



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Martina Láníčka ve věci

žalobkyně: **obec Veselíčko**
sídlem obecního úřadu 751 25 Veselíčko 68
zastoupená advokátem JUDr. Radkem Židlíkem
sídlem třída Tomáše Bati 1560, 760 01 Zlín

proti
žalovanému: **Obvodní báňský úřad pro území krajů Moravskoslezského a Olomouckého**
sídlem Veleslavínova 18, 702 00 Ostrava

za účasti osoby
zúčastněné na řízení: **KAMENOLOMY ČR s.r.o.**
sídlem Polanecká 849, 721 00 Ostrava - Svinov
zastoupená advokátkou Mgr. Šárkou Gondekovou
sídlem Dukelská 1236/25, 790 01 Jeseník

o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného

takto:

- I. Obvodnímu báňskému úřadu pro území krajů Moravskoslezského a Olomouckého se ukládá, aby rozhodl ve věci návrhu žalobkyně o určení neexistence práva těžit v dobývacím prostoru Veselíčko ev. č. 70510 za vrstevnicí 350 m. n. m. v celé její délce, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- II. Ve zbytku se žaloba **zamítá**.

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

IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se v žalobě doručené Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) dne 31. 7. 2019 domáhala ochrany proti nečinnosti žalovaného. Konkrétně navrhovala, aby krajský soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí, ve kterém: i) „určí, že neexistuje právo těžít v dobývacím prostoru Veselíčko ev. č. 70510 za vrstevnicí 350 m. n. m. v celé její délce“ a ii) „nařídí těžební organizaci zastavení provozu v dobývacím prostoru Veselíčko ev. č. 70510 do doby schválení nového plánu sanace a rekultivace, dle kterého bude moci být vytvářena finanční rezerva odpovídající potřebám sanace pozemků dotčených dobýváním“.
2. Žalobkyně v žalobě tvrdila, že se na jejím území nachází kamenolom označovaný jako „DP Veselíčko ev. č. 70510“, ve kterém je povolena hornická činnost plánem otevírky, který schválil Obvodní báňský úřad v Brně rozhodnutím sp. zn. 2592/856, ze dne 4. 8. 1986. V bodě 4 tohoto plánu je stanovena podmínka pro provádění hornické práce, podle které nebude těžba zasahovat za vrstevnicí 350 metrů nad mořem. Uvedená podmínka platí do dnešní doby, ale byla porušena, když podle zjištění žalobkyně z roku 2014 zasáhla těžba v minulosti za uvedenou vrstevnici. Žalobkyně dále uvedla, že součástí plánu otevírky je tzv. plán sanace a rekultivace, ve kterém musí být vyčísleny náklady, které mají být použity na sanaci a rekultivaci území dotčeného těžbou po jejím ukončení podle § 31 odst. 6 zákona číslo 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „horní zákon“). Podle žalobkyně však aktuálně platný plán rekultivace nepočítá s náklady na pořízení a dopravu zeminy (které žalobkyně odhaduje na 200 mil. Kč), když počítá pouze s náklady na její zpracování v místě kamenolomu. Má-li finanční rezerva podle § 31 odst. 6 horního zákona odpovídat potřebám sanace pozemků dotčených těžbou, pak by podle žalobkyně musel být schválen nový plán sanace a rekultivace, který by uvedené náklady zohlednil. Z uvedených důvodů má žalobkyně za to, že těžba v kamenolomu probíhá nezákonným způsobem a žalovaný jako orgán státní báňské správy se má zasadit o dodržování právních předpisů.
3. Žalobkyně dále uvedla, že se žalobou ze dne 13. 3. 2018 domáhala u Okresního soudu v Přerově proti osobě zúčastněné na řízení určení neexistence práva těžít v předmětném kamenolomu za vrstevnicí 350 metrů nad mořem a na určení nemožnosti těžít v kamenolomu do doby přijetí reálného plánu sanace a rekultivace. Okresní soud v Přerově usnesením ze dne 20. 7. 2018, č. j. 13 C 56/20158 – 20 zastavil řízení a postoupil věc žalovanému. Žalobkyně podala dne 19. 3. 2019 žalovanému urgenci k prošetření podnětu ve věci hornické činnosti v kamenolomu, na což reagoval žalovaný přípisem ze dne 16. 4. 2019, ve kterém žalobkyni sdělil, že neshledal důvod k zahájení správního řízení o ukončení hornické činnosti a že nevede řízení, jež by se týkalo schválení nového plánu sanace a rekultivace. Žalobkyně se proto obrátila na nadřízený správní orgán s podnětem k přijetí opatření proti nečinnosti, který reagoval nesouhlasným sdělením. Podle žalobkyně se žalovaný i Český báňský úřad dopouští nečinnosti tím, že odmítají řešit podnět žalobkyně na přijetí opatření k tomu, aby těžba v kamenolomu probíhala dle platných povolení a v souladu se zákonem. Po vyčerpání příslušných možností se proto žalobkyně domáhá ochrany proti nečinnosti u soudu.
4. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve svém vyjádření k žalobě popsal historii těžby v předmětném kamenolomu od roku 1969 s tím, že aktuálně je hornická činnost v tomto prostoru prováděna podle Plánu otevírky, přípravy a dobývání, povoleného rozhodnutím Obvodního báňského úřadu v Brně ze dne 4. 8. 1986. Žalovaný zdůraznil, že podle § 41 odst. 1 písm. c) zákona číslo 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hornické činnosti“), je oprávněn nařídít

odstraňování zjištěných závad a nedostatků, včetně nařízení zastavení provozu až do odstranění závad, pouze pokud zjistí závady, které zřejmě a bezprostředně ohrožují zákonem chráněný obecný zájem, zejména bezpečnost a ochranu zdraví při práci, bezpečnost provozu a technických zařízení, popřípadě majetku a které nelze ihned odstranit, přičemž takový stav nebyl zjištěn. Těžba mimo povolené území nebyla podle žalovaného kontrolami zjištěna a pochybnosti žalobkyně o dostatečné výše finanční rezervy na sanaci a rekultivaci nebyly doloženy znaleckými posudky. Žalovaný rovněž poukázal na stanovisko nadřízeného správního orgánu, který nevydal žádné opatření proti nečinnosti žalovaného. Podle žalovaného nevyhovění návrhům a podnětům žalobkyně nelze zaměňovat s nečinností, navíc žalobkyně dosud nevyčerpala veškeré možnosti.

5. V průběhu řízení oznámila krajskému soudu osoba zúčastněná na řízení, že bude v řízení uplatňovat práva podle § 34 zákona číslo 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). K věci se vyjádřila u jednání a namítla, že se žalobkyně nemůže v rámci nečinnosti žaloby domáhat toho, jak má soud rozhodnout. Žalobu proti nečinnosti lze navíc podat pouze v těch případech, kdy zákon ukládá správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci. O zastavení provozu v dobývacím prostoru se přitom podle § 41 odst. 1 písm. c) zákona o hornické činnosti nerozhoduje, ale dochází k němu na základě nařízení příslušného správního orgánu, které má povahu faktického zásahu.
6. Ze správního spisu krajský soud zjistil, že žalobkyně podala dne 13. 3. 2018 u Okresního soudu v Přerově žalobu, ve které se domáhala vůči osobě zúčastněné na řízení určení, že a) „neexistuje právo těžít v dobývacím prostoru Veselíčko ev. č. 70510 za vrstevnicí 350 m. n. m. v celé její délce“ a b) „do doby schválení nového plánu sanace a rekultivace není žalovaný (*mysleno osoba zúčastněná na řízení – poznámka krajského soudu*) oprávněn těžít v dobývacím prostoru Veselíčko ev. č. 70510.“ Usnesením ze dne 20. 7. 2018, č. j. 13 C 56/2018 – 20 Okresní soud v Přerově řízení o žalobě zastavil a postoupil věc žalovanému. Usnesení nabylo právní moci dne 8. 8. 2018 a věc byla žalovanému postoupena dne 13. 9. 2018. Podáním ze dne 19. 3. 2019 nadepsaným „Urgence – k prošetření podnětu ve věci hornické činnosti v kamenolomu Veselíčko DP Veselíčko ev. č. 70510“ žalobkyně urgovala žalovaného o rychlé vyřízení věci, která mu byla postoupena Okresním soudem v Přerově. Současně žalobkyně požádala, aby do doby, než bude zajištěno plnění reálného rekultivačního plánu včetně tvorby finanční rezervy na rekultivaci, žalovaný v rámci své pravomoci provoz v kamenolomu zastavil. Žalovaný reagoval na shora uvedenou urgenci přípisem ze dne 16. 4. 2019, ve kterém žalobkyni sdělil, že neshledal důvody pro zahájení správního řízení o ukončení hornické činnosti v předmětném dobývacím prostoru s tím, že při kontrole provedené dne 22. 3. 2019 nebyly zjištěny závady, při jejichž zjištění by správní orgán mohl nařídit v nezbytném rozsahu zastavení provozu. Podáním ze dne 2. 5. 2019 se žalobkyně obrátila na Český báňský úřad, který je nadřízeným správním orgánem žalovaného, s podnětem k přijetí opatření proti nečinnosti žalovaného, ve kterém zopakovala okolnosti předcházející podnětu, včetně právní argumentace na podporu závěru, že žalovaný měl podle § 41 odst. 1 písm. c) zákona o hornické činnosti nařídit zastavení provozu a požádala, aby nadřízený správní orgán učinil v přiměřené lhůtě potřebná opatření ke zjednání nápravy spočívající v nařízení zastavení provozu v kamenolomu do doby schválení nového reálného plánu rekultivace. Český báňský úřad přípisem ze dne 4. 6. 2019 oznámil žalobkyni, že neshledal důvody pro postup podle § 41 odst. 1 písm. c) zákona o hornické činnosti. Žádné další rozhodnutí či jiné úkony žalovaného správního orgánu po 13. 9. 2018 (tj. po postoupení věci Okresním soudem v Přerově) se ze spisu nepodávají, ani nebyly účastníky tvrzeny.
7. Krajský soud nařídil ve věci ústní jednání, při kterém všichni zúčastnění setrvali na svých stanoviscích.
8. Dříve než krajský soud přistoupí k věcnému posouzení žaloby, považuje s ohledem na obsahy podání obou účastníků za vhodné předestřít povahu řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s. a procesní možnosti účastníků, jakož i správního soudu v tomto řízení.

9. Podle § 79 odst. 1 věty první s. ř. s. ten, kdo bezvysledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis, platný pro řízení u správního orgánu, stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.
10. Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu představuje jeden ze základních žalobních typů ve správním soudnictví, kterým se žalobce může domáhat, aby soud žalovanému správnímu orgánu uložil povinnost vydat rozhodnutí (osvědčení) v žalobou vymezené věci. Úspěšně lze nečinnostní žalobu uplatnit toliko tehdy, nebylo-li rozhodnutí, které žalobce požaduje a k jehož vydání je žalovaný povinen, dosud vydáno. Oproti tomu již zásadně nepřísluší správním soudům zavázat správní orgán k vydání rozhodnutí o určitém obsahu, tj. k tomu, jak konkrétně má ve věci rozhodnout (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, č. j. 7 Afs 33/2003 – 80, ze dne 2. 12. 2010, č. j. 5 Ans 11/2010 – 104 nebo ze dne 31. 5. 2013, č. j. 8 Ans 15/2012 – 34; veškerá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, na která je v tomto rozsudku odkazováno, jsou dostupná na stránkách www.nssoud.cz). Pro účely rozhodování o nečinnostní žalobě je tak podstatné, zda probíhá správní řízení, ve kterém je žalovaný správní orgán povinen rozhodnout a zda ve stanovené lhůtě rozhodnutí nevydal. V takovém případě končí soudní řízení vydáním rozsudku, jímž se správnímu orgánu nařizuje vydat rozhodnutí (osvědčení) ve stanovené lhůtě. Další podmínkou přípustnosti tohoto žalobního typu pak je vyčerpání prostředků v rámci správního řízení. Na řízení ve věcech upravených zákonem o hornické činnosti se použije zákon číslo 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „správní řád“), a to vzhledem k absenci speciální právní úpravy (viz § 180 odst. 1 správního řádu), který upravuje právní prostředky ochrany proti nečinnosti v § 80.
11. Po aplikaci shora výše uvedených zákonných pravidel na skutkové poměry projednávané věci dospěl krajský soud k závěru, že žalovaný nečinný je, byť nikoliv v celém žalobou uplatněném rozsahu. Jak se podává z obsahu správního spisu, jehož podstatné části krajský soud citoval výše, žalobou žalobkyně bylo dne 13. 3. 2018 zahájeno u Okresního soudu v Přerově soudní řízení mezi žalobkyní a osobou zúčastněnou na řízení o „určení neexistence práva těžit v dobývacím prostoru Veselíčko ev. č. 70510 za vrstevnicí 350 m. n. m. v celé její délce“ a o „určení, že do doby schválení nového plánu sanace a rekultivace není žalovaný oprávněn těžit v dobývacím prostoru Veselíčko ev. č. 70510“. Okresní soud v Přerově řízení podle § 104 odst. 1 zákona číslo 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“) zastavil pro nedostatek pravomoci soudů v občanském soudním řízení a věc postoupil žalovanému s tím, že se jedná o řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu a pravomoc k rozhodnutí v této věci mají báňské úřady. Řízení tak ode dne 13. 9. 2018 pokračuje u žalovaného, který měl v zásadě dvě možnosti. Buď o návrzích žalobkyně rozhodnout ve lhůtách stanovených v § 71 správního řádu, nebo v případě nesouhlasu s jejich postoupením vyvolat kompetenční spor podle zákona číslo 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, v platném znění. Z obsahu správního spisu nevyplývá, že by žalovaný až do okamžiku rozhodnutí soudu v této věci postupoval některým z výše uvedených způsobů. Kompetenční spor vyvolán nebyl a žalovaný ani o postoupeném návrhu na určení neexistence práva těžit za vrstevnicí 350 metrů nad mořem dosud nerozhodl (druhý z návrhů postoupený žalovanému Okresním soudem v Přerově o určení neexistence oprávnění těžit do doby schválení nového plánu sanace a rekultivace není předmětem tohoto řízení, proto o něm ani krajský soud nerozhodoval). Za rozhodnutí o tomto návrhu žalobkyně rozhodně nelze považovat přípis žalovaného ze dne 16. 4. 2019, a to ani v materiálním smyslu. Žalovaný v něm sice reagoval na urgenci žalobkyně k pokračování v řízení ve věci, která mu byla postoupena Okresním soudem v Přerově, ale vyjadřoval se v něm toliko k nezačínání správního řízení o ukončení hornické činnosti a současně informoval žalobkyni, že není vedeno žádné správní řízení, které by se týkalo osoby zúčastněné na řízení. Předmětným určovací návrhem o určení neexistence práva těžit za vrstevnicí 350 metrů nad mořem se nezabýval a žádný jiný úkon žalovaného, který by bylo možné

považovat za rozhodnutí o něm se ze spisu nepodává, ani nebyl účastníky tvrzen. Vzhledem k tomu, že maximální lhůta 60 dnů podle § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu již marně uplynula a ze spisu nevyplývá žádná překážka, která by měla za následek její další prodloužení či stavění, nezbyvá krajskému soudu než uzavřít, že žalovaný je v řízení o „určení neexistence práva těžít v dobývacím prostoru Veselíčko ev. č. 70510 za vrstevnicí 350 m. n. m. v celé její délce“ nečinný ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně se proto důvodně domáhala nejprve ochrany před uvedenou nečinností žalovaného u nadřízeného správního orgánu a poté, kdy nadřízený správní orgán jejímu podnětu nevyhověl a nezjednal v tomto směru nápravu, podala důvodně žalobu u soudu. Krajský soud proto podle § 81 odst. 2 s. ř. s. uložil žalovanému, aby ve věci návrhu žalobkyně o „určení neexistence práva těžít v dobývacím prostoru Veselíčko ev. č. 70510 za vrstevnicí 350 m. n. m. v celé její délce“ rozhodl a stanovil mu k tomu lhůtu 30 dnů, kterou považuje za přiměřenou pro rozhodnutí ve věci. Jak již krajský soud konstatoval výše, nemohl vyhovět návrhu žalobkyně a uložit žalovanému vydat rozhodnutí o konkrétním obsahu. Přestože si je krajský soud vědom, že v řízení o nečinnostní žalobě je vázán žalobním návrhem, nebrání to podle jeho přesvědčení tomu, aby žalobnímu návrhu vyhověl v části, ve které je důvodný, tj. o uložení povinnosti žalovanému správnímu orgánu (nějak) rozhodnout s tím, že nedůvodný požadavek na uložení povinnosti rozhodnout konkrétním způsobem je pak kryt zamítavým výrokem číslo II. Je na žalovaném, aby ve stanovené lhůtě o věci rozhodl a teprve jeho rozhodnutí, resp. konečné rozhodnutí v posledním stupni pak může být za podmínek stanovených zákonem (t. j. včetně případného vyčerpání řádných opravných prostředků) podrobeno soudnímu přezkumu.

12. Pro úplnost krajský soud dodává, že pro účely posouzení žaloby nemá žádný vliv aktivita žalobkyně ve vztahu k Veřejnému ochránci práv, když podnět k této instituci není podmínkou přípustnosti nečinnostní žaloby a ani jeho šetření a závěry nemohou nahradit nečinnost žalovaného. Proto se krajský soud podnětem žalobkyně ani způsobem jeho vyřízení v tomto řízení nezabýval.
13. Druhému žalobnímu návrhu žalobkyně, ve kterém navrhovala, aby krajský soud uložil žalovanému povinnost nařídít osobě zúčastněné na řízení zastavení provozu v dobývacím prostoru Veselíčko ev. č. 70510 do doby schválení nového plánu sanace a rekultivace, dle kterého bude moci být vytvářena finanční rezerva odpovídající potřebám sanace pozemků dotčených dobýváním, krajský soud vyhovět nemohl. Předně je třeba uvést, že ohledně tohoto nároku nebylo ani zahájeno soudní řízení u Okresního soudu v Přerově a řízení o tomto nároku tak nebylo předmětem postoupení ze strany přerovského soudu. Žalobkyně se u Okresního soudu v Přerově domáhala určení, že do doby schválení nového plánu sanace a rekultivace není osoba zúčastněná na řízení (u přerovského soudu v procesním postavení žalovaného) oprávněna v předmětném dobývacím prostoru Veselíčko těžít, což je odlišný nárok než právě projednávaný, ve kterém se žalobkyně domáhá zastavení provozu.
14. Oprávnění obvodního báňského úřadu uložit organizaci zastavení provozu (jeho části nebo technických závad) vyplývá z § 41 odst. 1 písm. c) zákona o hornické činnosti a tvoří součást kompetencí báňských úřadů v rámci vrchního dozoru na úseku hornické činnosti. Výkon správního dozoru patří k základním správním činnostem orgánů veřejné správy, je prováděn z moci úřední a není na něj veřejné subjektivní právo, nevyplývá-li ze zvláštního zákona něco jiného. Podání fyzických či právnických osob, kterými se domáhají u příslušného úřadu opatření v rámci správního dozoru, mají povahu toliko podnětů podle § 42 správního řádu (pokud se příslušná procesní úprava řídí správním řádem, jako v tomto případě) a informace o způsobu vyřízení takového podnětu není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2012, č. j. 1 As 93/2009 – 273). Dlouhodobá, bohatá a konstantní judikatura správních soudů setrvale stojí na stanovisku, že na zahájení řízení z moci úřední (ex offio) nemá soukromá osoba veřejné subjektivní právo (srov. např. nález bývalého československého Nejvyššího správního soudu č. Boh. A 7229, ze dne 25. 9. 1922;

usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 586/02 ze dne 8. 10. 2002; rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 117/2012 - 26, ze dne 22. 1. 2014, č. j. 10 As 105/2014 - 35 ze dne 21. 8. 2014, č. j. 9 Ans 8/2011 - 62, ze dne 14. 9. 2011, č. j. 1 As 311/2016 - 26, ze dne 15. 2. 2017). Ustanovení § 42 správního řádu ukládá správnímu orgánu pouze povinnost podnět v zákonné lhůtě vyřídit a podatele o tom informovat, nelze z něj však dovodit právo na vyhovění podnětu a tomu odpovídající vynutitelnou povinnost správního orgánu řízení zahájit. Krajský soud proto uzavírá, že pokud žalovaný dosud nerozhodl o zastavení provozu kamenolomu do doby schválení nového plánu rekultivace a sanace, jak požaduje žalobkyně, ani v tomto směru nezahájil příslušné správní řízení, nejedná se o jeho nečinnost ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. a vydání takového rozhodnutí nelze na žalovaném prostřednictvím nečinnostní žaloby vynutit. Proto krajský soud ohledně nároku uvedeného pod číslem II žalobního návrhu zamítl.

15. Pro odstranění pochybností krajský soud zdůrazňuje, že zamítavý druhý výrok tohoto rozsudku se týká jak celého žalobního nároku uvedeného pod číslem II žaloby ze dne 30. 7. 2019, tak taky části nároku uplatněného pod bodem I totožné žaloby, a to té části, ve které se žalobkyně domáhala uložení povinnosti žalovanému vydat rozhodnutí o konkrétním obsahu.
16. O náhradě nákladů řízení ve vztahu mezi účastníky řízení (žalobkyní a žalovaným) rozhodl krajský soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., a protože procesní úspěch obou účastníků shledal jako srovnatelný, nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení žádnému z nich.
17. Osobě zúčastněné na řízení krajský soud právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí neuložil žádnou povinnost (pouze jí umožnil uplatňovat v řízení práva) a nebyly dány ani žádné důvody zvláštního zřetele hodné, při kterých lze podle § 60 odst. 5 s. ř. s. osobě zúčastněné na řízení právo na náhradu nákladů řízení výjimečně přiznat.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě **dvou týdnů** ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu.

Ostrava 27. listopadu 2019

JUDr. Monika Javorová, v. r.
předsedkyně senátu