ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobkyně: **Obec Jenišov**, se sídlem Jenišov, Jenišov 88, zastoupená Mgr. Martinem Škrabalem, advokátem se sídlem Praha 1, Jánský vršek 13, proti žalovanému: **Obvodní báňský úřad pro území kraje Karlovarského**, se sídlem Sokolov, Boženy Němcové 1932, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Sedlecký kaolin a.s.**, se sídlem Božičany, č. p. 167, zastoupené Mgr. Ing. Janou Krupičkovou, advokátkou se sídlem Plzeň, Divadelní 3/a, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 1. 2017, č. j. 30 A 117/2016 – 112,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žalobkyně dne 15. 7. 2016 podala zásahovou žalobu ke Krajskému soudu v Plzni, ve které uvedla, že je vlastnicí, pozemku parc. č. X v k. ú. X. Pozemek je přímo dotčen stavbou účelové komunikace (dále jen „komunikace“) na pozemcích parc. č. X v k. ú. X, která má spojovat pozemky ve vlastnictví, respektive užívání osoby zúčastněné na řízení, jež se nacházejí v dobývacím prostoru Jenišov, s komunikací III. třídy č. III/2226. O realizaci stavby se žalobkyně poprvé dozvěděla dne 6. 6. 2016. Vychází přitom z přesvědčení, že o umístění komunikace nebylo vedeno žádné řízení a nebylo vedeno ani řízení o povolení stavby ve smyslu § 79 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební

zákon“), respektive podle § 23 odst. 4 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „horní zákon“). Proto se na žalovaného obrátila s podnětem ze dne 8. 6. 2016, v němž jej informovala o tom, že v dobývacím prostoru Jenišov dochází ke stavebním pracím, bez existence příslušného rozhodnutí o umístění a povolení stavby. Žalovaný na podnět reagoval sdělením ze dne 4. 7. 2016, zn. SBS/19067/2016/OBÚ-8 (dále jen „Sdělení“), v němž uvedl, že rozhodnutí o umístění stavby v dané situaci není třeba, neboť zmíněná komunikace je zapracována v dokumentaci „*POPD JENIŠOV 2010*“ z června 2010. Dokumentace pak byla projednána ve správním řízení ve věci povolení hornické činnosti osobě zúčastněné na řízení v dobývacím prostoru Jenišov, v němž žalobkyně měla postavení účastníka řízení. Pravomocným rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 11. 2010, č. j. SBS 37328/2010/1 (dále jen „rozhodnutí o povolení hornické činnosti“), byla hornická činnost v rozsahu dokumentace povolena.

[2] Žalobkyně na základě přesvědčení, že Sdělení není rozhodnutím ve smyslu zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), podala žalobu podle § 82 a násl. soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (dále jen „zásahová žaloba“). V žalobě brojila proti „*postupu žalovaného*“, neboť z odůvodnění Sdělení podle ní vyplynulo, že žalovaný nehodlá ve věci komunikace vést žádné řízení o umístění a povolení stavby, ani osobu zúčastněnou na řízení jakkoliv sankcionovat. Žalobkyně v žalobě rozvedla, z čeho dovozuje svou aktivní legitimaci, kdy poukázala na dotčení svých vlastnických práv k pozemku parc. č. X v k. ú. X, stejně jako nemožnost vyjádřit se a vznést námitky v rámci (nekonaného) řízení o umístění stavby. Nezákonnost zásahu pak spatřovala v tom, že žalovaný zcela v rozporu s horním zákonem a zákonem č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, dovozuje z existence pravomocného rozhodnutí o povolení hornické činnosti i existenci rozhodnutí o umístění a povolení staveb sloužících k otvírce, přípravě a dobývání výhradních ložisek, zejména pak realizované komunikace.

[3] Krajský soud rozsudkem ze dne 11. 1. 2017, č. j. 30 A 117/2016 – 112, žalobu zamítl. Při posuzování věci vyšel z obsahu Sdělení žalovaného, přičemž se „*prioritně při posuzování důvodnosti žaloby* […] *zabýval otázkou, zda předmětné sdělení* […] *je úkonem, který má povahu nezákonného zásahu*“. K povaze Sdělení uvedl, že jde o listinu, která neukládá žalobkyni žádnou povinnost něco konat, něčeho se zdržet, nebo trpět nějaké jednání nebo výkon práva třetí osobou, a proto nezasáhlo do jejích právních poměrů a mělo ryze informativní charakter. Nemohlo proto dojít k jakémukoliv přímému zkrácení žalobkyně na jejích právech. S odkazem na rozsudky zdejšího soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 – 65, a ze dne 5. 10. 2011, č. j. 3 Aps 4/2011 – 60, krajský soud konstatoval, že zásah, který může být kvalifikován jako nezákonný, a proti kterému může být poskytnuta ochrana ve správním soudnictví, může být pouze důsledkem určitého konkrétního faktického konání správního orgánu, a proto z podstaty věci je v daném případě vyloučen. Odmítl i žalobkyní naznačenou analogii se závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, které vyslovil v usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 76, týkající se souhlasů vydávaných podle stavebního zákona. Podotkl, že v kontextu povahy Sdělení je zřejmé, že na rozdíl od souhlasů nemění stávající právní stav.

[4] Krajský soud uzavřel, že Sdělení není úkonem, proti kterému by bylo možno poskytnout ochranu ve správním soudnictví formou zásahové žaloby, čímž není naplněna hned první z podmínek plynoucích z ustanovení § 82 s. ř. s., které pro úspěšnost žaloby musí být naplněny kumulativně.

[5] Proti napadenému rozsudku podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V ní úvodem zrekapitulovala dosavadní průběh řízení, přičemž zdůraznila, že pasivitu žalovaného považuje za nezákonný zásah. Ve vztahu k žalobnímu návrhu zamítnuté žaloby poukázala na to, že šlo o určité zjednodušení, avšak z uplatněné žalobní argumentace jasně vyplývá, že se domáhala „*ochrany před pasivitou*“ žalovaného, nikoli ochrany proti Sdělení jako takovému. Zdůraznila, že v průběhu ústního jednání před krajským soudem dne 11. 1. 2017 byla předsedou senátu vyzvána, aby s ohledem na to, že Sdělení nemůže být podle názoru krajského soudu zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., svůj žalobní návrh upravila. Stěžovatelka tak učinila s tím, že požadovala určení nezákonnosti pouze ve vztahu k postupu žalovaného, který toleruje osobě zúčastněné na řízení výstavbu účelové komunikace na pozemcích parc. č. X, vše v k. ú. X, bez existence rozhodnutí o umístění a povolení stavby ve smyslu § 23 odst. 4 horního zákona. Odkázala přitom na audiozáznam z ústního jednání. Nad uvedené poznamenala, že i kdyby ponechala návrh v původním znění, mohl krajský soud rozhodnout o žalobě zvlášť ve vztahu ke Sdělení a k pasivitě žalovaného. Nebyl dán důvod, aby ve vztahu k oběma skutečnostem bylo rozhodnuto společně jedním výrokem.

[6] Ve vztahu k bodu I. výroku napadeného rozsudku stěžovatelka namítla, že krajský soud v celém rozhodnutí nijak nereflektoval úpravu žalobního návrhu a své rozhodování zaměřil pouze a výlučně na to, zda nezákonným zásahem může být samo Sdělení. Naopak posouzení pasivity žalovaného se vůbec nezabýval. Stěžovatelka současně namítla, že z textu odůvodnění vyplývá, že si přitom krajský soud byl rozlišení mezi Sdělením a nečinností žalovaného velmi dobře vědom. Za situace, kdy krajský soud založil své rozhodnutí výlučně na posouzení povahy Sdělení, považuje stěžovatelka napadený rozsudek za nepřezkoumatelný. Na podporu svého tvrzení, že i pasivita žalovaného může představovat nezákonný zásah, odkázala na usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98. Ohledně pasivity žalovaného se krajský soud podle názoru stěžovatelky omezil pouze na odkaz na rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Aps 1/2005 – 65 a č. j. 3 Aps 4/2011 – 60, z nichž vyvodil, že zásah může být pouze důsledkem určitého konkrétního, faktického konání správního orgánu. Stěžovatelka ovšem namítla, že tento závěr jednak z předmětných rozsudků nevyplývá, a dále že jde o případy řešící specifické otázky, z nichž tak nelze vyvozovat obecné závěry. Závěr učiněný krajským soudem je navíc v rozporu se zmiňovaným usnesením č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, přičemž krajský soud tento rozpor nijak nevysvětlil. I tato skutečnost zakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[7] V druhé části své kasační stížnosti stěžovatelka formulovala námitky směřující do nezákonnosti napadeného rozsudku. Učinila tak pro případ, že by zdejší soud dovodil,

že odůvodnění krajského soudu může být relevantní i ve vztahu k posouzení nezákonnosti pasivity žalovaného. Odkázala na podmínky úspěšnosti zásahové žaloby, jak je vyvodil ve svém rozsudku č. j. 2 Aps 1/2005 – 65 zdejší soud. Dodala, že z hlediska splnění daných podmínek se dostává do rozporu se závěry krajského soudu vlastně jen v otázce existence zásahu do jejích práv. Stěžovatelka zdůraznila, že svou pasivitou žalovaný přímo zasáhl do jejích práv, zejména práva vlastnického a možnosti vyjádřit se proti umístění komunikace.

[8] Závěrečnou část kasační stížnosti věnovala otázce možné aplikovatelnosti usnesení zdejšího soudu č. j. 2 As 86/2010 – 76 na posuzovaný případ. Uvedla, jaké paralely mezi předmětným usnesením a nyní řešeným případem shledává. Pro podporu své argumentace odcitovala relevantní pasáže zmíněného usnesení. Napadený rozsudek navrhla zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, v němž navrhl kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou. Zdůraznil, že předmětná komunikace je dopravní cestou v lomu, která je součástí dokumentace „*POPD Jenišov 2010*“, jež byla projednána ve správním řízení ve věci povolení hornické činnosti. V tomto řízení měla stěžovatelka postavení účastníka řízení. Odkázal na konkrétní ustanovení stavebního zákona, z nichž vyplývá, že dopravní cesta v lomu se neumisťuje ani nepovoluje podle stavebního zákona. Závěrem vyjádřil přesvědčení, že se krajský soud v napadeném rozsudku vypořádal i s otázkou pasivity žalované.

[10] Své vyjádření podala i osoba zúčastněná na řízení. Uvedla, že veškerá podání stěžovatelky mají za jediný cíl zabránit povolené hornické činnosti osoby zúčastněné na řízení. Ta přitom byla povolena rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 10. 2010. V mezidobí však proběhlo v obci referendum, jehož důsledkem je právě snaha stěžovatelky zabránit hornické činnosti; proto zahajuje soudní řízení, a to jak ve veřejnoprávní tak soukromoprávní oblasti justice. V druhém případě bylo řízení u Okresního soudu v Karlových Varech ukončeno rozsudkem ze dne 5. 1. 2017, sp. zn. 13 C 168/2016, kdy byla žaloba stěžovatelky zamítnuta. Rozsudek byl následně potvrzen Krajským soudem v Plzni rozsudkem ze dne 13. 4. 2017, č. j. 10 Co 116/2017 – 151.

[11] Na vyjádření osoby zúčastněné na řízení reagovala stěžovatelka podáním ze dne 15. 6. 2017. Odmítla tvrzení o snaze toliko bránit povolené hornické činnosti, když skutečným cílem má být ochrana jejího vlastnického práva k pozemku parc. č. v k. ú. X. Ke své obraně v rámci soukromoprávní větve soudnictví uvedla, že je třeba doplnit informace podané osobou zúčastněnou na řízení o podání dovolání, které je nyní projednáváno Nejvyšším soudem, a které přiložila ke svému vyjádření.

[12] Zdejší soud především posoudil otázku splnění podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, přičemž je naplněna i podmínka zastoupení stěžovatelky podle § 105 odst. 2 s. ř. s.; stejně tak jsou splněny obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s. Následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[13] Úvodem svých úvah považuje zdejší soud za významné vymezit, čeho se stěžovatelka svým podáním (podnětem) k žalovanému domáhala. Z celého podnětu je zřejmé, že komunikaci realizovanou osobou zúčastněnou na řízení považuje za nezákonnou, neboť nedošlo k vydání rozhodnutí o umístění stavby, přičemž za rozhodnutí opravňující stavebníka k výstavbě komunikace nelze podle stěžovatelky považovat rozhodnutí o povolení hornické činnosti. Materiální stránku podnětu stěžovatelky dokresluje též její návrh dalšího postupu žalovaného ve věci, totiž, aby jednak zahájil správní řízení o uložení pokuty a dále *přistoupil k zahájení řízení o odstranění stavby ve smyslu § 129 stavebního zákona* (srov. stranu 3 podnětu). Touto optikou je třeba nahlížet rovněž Sdělení žalovaného, který na základě argumentace o povolení komunikace v rámci rozhodnutí o povolení hornické činnosti stěžovatelku vyrozuměl o nedůvodnosti jejího podnětu. Konečně sama stěžovatelka v žalobě uvádí, že z odůvodnění Sdělení je zřejmé, že žalovaný nehodlá vést v případě komunikace žádná řízení o umístění a povolení stavby, nehodlá přijmout kroky k sankcionování osoby zúčastněné na řízení „*např. pokutu, či zahájení řízení o odstranění stavby*“ (srov. stranu 3 žaloby).

[14] Z obsahu Sdělení vycházel při soudním přezkumu též krajský soud, což výslovně uvedl na straně 5 napadeného rozsudku. Zde také zřetelně vyslovil, že *významem* a *smyslem* Sdělení bylo dát najevo, že neshledává důvod pro to, aby byl jakkoliv ve věci činný. Při spojení materiální a formální stránky Sdělení následně dospěl krajský soud k závěru, že jeho prostřednictvím nemohlo dojít k zásahu do práv stěžovatelky a žaloba je proto nedůvodná. Krajský soud tak fakticky uvedl, že Sdělení jak z hlediska své formální povahy (kdy nejde o správní rozhodnutí), tak materiální stránky (kdy toliko informuje stěžovatelku o nedostatku důvodů pro zahájení jí požadovaných správních řízení), nemohlo zasáhnout do jejích práv. Krajský soud tak sice úsporně a stručně, nicméně dostatečně srozumitelně, vypořádal celý petit stěžovatelčiny žaloby – tj. nezákonnost samotného Sdělení i postupu (nezahájení řízení) žalovaného. Zdejší soud se tak nemůže ztotožnit s námitkou stěžovatelky směřující na absenci úvah krajského soudu ohledně nezákonnosti postupu (nečinnosti) žalovaného a z něj vyvozené nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku.

[15] Z hlediska správnosti úvah je třeba dát stěžovatelce za pravdu v tom, že závěr krajského soudu o tom, že zásah do jejích práv ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. může spočívat pouze ve faktickém konání správního orgánu, je nesprávný. V tomto bodě stěžovatelka přiléhavě odkázala na usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu č. j. 7 Aps 3/2008 – 98. Tato okolnost však není pro nyní projednávanou věc rozhodná. V kontextu výše uvedeného smyslu podnětu stěžovatelky je třeba připomenout rozsudek zdejšího soudu ze dne 12. 11. 2015, č. j. 5 As 127/2015 – 37. V citované věci žalobce podal zásahovou žalobu, jíž se domáhal určení, že zásah žalovaného spočívající v tom, že nezahájil přezkumné řízení, nebo nesdělil do 30 dní žalobci, že neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení, byl nezákonný. Nejvyšší správní soud v následném řízení o kasační stížnosti vyslovil, že „*zákon poskytuje účastníkům ochranu nikoli proti veškeré nečinnosti správního orgánu (správní orgán je nečinný, nekoná-li, ač mu to zákon ukládá), ale pouze proti formám nečinnosti, které zejména mají závažný dopad na práva účastníků. Lze souhlasit s názorem*

stěžovatele, že správní orgány musí reagovat v přiměřené lhůtě a zákonem stanoveným způsobem na veškerá podání, která jsou jim adresována. V případě stěžovatelova podnětu však správní orgán neměl zákonnou povinnost zahájit přezkumné řízení a opožděné sdělení skutečnosti, že řízení zahájeno nebude, nemohlo zasáhnout do právní sféry stěžovatele takovou intenzitou, aby bylo možno prodlení žalovaného posoudit jako nezákonný zásah".

[16] Rovněž v nyní projednávaném případě platí, že stěžovatelka neměla na zahájení řízení, k němuž svým podnětem směřovala, nárok, neboť řízení o odstranění stavby ve smyslu § 129 stavebního zákona je řízením zahajovaným z moci úřední. Žalovaný přitom stěžovatelku ve Sdělení vcelku srozumitelně informoval, proč neshledává důvody k zahájení jí dovolávaných správních řízení, mj. o odstranění stavby. Žalovaný tak reagoval na podnět v souladu s ustanovením § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, přičemž jej na základě podnětu nestíhala zákonná povinnost zahájit řízení o odstranění stavby.

[17] Z výše uvedeného vyplývá, že krajský soud správně zhodnotil, že práva stěžovatelky nemohla být zasažena jak samotným Sdělením, tak jeho materiálním obsahem, tedy skutečností, že žalovaný nehodlá v přednesené věci jakkoliv jednat, neboť k tomu neshledal splnění zákonných podmínek. Jelikož žalovaný neměl na základě podnětu stěžovatelky povinnost zahájit řízení o odstranění stavby, nelze v jeho (slovy stěžovatelky) „*nečinnosti*" shledat možný zásah do stěžovatelčiných práv. Krajský soud proto nepochybil, pokud z důvodu nenaplnění první z podmínek úspěšnosti zásahové žaloby, jak je vymezil rozsudek zdejšího soudu č. j. 2 Aps 1/2005 – 65, žalobu stěžovatelky zamítl. Zdejší soud proto neshledal námitky stěžovatelky důvodnými a kasační stížnost v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. zamítl.

[18] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud dle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo procesně úspěšnému žalovanému, kterému však v řízení o kasační stížnosti nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti. Proto soud náhradu nákladů řízení nepřiznal žádnému z účastníků.

[19] Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. (za použití § 120 s. ř. s.) mají osoby zúčastněné na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, uložené jim soudem. V nyní posuzované věci soud osobě zúčastněné na řízení (Sedlecký kaolin a.s.) žádné povinnosti neukládal, a proto v jejím případě o nákladech řízení nerozhodoval.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. srpna 2017

Mgr. Radovan Havelec

pokračování

předseda senátu