkoumává“ pouze v omezené míře, tj. zkoumá pouze to, zda jsou dodrženy limity správního uvážení. Jelikož podle § 27 odst. 4 horního zákona báňský úřad *může* zahájit řízení, má žalovaný v tomto případě správní uvážení ohledně toho, zda řízení zahájí či nikoliv. Jde přitom o situaci, na níž nedopadá výjimka formulovaná v rozsudku NSS ze dne 29. 8. 2023, č. j. 9 As 90/2023 - 36.

III.d Změna dobývacího prostoru jeho prostorovým zmenšením

[44] Stěžovatelka taktéž namítá, že změna dobývacího prostoru jeho prostorovým zmenšením je faktickým zrušením dobývacího prostoru, neboť tím v rozsahu zmenšení zaniká její oprávnění k dobývání. Pro tuto změnu je proto třeba naplnit podmínky pro zrušení dobývacího prostoru, resp. podmínky podle vyhlášky o dobývacích prostorech. Tato námitka *není* důvodná.

Obecná východiska

[45] Podle § 27 odst. 4 horního zákona [o]bvodní báňský úřad *může* za podmínek podle odstavce 1 [tedy v součinnosti s dotčenými orgány] na návrh organizace

pokračování

nebo i z vlastního podnětu dobývací prostor změnit, jsou-li pro to závažné důvody z hlediska právem chráněného obecného zájmu (podtržení přidáno). Organizací je právnická anebo fyzická osoba, které v rámci podnikatelské činnosti vykonává vyhledávání, průzkum nebo dobývání výhradních ložisek nebo jinou hornickou činnost (§ 5a tamtéž), v nynějším případě se jedná o stěžovatelku.

[46] *V rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru vymezí obvodní báňský úřad dobývací prostor a stanoví podmínky, kterými se zabezpečí celospolečenské zájmy v území* (§ 28 odst. 8 horního zákona). Stanovením dobývacího prostoru (§ 25 tamtéž) vzniká organizaci oprávnění k dobývání výhradního ložiska, k zahájení dobývání dochází ovšem až po vydání povolení otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska (§ 24 odst. 1 tamtéž). Jeho zrušením tedy toto oprávnění zaniká.

[47] *Obvodní báňský úřad [...] dobývací prostor na návrh organizace nebo z vlastního podnětu zruší, jestliže dobývání výhradního ložiska skončilo nebo bylo trvale zastaveno* (§ 27 odst. 8 horního zákona, podtržení přidáno).

Je potřeba naplnit podmínky pro zrušení dobývacího prostoru?

[48] Dobývací prostor je možné zrušit pouze tehdy, *jestliže dobývání výhradního ložiska skončilo nebo bylo trvale zastaveno* (§ 27 odst. 8 horního zákona). Toto ustanovení míří na situace běžně předvídané – až dojde k úplnému ukončení těžby výhradního ložiska, má také dojít ke zrušení stanoveného dobývacího prostoru na určeném území.

[49] Naproti tomu – jak správně podotkl krajský soud – je ustanovení § 27 odst. 4 horního zákona širší. Ze *závažných důvodů* souvisejících s *chráněným obecným zájmem* lze dobývací prostor změnit. Ačkoli pro § 27 odst. 4 horního zákona neexistuje důvodová zpráva, je zřejmé, že účelem tohoto ustanovení je zachování možnosti změny dobývacího prostoru také z jiných důvodů, než je vůle samotné organizace. Změna by totiž měla odrážet obecný zájem, který tuto změnu odůvodní. Jestliže budou dány již dostatečně závažné důvody pro to, aby byl dobývací prostor prostorově zúžen, nedávalo by smysl, aby zároveň musela být dána podmínka pro zrušení dobývacího prostoru – tedy skončení nebo trvalé zastavení těžby.

[50] Nejen o dobývání nynější stěžovatelky platí, že se jedná o dlouhodobou činnost, která může trvat desítky let. Jestliže již při stanovení dobývacího prostoru je třeba posuzovat a chránit práva dotčených vlastníků a zejména veřejné zájmy v území (např. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2020, č. j. 4 As 116/2020 - 99, body 60-63), je nutno vzít v úvahu také to, že v průběhu let dojde ke změnám v území a nastane potřeba změny dobývacího prostoru, a to i z vážných důvodů v rozsahu dobývacího prostoru. Proto je potřeba vyložit § 27 odst. 4 horního zákona tak, že změnou může být také prostorové zmenšení dobývacího prostoru, jsou-li pro to naplněny podmínky citovaného ustanovení.

[51] Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že § 27 odst. 4 horního zákona je velmi obecný, jelikož obsahuje více neurčitých právních pojmů. Neurčité právní pojmy jsou však v právních předpisech běžné. Jejich použití vychází z požadavku na obecnost právní normy, jejíž obsah má za úkol konkretizovat aplikační praxe, která si vyžaduje pružně reagovat na nastalé situace (rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 - 69).

Zákonodárce takto zároveň zahrnul potenciálně široký okruh situací a zároveň ponechal na široké úvaze obvodního báňského úřadu, aby v každém jednotlivém případě pečlivě zhodnotil a dokázal odůvodnit, zda ta či ona situace naplnila podmínky pro změnu dobývacího prostoru.

Je potřeba naplnit podmínky vyhlášky o dobývacích prostorech?

[52] Podle § 4 odst. 1 písm. a) vyhlášky o dobývacích prostorech *[o]rganizace navrhne změnu dobývacího prostoru, jestliže se na základě dobývání nebo dalšího průzkumu změnilý údaje o výhradním ložisku, které odůvodňují změnu hranic dobývacího prostoru nebo zvláštních technických podmínek dobývání.*

[53] Vyhláška upravuje pouze to, za jakých podmínek navrhne změnu dobývacího prostoru těžební organizace. Jak správně podotkl krajský soud, nelze z toho však nic bližšího dovozovat pro postup správního orgánu, který sám může dobývací prostor z vlastní vůle změnit, jsou-li pro to závažné důvody z hlediska právem chráněného obecného zájmu.

[54] Vyhláška o dobývacích prostorech zjevně předvídá situace, které jsou závislé na vědomosti organizace a pro ně stanovuje povinnost organizace navrhnout změnu. Nijak ovšem neupravuje důvody, pro které by mohl zahájit řízení o změně dobývacího prostoru z moci úřední sám báňský úřad. Skutečnost, že vyhláška upravuje pouze některé ze situací, které předpokládá zákon, ostatně nemůže znamenat, že tím podzákonný právní předpis zužuje využití a dopad zákonné úpravy. Pro obvodní báňský úřad proto platí, že může zahájit řízení pro splnění podmínek § 27 odst. 4 horního zákona, ať už jsou oněmi *závažnými důvody z hlediska právem chráněného obecného zájmu* okolnosti předvídané vyhláškou o dobývacích prostorech či nikoli.

III.e Přípustnost námitek žalobkyně vzhledem k subsidiaritě zásahové žaloby

[55] Stěžovatelka namítá, že některé žalobní námitky jsou nepřípustné, jelikož pro ně není splněn požadavek subsidiarity – lze je totiž uplatnit v jiném správním řízení. Ani tato námitka *není* důvodná.

[56] Pokud jde o řízení o otvírce, přípravě a dobývání výhradních ložisek, v řízení nebylo postaveno najisto, že toto řízení bude vůbec vedeno. Nadto není pravdou, že by byla žalobkyně jistě účastnicí tohoto řízení (podle § 18 odst. 1 zákona o hornické činnosti), jak nyní tvrdí stěžovatelka. Pokud bude toto řízení vůbec potřeba vést, půjde pravděpodobně o změnu tohoto povolení – jak sama stěžovatelka uvedla v řízení o žalobě (bod 32 vyjádření stěžovatelky k žalobě ze dne 17. 10. 2024), jehož účastníkem je zpravidla pouze žadatel (§ 10 odst. 9 zákona o hornické činnosti). Nejistota panuje také ohledně vedení řízení procesu EIA, které je i podle stěžovatelky pouze „pravděpodobné“ (bod 53 téhož vyjádření stěžovatelky). Z řízení před krajským soudem proto nevyplývalo, že by existovalo jiné řízení, v němž by mohla žalobkyně uplatňovat své žalobní námitky. Ty byly proto přípustné.

III.f Další námitky

pokračování

[57] Stěžovatelka také zaprvé namítá, že napadený rozsudek nedostatečně určil rozsah změny dobývacího prostoru, a předmět zahájeného správního řízení je tedy neurčitý. Zadruhé krajský soud nepřipustně změnil žalobkyní navrhovaný petit bez toho, aby jí ke změně vyzval. A zatřetí krajský soud přinutil žalovaného zahájit řízení o změně dobývacího prostoru pro dobývání kritického nerostu dle § 28a horního zákona, tedy řízení, které je možné zahájit pouze na návrh organizace. Ani tyto námitky *nejdou* důvodné.

[58] Krajský soud výrokem II. napadeného rozsudku stanovil žalovanému povinnost *zahájit řízení o změně dobývacího prostoru Hrušovany u Brna, evidovaného u České geologické služby v knize 7, foliu 0070, a Hrušovany I, evidovaného u České geologické služby v knize 7, foliu 0933, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku*. Námitky žalobkyně přitom směřují (pravděpodobně) k celému území dobývacího prostoru. Nejvyšší správní soud již výše uzavřel, že bude na krajském soudu, aby tyto námitky posoudil, a tak se k nim kasační soud nyní nemůže vyjádřit. I pokud by ovšem krajský soud opět vydal rozsudek obsahující výrok s totožným obsahem, bylo by to dostačující pro to, aby byl vykonatelný a bylo z něj (spolu s odůvodněním) zjevné, co je žalovaný povinen učinit.

[59] Podle napadeného rozsudku byl žalovaný povinen zahájit řízení ohledně přesně určeného dobývacího prostoru. Rozsah a podmínky změny budou předmětem posouzení obvodního báňského úřadu, a to na základě vyjádření účastníků a hodnocení zájmů v území. To nebrání ani uplatnění překážky probíhajícího řízení, neboť je zřejmé, že nebude dále možné zahájit totéž řízení (řízení o změně dobývacího prostoru) týkající se totožného území (definovaného ve výroku napadeného rozsudku i oznámení o zahájení správního řízení, které stěžovatelka kasačnímu soudu zaslala). Pokud jde o překážku věci rozhodnuté, tu založí až pravomocný výrok případného správního rozhodnutí, a to pouze ten, jenž přiznává právo nebo ukládá povinnost (§ 48 správního řádu). Kasačnímu soudu nyní nepřísluší hodnotit konkrétní obsah oznámení o zahájení správního řízení, jelikož předmětem jeho přezkumu je pouze napadený rozsudek, a tedy povinnost, kterou krajský soud žalovanému stanovil.

[60] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli ani v tom, že by krajský soud za žalobkyni nepřipustně změnil navržený výrok. Žalobkyně se v žalobě domáhala, aby soud určil, že zásah spočívající v nezahájení řízení je nezákonný a dále že se žalovanému „*ukládá, aby rozhodl ve věci návrhu žalobce o zahájení řízení o změně a zrušení dobývacích prostor [...]*“. Krajský soud nevyzval žalobkyni k opravě a sám vydal výrok uvedený v bodě 52 tohoto rozsudku.

[61] Dle kasačního soudu byl ovšem petit žalobkyně dostatečně jasný a určitý, neboť z něj bylo zřejmé, čeho se žalobkyně domáhá, a jak má tedy krajský soud rozhodnout. Výrok, který následně krajský soud formuloval, je pouze „vyjádřením téhož jinými slovy“. Krajský soud proto neměl povinnost žalobkyni vyzvat k jeho opravě.

IV. Závěr a náklady řízení

[62] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že krajský soud postupoval nesprávně, jestliže nezkoumal důvodnost námitek stěžovatelky a svůj závěr o naplnění předpokladů pro zahájení řízení z moci úřední opřel o nedostatek důvodů předložených žalovaným.

[63] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Přestože stěžovatelka napadla pouze výroky I., II. a IV., přičemž byla oprávněna napadnout pouze výroky I. a II., zrušil kasační soud napadený rozsudek v celém rozsahu, neboť výroky III., IV. a V. jsou závislé na napadených výrocích (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu zde uvedeným (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[64] 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 2. července 2026

Ivo Pospíšil
předseda senátu