

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobců: **a) Zdravé Ktišsko, z. s.,** se sídlem Dobročkov 17, Ktiš, **b) Ing. J. J., c) Ing. P. P.,** žalobci a) až c) zastoupeni Mgr. Jaroslavem Kadlecem, advokátem se sídlem Tyršova 521, Tábor, **d) MUDr. H. K., e) MUDr. M. K.,** oba zastoupeni Mgr. Rostislavem Šustkem, advokátem se sídlem Vladislavova 1390/17, Praha 1, **f) Obec Ktiš,** se sídlem Ktiš 11, Ktiš, zastoupená Mgr. Tomášem Urbanem, advokátem se sídlem Vřesová 685/16, Praha 8, proti žalovanému: **Český báňský úřad,** se sídlem Kozí 748/4, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) GARNET GROUP a. s.,** se sídlem Ktiš 11, Ktiš, zastoupená JUDr. Martinem Křížem, advokátem se sídlem Jáchymova 26/2, Praha 1, **II) INTERNET CZ a. s.,** se sídlem Ktiš 2, Ktiš, **III) Mgr. M. K., IV) R. K., V) Hnutí DUHA České Budějovice,** se sídlem Dlouhá 134, Kaplice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 2. 2015, č. j. SBS 27258/2014/ČBÚ-22, o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 3. 5. 2016, č. j. 57 A 36/2015 – 195,

takto:

I. V řízení **se pokračuje.**

II. Kasační stížnosti **se zamítají.**

III. Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení I) **jsou povinni** nahradit žalobcům a) až e) náklady řízení o kasačních stížnostech ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to každý částku ve výši 3870 Kč k rukám Mgr. Jaroslava Kadlece, advokáta, a každý částku ve výši 2630 Kč k rukám Mgr. Rostislava Šustka, advokáta.

IV. Žalobkyni f) **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

V. Osoby zúčastněné na řízení II) až V) **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Osoba zúčastněná na řízení I) požádala o povolení hornické činnosti - otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska technicky využitelných krystalů nerostu granátu v dobývacím prostoru Ktiš na pozemku parc. č. X v katastrálním území X. Obvodní báňský úřad pro území krajů Plzeňského a Jihočeského (dále jen „správní orgán prvního stupně“) její žádosti rozhodnutím ze dne 23. 6. 2014, č. j. SBS/0076/2014/OBÚ-06/3, vyhověl a hornickou činnost povolil. Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci a) až f), osoba zúčastněná na řízení V) a další účastníci správního řízení odvolání, které žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl.

[2] Krajský soud v Plzni následně v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“) napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Přisvědčil žalobcům v tom, že před vydáním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebyl řešen střet zájmů v území hornické činnosti, jak vyžaduje § 33 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Konstatoval, že předmětem střetu zájmů mohou být jak pozemky v dobývacím prostoru nebo pozemky ohrožené povolením hornické činnosti, tak i jiné veřejné či soukromé zájmy chráněné zákonem. V souvislosti s hornickou činností dochází k zásahu do území a k ohrožení velkého množství zájmů v dané lokalitě. Může být např. ohroženo životní prostředí v území, jakož i tržní hodnota nemovitostí. K vyřešení střetu zájmů dochází buď dohodou, nebo autoritativním rozhodnutím. Žalovaný se sice v napadeném rozhodnutí vypořádal s námitkami účastníků týkajícími se jejich ohrožení povolovanou hornickou činností, tyto námitky však nebyly předmětem neformálního řízení o střetu zájmů podle § 33 horního zákona. Podle krajského soudu je právní úpravou vyžadované řešení střetu zájmů v území obdobou smírčího řízení. Je obecně třeba, aby žadatel před vydáním rozhodnutí o povolení hornické činnosti řešil střet zájmů, a tedy vstoupil do kontaktu s účastníky budoucího správního řízení a pokusil se vyjednat podmínky optimální pro obě strany a odstranil potenciální spory. V souzené věci měl být střet zájmů řešen nejen ve vztahu k pozemku parc. č. X ve vlastnictví žalobkyně f), ale i s ohledem na ohrožení zájmů ostatních účastníků řízení. Jelikož k tomu nedošlo, byla porušena ustanovení § 17 odst. 2 a § 33 odst. 1 horního zákona a žalobci byli zbaveni možnosti řešit své námitky během neformálního řízení či jednání o střetu zájmů. Vzhledem k tomu, že krajský soud shledal stěžejní námitku důvodnou, nemohl se zabývat dalšími žalobními námitkami.

II. Shrnutí obsahu kasačních stížností

[3] Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení I) (dále jen „stěžovatel“ a „stěžovatelka“, společně označováni jako „stěžovatelé“) podali proti napadenému rozsudku samostatné kasační stížnosti. Oba stěžovatelé shodně tvrdí, že krajský soud nesprávně interpretoval § 33 horního zákona. Zdůrazňují, že zákonodárce v tomto ustanovení užil pojem „ohrožené zájmy“, nikoli „dotčené zájmy“. Ohroženost zájmů vyžaduje existenci velmi reálné hrozby vzniku újmy, což plyne i z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 21/2007 (v němž popsaný skutkový a právní stav navíc krajský soud mylně považoval za totožný se souzenou věcí). Střet zájmů je dle názoru stěžovatelů třeba řešit až při ohrožení zájmů. Ve vztahu k pozemku ve vlastnictví žalobkyně f) stěžovatelé zdůrazňují, že tento pozemek stěžovatelka pro vlastní hornickou činnost nepotřebuje, neboť nebude využíván ani k přejezdům, a tak k jeho ohrožení hornickou činností nedojde. Zájmy ostatních žalobců taktéž nejsou ohroženy.

[4] Stěžovatel spatřuje pochybení krajského soudu rovněž v závěru, že námitky žalobců měly být předmětem „*neformálního řízení o střetu zájmů*“ či „*neformálního smírčího řízení před povolením hornické činnosti*“, přitom horní zákon žádné takové řízení nezná. Námitky žalobců týkající se dopadu povolované hornické činnosti na zdraví obyvatel pak byly vyvráceny na základě stanovisek a vyjádření dotčených orgánů. Kromě toho byl vypracován akustický posudek a rozptylová studie, byly posouzeny vliv těžby na veřejné zdraví i riziko uvolňování radonu a výskytu radioaktivních prvků. Všechny tyto podklady byly zohledněny. Stěžovatel dále nesouhlasí s tím, že vynětí pozemku žalobkyně f) ze žádosti o povolení těžby vyžadovalo její souhlas. Horní zákon ani jiný předpis nestanoví požadavek uzavření dohody o vynětí pozemku ze žádosti. Odůvodnění napadeného rozsudku má stěžovatel za vnitřně rozporné v té části, kde krajský soud tvrdí, že se stěžovatel s námitkami žalobců vypořádal, a kde současně uvádí, že k řešení střetu zájmů nedošlo.

[5] Stěžovatelka ve své kasační stížnosti kromě argumentů uvedených v odst. [3] zdůrazňuje, že vyřešení střetu zájmů podle § 33 horního zájmu se týká pouze pozemků, na nichž bude hornická činnost prováděna, případně těch, které budou k hornické činnosti využívány, nikoli však takových pozemků, na nichž se pouze hypoteticky projeví negativní vlivy hornické činnosti. Uvádí také, že pozemek ve vlastnictví žalobkyně f) se nachází ve stanoveném dobývacím prostoru, v němž se v minulosti těžilo. Žalobkyně f) je již nyní omezena v dispozici se svým pozemkem, neboť každý vlastník může své vlastnické právo využívat pouze v mezích přípustných dle územního plánu a územního rozhodnutí. Autoritativně již bylo rozhodnuto o tom, že pozemek žalobkyně f) lze užívat jen v souvislosti s dobýváním nerostného bohatství. Krajský soud se proto měl zabývat tím, zda vůbec může dojít k rušení žalobkyně f) ve výkonu jejích vlastnických práv. V tomto ohledu je argumentace žalobkyně f), že jí v důsledku povolení těžby zůstane pouhé holé vlastnictví pozemku, jehož využitelnost a prodejnost bude nulová, nedůvodná. Povolením hornické činnosti k žádné kvalitativní změně užívání jejího pozemku nedošlo.

[6] Zákonem č. 498/2012 Sb. byla zrušena ustanovení § 31 odst. 4 písm. b) a § 33 odst. 4 horního zákona. Stěžovatelka v této souvislosti uvádí, že úmyslem zákonodárce bylo mimo jiné posílit ochranu práv vlastníků nemovitostí potenciálně dotčených těžbou vyhrazených nerostů. Tato novela zrušila možnost vyvlastnění a dalšího omezení

nemovitostí dotčených využíváním výhradních ložisek. Smyslem této legislativní změny bylo nejen vyloučit možnost nabývat pro plnění úkolů stanovených horním zákonem nemovitostí nebo práv k nemovitostem rozhodnutím o vyvlastnění, nýbrž i obecně posílit ochranu soukromého vlastnictví. Podle stěžovatelky po přijetí citované novely nelze dovodit, že je Ministerstvo průmyslu a obchodu oprávněno rozhodovat o střetu zájmů i v případě, že nedošlo k dohodě mezi dotčenými subjekty. Ministerstvo by totiž v případě řešení ve prospěch hornické činnosti muselo rozhodnout přes nesouhlas dotčeného vlastníka pozemku, čímž by došlo k nucenému omezení vlastnického práva, navíc bez finanční náhrady. Stěžovatelka v tomto ohledu připomíná závěry odlišného stanoviska soudce JUDr. Ludvíka Davida, CSc. k usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/13, z něhož lze dovodit, že vyloučení institutu vyvlastnění a faktická nemožnost využívat nerostné bohatství státu je protiústavní. Právní úprava v horním zákoně je podle stěžovatelky minimálně nevyvážená. Stěžovatelka se domnívá, že při vyjednávání o řešení střetu zájmů je slabší stranou ona jako žadatel o povolení hornické činnosti, nikoli žalobkyně f) jako vlastník pozemku. Vlastníci nemovitostí tak mohou tento stav zneužívat. Jediným ústavně konformním výkladem § 33 horního zákona je takový výklad, který omezí povinnost řešit střety zájmů postupem podle tohoto ustanovení pouze na situace, kdy jsou skutečně ohroženy zájmy vlastníků nemovitostí, tedy na situace, které se budou týkat pozemků, pod nimiž se má těžit, nebo těch, které jsou k provozu těžební činnosti nezbytně potřebné. Pokud by tomu tak nebylo a bylo by třeba řešit i střet zájmů vlastníků dotčených pozemků, bylo by nemožné povolit v České republice jakoukoli hornickou činnost, neboť negativní vlivy hornické činnosti se mohou projevit na poměrně širokém území, a tak by postačoval vždy pouhý principiální nesouhlas jednoho takto dotčeného vlastníka s těžbou. Pozemky žalobkyně f) nebyly k povolení hornické činnosti podstatné a její případný nesouhlas nezakládá střet zájmů ve smyslu horního zákona. To, že stěžovatelka poté, co zjistila, že se s žalobkyní f) nedohodne, podala novou žádost o povolení hornické těžby, do níž nezahrnula pozemek ve vlastnictví žalobkyně f), nebylo postupem nemravným.

[7] Pozemky ve vlastnictví žalobců a) až c) jsou pak ve velké vzdálenosti od místa povolení hornické činnosti a nelze rozumně tvrdit, že stěžovatelka měla uzavřít dohodu o střetu zájmů i s nimi. V případě těchto žalobců se jedná o dotčenost, nikoli ohroženost zájmů. Pokud jde o žalobce d) a e), ti budou na svých zájmech rovněž pouze dotčeni. Jejich pozemky jsou vzdáleny několik set metrů vzdušnou čarou od lomu, který je navíc skryt za terénním hřbetem a lesním porostem. Že nedojde k ohrožení veřejného zdraví, plyne ze znaleckých posudků a stanovisek dotčených orgánů. Požadavek, aby správní orgány zkoumaly v rámci střetu zájmů konkrétní dopady na zdravotní stav žalobců a jiných určitých osob, je pak nemyslitelný a neproveditelný. Žalobci d) a e) kromě toho nedoložili důkazy, z nichž by plynulo, že následkem hornické činnosti dojde k újmě na jejich zdraví. Jejich újma je pouze hypotetická a nepodložená. Za této situace nebylo třeba řešit střet zájmů.

[8] Stěžovatelka pokládá napadený rozsudek za nepřezkoumatelný, neboť krajský soud vůbec nepřihlédl k vyjádření, které soudu doručila dne 20. 8. 2015. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 231/2015 přitom plyne, že právu osoby zúčastněné na řízení podávat písemná vyjádření musí odpovídat povinnost soudu se s argumentací vypořádat.

Krajský soud toto neučinil, když k vyjádření stěžovatelky nepřihlédl a navíc v rekapitulaci uvedl, že se k žalobě nevyjádřila.

III. Obsah vyjádření žalobců a osob zúčastněných na řízení

[9] Žalobci a) až c) tvrdí, že rekapitulace skutkového stavu věci provedená stěžovatelkou je zavádějící a nepřesná, a upřesňují některé skutečnosti týkající se nesouhlasu veřejnosti a obce s hornickou činností nebo údajně nesplnitelných požadavků ze strany žalobkyně f). S tvrzením stěžovatelky, že nedojde k ohrožení pozemku ve vlastnictví žalobkyně f), nesouhlasí. Aplikaci závěrů rozsudku sp. zn. 7 A 133/2002 krajským soudem na souzenou věc pokládají za správnou. Mají za to, že střet zájmů je třeba řešit i ve vztahu k dotčeným pozemkům. Zda se pozemek žalobkyně f) nachází v již stanoveném dobývacím prostoru, je podle nich irelevantní. Podstatné je, že na tomto pozemku je přístupová cesta, která bude stěžovatelkou využívána.

[10] Žalobci d) a e) se domnívají, že stěžovatel z rozsudku sp. zn. 7 As 21/2009 pouze selektivně extrahoval vybrané pasáže. Za důležitou pokládají část rozsudku týkající se dohody o vyřešení střetu zájmů. Žalovanému vytýkají dále to, že se odmítl zabývat jejich námitkami o nevyřešeném střetu zájmů s tím, že jde o námitky soukromoprávního charakteru. Nesprávnost takového postupu podkládají odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 A 5/2003. S tvrzením stěžovatelky, že se jejich pozemky nachází ve velké vzdálenosti od místa hornické činnosti, a proto není dána ohroženost zájmů, nesouhlasí. Nemovitosti jsou vzdáleny pouze 600 metrů, přičemž lesní porost může následky šíření hluku a prachu jen zmírnit, a to navíc v nedostatečné míře. Nesouhlasí s tím, že je možné stanovit přesnou hranici, od které již nemůže dojít k ohrožení zájmů fyzických či právnických osob. Závěry odborných posudků a studií zpochybňují.

[11] Osoby zúčastněné na řízení III) a IV) mají za to, že hornická činnost negativně ovlivní životní prostředí. Mají obavy z ohrožení statiky a celistvosti jejich domu a z vlivu na podzemní vody. Domnívají se, že dojde ke změně krajinného rázu, a vyjadřují strach z dopadů těchto skutečností na jejich psychický stav. Jejich námitky tohoto typu dosud nebyly vyslyšeny a vždy byl upřednostněn zájem soukromé společnosti nad spokojeným životem obyvatel a jejich zdravím. Stěžovatelka pak podle nich uvádí v kasační stížnosti řadu nepravdivých tvrzení.

[12] Žalobkyně f) ani ostatní osoby zúčastněné na řízení se ke kasačním stížnostem nevyjádřily.

IV. Obsah repliky stěžovatelky

[13] V návaznosti na vyjádření účastníků řízení a osob zúčastněných na řízení stěžovatelka zejména uvádí, že nebezpečná prachová frakce, která nepřekračuje zákonem stanovené meze, nemůže vést k zákazu činnosti těch osob, které se na jejím vzniku podílí. Argumentaci žalobců d) a e), že je třeba vypořádat nejen veřejné, ale i soukromé zájmy, pokládá za zavádějící a názor krajského soudu v tomto ohledu za nesprávný. Stěžovatelka nadále trvá na tom, že pozemek ve vlastnictví žalobkyně f) nebude využívat k přejezdům,

manipulaci s materiálem a technikou, a tak nelze aplikovat závěry rozsudku sp. zn. 7 A 133/2002. K dokreslení skutkového stavu souzené věci následně upřesňuje některá fakta, která dle jejího tvrzení přímo nesouvisí s právní argumentací (týkají se např. důvodů k uzavření lomu v 90. letech, kvality granátové horniny, zaměstnávání místních obyvatel).

V. Posouzení kasačních stížností Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasačních stížností a konstatoval, že stěžovatelé jsou osobami oprávněnými k jejich podání, neboť byli účastníky řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel [§ 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.")]. Kasační stížnosti byly podány včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a podmínka povinného zastoupení ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. je u obou stěžovatelů taktéž splněna.

[15] Důvodnost kasačních stížností vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou neshledal.

[16] Námitku nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti napadeného rozsudku pro jeho vnitřní rozpornost, kterou vznesl stěžovatel, Nejvyšší správní soud nepokládá za důvodnou. Konstatoval-li krajský soud na straně jedné, že se stěžovatel vypořádal s odvolacími námitkami žalobců, a na straně druhé, že před podáním žádosti o povolení hornické činnosti nebyl vyřešen střet zájmů, nešlo o právní hodnocení rozporné či protikladné. Z odůvodnění napadeného rozsudku je jednoznačně seznatelné, že krajský soud pokládal za nutné, aby byl střet zájmů vyřešen před podáním žádosti o povolení hornické činnosti. Smyslem řešení střetu zájmů je dle názoru krajského soudu komunikace mezi žadatelem a dotčenými orgány státní správy, orgány územní samosprávy, právnickými a fyzickými osobami. Vyřešení střetu zájmů je tak primárně na bedrech žadatele, a nedojde-li k němu, není splněna podmínka pro vydání rozhodnutí o povolení hornické činnosti. Je proto zcela srozumitelné, proč krajský soud nepokládal za dostačující, že odvolací námitky žalobců ohledně jejich zájmů vypořádal stěžovatel v napadeném rozhodnutí. Takové námitky totiž primárně měly být, jak plyne z odůvodnění napadeného rozsudku, řešeny před podáním žádosti o povolení hornické činnosti.

[17] Při posuzování námitky nepřezkoumatelnosti týkající se opomenutí vypořádat se s argumentací stěžovatelky (v řízení před krajským soudem osoby zúčastněné na řízení) Nejvyšší správní soud zjistil, že ohledně ní existuje v judikatuře Nejvyššího správního soudu rozpor. Zatímco sedmý senát dospěl v rozsudku ze dne 30. 10. 2014, č. j. 7 As 153/2014 – 76 (dostupný stejně jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na www.nssoud.cz), k závěru, že pominutí argumentace osoby zúčastněné na řízení nemá za následek nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, první senát posoudil tuto otázku zcela opačně. V rozsudku ze dne 6. 1. 2016, č. j. 1 As 231/2015 – 43, konstatoval, že s právem osoby zúčastněné na řízení podávat soudu písemná vyjádření

nedílně souvisí povinnost soudu se s argumentací této osoby vypořádat, jinak by uvedené právo bylo pouhou „*prázdnou schránkou*“ bez reciprocity ze strany soudu, čímž by bylo porušeno právo vyjádřit se podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Nevypořádání vyjádření osoby zúčastněné na řízení vede dle prvního senátu k nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

[18] Jelikož tedy dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu neposkytovala na tuto otázku jednoznačnou odpověď, předložil druhý senát věc k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, který dne 5. 12. 2017 vydal usnesení č. j. 2 As 196/2016 - 123, v němž vyřešil spornou právní otázku a věc vrátil druhému senátu k dalšímu řízení. Jelikož tím odpadl důvod, pro nějž bylo řízení o kasační stížnosti přerušeno, bylo výrokem ad I. vysloveno, že se v řízení pokračuje.

[19] Rozšířený senát v usnesení č. j. 2 As 196/2016 – 123 zdůraznil, že na osoby zúčastněné na řízení nelze pohlížet jako na procesní subjekty, jejichž práv se soudní řízení netýká. Naopak se jedná o osoby, jejichž práv se řízení přímo týká, ba dokonce často o osoby, o jejichž právech, založených rozhodnutím správního orgánu, je v řízení přímo rozhodováno (tak jako je tomu i v nyní projednávané věci). Právo na spravedlivý proces zahrnuje i právo na řádné odůvodnění soudního rozhodnutí, které je pojistkou proti libovůli a předpokladem uplatňování opravných prostředků. Nevypořádání podstatného vyjádření osoby zúčastněné na řízení tedy představuje závažné pochybení.

[20] Na druhou stranu k aplikaci kasačního důvodu spočívajícího v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů by mělo být přistupováno pouze výjimečně, tj. není-li z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vůbec patrno, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních bodů. Přezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu není hodnotou sama o sobě. Zrušení rozhodnutí krajských soudů zpravidla pro účastníky/osoby zúčastněné na řízení, včetně toho, který podává kasační stížnost, neznamená žádný přínos. Výsledkem je naopak pravidelně prodloužení a prodražení soudního řízení.

[21] Z uvedených důvodů dospěl rozšířený senát k závěru, že „[n]*ezabýval-li se krajský soud podstatným vyjádřením osoby zúčastněné na řízení, nezakládá to samo o sobě nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Jedná se však o vážnou vadu řízení, která dle okolností případu může vést ke zrušení rozhodnutí napadeného kasační stížností [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].*“ Zda taková vada řízení mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí krajského soudu, je třeba vždy posoudit podle konkrétních okolností případu. Pro takový závěr může nasvědčovat to, že osoba zúčastněná na řízení uplatnila nová skutková tvrzení a důkazní návrhy, které měly být provedeny při jednání. Indicií může být rovněž to, že krajský soud vyjádření osoby zúčastněné na řízení nejenže nevypořádal v odůvodnění svého rozhodnutí, nýbrž je ani nezaslal účastníkům a jiným osobám zúčastněným na řízení, aby se s nimi seznámili a mohli na ně případně reagovat.

[22] V posuzovaném případě rozšířený senát zohlednil, že krajský soud vyjádření osoby zúčastněné na řízení nezaslal účastníkům řízení, popř. jiným osobám zúčastněným na řízení, ani je nepředal během ústního jednání. Ve vyjádření navrhované důkazy neprovedl,

ani neodůvodnil, proč tak neučinil. Při ústním jednání nicméně zástupkyně osoby zúčastněné na řízení uvedla, že provedení dalších důkazů nenavrhuje. Skutková tvrzení stěžovatelky ohledně jednání s jednotlivými žalobci však nejsou podle rozšířeného senátu pro posouzení věci rozhodná, neboť měla pouze demonstrovat ochotu stěžovatelky dohodnout se zejména se žalobkyní f). Že dohoda s žalobkyní f) uzavřena nebyla, je však nesporné a důvody, proč se tak nestalo, nemají žádný vliv na posouzení merita věci. Tím je především otázka, zda se řešení střetu zájmů dle § 33 horního zákona mělo vztahovat i na vlastníky dalších nemovitostí, tedy nikoli pouze na vlastníky pozemků, na nichž má být hornická činnost přímo prováděna. V tomto ohledu krajský soud jistě pochybil, pokud se přímo nevyjádřil k právním důvodům, které na podporu svého názoru stěžovatelka uváděla. Nejvyšší správní soud ovšem může sám věcně vypořádat tyto právní námitky stěžovatelkou opětovně uplatněné v kasační stížnosti a zaslané účastníkům a osobám zúčastněným na řízení k vyjádření. Stěžovatelce se tak dostane reakce na její argumentaci a její právo na spravedlivý proces tím bude zachováno (v podrobnostech soud odkazuje na úplné znění citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 2 As 196/2016 – 123).

[23] Ve věci samé je podstatou sporu posouzení institutu řešení střetu zájmů v řízení o povolení hornické činnosti dle § 33 horního zákona, zejména co se týká povahy kolidujících soukromých zájmů a okruhu osob, s nimiž musí být střet zájmů vyřešen. O druhý aspekt institutu řešení střetu zájmů, tj. ohrožení objektů a zájmů chráněných podle zvláštních předpisů (např. ochrana životního prostředí), nebyl v posuzované věci spor.

[24] Podle § 33 horního zákona, „[j]*estliže 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 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. Dohoda je platná, jestliže krajský úřad do 1 měsíce od jejího předložení nevyjádří s dohodou nesouhlas. 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 stanoví zvláštními předpisy*“ (odst. 2). „*Nedošlo-li k dohodě podle odstavce 2 nebo jestliže krajský úřad nesouhlasí s dohodou, rozhodne o řešení střetů zájmů Ministerstvo průmyslu a obchodu po projednání s Ministerstvem životního prostředí České republiky a Českým báňským úřadem v součinnosti s ostatními dotčenými ústředními orgány státní správy, a to s přihlédnutím ke stanovisku krajského úřadu*“ (odst. 3). „*Organizace, která žádá o povolení otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska, je povinna doložit obvodnímu báňskému úřadu, že střety zájmů byly vyřešeny*“ (odst. 4).

[25] Podle § 17 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, v rozhodném znění, „[ž]*ádost o povolení hornické činnosti podle § 9 až 11 a § 13 předkládá organizace s předepsanou dokumentací a doklady nejpozději 3 měsíce před plánovaným zahájením prací obvodnímu*

báňskému úřadu“ (odst. 1). „*Pokud jsou hornickou činností ohroženy právem chráněné objekty a zájmy, musí být se žádostí předloženy doklady o vyřešení střetů zájmů*“ (odst. 2). „*Neposkytuje-li předložená žádost a dokumentace dostatečný podklad k posouzení navrhované hornické činnosti nebo není-li žádost o povolení hornické činnosti podle § 10 v souladu s podmínkami stanovenými v rozhodnutí o stanovení chráněného ložiskového území a dobývacího prostoru, vyzve obvodní báňský úřad organizaci, aby žádost ve stanovené lhůtě doplnila, popřípadě uvedla do souladu s těmito rozhodnutími; obdobně postupuje, pokud žádost neobsahuje všechny doklady o vyřešení střetů zájmů*“ (odst. 3).

[26] Podle § 18 zákona o hornické činnosti „[ú]*častníky řízení o povolení hornické činnosti jsou 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*“ (odst. 1). „*Povolení hornické činnosti podle odstavce 1 vydává obvodní báňský úřad na základě řízení spojeného s místním šetřením; náklady na znalecké posudky, které jsou potřebné v řízení, uhradí žadatel*“ (odst. 2). „*Obvodní báňský úřad oznámí zahájení řízení dotčeným orgánům státní správy a účastníkům řízení nejpozději 10 dnů před ústním jednáním, popřípadě místním šetřením. Současně je upozorní, že svoje stanoviska nebo námitky mohou uplatnit nejpozději při ústním jednání, popřípadě při místním šetření, jinak že se k později podaným stanoviskům nebo námitkám nemusí přihlédnout. Pokud některý z orgánů státní správy potřebuje v odůvodněných případech k řádnému posouzení věci delší dobu, obvodní báňský úřad na jeho žádost stanovenou lhůtu před jejím uplynutím přiměřeně prodlouží*“ (odst. 3).

[27] Podle § 8 odst. 2 vyhlášky č. 104/1988 Sb., o hospodárném využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem (dále jen „vyhláška č. 104/1988 Sb.“) „*v rozhodnutí o povolení hornické činnosti obvodní báňský úřad stanoví podle potřeby podmínky hornické činnosti a rozhodne o námitkách účastníka řízení*“.

[28] Nejvyšší správní soud na úvod připomíná, že řízení o povolení hornické činnosti je správním řízením, na které se podpůrně aplikuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, přičemž odchylky od obecné úpravy stanoví zejména § 17 až 18a zákona o hornické činnosti. Předchozí vyřešení střetů zájmů dle § 33 horního zákona (a jeho obligatorní doložení k žádosti o povolení hornické činnosti dle § 17 odst. 2 zákona o hornické činnosti) představuje institut speciální pro oblast horního práva, jehož účelem je především konsenzuální vyřešení konfliktu zájmů mezi těžební organizací a osobami, které mohou být těžbou ohroženy. To nicméně neznamená, že se jedná o jediný institut garantující ochranu zájmů jednotlivců a účast veřejnosti.

[29] S existencí vyhrazených nerostů je třeba počítat již při územním plánování. Podle § 15 horního zákona jsou orgány územního plánování povinny při územně plánovací činnosti vycházet z podkladů o zjištěných a předpokládaných výhradních ložiscích poskytovaných jim Ministerstvem životního prostředí. Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo průmyslu a obchodu a Český báňský úřad uplatňují stanoviska k politice územního rozvoje a k zásadám územního rozvoje z hlediska ochrany a využití nerostného bohatství. Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo průmyslu a obchodu i obvodní

báňské úřady uplatňují stanoviska k územním plánům a k regulačním plánům z hlediska ochrany a využití nerostného bohatství. Plánovaná těžba vyhrazených nerostů podléhá zákonu č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, v rozhodném znění. Některé záměry podléhají posouzení vlivu na životní prostředí obligatorně, jiné teprve na základě závěru zjišťovacího řízení (k tomu viz blíže § 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). V řízení o posuzování vlivů na životní prostředí, jakož i v navazujících řízeních [§ 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí] má dotčená veřejnost ve smyslu § 3 písm. i) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí právo na informace, jakož i na uplatnění námitek a na soudní ochranu. Řízení o povolení hornické činnosti dále předchází řízení o stanovení dobývacího prostoru, jehož účastníky jsou dle § 28 odst. 2 horního zákona mimo jiné i osoby, jejichž vlastnická práva a jiná práva k pozemkům nebo stavbám mohou být rozhodnutím o stanovení dobývacího prostoru přímo dotčena. Konečně v samotném řízení o povolení hornické činnosti jsou dle § 18 odst. 1 zákona o hornické činnosti účastníky řízení osoby, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře zohledňuje to, že hornická činnost může mít vliv na široké okolí, a proto účastenství v řízení přiznává každému, u něhož nebude možné nade všechnu pochybnost jednoznačně vyloučit, že jeho práva nemohou být dotčena (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2010, č. j. 5 As 36/2009 – 123). Prostřednictvím institutu námitek v řízení o povolení hornické činnosti mají všechny (i potenciálně) dotčené osoby právo hájit své zájmy, dbát na striktní dodržování právních předpisů a na důslednost posouzení ze strany orgánů báňské správy i dotčených orgánů státní správy.

[30] Dalším výkladovým východiskem, které musí Nejvyšší správní soud při svém posouzení respektovat, je výslovná hodnotová volba zákonodárce provedená zákonem č. 498/2012 Sb. Touto novelou byl z horního zákona vyňat institut vyvlastnění a tím posílena ochrana soukromého vlastnictví vlastníků pozemků v okolí těžby. Vzhledem k poukazu stěžovatelky na skupinou senátorů zpochybněnou ústavnost zákona č. 498/2012 Sb. před Ústavním soudem (návrh byl usnesením Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 26/13, odmítnut pro zjevnou neopodstatněnost s ohledem na předchozí judikaturu Ústavního soudu, dle které nelze zrušit novelu zákona, neboť postrádá samostatnou normativní existenci) Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že zmiňovanou novelu protiústavní neshledává. Oproti vyvlastnění za účelem rozvoje infrastruktury, která je budována ve veřejném zájmu a slouží celé společnosti, je těžba nerostů dle současné právní úpravy především podnikatelskou činností soukromých osob. Z čl. 7 Ústavy České republiky nelze, na rozdíl např. od obecného veřejného zájmu na ochraně životního prostředí, dovodit paušální závěr o ústavně chráněném veřejném zájmu na těžbě vyhrazených nerostů. Stát jako vlastník těchto nerostů má pouze povinnost dbát o jejich šetrné využívání a respektovat tuto prioritu ve své vlastní činnosti (BAHÝL'OVÁ, L. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, str. 133). Na rozdíl od projektů, jejichž realizace spíše odpovídá hlediskům veřejného zájmu, jako například výstavba dopravní infrastruktury, především té dálniční (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010 – 323), výroba energie z obnovitelných zdrojů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016 – 46) či realizace protipovodňových opatření (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2009, č. j. 8 As 5/2008 – 93), je těžbu nerostů třeba

považovat spíše za činnost, o jejímž přínosu z hlediska veřejného zájmu je možné polemizovat. Záležet bude například na významu nerostu coby strategické suroviny, aktuální surovinové politice státu či jejích společenských přínosech, např. v podobě vytvoření nových pracovních míst (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2015, č. j. 10 As 2/2015 – 251). Rozhodl-li se zákonodárce posílit práva vlastníků pozemků proti těžebním společnostem, nelze v tom rozhodně spatřovat porušení ústavního pořádku. Zákonodárci ostatně nic do budoucna nebrání změnit právní úpravu za účelem usnadnění těžby strategických surovin.

[31] Pro vyřešení jádra sporu je třeba blíže vyložit rozdíl mezi pojmy „ohrožení“ a „dotčení“. Nejvyšší správní soud již ve své předchozí judikatuře vymezil, 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*“ (již zmiňovaný rozsudek č. j. 7 As 21/2007 - 191). Tomu odpovídá i aktuální právní úprava, která pojem „ohrožení“ používá v souvislosti s řešením střetu zájmů (viz § 33 odst. 1 horního zákona či § 17 odst. 2 zákona o hornické činnosti), zatímco pojem „dotčení“ je používán v § 28 odst. 2 horního zákona a § 18 odst. 1 zákona o hornické činnosti, které upravují okruh účastníků předmětných správních řízení. Obdobně vymezuje účastenství i správní řád v § 27 odst. 2.

[32] Je třeba připustit, že předchozí právní úprava rozdíl mezi pojmy poněkud zamlžovala, neboť v § 33 odst. 4 horního zákona, ve znění do 14. 1. 2013 (tedy v ustanovení týkajícím se řešení střetu zájmů), upravovala postup v případě, že nedojde k dohodě mezi těžební organizací a „*vlastníky dotčených pozemků a nemovitostí*“. V takovém případě, a převažoval-li veřejný zájem na využití výhradního ložiska, bylo možné přistoupit k vyvlastnění daných pozemků. Důvodová zpráva k zákonu č. 498/2012 Sb., kterým došlo k odstranění tohoto odstavce z horního zákona, k tomu uvádí, že „[d]*otčenými subjekty, na které má navrhovaná úprava přímý či nepřímý dopad, jsou … vlastníci pozemků a jiných nemovitostí v dobývacích prostorech*“. Z uvedeného vyplývá, že před novelou provedenou zákonem č. 498/2012 Sb. bylo třeba řešit střet zájmů jednak s vlastníky nemovitostí ohrožených hornickou činností ve smyslu § 33 odst. 1 horního zákona, jednak s vlastníky nemovitostí v dobývacím prostoru, které bylo v případě neuzavření dohody s těžební organizací možné vyvlastnit. Tyto vlastníky pak zákon označoval za vlastníky dotčených nemovitostí. Tomuto výkladu odpovídá i závěr Nejvyššího správního soudu v již zmiňovaném rozsudku č. j. 7 A 133/2002 – 33, dle kterého „[v]*yřešení střetu zájmů se netýká jen pozemků a nemovitostí, na kterých bude hornická činnost prováděna, ale i těch, které mohou být touto činností ohroženy nebo dotčeny*“. Pozemek, o nějž se v předmětném řízení jednalo, se nacházel v dobývacím prostoru a sloužil jako přístupová cesta do těžebních etáží, byl tedy využíván k přepravě těžební techniky, jakož i vytěženého materiálu. Pozemek byl tedy přímo dotčen hornickou činností. Po zrušení § 33 odst. 4 horního zákona, tj. od 15. 1. 2013, již horní zákon tuto situaci výslovně neupravuje a neumožňuje vyvlastnění takovýchto pozemků ve prospěch těžební organizace. Je nicméně zřejmé, že těžební organizace nesmí využívat pozemky ve vlastnictví jiné osoby bez jejího souhlasu a musí takovou situaci řešit pomocí institutů soukromého práva. Řešení přístupu k pozemkům, na nichž má být provozována těžba, je

pak nezbytnou náležitostí plánu otvírky, přípravy a dobývání, bez které nemůže být hornická činnost povolena.

[33] Za současné právní úpravy se pojmy „ohrožený“ a „dotčený“ vztahují ke dvěma odlišným institutům, které slouží k ochraně zájmů fyzických a právnických osob v různých situacích. Jak již bylo uvedeno výše, dotčenost se vztahuje k vymezení okruhu účastníků správního řízení, ohroženost k povinnosti řešení střetu zájmů. Podle ustálené judikatury se dotčenost zájmů neomezuje pouze na osoby, které vlastní nemovitost v dobývacím prostoru. Je totiž zřejmé, že důsledky povolené hornické činnosti nejsou omezeny jen na stanovený dobývací prostor, řada důsledků povolované činnosti dobývací prostor přesahuje (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2007, č. j. 11 Ca 303/2005 – 29, publ. pod č. 1329/2007 Sb. NSS, či již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 36/2009 – 123). Dotčením lze rozumět především dotčení hlukem, prachem, vibracemi a dalšími imisemi. Imisemi se dle § 1013 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, obecně rozumí výkon vlastnického práva, kterým se zasahuje do cizího vlastnického nebo jiného práva nad míru přiměřenou místním poměrům a který podstatně omezuje obvyklé užívání pozemku (srov. již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 36/2009 – 123). U ohrožení musí existovat reálná, důkazy podložená, hrozba vzniku újmy, která znamená podstatné snížení některého z užitných parametrů předmětné věci (srov. již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 21/2007 – 191).

[34] Z uvedeného vyplývá, že ohrožení zájmů představuje zásah větší intenzity než dotčení, a to ve vztahu k významu způsobené újmy. Tento závěr podporuje i odborná literatura, dle které je kritériem pro stanovení povinnosti uzavřít dohodu o střetu zájmů intenzita zásahu, která musí dosahovat stupně ohrožení. Za ohrožený je objekt či zájem považován tehdy, hrozí-li v důsledku hornické činnosti jeho zničení, poškození nebo snížení některého z jeho užitných parametrů. Intenzitu zásahu je třeba zjišťovat v konkrétním případě znaleckými posudky zpracovanými znalci se specializací na důlní měřictví a vlivy poddolování. Při zpracování posudku či následně při jeho hodnocení lze rovněž podpůrně vycházet z technické normy ČSN 73 0039 „Navrhování objektů na poddolovaném území“ (VÍCHA, O. *Horní zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, § 33, právní informační systém aspi). Nejvyšší správní soud se naopak neztotožnil s jiným doktrinárním názorem (odůvodněným odkazem na obecný jazykový význam obou slov), že „[r]*ozdíl mezi pojmy „dotčený“ a „ohrožený“ nespočívá v intenzitě vlivu vůči určitému objektu nebo zájmu, ale v míře pravděpodobnosti, že k vlivu dojde, případně že již k vlivu došlo*“ (Závěrečná zpráva projektu P č. 63 – 08, Ústav státu a práva AV ČR, Praha, říjen 2010, str. 73 – 74, dostupná na www.cbusbs.cz; obdobně též VÍCHA, O. *Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, § 18, právní informační systém aspi). Závěr spočívá na tvrzení, že pojem „dotčený“ vyjadřuje skutečnost, že k určitému vlivu dojde s pravděpodobností hraničící s jistotou nebo že již k němu došlo. To je však v rozporu s předchozími závěry Nejvyššího správního soudu, že „[k] *tomu, aby právnická či fyzická osoba měla postavení účastníka správního řízení, je dostačující pouhý předpoklad existence dotčení jejích práv, právem chráněných zájmů nebo povinností, které mohou být povolením dotčeny. Protože postačuje pouhá možnost dotčení práv, je nutné jako s účastníkem řízení jednat s každým, u něhož nebude možné nade vší pochybnost*

jednoznačně vyloučit, že jeho vlastnická nebo jiná práva nemohou být za žádných okolností povolením dotčena“ (již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 36/2009 – 123 či rozsudek ze dne 18. 11. 2015, č. j. 8 As 98/2015 - 46, publ. pod č. 3361/2016 Sb. NSS). Obdobně též Ústavní soud konstantně připomíná, že jediným ústavně konformním výkladem pojmu „dotčení vlastnických a jiných práv“ pro vymezení účastenství dle stavebního zákona je výklad extenzivní (nálezy ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04, či ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99). Pro určení okruhu účastníků řízení tedy postačuje, že osoba může být potenciálně zasažena imisemi z povolované činnosti, rozhodně není třeba „*pravděpodobnosti hraničící s jistotou*“. Naopak i kritérium ohrožení vyžaduje, aby hrozba byla vzhledem ke konkrétním podmínkám v území reálná.

[35] Jak správně uvedl již krajský soud, předpokladem řešení střetu zájmů podle § 33 odst. 1 horního zákona je spolehlivé zjištění toho, které pozemky jsou ohroženy využitím výhradního ložiska (rozsudek ze dne 30. 1. 2004, č. j. A 5/2003 – 1, publ. pod č. 566/2005 Sb. NSS). Vyřešení střetu zájmů se netýká jen pozemků a nemovitostí, na kterých bude hornická činnost prováděna. Povinnosti vyřešení střetu zájmů v území se nelze vyhnout tím, že se hornická činnost na některých pozemcích nepovolí (rozsudek ze dne 27. 10. 2004, č. j. 7 A 133/2002 – 33, publ. pod č. 646/2005 Sb. NSS, či ze dne 11. 12. 2008, č. j. 7 As 21/2007 – 191). S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že okruh osob, se kterými musí těžební organizace před podáním žádosti o povolení hornické činnosti uzavřít dohodu o střetu zájmů dle § 33 horního zákona, bude záležet na konkrétních geologických a jiných podmínkách v území. Za tím účelem bude zpravidla třeba vyhotovit komplexní znalecký posudek, případně okruh ohrožených zájmů vyhodnotit a odůvodnit na základě odborných znalostí a předchozích zkušeností těžební organizace. Při nedostatečném vyhodnocení podmínek v území se nicméně těžební organizace vystavuje riziku, že bude dle § 17 odst. 3 zákona o hornické činnosti vyzvána k doplnění dohody o střetu zájmů (ať již na návrh opomenuté osoby či z úřední povinnosti správního orgánu) či že bude výsledné povolení hornické činnosti zrušeno soudem. Opomenutá osoba má totiž jako účastník řízení (k širšímu okruhu účastníků řízení než osob, jejichž zájmy jsou ohroženy, viz předchozí odstavec) možnost namítat, že jsou její zájmy povolovanou hornickou činností ohroženy ve smyslu § 33 horního zákona a že s ní nebyla uzavřena dohoda o řešení střetu zájmů. V takovém případě bude na správním orgánu, aby buď sám na základě svých odborných znalostí a zkušeností přezkoumatelným způsobem vymezil okruh osob, jejichž zájmy mohou být hornickou činností ohroženy, nebo aby ustanovil znalce, který na základě všech aspektů řešeného území posoudí, jaké zájmy mohou být danou činností ohroženy (náklady na znalecké posouzení ponese dle § 18 odst. 2 horního zákona i v takovém případě žadatel). Na základě tohoto odborného posouzení pak správní orgán rozhodne, se kterými osobami nebyl v rozporu s § 33 horního zákona střet zájmů vyřešen, své rozhodnutí řádně odůvodní a případně vyzve žadatele o povolení hornické činnosti k doplnění podkladů žádosti dle § 17 odst. 3 zákona o hornické činnosti. Provedené posouzení správního orgánu může následně přezkoumat soud.

[36] Lze tedy shrnout, že dohoda o vyřešení střetu zájmů dle § 33 horního zákona je institutem specifickým pro oblast horního práva, které se vyznačuje značnou rizikovostí

povolovaných činností a intenzivními zásahy do širokého okolí (nález Ústavního soudu ze dne 22. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 54/05). Povolování hornické činnosti proto kromě standardních institutů ochrany zájmů, jako je účastenství v řízení, předpokládá i povinnost těžební organizace před zahájením samotného řízení konsenzuálně vyřešit konflikt s osobami, jejichž zájmy mohou být hornickou činností ohroženy. Dohodě s osobami, jejichž zájmy mohou být hornickou činností ohroženy, se nelze vyhnout tím, jak nesprávně namítá stěžovatel, že těžební organizace jednostranně navrhne ochranné opatření, které má ohroženou osobu před hornickou činností údajně chránit. Institut řešení střetu zájmů tak představuje poměrně silnou zbraň osob, jejichž zájmy mohou být hornickou činností ohroženy. Ty jsou sice do určité míry limitovány soukromoprávními pravidly týkajícími se předsmluvní odpovědnosti, mají však v zásadě neomezené právo uzavření dohody o řešení střetu zájmů odmítnout. Pokud k dohodě nedojde, je těžební organizace značně omezena v plánované hornické činnosti. Obecně sice připadá v úvahu postup dle § 33 odst. 3 horního zákona, rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu o řešení střetu zájmů v území nemůže mít nicméně (s ohledem na výslovný záměr zákonodárce odstranit z horního zákona institut vyvlastnění) charakter vyvlastnění či podstatného omezení vlastnických práv. Nejvyšší správní soud proto musí přisvědčit stěžovatelce, že okruh osob, jejichž zájmy mohou být hornickou činností ohroženy ve smyslu § 33 odst. 1 horního zákona, je třeba vykládat restriktivně, nikoliv však tak, že se okruh osob, jejichž zájmy budou hornickou činností ohroženy, zúží pouze na osoby, na jejichž pozemcích bude hornická činnost probíhat. Institut řešení střetu zájmů dle § 33 horního zákona musí představovat ochranu už proti obvyklému (ve smyslu předvídatelnému) běhu věcí při provádění hornické činnosti, který přes akceptovatelnou míru zasahuje zájmy jiných osob. Hrozba újmy musí být vzhledem k podmínkám v okolí reálná a její intenzita musí být srovnatelná se zničením, poškozením či podstatným snížením některého z užitných parametrů daného objektu. Dohoda o střetu zájmů se může kromě ochrany věcných práv týkat i jiných absolutně chráněných statků jako zdraví a život. Míru ohrožení jednotlivých zájmů v konkrétním případě je třeba stanovit na základě odborného posouzení konkrétních podmínek v území. Na kvalitu odborného posouzení je třeba klást vzhledem k významu proti sobě stojících zájmů přísné nároky. Excesy z obvyklého běhu věcí lze řešit cestou náhrady škody dle § 37 horního zákona se subsidiárním použitím úpravy náhrady škody v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. V obecné rovině lze zejména odkázat na úpravu škody z provozní činnosti dle § 2924 občanského zákoníku či úpravu škody způsobené provozem zvlášť nebezpečným dle § 2925 občanského zákoníku.

[37] Nejvyšší správní soud si uvědomuje, že osoby žijící v blízkosti místa, kde má být do budoucna povolen provoz kamenolomu, vnímají povolení hornické činnosti jako závažné narušení jejich dosavadního způsobu života. Musí nicméně trvat na zásadě, že nikdo nemá právo na neměnnost poměrů v území a zakonzervování stávajícího stavu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7 2015, č. j. 2 As 37/2015 – 46, či ze dne 12. 3. 2010, č. j. 7 As 13/2010 - 145). Vlastníci nemovitostí jsou bez svého souhlasu povinni strpět určitá omezení, nepřesáhnou-li míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníku bez dalšího spravedlivě požadovat (srov. blíže usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS). Vlastníci nemovitostí v blízkosti plánované těžby, kteří v nadcházejícím řízení nebudou posouzeni jako osoby,

jejichž zájmy mohou být hornickou činností ohroženy, mohou své zájmy přesto bránit jako účastníci řízení o povolení hornické činnosti, kde mohou důsledně dbát na dodržování relevantních právních předpisů jak ze strany těžební organizace, tak i správních orgánů. Námitky stran předpokládaných imisí povolované činnosti musí správní orgán vypořádat a případně zohlednit při stanovení podmínek provozu činnosti či při samotném rozhodování o povolení či nepovolení dané činnosti (srov. § 8 odst. 2 vyhlášky č. 104/1988 Sb.). Pro úplnost lze konstatovat, že je zcela v pořádku, že osoby žijící v okolí plánované těžby vyjádřily svůj nesouhlas prostřednictvím petice adresované svým komunálním zástupcům. Tato petice může mít vliv na rozhodování orgánů samosprávy o tom, jak postupovat při vyjednávání s těžební organizací, pro její zohlednění v řízení o povolení hornické činnosti však chybí zákonný podklad.

[38] K námitce týkající se snížení tržní hodnoty nemovitostí v blízkosti povolované hornické činnosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že na řízení o povolení hornické činnosti lze přiměřeně aplikovat ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se tohoto typu námitek v územním a stavebním řízení. Podle této judikatury, má-li vlastník nemovitosti za to, že by určité využití okolního území mohlo způsobit snížení hodnoty jeho nemovitosti, musí si svá práva střežit včas, tj. již v procesu pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace, a snažit se tak zasadit o takovou formu zástavby, kterou považuje pro sebe za přijatelnou. V rámci územního řízení – a stejně tak i v rámci stavebního řízení či řízení o dodatečném povolení stavby – je sice stavební úřad oprávněn a povinen posoudit námitku snížení tržní ceny sousedních nemovitostí, avšak činí tak jen z pozice nástrojů stavebního zákona, tedy zejména z hlediska souladu s územně plánovací dokumentací, s obecnými požadavky na výstavbu a se zájmy chráněnými dalšími předpisy (rozsudek ze dne 12. 3. 2010, č. j. 7 As 13/2010 – 145, ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 56/2011 – 133, či ze dne 27. 11. 2014, č. j. 5 As 78/2013 – 55).

[39] Správní orgány se tedy v řízení o povolení hornické činnosti s námitkou snížení tržní hodnoty okolních nemovitostí musí vypořádat, pouze však v rozsahu nástrojů tohoto řízení (například při stanovení podmínek povolované činnosti) a s přihlédnutím k tomu, že řízení o povolení hornické činnosti předchází řízení o stanovení dobývacího prostoru, v němž je závazně rozhodnuto, že určitá část území bude používána k dobývání výhradního ložiska určitého nerostu nebo skupiny nerostů (viz § 25 horního zákona). Nejvyšší správní soud nicméně upozorňuje, že vlastník obtěžovaný imisemi, které jsou důsledkem provozu závodu nebo podobného zařízení, který byl úředně schválen, má dle § 1013 odst. 2 občanského zákoníku právo na úhradu újmy, která mu vznikla v důsledku imisí (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 9. 2017, sp. zn. 22 Cdo 3290/2017, dostupný na www.nsoud.cz). Podle civilistické literatury újma, jejíž odčinění lze žádat, spočívá především ve zmenšení hodnoty nemovitosti. Vlastník dotčeného pozemku se může obrátit na civilní soud, který za pomoci znalce zjistí cenu nemovitosti před zahájením provozu a po něm a (přinejmenším) vyrovná žalobci rozdíl. Újma může rovněž spočívat v tom, že vlastník nemůže z důvodu imisí bydlet ve svém domě a musí si najít bydlení jinde. V takovém případě se lze domáhat náhrady objektivizovaných nákladů na zajištění bydlení přiměřeného tomu dosavadnímu (srov. SPÁČIL, J a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976 – 1474). Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2013, str. 160).

[40] V posuzované věci správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí k námitkám, že stěžovatelka nedoložila vyřešení střetu zájmů dle § 33 horního zákona, konstatoval, že „[v]*ztahy k vlastníkům jiných nemovitostí, tedy těch, které nepotřebuje těžební organizace využívat při dobývání výhradního ložiska, ale mohou se na nich např. projevovat negativní vlivy hornické činnosti, neupravuje horní zákon vůbec. Podstata tohoto ohrožení však bude jiná, než ohrožení v případě střetu zájmů … v případě nemovitosti, u níž se mohou projevit negativní vlivy hornické činnosti, hrozí důlní škoda a těžební organizaci hrozí vznik odpovědnosti za tuto škodu. Jde tedy o vztah ryze soukromoprávní, protože škoda a odpovědnost za škodu jsou instituty soukromého práva*.“ Stěžovatel v napadeném rozhodnutí k nevyřešení střetu zájmů doplnil, že „[p]*ouhá okolnost, že pozemek Obce Ktiš parc. č. X v k. ú. X zasahuje do dobývacího prostoru, nezakládá střet zájmů podle horního zákona … Pozemky Obce Ktiš však k výkonu povolené HČ nezbytné nejsou a uskutečnění exploatace ložiska v povoleném rozsahu nebrání. Případný nesouhlas jejich vlastníka nezakládá střet zájmů … a Obec Ktiš nedoložila žádné právně relevantní důkazy, které by ohrožení prokazovaly*“. Stěžovatel rovněž odmítl, že by se v souvislosti s ochranou zdraví jednalo o střet zájmů dle § 33 horního zákona, a ohledně poklesu tržní ceny nemovitostí odkázal účastníky řízení na postup dle soukromoprávních předpisů. K argumentaci žalobkyně f), že obecní pozemek byl účelově vyňat ze žádosti o povolení hornické činnosti, stěžovatel konstatoval, že „[p]*ůsobivé snímky kuriózních situací, které Obec Ktiš přikládá ke svému odvolání, pouze dokreslují, kam až může vést taktizování vlastníka pozemků v případě, že zásah do jeho pozemků je k uskutečnění povoleného záměru nezbytný.*“

[41] Z uvedeného vyplývá, že, jak již konstatoval i krajský soud, oba správní orgány vyložily a aplikovaly § 33 horního zákona zcela nesprávně. Správní orgány okruh osob, s nimiž je třeba řešit střet zájmů, chybně omezily pouze na vlastníky nemovitostí, na nichž bude hornická činnost prováděna. Správní orgán prvního stupně nadto zcela v rozporu s doslovným zněním zákona konstatoval, že v případě ohrožení nemovitostí a jiných zájmů soukromých osob se jedná o vztahy ryze soukromoprávní povahy, které horní zákon vůbec neupravuje. Nutno rovněž upozornit na nemístnou poznámku stěžovatele uvedenou v napadeném rozhodnutí stran důsledků údajného taktizování vlastníků pozemků. Mají-li určité instituty veřejného práva chránit zájmy dotčených vlastníků, nelze jim v případě jejich uplatnění vyhrožovat faktickým zničením jejich vlastnictví (např. postavením dálnice okolo obytného domu) s pouhým odkazem na to, že daný pozemek je k uskutečnění povolovaného záměru nezbytný.

[42] Krajský soud proto zcela správně napadené rozhodnutí zrušil z důvodu, že před rozhodnutím správního orgánu prvního stupně nebyl vyřešen střet zájmů dle § 33 horního zákona, a to nejen pokud jde o ohrožení pozemku parc. č. X v k. ú. X, nýbrž i ohledně ohrožení zájmů ostatních osob, což ostatně účastníci řízení setrvale uplatňovali po dobu celého správního řízení. V navazujícím řízení bude správní orgán povinen buď na základě již předložených znaleckých posudků a svých odborných znalostí, nebo na základě nového znaleckého posudku jasně vymezit okruh zájmů a osob ohrožených povolovanou hornickou činností. V rámci svého posouzení řádně popíše konkrétní podmínky v území a jasně stanoví předpokládanou intenzitu zásahu do jednotlivých zájmů. Výsledný okruh osob, jichž se řešení střetu zájmů týká, řádně odůvodní, a to zejména s ohledem na určení hranice, kdy již zásah dosahuje intenzity „ohrožení“. V posouzení správní orgán uvede

důvody, na základě kterých dospěl k závěru, že konkrétní osoby nejsou ohroženy hornickou činností ve smyslu § 33 horního zákona. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že toto posouzení je zcela klíčové pro spravedlivé vypořádání protichůdných zájmů v území. Nezbytnou podmínkou vyhovění žádosti o povolení hornické činnosti je doložení vyřešení střetu zájmů dle § 33 horního zákona v rozsahu náležitě provedeného vymezení okruhu ohrožených zájmů a osob, jejichž zájmy mohou být ohroženy. Nejvyšší správní soud pro úplnost připomíná, že institut řešení střetu zájmů zakotvený v § 33 horního zákona zahrnuje kromě v posuzované věci řešeného střetu zájmů s fyzickými a právnickými osobami i řešení ohrožení objektů a zájmů chráněných podle zvláštních předpisů (např. ochrana životního prostředí).

[43] Závěrem Nejvyšší správní soud uvádí, že námitka, že žalobkyně f) byla stěžovatelkou obejita tím, že se žádost o povolení hornické činnosti nevztahuje i na obecní pozemek (parc. č. X v k. ú. X), není důvodná. Samotným nepovolením hornické činnosti na určitém pozemku nemůže být jeho vlastník zkrácen na svých právech. Je totiž nepochybné, že jeho vlastnické právo by bylo dotčeno více, jestliže by bylo zatíženo povinností strpět na něm provádění hornické činnosti třetí osobou, byť i za omezujících podmínek, než naopak nepovolením hornické činnosti na těchto pozemcích (srov. již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 A 133/2002 – 33). Uvedené nicméně platí za předpokladu, že daný pozemek opravdu nebude k těžbě využíván, což musí správní orgán posoudit a vypořádat. Po zrušení možnosti vyvlastnění nemovitostí potřebných pro těžební činnost [srov. § 31 odst. 4 písm. b) horního zákona, ve znění do 14. 1. 2013] nemůže být hornická činnost povolena na pozemku, k němuž těžební organizace nemá žádná práva. Jedná se však o odlišnou otázku než to, zda je obecní pozemek plánovanou hornickou činností ohrožen.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[44] Nejvyšší správní soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnosti nejsou důvodné, a proto je dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[45] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že procesně úspěšným žalobcům přiznal právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech proti stěžovatelům, kteří úspěch v řízení neměli, a kteří tak nemají právo na jejich náhradu. Při úvaze o náhradě nákladů řízení vycházel Nejvyšší správní soud z premisy, že v dané věci účastníky kasačního řízení nejsou pouze žalobci a žalovaný, kteří jimi jsou vždy (srov. § 105 odst. 1 s. ř. s.), ale i osoba zúčastněná na řízení I), která podala kasační stížnost. Z tohoto důvodu proto bylo nutno i v případě osoby zúčastněné na řízení I) rozhodnout o nákladech řízení o kasační stížnosti podle obecného principu procesní úspěšnosti ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s.

[46] Úspěšným žalobcům náleží náhrada nákladů řízení o kasačních stížnostech spočívající v jednom úkonu právní služby – vyjádření ke kasačním stížnostem [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů].

Vzhledem k tomu, že žalobci a) až c) jsou zastoupeni jedním zástupcem a žalobci d) a e) také jedním zástupcem, přičemž zástupci provedené úkony byly v obou případech pro všechny jimi zastupované žalobce společné, náleží každému advokátovi za každou jím zastoupenou osobu mimosmluvní odměna snížená o 20 % (§ 12 odst. 4 advokátního tarifu). Odměna advokáta Mgr. Jaroslava Kadlece tak činí 7440 Kč (3 x 2480). Odměna advokáta Mgr. Rostislava Šustka činí 4960 Kč (2 x 2480). Náklady řízení dále tvoří paušální částka náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby. Vzhledem k tomu, že oba zástupci podali pouze jedno vyjádření ke kasačním stížnostem za všechny jimi zastupované žalobce, přiznal soud každému paušální částku náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč. Celkem tak náklady řízení za právní služby Mgr. Jaroslava Kadlece činí 7740 Kč a náklady řízení za právní služby Mgr. Rostislava Šustka 5260 Kč. Protože zástupci žalobců nedoložili (a ani z veřejně přístupných zdrojů to nevyplývá), že jsou plátci daně z přidané hodnoty, jedná se o částky konečné. Stěžovatelé podali každý odlišnou kasační stížnost a v řízení každý hájil své vlastní zájmy. Proto jsou stěžovatelé povinni zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech rovným dílem do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to každý částku 3870 Kč k rukám zástupce žalobců a) až c) Mgr. Jaroslava Kadlece a každý částku 2630 Kč k rukám zástupce žalobců d) a e) Mgr. Rostislava Šustka.

[47] Žalobkyně f) v řízení neučinila žádný úkon, ani netvrdila, že by jí nějaké náklady v souvislosti s řízením o kasační stížnosti vznikly. Proto jí Nejvyšší správní soud nepřiznal náhradu nákladů.

[48] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však osobám zúčastněným na řízení II) až V) žádné povinnosti uloženy nebyly, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 25. ledna 2018

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu