



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **obec Dětmarovice**, se sídlem Dětmarovice 27, proti žalovanému: **Český báňský úřad**, se sídlem Kozí 4, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 10. 2006, č. j. 9 Ca 110/2004 - 140,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 18. 10. 2006, č. j. 9 Ca 110/2004 - 140, zrušil rozhodnutí Českého báňského úřadu (dále jen „stěžovatel“) ze dne 2. 1. 2004, č. j. 4482/2003, kterým byla zamítnuta odvolání Obce Dětmarovice, Ing. R. Z., E. K., P. Š., J. K., J. V., J. a S. T., J. Ž., L. Š., E. S., S. B. a A. S. a potvrzeno rozhodnutí obvodního báňského úřadu v Ostravě (dále jen „obvodní báňský úřad“) ze dne 6. 11. 2003, č. j. 7502/2003-511-Ing. Kr/Nb, jímž byla povolena hornická činnost spočívající v dobývání porubů č. 14 2450 a 14 2452 ve sloji č. 24 vrchní lávky ve 14 kře lokality Doubrava Dolu ČSA, vnitřní organizační složce OKD, a.s., člena koncernu KARBON INVEST, a.s. v Karviné. Městský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že rozhodnutí obvodního báňského úřadu, které bylo vydáno podle ustanovení § 10 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o hornické činnosti“) stanoví podmínky hornické činnosti, podle nichž musí těžební organizace mimo jiné splnit

podmínky podle stanoviska ministerstva životního prostředí ze dne 20. 5. 2003, č. j. NM 700/746/1521/OIP/03e.o, vydaného podle ustanovení § 11 zákona č. 244/1992, ve znění pozdějších předpisů. Obvodní báňský úřad jako správní orgán I. stupně tak svým rozhodnutím o povolení hornické činnosti založil závaznost uvedeného stanoviska ministerstva životního prostředí. Tento postup je podle městského soudu v rozporu se zákonem, neboť podmínky, které jsou předpokladem pro to, aby hornická činnost byla vůbec povolena, např. vyřešení střetu zájmů podle § 33 zákona č. 44/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „horní zákon“), měly být naplněny až v době, kdy již byla povolena hornická činnost spočívající v dobývání. Ačkoliv tedy obvodní báňský úřad závázal těžební organizaci splněním stanoviska ministerstva životního prostředí, stěžovatel posoudil věc zcela odlišně od tohoto stanoviska. Je tomu tak proto, že u většiny námitek týkajících se neuzavření dohod o střetu zájmů podle § 33 horního zákona shledal nepotřebnost uzavření takových dohod s odůvodněním, že nejde o stavby ohrožené z důvodu jejich překvalifikace z objektu ohrožených (IV. skupina) na objekty pouze dotčené (V. skupina). Správní rozhodnutí jsou tedy vnitřně rozporná (výrok a odůvodnění), navíc i nepřezkoumatelná, protože správnost závěrů stěžovatele o objektech dotčených, a nikoliv ohrožených, nelze přezkoumat z hlediska důvodů uvedeného přeražení. Obvodní báňský úřad konstatoval jinou kvalifikaci objektů bez bližšího odkazu na odborné posouzení a znalecký posudek, který ani nevyhodnotil jako důkaz. Nepřezkoumatelný je i závěr stěžovatele, že v zájmovém území obce, i u objektů Obce Dětmárovice, nebylo třeba uzavírat dohody o střetu zájmů. Tento závěr je jednak v rozporu se závazným splněním stanoviska ministerstva životního prostředí podle výroku rozhodnutí, a jednak není ani patrné, o jaké rozhodující skutečnosti je takové posouzení opřeno. Oporu v zákoně nemá ani argumentace stěžovatele, že dohody o střetu zájmů lze uzavírat pouze na objekty ohrožené. Z ustanovení § 33 horního zákona, které obsahuje zásadní úpravu střetu zájmů a jejich řešení dohodou o střetu zájmů, však nelze dovodit, že by se vztahovalo pouze na objekty ohrožené a nikoliv i na objekty pouze dotčené. Stěžovatel proto nemohl vyloučit uzavření dohod o střetu zájmů i mezi vlastníky pozemků a nemovitostí dotčených. Právní úprava povolení hornické činnosti předpokládá před vlastním povolením této činnosti vyřešení střetu zájmů, a to dohodou nebo autoritativním rozhodnutím podle § 33 odst. 3 nebo i postupem podle § 31 odst. 4 horního zákona. Tomu ostatně napovídá i ustanovení § 17 odst. 2 zákona o hornické činnosti, podle kterého musí být spolu se žádostí o povolení hornické činnosti předloženy i doklady o vyřešení střetu zájmů, které má za cíl odstranění právních překážek výkonu hornické činnosti. Pokud tedy Obec Dětmárovice již od počátku namítala, že mezi ní a těžební organizací nedošlo k uzavření dohody o střetu zájmů, a tato otázka nebyla řešena před vydáním povolení k hornické činnosti, a to ani v odvolacím řízení na základě závazného stanoviska ministerstva životního prostředí, potom stěžovatel postupoval v rozporu s ustanovením § 17 odst. 2 zákona o hornické činnosti a § 33 horního zákona. Jako opodstatněnou uznal městský soud i žalobní námitku, že se stěžovatel nevypořádal s odvolací námitkou týkající se rozsahu a závažnosti ohrožení, dotčení či ovlivnění zájmového území obce Dětmárovice a jejím návrhem na vymezení okruhu účastníků řízení. Obec Dětmárovice totiž již ve svých připomínkách ze dne 22. 10. 2003 namítala nedodržení podmínek tehdy ještě doporučujícího stanoviska ministerstva životního prostředí a navrhovala doplnění podkladů řízení, mimo jiné, i ohledně vymezení okruhu účastníků řízení podle výpisu z katastru nemovitostí, a to pro účely řešení střetu zájmů. Obvodní báňský úřad se těmito připomínkami zabýval pouze tak, že nemají vztah

k projednávání hornické činnosti. Stěžovatel se však k námitkám nevymezeného okruhu účastníků řízení a nespecifikace nemovitostí ohrožených hornickou činností podle báňského znaleckého posudku vyjádřil neúplně a nepřezkoumatelně (průmět předmětných porubů nezasahuje do území obce Dětmárovice, aniž uvedl z jakých podkladů tak dovozuje a zda toto tvrzení je či není v souladu s báňským znaleckým posudkem a jeho dodatkem o ohrožených nemovitostech v katastru obce). Obvodní báňský úřad veřejnou vyhláškou o oznámení zahájení správního řízení o povolení předmětné hornické činnosti také pouze oznámil, že touto činností dojde k ovlivnění nemovitostí v k. ú. Dětmárovice a že budou ovlivněny i nemovitosti, jejichž vlastník není znám a současně uvedl výčet těchto nemovitostí. Tento postup byl správný jen potud, pokud jím bylo účastníkům, jejichž pobyt nebyl znám, doručováno oznámení o zahájení řízení podle § 26 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“). Obec Dětmárovice se však domáhala vymezení známých účastníků řízení, jejichž nemovitosti budou ohroženy či ovlivněny hornickou činností, což souvisí s jasným vymezením dobývacího prostoru a jeho působení na povrch či okolí. Neúplnost veřejné vyhlášky, jakož i nedostatečné odůvodnění napadeného správního rozhodnutí v této otázce pak znemožňuje přezkoumat, zda je oprávněná žalobní námitka, že do řízení nebyli pojati všichni účastníci, a to i z hlediska střetu zájmů podle § 33 horního zákona.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že se městský soud zabýval meritem věci nedůsledně a povrchně a tento jeho postup pak vedl k nesprávné interpretaci významných institutů horního práva, zejména v otázkách střetu zájmů ve vazbě ke stanovení okruhu účastníků řízení, zákonnosti zákonných podmínek EIA ve vztahu k podmínkám povolení hornické činnosti a procesní způsobilosti obce Dětmárovice, jež vznášá žalobní námitky jménem občanů této obce. Není správná argumentace městského soudu spočívající v rozlišování podmínek EIA pro přípravu hornické činnosti a pro realizaci hornické činnosti, které vyplývají ze stanoviska ministerstva životního prostředí. Pojem příprava je pojmem technickým a technologickým, a tuto činnost proto nelze reálně oddělit od přípravy a dobývání ve smyslu Plánu otvírky, přípravy a dobývání. Řízení se vede vždy o povolení přípravy, otvírky a dobývání. Samostatné řízení o povolení přípravy právní předpis vůbec neumožňuje. Právě obecná formulace zakotvená v rozhodnutí obvodního báňského úřadu učinila závaznými všechny požadavky EIA, a to pro řízení o povolení hornické činnosti, které, jak již bylo uvedeno, nezná po právní stránce řízení o přípravě hornické činnosti. Městský soud také nesprávně vyložil pojmy dotčený a ohrožený. Dotčenost je atributem odvození okruhu účastníků řízení podle § 18 odst. 1 zákona o hornické činnosti, kdežto ohroženost je atributem aplikace ustanovení § 33 horního zákona o řešení střetu zájmů. U ohroženosti tedy musí existovat reálná, důkazy podložená, hrozba vzniku nějaké újmy. Městský soud však v tomto směru vyšel pouze z ustanovení § 33 odst. 4 horního zákona, který se týká vyvlastňování a vůbec si neuvedomil, že dotčené není totéž, co ohrožené. Za ohrožené nelze považovat ani ty objekty, kde se účinky dobývání mohou projevit způsobem, který nebude znamenat podstatné snížení některého z užitných parametrů. Institut tzv. důlních škod (§ 36 a § 37 horního zákona) pak slouží k odstraňování škod na majetku, ať předpokládaných, tedy řešených v dohodě o střetu zájmů, nebo i neočekávaně vzniklých. Městský soud nepřihlédl v dostatečné míře ani k tomu, zda je tvrzení obce Dětmárovice vůbec průkazné a v tomto směru nepožadoval žádné důkazy, ačkoliv obec

nikdy neuvedla, v čem spatřuje svoji ohroženost, kterou ničím nedoložila. Postup městského soudu proto odporuje ustanovení § 17 odst. 2 zákona o hornické činnosti, podle něhož pouze v případě, pokud jsou hornickou činností ohroženy právem chráněné objekty a zájmy, musí být se žádostí předloženy doklady o vyřešení střetu zájmů. Městský soud se v rozporu se zákonem nezabýval ani právní subjektivitou obce Dětmárovice, která v žalobě vystupuje za některé občany, i když nepředložila žádné zmocnění od těchto občanů. Městský soud nevzal v úvahu, že občané jako účastníci řízení měli sami možnost uplatňovat své námitky, a případně podat i žalobu. Městský soud na str. 12 rozsudku dospěl také k závěru, že správní orgán nemohl vyloučit uzavření dohod o střetu zájmů s objekty dotčenými, a vyslovuje pochybnost o úplnosti znaleckých posudků v souvislosti s vymezením okruhu těch osob, s nimiž měla být dohoda o vyřešení střetu zájmů uzavřena. Okruh účastníků však bylo možno zjistit z předložené dokumentace, především z map, znaleckých posudků, výpisů z katastru nemovitostí, apod. Znalecké posudky vzal městský soud v úvahu jen okrajově a nezkoumal oprávněnost tvrzení obce o ohroženosti ve vztahu k povolované činnosti. V podstatě jen přisvědčil námitce obce Dětmárovice, aniž odůvodnil, v čem spočívá nesprávnost stanovení okruhu účastníků řízení. V této souvislosti je nutno vytknout městskému soudu i rozporný přístup k veřejné vyhlášce. Na jedné straně nepřisvědčil námitce obce Dětmárovice, že tento institut byl použit nesprávně a na druhé straně dovozuje, že správní orgán nesprávně stanovil okruh účastníků řízení, protože vyhláška byla neúplná a odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí v této otázce je nepřezkoumatelné. Nevzal však v úvahu účel, pro který byla veřejná vyhláška vydána, jež spočívá právě v tom, že bylo třeba doručit účastníkům, jež nebyli správnímu orgánu známi, nebo jejichž pobyt nebyl znám, nikoli pouze v případě zahájení správního řízení. Obdobně si, jako v již uvedených případech, neověřoval tvrzení obce, které rovněž neuložil, aby pro svá tvrzení předložila důkazy, ač vystupovala v řízení jako žalobkyně. Stejně tak postupoval i ve vztahu k žalobním důvodům obce Dětmárovice, jež jsou popsány na straně 2 až 3 a 5 až 6 napadeného rozsudku, v nichž je napadána neobjektivnost znaleckých posudků, o něž se opírá napadené rozhodnutí stěžovatele. Posléze na str. 13 rozsudku městský soud konstatuje nepřezkoumatelnost, čímž se snaží zpochybnit tvrzení stěžovatele, odvozené ze znaleckých posudků a mapové dokumentace, že povolovanou hornickou činností nebude vůbec dotčeno k. ú. obce Dětmárovice, a dovozuje, že s touto obcí měla být uzavřena dohoda o řešení střetu zájmů. Také v tomto případě městský soud neprověřoval toto tvrzení obce Dětmárovice, i když, jak vyplývá z důlně měřické dokumentace, povolovaná hornická činnost se vůbec nedotýká hran obce. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Obec Dětmárovice ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že si stěžovatel osobuje právo vlastní interpretace horního práva, zejména v oblasti střetu zájmů, a omezuje tak okruh účastníků řízení ve prospěch těžařské společnosti. Stěžovatel také zpochybňuje stanovisko ministerstva životního prostředí, podložené zpracovanou EIA, když konstatuje, že má pouze doporučující charakter. Tento závěr odporuje i uzavřeným „Zásadám Ministerstva životního prostředí a Českého báňského úřadu pro uplatňování vlivu staveb a činností na životní prostředí při hornické činnosti ze dne 30. 9. 1996“, kterým se správní orgány vůbec nezabývaly, ačkoliv na tuto skutečnost byly upozorněny v odvolání a ve vyjádření. Při zařazování jednotlivých nemovitostí mezi dotčené a ohrožené se vychází z technické normy ČSN 730039, která již byla zrušena, a přesto je používána ve správním

řízení i ve znaleckých posudcích jako závazná (stavební objekty zařazené do I. až IV. skupiny jsou ohrožené a tytéž objekty zařazené do V. skupiny jsou jen dotčené). Pokud jde o řešení střetu zájmů, pak podle platné úpravy je třeba řešit všechny střety, tedy i ty, ke kterým může v budoucnu dojít. Tento postup vyplývá ze zásady prevence, ale i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 7 A 133/2002. Obec Dětmárovice je neopomenutelným účastníkem řízení o povolení hornické činnosti, neboť podle § 2 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby občanů a při plnění úkolů chrání též veřejný zájem vyjádřený v zákonech a jiných právních předpisech. Vyhlášený dobývací prostor sice nezasahuje katastr obce Dětmárovice, a přesto dochází k ovlivnění podstatné části katastru hornickou činností. Stěžovatel se opírá rovněž o vypracované báňsko-technické posudky vztahující se k projednávané žalobě, jejichž věrohodnost je však snížena tím, že znalci používají výrazy nepřiliš jasně, jako např. „je velmi pravděpodobné, z toho lze usoudit, apod.“. Pokud jde o již uvedenou vyhlášku, o níž se v rozsudku jedná, všichni účastníci správního řízení, resp. jejich omezený počet uvedený v posudku, jsou známí, což lze zjistit v katastru nemovitostí nebo na obecním úřadu. Těžařská organizace ani správní orgány, se však neobrátily v tomto směru na obecní úřad se žádostí o součinnost. Není také žádný důvod přiznat kasační stížnosti odkladný účinek, když rozsudek městského soudu není v rozporu s veřejným zájmem. Obec Dětmárovice s poukazem na tyto skutečnosti navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu při Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížností napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom i sám shledal vady uvedené v odst. 3, k nimž musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud považuje především za nezbytné zdůraznit, že přezkoumávaná problematika povolení hornické činnosti spočívající v dobývání porubů č. 14 2450 a 14 2452 ve sloji č. 24 vrchní lávky ve 14 kře lokality Doubrava Dolu ČSA je technicky, skutkově a právně velmi složitá, a proto vyžaduje, aby byla důsledně posouzena správními orgány ze všech v úvahu přicházejících procesněprávních a hmotněprávních hledisek horního práva. Nelze pominout ani to, co konstatoval městský soud v napadeném rozsudku z odůvodnění obvodního báňského úřadu, a co stěžovatel nijak nezpochybňuje, že hornická činnost pro povolované poruby byla projednána v dokumentaci „Hodnocení vlivu na životní prostředí v dobývacích prostorech Doubrava u Orlové a Karviná-Doly I. OKD, a. s. Dolu Čs. Armáda, o.z. z dobývání černého uhlí v letech 2000 - 2002“ podle zákona č. 244/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (se souhlasným stanoviskem ministerstva životního prostředí) a v dokumentaci „Hornická činnost OKD, a.s. Dolu Čs. Armáda, o.z. v období 2003 - 2010“ podle citovaného zákona se závěrem vlivů jako doznívajících (se stanoviskem ministerstva životního prostředí, že těžební organizace musí splnit podmínky tohoto stanoviska podle § 11 citovaného zákona, později zapracované jako podmínka č. 9 rozhodnutí obvodního báňského úřadu ze dne 6. 11. 2003). Toto stanovisko ministerstva životního prostředí, které bylo podmínkou pro vydání povolení k hornické činnosti vychází z posudku RNDr. M. M., který uvádí, že vlivy hornické činnosti v posuzovaném období se dostávají do území doposud v zásadě neovlivňovaných těžební činností, s vysokým podílem funkčního osídlení, dokonce přesahující severní

hranici vymezených dobývacích prostorů; konstatuje doložené střety zájmů, okrajové vlivy mimo vymezený dobývací prostor na k. ú. Dětmárovice, poklesy terénu, borcení hornin a jejich sesouvání do vydobytého prostoru; předpokládá negativní vlivy na životní prostředí a jejich kompenzaci, lokální narušení ekologické stability území, ovlivnění kvality vody a nutnost doplnění dokumentace, z níž vychází, s ohledem na připomínky obcí, veřejnosti a dotčených orgánů státní správy. Znalec akceptoval záměr pokračovat v hornické činnosti, ale za předpokladu respektování všech podmínek obsažených ve výstupech posuzování vlivů na životní prostředí. Na základě uvedeného pak vydalo ministerstvo životního prostředí souhlasné stanovisko k záměru „Hornická činnost OKD, a.s. Dolu ČSA, o.z. v období 2003 - 2010“ za podmínek stanovených v části A) body 1 – 33 - pro přípravu hornické činnosti, a v části B) body 1 - 32 pro realizaci hornické činnosti. Městský soud z uvedeného dovodil, že úkolem stanoviska ministerstva životního prostředí ze dne 20. 5. 2003 bylo zajistit pro přípravu hornické činnosti realizaci záměru (pokračování v hornické činnosti v letech 2003-2010) za podmínek, jež budou garantovat, co možná nejmenší a nejpříjemnější negativní vlivy na životní prostředí, které vždy hornickou činností provází, a budou je rovněž monitorovat.

Nejvyšší správní soud posoudil jako důvodný stížní bod, v němž stěžovatel vytýká městskému soudu nesprávné pojetí průběhu povolování hornické činnosti, pokud dovozuje rozpornost výroku správního orgánu I. stupně z toho, že tímto výrokem, resp. rozhodnutím, se povoluje hornická činnost spočívající v dobývání, ale za současného určení závaznosti podmínek stanoviska ministerstva životního prostředí ze dne 20. 5. 2003 obsažených v části A, které se však vztahují teprve k přípravě hornické činnosti, a nikoliv k realizaci hornické činnosti (posouzení a vyhodnocení podmínek uvedených v části A/ tohoto stanoviska tedy mělo předcházet povolení hornické činnosti spočívající v dobývání, a to zejména v otázce střetu zájmů).

Nelze nevidět, že rozhodnutí obvodního báňského úřadu, které bylo vydáno podle ustanovení § 10 odst. 1 zákona o hornické činnosti a jímž byla povolena hornická činnost, spočívající v dobývání porubů č. 14 2450 a 14 2452 ve sloji č. 24 vrchní lávky ve 14 kře lokality Doubrava Dolu ČSA, vnitřní organizační složce OKD, a.s., člena koncernu KARBON INVEST, a.s. v Karviné, stanoví podmínky hornické činnosti, mezi nimiž je pod č. 9 uvedeno, že těžební organizace musí splnit podmínky stanoviska ministerstva životního prostředí ze dne 20. 5. 2003, č.j. NM 700/746/1521/OIP/03e.o, vydaného podle ustanovení § 11 zákona č. 244/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, které obsahuje podmínky stanovené v části A bodech 1 - 33 pro přípravu hornické činnosti a v části B v bodech 1-32 pro realizaci hornické činnosti. Obvodní báňský úřad tak svým rozhodnutím založil závaznost uvedeného stanoviska ministerstva životního prostředí a splnění všech jeho podmínek uvedených v části A, jež se týkají přípravy hornické činnosti, i pro realizaci hornické činnosti, které se však týkají podmínky uvedené v části B.

Podle ustanovení § 2 písm. b) zákona o hornické činnosti se hornickou činností mimo jiné rozumí otvírka, příprava a dobývání výhradních ložisek.

Podle ustanovení § 10 odst. 1 zákona o hornické činnosti povoluje otvírku, přípravu a dobývání výhradních ložisek obvodní báňský úřad. Se žádostí o povolení předkládá organizace plán otvírky, přípravy a dobývání a předepsanou dokumentaci. Bez povolení

obvodního báňského úřadu nesmí být otvírka, příprava a dobývání zahájeny. Podle odst. 2 citovaného ustanovení plány otvírky, přípravy a dobývání se vypracovávají pro celé výhradní ložisko nebo pro jeho ucelenou část; jde-li o nově budované nebo rekonstruované doly nebo lomy, mohou se tyto plány vypracovat postupně podle jednotlivých etap prací na otvírce, přípravě nebo dobývání. Součástí plánu otvírky, přípravy a dobývání je vyčíslení předpokládaných nákladů na vypořádání očekávaných důlních škod a na sanaci a rekultivaci pozemků dotčených vlivem dobývání výhradního ložiska. Současně musí být předložen návrh na vytvoření potřebných finančních rezerv a návrh na časový průběh jejich vytvoření.

Podle ustanovení § 1, 2 zákona o hornické činnosti předkládá organizace žádost o povolení hornické činnosti podle § 9 až 11 a § 13 s předepsanou dokumentací a doklady nejpozději 3 měsíce před plánovaným zahájením prací obvodnímu báňskému úřadu. Pokud jsou hornickou činností ohroženy právem chráněné objekty a zájmy, musí být se žádostí předloženy doklady o vyřešení střetů zájmů.

Dobývání nerostů tedy může těžební organizace realizovat až po získání potřebných povolení. Těmi jsou pro dobývání výhradních ložisek rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru (§ 24 odst. 1 horního zákona) a rozhodnutí o povolení přípravy, otvírky a dobývání výhradního ložiska (§ 10 odst. 1 zákona o hornické činnosti). Z ustanovení § 2 písm. b) a § 10 odst. 1, 2 zákona o hornické činnosti je pak nutno dovodit, že povolení přípravy, otvírky a dobývání, resp. plán otvírky, přípravy a dobývání tvoří podle uvedených zákonných ustanovení jeden celek, o němž se jako o celku také rozhoduje. Hornickou činností se podle § 2 písm. b) zákona o hornické činnosti rozumí mimo jiné otvírka, příprava a dobývání výhradních ložisek.

Ve smyslu shora uvedeného je proto pojem příprava obsažený ve stanovisku ministerstva životního prostředí ze dne 20. 5. 2003, č. j. NM 700/746/1521/OIP/03e.o, jež obsahuje podmínky stanovené v části A bodech 1 - 33 pro přípravu hornické činnosti, pojmem technickým, který nelze reálně oddělovat od dobývání. Správně proto stěžovatel uvádí, že řízení se vede vždy o povolení přípravy, otvírky a dobývání, neboť samostatné řízení o povolení přípravy ani právní předpis neumožňuje. Je to právě obecná formulace podmínky č. 9 uvedené v rozhodnutí obvodního báňského úřadu ze dne 6. 11. 2003 (organizace musí splnit podmínky stanoviska ministerstva životního prostředí ze dne 20. 5. 2003, č. j. NM 700/746/1521/OIP/03e.o.), která učinila závaznými všechny požadavky EIA, jež jsou uvedeny v části A) i B), i pro řízení o povolení hornické činnosti, které nezná hledisko samostatného řízení o přípravě hornické činnosti.

Ne ale již v plném rozsahu hodnotí jako důvodné Nejvyšší správní soud námitky stěžovatele obsaženými ve stížném bodu týkajícím se vyřešení střetů zájmů a postupu podle ustanovení § 17 odst. 2 zákona o hornické činnosti.

Otázce vyřešení střetu zájmů věnuje právní úprava o ochraně a využití nerostného bohatství, jakož i právní úprava hornické činnosti značnou pozornost. Ustanovení § 33 horního zákona obsahuje zásadní úpravu řešení střetů zájmů, a to následujícím způsobem: Jestliže jsou využitím výhradního ložiska ohroženy objekty a zájmy chráněné podle zvláštních předpisů, objekty a zájmy fyzických nebo právnických osob, jsou organizace,

orgány a fyzické a právnické osoby, jimž přísluší ochrana těchto objektů a zájmů, povinny ve vzájemné součinnosti řešit tyto střety zájmů a navrhnout postup, který umožní využití výhradního ložiska při zabezpečení nezbytné ochrany uvedených objektů a zájmů (odst.1). Organizace, za kterou se podle § 5a horního zákona považuje právnická a fyzická osoba, která v rámci podnikatelské činnosti při splnění podmínek stanovených právními předpisy vykonává vyhledávání, průzkum nebo dobývání výhradních ložisek nebo jinou hornickou činnost, je povinna před zařazením příslušných prací do plánu otvírky, přípravy a dobývání dohodnout se s orgány a fyzickými a právnickými osobami, kterým přísluší ochrana objektů a zájmů podle odstavce 1, o tom, zda ohrožený objekt nebo zájem se má chránit, v jakém rozsahu, popřípadě po jakou dobu a dohodu předložit krajskému úřadu k zaujetí stanoviska. Povinnost uzavřít dohodu se nevztahuje na případy, kdy střety zájmů byly vyřešeny při stanovení chráněného ložiskového území, dobývacího prostoru, popřípadě při projektování, výstavbě nebo rekonstrukci dolu a lomu a jestliže postup při jejich řešení se stanoví zvláštními předpisy (odst.2). Podle odst. 4 nedojde-li k dohodě mezi organizací a fyzickými nebo právnickými osobami, které jsou vlastníky dotčených pozemků a nemovitostí a převažuje-li veřejný zájem na využití výhradního ložiska nad oprávněným zájmem vlastníka pozemků a jiných nemovitostí, postupuje se podle § 31 odst. 4 horního zákona. V odstavci 5 se pak stanoví, že organizace, která žádá o povolení otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska, je povinna doložit obvodnímu báňskému úřadu, že střety zájmů byly vyřešeny. Podle již zmíněného ustanovení § 31 odst. 4 horního zákona pro účely dobývání výhradního ložiska je organizace oprávněna podle písm. a) zřizovat v hranicích dobývacího prostoru, a pokud je to nutné i mimo něj, stavby a provozní zařízení, které jsou potřebné pro otvírku, přípravu a dobývání výhradního ložiska a pro úpravu nebo zušlechťování nerostů prováděné v souvislosti s jejich dobýváním a pro dopravu všech zařízení a hmot, a podle písm. b) nabývat pro plnění úkolů stanovených tímto zákonem nemovitostí nebo práv k nemovitostem a rozhodnutím o vyvlastnění, popřípadě zřízením užívacího práva; o vyvlastňovacím řízení platí zvláštní předpisy. V rámci řízení o povolení hornické činnosti podle již zmíněného zákona o hornické činnosti musí být podle § 17 odst. 2 spolu se žádostí o povolení hornické činnosti předloženy doklady o vyřešení střetů zájmů, jestliže jsou hornickou činností ohroženy právem chráněné objekty a zájmy. Ustanovení odst. 3 téhož paragrafu pak upravuje postup správního orgánu při doplňování žádosti mimo jiné ve vztahu k dokladu o vyřešení střetů zájmů. Vyhláška č. 104/1988 Sb., o hospodárném využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem (dále jen „vyhláška“), opětovně ve svém § 6 odst. 3 písm. a) uvádí, že organizace přiloží k žádosti doklady o vyřešení střetu zájmů, jestliže hornickou činností jsou ohroženy objekty a zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů. Ustanovení § 8 téže vyhlášky upravuje rozhodnutí o povolení hornické činnosti a přípustnost změn plánů a dokumentace. Ve svém odstavci 1 pak stanoví, že obvodní báňský úřad v řízení o povolení hornické činnosti přezkoumá a) úplnost žádosti, b) vyřešení střetů zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů, c) dodržení zásad báňské technologie při zajištění hospodárného využívání výhradního ložiska. Podle § 8 odst. 2 vyhlášky v rozhodnutí o povolení hornické činnosti obvodní báňský úřad stanoví podle potřeby podmínky hornické činnosti a rozhodne o námitkách účastníka řízení.

Ze všech shora uvedených ustanovení je zřejmé, že právní úprava povolení hornické činnosti předpokládá před povolením hornické činnosti vyřešení střetu zájmů. Střet zájmů

může být vyřešen buď dohodou, a pokud se tímto způsobem střet zájmů nepodaří vyřešit, děje se tak rozhodnutím podle § 33 odst. 3 horního zákona, resp. § 31 odst. 4 citovaného zákona. Vyřešení střetu zájmů se však netýká jen pozemků a nemovitostí, na kterých bude hornická činnost prováděna, ale i těch, které mohou být touto činností ohroženy. Vyřešení střetu zájmů má totiž za cíl odstranění právních překážek výkonu hornické činnosti tak, aby mohla být z hlediska právních vztahů prováděna nadále bezrozporně. Doložit, že střety zájmů byly vyřešeny je podle ustanovení § 33 odst. 5 horního zákona povinností toho, kdo žádá o povolení otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska.

Nejvyšší správní soud má za to, že stěžovatel právem vytýká městskému soudu nesprávnost závěru, že dohody o střetu zájmů lze uzavírat nejen na nemovitosti a objekty ohrožené a že městský soud nesprávně vyložil pojmy dotčený a ohrožený. Stěžovatel opodstatněně dovozuje, že dotčenost je atributem odvození okruhu účastníků řízení podle § 18 odst. 1 zákona o hornické činnosti, kdežto ohroženost je atributem aplikace ustanovení § 33 horního zákona o řešení střetu zájmů. U ohroženosti proto musí existovat reálná, důkazy podložená, hrozba vzniku nějaké újmy. Městský soud však v tomto směru vyšel i z ustanovení § 33 odst. 4 horního zákona, který se týká vyvlastňování, v němž se hovoří o dotčených pozemcích a nemovitostech a neuvědomil si, že dotčené není totéž, co ohrožené. Za ohrožené však nelze považovat ani ty objekty, kde se účinky dobývání mohou projevit způsobem, který nebude znamenat podstatné snížení některého z užitných parametrů. Institut tzv. důlních škod (§ 36 a § 37 horního zákona) pak slouží k odstraňování škod na majetku, ať předpokládaných, tedy řešených v dohodě o střetu zájmů, nebo i neočekávaně vzniklých. Významná je v tomto směru i dikce ustanovení § 17 odst. 2 zákona o hornické činnosti, podle něhož, pokud jsou hornickou činností ohroženy právem chráněné objekty a zájmy, musí být se žádostí předloženy doklady o vyřešení střetu zájmů.

Na druhé straně městský soud důvodně poukázal na to, že Obec Dětmárovice od samého počátku namítala, že mezi ní a těžební organizací nedošlo k uzavření dohody o střetu zájmu a tato otázka nebyla vyřešena ani před vydáním povolení k hornické činnosti, ani v odvolacím řízení na základě závazného stanoviska ministerstva životního prostředí ze dne 20. 5. 2003, č. j. NM 00/746/1521/OIP/03e.o, ačkoliv jednou z podmínek souhlasného stanoviska ministerstva životního prostředí s hornickou činností bylo právě uzavření dohody s obcí. Ostatně i rozhodnutí obvodního báňského úřadu obsahuje podmínku č. 9, že organizace musí splnit podmínky citovaného stanoviska ministerstva životního prostředí, v němž je mimo jiné uvedeno právě uzavření dohody o střetu zájmu s obcí. Stěžovatel se však v napadeném rozhodnutí zcela vyhnul odvolací námitce obce Dětmárovice v uvedeném směru a nepřezkoumatelným způsobem uvedl, že „nemovitosti ve vlastnictví obce, nacházející se v pásmu ovlivnění hornickou činností nejsou podle odborného posudku ohroženy... nedojde tedy povoloanou hornickou činností ke střetu zájmů, a tedy ani ke vzniku povinnosti pro organizaci uzavřít s obcí dohodu podle § 33 horního zákona.“ Obdobně je tomu, i pokud jde o některé podmínky stanoviska ministerstva životního prostředí ze dne 20. 5. 2003, které namítala obec Dětmárovice v odvolání a v žalobě. V případě nesplnění podmínky č. 9, jež podmiňuje povolení hornické činnosti právě uzavřením dohody o střetu zájmu s obcí Dětmárovice, by potom ovšem musel stěžovatel zrušit napadené rozhodnutí obvodního báňského úřadu, což ovšem také neučinil. Na tom nemůže nic změnit ani námitka stěžovatele, že městský soud

nepřihlédl v dostatečné míře k tomu, zda je tvrzení obce Dětmárovice vůbec průkazné a že v tomto směru nepožadoval žádné důkazy.

Rovněž nedůvodná je podle Nejvyššího správního soudu i stížní námitka, že se městský soud v rozporu se zákonem nezabýval právní subjektivitou obce Dětmárovice, která v žalobě vystupuje za některé občany a že tito občané měli sami možnost jako účastníci řízení uplatňovat své námitky, a případně podat i žalobu.

Podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o hornické činnosti jsou účastníky řízení o povolení hornické činnosti žadatel, investor, vlastník důlního díla a občané, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny, a obec, v jejímž územním obvodu má být hornická činnost vykonávána.

Z tohoto ustanovení vyplývá, že obec Dětmárovice je ze zákona účastníkem správního řízení o povolení hornické činnosti. Podle ustálené judikatury sice žalobce není oprávněn, aby si osvojil námitky třetích osob uplatněné ve správním řízení správním týkající se porušení práv těchto osob, ale může se domoci ochrany jen proti porušení těch vlastních práv, na nichž byl vydaným rozhodnutím sám zkrácen, ale nelze pominout, že obec pečuje také o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, při plnění úkolů chrání též veřejný zájem (§ 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a že ochrana systému ekologické stability je povinností všech vlastníků a uživatelů pozemků tvořících jeho základ; jeho vytváření je veřejným zájmem, na kterém se podílejí vlastníci pozemků, obce i stát (§ 4 odst. 1 zákona č. 114/1992, ve znění pozdějších předpisů). Se zřetelem k obsahu nejen těchto právních předpisů, ale i vzhledem k tomu, že obci jako účastníku řízení šlo jen o řádné zjištění okruhu účastníků řízení, a nikoliv o osvojování si cizích hmotných práv, lze jen ztěžlivě hovořit o tom, že obec zastupovala své občany ve správním řízení.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani se stížní námitkou, že okruh účastníků řízení bylo možno zjistit z předložené dokumentace, především z map, znaleckých posudků, výpisů z katastru nemovitostí, apod., že znalecké posudky vzal městský soud v úvahu jen okrajově a v podstatě jen přisvědčil námitce obce Dětmárovice, aniž odůvodnil, v čem spočívá nesprávnost stanovení okruhu účastníků řízení.

Účelem správního řízení není abstraktní rozhodování, ale rozhodování o konkrétních právních poměrech individuálně určených fyzických a právnických osob – účastníků řízení. Bez účastníka řízení není správní řízení a účastník řízení je oním subjektem, jímž se správní řízení individualizuje. Náležité zjištění okruhu účastníků řízení je základním předpokladem fungování správního řízení a i pro zjištění skutečného stavu věci. Zjištění okruhu účastníků správního řízení je základním úkolem správních orgánů. V dané věci pro účely řešení střetu zájmu. Obvodní báňský úřad při stanovení okruhu účastníků řízení vyšel z výpisů z katastru nemovitostí, a stěžovatel se jím prakticky vůbec nezabýval. Je proto poněkud nestandardní postup stěžovatele, když ve vztahu k městskému soudu poukazuje na to, že okruh účastníků řízení lze zjistit z předložené dokumentace především z map, výpisu z katastru nemovitostí a ze znaleckých posudků, které měl vzít městský soud v úvahu jen okrajově, ačkoliv zjištění okruhu účastníků je především věcí správních orgánů. Stěžovatel se podle městského soudu vyjádřil neúplně

a nepřezkoumatelně k odvolacím námitkám obce Dětmárovice ohledně nevymezeného okruhu účastníků řízení a nespecifikace nemovitostí – průmět předmětných porubů nezasahuje na území obce, ovšem bez uvedení toho, z jakých podkladů čerpá a zda toto tvrzení je v souladu s báňským znaleckým posudkem.

Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že městský soud posoudil v souladu se zákonem vyhlášku obvodního báňského úřadu ze dne 25.9.2003, pokud jí bylo účastníkům, jejichž pobyt nebyl znám, doručováno oznámení o zahájení řízení podle § 26 odst. 1 správního řádu, v níž byly i specifikovány nemovitosti neznámých účastníků řízení. Městský soud v tomto směru vzal v úvahu účel, pro který byla veřejná vyhláška vydána, jež spočívá právě v tom, že bylo třeba doručit účastníkům, jež nebyli správnímu orgánu známi nebo jejichž pobyt nebyl znám (nikoli pouze v případě zahájení správního řízení). Tato vyhláška však nesloužila pro vymezení adresných známých účastníků řízení, jejichž nemovitosti budou ohroženy či ovlivněny hornickou činností, a nelze proto souhlasit ani s městským soudem, že je neúplná.

Nejvyšší správní soud ke stěžovatelem vznesené námitce nepřezkoumatelnosti (str. 13 rozsudku) odkazuje na své výše uvedené závěry a ve vztahu k žalobním důvodům, jež jsou popsány na str. 2 až 3 a 5 až 6 napadeného rozsudku, v nichž je obcí Dětmárovice napadána neobjektivnost znaleckých posudků, o něž se opírá napadené rozhodnutí stěžovatele, v podstatě stěžovatel nic konkrétního věcně nenamítal. Poukaz na to, že se velmi podrobně touto problematikou zabýval v doplnění vyjádření k žalobě, nikoliv v rozhodnutí, je irelevantní, protože rozhodující se obsah správního rozhodnutí a nikoliv případné vysvětlení obsažené ve vyjádření k žalobě.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele zamítl podle ustanovení § 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s. Při zamítnutí kasační stížnosti vycházel po procení stránce z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, č. j. 1 Afs 20/2004-51, (uveřejněný pod č. 1045/2007 Sbírky rozhodnutí NSS), v němž byl vysloven právní názor, že „zrušil-li krajský soud rozhodnutí správního orgánu pro nezákonnost a pro vady řízení, k zákonnosti rozhodnutí krajského soudu postačuje, byl-li dán některý ze zákonných důvodů pro takové rozhodnutí“. Jak je z výše uvedeného patrné, i Nejvyšší správní soud shledal řadu zákonných důvodů pro vydání zrušujícího rozsudku městského soudu.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a obci Dětmárovice žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 11. prosince 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu