



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvie Šiškeové v právní věci žalobkyně: **Českomoravský štěrk, a. s.**, se sídlem Mokrá 359, Mokrá-Horákov, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Štěrkovny Olomouc a. s.**, se sídlem Javoříčská 682/12, Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 3. 2016, č. j. 650/M/16,16746/ENV/16, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2020, č. j. 8 A 86/2016 - 62,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

### I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala dne 15. 12. 2014 k žalovanému žádost o udělení předchozího souhlasu k podání návrhu na stanovení dobývacího prostoru Chropyně o velikosti 23,8 ha pro dobývání části výhradního ložiska štěrkopísku Plešovec, číslo ložiska BD 3008600 (dále jen „ložisko“) a to podle § 24 odst. 2 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), dále jen „horní zákon“.

[2] Dne 26. 1. 2015 obdobnou žádost doručila žalovanému osoba zúčastněná na řízení, která žádala o udělení předchozího souhlasu k podání návrhu na stanovení dobývacího prostoru o velikosti 46,2 ha na tomtéž ložisku.

[3] Obě řízení byla spojena, neboť plochy navrhovaných dobývacích prostorů, ke kterým jak žalobkyně, tak i osoba zúčastněná na řízení žádaly o udělení předchozího souhlasu, se vzájemně překrývají. O podaných žádostech rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 10. 2015, č. j. 6015/ENV/15, 154/570/15, a to tak, že výrokem I. žádost žalobkyně zamítl a výrokem II. žádosti osoby zúčastněné na řízení vyhověl. Rozklad žalobkyně byl napadeným rozhodnutím zamítnut.

[4] Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně žalobu, kterou Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

[5] Podle městského soudu rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 8. 2007, č. j. 570/886, 1059/06-Šs, kterým žalovaný udělil předchozí souhlas osobě zúčastněné na řízení na menším území téhož ložiska a žalobkyni ohledně větší části nevyhověl, nemá povahu skutkově obdobného případu. Tím se změnila poměry jak na samotném ložisku, tak i mezi účastníky. Osoba zúčastněná na řízení se v důsledku vydaného rozhodnutí dostala do pozice subjektu, který již předchozím souhlasem disponuje, je oprávněn žádat o stanovení dobývacího prostoru a realizovat těžbu, tato oprávnění žalobkyni v době podání žádosti na konci roku 2014 nespovědčila. Žalovaný zvolil za rozhodující kritérium vytvoření jednoho těžebního prostoru na výhradním ložisku, jeho úvaha je souladná se zákonnou úpravou a nevybočuje z mezí správního uvážení.

[6] Napadené rozhodnutí je podle městského soudu přezkoumatelné, žalovaný uceleně a srozumitelně vypořádal námítky uplatněné žalobkyní, podrobně odůvodnil, z jakých důvodů nebylo vyhověno žádosti žalobkyně a proč byl předchozí souhlas udělen osobě zúčastněné na řízení. Úvahy, kterými se při rozhodování o rozkladu řídil, jsou jasně a přesvědčivě vysvětleny.

[7] Městský soud neshledal ani porušení zásady rovnosti účastníků řízení. Podle § 86 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 152 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) musí správní orgán doručit ostatním účastníkům řízení podaný rozklad. Nedoručením vyjádření osoby zúčastněné na řízení k rozkladu nemohlo být zasaženo žádným způsobem do práv žalobkyně.

## **II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení**

[8] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „napadený rozsudek“ a „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), tj. pro nesprávné posouzení právní otázky soudem a pro vadu řízení spočívající v porušení zákona v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit. Z obsahu kasační stížnosti je patrné, že namítá i nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[9] Stěžovatelka uvádí, že žalovaný v roce 2007 svým rozhodnutím zamítl její žádost o udělení předběžného souhlasu ohledně předmětného ložiska a udělil předběžný souhlas osobě zúčastněné na řízení. Důvodem tohoto rozhodnutí byla skutečnost, že stěžovatelka žádala o souhlas v celé ploše ložiska, zatímco osoba zúčastněná na řízení pouze v severní části ložiska, a žalovaný upřednostnil menší míru zásahu do životního prostředí. V nynější situaci však žalovaný upřednostnil co do rozsahu dobývacího prostoru obdobnou žádost osoby zúčastněné na řízení, a to z důvodu, že má již udělen předběžný souhlas pro severní část ložiska a údajně tak

pokračování

budou vytvořeny podmínky pro hospodárné a plynulé dobývání suroviny. Žalovaný tak rozhodl naprosto opačně než v dřívějším rozhodnutí.

[10] Stěžovatelka odmítá tvrzení žalovaného, že se jeho názory na otvírku ložisek štěrkopísku v údolní nivě řeky Moravy změnilы v důsledku zkušeností získávaných v souvislosti s jejich exploatací a že okolnosti rozhodné pro vydání rozhodnutí v roce 2007 jsou odlišné oproti stavu v roce 2015. Podle ní se podmínky v této oblasti vůbec nezměnily, v nivě řeky Moravy nedošlo k otevření ani uzavření žádného lomu.

[11] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem žalovaného, že od přidělení celého ložiska jednomu žadateli očekával vytvoření podmínek pro hospodárné a plynulé dobývání suroviny výhradního ložiska. Sama totiž vlastní v předmětné části ložiska 54% rozlohy pozemků, osoba zúčastněná na řízení tak nebude moci na této části obdržet povolení otvírky, přípravy a dobývání, ani zahájit těžbu.

[12] Stěžovatelka se vymezila vůči názoru městského soudu, že se okolnosti rozhodné pro vydání rozhodnutí změnilы a že žalovaný změnu své rozhodovací praxe řádně odůvodnil. Z napadeného rozsudku, ani z předcházejících rozhodnutí však nelze vyvodit, čím byla tato změna rozhodovacího kritéria odůvodněna, ani proč nebylo kritérium vytvoření jednoho těžebního prostoru vzato do úvahy již dříve.

[13] Městský soud rovněž podle stěžovatelky pominul diskriminační přístup správních orgánů vůči ní v souvislosti s úvahami o procentuální výši poměru vlastněných pozemků v prostoru ložiska a neuvedl, co rozumí pod pojmem „předběžný další odkup“ v odstavci 25. Správní orgán nesprávně hodnotil otázku zajištění přístupových komunikací k ložisku.

[14] Stěžovatelka rovněž namítla, že došlo k porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, když jí nebylo doručeno vyjádření osoby zúčastněné na řízení k rozkladu. Městský soud naprosto ignoroval, že z § 152 odst. 5 správního řádu ve spojení s § 93 odst. 1 správního řádu vyplývá, že se pro řízení o rozkladu použije mj. ustanovení hlavy III části druhé správního řádu. Podle § 36 odst. 3 správního řádu tak *„musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost se vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.“*

[15] Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření ke kasační stížnosti sdělila, že považuje jak napadený rozsudek, tak i předcházející rozhodnutí správního orgánu za řádná a věcně správná a navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

[16] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že ta obsahuje skutečnosti stěžovatelkou již dříve uvedené v žalobě, a odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. řádně zastoupena.

[18] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádné takové neshledal.

[19] Kasační stížnost není důvodná.

### III. A) Nesprávné právní posouzení

[20] Stěžovatelka namítala, že městský soud nesprávně posoudil, že se okolnosti rozhodné pro vydání napadeného rozhodnutí změnily.

[21] Podle § 2 odst. 4 správního řádu *správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování **skutkově shodných** nebo **podobných** případů nevznikaly nedůvodné rozdíly* (důraz doplněn Nejvyšším správním soudem).

[22] Nutným předpokladem pro existenci legitimního očekávání účastníků je řešení situací předcházející skutkově shodný nebo podobný případ. Ze správního spisu lze ovšem vyčíst, že tomu tak v aktuálním případě nebylo. Zatímco při rozhodování o předchozím souhlasu k podání návrhu na stanovení dobývacího prostoru v roce 2007 neměl ani jeden ze žadatelů předchozí souhlas k jakékoliv části ložiska, v roce 2015 osoba zúčastněná na řízení disponovala předchozím souhlasem ze dne 10. 10. 2014, č. j. 64844/ENV/14, 1628/570/14 k podání žádosti na stanovení dobývacího prostoru v severní a severozápadní části ložiska. Za těchto odlišných okolností žalovaný rozhodoval o udělení předchozího souhlasu ve smyslu podmínek podle § 24 odst. 4 horního zákona (který návrh zaručuje lepší využití výhradního ložiska a ochranu zákonem chráněných obecných zájmů), a jeho rozhodnutím tak nemohlo dojít ke změně správní praxe ani k porušení zásady legitimního očekávání.

[23] Z napadeného rozsudku vyplývá, že se městský soud věnoval vymezení zásady legitimního očekávání a předvídatelnosti rozhodnutí správního orgánu, přičemž v odst. [45] odkázal na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu. Nakonec dospěl k názoru, že napadené rozhodnutí nemá povahu skutkově obdobného případu ve vztahu k rozhodnutí žalovaného z roku 2007, a tedy ani nemohlo dojít k porušení zásady legitimního očekávání.

[24] Nejvyšší správní soud považuje právní závěry městského soudu za správné, námitka stěžovatelky je nedůvodná. Jelikož nedošlo na straně žalovaného ke změně rozhodovací praxe, neměl povinnost takový krok odůvodnit, proto ani nelze městskému soudu vytýkat, že neshledal v tomto rozsahu důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí pro nezákonnost. Městský soud nepochybil, když akceptoval jako dostatečné vysvětlení žalovaného, proč považoval za daných skutkových okolností za rozhodné kritérium vytvoření jediného těžebního prostoru (a nevydal se cestou jeho administrativního rozdělení mezi dva těžbu provádějící subjekty). Dodržení mezi správního uvážení stěžovatelka v kasační stížnosti nezpochybňovala.

[25] Námitky stěžovatelky uvedené v bodech 11. a 12. kasační stížnosti nesměřují proti napadenému rozsudku, ale proti napadenému rozhodnutí. Jelikož je kasační stížnost opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.), posuzuje Nejvyšší správní soud, zda je *rozhodnutí krajského soudu* o přezkumu správního rozhodnutí nezákonné ze stěžovatelem uváděných důvodů. Námitkami shrnutými v odst. [10] a [11] se proto Nejvyšší správní soud nezabýval.

[26] Námitku diskriminačního přístupu správních orgánů ke stěžovatelce (viz odst. [14]) stěžovatelka v žalobě neuplatnila, proto nemůže nyní městskému soudu vytýkat, že se s ní nevypořádal. Napadený rozsudek není nepřezkoumatelný pro absenci odůvodnění k otázce, jež nebyla městskému soudu k posouzení předložena, kasační důvod podle § 103 odst. 1

pokračování

písm. d) s. ř. s. tak není naplněn. Kasační stížnost opírající se o důvody, jež stěžovatelka neuplatnila v řízení před městským soudem, ačkoli jí v tom nic nebránilo, je v tomto rozsahu podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelná.

[27] Pokud jde o pojem „předběžný další odkup“, jehož význam městský soud podle stěžovatelky dostatečně nevysvětlil, Nejvyšší správní soud podotýká, že odstavec 25 napadeného rozsudku, na nějž stěžovatelka odkazovala, je součástí narativní části rozsudku, kde městský soud pouze rekapituluje podstatný obsah prvostupňového rozhodnutí správního orgánu. Tato pasáž neobsahuje žádné vlastní úvahy soudu, které by měly či mohly být předmětem přezkumu Nejvyšším správním soudem. Ani v části věnované právnímu posouzení městského soudu se toto sousloví nevyskytuje, a to zjevně proto, že otázka poměru vlastnictví pozemků v prostoru ložiska nebyla součástí žalobní argumentace.

### III. B) Nedoručení vyjádření ke rozkladu

[28] Stěžovatelka namítala, že bylo zasaženo do jejího práva na spravedlivý proces, neboť jí nebylo doručeno vyjádření osoby zúčastněné na řízení k podanému rozkladu, a nemohla se tak ke skutečnostem v něm uvedených vyjádřit. Odvolávala se na ustanovení správního řádu o rozkladu.

[29] Podle § 152 odst. 4 správního řádu, ve znění účinném do 30. 6. 2017, *nevylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání.*

[30] Podle § 86 odst. 2 správního řádu *správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, zašle stejnopis podaného odvolání všem účastníkům, kteří se mohli proti rozhodnutí odvolat, a vyzve je, aby se k němu v přiměřené lhůtě, která nesmí být kratší než 5 dnů, vyjádřili. Podle okolností dále doplní řízení. Ustanovení tohoto odstavce se nepoužije, bylo-li odvolání podáno opožděně nebo bylo-li nepřijatelné (důraz doplněn Nejvyšším správním soudem).*

[31] Podle § 36 odst. 3 správního řádu, ve znění účinném do 30. 6. 2017, *nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.*

[32] Dále pak z § 17 odst. 1 a § 86 odst. 3 správního řádu vyplývá, že vyjádření účastníků k podanému odvolání (rozkladu) je součástí správního spisu.

[33] Z výše uvedeného je zřejmé, že správní řád nestanovuje správnímu orgánu prvního stupně povinnost doručovat vyjádření účastníků řízení k podanému odvolání (rozkladu), naopak stanovuje pouze povinnost zaslat stejnopis podaného odvolání (rozkladu) všem účastníkům, kteří se mohli proti rozhodnutí odvolat, a vyzvat je, aby se k němu v přiměřené lhůtě vyjádřili. Jak uvádí Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 2. 2015, č. j. 5 As 59/2013-57: „*smyslem tohoto institutu je, aby všichni účastníci řízení (bez ohledu na to, zda sami také odvolání podali či nikoli) byli seznámeni se všemi podanými odvoláními a aby se k jejich obsahu mohli vyjádřit. Tato vyjádření jsou vedle samotných odvolání následně podkladem pro další postup správního orgánu I. stupně, který na jejich základě může doplnit řízení ještě před předložením věci odvolacímu orgánu.*“ Správní orgán je poté, co řízení doplní, povinen umožnit všem účastníkům podle § 36 odst. 3, aby se seznámili s novými podklady a vyjádřili se k nim. Pokud však k doplnění řízení nedojde, samotné vyjádření účastníka řízení k podanému odvolání (rozkladu) není novým podkladem pro vydání rozhodnutí, na jehož základě by musela být účastníkům řízení odeslána výzva dle § 36 odst. 3 správního řádu, neboť v souladu s § 88

odst. 1 správního řádu odvolací správní orgán vychází pouze ze správního spisu správního orgánu prvního stupně, jehož je vyjádření účastníka řízení součástí.

[34] Ze správního spisu vyplývá, že k žádnému doplnění řízení žalovaným nedošlo, ani k němu nebyl ve vyjádření osoby zúčastněné na řízení dán podnět. Nebyl tedy ani důvod pro to, aby byla stěžovatelce odeslána výzva dle § 36 odst. 3 správního řádu. Městský soud správně vyhodnotil, že k zásahu do stěžovatelčích procesních práv nedošlo.

#### IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[35] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s. zamítl.

[36] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl na základě § 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. Žalovanému, který byl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, pak soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Jelikož osobě zúčastněné na řízení nebyla Nejvyšším správním soudem v řízení o kasační stížnosti uložena žádná povinnost, s jejímž plněním by jí vznikly jakékoli náklady, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 věta první s. ř. s. *a contrario*).

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

V Brně dne 31. května 2022

Mgr. Eva Šonková  
předsedkyně senátu