

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **Křtinský mramor, s. r. o.**, se sídlem Antonína Václavíka 340, Pozlovice, zast. JUDr. Ing. Petrem Petržílkem, Ph.D., advokátem se sídlem Dvořákova 1624, Úvaly, proti žalovanému: **Český báňský úřad**, se sídlem Kozí 748/4, P. O. Box 140, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) PRO Březinu – Prosperita, Rozvoj, Obnova, o. s.**, se sídlem Březina 262, Březina, **II) obec Březina**, se sídlem Březina 24, Březina, **III) F. N.**, **IV) I. M.**, **V) J. K.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 8. 2014, čj. SBS 22417/2014/ČBÚ-22, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 5. 2016, čj. 30 A 79/2014-117,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Právní předchůdce žalobkyně podal v roce 1994 žádost o stanovení dobývacího prostotu Březina u Křtin. Správní řízení o této žádosti bylo několikrát přerušeno za účelem doložení požadovaných podkladů.

[2] Obvodní báňský úřad pro území krajů Jihomoravského a Zlínského (dále jen „OBÚ“) vyzval žalobkyni přípisem ze dne 29. 11. 2013, čj. SBS 34608/2013/OBÚ-01/2, k

doložení (i) dokladů prokazujících procesní nástupnictví, (ii) dokladu, kterým lze prokázat použitelnost předchozího souhlasu Ministerstva hospodářství ze dne 5. 9. 1994, čj. 336 271/94-73, (iii) vyjádření Okresního úřadu Blansko, ze kterého vyplývá, že záměr byl podlimitní podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí, a (iv) vyjádření Ministerstva životního prostředí (dále jen „MŽP"), z něhož bude vyplývat jednoznačný závěr, podle kterého zákona má být provedeno posouzení vlivů záměru na životní prostředí. OBÚ stanovil žalobkyni lhůtu k doložení těchto podkladů do 1. 3. 2014.

[3] K této výzvě žalobkyně uvedla, že vyjádření Okresního úřadu Blansko nemůže doložit, "*neboť se s ohledem na časový odstup u ní nedochovalo*". Příslušný dokument by mělo vyhledat OBÚ, a to s ohledem na zásadu vzájemné spolupráce mezi správními orgány. K další části výzvy žalobkyně uvedla, že dne 7. 2. 2014 požádala MŽP o vyjádření a požádala OBÚ o prodloužení lhůty k jeho doložení, a to do 14. 4. 2014. OBÚ žalobkyni vyhověl. Žalobkyně doložila některé z požadovaných podkladů, vyjádření MŽP a vyjádření Okresního úřadu Blansko však v uvedené lhůtě nedoložila (vyjádření MŽP obdržel OBÚ až dne 17. 4. 2014). V souladu s § 28 odst. 9 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), OBÚ řízení zastavil rozhodnutím ze dne 28. 4. 2014, čj. SBS 12336/2014/OBÚ-01/1.

[4] Žalobkyně podala proti rozhodnutí OBÚ odvolání. Český báňský úřad (dále jen „žalovaný") však závěry správního orgánu prvního stupně potvrdil a zdůraznil, že součástí návrhu žalobkyně o stanovení dobývacího prostoru měl být doklad o posouzení vlivu záměru na životní prostředí. Podle žalovaného je povinností žadatele doložit v souladu s § 28 odst. 1 písm. d) horního zákona požadované doklady, což žalobkyně v dané věci neučinila. Pokud není návrh na stanovení dobývacího prostoru ze strany žadatele doplněn o požadované podklady, nelze v řízení pokračovat. Žalovaný odmítl názor žalobkyně, že pokud OBÚ neprokázal existenci vyjádření Okresního úřadu Blansko, má se za to, že posuzování vlivů na životní prostředí pokračuje a je třeba ho doplnit, resp. dokončit podle zákona č. 244/1992 Sb. Správní orgán I. stupně postupoval správně, jestliže řízení zastavil, aniž měl povinnost doplnit spis o doklady ve věci posouzení vlivu záměru na životní prostředí.

[5] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Brně. Krajský soud tuto žalobu zamítl rozsudkem označeným v záhlaví.

II. Shrnutí kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka") včasnou kasační stížnost.

[7] Pokud jde o předložení stanoviska EIA, krajský soud uvedl, že stěžovatelka byla povinna zajistit veškeré podklady, neboť jde o řízení zahájené na její návrh, a teprve potom požadovat, aby OBÚ postupoval ve smyslu § 27 odst. 1 horního zákona v součinnosti s dotčenými orgány. Dle názoru stěžovatelky není v dané věci možná aplikace § 27 odst. 1 a § 27 odst. 5, věty první, horního zákona. Nesouhlasí s tím, že měla povinnost doložit stanovisko EIA k návrhu na stanovení dobývacího prostoru s odkazem § 28 odst. 1 písm. d) horního zákona. Stěžovatelka k tomu uvádí, že vyhláška č. 172/1992 Sb. (dále jen

„vyhláška“) požaduje přiložení stanoviska k návrhu až od 1. 1. 2001; návrh byl totiž podán již v roce 1994.

[8] Stěžovatelka dále uvádí, že proces posuzování vlivů na životní prostředí byl prokazatelně zahájen a orgánem příslušným k dokončení řízení a k vydání stanoviska byl Okresní úřad Blansko (nyní Městský úřad Blansko). Stěžovatelka odkazuje na protokol č. 4589/94, založený ve správním spise, který byl sepsán zástupcem OBÚ dne 7. 9. 1994 a ze kterého lze dovodit, že podkladem tehdejšího jednání byla dokumentace EIA. Krajský soud však na základě skutečnosti, že zpráva o dokončení procesu EIA není k nalezení, dovodil, že proces posuzování vlivů záměru na životní prostředí nebyl dokončen. Dle názoru stěžovatelky lze naopak jednoznačně doložit, že OBÚ v minulosti považoval proces EIA za dokončený, neboť vydal „Rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru Březina“ ze dne 26. 5. 1997, sp. zn. 08-769/97, ze kterého lze dovodit, že konečný doklad EIA vydal Okresní úřad Blansko dne 9. 6. 1994. Následně bylo sice uvedené rozhodnutí zrušeno správním orgánem II. stupně, avšak z jiných důvodů. Pokud vyjádření Okresního úřadu Blansko existuje, pak by jím měl disponovat především OBÚ, jinak by nemohl vydat v roce 1997 rozhodnutí pod sp. zn. 08-769/97.

[9] OBÚ dne 29. 11. 2013 přerušil řízení a vyzval stěžovatelku k doplnění žádosti o stanovisko EIA, nebylo však v moci stěžovatelky tuto povinnosti splnit. Stěžovatelka se domnívá, že stanovisko EIA není možné dohledat z důvodu probíhající reformy veřejné správy a zániku okresních úřadů. Podle § 27 odst. 1 horního zákona měly správní orgány postupovat v součinnosti s dotčenými orgány a stanovisko zajistit samy. S ohledem na dokumentaci EIA z roku 1994 založenou ve správním spise byl dle stěžovatelky proces EIA zahájen již v roce 1994, tj. za účinnosti zákona č. 244/1992 Sb. OBÚ měl proto povinnost obrátit se na příslušný úřad s žádostí o dokončení řízení o posuzování vlivů na životním prostředí. Tímto úřadem je v současné době obecní úřad s rozšířenou působností, tj. Městský úřad Blansko. Závěr krajského soudu, že bylo povinností stěžovatelky předložit stanovisko EIA, není správný.

[10] Stěžovatelka dále namítá, že správní orgán I. stupně se nevypořádal s jejím návrhem na vyloučení účastníka řízení. Stěžovatelka sice souhlasí s krajským soudem, že tato okolnost sama o sobě nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného, avšak pokud NSS vyhoví její kasační stížnosti, v dalším řízení by měla být znovu posouzena i tato otázka.

[11] Stěžovatelka závěrem upozorňuje na délku řízení, které probíhalo 22 let, a odkazuje na čl. 38 odst. 2 Listiny základních práva svobod a čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech. Stěžovatelka předpokládala, že krajský soud bude konstatovat porušení práva na spravedlivý proces ze strany orgánů veřejné moci v důsledku nepřiměřených průtahů. Při rozhodování o její žalobě měl krajský soud k těmto okolnostem přihlédnout; jedná se o skutečnosti, které mohou stěžovatelce přivodit újmu.

[12] Stěžovatelka navrhuje, aby NSS zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[13] Žalovaný považuje závěry krajského soudu za správné, a proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Právní posouzení Nejvyššího správního soudu

[14] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti, a to v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[15] Podle § 28 odst. 9 horního zákona může obvodní báňský úřad zahájit řízení o stanovení dobývacího prostoru i v případě, že nejsou k dispozici všechny doklady a dokumentace podle odstavce 1 písm. d) a e). Současně stanoví organizaci lhůtu pro doplnění návrhu. Jestliže návrh nebyl doplněn ve stanovené lhůtě, obvodní báňský úřad řízení o stanovení dobývacího prostoru zastaví.

[16] V roce 1994 neměli navrhovatelé povinnost automaticky přiložit k návrhu na stanovení dobývacího prostoru stanovisko EIA. Požadavky na navrhovatele se změnily až novelou vyhlášky č. 172/1992 Sb., o dobývacích prostorech, s účinností od 1. 1. 2001. Vyhláška Českého báňského úřadu č. 351/2000 Sb. (novela), kterou se s účinností od 1. 1. 2001 mění vyhláška Českého báňského úřadu č. 172/1992 Sb., o dobývacích prostorech, stanovila v § 2 odst. 4 písm. m), že k návrhu se přiloží rozhodnutí, případně stanoviska orgánů a organizací, jimž přísluší ochrana zákonem chráněných zájmů podle zvláštních právních předpisů [písm. n)] a stanovisko o posouzení vlivu na životní prostředí, pokud je nutné podle zvláštních právních předpisů (odkaz na zákon č. 244/1992 Sb.). Podle odst. 6 tohoto ustanovení může obvodní báňský úřad vyžadovat i další potřebné podklady, stanoviska nebo vyšší počet vyhotovení podkladů potřebných pro řízení a rozhodnutí; tímto způsobem mohl postupovat i před účinností novely.

[17] Ze správního spisu vyplývá, že OBÚ vyzval stěžovatelku přípisem ze dne 29. 11. 2013, aby předložila „*vyjádření Okresního úřadu v Blansku, ze kterého vyplývá, že předmětný záměr organizace byl tzv. podlimitním záměrem dle zákona č. 244/1992 Sb., citovaný v odvolání organizace ze dne 18. 6. 2013*“. K doložení požadovaného vyjádření OBÚ stanovil lhůtu do 1. 3. 2014.

[18] Stěžovatelka přitom souhlasí se závěrem krajského soudu, že posouzení vlivů na životní prostředí, resp. vyjádření Okresního úřadu Blansko (stanovisko EIA) ve smyslu § 11 odst. 1, druhé věty, zákona č. 244/1992 Sb., bylo neopomenutelným podkladem pro vydání rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru. Stěžovatelka však nesouhlasí s tím, že doložení tohoto podkladu bylo její povinností. Městský soud pochybil, pokud dospěl k závěru, že „[s]*kutečnost, že žalobce coby navrhovatel v daném případě nedoložil … doklad potvrzující, že proběhl proces posuzování tohoto záměru na životní prostředí (příp. že tento proces stále probíhá), totiž nelze přičítat k tíži správnímu orgánu, jak se mylně domnívá žalobce … a nelze dovodit, že by měl příslušný orgán nahradit aktivitu žalobce.*“ Sporná je tedy otázka, který ze subjektů měl povinnost stanovisko EIA, resp. vyjádření Okresního úřadu Blansko, doložit – zda navrhovatelka (stěžovatelka), anebo orgán příslušný k rozhodování o žádosti o stanovení dobývacího prostoru (obvodní báňský úřad).

[19] Ve věci stěžovatelky je podstatné, že řízení o stanovení dobývacího prostoru je řízení návrhové; to není ovládáno zásadou vyšetřovací (§ 19 odst. 3 zákona č. 71/1967, § 45 odst. 2 správního řádu). S odkazem na shora citovaná ustanovení horního zákona a vyhlášku je povinností navrhovatele doložit řadu dokumentů v době podání návrhu či kdykoliv později k výzvě správního orgánu. OBÚ tedy měl právo na stěžovatelce požadovat doložení podkladů, které považoval za podstatné pro posouzení návrhu.

pokračování

[20] Ze správního spisu je zřejmé, že správní orgán prvního stupně stěžovatelku vyzval k odstranění vad žádosti, tyto vady specifikoval a správní řízení do uplynutí lhůty pro jejich odstranění přerušil; ze správního spisu dokonce vyplývá, že lhůta k doložení některých podkladů byla k žádosti stěžovatelky prodloužena. Výzva k doložení vyjádření Okresního úřadu Blansko obsahuje také poučení o následcích nesplnění výzvy ve smyslu § 28 odst. 9 horního zákona.

[21] Stěžovatelka v přípise ze dne 21. 2. 2014 adresovaném OBÚ konstatovala, že „[n]*emůže předložit požadované vyjádření, neboť se s ohledem na časový odstup u ní nedochovalo, avšak s odkazem na § 6 odst. 2 a § 8 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se organizace domnívá, že by mělo být v rukou nadepsaného OBÚ vyhledat příslušný dokument z důvodu vzájemné spolupráce správních orgánů v zájmu dobré správy*". Takové sdělení však nemůže bez dalšího přenést povinnost stěžovatelky obstarat požadovaný dokument na správní orgán, a to ani s odkazem na zásadu vzájemné spolupráce mezi správními orgány. Stěžovatelka netvrdila a nepředložila jediný důkaz o tom, že se požadovaný dokument pokusila získat, a to např. předložením komunikace s Okresním úřadem Blansko, resp. Městským úřadem Blansko, anebo státním archivem. Poprvé tak učinila až po skončení správního řízení, v rámci řízení před krajským soudem, kdy její svědek podrobněji popsal obtíže, kterým ve snaze o získání stanoviska čelil, včetně průběhu jednání se státním archivem, který měl - dle vyjádření Městského úřadu Blansko - požadovaný dokument uchovávat.

[22] Podstatné ve věci je, že stěžovatelka byla obecně povinna doložit posouzení vlivů záměru na životní prostředí – výzva k předložení vyjádření Okresního úřadu Blansko směřovala ke splnění této povinnosti. Mohla tedy ve správním řízení navrhnout předložení jiného (alternativního) dokumentu, který by uvedené vyjádření obsahově nahrazoval, a k tomu případně požádat i o prodloužení lhůty; ani to však neučinila. Krajský soud správně dovodil, že za těchto okolností nebylo povinností správního orgánu nahradit aktivitu stěžovatelky. Podmínky pro zastavení řízení ve smyslu § 28 odst. 9 horního zákona byly tudíž splněny.

[23] K tvrzeným průtahům v řízení před správními orgány NSS uvádí, že správní řízení bylo v minulosti opakovaně přerušováno, a to z důvodu poskytnutí lhůty stěžovatelce k doložení podkladů potřebných pro vydání rozhodnutí [viz § 64 odst. 2 správního řádu; dříve § 29 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)]. Ačkoliv není obecně žádoucí, aby řízení probíhala po takto dlouhou dobu, není v dané věci možné tyto důsledky přičítat správnímu orgánu. Správní řízení bylo k žádosti stěžovatelky opakovaně přerušováno, např. od roku 2002 do roku 2012. K pokračování po tomto přerušení došlo až poté, kdy stěžovatelka správnímu orgánu prvního stupně doložila novou přepracovanou dokumentaci, která si vyžádala v mnoha ohledech nové posouzení a aktualizaci dosavadních stanovisek i vyjádření osob zúčastněných na řízení. I v tomto ohledu je třeba zdůraznit, že řízení o stanovení dobývacího prostoru je řízením návrhovým, a je zejména v dispozici navrhovatele, zda podá perfektní návrh, který nevyžaduje z jeho strany další doplnění, či zda podá návrh neúplný, který vyžaduje jeho další aktivitu a s tím spojenou potřebu přerušit dané řízení. V projednávané věci se v řízení dále opakovaně řešilo procesní nástupnictví po změnách na straně stěžovatelky.

[24] Skutečnost, že se žalovaný nevypořádal s námitkou (ne)vyloučení účastníka řízení, považoval krajský soud za pochybení na straně správního orgánu, které nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. S tímto závěrem se ztotožnila i stěžovatelka. V kasační stížnosti uvedla, že projednání své námitky ohledně nedostatku účastenství jedné z osob zúčastněných na řízení považuje za relevantní pouze v případě zrušení napadených rozhodnutí a pokračování ve správním řízení. Jiné důvody, pro které by měl NSS zrušit napadený rozsudek krajského soudu, neuvedla. NSS proto i tuto námitku považuje za nedůvodnou.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[26] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[27] Vzhledem k tomu, že NSS neuložil osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost, nemohly jim vzniknout ani náklady ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. NSS neshledal ani důvody zvláštního zřetele hodné, které by přiznání nákladů řízení některé z osob zúčastněných na řízení odůvodňovaly. Proto rozhodl, jak je uvedeno ve výroku III. tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 29. března 2018

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu