

ÚSTAV STÁTU A PRÁVA AV ČR, V. V. I.

Projekt P č. 63 – 08

ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA

PRAHA, říjen 2010

OBSAH

A. Administrativní část

I. Zadání projektu	5
II. Průběh řešení projektu	6

B. Výzkumná část

I. Výzkumné práce v jednotlivých etapách projektu	9
I. 1. První etapa projektu	9
I. 1. 1. Analýza použití pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ ve vybraných právních předpisech	9
I. 1. 2. Obecný obsahový význam pojmů „dotčený“ a „ohrožený“	10
I. 2. Druhá etapa projektu	11
I. 2. 1. Zaměření dalšího výzkumu na použití pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ v § 33 horního zákona (střet zájmů)	11
I. 2. 2. Podklady pro další výzkum aplikace pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ v rozhodovací praxi orgánů státní báňské správy	12
I. 2. 3. Analýza vybraných zahraničních úprav horního práva	14
I. 2. 3. Otázka obsahového zaměření výzkumu	15
I. 3. Třetí etapa projektu	15
I. 3. 1. Zaměření výzkumných prací ve 3. etapě projektu	15
I. 3. 2. Analýza právních předpisů horního práva	17
I. 3. 2. 1. Obecný horní zákon	17
I. 3. 2. 2. Horní zákon z roku 1957	19
I. 3. 2. 3. Současný horní zákon	23
I. 3. 3. Analýza rozhodnutí orgánů státní báňské správy a soudních rozhodnutí	31
I. 3. 4. Náhrada důlních škod	34
I. 3. 5. Modifikace obsahového zaměření projektu v dalších etapách výzkumu	36
I. 4. Čtvrtá etapa projektu	37
I. 4. 1. Zaměření výzkumných prací ve 4. etapě projektu	37
I. 4. 2. Hmotněprávní aspekty dohod o střetu zájmů a dohod se soukromými vlastníky nemovitostí	38
I. 4. 3. Procesní aspekty střetu zájmů a ochrany oprávněných zájmů soukromých vlastníků nemovitostí	41
I. 4. 4. Analýza podkladů z aplikační praxe orgánů státní báňské správy	46

I. 5. Pátá etapa projektu	48
I. 5. 1. Zaměření výzkumných prací v 5. etapě projektu	48
I. 5. 2. Stanoviska dotčených orgánů, zejména orgánů ochrany přírody	48
I. 5. 3. Dohody s vlastníky pozemků podle § 33 odst. 4 horního zákona	54
I. 5. 4. Důlní škody	58
I. 6. Šestá etapa projektu	60
I. 6. 1. Zaměření výzkumných prací v 6. etapě projektu	61
I. 6. 2. Obecně k interpretaci a aplikaci neurčitých právních pojmů	61
I. 6. 3. Interpretace a aplikace pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ v předpisech horního práva	65
I. 6. 3. 1. Obecně k interpretaci a aplikaci pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ použitých v předpisech horního práva	65
I. 6. 3. 2. K interpretaci a aplikaci pojmů „ohrožený“ a „dotčený“ použitých v § 33 horního zákona	66
I. 6. 4. Veřejný zájem v horním právu	68
II. Souhrn celkových závěrů projektu	73
II. 1. K interpretaci a aplikaci pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ použitých v předpisech horního práva	73
II. 2. K otázce veřejného zájmu v horním právu	76
II. 3. K právní povaze střetu zájmů a dohod s vlastníky nemovitostí	77
II. 3. 1. Střet zájmů	77
II. 3. 2. Dohody s vlastníky nemovitostí	80
III. Doporučení pro orgány státní báňské správy	83
IV. Použité zdroje	95
IV. 1. Právní předpisy	95
IV. 2. Správní rozhodnutí	96
IV. 3. Soudní judikatura	98
IV. 4. Odborná literatura	98
IV. 5. Další zdroje	98

Příloha: Celkové hodnocení projektu

A. Administrativní část

I. ZADÁNÍ PROJEKTU

Projekt byl zadán a řešen na základě **Smlouvy na provedení a financování veřejné zakázky vyhlášené na řešení projektu výzkumu a vývoje Českého báňského úřadu** (dále jen „smlouva“) kterou dne 29. 10. 2008 uzavřela podle § 9 odst. 4 zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů, a v souladu s obchodním zákoníkem Česká republika zastoupená Českým báňským úřadem (dále jen „ČBÚ“) jako poskytovatelem veřejné podpory s Ústavem státu a práva AV ČR, v.v.i. (dále jen „ÚSP“) jako příjemcem této podpory.

Součástí smlouvy je i Příloha I – PROJEKT, která specifikuje etapy řešení projektu, předpokládané výsledky a způsob ověření jejich výsledků, a Příloha II – SOUHRNNÁ KALKULACE specifikující uznatelné náklady podle jednotlivých položek vymezených v § 3 nařízení vlády č. 461/2002 Sb., o účelové podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o veřejné soutěži ve výzkumu a vývoji.¹

Projekt výzkumu a vývoje je vedený pod označením **P č. 63 – 08** a nazvaný **Analýza problematiky „dotčený“ a „ohrožený“ v předpisech českého horního práva a návrh řešení ve vztahu k povolování hornické činnosti.**

Cílem projektu podle smlouvy je

- zpracování výkladu, který bude možno použít jako podpůrné pravidlo při správních činnostech orgánů státní báňské správy, včetně činnosti legislativní, a
- zpracování doporučení pro legislativní činnost ČBÚ, včetně případných rámcových návrhů na úpravu právních předpisů.

Řešení projektu bylo sjednáno na dobu 24 měsíců v období od listopadu 2008 do října 2010.

II. PRŮBĚH ŘEŠENÍ PROJEKTU

Řešení projektu bylo smlouvou rozvrženo do **šesti etap**. Obsahová náplň jednotlivých etap projektu, přehled výzkumných prací provedených v jednotlivých etapách, získané poznatky a učiněné závěry jsou popsány v části B této závěrečné zprávy.

Jednotlivé etapy projektu byly zakončeny kontrolním dnem, kterého se účastnili příslušní zástupci ČBÚ jako zadavatele projektu a ÚSP jako řešitele projektu.

¹ Nařízení vlády č. 461/2002 Sb. bylo ke dni 1. července 2009 zrušeno zákonem č. 110/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu a vývoje), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Podle čl. II zákona upravujícího přechodná ustanovení se však podle bodu 1. na právní vztahy v oblasti výzkumu a vývoje vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona vztahují dosavadní právní předpisy.

V průběhu 1. etapy projektu byla provedena analýza použití pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ ve vybraných právních předpisech. Výsledky analýzy byly předloženy zadavateli. Kontrolní den k 1. etapě projektu se konal 2. prosince 2008.

V průběhu 2. etapy projektu se dne 27. dubna 2009 uskutečnila za účasti příslušných pracovníků ČBÚ i ÚSP na pracovišti odboru Výzkumu a vývoje ČBÚ v Ostravě konzultace k věcné náplni druhé etapy projektu. Na základě této konzultace byl zadavatelem projektu jeho řešiteli z hlediska věcného i právního blíže specifikován cíl a účel projektu, což mělo zásadní význam pro další výzkum a řešení projektu. Během konzultace byla rovněž dohodnuta externí spolupráce spočívající ve výběru relevantních rozhodnutí orgánů státní báňské správy a soudních rozhodnutí z archivu státní báňské správy a jejich poskytnutí řešiteli. Tyto podklady, nezbytné pro další výzkum a řešení projektu, byly řešiteli poskytnuty v průběhu května 2009. V návaznosti na tyto kroky se pak uskutečnil na pracovišti řešitele, tj. ÚSP dne 9. června 2009 kontrolní den ke 2. etapě projektu.

V průběhu 3. etapy projektu byla řešitelem na základě poznatků získaných analýzou právní úpravy horního práva od obecného horního zákona z roku 1854 do současnosti a na základě poznatků získaných studiem rozhodovací činnosti orgánů státní báňské správy a správních soudů navržena modifikace dalšího zaměření výzkumných prací při řešení projektu, a to na problematiku **řešení střetu veřejného zájmu na dobývání výhradních ložisek nerostů s jinými veřejnými zájmy chráněnými podle zvláštních zákonů a vypořádávání nároků soukromých osob při povolování hornické činnosti**. Tato modifikace dalšího zaměření výzkumných prací při řešení projektu byla se zadavatelem předběžně projednána na pracovním setkání za účasti předsedy ČBÚ, které se uskutečnilo dne 15. září 2009, a následně schválena na kontrolním dnu ke 3. etapě projektu, který se konal dne 22. září 2009 na pracovišti ÚSP.

Ve 4. etapě projektu byla opět realizována externí spolupráce spočívající ve výběru podkladů z archivu státní báňské správy týkajících se postupu těžebních organizací při identifikaci subjektů, které mohou být zamýšlenou hornickou činností „dotčeny“ nebo „ohroženy“ a jejich přístupu k řešení střetu zájmů a uzavírání dohod se soukromými vlastníky pozemků. Získané podklady byly využity při výzkumných pracích v rámci 4. etapy projektu. Kontrolní den 4. etapy projektu se uskutečnil dne 24. listopadu na pracovišti ÚSP.

V průběhu 5. etapy projektu se dne 19. dubna 2010 uskutečnila na pracovišti řešitele neformální schůzka a konzultace se zadavatelem za účasti předsedy ČBÚ. Během jednání byly shrnuty dosavadní výsledky výzkumu a konstatovány hlavní dosud učiněné závěry při řešení projektu, zejména rozlišení a vymezení rozdílů mezi řešením střetu zájmů a

vypořádáním nároků soukromých vlastníků pozemků. Dále byla podrobně projednávána problematika dohod uzavíraných těžební organizací se soukromými vlastníky pozemků z hlediska určování pozemků, které mají být předmětem těchto dohod. Toto projednávání přineslo pro řešitele významné poznatky z hlediska věcné stránky řešeného problému, které byly následně využity při zpracování právní analýzy soukromoprávních dohod uzavíraných těžební organizací s vlastníky pozemků a postupu orgánů státní báňské správy ohledně těchto dohod. Kontrolní den k 5. etapě projektu se konal 12. května 2010 na pracovišti ČBÚ v Praze.

V 6. etapě projektu byl řešitelem zpracován přehled výzkumných prací provedených v jednotlivých etapách v průběhu řešení projektu, souhrn poznatků získaných z provedeného výzkumu a závěrů plynoucích z tohoto výzkumu. Na tomto základě byla poté vypracována doporučení pro činnost orgánů státní báňské správy. Uvedené je obsaženo v části B této závěrečné zprávy. Kontrolní den 6. etapy projektu a zároveň závěrečný kontrolní den celého projektu se uskuteční v souladu s harmonogramem projektu dne 15. listopadu 2010.

Ke každému kontrolnímu dni byla řešitelem zpracována a zadavateli předána

- **zpráva pro kontrolní den**, ve které byly uvedeny úkoly dané etapou podle projektu, jejich modifikovaná podoba podle úpravy zaměření projektu provedené ve 3. etapě projektu, výzkumné práce provedené v dané etapě projektu, hlavní poznatky získané z výzkumu a závěry plynoucí z těchto poznatků,
- **právní analýzy a stanoviska** k otázkám, které byly předmětem výzkumu v dané etapě řešení projektu,
- **podkladové materiály**, které byly použity při výzkumu v dané etapě projektu.

Uvedené materiály byly řešitelem zadavateli předávány v písemné podobě a také v elektronické podobě elektronickou poštou a na DVD.

K 6. etapě a zároveň závěru projektu byla řešitelem zpracována tato **Závěrečná zpráva**, která je zadavateli předkládána ve trojím vyhotovení a v elektronické podobě.

B. Výzkumná část

I. VÝZKUMNÉ PRÁCE V JEDNOTLIVÝCH ETAPÁCH PROJEKTU

V úvodu popisu jednotlivých etap projektu je vždy uvedeno obsahové zadání dané etapy projektu podle smlouvy. Poté následuje popis provedených výzkumných prací, získaných poznatků a závěrů učiněných v jednotlivých etapách projektu.

Analýzy a závěry dále uvedené v popisu jednotlivých etap projektu byly podrobně zpracovány v samostatných materiálech. Tyto materiály předal řešitel zadavateli v průběhu plnění projektu jako přílohy ke zprávám pro kontrolní dny jednotlivých etap projektu.

Výzkumné práce prováděné řešitelem v jednotlivých etapách projektu vycházely ze smluvního vymezení obsahu dané etapy projektu a dále z požadavků zadavatele uplatněných v průběhu řešení projektu. Od čtvrté etapy projektu pak vycházely tyto práce rovněž z modifikace zaměření projektu odsouhlasené na kontrolním dnu ke třetí etapě projektu.

I. 1. První etapa projektu

Smluvní vymezení obsahu 1. etapy projektu:

Vyhledání ustanovení právních předpisů v oblasti horního práva a dalších právních předpisů z jiných oblastí práva, v nichž se operuje s pojmy „dotčený“ a „ohrožený“.

I. 1. 1. Analýza použití pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ ve vybraných právních předpisech

I. 1. 1. 1. Řešitel provedl v 1. etapě projektu v souladu se zadáním analýzu vybraných právních předpisů z oblasti soukromého i veřejného práva z hlediska použití pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ při regulaci právních vztahů.

Při této analýze bylo zjištěno, že pojem „dotčený“ je v právních předpisech zdaleka nejčastěji používán ve slovních spojeních, ve kterých slouží ke ztotožnění subjektu nebo předmětu určitého právního vztahu již dříve uvedeného v navazujících ustanoveních, např. ve spojeních typu „dotčený orgán“, „dotčená osoba“, kterými se myslí orgán nebo osoba již dříve uvedené. V těchto spojeních nemá slovo „dotčený“ vlastní věcný obsah, má v podstatě stejný význam jako ukazovací zájmeno (tato osoba, tento orgán, nebo osoba, resp. orgán uvedený v odst. ...). Toto použití slova „dotčený“ v právních předpisech bylo v dalším výzkumu ponecháno stranou, protože pro řešení úkolu nebylo relevantní.

I. 1. 1. 2. Další analýzy právních předpisů se zaměřily na použití pojmu „dotčený“ v těch spojeních, kde aplikace právního ustanovení vyžaduje přiřadit k tomuto pojmu věcný

obsah. Ve stejném významu pak bylo analyzováno i použití pojmu „ohrožený“. Byly analyzovány vybrané předpisy současné i historické.

Ze soukromoprávních předpisů byly analyzovány zejména předpisy občanskoprávní, tj. obecný občanský zákoník (ABGB), občanský zákoník z roku 1950 a současný platný občanský zákoník². Z veřejnoprávních předpisů pak byly do analýzy zahrnuty předpisy horního práva, a to předchozí i současný horní zákon³, zákon o hornické činnosti⁴ a některé prováděcí předpisy k těmto zákonům⁵, předpisy týkající se ochrany dělníků a zaměstnávání dětí⁶, stavební předpisy, a to předchozí i současný stavební zákon a prováděcí vyhláška ke stavebnímu zákonu z roku 1976⁷, vodní zákon⁸ a prováděcí (dnes již neplatná) vyhláška k zákonu o prevenci závažných havárií upravující zásady hodnocení rizik závažné havárie⁹.

I. 1. 2. Obecný obsahový významu pojmů „dotčený“ a „ohrožený“

Analýzy právních předpisů přinesly poznatek, že pojmy „dotčený“ a „ohrožený“ ve věcném smyslu, tedy jako pojmy vyjadřující určitou vlastnost subjektu nebo předmětu právního vztahu, jsou obsaženy v hypotézách příslušných právních norem, s jejichž naplněním jsou pak spojovány různé hmotněprávní nebo procesní následky vyjádřené v dispozicích těchto norem.

Samotný obsah těchto pojmů však není v právních předpisech definován a je na aplikační praxi (správní i soudní), aby určila, v jakých případech uzná stav „dotčení“ a „ohrožení“ a uplatnila právní následky, které právní předpis s těmito stavy spojuje.

² Císařský patent č. 946/1811 Ř.z., kterým se uvozuje obecný občanský zákoník.

Zákon č. 141/1950 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

³ Zákon č. 41/1957 Sb., o využití nerostného bohatství (horní zákon).

Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁴ Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Vládní nařízení č. 18/1956 Sb., o odstranění a vypořádání některých škod vyvolaných provozem báňských podniků.

Vyhláška ČBÚ č. 22/1989 Sb., o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci a bezpečnosti provozu při hornické činnosti a při dobývání nevyhrazených nerostů v podzemí, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Zákon č. 1/1888 Sb., o pojišťování dělníků pro případ úrazu.

Zákon č. 420/1919 Sb., o práci dětí.

⁷ Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu.

⁸ Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Vyhláška č. 8/2000 Sb., kterou se stanoví zásady hodnocení rizik závažné havárie, rozsah a způsob zpracování bezpečnostního programu prevence závažné havárie a bezpečnostní zprávy, zpracování vnitřního havarijního plánu, zpracování podkladů pro stanovení zóny havarijního plánování a pro vypracování vnějšího havarijního plánu a rozsah a způsob informací určených veřejnosti a postup při zabezpečování informování veřejnosti v zóně havarijního plánování.

Oba pojmy „dotčený“ a „ohrožený“ vyjadřují uplatnění určitého vlivu na sledovaný subjekt nebo předmět. V případě „dotčení“ nemusí jít vždy o vliv negativní, v případě „ohrožení“ ano. Nicméně ani v případech, kdy pojem „dotčený“ může poukazovat na negativní vliv, nelze vycházet z toho, že pojem „ohrožený“ vyjadřuje vyšší stupeň negativního vlivu, než pojem „dotčený“. Zásadní rozdíl spočívá v tom, že dotčení vyjadřuje známý fakt nebo skutečnost, která již nastala nebo nastane s pravděpodobností blížící se jistotě, např. pozemek, na kterém proběhne nebo již proběhla těžba, je dotčeným pozemkem. Ohrožení naopak vyjadřuje jen určitou možnost vlivu na subjekt nebo objekt vztahu (např. potenciálně je ohrožen pozemek nebo stavby na pozemku, pod kterým bude prováděna hlubinná těžba). V případě dotčení vliv na určitou osobu nebo předmět již proběhl nebo téměř jistě proběhne, v případě ohrožení negativní ovlivnění subjektu nebo předmětu nastat nemusí. Dotčený subjekt nebo předmět tedy mohl, ale nemusel, být předtím, než došlo k jeho dotčení, subjektem nebo předmětem ohroženým. Naproti tomu ohrožený subjekt nebo předmět nemusí být nakonec vůbec dotčen, pokud se potenciální negativní ovlivnění neuskuteční, např. i proto, že byla učiněna preventivní opatření k tomu, aby se možný negativní vliv neprojevil.

Rozdíl mezi „dotčením“ a „ohrožením“ určitého subjektu nebo předmětu tedy **nespočívá v intenzitě zásahu** vůči tomuto subjektu nebo předmětu, ale spíše v míře pravděpodobnosti, že k zásahu dojde, případně že již k zásahu došlo.

I. 2. Druhá etapa projektu

Smluvní vymezení obsahu 2. etapy projektu:

Vyhledání související judikatury českých soudů všech stupňů, zejména z oblasti horního práva, správního práva a práva životního prostředí.

Vyhledání vzorových dosavadních rozhodnutí orgánů státní báňské správy, které uvedenou otázku řešily.

Vyhledání dřívějších výkladů k otázce „dotčený“ a „ohrožený“.

Vyhledání analogických právních úprav v zahraničních právních řádech.

I. 2. 1. Zaměření dalšího výzkumu na použití pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ v § 33 horního zákona (střet zájmů)

V průběhu 2. etapy projektu se dne 27. dubna 2009 uskutečnila za účasti pracovníků řešitele i zadavatele na odboru Výzkumu a vývoje ČBÚ v Ostravě konzultace k věcnému a právnímu obsahu projektu. Z této konzultace vyplynulo, že důvodem zadání projektu byly

problémy výkladu pojmů „ohrožený“ a „dotčený“, které jsou obsaženy v ustanovení § 33 horního zákona, který podle nadpisu upravuje řešení střetu zájmů. Na základě tohoto vysvětlení a zpřesnění obsahu projektu bylo rámcově dohodnuto, které dokumenty, zejména rozhodnutí orgánů státní báňské správy a rozhodnutí soudů, je třeba v souladu s vymezením druhé etapy projektu vyhledat a zahrnout do dalšího výzkumu.

Právní úprava ochrany a využití nerostného bohatství v horním zákoně, včetně ustanovení § 33 upravujícího řešení střetu zájmů, prošla na konci roku 1991 rozsáhlou změnou provedenou zákonem č. 541/1991 Sb. Tento zákon neobsahoval žádné přechodné ustanovení, které by se týkalo změn provedených v § 33 horního zákona, proto bylo rozhodnuto brát v úvahu při výběru dokumentů o rozhodovací činnosti orgánů státní báňské správy až období od 1. 1. 1993, aby se jednalo jen o rozhodnutí, která se již budou opírat o tuto novou právní úpravu.

V návaznosti na závěry konzultace a v souladu s vymezením druhé etapy projektu byl následně s využitím externí spolupráce proveden kvalifikovaný výběr dokumentů z archivu Českého báňského úřadu vztahujících se k řešení střetů zájmů při využívání výhradních ložisek.

I. 2. 2. Podklady pro další výzkum aplikace pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ v rozhodovací praxi orgánů státní báňské správy

Na základě poznatků získaných při konzultaci dne 27. 4. 2009 a získaných dokumentů z aplikační praxe orgánů státní báňské správy řešitel předběžně posoudil rozsah a obsah podkladů pro výzkumnou činnost v další etapě projektu.

I. 2. 2. 1. Ohledně právní úpravy řešení střetu zájmů v horním zákoně bylo konstatováno, že s účinností od 20. prosince 1991 byla zákonem ČNR č. 541/1991 Sb. provedena zásadní novelizace zákona ČNR č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon). Účelem této novely bylo podle důvodové zprávy k zákonu č. 541/1991 Sb. transformovat právní úpravu ochrany a využití nerostného bohatství na podmínky tržního hospodářství. V souladu s tímto záměrem umožnila právní úprava nově mj. využívání ložisek vyhrazených nerostů (výhradních ložisek) i jiným subjektům než pouze státním podnikům (přičemž i tyto podniky byly nakonec v následném procesu privatizace transformovány na obchodní společnosti).

Pro další výzkum byla řešitelem hodnocena jako relevantní skutečnost, že citovaná novela horního zákona se dotkla i ustanovení § 33 upravujícího řešení střetu zájmů, přičemž tato změna se podle poznatků získaných při konzultaci se zadavatelem předběžně ukazovala jako zásadní pro vztahy mezi různými subjekty právních vztahů při povolování hornické činnosti, a tím i pro interpretaci pojmů „ohrožený“ a „dotčený“ použitých v ustanovení § 33 horního zákona. Řešitel vzal předběžně na vědomí pro další výzkum účel této novely vyjádřený v důvodové zprávě k návrhu zákona č. 541/1991 Sb., která ke změně ustanovení § 33 m.j. uvádí: *„Návrh novely doplňuje ustanovení dnes platného § 33 o účast fyzických a právnických osob při řešení střetů zájmů, tj. zejména o účast občanů... V návrhu jsou rozlišeny případy, kdy nedojde k dohodě mezi organizací, která využívá výhradní ložisko a orgány státní správy od případů, kdy se organizace nedohodne s fyzickými nebo právnickými osobami.“* Podrobná analýza právní úpravy vztahů uvedených v § 33 horního zákona a její změny výše uvedenou novelou byla následně provedena v další etapě projektu, a to na základě jazykového, systematického a historického výkladu.

I. 2. 2. 2. Pro další výzkumnou činnost bylo získáno 18 prvoinstančních rozhodnutí obvodního báňského úřadu v Ostravě a 26 druhoinstančních rozhodnutí ČBÚ. Pro výzkum výkladu pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ při řešení střetu zájmů při využívání výhradních ložisek byly dále získány výklady těchto pojmů, které vznikly z úřední činnosti orgánů státní báňské správy.

Počet **správních rozhodnutí** získaných pro další výzkum byl hodnocen jako dostatečný. Rozhodnutí při předběžném posouzení vykazovala navzájem vysoký stupeň konzistentnosti správního rozhodování orgánů státní báňské správy, což jednak potvrdilo relevanci předloženého vzorku správních rozhodnutí, a jednak odráželo skutečnost, že v celém sledovaném období, tj. od roku 1993 do současnosti, už dále nedošlo k zásadní změně platné hmotněprávní úpravy řešení střetu zájmů. Zásadní vliv na meritorní rozhodování orgánů státní báňské správy ve sledované věci pak logicky neměla ani změna procesní úpravy provedená zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád.

I. 2. 2. 3. Dále bylo pro další výzkum získáno 8 rozsudků soudů vydaných ve správním soudnictví, z nichž 3 rozsudky pocházejí ještě z doby před účinností zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, tedy před 1. 1. 2003. Ohledně získaného vzorku **soudní judikatury** řešitel konstatoval, že v případě potřeby budou v průběhu výzkumu vyhledána další soudní rozhodnutí relevantní pro úkoly řešené v rámci projektu.

I. 2. 3. Analýza vybraných zahraničních úprav horního práva

I. 2. 3. 1. V souladu se zadáním byla řešitelem ve druhé etapě projektu dále provedena identifikace základních právních předpisů horního práva ve vybraných zemích. Posouzeny byly zejména následující právní úpravy:

- Mineralrohstoffgesetz (MinroG) BGBl I 1999/38 – Zákon o nerostných surovinách (Rakousko),
- Bundesberggesetz vom 13. August 1980 (BGBl. I S. 1310) – Spolkový horní zákon (Německo),
- [Code minier](#), Version consolidée au 14 mai 2009 – Horní zákoník (1956, platné znění 2009) (Francie),
- [General Mining Act of 1872](#) – Všeobecný horní zákon, federální (Spojené státy),
- Coal Mining Subsidence Act 1991 – Zákon o subsidencích při dolování uhlí (Velká Británie).

Po posouzení vybraných právních úprav bylo konstatováno, že s výjimkou rakouské a částečně německé úpravy se zahraniční úpravy nejeví jako srovnatelné. Rakouská úprava horního práva, která byla provedená císařským patentem č. 146/1854 Ř.z., obecný horní zákon, byla společná až do r. 1918. Obecný horní zákon, ve znění pozdějších novelizací, byl v České republice zrušen v roce 1957, v Rakousku definitivně až roku 2004. V důsledku novelizací původního zákona v obou zemích však samozřejmě přestala být úprava v obou státech totožná už dávno předtím.

Dále bylo po posouzení zahraničních úprav obecně zjištěno, že tyto úpravy v zásadě neřeší konflikty zájmů při využívání ložisek nerostů, nýbrž se zaměřují na vydobytí ložisek a využití nerostů. Ostatním subjektům, které by mohly být touto činností, řečeno terminologií naší platné právní úpravy, „ohroženy“ nebo „dotčeny“, spíše ukládají tyto úpravy povinnosti typu „pati“, tedy strpět příslušné zásahy spojené s vyhledáváním a těžbou nerostů, než aby nějak specificky chránily jejich zájmy. Právní problém střetu zájmů pak, jak se zdá, bývá v zahraničí řešen systémově úplně jinde než u nás, konflikty se soukromými zájmy jsou pak v převážné míře pravděpodobně ponechány k řešení občanskému právu, jako tomu bylo ostatně i u nás za platnosti obecného horního zákona.

I. 2. 4. Otázka obsahového zaměření výzkumu

Poznatky získané z konzultace se zadavatelem, z předběžného posouzení získaných podkladů z rozhodovací činnosti orgánů státní báňské správy a správních soudů, jakož i z posouzení zahraničních právních úprav naznačily potřebu cíl výzkumu poněkud redefinovat, neboť zadání zaměřené pouze na výklad pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ se ukázalo zužující a nepokrývající celou podstatu věci ve všech právně relevantních souvislostech, a to nejen ve vztahu k zahraničním právním úpravám, ale i ve vztahu k domácí platné právní úpravě horního práva. Ukázalo se jako potřebné definovat cíl výzkumu na vyšší úrovni obecnosti zkoumaného problému, a sice jako „řešení střetu zájmů při využívání výhradních ložisek nerostů“, jehož je výklad a aplikace pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ pouze dílčí součástí. Toto se následně potvrdilo ve třetí etapě projektu po analýze historických i současné právní úpravy horního práva.

I. 3. Třetí etapa projektu

Smluvní vymezení obsahu 3. etapy projektu:

Analýza historické geneze pojmů „dotčený“ a „ohrožený“.

Analýza pojmů „dotčený“ a „ohrožený“

- otázka toho, zda se jedná obsahově o dva totožné pojmy nebo (naopak) o dva odlišné pojmy,
- otázka, podle jakého klíče vymežit dotčenost a ohroženost (např., zda se jedná o otázku spíše technickou nebo o otázku právní atd.),
- otázka účastenství ve správních řízeních, zejména v řízeních podle horních předpisů.

Analýza významu pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ (resp. „dotčenosti“ a „ohroženosti“, „zájmů, které mohou být dotčeny“ atp.) pro správní procesy podle horních předpisů a vztah ke správnímu řádu. Vztah k problematice důlních škod.

I. 3. 1. Zaměření výzkumných prací ve 3. etapě projektu

I. 3. 1. 1. Výzkumné práce ve 3. etapě projektu byly zaměřeny s ohledem na závěry konzultace se zadavatelem, která se uskutečnila v průběhu 2. etapy dne 27. 4. 2009 a která měla pro řešení výzkumného úkolu zásadní význam, protože řešiteli ozřejmila věcnou podstatu problému, který je předkládán zadavatelem k řešení, a důvody zadání projektu.

Z konzultace vyplynuly pro řešitele následující poznatky relevantní pro další výzkum v rámci projektu:

- **problematika aplikace pojmů „dotčený“ a „ohrožený“** v předpisech českého horního má být posuzována zejména **z hlediska řešení střetu zájmů při povolování hornické činnosti**, tj. použití těchto pojmů v § 33 horního zákona,
- dosavadní aplikační praxe báňských úřadů spočívá v tom, že při rozhodování o povolení hornické činnosti vyžadují orgány státní báňské správy, aby těžební organizace¹⁰ před udělením povolení k hornické činnosti uzavřela **smlouvy o řešení střetu zájmů s osobami, které jsou vlastníky pozemků a jiných nemovitostí, které mohou být povolovanou hornickou činností na základě příslušných znaleckých posudků ohroženy**,
- tato aplikační praxe byla v minulosti akceptována i soudy, pokud došlo k soudnímu přezkumu rozhodnutí orgánů státní báňské správy o povolení hornické činnosti,
- posléze však došlo ke změně v přístupu správních soudů, konkrétně Městského soudu v Praze, a to v tom smyslu, že rozhodnutí orgánů státní báňské správy o povolení hornické činnosti byla na základě správních žalob rušena, pokud těžební organizace neuzavřela před udělením povolení hornické činnosti **smlouvu o střetu zájmů** nejen s osobami, jejichž pozemky nebo jiné nemovitosti mohou být povolovanou hornickou činností ohroženy, ale **i s těmi osobami, jejichž pozemky a nemovitosti mohou být touto činností i „pouze“ dotčeny**,
- orgány státní báňské správy předložily správnímu soudu svá stanoviska vysvětlující problematiku dotčení a ohrožení pozemků a jiných nemovitostí hornickou činností z věcného hlediska, nicméně tato stanoviska a vysvětlení nevedla ke změně v postoji soudu k požadavku na uzavírání smluv o střetu zájmů nejen s osobami, jejichž pozemky a jiné nemovitosti budou hornickou činností ohroženy, ale i s osobami, jejichž nemovitosti a pozemky budou touto činností dotčeny,
- každá osoba, které byla hornickou činností způsobena škoda, má podle zákona nárok na náhradu této škody, a to bez ohledu na to, zda byla při povolování hornické činnosti označena na základě znaleckých posudků za osobu ohroženou nebo dotčenou, či nikoli; z toho plyne, že případně neuzavření dohody o střetu zájmů neznemožňuje

¹⁰ Viz § 5a horního zákona: „Právníké a fyzické osoby, které v rámci podnikatelské činnosti ²⁾ při splnění podmínek stanovených právními předpisy vykonávají vyhledávání, průzkum nebo dobývání výhradních ložisek nebo jinou hornickou činnost, se považují za organizace podle tohoto zákona.“

poškozené osobě uplatňovat následně nárok na náhradu škodu, která jí byla hornickou činností skutečně způsobena.

I. 3. 1. 2. Na základě zadání této etapy projektu a výše uvedených informací z aplikační praxe orgánů státní báňské správy byly provedeny analýzy právních úprav horního práva od roku 1854 do současnosti. Dále byla provedena analýza získaných podkladů z rozhodovací činnosti orgánů státní báňské správy a správních soudů a řešena otázka náhrady důlních škod.

Výzkum procesních aspektů řešení střetu zájmů a ochrany oprávněných zájmů soukromých vlastníků nemovitostí byl z časových důvodů přesunut do 4. etapy projektu. Otázka obsahu pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ byla obecně zpracována již v 1. etapě projektu. Zpracování otázky interpretace a aplikace těchto pojmů použitých v § 33 horního zákona bylo přesunuto do 6. etapy projektu, neboť v následujících etapách bylo nezbytné přednostně se zabývat otázkami právní povahy vztahů při řešení střetu zájmů a při ochraně oprávněných zájmů soukromých vlastníků nemovitostí a dohod uzavíraných v rámci těchto vztahů. Závěry k otázce interpretace a aplikace pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ v předpisech horního práva jsou obsaženy v části I. 6. 3. této zprávy.

I. 3. 2. Analýza právních předpisů horního práva

Z hlediska získaných výše uvedených informací provedl řešitel **analýzu použití pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ a právních úprav řešení střetu zájmů a vypořádávání nároků vlastníků pozemků a jiných nemovitostí** v obecném horním zákoně z roku 1854, horním zákoně z roku 1957 a současném horním zákoně.

I. 3. 2. 1. Obecný horní zákon

Analýza **obecného horního zákona** z roku 1854 přinesla následující poznatky:

1) Obecný horní zákon, který u nás ve znění několika novelizací platil až do 31. prosince 1957, v úpravě týkající se rozhodování o povolování hornické činnosti¹¹ a řešení střetu zájmů a vypořádávání nároků vlastníků pozemků a jiných nemovitostí při tomto rozhodování nepoužíval pojmy „dotčený“ a „ohrožený“ k vymezení osob nebo majetků

¹¹ V terminologii obecného horního zákona šlo udělení horního oprávnění, které spočívalo v přidělení kutacích obvodů (kutných polí), propůjčení horních měř, a to dolových nebo povrchových, nebo udělení horních koncesí – viz § 5 obecného horního zákona.

(pozemků), které byly subjekty a předmětem těchto právních vztahů a které byly nebo měly být ovlivněny hornickou činností.

2) **Ochranu veřejných zájmů** při povolování hornické činnosti zajišťovala spoluúčast politických (okresní politický úřad) případně i jiných správních úřadů chránících jiné veřejné zájmy (drážního, silničního, vodoprávního, vojenského atd.) na rozhodování o udělování povolení k hornické činnosti.

3) **Ve vztahu k soukromým vlastníkům pozemků a jiných nemovitostí** vycházel zákon z toho, že vyhledání, odкрыtí a dobytí (vytěžení) ložiska vyhrazených nerostů bylo veřejným zájmem (veřejné dobro), který měl přednost před soukromými zájmy vlastníků nebo uživatelů pozemků.¹²

Vlastník pozemků měl proto povinnost strpět umístění značek vymezujících prostory pro vyhledávání ložisek i těžební prostory a postoupit báňskému podnikateli dočasně nebo i trvale pozemky potřebné pro vyhledávání, odkrývání a těžbu ložisek vyhrazených nerostů. Na druhé straně měl vlastník pozemků právo na náhradu škody, která mu vznikla vyznačením hornických děl na jeho pozemku a na přiměřené odškodnění za postoupení pozemků k provádění hornické činnosti. Báňský podnikatel pak měl subjektivní právo, založené veřejnoprávním předpisem, požadovat od vlastníka pozemků postoupení potřebných pozemků k užívání pro výkon hornické činnosti (pro provozování hor), ale také veřejnoprávní povinnost vypořádat výše uvedené právní nároky vlastníka pozemků na odškodnění.

Samotné výše uvedené nároky vlastníka pozemků na náhradu škody (na odškodnění) měly soukromoprávní povahu a byly tedy řešeny soukromoprávní cestou, tedy především dohodou mezi báňským podnikatelem a vlastníkem pozemků. Pokud k dohodě nedošlo, měl se spor řešit „pořadem práva“¹³, tj. soudní cestou, a vzhledem k tomu, že šlo o soukromoprávní vztahy, tak obecnými soudy v civilním soudním řízení.

V případě sporu o postoupení potřebných pozemků a o výši odškodného za toto postoupení rozhodovaly o odškodnění vlastníka pozemků správní orgány, ale šlo o prozatímní odškodnění. Pokud některá ze stran nebyla s tímto rozhodnutím spokojena, opět se mohla obrátit na soud. Ve prospěch veřejného zájmu na postoupení pozemků potřebných pro hornickou činnost zákon v případě soudního sporu umožňoval také okamžité postoupení

¹² Viz § 98 obecného horního zákona: „Každý majitel pozemku je povinen postoupiti za přiměřené odškodnění (§ 365 obč. zák.) potřebné pozemky hornickému podnikateli, aby jich užíval k hornickému provozu.“ Ustanovení § 365 občanského zákoníku (ABGB) pak stanovilo: „Vyžaduje-li toho veřejné dobro, musí každý člen státu za přiměřené odškodnění odstoupiti i úplné vlastnictví věci.“

¹³ Viz § 61 obecného horního zákona: „Překážejí-li propůjčce spory o práva soukromá, nutno je vyřídití pořadem práva.“

pozemků (tedy ještě před rozhodnutím soudu), pokud báňský podnikatel složil výkupní částku za postoupené pozemky do soudní úschovy nebo zárukami zajistil roční odškodné. Od roku 1943¹⁴ pak byl veřejný zájem na postoupení pozemků potřebných pro hornickou činnost v případě sporu posílen ještě možností zavést ve prospěch báňského podnikatele právo předběžné držby potřebných pozemků, a to do doby, než příslušné správní orgány (nejdříve okresní politický úřad, poté báňské hejtmanství) rozhodly o postoupení pozemků. O odvolání proti rozhodnutí o zřízení předběžné držby pozemků se rozhodovalo po správní linii (odvolacím orgánem bylo protektorátní ministerstvo hospodářství a práce), proti výši náhrady škody však musel vlastník nebo uživatel pozemku brojit žalobou u soudu.

4) Vlastníci pozemků, stejně jako kterékoli jiné osoby, kterým byla hornickou činností na jejich majetku způsobena škoda (**důlní škoda**) a které nebyly ze strany báňského podnikatele odškodněny předem, např. i proto, že se nepředpokládalo (případně ani soudně neuznalo), že budou hornickou činností poškozeni, měli následně **nárok na náhradu způsobené škody**, což plynulo jednak z obecného horního zákona, a jednak z obecných předpisů občanskoprávních.

I. 3. 2. 2. Horní zákon z roku 1957

Novou úpravu horního práva odpovídající změněným společenským a ekonomickým poměrům provedl **zákon č. 41/1957 Sb., o využití nerostného bohatství (horní zákon)**, který nabyl účinnosti 1. ledna 1958, a platil do 30. června 1988.

Analýza horního zákona z roku 1957 přinesla následující poznatky a závěry:

1) **Pojem „dotčený“** v souvislosti s povolováním hornické činnosti zákon nepoužíval.

2) **Pojem „ohrožený“ byl zákonem použit v souvislosti s úpravou tzv. střetu zájmů.**¹⁵ Termínem „střet zájmů“, který byl zákonem nově zaveden¹⁶, byl označen konfliktu mezi zájem na plánované těžbě a racionálním vydobytí ložiska a zájmem na ochraně povrchových objektů obecně užitečných a objektů a zařízení důležitých z důvodů jejich obecné užitečnosti, významu pro plnění státního národohospodářského plánu nebo ochrany kulturního dědictví, pokud mohly být zamýšlenou hornickou činností poškozeny nebo

¹⁴ Vládní nařízení č. 299/1943 Sb., o změně některých předpisů IV. hlavy obecného horního zákona.

¹⁵ Viz § 34 horního zákona z roku 1957.

¹⁶ Obecný horní zákon z roku 1854 pojem „střet zájmů“ nepoužíval, nicméně ochranu jiných veřejných zájmů, které mohly být ovlivněny hornickou činností, rovněž upravoval.

zničeny, a zájmem na ochraně odtokových poměrů vodních toků a na ochraně vodních zdrojů, pokud mohly být zamýšlenou hornickou činností ohroženy.¹⁷

Zákon upravoval i kritérium pro řešení uvedeného střetu zájmů, když stanovil, že těžební podnik může plánovat otvírku, přípravu a dobývání výhradního ložiska tehdy, pokud „zájem na plánované těžbě a racionálním vydobytí ložiska převyšuje zájem na ochraně takových povrchových objektů, po případě vodních toků nebo zdrojů“. Přitom byl povinen přihlížet též ke schváleným územním plánům. Při řešení střetu zájmů musel tedy být zájem na vydobytí ložiska poměřován s jinými těžbou ohroženými zájmy a muselo být v každém konkrétním případě zjišťováno, zda zájem na vydobytí ložiska převyšuje zájem na ochraně jiných uvedených objektů a zájmů.¹⁸

Střety zájmů měly být vyřešeny již při plánovací a projektové přípravě výstavby těžebnímu podniku. Pokud nedošlo k vyřešení střetu zájmů v této fázi, byl těžební podnik povinen **dohodnout se před zařazením příslušných prací do plánů otvírky, přípravy a dobývání ložiska na řešení střetu zájmů s organizací, která spravovala ohrožený objekt nebo zařízení, nebo s orgánem státní správy, kterému náležela ochrana těchto zájmů.** Dohodu pak byl povinen předložit ke schválení příslušnému výkonnému orgánu okresního národního výboru.

Pokud nedošlo k uzavření dohody o střetu zájmů nebo pokud nebyla tato dohoda schválena radou okresního národního výboru, řešil střet zájmů ústřední hospodářský orgán nadřízený těžebnímu podniku s ústředními úřady, do jejichž působnosti spadaly ohrožené objekty nebo zájmy. Tyto instituce pak společně **rozhodly o tom, zda ohrožený povrchový objekt nebo vodohospodářský zájem má být chráněn, v jakém rozsahu, případně po jakou dobu.** Při tomto rozhodování byly povinny přihlídnout ke stanovisku výkonného orgánu krajského národního výboru (tj. orgánu nadřízeného výkonnému orgánu okresního národního výboru, který případně dohodu neschválil).

Na základě uvedeného lze formulovat závěr, že **institut střetu zájmů** zahrnoval pouze konflikt mezi zájmem na odkrytí a vydobytí výhradního ložiska a jinými zájmy chráněnými podle horního zákona nebo zvláštních zákonů. Šlo tedy o **zájmy, které byly primárně z celospolečenského hlediska v rovnocenném a rovnoprávném postavení, tedy řečeno**

¹⁷ Zákon použil pojem „ohrožen“ výslovně pouze ve vztahu k odtokovým poměrům vodních toků nebo užívaných vodních zdrojů, ve vztahu k ochraně objektů použil kondicionálně termín „poškozeny nebo zničeny“. Nicméně významově i zde lze říci, že šlo o objekty ohrožené tím, že mohly být zamýšlenou hornickou činností poškozeny nebo zničeny.

¹⁸ Další specifické případy střetu zájmů upravovala ustanovení § 8 a 23 horního zákona z roku 1957. Tento střet zájmů však nebyl řešen podle ustanovení § 34 zákona, ale podle zvláštních zákonů nebo mezistátních dohod.

dnešní právní terminologií o veřejné zájmy.¹⁹ Institut nezahrnoval ochranu a vypořádávání soukromoprávních nároků vlastníků nebo uživatelů pozemků a jiných nemovitostí.

3) Pokud jde o dopad hornické činnosti **na soukromoprávní zájmy, resp. zájmy, které nebyly chráněny jako veřejný zájem**, byly státní organizace oprávněné k vyhledávání a průzkumu ložisek oprávněny provádět na cizích nezastavěných pozemcích vyhledávání a průzkumné práce, a to i pokud se jimi dočasně omezovala vlastnická nebo jiná práva k nemovitosti, a zřídit na cizím pozemku dočasně nezbytně nutnou příjezdní cestu a přívod energie. Na druhé straně měly povinnost omezit zásahy spojené s touto činností na nezbytně nutný rozsah a nezpůsobit na použitých nemovitostech zbytečné škody, po skončení vyhledávacích a průzkumných prací uvést použité nemovitosti, pokud to bylo možné a hospodářsky odůvodněné, do původního stavu a nahradit způsobenou škodu.

Pokud šlo o náhradu škody způsobené vyhledávacími a průzkumnými pracemi, zákon předpokládal dohodu mezi organizací provádějící vyhledávání a průzkum ložisek a poškozeným vlastníkem nebo uživatelem nemovitosti. **Tato dohoda však měla jinou právní povahu, než dohoda o střetu zájmů.** Zatímco v případě dohody o střetu zájmů šlo o dohodu řečeno dnešní terminologií veřejnoprávní, v případě odškodnění vlastníků nebo uživatelů nemovitostí šlo o občanskoprávní dohodu o náhradě škody. Pokud k smluvnímu vypořádání škody nedošlo, rozhodoval spor o náhradu škody příslušný arbitrážní orgán, pokud poškozeným byla organizace státního socialistického sektoru, nebo soud v obecném soudním řízení, byl-li poškozeným jiný subjekt než organizace státního socialistického sektoru.²⁰

Při vyznačování dobývacích prostorů na povrchu byli vlastníci nebo uživatelé pozemků povinni strpět umístění pomeznicích značek bez náhrady. Pokud šlo o nároky na odškodnění, platil pro ně přiměřeně výše uvedený režim.²¹

Z hlediska dopadů hornické činnosti na soukromoprávní zájmy, resp. zájmy nechráněné jako veřejné zájmy, bylo pak relevantní také **oprávnění těžební organizace nabývat nemovitosti potřebné k hornické činnosti nebo práva k těmto nemovitostem převodem správy**, pokud byly potřebné nemovitosti národním majetkem, v ostatních

¹⁹ Právní předpisy v tomto období termín „veřejný zájem“ nepoužívaly (byť rakouská úprava znala např. obdobný termín „veřejné dobro“ a prvorepublikové právní úpravy i správní a soudní praxe termín „veřejný zájem“ znaly a používaly), a to patrně z ideologických důvodů, neboť termín „veřejný zájem“ by implikoval i možnost existence ideologicky nežádoucího „soukromého zájmu“.

²⁰ Viz § 10 a 12 horního zákona z roku 1957.

²¹ Viz § 26 horního zákona z roku 1957.

případech pak **vyvlastněním**. Vyvlastňovací řízení a výši náhrady a způsob jejího určení a placení upravovaly zvláštní předpisy.²²

Na základě uvedeného lze konstatovat, že horní zákon při úpravě vypořádávání soukromoprávních nároků nepoužíval ani pojem „dotčený“ ani pojem „ohrožený“, **a neřadil toto vypořádávání ani ke střetu zájmů**. Úprava byla od řešení střetu zájmů odlišena nejen obsahově, ale oddělena i systematicky.

4) Zákon upravoval také **náhradu důlních škod**. Pro náhradu škody vyvolané vyhledáváním a průzkumem ložisek, výstavbou nebo likvidací důlních děl a zařízení, dobýváním a těžbou nerostů a jejich úpravou a zušlechťováním platila ustanovení občanského zákoníku s některými odchylkami stanovenými přímo v horním zákoně.²³

5) Z provedené analýzy právní úpravy vyplynul **zásadní právní rozdíl mezi řešením střetu zájmů a vypořádáním ostatních nároků**.

Střet zájmů představoval konflikt mezi veřejným zájmem na dobývání výhradního ložiska a jinými veřejnými zájmy. Tento střet se řešil na veřejnoprávním základě, přičemž podstatou řešení bylo „poměrování“ veřejného zájmu na vydobytí ložiska s jiným veřejným zájmem ohroženým touto hornickou činností. Pokud veřejný zájem na vydobytí ložiska převýšil jiný veřejný zájem, prováděla se případně dále opatření na ochranu objektů představujících ohrožený jiný veřejný zájem. Při řešení střetu zájmů přicházelo rovněž v úvahu (byť to nepochybně bylo zcela výjimečné), že mohla ochrana jiného veřejného zájmu převýšit nad veřejným zájmem na vydobytí ložiska, což mohlo vést k omezení dobývání ložiska nebo i k rozhodnutí o tom, že ložisko dobýváno nebude. Takové rozhodnutí mohlo být třeba i jen dočasné, např. než budou vyřešeny technické nebo technologické problémy apod.

Naproti tomu dopad hornické činnosti na objekty (nemovitosti) nechráněné z důvodů veřejného zájmu nebyl zásahem do veřejného zájmu, ale do (převáděno do současné terminologie „soukromých“) práv vlastníků nebo uživatelů nemovitostí. Nešlo tedy o střet zájmů, který měl být řešen, ale o následky, který měly být vypořádány. Toto vypořádání představovalo především náhradu škody, v krajním případě mohlo pak dojít k vyvlastnění nemovitostí potřebných k hornické činnosti nebo jejich převodu na těžební organizaci. Náhrada škody se řešila občanskoprávní cestou, a to smluvně, a v případě nedohody soudně v civilním soudním řízení, případně arbitrážně, pokud byla poškozenou organizací státního socialistického sektoru. Vyvlastnění a náhradu za ně upravovaly zvláštní předpisy. Nároky

²² Viz § 39 horního zákona z roku 1957.

²³ Viz § 49 horního zákona z roku 1957.

vlastníků a uživatelů nemovitostí tedy musely být vypořádány, ale nebyly, na rozdíl od ochrany jiných veřejných zájmů, způsobilé omezovat dobývání ložiska nebo těžbě případně zcela zabránit.

I. 3. 2. 3. Současný horní zákon

Recentní úpravou horního práva je zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon). Tento horní zákon nabyl účinnosti dne 1. července 1988 a je účinný doposud, a to ve znění celé řady novelizací, z nichž je pro řešení zadaného úkolu **podstatná novelizace provedená zákonem č. 541/1991 Sb.**

Analýza horního zákona přinesla následující poznatky a závěry:

1) Pojem „dotčený“ a „ohrožený“ se v zákoně vyskytuje na několika místech ve spojení a souvislostech, které se nevztahují k problematice řešení střetu zájmů a vypořádávání nároků vlastníků pozemků a jiných nemovitostí, takže tato ustanovení byla dále ponechána stranou dalšího zkoumání. Analýze bylo podrobeno pouze použití pojmů „ohrožený“ a „dotčený“ v ustanovení § 33 horního zákona, které je označeno nadpisem „Střet zájmů“.²⁴

Ustanovení § 33 zákona je třeba zkoumat v kontextu jeho novelizací, a to zejména novelizace provedené zákonem č. 541/1991 Sb.

2) **V původním znění účinném do 19. 12. 1991** obsahoval tento paragraf pět odstavců. Upravoval řešení střetu mezi zájmem na využití výhradního ložiska a objekty a zájmy chráněnými podle zvláštních předpisů a **ohroženými** využitím ložiska. V poznámce pod čarou byl uveden příkladný výčet těchto předpisů (např. zákon o dráhách, o telekomunikacích, o péči o zdraví lidu, o vodách, o lesích, o státní ochraně přírody, o státní památkové péči). Konflikt těchto zájmů byl povinen řešit správce, popřípadě trvalý uživatel výhradního ložiska ve vzájemné součinnosti s orgány a organizacemi, do jejichž kompetence spadala podle zvláštních předpisů ochrana ohrožených objektů a zájmů. Při řešení střetu zájmů měly zúčastněné strany navrhnout postup, „*který umožní využití výhradního ložiska při zabezpečení nezbytné ochrany uvedených objektů a zájmů.*“ Zájem na využití ložiska tedy neměl být nadřazován nad jiné zájmy, resp. před nimi upřednostňován, ale měl být uplatněn tak, aby umožnil nezbytnou ochranu i jiných dobýváním ohrožených zájmů.

Pokud nebyl střet zájmů vyřešen již dříve, např. při stanovení chráněného ložiskového území nebo dobývacího prostoru nebo při projektování, výstavbě nebo rekonstrukci dolu, řešil

²⁴ Zákon tedy používá právní termín zavedený předchozím horním zákonem č. 41/1957 Sb.

se **dohodou mezi těžební organizací a orgány a organizacemi příslušnými k ochraně ohrožených objektů a zájmů**. Dohodu bylo nutno uzavřít před zařazením příslušných prací do plánu otvírky, přípravy a dobývání a **jejím předmětem bylo určení, zda se má ohrožený objekt nebo zájem chránit, v jakém rozsahu, popřípadě po jakou dobu**. Dohodu bylo nutno předložit národnímu výboru k zaujetí stanoviska. Pokud národní výbor nevyjádřil do jednoho měsíce s dohodou nesouhlas, stala se dohoda platnou.

Pokud k dohodě o střetu zájmů nedošlo nebo s ní národní výbor nesouhlasil, rozhodly o řešení střetu zájmů příslušný ústřední orgán (tedy ústřední orgán, do jehož působnosti spadalo hornictví) a ústřední orgán, do jehož působnosti patřila ochrana ohroženého zájmu, přihlédly přitom ke stanovisku národního výboru.

Z příkladného výčtu právních úprav uvedených v poznámce pod čarou u ustanovení § 33 odst. 1 zákona plyne, že **termínem „střet zájmů“ byl míněn střet veřejného zájmu na využití ložiska se zájmy chráněnými zvláštními zákony rovněž jako veřejnými.**²⁵

Pojem „ohrožený“ byl tedy v ustanovení § 33 horního zákona použit v souvislosti s vymezením objektů a zájmů chráněných podle zvláštních zákonů ve veřejném zájmu.

Ustanovení neobsahovalo úpravu řešení dopadu hornické činnosti na objekty a zájmy, které nebyly chráněny ve veřejném zájmu podle zvláštních zákonů, tj. na řešení (sukromoprávních) nároků vlastníků a uživatelů nemovitostí nechráněných zvláštními zákony ve veřejném zájmu.

3) Ustanovení § 33 bylo novelizováno zákonem č. 541/1991 Sb. Podle důvodové zprávy k tomuto zákonu bylo účelem novelizace mj.

- umožnit vykonávání hornické činnosti a především využívání ložisek vyhrazených nerostů (výhradních ložisek) i jiným subjektům než jsou pouze státní podniky,
- zajistit obcím a občanům lepší možnost uplatnění svých chráněných zájmů a odůvodněných požadavků při řízeních, konaných podle horního zákona,
- zabezpečit ochranu veřejných zájmů při vykonávání hornické činnosti podnikateli, a to ať už fyzickými nebo právníckými osobami a zabezpečit vliv státu při rozhodování mezi více uchazeči o udělení báňských oprávnění.

²⁵ Ani současný horní zákon nepoužívá v souvislosti s řešením střetu zájmů v ustanovení § 33 odst. 1 termín „veřejný zájem“, neboť základem ustanovení je text, který vznikl v roce 1988. Důvody nepoužití tohoto termínu tedy budou stejné jako v případě horního zákona z roku 1957. Termín „veřejný zájem“ se objevuje až v ustanovení § 33 odst. 4 současného horního zákona, které bylo do zákona vloženo novelou provedenou zákonem č. 541/1991 Sb.

Novela tedy upravovala horní zákon v souvislosti se společenskými změnami, ke kterým došlo počátkem 90. let. Další novely ustanovení § 33 již neznamenal zásadní změny, šlo především o změny v orgánech vstupujících do řešení střetu zájmů podle toho, jak docházelo ke změnám v organizaci veřejné správy (změny v ministerstvech a zřízení samosprávných krajů). V další analýze tedy bylo možno vycházet ze současného znění § 33.

4) Ustanovení § 33 i nadále nese nadpis „Střet zájmů“.

Ustanovení § 33 odstavce 1 nyní zní: *„Jestliže jsou využitím výhradního ložiska ohroženy objekty a zájmy chráněné podle zvláštních předpisů, ¹¹⁾ 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.“*

Oproti původnímu znění byl rozšířen okruh ohrožených objektů a zájmů o „objekty a zájmy fyzických nebo právnických osob“. U nich se neříká, že má jít o objekty a zájmy chráněné podle zvláštních předpisů, tj. ve veřejném zájmu, takže může jít o jakékoli objekty a zájmy fyzických nebo právnických osob. Ustanovení tak rozšiřuje předmět střetu zájmů i na objekty a zájmy, které nejsou chráněny ve veřejném zájmu, tedy i soukromoprávní zájmy a objekty fyzických nebo právnických osob.

Toto **přirazení soukromoprávních zájmů a objektů fyzických a právnických osob k objektům a zájmům chráněným ve veřejném zájmu** podle zvláštních předpisů jako předmětu střetu zájmů je třeba hodnotit jako **nesystémové**. Úprava tím vybočuje z předchozích úprav horního práva (včetně úpravy rakouské, prvorepublikové i úpravy z roku 1957), které řešení konfliktu hornické činnosti s veřejnými zájmy a se soukromými zájmy nesměšovaly. Důvodem pro toto oddělení je skutečnost, že je zde odlišný způsob řešení těchto konfliktů a jeho důsledky.

Konflikt hornické činnosti s veřejnými zájmy je třeba řešit se správními orgány příslušnými k ochraně daného veřejného zájmu, pro které je ochrana tohoto zájmu veřejnou právní povinností. Při řešení střetu zájmů se porovnává veřejný zájem na využití výhradního ložiska s jinými veřejnými zájmy ohroženými dobýváním ložiska, a podle výsledku tohoto posouzení se rozhoduje o povolení dobývání ložiska a jeho rozsahu. Pokud je dobývání ložiska povoleno, přijímají se případně opatření na ochranu jiných ohrožených veřejných zájmů. Ochrana jiného veřejného zájmu tak je způsobilá ovlivňovat rozhodnutí o udělení povolení k hornické činnosti, případně rozsah této činnosti.

Soukromoprávní zájmy vlastníků a uživatelů nemovitostí však nelze stavět do pozice zájmů, které by měly být jako rovnoprávné porovnávány s veřejným zájmem na využití ložiska nebo které lze považovat za rovnoprávné s jinými veřejnými zájmy, které mohou být ohroženy hornickou činností.

Vlastník nemovitosti, která je nebo bude negativně ovlivněna hornickou činností, může vůči těžební společnosti uplatňovat své nároky. Na rozdíl od institucí chránících veřejný zájem ale nemá právní povinnost svůj soukromý majetek chránit. Jde o jeho subjektivní právo, takže zda nějaké nároky uplatní, či nikoli je v jeho dispozici a závisí pouze na jeho rozhodnutí. Povinnost ochrany, jak ji stanoví horní zákon, lze vztahovat pouze k veřejnému zájmu, k soukromému nikoli, protože by se tím mj. i zasahovalo do dispozičních práv vlastníka nakládat se svým majetkem.

V případě soukromých vlastníků také nelze hovořit o jejich „příslušnosti k ochraně“ jejich soukromého zájmu, neboť institut příslušnosti (kompetence) se vztahuje pouze na instituce veřejné správy a vyjadřuje okruh úkolů, které mají ve veřejném zájmu plnit. Soukromá osoba nemá kompetence, ale subjektivní práva, která může, ale nemusí uplatňovat. Soukromý vlastník se do situace, kdy je účastníkem řešení střetu zájmů, dostává jen tehdy, jestliže zde je veřejnoprávní předpis, který mu ukládá, aby svoje vlastnictví určitým způsobem hájil ve veřejném zájmu. Tato povinnost představuje jednak veřejnoprávní omezení jeho vlastnického práva (utere, fruire, abutere), ale také povinnost chránit ve veřejném zájmu předmět svého vlastnictví vůči jiným zásahům a vlivům, např. i vůči vlivům způsobeným plánovanou hornickou činností.²⁶

Z výše uvedeného plyne, že oprávněné soukromoprávní nároky vlastníka nemovitostí, pokud je uplatní, mají být vypořádány. V případě sporu o existenci takového nároku nebo jeho výši je však třeba jej řešit jako jakýkoli jiný soukromoprávní spor, tj. soudní cestou v občanském soudním řízení. Vypořádávání soukromoprávních nároků však nemůže být způsobilé bránit udělení povolení k hornické činnosti, protože by tím bránilo realizaci veřejného zájmu na využití výhradního ložiska.

5) Z hlediska výše uvedeného je pak třeba vykládat **postup upravený v § 33 odstavci 2 zákona**. Tento odstavec nyní zní: *„Organizace je povinna před zařazením příslušných prací do plánu otvírky, přípravy a dobývání dohodnout se s orgány a fyzickými a*

²⁶ Jako příklad lze uvést zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, který v § 9 odst. 1 kterémukoliv vlastníku ukládá: *„Vlastník kulturní památky je povinen na vlastní náklad pečovat o její zachování, udržovat ji v dobrém stavu a chránit ji před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením.“* Jen v takovýchto případech lze říci, že podle horního zákona *„fyzické a právnické osobě přísluší ochrana těchto objektů a zájmů“*.

právníckými 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.¹¹⁾“

Do ustanovení byla vložena slova „fyzickými a právníckými osobami“, takže ustanovení nyní ukládá těžební organizaci povinnost uzavřít dohodu nejen se správními orgány, ale i s fyzickými a právníckými osobami.

Předmět této dohody je „ochrana objektů a zájmů podle odstavce 1“. Protože pojem „ochrana objektů a zájmů“ lze vztáhnout pouze k objektům a zájmům chráněným podle zvláštních zákonů ve veřejném zájmu, nikoli k zájmům soukromoprávním, může být předmětem dohody uvedené v odstavci 2, tj. dohody o střetu zájmů, pouze veřejnoprávní ochrana objektů a veřejných zájmů, nikoli soukromoprávní nároky vlastníků pozemků. Tomuto výkladu nasvědčuje i další text ustanovení, podle kterého má být dohoda předložena ke schválení krajskému úřadu. Není žádný důvod, proč by měl krajský úřad schvalovat soukromoprávní dohodu o vypořádání soukromoprávních nároků vlastníků nemovitostí.

Z toho plyne i určení stran dohody o střetu zájmů, kterými jsou na jedné straně těžební organizace a na druhé straně orgány, kterým podle zvláštních zákonů přísluší chránit určité veřejné zájmy, které by mohly být ohroženy hornickou činností. Pokud jde o fyzické a právnícké osoby, které byly do ustanovení doplněny, pak tyto by mohly být stranou takové dohody pouze tehdy, pokud by jim zvláštní zákon ukládal ochranu nějakého veřejného zájmu (např. kulturní nebo přírodní památky), která by byla v jejich soukromém vlastnictví (viz výše). U právníckých osob je pak třeba říci, že může jít i o osoby veřejného práva, např. územní samosprávné celky, pokud jim zvláštní zákon ukládá povinnost ochrany nějakého veřejného zájmu.

6) **Ustanovení § 33 odstavce 3** upravuje další postup, pokud nebyla uzavřena dohoda o střetu zájmů podle odstavce 2, nebo pokud s dohodou nevyslovil souhlas krajský úřad. Ustanovení je koncepčně shodné s původním zněním ustanovení. Novelami byly pouze změněny orgány, které řeší střet zájmů při nedohodě těžební organizace s orgánem věcně příslušným k ochraně určitého veřejného zájmu nebo při neschválení dohody krajským úřadem. Ustanovení nyní zní: „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.“

K tomuto ustanovení lze jen konstatovat, že jeho znění dále podporuje výklad uvedený k odstavci 2, a sice že předmětem dohody o střetu zájmů podle odstavce 2 jsou pouze objekty a zájmy chráněné ve veřejném zájmu, protože jedině ochranu takových objektů a zájmů mohou zajišťovat zde vyjmenované ústřední správní úřady. Tyto úřady rozhodně nemohou ingerovat do vypořádávání soukromoprávních nároků, protože k tomu nemají zákonné kompetence.

7) **Ustanovení současného odstavce 4** byl do § 33 zákona nově vloženo novelou č. 541/1991 Sb. Další odstavce byly v této souvislosti přečíslovány. Ustanovení odstavce 4 zní: *„Nedojde-li k dohodě mezi organizací a fyzickými nebo právníckými 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.“*

Ustanovení upravuje postup, který má být použit, pokud nedojde k uzavření dohody mezi těžební organizací a fyzickou nebo právníckou osobou, která je vlastníkem dotčených pozemků a nemovitostí. (Jen na okraj lze poznamenat, že pozemek je rovněž nemovitost).

Zde je třeba konstatovat, že zmíněnou **dohodu nelze považovat za dohodu o střetu zájmů podle § 33 odstavce 2**. Předmětem dohody uvedené v odstavci 4 jsou „oprávněné zájmy“ vlastníků pozemků a nemovitostí, nikoli „chráněné objekty a zájmy“, jako v případě dohody podle ustanovení odstavce 2. Lze tedy říci, že ustanovení § 33 odst. 4 zákona upravuje **jinou, blíže nespecifikovanou dohodu o vypořádání soukromoprávních nároků vlastníků nemovitostí**. Tomuto výkladu nasvědčuje i odlišný postup, který má být uplatněn při neuzavření této dohody. Zatímco v případě neuzavření dohody o střetu zájmů podle § 33 odst. 2 se má postupovat podle § 33 odst. 3, v případě neuzavření dohody s vlastníky nemovitostí podle § 33 odst. 4 se má postupovat podle § 31 odst. 4 horního zákona. Podle tohoto ustanovení je těžební organizace i v případě neuzavření dohody s vlastníky nemovitostí oprávněna pro účely dobývání výhradního ložiska

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,

b) nabývat pro plnění úkolů stanovených tímto zákonem nemovitostí nebo práv k nemovitostem rozhodnutím o vyvlastnění, popřípadě zřízením užívacího práva.

Absence smluvního vypořádání soukromoprávních nároků vlastníků nemovitostí nebrání těžební organizaci činit opatření k budoucímu využití výhradního ložiska. Nemovitosti potřebné pro dobývání ložiska nebo potřebná práva k těmto nemovitostem pak může těžební organizace v případě nedohody s vlastníkem nabýt cestou vyvlastnění.

8) Z výše uvedených výkladů plyne, že zákon nadřazuje veřejný zájem na využití ložiska nad soukromoprávními nároky vlastníků nemovitostí a ukazuje, že tyto nároky a jejich vypořádání nejsou ve stejném postavení jako veřejné zájmy a jejich ochrana. V případě neuzavření dohody o řešení střetu zájmů podle § 33 odst. 2 zákona nemůže těžební organizace činit kroky uvedené v § 31 odst. 4 směřující k budoucímu využití ložiska, protože ochrana jiného veřejného zájmu může převýšit (třeba i dočasně) veřejný zájem na dobývání. V případě soukromoprávních nároků však tomu tak není, proto může těžební organizace i bez uzavření dohody o jejich vypořádání provádět uvedené práce směřující k vydobytí ložiska. Je tedy zcela zjevné, že soukromoprávní nároky a jejich vypořádávání mají jinou právní povahu, než řešení střetu zájmů, protože mají i jiné právní následky.

Z tohoto hlediska je tedy chybná druhá podmínka vyjádřená v hypotéze ustanovení § 33 odst. 4 (první je neuzavření dohody), která předpokládá zjišťování převahy veřejného zájmu na využití výhradního ložiska nad oprávněným zájmem vlastníka pozemků a jiných nemovitostí.

9) Ustanovení § 33 odst. 4 také obsahuje pojem „dotčený“ v sousloví „dotčené pozemky a jiné nemovitosti“. V ustanovení plní tento pojem funkci odkazu na nemovitosti, které budou využitím ložiska ovlivněny. O jaké pozemky a jiné nemovitosti se má jednat, je třeba dovodit z ustanovení, které upravuje postup v případě neuzavření dohody. Půjde o pozemky a nemovitosti v hranicích dobývacího prostoru, případně i mimo něj, na kterých bude potřeba zřídit 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.

Pojem „dotčený“ v ustanovení nevyjadřuje nějakou míru intenzity možného zásahu hornické činnosti do nemovitostí (menší než ohrožení apod.), ale poukazuje na nemovitosti, na kterých nebo ohledně kterých bude třeba uplatnit postup podle § 31 odst. 4 horního zákona.

Ve světle výše uvedených výkladů však snahy rozlišení pojmů „ohrožený“ a „dotčený“ ztrácejí relevanci, neboť podstatou řešeného problému není intenzita vlivů hornické činnosti na jiné objekty a zájmy, ale různost právních režimů jejich vypořádání, a to nikoli podle toho, zda jsou „ohroženy“ nebo „dotčeny“, ale podle toho, zda se jedná o ochranu veřejného zájmu nebo vypořádání soukromoprávních nároků.

10) Výše uvedený výklad podporuje systematicky i **ustanovení § 33 odstavec 5, které zní:** „*Organizace, která žádá o povolení otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska, je povinna doložit obvodnímu báňskému úřadu, že střety zájmů byly vyřešeny.*“

Toto ustanovení bylo původně odstavcem 4 a obsahově systematicky navazovalo na ustanovení odstavců 1, 2 a 3, která upravovala střet zájmů. Vložení nového odstavce 4 před toto ustanovení uvedenou obsahovou návaznost narušilo, nicméně to nic nemění na vlastním obsahu ustanovení. Těžební organizace je podle něj povinna doložit obvodnímu báňskému úřadu vyřešení střetu zájmů spolu s žádostí o povolení otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska. Neboli těžební organizace musí doložit, že byla uzavřena dohoda o střetu zájmů podle odstavce 2, nebo že došlo k vyřešení střetu zájmů podle odstavce 3. Vypořádání soukromoprávní nároků podle odstavce 4 se dokládací povinností netýká, neboť nejde o střet zájmů, jak bylo vyloženo výše.

11) **Celkově je třeba k ustanovení § 33 horního zákona ve znění novely č. 541/1991 Sb. konstatovat, že úprava je poznamenána tím, že do původně obsahově konzistentní úpravy řešení střetu veřejného zájmu na využití ložiska s veřejnými zájmy chráněnými podle zvláštních zákonů byla nesystémově vložena úprava vypořádání soukromoprávních nároků vlastníků pozemků a jiných nemovitostí.**

Důvodová zpráva k zákonu č. 541/1991 Sb. ke změně § 33 uvádí: „*Návrh novely doplňuje ustanovení dnes platného § 33 o účast fyzických a právnických osob při řešení střetů zájmů, tj. zejména o účast občanů a respektuje přitom novou organizaci a působnost orgánů státní správy. V návrhu jsou rozlišeny případy, kdy nedojde k dohodě mezi organizací, která využívá výhradní ložisko a orgány státní správy od případů, kdy se organizace nedohodne s fyzickými nebo právnickými osobami. Doplněním v odstavci 7 se zvyšuje ochrana vlastníků staveb a zařízení zřízených před stanovením dobývacího prostoru.*“

Z důvodové zprávy plyne, že **zákonodárce měl v úmyslu rozlišovat mezi řešením střetu zájmů a vypořádáváním soukromoprávních nároků.** Jen nevhodným systematickým zařazením zcela nového ustanovení se zdá, jakoby zákonodárce obojí označil jako střet zájmů. Tím je nedostatečně zřetelné, že jde o dva odlišné druhy právních vztahů,

v prvním případě vztahy veřejnoprávní, ve druhém vztahy soukromoprávní. Toto nedostatečné rozlišení právní povahy vztahů při řešení střetu zájmů a při vypořádávání soukromoprávních nároků vlastníků nemovitostí se pak promítá do aplikační praxe, a to nejen správních orgánů, ale i soudů a produkuje problém, který byl důvodem pro zadání řešeného úkolu.

I. 3. 3. Analýza rozhodnutí orgánů státní báňské správy a soudních rozhodnutí

Dále byla v rámci 3. etapy projektu provedena **analýza rozhodnutí orgánů státní báňské správy a soudních rozhodnutí** poskytnutých řešiteli v předchozí etapě.

I. 3. 3. 1. Touto analýzou bylo zjištěno:

1) Orgány státní báňské správy při rozhodování o udělení povolení k hornické činnosti vyžadují uzavření dohody o střetu zájmů podle horního zákona v případě osob, jejichž pozemky nebo jiné nemovitosti báňská správa uznala povolovanou hornickou činností za ohrožené. Bez uzavření této dohody neuděluje v dosavadní praxi orgán státní báňské správy těžební organizaci povolení k hornické činnosti.

Za kritérium pro uzavření nebo neuzavření dohody o střetu zájmů je považována orgány státní báňské správy intenzita zásahu, která musí dosahovat stupně ohrožení, což je v každém konkrétním případě zjišťováno znaleckými posudky. Za ohrožený je objekt považován tehdy, hrozí-li v důsledku hornické činnosti jeho zničení, poškození nebo snížení některého z jeho užitných parametrů. Pojem „dotčený“ je pak orgány státní báňské správy aplikován jednak jako procesní atribut sloužící k určení účastníků řízení o povolení hornické činnosti, jednak také jako hmotněprávní označení chráněných objektů, nedosahuje-li zásah intenzity ohrožení.²⁷

Při uzavírání dohody o střetu zájmů není rozlišováno, zda se jedná o střet těžby s jiným veřejným zájmem chráněným podle zvláštních zákonů nebo o střet se soukromoprávními nároky vlastníků pozemků a jiných nemovitostí.

2) Tato aplikační praxe orgánů státní báňské správy nebyla v průběhu 90. let správními soudy zpochybňována; je ale také nutno konstatovat, že podle poskytnuté judikatury nebyla tato aplikační praxe orgánů státní báňské správy přímo napadena správní žalobou.

²⁷ Souhrn argumentace orgánů státní báňské správy ve věci uzavírání dohod o střetu zájmů obsahuje z poskytnutých podkladů např. rozhodnutí Českého báňského úřadu č.j. 2887/07 ze dne 17.1.2008.

3) Po ustavení soustavy správního soudnictví na základě zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, přešla agenda přezkoumávání rozhodnutí orgánů státní báňské správy o udělení povolení k hornické činnosti do působnosti správních soudů; protože se jedná o přezkoumávání druhoinstančních rozhodnutí Českého báňského úřadu, je místně příslušným k řízení v první instanci Městský soud v Praze.

4) Správní soud zhruba od roku 2004 podle poskytnuté judikatury vychází vstříc žalobám napadajícím rozhodnutí orgánů státní báňské správy o udělení povolení k hornické činnosti z toho důvodu, že těžební organizace žádající o toto povolení neuzavřela smlouvu o řešení střetu zájmů i s vlastníky pozemků a nemovitostí povolovanou hornickou činností „pouze“ dotčených (tedy ve smyslu dosavadní praxe orgánů státní báňské správy zasažených vlivem nižší intenzity než ohrožení).

Správní soud první instance vychází ve svém názoru z interpretace ustanovení § 33 odst. 4 horního zákona, z jehož dikce dovozuje, že zákon vyžaduje uzavření dohody o střetu zájmů nejen s vlastníky pozemků a jiných nemovitostí hornickou činností ohrožených, ale i pouze dotčených.²⁸

Správní soudy rovněž ve své rozhodovací činnosti nerozlišují, zda jde o střet těžby s jinými veřejnými zájmy chráněnými podle zvláštních zákonů nebo o střet se soukromoprávními nároky vlastníků pozemků a jiných nemovitostí.

I. 3. 3. 2. Ze získaných poznatků ohledně aplikační praxe orgánů státní báňské správy a správních soudů, jak vyplývá z poskytnutých podkladů, a ve světle analýzy § 33 horního zákona uvedené v části I. 3. 2. této zprávy lze konstatovat následující závěry:

1) Orgány státní báňské správy i správní soud dosud považují za střet zájmů jak řešení ochrany veřejných zájmů ohrožených využitím ložiska, tak vypořádávání nároků vlastníků pozemků – nerozlišují odlišnou právní povahu těchto vztahů. V důsledku toho považují za dohodu o střetu zájmů nejen dohodu podle § 33 odst. 2 horního zákona, ale i dohodu podle § 33 odst. 4, rozlišují pouze rozdílné následky, které nastávají v případě neuzavření těchto

²⁸ Za signifikantní lze v tomto směru považovat z poskytnutých judikátů zejména rozhodnutí Městského soudu v Praze čj. 9 Ca 110/2004-140 a rozhodnutí téhož soudu čj. 9 Ca 13/2004-128.

Naproti tomu argumentaci Českého báňského úřadu ohledně aplikace pojmu „dotčený“ pouze jako atributu pro označení účastníků řízení o povolení hornické činnosti a pojmu „ohrožený“ jako atributu pro hmotněprávní určení objektů řešení střetu zájmů podle § 33 horního zákona přisvědčil Nejvyšší správní soud v odůvodnění svého rozhodnutí o kasační stížnosti podané proti rozhodnutí Městského soudu v Praze (rozhodnutí NSS čj. 7 As 21/2007-191), nicméně více tuto záležitost ve vztahu k uzavírání smluv o střetu zájmů nerozvedl.

dohod (u dohody o střetu zájmů následky podle § 33 odst. 3, u dohody o vypořádání nároků vlastníků nemovitostí § 33 odst. 4 postup podle § 31 odst. 4).

2) Orgány státní báňské správy ve své aplikační praxi pojmají pojmy „dotčený“ a „ohrožený“ jako termíny vyjadřující určitou intenzitu zásahu hornické činnosti jak do veřejných zájmů, tak do nemovitostí v soukromém vlastnictví; dále dovozují, že povinnost uzavřít dohodu o střetu zájmů (za kterou považují i dohodu o vypořádání nároků vlastníků nemovitostí) se vztahuje pouze na zásahy dosahující intenzity ohrožení; v důsledku toho se snaží interpretací nalézt věcnou hranici mezi intenzitou zásahů k odlišení těchto dvou pojmů.

3) Správní soud interpretaci orgánů státní báňské správy v podstatě nezpochybňuje, tj. nepouští se do vlastních pokusů o interpretaci uvedených pojmů, dalo by se říci, že koneckonců interpretaci orgánů státní báňské správy ohledně rozdílů mezi těmito pojmy akceptuje; na rozdíl od orgánů státní báňské správy však na základě ustanovení § 33 odst. 4 horního zákona dovozuje, že dohodu o střetu zájmů (za kterou stejně jako orgány státní báňské správy považuje i dohodu o vypořádání nároků vlastníků nemovitostí) je třeba uzavřít i s dotčenými vlastníky nemovitostí, tedy s těmi, které orgány státní báňské správy z této dohody vylučují. V důsledku této interpretace správní soud k odvolání vlastníků nemovitostí, které orgány státní báňské správy jako pouze dotčené vyloučily z nutnosti uzavřít s nimi dohodu o střetu zájmů, ruší rozhodnutí Českého báňského úřadu o udělení povolení k hornické činnosti, protože nebylo doloženo podle § 33 odst. 5 horního zákona vypořádání střetu zájmů.

4) O rozpor mezi vymezením a aplikací pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ se jedná pouze zdánlivě, podstata problému je hlubší a spočívá v nerozlišování různé právní povahy vztahů při řešení střetu zájmů (veřejnoprávní vztahy) a při vypořádávání nároků vlastníků nemovitostí (soukromoprávní vztahy). Základ tohoto problému v aplikační praxi orgánů státní báňské správy i správního soudu lze spatřovat v systémových a koncepčních problémech ustanovení § 33 horního zákona, jak byly uvedeny shora v části I.

5) Interpretace pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ se tak nejeví jako primární pro řešení uvedeného konfliktu v právním názoru soudu a orgánů státní báňské správy, který byl důvodem zadání projektu. Základem řešení tohoto konfliktu v právních názorech je nutnost interpretovat ustanovení § 33 horního zákona tak, aby bylo „narovnáno“ právní pojetí dvou odlišných právních vztahů, které toto ustanovení obsahuje.

I. 3. 4. Náhrada důlních škod

V souladu se zadáním 3. etapy projektu byla dále provedena **analýza některých otázek týkajících se náhrady důlních škod**. Dále byla otázka důlních škod zkoumána ještě v 5. etapě projektu ve vztahu k dohodám uzavíraným se soukromými vlastníky nemovitostí (viz část I. 5. 4. této zprávy).

Z analýzy otázek týkajících se náhrad důlních škod vyplynuly následující poznatky a závěry:

1) Právní úprava důlních škod v horním zákoně²⁹ neobsahuje pojem „ohrožený“. Nepoužití tohoto termínu je logické, vzhledem k tomu, že pojem „ohrožený“ vyjadřuje určitou možnost negativního ovlivnění určitého objektu nebo práva, která reálně může, ale nemusí nastat. Protože otázka důlní škody a její náhrady se vztahuje k situaci, kdy již došlo k (negativnímu) určitému objektu hornickou činností, nelze předmět náhrady škody označit termínem „ohrožený“. Poškozený objekt by bylo možno označit termínem „dotčený“, nicméně normativní text se obešel i bez tohoto označení.

Pojem „dotčený“ používá zákon při úpravě důlních škod pouze ve spojení „dotčená obec“, jejíž vyjádření si má opatřit obvodní báňský úřad před vydáním rozhodnutí o čerpání z rezerv finančních prostředků, které je těžební organizace podle zákona povinna vytvářet k zajištění vypořádání důlních škod. Toto použití se netýká problematiky řešení střetu zájmů nebo vypořádávání nároků vlastníků pozemků a jiných nemovitostí.

2) Při náhradě důlních škod jde o právní vztah mezi těžební organizací a poškozeným. Orgány státní báňské správy nevstupují do tohoto právního vztahu. Obvodní báňský úřad pouze schvaluje vytváření finančních rezerv, které je těžební organizace povinna vytvářet k zajištění vypořádání důlních škod, a schvaluje také čerpání z těchto rezerv po dohodě s Ministerstvem životního prostředí a po vyjádření dotčené obce.

3) Při vypořádávání škod se postupuje podle horního zákona, který je v tomto případě úpravou speciální (lex specialis) a podpůrně podle občanského zákoníku jako úpravy obecné (lex generalis).

4) V případě škody způsobené na stavbě nebo zařízení má být náhrada provedena přednostně uvedením v předešlý stav (naturální restitucí).³⁰ Pokud však uvedení v předešlý

²⁹ Viz § 36 až 37a horního zákona.

³⁰ Toto plyne z ustanovení § 37 odst. 5 věty první horního zákona. Zde je speciální úprava provedená v horním zákoně odlišná od obecné úpravy v občanském zákoníku, podle které se škoda hradí v penězích, uvedením do

stav není možné, protože stavba nebo zařízení leží v území stavební uzávěry nebo na území, kde se budou i nadále dlouhodobě projevovat vlivy hornických činností, je těžební organizace povinna provést prozatímní zajištění objektu a dohodnout se s vlastníkem objektu, zda se odškodnění provede v penězích nebo poskytnutím náhradního objektu, a o výši odškodnění.

Pokud se strany dohodnou na poskytnutí náhradního objektu, zahrne se do náhrady škody i movitý majetek, který je v náhradním objektu nepoužitelný (např. vybavení poškozené stavby, které nelze použít v náhradním objektu).

Pokud se strany nedohodnou na způsobu odškodnění, pak se podle zákona stanoví jeho výše znaleckým posudkem. Z toho plyne, že v případě nedohody na způsobu odškodnění stanoví částku náhradu škody znalec posudkem a podle platných předpisů o oceňování, náhrada se tedy v tomto případě stanoví v penězích.

5) Horní zákon také umožňuje, aby se těžební organizace dohodla s poškozeným i na jiném způsobu náhrady důlních škod, pokud taková dohoda nebude odporovat ustanovením horního zákona nebo obecným předpisům o náhradě škody.³¹ Je ovšem nejasné, zda se lze dohodou odchýlit od výše uvedeného režimu.

6) Při oceňování škod pro účely náhrady bude znalec postupovat podle zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů, a podle prováděcí vyhlášky č. 3/2008 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (oceňovací vyhláška), ve znění pozdějších předpisů.³² Při výpočtu výše odškodnění se podle horního zákona nepřihlíží ke koeficientu prodejnosti, pokud je hodnota tohoto koeficientu podle uvedené prováděcí vyhlášky nižší než 1.³³ Tato úprava zajišťuje, že základní cena, kterou vypočítá znalec podle uvedené vyhlášky a která je relevantní pro odškodnění, nebude krácena, jak by tomu bylo, kdyby hodnota koeficientu prodejnosti byla pro daný majetek podle vyhlášky nižší než 1 a koeficient by byl použit. Koeficient prodejnosti vyšší než 1 se ale při výpočtu výše náhrady škody na

předešlého stavu se škoda hradí tehdy, jestliže o to poškozený požádá a je-li to možné a účelné – viz § 442 odst. 2 občanského zákoníku.

³¹ Viz § 37 odst. 6 horního zákona.

³² Srov. nálezn Ústavního soudu č. 265/2008 Sb.

³³ Horní zákon v ustanovení § 37 odst. 5 v předposlední větě stanoví, že vypočtená výše odškodnění nesmí být „krácena o koeficient prodejnosti“, což je ovšem nesprávná dikce, neboť koeficient nepředstavuje hodnotu, která by se od určitého základu odečítala, ale jde o konstantu stanovenou pro určité podmínky, kterou se zjištěný základ násobí. Vypočtenou výši odškodnění však podle vyhlášky představuje stanovená základní cena upravená, tzn. už vynásobená i koeficientem prodejnosti. Uvedená věta by proto správně měla konstatovat, že se ke koeficientu prodejnosti nepřihlíží, pokud je tento koeficient nižší než 1, případně že se koeficient prodejnosti, pokud je nižší než 1, při výpočtu výše odškodnění nepoužije.

znalcem vypočtenou základní cenu použije, což bude znamenat navýšení náhrady škody. Lze mít za to, že tato úprava, zejména vyloučení použití koeficientu prodejnosti v případě, že je nižší než 1, ve svém důsledku věcně zajišťuje poškozenému spravedlivější nárok na odškodnění, protože vypočtená náhrada škody se bude více blížit reálné hodnotě poškozeného majetku.

7) Případné spory o náhradu důlních škod se řeší občanskoprávní cestou, tedy před obecnými soudy v občanském soudním řízení. Zde je třeba konstatovat, že s žalobou k soudu se ale strany nemohou obrátit již v okamžiku, kdy se nedohodnou na způsobu odškodnění, protože v tomto případě podle zákona stanoví výši odškodnění znalec posudkem. Na soud se tedy mohou strany obrátit teprve tehdy, pokud se nedohodnou na znalcem stanovené výši odškodnění, tedy pokud některá ze stran neakceptuje znalcem vypočtenou výši odškodnění, která bude samozřejmě v penězích. Předmětem soudního rozhodování pak v důsledku toho bude pouze spor o výši peněžité náhrady, nikoli o způsob odškodnění (tedy zda má být odškodnění poskytnuto v podobě navrácení poškozené věci do předešlého stavu nebo ve formě peněžité náhrady apod.).³⁴

I. 3. 5. Modifikace obsahového zaměření projektu v dalších etapách výzkumu

Ve 3. etapě projektu bylo **rozhodujícím poznatkem** ve zkoumání aplikace pojmů „ohrožený“ a „dotčený“ v souvislosti s povolováním hornické činnosti **zjištění, že tyto pojmy jsou v horním zákoně používány ve dvou právně zcela odlišných situacích**. V důsledku toho také horní zákon spojuje s těmito pojmy odlišné právní následky.

Pojem „ohrožení“ je v horním zákoně spojován s takovými objekty a zájmy, které podléhají ochraně podle zvláštních předpisů. Ohrožení v horním zákoně tedy vždy představuje rozpor veřejného zájmu na využití ložiska s jinými veřejnými zájmy chráněnými podle zvláštních předpisů a této situaci je také vyhrazen termín „střet zájmů“. Vyřešení střetů zájmů je pak podmínkou pro to, aby mohl orgán státní báňské správy vydat povolení k hornické činnosti. Střet zájmů se řeší dohodou mezi těžební organizací a správním orgánem (případně jiným subjektem), kterému podle zvláštního předpisu přísluší ochrana ohroženého

³⁴ Uvedené omezení předmětu soudního sporu pouze na výši peněžité náhrady je důsledkem novely ustanovení § 37 odst. 5 horního zákona provedené zákonem č. 386/2005 Sb. Tato novela doplnila uvedené ustanovení zákona v tom směru, že pokud se strany nedohodnou o způsobu odškodnění, stanoví se výše odškodnění znaleckým posudkem. Tento krok tedy musí předcházet tomu, než se strany mohou případně obrátit na soud. Toto ustanovení je kogentní, strany se od něj nemohou dohodou odchýlit. Naproti tomu předchozí znění citovaného ustanovení horního zákona vyžadovalo pouze dohodu stran o způsobu náhrady a o výši odškodnění. Pokud se strany nedohodly, mohly se rovnou obrátit na soud a předmětem soudního sporu mohl být jednak způsob odškodnění, a jednak jeho výše.

veřejného zájmu. Pokud k uzavření dohody o střetu zájmů nedojde, rozhodne o jeho řešení Ministerstvo průmyslu a obchodu jako věcně příslušný ústřední správní úřad.

Pojem „dotčený“ je naopak v horním zákoně spojen se soukromými zájmy vlastníků pozemků a jiných nemovitostí. Řešení rozporů těžební organizace se soukromými vlastníky není součástí řešení střetů zájmů, a to přesto, že je příslušné ustanovení zařazeno do paragrafu nesoucího tento nadpis. Rozdíl je zřejmý z následků, které mají podle horního zákona nastat, jestliže se těžební organizace nedohodne s vlastníkem pozemků a jiných nemovitostí na ochraně jejich zájmů. V případě nedohody může těžební organizace provádět činnosti stanovené horním zákonem (v § 31 odst. 4). Dohoda se soukromými vlastníky tedy není podmínkou pro vydání povolení k hornické činnosti orgánem státní báňské správy, neboli neuzavření této dohody není překážkou pro vydání uvedeného povolení.

Vzhledem k uvedenému navrhl řešitel, aby se další výzkumné práce, zejména ve 4. etapě projektu, zaměřily na vymezení a důsledky rozdílu mezi řešením střetů zájmů na jedné straně, a dohodami se soukromými vlastníky pozemků a jiných nemovitostí na druhé straně. Tento návrh byl zadavatelem odsouhlasen na kontrolním dnu ke 3. etapě projektu.

Z časových důvodů bylo do 4. etapy projektu přeneseno také řešení procesních souvislostí aplikace pojmů „dotčený“ a „ohrožený“.

I. 4. Čtvrtá etapa projektu

Smluvní vymezení obsahu 4. etapy projektu:

Analýza a komparace příslušných ustanovení jednotlivých právních předpisů, která se zabývají otázkou „dotčenosti“ a „ohroženosti“.

Analýza otázky řešení střetu zájmů podle horních předpisů ve vztahu k pojmům „dotčený“ a „ohrožený“. Otázka veřejného zájmu v horním právu.

Analýza obdobných zahraničních úprav.

Analýza judikatury českých soudů všech stupňů v otázkách „dotčenosti“ a „ohroženosti“.

I. 4. 1. Zaměření výzkumných prací ve 4. etapě projektu

K zadání 4. etapy projektu je třeba uvést, že úkoly zde uvedené byly v podstatě provedeny již v předchozích etapách projektu. Z hlediska podstaty problému, tj. řešení střetu zájmů a ochrany oprávněných zájmů soukromých vlastníků nemovitostí však nepřinesly

analýzy jiných právních předpisů, zahraničních právních úprav a soudní judikatury relevantní poznatky, neboť podstata problému, který byl důvodem pro zadání projektu, není v pojmech „dotčený“ a „ohrožený“, ale v odlišné povaze právních vztahů při řešení střetu zájmů a při ochraně oprávněných zájmů soukromých vlastníků nemovitostí. Tento závěr byl zjištěn a konstatován na základě analýzy otázky řešení střetu zájmů podle horních předpisů ve vztahu k pojmům „dotčený“ a „ohrožený“, která byla rovněž provedena ve 3. etapě projektu.

Vzhledem k tomu a na základě modifikace předmětu dalšího výzkumu schválené na kontrolním dni ke 3. etapě projektu byly výzkumné práce ve 4. etapě projektu zaměřeny **na vymezení a důsledky rozdílu mezi řešením střetů zájmů na jedné straně, a dohodami se soukromými vlastníky nemovitostí na druhé straně**. Tyto rozdíly a jejich důsledky byly sledovány jednak z hlediska hmotněprávního, jednak z hlediska procesního.

Dále byly ve 4. etapě cestou externí spolupráce získány pro další výzkum potřebné podklady z archivu Českého báňského úřadu a Obvodního báňského úřadu v Ostravě dokumentující aplikační praxi v záležitostech

- postupu těžebních organizací žádajících o povolení hornické činnosti při identifikaci subjektů, které zamýšlenou hornickou činností mohou být „dotčeny“ nebo „ohroženy“,
- způsobu řešení střetu zájmů a ochrany oprávněných zájmů vlastníků nemovitostí (uzavírání dohod),
- postupu orgánů státní báňské správy v řízení o povolení hornické činnosti.

Získané podklady byly řešitelem analyzovány a poznatky a závěry využity v dalším výzkumu.

Otázka veřejného zájmu v horním právu byla zpracována v 6. etapě projektu a závěry jsou uvedeny v části I. 6. 4. této zprávy.

I. 4. 2. Hmotněprávní aspekty dohod o střetu zájmů a dohod se soukromými vlastníky nemovitostí

I. 4. 2. 1. Výzkum hmotněprávních aspektů střetu zájmů a dohod se soukromými vlastníky pozemků a jiných nemovitostí navázal na zjištění plynoucí z analýzy právních úprav horního práva od roku 1854 do současnosti a na závěry formulované na základě těchto zjištění ve 3. etapě projektu.

Byla provedena podrobná analýza ustanovení horního zákona, která upravují střet zájmů a dohody se soukromými vlastníky nemovitostí, a dílčí komparace s předchozími úpravami horního práva v této záležitosti. Analýza potvrdila základní závěr vyslovený ve

3. etapě projektu, tj. že řešení střetu zájmů a uzavírání dohod se soukromými vlastníky nemovitostí představují dva typy právních vztahů, které se odlišují svými subjekty, předmětem, obsahem a následky, které nastanou v případě neuzavření dohody o střetu zájmů, resp. dohody se soukromým vlastníkem pozemků a jiných nemovitostí.

I. 4. 2. 2. Na základě učiněných zjištění bylo možno formulovat závěry ohledně charakteristických znaků a z nich plynoucích hlavních rozdílů mezi řešením střetu zájmů a dohodami se soukromými vlastníky nemovitostí:

1) Řešení střetu zájmů má veřejnoprávní povahu a vychází z předpisů veřejného práva. Při řešení střetu zájmů se „poměřuje“ veřejný zájem na využití výhradního ložiska s jinými veřejnými zájmy ohroženými plánovaným využitím ložiska a chráněnými podle zvláštních zákonů. Účelem tohoto posouzení je umožnit racionální využití výhradního ložiska a zároveň zabezpečit nezbytnou ochranu jiných objektů a zájmů chráněných ve veřejném zájmu.

Naproti tomu oprávněné zájmy vlastníka nemovitosti, která bude dotčena těžbou, např. na ochranu nemovitosti před následky těžby nebo na odškodnění, pokud nemovitost ochránit nelze, jsou jeho individuálními zájmy a mají soukromoprávní povahu. Jeho nemovitosti nejsou chráněny ve veřejném (celospolečenském) zájmu, jejich ochrana vyplývá ze soukromých zájmů jednotlivého vlastníka. To samozřejmě neznamená, že by se vlastník nemovitosti nemohl nebo neměl domáhat vůči těžební organizaci ochrany svých individuálních zájmů a práv, pouze nelze tuto ochranu směřovat s ochranou objektů chráněných ve veřejném, tj. celospolečenském zájmu.

2) Subjekty právních vztahů při řešení střetu zájmů jsou na jedné straně těžební organizace, na druhé straně orgány veřejné správy, do jejichž působnosti podle zvláštních zákonů náleží ochrana ohrožených veřejných zájmů. Subjekty právních vztahů ohledně ochrany oprávněných zájmů vlastníků nemovitostí, které budou ovlivněny plánovaným využitím výhradního ložiska, jsou těžební organizace a vlastník dotčené nemovitosti.

3) Formou řešení střetu zájmů je primárně dohoda, jejímž účelem je určit, zda se má určitý ohrožený objekt nebo zájem chránit ve veřejném zájmu, v jakém rozsahu, popřípadě po jakou dobu. Dohoda má veřejnoprávní povahu (veřejnoprávní smlouva). Předkládá se krajskému úřadu k zaujetí stanoviska, které má povahu souhlasu s uzavřenou dohodou, protože v případě negativního stanoviska (nesouhlasu) dohoda uzavřena není.

Formou zajištění ochrany oprávněných zájmů vlastníka nemovitosti je také dohoda, nejde však o dohodu o střetu zájmů, protože dohoda má soukromoprávní (občanskoprávní)

povahu. Jejím účelem je ochrana soukromého majetku vlastníka nemovitosti. Dohoda je v dispozici smluvních stran, k jejímu uzavření není třeba souhlasu ani vyjádření žádného správního orgánu.

4) Nedojde-li k dohodě o řešení střetu zájmů, rozhoduje o střetu zájmů Ministerstvo průmyslu a obchodu v součinnosti s dalšími horním zákonem stanovenými ústředními správními úřady a s přihlédnutím ke stanovisku krajského úřadu.

Nedojde-li k uzavření dohody o ochraně oprávněných zájmů soukromého vlastníka nemovitosti, musí vlastník nemovitosti uplatnit své nároky u soudu, protože rozhodování o těchto věcech nespadá do kompetence správních orgánů.

5) Ochrana veřejného zájmu je právní povinností správního orgánu, do jehož působnosti daný veřejný zájem náleží podle zvláštního zákona. Příslušný správní orgán nemůže být v této záležitosti nečinný, protože by nenaplnil kompetenci, která je mu uložena zákonem. Naproti tomu požadovat ochranu nemovitosti před následky těžby nebo odškodnění, pokud nemovitost ochránit nelze, je právem, nikoli povinností vlastníka nemovitosti a uplatnění příslušných nároků nebo neuplatnění je zcela v jeho dispozici.

6) Při řešení střetu zájmů jde o plnění úkolů veřejné správy, k rozhodování o řešení střetu zájmů tedy nejsou v případě nedohody povolány soudy. Při ochraně zájmů a vypořádávání nároků vlastníka nemovitosti jde o zájmy soukromé osoby vůči jiné soukromé osobě, tj. těžební organizaci. O nárocích vlastníka nemovitosti vůči těžební organizaci proto přísluší rozhodovat obecnému soudu v občanském soudním řízení.

7) Střet zájmů musí být vyřešen před podáním žádosti o vydání povolení k hornické činnosti, protože potřeba ochrany jiného veřejného zájmu je způsobilá ovlivnit rozhodnutí o udělení povolení k hornické činnosti nebo rozsah povolené hornické činnosti. V případě, že převáží potřeba ochrany jiného veřejného zájmu nad zájmem na vydobytí výhradního ložiska, nemusí být povolení k hornické činnosti vydáno.

Naproti tomu neuzavření dohody s vlastníkem nemovitosti principiálně nebrání využití výhradního ložiska, těžební organizace je oprávněna provádět zákonem stanovené činnosti směřující k dobývání ložiska (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).

I. 4. 3. Procesní aspekty střetu zájmů a ochrany oprávněných zájmů soukromých vlastníků nemovitostí

I. 4. 3. 1. Při zkoumání procesních aspektů střetu zájmů a ochrany oprávněných zájmů soukromých vlastníků nemovitostí byla analyzována správní řízení,

- o stanovení chráněného ložiskového území,
- o umístování staveb a zařízení v chráněném ložiskovém území,
- o stanovení, změně a zrušení dobývacího prostoru,

která upravuje horní zákon, a správní řízení

- o povolení hornické činnosti,
- o povolení dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu, zajištění a likvidaci hlavních důlních děl a lomů,

která upravuje zákon o hornické činnosti.

Z hlediska řešení střetu zájmů a ochrany oprávněných zájmů vlastníků nemovitostí jsou relevantní **řízení o stanovení, změně a zrušení dobývacího prostoru** upravené horním zákonem a **řízení o povolení hornické činnosti** upravené zákonem o hornické činnosti.

I. 4. 3. 2. Po analýze právní úpravy **řízení o stanovení, změně a zrušení dobývacího prostoru** (dále jen „řízení o stanovení dobývacího prostoru“) bylo možno konstatovat následující zjištění a učinit následující závěry:

a) Z hlediska střetu zájmů:

1) Horní zákon označuje termínem „střet zájmů“ ovlivnění (ohrožení) veřejných zájmů chráněných podle zvláštních zákonů využitím výhradního ložiska, tedy jeho těžbou.³⁵ V řízení o stanovení dobývacího prostoru však nejde o povolení těžby (povolení hornické činnosti), ale „pouze“ o vymezení dobývacího prostoru, ve kterém někdy v budoucnu bude těžba probíhat. Řešení střetu zájmů v tomto formálním vymezení tak není ani předmětem ani podmínkou řízení o stanovení dobývacího prostoru.

2) Vydání rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru tedy není podmíněno vyřešením střetu zájmů, tj. uzavřením dohody o střetu zájmů podle § 33 odst. 2 horního zákona nebo rozhodnutím Ministerstva průmyslu a obchodu o řešení střetu zájmů podle § 33 odst. 3 horního zákona. Toto je logické, neboť mezi stanovením dobývacího prostoru a

³⁵ Viz § 33 odst. 1 horního zákona.

vydáním povolení k hornické činnosti, která může ohrozit jiné objekty a zájmy chráněné podle zvláštních zákonů, může uplynout i poměrně dlouhá doba.

3) Obvodní báňský úřad posuzuje návrh na stanovení dobývacího prostoru mj. i z hlediska, zda vyhovuje požadavkům, které stanoví zvláštní předpisy pro ochranu chráněných zájmů. V poznámce pod čarou je příkladmo odkazováno na zákon o obcích, o okresních úřadech, o dráhách, o telekomunikacích, o péči o zdraví lidu, o vodách, o lesích, o státní památkové péči apod. Jde tedy také o posouzení návrhu na stanovení dobývacího prostoru z hlediska ochrany jiných veřejných zájmů chráněných podle zvláštních zákonů.³⁶

V rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru pak obvodní báňský úřad nejen vymezí dobývací prostor, ale také „stanoví podmínky, kterými se zabezpečí zákonem chráněné obecné zájmy v území“.³⁷

Obvodní báňský úřad se tedy musí i v řízení o stanovení dobývacího prostoru zabývat ochranou veřejných zájmů chráněných podle zvláštních zákonů. Lze říci, že jde o střet zájmů v materiálním smyslu, tedy z hlediska faktického, nikoli však formálního. Věcná podstata je stejná, jako v případě střetu zájmů při povolování hornické činnosti, tj. je potřeba zajistit nezbytnou ochranu jiných veřejných zájmů (zákonem chráněných obecných zájmů v území) před negativními vlivy v tomto případě ale plynoucími ze stanovení dobývacího prostoru, nikoli z hornické činnosti. Formálně ale zákon tuto nutnost ochrany jiných veřejných zájmů před vlivy způsobenými stanovením dobývacího prostoru termínem „střet zájmů“ neoznačuje.

4) Je-li řízení o stanovení dobývacího prostoru zahájováno na návrh těžební organizace, a jestliže se tento návrh (tedy stanovení dobývacího prostoru) dotýká veřejných zájmů chráněných podle zvláštních zákonů, je těžební organizace povinna projednat podmínky stanovení dobývacího prostoru s příslušnými orgány a osobami, kterým podle zvláštních zákonů přísluší ochrana těchto veřejných zájmů.³⁸ Nejde však o uzavření dohody o střetu zájmů mezi těžební organizací a příslušnými orgány a osobami podle § 33 odst. 2 horního zákona, ale o projednání podmínek ochrany těchto veřejných zájmů před vlivy způsobenými stanovením dobývacího prostoru. Závěry z tohoto projednání budou sloužit obvodnímu báňskému úřadu jako podklady pro stanovení podmínek pro zabezpečení zákonem chráněných obecných zájmů v území v rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru. (viz výše).

³⁶ Viz § 28 odst. 6 horního zákona.

³⁷ Viz § 28 odst. 8 horního zákona.

³⁸ Viz § 27 odst. 5 horního zákona.

5) Dalšími podklady pro stanovení podmínek pro zabezpečení zákonem chráněných zájmů v území budou stanoviska, která mohou uplatnit správní orgány příslušné k ochraně těchto zájmů jako dotčené orgány v řízení o stanovení dobývacího prostoru. Jejich postavení v řízení upravuje horní zákon a subsidiárně správní řád.³⁹

6) Už v řízení o stanovení dobývacího prostoru se tedy uplatňuje ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních zákonů, nikoli ovšem před vlivy využití výhradního ložiska, tedy jeho dobývání (těžby), ale před vlivy vyvolanými stanovením dobývacího prostoru. Nejde tedy o střet zájmů podle § 33 odst. 1 až 3 horního zákona.

Ochranu jiných veřejných zájmů před vlivy stanovení dobývacího prostoru zajišťuje obvodní báňský úřad formou stanovení podmínek pro zabezpečení ochrany těchto zákonem chráněných veřejných zájmů v rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru.

b) Z hlediska zájmů soukromých vlastníků nemovitostí:

1) Vlastníci nemovitostí, jejichž práva k pozemkům nebo stavbám mohou být stanovením dobývacího prostoru přímo dotčena, jsou vedlejšími účastníky řízení o stanovení dobývacího prostoru podle § 27 odst. 2 správního řádu.

2) Vlastníci nemovitostí mohou v řízení o stanovení dobývacího prostoru uplatnit své návrhy a připomínky, a to nejpozději při ústním jednání, jinak k nim nemusí být přihlédnuto (koncentrační zásada).

3) Obvodní báňský úřad je povinen v řízení o stanovení dobývacího prostoru posoudit připomínky a návrhy účastníků, tedy i vlastníků nemovitostí. V rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru je pak povinen rozhodnout o námitkách účastníků řízení.

4) Obvodní báňský úřad v řízení o stanovení dobývacího prostoru posuzuje návrh na stanovení dobývacího prostoru především z hlediska ochrany a využití nerostného bohatství a jeho důsledků; přitom posoudí, zda je návrh v souladu s rozhodnutím o stanovení chráněného ložiskového území a zda vyhovuje všeobecným technickým požadavkům pro výstavbu dolů nebo lomů a požadavkům, které stanoví zvláštní předpisy pro ochranu chráněných zájmů.³⁶

V intencích těchto kritérií se tedy bude pohybovat i posuzování návrhů a připomínek účastníků řízení (tedy i vlastníků nemovitostí) a rozhodnutí o jejich námitkách. Obvodní báňský úřad by měl ve svém rozhodnutí zohlednit ty námitky účastníků, které jsou relevantní

³⁹ Viz § 136 správního řádu.

z hlediska výše uvedených zákonem stanovených kritérií pro posuzování návrhu na stanovení dobývacího prostoru. Předmětem rozhodnutí o námitkách účastníků však nemůže být meritorní rozhodování o čistě soukromoprávních požadavcích a nárocích vlastníků nemovitostí, neboť k rozhodování těchto záležitostí nemá obvodní báňský úřad zákonem stanovenou kompetenci. Ohledně těchto námitek musí obvodní báňský úřad odkázat účastníky řízení na postup podle občanskoprávních předpisů.

Případné soukromoprávní požadavky musejí vlastníci nemovitostí uplatnit u těžební organizace, pro kterou je dobývací prostor stanoven, a v případě nedohody se musejí obrátit na obecný (civilní) soud.

I. 4. 3. 2. Po analýze právní úpravy **řízení o povolení hornické činnosti** bylo možno konstatovat následující zjištění a učinit následující závěry:

a) Z hlediska střetu zájmů:

1) Řešení střetu zájmů není předmětem řízení o povolení hornické činnosti.

2) Střet zájmů musí být podle § 33 horního zákona vyřešen před zařazením příslušných prací do plánu otvírky, přípravy a dobývání, tedy i před zahájením samotného řízení o povolení hornické činnosti. Těžební organizace je povinna spolu s žádostí o povolení hornické činnosti předložit doklady o vyřešení střetu zájmů, jestliže jsou hornickou činností ohroženy objekty a zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů.⁴⁰ Tyto doklady, tedy buď dohoda těžební organizace s orgány a osobami, kterým podle zvláštních zákonů přísluší ochrana ohrožených veřejných zájmů, nebo rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu o řešení střetu zájmů podle § 33 odst. 3 horního zákona, jsou v řízení o povolení hornické činnosti ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu podklady pro rozhodnutí obvodního báňského úřadu o udělení povolení k hornické činnosti.

Pokud žádost o povolení hornické činnosti neobsahuje všechny doklady o vyřešení střetu zájmů, vyzve obvodní báňský úřad těžební organizaci, aby doklady ve stanovené lhůtě doplnila. Pokud se tak nestane, obvodní báňský úřad řízení o povolení hornické činnosti zastaví.⁴¹

⁴⁰ Viz § 6 odst. 3 písm. a) vyhlášky č. 104/1988 Sb., o hospodárném využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem, ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹ Viz § 17 odst. 3 a 5 zákona o hornické činnosti.

3) Z uvedeného jednoznačně plyne, že **nevyřešení střetu zájmů** nebo nedoložení toho, že střety zájmů hornické činnosti s jinými právem chráněnými veřejnými zájmy byly vyřešeny, má za následek, že **řízení o povolení hornické činnosti je zastaveno**, což z hmotněprávního hlediska znamená, že povolení k hornické činnosti nebude uděleno.

b) Z hlediska zájmů soukromých vlastníků nemovitostí:

1) Vlastníci nemovitostí dotčených povolením hornické činnosti jsou vedlejšími účastníky řízení o povolení hornické činnosti podle § 27 odst. 2 správního řádu.

2) V řízení o povolení hornické činnosti mají účastníci řízení právo uplatňovat svoje stanoviska nebo námitky, a to nejpozději při ústním jednání nebo před místním šetřením; k později podaným stanoviskům nebo námitkám nemusí obvodní báňský úřad přihlídnout (koncentrační zásada).⁴²

3) Obvodní báňský úřad v řízení o povolení hornické činnosti přezkoumává úplnost žádosti, vyřešení střetů zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů a dodržení zásad báňské technologie při zajištění hospodárného využívání výhradního ložiska. V rozhodnutí o povolení hornické činnosti obvodní báňský úřad stanoví podle potřeby podmínky hornické činnosti a rozhodne o námitkách účastníka řízení.⁴³

4) Uplatněné námitky účastníků řízení, tedy i vlastníků nemovitostí, bude obvodní báňský úřad posuzovat z hledisek, která mu podle právních předpisů přísluší v řízení přezkoumávat (úprava by měla být obsažena v zákoně, nikoli v prováděcí vyhlášce). Meritorně zohlednit ve svém rozhodnutí pak může pouze ty námitky, které budou relevantní podle těchto kritérií. Předmětem rozhodnutí o námitkách účastníků však nemůže být ani v řízení o povolení hornické činnosti meritorní rozhodování o soukromoprávních požadavcích a nárocích vlastníků nemovitostí, protože k tomu nemá obvodní báňský úřad právním předpisem stanovenou příslušnost ani pravomoc. I v řízení o povolení hornické činnosti musí obvodní báňský úřad odkázat účastníka řízení s těmito požadavky a nároky na postup podle předpisů občanského práva.

Soukromoprávní nároky musejí účastníci řízení uplatnit u těžební organizace, které je povolení k hornické činnosti vydáváno, a v případě nedohody musejí uplatňovat své oprávněné požadavky a nároky u obecného (civilního) soudu.

⁴² Viz § 18 odst. 1 a 3 zákona o hornické činnosti.

⁴³ Viz § 8 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 104/1988 Sb.

5) Podle ustanovení § 33 odst. 4 horního zákona mají být oprávněné zájmy vlastníků nemovitostí řešeny dohodou mezi těžební organizací a vlastníkem. Tato dohoda není dohodou o střetu zájmů podle § 33 odst. 2 horního zákona, ale soukromoprávní (občanskoprávní) dohodou. Horní zákon nestanoví, dokdy mají být dohody se soukromými vlastníky nemovitostí uzavřeny, resp. dokdy mají být případné soukromoprávní nároky vypořádány. Pokud tyto dohody se soukromými vlastníky nemovitostí nebyly uzavřeny v době řízení o povolení hornické činnosti, nebrání tato skutečnost vydání povolení k hornické činnosti. Těžební organizace může v rámci povolené hornické činnosti postupovat podle ustanovení § 31 odst. 4 horního zákona, tzn., že je oprávněna pro účely dobývání výhradního ložiska

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,

b) nabývat pro plnění úkolů stanovených tímto zákonem nemovitostí nebo práv k nemovitostem rozhodnutím o vyvlastnění, popřípadě zřízením užívacího práva.

Neuzavření dohody podle § 33 odst. 4 se soukromými vlastníky nemovitostí tedy, na rozdíl od nevyřešení střetu zájmů, nevede k zastavení řízení o povolení hornické činnosti a k nevydání tohoto povolení. Těžební organizace může provádět činnosti podle § 31 odst. 4 horního zákona. Z hlediska dalšího postupu k zajištění dobývání výhradního ložiska je relevantní především postup podle písmene b) citovaného ustanovení.

6) Tento postup ohledně vypořádávání oprávněných zájmů vlastníků nemovitostí, byť je v horním zákoně upraven věcně i systematicky poněkud nepřehledně, v jeho obecné věcné i právní podstatě odpovídá tomu, jak byly tyto záležitosti řešeny v předchozích úpravách horního práva, tj. obecném horním zákoně i v horním zákonu z roku 1957.

I. 4. 4. Analýza podkladů z aplikační praxe orgánů státní báňské správy

I. 4. 4. 1. Z podkladů získaných ve 4. etapě projektu v rámci externí spolupráce z archivu Českého báňského úřadu a Obvodního báňského úřadu v Ostravě byly získány následující **poznatky z aplikační praxe orgánů státní báňské správy:**

V řízení o povolení hornické činnosti postupují orgány státní báňské správy podle horního zákona, zákona o hornické činnosti a subsidiárně podle správního řádu.

Určování subjektů, které mohou být zamýšlenou hornickou činností ohroženy nebo dotčeny, se provádí na základě odborného báňského posudku zpracovávaného znalcem se

specializací na důlní měřictví a vlivy poddolování. Pokud mohou být nemovitosti v souvislosti se zamýšlenou hornickou činností ohroženy podzemní vodou, pořizuje se také znalecký hydrologický posudek.

Aplikační praxe používá pojmy „dotčený“ a „ohrožený“ jako technická kritéria v souvislosti se stupněm ovlivnění objektů a pozemků zamýšlenou hornickou činností. Pro tyto účely je využívána technická norma ČSN 73 0039, která rozlišuje pět stupňů ochrany podle rozsahu vlivu hornické činnosti na pozemky a objekty. Objekty zařazené do V. stupně ochrany jsou hodnoceny jako objekty „dotčené“, objekty zařazené do I. až IV. stupně ochrany jsou hodnoceny jako „ohrožené“.

Těžební organizace na základě báňského a případně i hydrologického posudku určí objekty a nemovitosti, které budou dotčeny nebo ohroženy hornickou činností. Podle údajů v katastru nemovitostí pak zjišťuje vlastníky těchto nemovitostí a uzavírá s nimi dohody o střetu zájmů podle § 33 horního zákona. Dohody předkládá ke stanovisku krajskému úřadu podle § 33 odst. 2 horního zákona.

Ve správním řízení o povolení hornické činnosti mají vlastníci nemovitostí dotčených nebo ohrožených zamýšlenou hornickou činností postavení účastníků správního řízení.

I. 4. 4. 2. Z uvedených zjištění vyplynuly hlavní závěry:

1) V aplikační praxi orgánů státní báňské správy jsou pojmy „dotčený“ a „ohrožený“ v řízení o povolení hornické činnosti používány ve věcném (technickém) smyslu pro označení míry vlivu zamýšlené hornické činnosti na objekty a pozemky. Toto používání uvedených pojmů však neodpovídá tomu, v jakých souvislostech jsou tyto pojmy použity v souvislosti s řešením střetu zájmů a uzavíráním dohod se soukromými vlastníky pozemků, jak bylo konstatováno v závěrech 3. etapy projektu.

2) Orgány státní báňské správy nerozlišují odlišnou právní povahu dohod o střetu zájmů podle § 33 odst. 2 horního zákona a dohod se soukromými vlastníky nemovitostí podle § 33 odst. 4 horního zákona, jak byla zjištěna ve 3. etapě projektu, a vymezena v této etapě. Toto nerozlišování se pak projevuje i ve správním řízení o povolování hornické činnosti, kde při dosavadní praxi jsou orgány státní báňské správy na základě opravných prostředků nebo rozhodnutí správního soudu nuceny zacházet s požadavky soukromých vlastníků nemovitostí tak, jakoby se jednalo o střety zájmů.

I. 5. Pátá etapa projektu

Smluvní vymezení obsahu 5. etapy projektu:

Vyhodnocení výsledků analýzy pojmu „dotčený“ a „ohrožený“. Konzultace s orgány státní báňské správy a dalšími správními úřady a odbornou veřejností. Zpracování závěrečných doporučení.

I. 5. 1. Zaměření výzkumných prací v 5. etapě projektu

Výzkumné práce v 5. etapě projektu vycházely z modifikace obsahového zaměření projektu odsouhlasené na kontrolní dni ke 3. etapě projektu.

Na kontrolním dni ke 4. etapě projektu vznesl zadavatel požadavek na posouzení hmotněprávních a procesních otázek týkajících se stanovisek vydávaných dotčenými orgány, zejména orgány ochrany přírody, v řízení o stanovení dobývacího prostoru a v řízení o povolení hornické činnosti.

Dne 19. 4. 2010 se uskutečnilo jednání řešitele s představiteli zadavatele v čele s předsedou Českého báňského úřadu. Z tohoto jednání vyplynuly pro další řešení projektu podstatné věcné poznatky týkající se vlivů hornické činnosti na pozemky a stavby a mající význam pro problematiku uzavírání dohod s vlastníky nemovitostí podle horního zákona.

Výzkumné práce v 5. etapě projektu proto byly zaměřeny na obě uvedené oblasti, tj. na posouzení právní povahy stanovisek vydávaných orgány ochrany přírody v řízení o stanovení dobývacího prostoru a v řízení o povolení hornické činnosti a na další aspekty uzavírání dohod s vlastníky dotčených pozemků podle horního zákona, včetně otázky důlních škod.

I. 5. 2. Stanoviska dotčených orgánů, zejména orgánů ochrany přírody

I. 5. 2. 1. Správní orgán je povinen ve své činnosti dbát na to, aby přijaté řešení určité věci bylo v souladu s veřejným zájmem.⁴⁴ Veřejné zájmy jsou diverzifikovány podle různých oblastí společenského života, takže různé správní orgány jsou podle svých kompetencí povolány hájit a prosazovat různé veřejné zájmy.

Úkoly, které plynou z kompetencí určitého správního orgánu, se často dotýkají i záležitostí, které spadají do kompetence jiného nebo jiných správních orgánů. V důsledku toho nemohou jednotlivé správní orgány při výkonu své věcné působnosti jednat izolovaně a

⁴⁴ Srov. § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

zcela nezávisle na jiných orgánech veřejné správy, ale musejí navzájem kooperovat při výkonu svých působností a koordinovat své postupy, aby byla zajištěna ochrana různých veřejných zájmů chráněných různými zvláštními zákony. Tato skutečnost se projevuje i v oblasti horního práva.

Do řízení vedených orgány státní báňské správy vstupuje na základě předpisů horního práva i zvláštních zákonů řada orgánů veřejné správy, které jsou oprávněny i povinny uplatňovat v těchto řízeních svá stanoviska týkající se ochrany veřejných zájmů plynoucích z jejich věcné působnosti. **Z materiálního hlediska jde také o střet zájmů, resp. interakci mezi veřejným zájmem plynoucím z předpisů horního práva a veřejnými zájmy chráněnými podle zvláštních zákonů.** Tento střet je ovšem řešen jinou formou, než dohodou o střetu zájmů uzavíranou mezi těžební organizací a příslušným vykonavatelem veřejné správy.⁴⁵ V těchto případech je k řešení povolán příslušný orgán státní báňské správy, který je povinen v různé míře závaznosti zohledňovat ve své rozhodovací činnosti stanoviska těchto tzv. dotčených orgánů.

Vzhledem k uvedenému byla v rámci výzkumu řešení střetu zájmů analyzována právní úprava řízení o stanovení dobývacího prostoru a řízení o povolení hornické činnosti z hlediska právní povahy stanovisek, která uplatňují v těchto řízeních orgány ochrany životního prostředí, a dále byl analyzován právní režim těchto stanovisek ve správním řízení vedeném orgány státní báňské správy a při soudním přezkumu rozhodnutí orgánů státní báňské správy.

I. 5. 2. 2. Z výše uvedených analýz byly učiněny tyto závěry:

1) Stanoviska orgánů veřejné správy, které jako dotčené orgány uplatňují v řízeních vedených orgány státní báňské správy, představují z materiálního hlediska také střet zájmů, neboť účelem těchto stanovisek je zajistit ochranu veřejných zájmů chráněných podle zvláštních zákonů při rozhodování v oblasti horního práva. V tomto případě je ale střet zájmů řešen jinou formou, než dohodou o střetu zájmů uzavíranou mezi těžební organizací a příslušným vykonavatelem veřejné správy podle § 33 odst. 2 horního zákona. Střet zájmů zde řeší příslušný orgán státní báňské správy, který v různé míře závaznosti zohledňuje ve svých rozhodnutích stanoviska těchto dotčených orgánů veřejné správy.

2) Orgány ochrany přírody, včetně Ministerstva životního prostředí, mají v řízení o stanovení dobývacího prostoru podle horního zákona a v řízení o povolení hornické činnosti

⁴⁵ Srov. § 33 odst. 2 třetí věta horního zákona: „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“.

podle zákona o hornické činnosti postavení dotčených orgánů.⁴⁶ Orgány ochrany přírody jako dotčené orgány vydávají v uvedených řízeních svá stanoviska, a to na základě horního zákona, zákona o hornické činnosti a zákona o ochraně přírody a krajiny⁴⁷. Jejich procesní postavení v řízení se řídí ustanoveními horního zákona, zákona o hornické činnosti a správního řádu, zejména § 136 správního řádu.

3) V řízeních zahájených před 1. 1. 2007 bylo stanovisko orgánu ochrany přírody označené zákonem o ochraně přírody a krajiny jako „závazné stanovisko“ nebo „souhlas“ na základě soudní judikatury považováno za samostatné meritorní rozhodnutí vydané v samostatném řízení vedeném orgánem ochrany přírody. Na toto rozhodnutí pak navazovalo rozhodnutí orgánu státní báňské správy o stanovení dobývacího prostoru nebo o povolení hornické činnosti (tzv. řetězení správních aktů).

V důsledku toho rozhodnutí orgánů ochrany přírody bylo také možno samostatně napadnout odvoláním nebo žalobou ve správním soudnictví. O odvolání rozhodoval příslušný orgán ochrany přírody, v soudním řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu měl postavení žalovaného také příslušný orgán ochrany přírody. Pro orgány státní báňské správy to v praxi znamenalo, že se v řízení o stanovení dobývacího prostoru nebo v řízení o povolení hornické činnosti nemusely stanovisky orgánů ochrany přírody procesně zabývat, byly ale samozřejmě povinny vycházet z jejich výsledku ve svém navazujícím rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru nebo o povolení hornické činnosti.

4) Od 1. 1. 2007 v důsledku novely § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, provedené zákonem č. 186/2006 Sb., došlo obecně ke změně v právním postavení stanovisek orgánů ochrany přírody. V řízeních zahájených po tomto datu již mají stanoviska orgánů ochrany přírody, která zákon o ochraně přírody a krajiny označuje jako „závazné stanovisko“ nebo „souhlas“, ze zákona povahu **závazného stanoviska** podle § 149 odst. 1 správního řádu. Stejnou povahu mají také podle § 10 odst. 10 zákona o hornické činnosti stanoviska vydávaná orgány ochrany přírody k plánu otvírky výhradního ložiska nebo jeho změně.

Nejde tedy již o samostatné správní rozhodnutí orgánů ochrany přírody, ale o podklad, který je závazný pro výrokovou část meritorního rozhodnutí orgánu státní báňské správy (tzv. subsumpce správních aktů).

Právní povahu závazného stanoviska, byť to není v zákoně výslovně řečeno, má také předchozí souhlas Ministerstva životního prostředí s návrhem organizace na stanovení

⁴⁶ Viz § 27 odst. 1 horního zákona a § 90 odst. 15 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁴⁷ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

dobývacího prostoru vydávaný podle § 24 odst. 2 horního zákona, pokud je tento souhlas vydáván jako podklad pro rozhodnutí obvodního báňského úřadu o stanovení dobývacího prostoru, a nikoli jako samostatné správní rozhodnutí. Tato skutečnost plyne z toho, že bez tohoto souhlasu nemůže obvodní báňský úřad vydat rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru, a dále z toho, že obvodní báňský úřad je povinen ve svém rozhodnutí uvést podmínky vztahujících se k tvorbě jednotné surovinové politiky České republiky a k návratnosti prostředků vynaložených ze státního rozpočtu na vyhledávání a průzkum výhradních ložisek stanovené Ministerstvem životního prostředí v předchozím souhlasu.

5) Ostatní stanoviska vydávaná orgány ochrany přírody jako dotčenými orgány v řízení o stanovení dobývacího prostoru a v řízení o povolení hornické činnosti, než která jsou v zákoně o ochraně přírody a krajiny označena jako „závazné stanovisko“ nebo „souhlas“ a než stanoviska vydávaná podle § 10 odst. 10 zákona o hornické činnosti, se řídí ustanovením § 65 zákona o ochraně přírody a krajiny a ustanovením § 27 odst. 1 horního zákona, podle kterých má obvodní báňský úřad povinnost rozhodovat **v dohodě** s orgány ochrany přírody.

Orgán státní báňské správy může s orgánem ochrany přírody jednat o věcném obsahu jeho stanoviska, tj. např. o způsobu nebo podmínkách řešení projednávané věci, aby dosáhl oboustranně vyhovujícího řešení z hlediska ochrany veřejných zájmů, které oba správní orgány v řízení prosazují a chrání, ale bez dohody s orgánem ochrany přírody nemůže orgán státní báňské správy své rozhodnutí vydat. Obsah dohodnutého řešení musí orgán státní báňské správy vtělit do výrokové části svého rozhodnutí, aby dohodnutý způsob nebo podmínky řešení věci byly závazné také pro těžební organizaci, které je příslušné rozhodnutí obvodního báňského úřadu vydáváno.

6) V případě rozporu ohledně obsahu stanoviska dotčeného orgánu se podle § 136 odst. 6 správního řádu postupuje obdobně jako při řešení sporů o věcnou příslušnost podle § 133 správního řádu. Při bezvýslednosti dohodovacího řízení mezi Českým báňským úřadem a Ministerstvem životního prostředí jako příslušnými ústředními správními úřady přísluší řešení rozporu vládě. Kompetence vlády je dána proto, že podstatou rozporu je rozdílný názor správních orgánů na věcné řešení plynoucí z možné ambivalentnosti veřejných zájmů, které v řízení o stanovení dobývacího prostoru nebo v řízení o povolení hornické činnosti prosazují a hájí na základě příslušných zákonů orgány státní báňské správy a orgány ochrany přírody. Nejde o rozpor právní, ale věcný, proto řešení rozporu nepřísluší soudu (jako v případě kompetenčních sporů), ale vládě jako nadřízenému orgánu politickému a vrcholnému orgánu

moci výkonné, která rozpor rozhodne podle cílů a priorit plynoucích z jejího politického programu.

Možnost použití jednání o obsahu závazného stanoviska podle § 136 odst. 6 správního řádu je však v řízení o žádosti (tedy i v řízení o stanovení dobývacího prostoru, je-li zahájeno na žádost organizace, a v řízení o povolení hornické činnosti) procesně omezena tím, že podle ustanovení § 149 odst. 3 správního řádu se v případě vydání negativního (záporného) závazného stanoviska neprovádí další dokazování a žádost se zamítne. Jednání o obsahu stanoviska dotčeného orgánu je tedy možné především tehdy, nejde-li o závazné stanovisko (jednání v dohodě s dotčeným orgánem), v případě závazného stanoviska pak tehdy, bylo-li řízení zahájeno ex offio a nikoli na žádost, a v řízení o žádosti pak tehdy, není-li závazné stanovisko negativní (zamítavé), ale k ochraně veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny stanoví určité požadavky a povinnosti, které pak orgán státní báňské správy musí vtělit do výroku svého rozhodnutí.

Ustanovení § 149 odst. 3 správního řádu lze považovat za procesně zbytečně restriktivní, neboť není hmotněprávní důvod, proč by v rámci správního řízení nemohlo být s dotčeným orgánem jednáno podle § 136 odst. 6 správního řádu i ohledně obsahu negativního závazného stanoviska, např. o podmínkách, za kterých by dotčený orgán byl ochoten (mohl) vydat stanovisko pozitivní. Tato procesní restrikce obecně omezuje správní orgán, který řízení vede, v plnění jeho zákonem daných hmotněprávních kompetencí, z hlediska orgánů státní báňské správy tedy v úkolu zajistit využití výhradního ložiska (potřebnou těžbu surovin) při zabezpečení nezbytné ochrany objektů a zájmů chráněných ve veřejném zájmu zvláštními zákony, tedy např. zákonem o ochraně přírody a krajiny.⁴⁸

7) Nepravomocné rozhodnutí obvodního báňského úřadu o stanovení dobývacího prostoru nebo o povolení hornické činnosti, jehož výrok byl podmíněn závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody, může být napadeno odvoláním, které směřuje proti obsahu závazného stanoviska. V takovém případě si ČBÚ jako odvolací orgán vyžádá od správního orgánu nadřízeného orgánu ochrany přírody, který vydal závazné stanovisko, potvrzení nebo změnu závazného stanoviska.⁴⁹ Rozhodnutí nadřízeného orgánu ochrany přírody ohledně obsahu závazného stanoviska je opět závazným stanoviskem pro rozhodnutí ČBÚ o odvolání.

8) Závazné stanovisko vydané orgánem ochrany přírody, které bylo podkladem pro rozhodnutí obvodního báňského úřadu o stanovení dobývacího prostoru nebo o povolení

⁴⁸ Viz § 33 odst. 1 horního zákona.

⁴⁹ Viz § 149 odst. 4 správního řádu.

hornické činnosti, může být přezkoumáno v přezkumném řízení⁵⁰, poté, co nabylo právní moci rozhodnutí orgánu státní báňské správy, které bylo podmíněno tímto závazným stanoviskem. Přezkum závazného stanoviska z hlediska jeho souladu s právními předpisy provádí nadřízený orgán ochrany přírody. Změna nebo zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení pro rozpor s právními předpisy je důvodem obnovy řízení⁵¹, protože zrušení nebo změnu závazného stanoviska orgánu ochrany přírody je třeba promítnout do již pravomocného rozhodnutí orgánu státní báňské správy.

9) Orgán ochrany přírody může dát podnět k zahájení přezkumného řízení.⁵² V tomto případě nejde o přezkoumávání závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, ale o přezkoumávání rozhodnutí orgánu státní báňské správy z hlediska, zda a jak tento orgán promítl závazné stanovisko orgánu ochrany přírody do výrokové části svého rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru nebo o povolení hornické činnosti. Jde o nástroj ochrany dotčeného orgánu před tím, aby orgán státní báňské správy jeho závazné stanovisko neopomněl zapracovat do výroku svého rozhodnutí nebo je nezapracoval pouze nedostatečně (neúplně apod.). V takovém případě by rozhodnutí orgánu státní báňské správy bylo v rozporu s právními předpisy. Přezkumné řízení v tomto případě provádí nadřízený orgán státní báňské správy.

10) Rozhodnutí orgánu státní báňské správy, jehož podkladem bylo závazné stanovisko orgánu ochrany přírody, může být napadeno správní žalobou. Správní soud v rámci přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí orgánu státní báňské správy přezkoumá podle § 75 odst. 2 s.ř.s. také zákonnost závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, které bylo závazným podkladem pro rozhodnutí orgánu státní báňské správy. Podmínkou soudního přezkumu závazného stanoviska je, že nezákonnost tohoto stanoviska namítl žalobce ve správní žalobě.

Pokud správní soud shledá závazné stanovisko orgánu ochrany přírody nezákonným, zruší rozhodnutí orgánu státní báňské správy podmíněné tímto stanoviskem a vrátí mu věc k novému projednání a rozhodnutí. Příslušný orgán státní báňské správy pak provede ve věci nové řízení a vydá nové rozhodnutí⁵³, ve kterém bude jak orgán státní báňské správy, tak orgán ochrany přírody jako dotčený orgán vázán právním názorem správního soudu o nezákonnosti závazného stanoviska.

⁵⁰ Viz § 149 odst. 5 správního řádu.

⁵¹ Viz § 149 odst. 6 správního řádu.

⁵² Viz § 136 odst. 4 správního řádu.

⁵³ Viz § 101 písm. d) správního řádu.

I. 5. 3. Dohody s vlastníky pozemků podle § 33 odst. 4 horního zákona

I. 5. 3. 1. Povolovaná hornická činnost může ovlivňovat nejen objekty a zájmy chráněné ve veřejném zájmu, ale i objekty (pozemky a jiné nemovitosti), které jsou v soukromém vlastnictví a nepožívají ochrany ve veřejném zájmu podle zvláštních zákonů. Zájmy jejich vlastníků na ochranu před vlivy hornické činnosti mají tedy **soukromoprávní povahu**. Horní zákon tyto oprávněné zájmy vlastníka dotčených pozemků a jiných nemovitostí dále nerozvádí ani blíže nespecifikuje. Obecně lze za oprávněné zájmy vlastníka dotčených nemovitostí považovat zájmy, které vlastníku plynou z vlastnického práva podle občanského zákoníku, tj. právo předmět vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užítky a nakládat s ním.⁵⁴

Ochrana oprávněných zájmů vlastníků pozemků a jiných nemovitostí se realizuje formou dohody podle § 33 odst. 4 horního zákona, kterou uzavírá těžební organizace s fyzickou nebo právnickou osobou, která je vlastníkem pozemku nebo jiné nemovitosti dotčené hornickou činností.

V 5. etapě projektu byla provedena analýza těchto dohod podle platné právní úpravy a věcných poznatků získaných při konzultaci se zadavatelem, která se uskutečnila dne 19. 4. 2010. Součástí analýzy byla také komparace s úpravou vypořádávání soukromých nároků vlastníků nemovitostí obsaženou v předchozích úpravách horního práva.

I. 5. 3. 2. Z výše uvedené analýzy byly učiněny tyto závěry:

1) Uzavírání dohod s vlastníky pozemků podle § 33 odst. 4 horního zákona není řešením střetu zájmů, protože při řešení střetu zájmů jde o ochranu jiných veřejných zájmů chráněných podle zvláštních zákonů a ohrožených dobýváním výhradního ložiska (viz závěry z 3. a 4. etapy projektu), kdežto dohodami podle § 33 odst. 4 horního zákona si organizace zajišťuje pozemky potřebné k dobývání výhradního ložiska nebo taková práva k těmto pozemkům, která umožní jejich využití při dobývání výhradního ložiska. Toto plyne z účelu dohody uzavírané podle § 33 odst. 4 horního zákona.

2) Účel dohody uzavírané těžební organizací s vlastníky pozemků podle § 33 odst. 4 horního zákona lze dovodit z toho, co má podle zákona následovat, pokud dohoda uzavřena nebude.

⁵⁴ Viz § 123 občanského zákoníku.

Pokud nedojde k uzavření dohody podle § 33 odst. 4 horního zákona a veřejný zájem na využití ložiska převažuje nad zájmy vlastníků nemovitostí, postupuje se podle § 31 odst. 4 horního zákona. Podle tohoto ustanovení je těžební organizace oprávněna

- 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,

- nabývat pro plnění úkolů stanovených horním zákonem nemovitostí nebo práv k nemovitostem rozhodnutím o vyvlastnění podle zvláštního zákona⁵⁵, popřípadě zřízením užívacího práva.

Z tohoto postupu jednoznačně plyne, že účelem dohody je opatřit pro těžební organizaci vlastnické nebo jiné právo (nájemní, užívací) k těm pozemkům, které organizace potřebuje využívat při dobývání výhradního ložiska a které jí toto využívání umožní.

3) Z ustanovení § 31 odst. 4 horního zákona lze také dovodit, ohledně jakých pozemků se má dohoda podle § 33 odst. 4 horního zákona uzavřít, neboli, které pozemky jsou podle dikce tohoto ustanovení „dotčenými pozemky a nemovitostmi“. Předmětem dohody jsou pozemky, na kterých se budou realizovat dobývací práce nebo na kterých se budou zřizovat stavby a provozní zařízení potřebná pro dobývání výhradního ložiska, úpravu a zušlechťování nerostů a pro dopravu všech potřebných zařízení a hmot. Tyto pozemky se mohou nacházet uvnitř dobývacího prostoru, ale také mimo tento prostor.

Na jiné pozemky se ustanovení § 33 odst. 4 horního zákona a dohoda v něm upravená nevztahuje, protože účelem této dohody není řešit jiné nároky vlastníků pozemků, než nároky plynoucí z toho, že vlastník postupuje těžební organizaci vlastnické nebo užívací právo ke svému pozemku za účelem jeho využití k dobývání výhradního ložiska.

4) Závěry uvedené v bodech 1) až 3), které vycházejí z **účelového výkladu** ustanovení § 33 odst. 4 a § 31 odst. 4 horního zákona, podporuje i výklad systematický a historický.

a) Při **systematickém výkladu** je třeba vyjít z ustanovení § 1 horního zákona, podle kterého je účelem zákona zajistit ve veřejném zájmu ochranu a hospodárné využívání nerostného bohatství, které je ve vlastnictví České republiky. Pozemky, na kterých nebo pod kterými se nacházejí výhradní ložiska, a pozemky, které bude třeba využívat při dobývání těchto ložisek, však mohou být nejen ve vlastnictví České republiky, ale také jiných subjektů,

⁵⁵ Vyvlastňovací řízení upravuje zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění).

a to veřejnoprávních, např. obcí, nebo soukromoprávních. Pro povolení dobývání výhradního ložiska je proto zapotřebí, aby těžební organizace, které má být toto povolení uděleno, měla k pozemkům, které bude využívat při dobývání výhradního ložiska, takový právní titul, který jí toto využívání pozemků umožní (vlastnické právo, nájemní právo, užívací právo).

Pokud těžební organizace potřebným právním titulem k pozemkům nedisponuje, je potřeba, aby jej nabyla. Horní zákon pak stanoví dvě možnosti jeho nabytí. Za prvé, uzavření soukromoprávní dohody s vlastníkem potřebných pozemků podle § 33 odst. 4 horního zákona. Tento způsob zákon preferuje. Teprve nedojde-li k uzavření dohody, stanoví horní zákon v § 31 odst. 4 písm. b), že organizace má nabýt právo k potřebným pozemkům rozhodnutím o vyvlastnění, případně zřízením užívacího práva, tedy veřejnoprávním odnětím nebo omezením vlastnického práva vlastníka potřebných pozemků. Do té doby je organizace podle § 31 odst. 4 písm. a) horního zákona oprávněna přímo ze zákona zřizovat na těchto pozemcích stavby a provozní zařízení potřebná pro dobývání výhradního ložiska, zušlechťování nerostů a dopravu zařízení a hmot.

I ze systematického výkladu vycházejícího z účelu celé právní úpravy obsažené v horním zákoně plyne, že předmětem dohody podle § 33 odst. 4 horního zákona jsou pouze ty pozemky, které těžební organizace potřebuje využívat při dobývání výhradního ložiska. Jiné pozemky nelze pod ustanovení § 33 odst. 4 horního zákona subsumovat, protože neslouží k naplnění účelu stanoveného v § 1 horního zákona, tedy k využívání (dobývání) výhradního ložiska.

b) K **historickému výkladu** lze souhrnně konstatovat⁵⁶, že i předchozí právní úpravy horního práva (obecný horní zákon z roku 1854 a horní zákon z roku 1957) upravovaly řešení soukromoprávních nároků při stanovení dobývacího prostoru a udělování oprávnění k hornické činnosti pouze u těch pozemků, které báňský podnikatel, resp. příslušná těžební organizace potřebovala k provádění hornické činnosti nebo k budování staveb a provozních zařízení potřebných k dobývání ložiska vyhrazených nerostů. Zákony preferovaly řešení těchto nároků dohodou mezi báňským podnikatelem, resp. těžební organizací a majiteli, resp. vlastníky (uživateli) potřebných pozemků. Pokud k dohodě nedošlo, mohl báňský podnikatel, resp. těžební organizace nabýt potřebné pozemky nebo práva k nim formou vyvlastnění za přiměřenou náhradu.

5) Uzavření dohody podle § 33 odst. 4 horního zákona není podmínkou udělení

⁵⁶ Podrobný rozbor historických právních úprav horního práva v této věci byl proveden v rámci 5. etapy projektu a je obsažen v materiálech z této etapy předaných zadavateli.

povolení k hornické činnosti. Obvodní báňský úřad zjišťuje v řízení o povolení hornické činnosti uzavření této dohody jedine z toho hlediska, zda těžební organizace, která žádá o povolení hornické činnosti, disponuje pozemky, které bude potřeba využívat při dobývání výhradního ložiska. Pokud obvodní báňský úřad zjistí, že těžební organizace nedisponuje potřebnými pozemky a dohoda s vlastníky pozemků, která by jí tyto pozemky nebo odpovídající práva k nim zajistila, nebyla uzavřena, rozhodne o postupu podle § 31 odst. 4 horního zákona.

6) Těžební organizace může v rámci smluvní volnosti uzavírat dohody i s vlastníky jiných pozemků, než těch, které potřebuje využívat při dobývání výhradního ložiska.

Dohody ohledně jiných pozemků, než které budou využívány při dobývání výhradního ložiska, a jiných práv vlastníků, než práv směřujících k využívání těchto pozemků při dobývání výhradního ložiska (např. dohody o zabezpečení nemovitostí před negativními vlivy těžebních činností) nelze subsumovat pod ustanovení § 33 odst. 4 horního zákona, protože se jimi nenaplnuje účel stanovený v § 1 horního zákona, tedy využívání (dobývání) výhradního ložiska. Těmito dohodami se ochraňují soukromoprávní zájmy vlastníků nemovitostí chráněné jinými zákony, zejména občanským zákoníkem. Účelem těchto dohod však není převod nebo omezení vlastnického práva vlastníka pozemků ve prospěch těžební organizace z důvodů potřeby využívat tyto pozemky při dobývání výhradního ložiska. Při neuzavření těchto dohod pak také z věcných důvodů nelze postupovat podle § 31 odst. 4 horního zákona, protože tyto pozemky organizace nepotřebuje využívat při dobývání výhradního ložiska.

Účelem těchto jiných dohod je zpravidla předcházení škodám, které by mohly vzniknout na těchto pozemcích a případně na stavbách nacházejících se na těchto pozemcích v důsledku hornické činnosti (důlním škodám). Základem těchto dohod je obecná povinnost předcházet vzniku škod stanovená občanským zákoníkem.⁵⁷

Uzavření dohody směřující k odvrácení nebo zmírnění negativních vlivů hornické činnosti při dobývání výhradního ložiska nemá vliv na odpovědnost organizace za důlní škodu způsobenou vlastníku pozemku touto hornickou činností.

7) Dohody uzavírané těžební organizací s vlastníky jiných pozemků, než těch, které budou využívány při dobývání výhradního ložiska, nemají vliv na způsobilost organizace k dobývání výhradního ložiska ani na zabezpečení materiálních podmínek pro toto dobývání (zajištění práv k potřebným pozemkům). Uzavření nebo neuzavření této dohody tedy nemá žádný vliv na rozhodování orgánů státní báňské správy o povolení hornické činnosti. Orgány

⁵⁷ Viz § 415 občanského zákoníku.

státní báňské správy nejsou povinny ani oprávněny zjišťovat, zda a s kým těžební organizace tuto dohodu uzavřela, či neuzavřela, protože jejich úkolem není zajišťovat uspokojení soukromoprávních nároků uplatňovaných vlastníky pozemků vůči těžební organizaci. Uplatnění těchto nároků a jejich vypořádání je ve smluvní dispozici stran a řešení případných sporů náleží obecným (civilním) soudům.⁵⁸

I. 5. 4. Důlní škody

I. 5. 4. 1. Těžební organizace je podnikatelským subjektem, tedy osobou soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je hornická činnost, ke které jí byl stanoven dobývací prostor a uděleno povolení k hornické činnosti. Vlastníci pozemků a jiných nemovitostí (dále jen „pozemky“) jsou rovněž osobami soukromého práva. Na vzájemné vztahy těžební organizace a vlastníků nemovitostí se tedy vztahuje ústavní zásada legální licence, podle níž může každý činit, co mu zákon nezakazuje, a nesmí být nucen činit, co mu zákon neukládá.⁵⁹

Na základě této ústavní zásady může těžební organizace uzavírat dohody o uspokojování určitých požadavků i s vlastníky jiných pozemků než těch, které organizace potřebuje využívat při dobývání výhradního ložiska. Tedy pozemků, které zůstávají ve vlastnictví jiných fyzických a právnických osob, organizace je nebude využívat při dobývání výhradního ložiska k provádění prací potřebných pro toto dobývání nebo pro zřizování staveb a provozních zařízení potřebných pro toto dobývání, ale na kterých se mohou negativně projevit vlivy hornické činnosti, např. poklesem terénu.

Z ryze technického hlediska mohou být tyto nemovitosti, např. na základě znaleckého posudku označeny rovněž jako „ohrožené“ plánovanou hornickou činností. Podstatou tohoto ohrožení ale nebude omezení nebo eliminace uplatnění určitého veřejného zájmu, ale hrozba vzniku důlní škody. Z právního hlediska tedy nejde o střet zájmů podle § 33 odst. 1 horního zákona, takže dohody, které těžební organizace eventuálně uzavře s vlastníky o ochraně těchto nemovitostí, **nejsou dohodami o střetu zájmů podle § 33 odst. 2 horního zákona.** Jak již bylo řečeno, jde o dohody soukromoprávní a řešení sporů z těchto dohod náleží soudu v občanském soudním řízení.

Tyto dohody však nejsou ani dohodami uzavíranými na základě § 33 odst. 4 horního zákona. Účelem dohod uzavíraných podle § 33 odst. 4 horního zákona je opatřit pro těžební organizaci pozemky, které organizace potřebuje využívat při dobývání výhradního

⁵⁸ Viz § 417 odst. 2 občanského zákoníku: „*Jde-li o vážné ohrožení, má ohrožený právo se domáhat, aby soud uložil provést vhodné a přiměřené opatření k odvrácení hrozící škody.*“

⁵⁹ Čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

ložiska (budou na nich prováděny těžební práce nebo budovány stavby a provozní zařízení potřebná pro dobývání výhradního ložiska) nebo opatřit pro organizaci taková práva k pozemkům ve vlastnictví jiných osob, která organizaci umožní tyto pozemky využívat potřebným způsobem. Naproti tomu účelem výše uvedených jiných dohod uzavíraných s vlastníky pozemků bude zpravidla předcházení škodám, které by na těchto pozemcích a případně stavbách nacházejících se na těchto pozemcích mohly vzniknout v důsledku hornické činnosti.⁶⁰

Při neuzavření dohody podle § 33 odst. 4 horního zákona se má postupovat podle § 31 odst. 4 horního zákona. Při neuzavření výše uvedené dohody směřující k odvrácení nebo zmírnění negativních následků hornických činností podle § 31 odst. 4 horního zákona postupovat nelze, a to z věcného hlediska. Postup podle § 31 odst. 4 horního zákona by nenaplnil účel této dohody, kterým je ochrana pozemků před následky hornické činnosti.

Dohody směřující k odvrácení nebo zmírnění negativních vlivů hornické činnosti jsou tedy zcela samostatným typem soukromoprávních dohod, které nejsou horním zákonem vůbec upraveny a jejich uzavírání je zcela v dispozici těžební organizace a její dohody s vlastníky pozemků. Uzavírání těchto dohod plyne z obecné povinnosti předcházet vzniku škod a činit opatření potřebná k odvrácení škod, kterou kogentně stanoví občanský zákoník. I při neuzavření takové dohody mají vlastníci pozemků nárok na náhradu důlních škod.

I. 5. 4. 2. Důlními škodami jsou podle § 36 odst. 1 a 2 horního zákona škody způsobené na hmotném majetku taxativně vyjmenovanými hornickými činnostmi (mezi jinými i dobýváním výhradních ložisek), jakož i ztráta povrchové a podzemní vody, podstatné snížení vydatnosti jejich zdrojů a zhoršení její jakosti, k němuž došlo v důsledku vyjmenovaných hornických činností.

⁶⁰ Např. ustanovení § 37 horního zákona, které upravuje náhradu důlních škod, v odstavci 4 stanoví: „V odůvodněných případech, zejména pokud je třeba v předstihu řešit bezpečnost a plynulost dopravy, přeložku veřejných dopravních cest, inženýrských sítí, telekomunikačních vedení a zařízení spojů, náhradní bytovou nebo účelovou výstavbu, je možno předem poskytnout plnění až do výše předpokládané škody s tím, že toto plnění se započítává na náhradu škody. Pokud by skutečná výše škody nedosáhla částky poskytnutého plnění, vzniklý přeplatek se vrací.“ Těžební organizace, nepochybně formou dohody, v odůvodněných případech může vlastníku nemovitosti poskytnout předem plnění až do výše předpokládané škody k zajištění např. náhradní bytové nebo účelové výstavby. (Z dikce ustanovení je patrné, že vzniklo ještě za minulého režimu).

Ustanovení § 37 odst. 4 horního zákona není pro těžební organizaci ve věci uzavírání dohod s vlastníky pozemků ustanovením determinujícím. Organizace může v rámci své smluvní svobody uzavírat s vlastníky pozemků dohody směřující k odvrácení nebo zmírnění negativních následků hrozících vlivem hornických činností i v jiných případech, než které jsou uvedeny v citovaném ustanovení, a to i bez výslovného zákonného zmocnění.

Za důlní škodu odpovídá podle § 36 odst. 3 horního zákona organizace, jejíž hornickou činností byla škoda způsobena, s výjimkou poškození nebo zničení staveb a zařízení postavených v chráněném ložiskovém území nebo v dobývacím prostoru bez stavebního povolení, popřípadě bez dodržení podmínek stanovených ve stavebním povolení z hlediska ochrany proti možným vlivům uvedených hornických činností.

Odpovědnost za důlní škodu je odpovědností objektivní, organizace se této odpovědnosti zproští, jen pokud prokáže, že škoda byla způsobena okolností, která nemá původ v hornické činnosti uvedené v odstavci 1. Důkazní břemeno ohledně prokázání této skutečnosti nese těžební organizace. Na vypořádání důlní škody se vztahují obecné předpisy o náhradě škody⁶¹, pokud horní zákon nestanoví jinak (§ 37 odst. 5 horního zákona). K otázce vypořádání a náhrady důlních škod viz závěry v části I. 3. 4. této zprávy.

Vzhledem k odpovědnosti organizace za důlní škody lze předpokládat, že těžební organizace bude uzavírat výše uvedené dohody s vlastníky pozemků v těch případech, kdy je zřejmé (např. ze znaleckých posudků), že na určitých pozemcích se s určitou mírou pravděpodobnosti projeví negativní vlivy hornické činnosti a škodlivým následkům lze určitými opatřeními předejít, nebo je zmírnit. **Uzavření dohody zde bude vycházet ze zásady, že je lepší škodám předcházet, než je následně hradit**, neboli prevence je lepší než represe. Jak již bylo řečeno, nepůjde ani o dohodu o střetu zájmů (byť věcně bude pozemek třeba také označen jako „ohrožený“) podle § 33 odst. 2 ani o dohodu podle § 33 odst. 4 horního zákona, ale o zcela samostatnou soukromoprávní dohodu s vlastníkem pozemku.

Samotné uzavření nebo neuzavření dohody s vlastníky pozemků však nemá vliv na odpovědnost těžební organizace za důlní škodu. Organizace vlastníku nemovitosti odpovídá za důlní škodu bez ohledu na to, zda s ním předtím uzavřela dohodu směřující k odstranění nebo zmírnění negativních vlivů hornické činnosti, či nikoli. Předběžně poskytnutá plnění se však budou započítávat na poskytovanou náhradu důlní škody.

I. 6. Šestá etapa projektu

Smluvní vymezení obsahu 6. etapy projektu:

Zpracování výkladu, který bude možno použít jako podpůrného pravidla při správních činnostech orgánů státní báňské správy, včetně činnosti legislativní.

Zpracování doporučení pro legislativní činnost Českého báňského úřadu, včetně případných rámcových návrhů na úpravu právních předpisů.

⁶¹ Tj. předpisy občanskoprávní.

I. 6. 1. Zaměření výzkumných prací v 6. etapě projektu

V 6. etapě projektu byly zpracovány některé otázky, které byly předmětem zadání předchozích etap, ale ze systematických důvodů byly přesunuty na závěr projektu. Šlo o otázky interpretace a aplikace neurčitých právních pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ použitých v předpisech horního práva a o otázku veřejného zájmu v horním právu (viz zaměření výzkumných prací ve 3. a 4. etapě projektu). Závěry k těmto otázkám jsou uvedeny v následujících částech této zprávy.

Dále byly v 6. etapě projektu zpracovány celkové závěry projektu a doporučení pro orgány státní báňské správy, které jsou obsaženy v částech II. a III. této zprávy.

I. 6. 2. Obecně k interpretaci a aplikaci neurčitých právních pojmů

Následující text se již týká pouze těch případů použití pojmu „dotčený“ v právních ustanoveních, u kterého je z kontextu zřejmé, že tomuto pojmu je při aplikaci daného právního ustanovení třeba přiřadit určitý věcný význam. Nikoli tedy těch případů, kdy je pojem „dotčený“ použit z hlediska obsahu v podstatě ve významu ukazovacího zájmena, neboť toto použití pojmu „dotčený“ bylo při výzkumu ponecháno stranou, protože nebylo pro zadaný projekt relevantní (viz část I. 1. 1. této zprávy).

I. 6. 2. 1. Pojmy „dotčený“, „ohrožený“ a pojem „veřejný zájem“ jsou z hlediska teorie správního práva neurčitými právními pojmy. Jsou to pojmy, jejichž obsah není zákonem definován, nicméně zákon s nimi spojuje určité právní následky, např. uplatnění práva, uložení povinnosti nebo vyvození právní odpovědnosti (za škodu, za správní delikt).

Pro dokumentaci lze uvést několik citací:

J. Hoetzel k těmto pojmům uvádí: *„Je třeba si uvědomiti, co nespadá pod volné uvážení. Jsou to především pružné, někdy příliš povšechné pojmy právní, s nimiž zákon operuje. Dále J. Hoetzel jako příklady neurčitých právních pojmů uvádí: „byt, zábava, divadelní představení, provádění stavby, řízení stavby, stavební obvod obce, volební agitace, vzrostlý sad, lázeňské věci, bezúhonný život, trvalá nezpůsobilost služební, všeužitečnost, odlehlá poloha, veliká cena, nepřekonatelná překážka, nenahraditelná újma, převážně duševní práce, místní potřeba, bezpečnost a veřejný řád, povolání, dané okolnosti, veřejný zájem, jež praxe tak lehce ztotožňuje s volným uvážením, nutnost (při expropriaci k vymezení*

rozsahu vyvlastnění). A pokračuje: *Tyto a podobné, třeba velmi vágní právní pojmy, musí si praxe vypracovati v pevné pojmy právní a zjistiti, která abstraktní skutková podstata jim odpovídá, a in concreto vyšetřiti, je-li v daném případě dána.*⁶²

P. Průcha vymezuje neurčité právní pojmy a jejich aplikaci takto: „*Neurčité pojmy ve správním právu se vztahují k situacím, kdy norma správního práva používá výraz, tj. tzv. neurčitý pojem, který blíže obsahově nevymezuje a který není blíže obsahově vymezen ani jinými právními normami. Jejich používání je často spojováno se správním uvážením, od něhož se však svou podstatou jednoznačně liší.*

U neurčitých pojmů ve správním právu jde např. o výrazy veřejný zájem, veřejný pořádek, občanské soužití apod., jejichž obsah musí v podstatě případ od případu posuzovat sám správní orgán, a na základě všestranného posouzení dané situace rozhodnout, zda je v daném případě jeho obsah naplněn či nikoliv.

*Tam, kde správní orgán dospěje k závěru, že v souvislosti s předmětným skutkovým stavem je obsah daného tzv. neurčitého pojmu naplněn, musí dále postupovat způsobem, který pro takovou situaci předpokládá daná norma správního práva.*⁶³

D. Hendrych je v Právnickém slovníku definuje takto: „*Neurčité právní pojmy jsou ty, jejichž obsah nelze přesně jevově vymezit a dostatečně právně definovat. Jejich aplikace vždy závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě. Zákonodárce vytváří veřejné správe prostor, aby zhodnotila, zda konkrétní situace patří do rozsahu určitého neurčitého právního pojmu; současně však dbá na to, aby v zákonech byly alespoň uvedeny některé charakteristické znaky neurčitého právního pojmu, popř. umožňuje tak učinit v prováděcím předpise.*“⁶⁴

V. Vopálka charakterizuje tyto pojmy v učebnici správního práva takto: „*Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, bývá podmíněn úrovní poznání v technických vědách i časem a místem aplikace normy. Zákonodárce vytváří prostor správě, aby zhodnotila, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého právního pojmu. Vyžaduje především její odbornost. Někde jí napomáhá, snaží se uvést co nejvíce charakteristických znaků věcí nebo jevů, které má neurčitý pojem zahrnovat, někdy též ukládá, aby byl pojem zpřesněn samotnou správou v prováděcích předpisech.*“ V poznámce pod čarou č. 121 pak

⁶² Hoetzel, J. in Slovník veřejného práva československého. Svazek V. Nakladatelství: Polygrafia-Rudolf M. Rohrer. Brno, 1929, s. 346.

⁶³ Průcha, P. Základní pojmy a instituty správního práva. Acta Universitatis Brunensis. Iuridica No. 215. Masarykova univerzita, Brno, 1998, s. 127 a n.

⁶⁴ Hendrych, D. in Hendrych D. a kol. Právní slovník. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 517 a n.

V. Vopálka dále uvádí: „*Výrazně pomáhá judikatura*“ a uvádí příkladmo několik judikátů, nikoli ovšem k vymezení zde sledovaných pojmů „dotčený“ a „ohrožený“.⁶⁵

Z uvedeného plyne, že existence neurčitých právních pojmů v právních předpisech, která se projevuje zejména v předpisech správního práva, je dána přílišnou variabilitou a proměnlivostí určitých skutečností, které jsou předmětem právních vztahů, a hodnot, k jejichž ochraně tyto vztahy slouží. Tentýž pojem může i v rámci jednoho správního odvětví (např. správy hornictví, správy ochrany životního prostředí) v jednotlivých konkrétních situacích zahrnovat různé skutečnosti nebo se obsah tohoto pojmu proměňuje v čase. Z tohoto důvodu není ani vhodné, ale ani žádoucí obsah pojmu věcně v právním předpisu jednoznačně vymežit, např. v podobě legálních definic, neboť vymezení obsahu těchto pojmů by vedlo k přílišné partikularizaci právní úpravy, její nestabilitě a riziku vzniku právních mezer. Definice by muselo být velmi mnoho a aplikující orgán by musel mezi různými právem definovanými obsahovými vymezeními téhož pojmu určenými pro různé situace, určit tu, která se vztahuje na danou řešenou situaci. Definice by musely být často měněny, tak jak by se obsah pojmu vyvíjel např. s mírou poznání určitých věcí, technickým rozvojem nebo s pohledem společnosti na potřebu ochrany určitých hodnot apod. Přesné obsahové vymezení pojmu pak také způsobuje, že skutečnosti, které nelze pod toto vymezení subsumovat, zůstávají stranou právní regulace, přestože může být společenský zájem na tom, aby tomu tak nebylo.

I. 6. 2. 2. Správní orgán, který aplikuje právní normu obsahující neurčitý právní pojem v určitém případě a v konkrétní situaci, musí obsah tohoto pojmu jednoznačně určit, aby bylo zřejmé a nepochybné, že se právní norma na tuto situaci vztahuje a má podle ní být v daném konkrétním případě postupováno. Toto určení obsahu neurčitého právního pojmu provádí správní orgán jeho interpretací vzhledem k okolnostem (skutkovým, místním, časovým) daného konkrétního případu. Neboli správní orgán musí vyložit obsah neurčitého právního pojmu podle okolností konkrétního případu tak, aby bylo zřejmé a nepochybné, že v daném případě je obsah tohoto pojmu naplněn a daná právní norma na něj má být aplikována. Tato interpretace obsahu neurčitého právního pojmu se samozřejmě vztahuje pouze na konkrétní řešený případ. V jiném (skutkově, časově, místně) odlišném případě, může být obsah tohoto pojmu v téže právní normě odlišný. Určení obsahu neurčitého právního pojmu je tedy třeba

⁶⁵ Vopálka, V. in Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 86.

provádět vždy při rozhodování určitého konkrétního případu, neboť je nutno vycházet z okolností každého jednotlivého případu. Tyto okolnosti mohou být samozřejmě v některých aspektech podobné jako v jiných případech, v některých však mohou být zcela specifické. Obojí pak musí být v interpretaci obsahu neurčitěho právního pojmu vyjádřeno. Z hlediska procesního je třeba interpretaci obsahu neurčitěho právního pojmu uvést v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, samozřejmě včetně konkrétních okolností, o něž se výklad obsahu tohoto pojmu v daném případě opírá.

I. 6. 2. 3. Ohledně neurčitých právních pojmů existuje i poměrně rozsáhlá soudní judikatura, neboť rozhodnutí správních orgánů ve věcech, při jejichž rozhodování bylo třeba aplikovat neurčitý právní pojem nebo více takových pojmů, podléhají samozřejmě soudnímu přezkumu ve správním soudnictví podle soudního řádu správního.⁶⁶ V obecném vymezení těchto pojmů vycházejí soudy z jejich výše uvedených doktrinálních vymezení a pojetí, na která také v odůvodnění svých rozhodnutí zpravidla odkazují.⁶⁷ V rozhodovací činnosti se pak soudy v souvislosti s neurčitými právními pojmy zaměřují na otázku, zda správní orgán při svém rozhodování v konkrétním případě dostatečně určitě vymezil obsah neurčitěho právního pojmu na základě skutkových okolností případu. Dostatečné a určité vymezení obsahu neurčitěho právního pojmu na základě okolností konkrétního případu v rozhodnutí správního orgánu je z hlediska soudního přezkumu nezbytné pro to, aby soud mohl žalobou napadené správní rozhodnutí vůbec přezkoumat. Pokud obsah neurčitěho právního pojmu nebyl správním orgánem v daném případě dostatečně ozřejměn ve vztahu k okolnostem tohoto případu, je napadené správní rozhodnutí z hlediska soudu nepřezkoumatelné a soud je zpravidla bez jednání rozsudkem zruší.⁶⁸ I tato skutečnost je důvodem pro to, aby správní orgány věnovaly vymezení obsahu aplikovaných neurčitých právních pojmů ve své rozhodovací činnosti náležitou pozornost.

⁶⁶ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁷ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.2.2008, čj. 7 As 13/2007 - 56, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.12.2004 č. 562/2005 Sb. NSS.

⁶⁸ Viz § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního. Srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.2.2008, čj. 7 As 13/2007 - 56: „Výklad neurčitěho právního pojmu správním orgánem je podroben soudnímu přezkumu. Při svém rozhodování správní soud řeší otázku, zda určitý jev reálného života byl správním orgánem správně podřazen pod neurčitý právní pojem. Soud musí mít možnost přezkoumat, zda interpretace a aplikace neurčitěho právního pojmu správním orgánem je v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí k tomu správní orgán soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout a zda jeho zjištění s těmito podklady nejsou v logickém rozporu. Jestliže takový přezkum možný není, je rozhodnutí pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, č. j. 7 As 78/2005 - 62).“

I. 6. 3. Interpretace a aplikace pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ v předpisech horního práva

I. 6. 3. 1. Obecně k interpretaci a aplikaci pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ použitých v předpisech horního práva

I. 6. 3. 1. 1. Obecné výklady uvedené v části I. 6. 2. platí i pro aplikaci pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ použitých v předpisech horního práva, neboť jde rovněž o neurčité právní pojmy.

Tyto pojmy obecně vyjadřují uplatnění (dopad) určitého vlivu nebo možnost uplatnění (dopadu) určitého vlivu způsobeného hornickou činností na určitý předmět. Určitý předmět (např. pozemek, stavba, území, ekosystém) bude hornickou činností (jejími projevy) dotčen nebo ohrožen. Z právního hlediska se pak toto dotčení nebo ohrožení projevuje zásahem nebo možností zásahu do práv určitých subjektů nebo do veřejných zájmů chráněných právem.

Rozdíl mezi dotčením a ohrožením určitého předmětu hornickou činností však nespočívá v intenzitě vlivu hornické činnosti, tj. „dotčení“ jako vliv nižší intenzity“ a „ohrožení“ jako vliv vyšší a také nebezpečnější intenzity, ale v míře pravděpodobnosti, že k tomuto ovlivnění dojde, případně že k němu již došlo. Pojem „ohrožený“ vyjadřuje potenciální možnost vlivu hornické činnosti, ke kterému může, ale nemusí dojít. Pojem „dotčený“ vyjadřuje, že k ovlivnění téměř určitě, tedy s mírou pravděpodobnosti hraničící s jistotou, dojde nebo k němu již došlo.

Z hlediska hodnotového lze pod pojem „ohrožený“ subsumovat možnost negativního ovlivnění např. možnost poškození nebo zničení ohroženého předmětu. Pojem „dotčený“ však postrádá hodnotovou kvalifikaci vlivu, tedy na základě tohoto pojmu nelze vliv označit ani jako negativní ani jako pozitivní. Hodnocení vlivu může být koneckonců ambivalentní. Z hlediska výchozího stavu předmětu může být hodnocen jako negativní (např. pozemek, na kterém bude probíhat těžba, nebude po dobu těžby použitelný pro zemědělskou činnost), ovšem z hlediska prováděné činnosti může být hodnocen jako pozitivní (je umožněna těžba nerostného ložiska a ekonomické využití vytěžených nerostů). Důležité však je, že v případě dotčení není hodnotové vymezení vlivu určující pro právní následky s dotčením spojené, rozhodující je skutečnost, že k ovlivnění téměř jistě dojde nebo již došlo.

I. 6. 3. 1. 2. Při aplikaci pojmu „dotčený“ nebo „ohrožený“ obsaženého v právní normě (příslušném ustanovení horního zákona nebo zákona o hornické činnosti) v konkrétním případě musí být jednoznačně

- určen věcný předmět dotčení nebo ohrožení, tedy co konkrétně bude dotčeno nebo ohroženo (konkrétní pozemek, stavba apod.),
- určeno, v čem konkrétně bude dotčení nebo ohrožení daného předmětu spočívat (např. stavba bude ohrožena, dojde-li k poklesu terénu, pozemek bude dotčen tím, že na něm bude probíhat těžba),
- určen právní subjekt dotčení nebo ohrožení, tedy určena osoba, do jejíchž práv bude nebo může být zasaženo,
- určeno, jaká práva dané osoby budou nebo mohou být zasažena (vlastnické právo apod.)

Toto určení musí vycházet z věcných, místních a časových okolností daného konkrétního případu. Při určování předmětu dotčení nebo ohrožení a způsobu jeho dotčení nebo ohrožení, tj. co bude dotčeno nebo ohroženo a v čem bude dotčení nebo ohrožení spočívat, je samozřejmě možné využít i znaleckých posudků, např. znaleckého posudku báňského, geologického, hydrologického, neboť jde o **skutkové otázky**. Určení subjektu, do jehož práv bude zasaženo, a práv, do kterých bude zasaženo, jsou **otázky právní**.

Po tomto vymezení je pak třeba postupovat způsobem, který pro identifikovaný případ dotčení nebo ohrožení stanoví příslušné ustanovení horního zákona.

I. 6. 3. 2. K interpretaci a aplikaci pojmů „ohrožený“ a „dotčený“ použitých v § 33 horního zákona

Pro výzkum v rámci projektu byla relevantní zejména aplikace pojmů „ohrožený“ a „dotčený“ použitých v ustanovení § 33 horního zákona. Samozřejmě i zde jde o neurčité právní pojmy a pro jejich interpretaci a aplikaci platí vše, co bylo řečeno výše v částech I. 6. 2. a I. 6. 3. 1. této zprávy.

I. 6. 3. 2. 1. Z hlediska aplikace těchto pojmů použitých v § 33 horního zákona je však zásadní, že tyto pojmy jsou použity každý pro jiný okruh právních vztahů

Pojem „ohrožený“ je použit v ustanovení § 33 odst. 1 horního zákona **ve vztahu k řešení střetu zájmů a vztahuje se k objektům a zájmům, které jsou chráněny ve veřejném zájmu** podle zvláštních právních předpisů a mohou být ohroženy povolovanou hornickou činností. Pokud v daném konkrétním případě budou určité veřejné zájmy povolovanou hornickou činností ohroženy, je třeba postupovat podle ustanovení § 33 odst. 2, případně odst. 3 horního zákona. Těžební organizace tedy musí se správním orgánem nebo osobou, které přísluší podle zvláštního zákona ochrana ohroženého veřejného zájmu, uzavřít

dohodu o střetu zájmů, jejímž účelem bude navrhnout „*postup, který umožní využití výhradního ložiska při zabezpečení nezbytné ochrany uvedených objektů a zájmů.*“ Pokud dohoda uzavřena nebude nebo s ní nevysloví souhlas krajský úřad, musí o řešení střetu zájmů rozhodnout Ministerstvo průmyslu a obchodu v součinnosti s ústředními správními úřady uvedenými v citovaném ustanovení zákona.

I v tomto ustanovení vyjadřuje pojem „ohrožený“ v nejobecnějším smyslu potenciální možnost negativního vlivu hornické činnosti na jiný veřejný zájem. Tedy k vlastnímu vlivu nakonec dojít může, ale nemusí.

Pojem „dotčený“ je použit v ustanovení § 33 odst. 4 horního zákona **a vztahuje se k pozemkům a nemovitostem v soukromém vlastnictví** fyzických nebo právnických osob. Ohledně těchto nemovitostí (pozemek je rovněž nemovitost) má být mezi těžební organizací a vlastníkem uzavřena dohoda, jejímž účelem je získání takových práv k těmto nemovitostem, které organizaci umožní využívat je při povolované hornické činnosti. Pokud k uzavření dohody nedojde, postupuje se podle § 31 odst. 4 horního zákona, což znamená, že organizace je oprávněna provádět určité, zákonem stanovené činnosti na těchto pozemcích a dále je oprávněna obrátit se na příslušné správní orgány s návrhem na zahájení řízení o vyvlastnění těchto pozemků nebo zřízení takového užívacího práva (věcného břemene), které jí umožní pozemky využívat. Z postupu, který má následovat při neuzavření dohody, lze dovodit, že pojem „dotčený“ označuje pozemky a jiné nemovitosti, které bude těžební organizace potřebovat využívat při provádění povolované hornické činnosti, přičemž může jít jak o nemovitosti nacházející se uvnitř dobývacího prostoru, nebo mimo tento prostor (např. stavby a zařízení pro zušlechťování nerostů nebo pro dopravu potřebných zařízení a hmot).

I v ustanovení § 33 odst. 4 horního zákona je pojem „dotčený“ použit v obecném významu, který byl uveden výše. Nevyjadřuje potenciální možnost vlivu, jako v případě ohrožení, ale v tomto případě vyjadřuje skutečnost, že k vlivu dojde (nemovitost bude potřebné využívat pro hornickou činnost). Na rozdíl od vlivu označeného jako „ohrožení“ také není tento vliv označený jako „dotčení“ nijak hodnotově zabarven. Zatímco v případě „ohrožení“ určitého veřejného zájmu jde jednoznačně o negativní vliv povolované hornické činnosti, v případě „dotčení“ určitého pozemku nebo jiné nemovitosti jde o vliv ambivalentní. Z hlediska vlastníka a jeho vlastnických práv jde nepochybně o vliv negativní, z hlediska těžební organizace a veřejného zájmu na využití ložiska jde naopak o vliv pozitivní.

I. 6. 3. 2. 2. V záležitosti pojmů „ohrožený“ a „dotčený“ použitých v § 33 odst. 4 horního zákona lze tedy konstatovat závěry:

1) Ani v ustanovení § 33 horního zákona tyto pojmy **nevyjadřují intenzitu (míru) vlivu povolované hornické činnosti na určité objekty nebo zájmy** v tom smyslu, že „dotčení“ by představovalo vliv menší intenzity a „ohrožení“ vliv větší intenzity.

„Ohrožení“ zde představuje potenciální možnost negativního vlivu hornické činnosti na určitý objekt nebo zájem chráněný ve veřejném zájmu, „dotčení“ naopak jistotu, že k vlivu na pozemky a jiné nemovitosti dojde, přičemž tento vliv je hodnotově neutrální.

2) Nejdůležitější z hlediska aplikace těchto pojmů je skutečnost, že každý z těchto pojmů se vztahuje k jinému předmětu, a jejich aplikace tak probíhá ve zcela odlišných právních vztazích. Předmětem pojmu „ohrožený“ jsou veřejné zájmy chráněné podle zvláštních zákonů a ohledně jejich ochrany před ohrožením povolovanou hornickou činností se postupuje podle § 33 odst. 2 nebo 3 horního zákona (viz výše). Předmětem pojmu „dotčený“ jsou pozemky a jiné nemovitosti v soukromém vlastnictví, které bude těžební organizace potřebovat využívat při uskutečňování povolované hornické činnosti a právní titul k těmto pozemkům, který jí toto využívání umožní, má získat buď dohodou podle § 33 odst. 4 horního zákona, nebo vyvlastněním, případně zřízením užívacího práva podle zvláštního zákona.⁶⁹ Do té doby je těžební organizace oprávněna vykonávat na těchto pozemcích činnosti uvedené v § 31 odst. 4 písm. a) horního zákona.

3) **Pojem „ohrožený“** je spjat s **veřejnoprávní ochranou veřejných zájmů** a řešením střetu veřejného zájmu na využití výhradního ložiska s jinými veřejnými zájmy chráněnými podle zvláštních zákonů, kdežto **pojem „dotčený“** je spjat se **soukromoprávní dohodou**, jejímž účelem je získat příslušná práva (vlastnické, užívací) k nemovitostem potřebným pro realizaci povolované hornické činnosti.

4) Protože se pojmy „ohrožený“ a „dotčený“ v § 33 horního zákona týkají každý jiného právního vztahu, při právní aplikaci se „míjejí“ a nelze mezi nimi hledat ani určovat nějaký vzájemný kvantitativní nebo kvalitativní vztah.

I. 6. 4. Veřejný zájem v horním právu

I. 6. 4. 1. Pojem „veřejný zájem“ je stejně jako pojmy „dotčený“ a „ohrožený“ neurčitým právním pojmem. Na jeho aplikaci se tedy plně vztahují závěry uvedené v části I. 6. 2. této zprávy. Obsah tohoto pojmu použitého v určitém právním ustanovení je třeba

⁶⁹ Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění).

interpretovat vzhledem k okolnostem konkrétního případu, při jehož řešení (rozhodování) má být pojem „veřejný zájem“ použit.

Pro dokumentaci lze opět uvést několik citací:

P. Průcha k pojmu „veřejný zájem“ uvádí: „*Veřejný zájem je opakem tzv. soukromého, resp. soukromých zájmů. Jedná se o pojem, který platná právní úprava výslovně obsahově nevymezuje, nicméně který, a to zejména ve správním právu, poměrně často používá (např. u institutu vyvlastnění), a to ve smyslu tzv. neurčitých pojmů ve správním právu.*

Z povahy věci lze dovodit, že jde o takový zájem, resp. zájmy, jež by bylo možné označit za obecné či veřejné, resp. obecně prospěšné, zájmy, jejichž nositeli jsou blíže neurčené nicméně alespoň rámcově determinovatelné okruhy či společenství osob jako tzv. veřejnost, popř. zájmy, u nichž jde o tzv. zájmy společnosti (celospolečenské zájmy).

Tyto zájmy nesmí být v rozporu s platnými právními předpisy.

Veřejné zájmy souvisí s režimem veřejného práva, jakož i s postavením, posláním a úkoly orgánů veřejné moci. To souvisí s tím, že posuzovateli a kvalifikovanými prosazovateli těchto zájmů mohou být pouze orgány veřejné moci, a veřejné zájmy jako takové musí být orgány veřejné moci přinejmenším aprobovány“.⁷⁰

A. Gerloch definuje pojem „veřejný zájem“ takto: „*Veřejný zájem je druh zájmu, který je obecně prospěšný (zejména zájem státu či jiné veřejnoprávní korporace), opak čistě soukromého zájmu. Uplatňuje se v tvorbě, interpretaci a v aplikaci práva, zvláště jako jeden ze dvou důvodů zákonné limitace základních práv a svobod. Protože se jedná o jeden z právních pojmů s neostrým významem, měl by být v zákonech blíže specifikován či definován.“⁷¹*

Ve věci zákonného vymezení obsahu pojmu „veřejný zájem“ lze uvažovat pouze o bližší, ale obecné specifikaci obsahu tohoto pojmu. K normování veřejného zájmu zákonem se postavil odmítavě Ústavní soud, který v něm spatřuje mj. porušení principu dělby moci a nepřípustný zásah moci zákonodárné do moci výkonné.

Např. v nálezu č. 327/2005 Sb. Ústavní soud uvádí: „*Veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních*

⁷⁰ Průcha, P. Základní pojmy a instituty správního práva. Acta Universitatis Brunensis. Iuridica No. 215. Masarykova univerzita, Brno, 1998, s. 355.

⁷¹ Gerloch, A. in Hendrych D. a kol. Právní slovník. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 1236.

zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování) a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, a nikoliv zákonodárné.

Napadené ustanovení § 3a zákona o vnitrozemské plavbě tedy vylučuje, aby správní orgán ve správním řízení zjišťoval veřejný zájem na rozvoji a modernizaci předmětné vodní cesty, neboť ten je již určen samotným zákonem. Takovéto řešení, tj. deklarování veřejného zájmu v konkrétně určené věci zákonem, pokládá Ústavní soud za protiústavní.

Ústavní soud posoudil předložený návrh na zrušení ustanovení § 3a zákona o vnitrozemské plavbě a shledává, že tento návrh je důvodný. Napadené ustanovení je protiústavní, protože jím došlo k porušení principu dělby moci zakotveného v čl. 2 odst. 1 Ústavy. Tím, že Parlament v zákoně označil rozvoj a modernizaci konkrétní vodní cesty za veřejný zájem, nedodržel požadavek obecnosti právního předpisu, aplikoval neurčitý právní pojem v konkrétním případě, a zasáhl tak do pravomoci svěřené moci výkonné.

Napadeným ustanovením došlo nejen k zásahu moci zákonodárné do moci výkonné, ale bylo jím omezeno rovněž právo na soudní přezkum. Případná správní rozhodnutí (např. o vyvlastnění), učiněná v souvislosti s výstavbou a modernizací předmětné vodní cesty, budou sice přezkoumatelná soudem v rámci správního soudnictví, ale z tohoto přezkumu bude vyloučena otázka existence veřejného zájmu, neboť ten je již stanoven zákonem, kterým jsou obecné soudy podle článku 95 odst. 1 Ústavy vázány. V případě neexistence napadeného ustanovení by obecné soudy mohly přezkoumávat, zda správní orgány při aplikaci neurčitého právního pojmu "veřejný zájem" v konkrétní situaci nepřekročily zákonem stanovené meze správního uvážení (srov. § 78 odst. 1 soudního řádu správního); to však napadená právní úprava de facto vylučuje.⁷²

Ústavní soud sice v uvedeném případě a obdobném případě uvedeném v poznámce pod čarou posuzoval situaci, kdy byla za veřejný zájem prohlášena určitá konkrétní stavba (určitý úsek vnitrozemské vodní cesty, vzletová a přistávací dráha na Letišti Praha-Ruzyně). Uvedenou argumentaci Ústavního soudu však lze vztáhnout i na případy, kdy jsou zákonem

⁷² Obdobně rozhodl Ústavní soud nálezem č. 124/2009 Sb., kterým byl zrušen zákon č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R-24L letiště Praha Ruzyně, který prohlásil za veřejný zájem výstavbu této dráhy.

některé věci nebo záležitosti, byť určené druhově, prohlášeny za veřejný zájem, např. v podobě legální definice „pro účely tohoto zákona“.⁷³

Veřejný zájem vyjadřuje hodnoty, u kterých panuje většinový společenský konsensus na potřebě jejich zajišťování, ochrany a prosazování. Veřejný zájem sleduje a naplňuje zájem celku, tedy i zájem osob, jejichž individuální soukromé zájmy jsou třeba v konkrétním případě s určitým veřejným zájmem v rozporu. Ve společnosti ale neexistuje jeden univerzální veřejný zájem, naopak veřejné zájmy jsou diverzifikovány podle různých oblastí společenského života. Ochrana a prosazování těchto různých veřejných zájmů je obecně úkolem a posláním veřejné správy.⁷⁴ Různé správní orgány jsou podle svých zákonem stanovených kompetencí povolány hájit a prosazovat příslušné veřejné zájmy.

I. 6. 4. 2. Orgány státní báňské správy ve své činnosti prosazují a chrání veřejný zájem plynoucí z předpisů horního práva. Veřejný zájem prosazovaný a chráněný předpisy horního práva lze obecně dovodit z ustanovení § 1 horního zákona, které upravuje účel tohoto zákona. Veřejným zájmem, který mají ve své činnosti hájit a prosazovat orgány státní báňské správy, je ochrana a hospodárné využití nerostného bohatství, bezpečnost provozu a ochrana životního prostředí, zejména při vyhledávání a průzkumu, otvírce, přípravě a dobývání ložisek nerostů a úpravě a zušlechťování nerostů prováděných v souvislosti s jejich dobýváním. Naplnění tohoto veřejného zájmu v konkrétním případě musí orgán státní báňské správy zjišťovat a posuzovat, jak bylo obecně uvedeno výše, podle okolností daného konkrétního případu, např. při rozhodování o stanovení dobývacího prostoru nebo rozhodování o povolení hornické činnosti.

Tento veřejný zájem prosazovaný a chráněný předpisy horního práva se však v konkrétním případě může dostat do kolize s jiným veřejným zájmem nebo jinými veřejnými zájmy prosazovanými a chráněnými podle jiných zákonů. Střet veřejného zájmu podle horního zákona s veřejnými zájmy podle jiných zvláštních zákonů se pak podle předpisů horního práva řeší dvěma základními způsoby.

Za prvé, dohodou o střetu zájmů, kterou uzavírá těžební organizace se správními orgány a osobami, kterým podle zvláštních zákonů přísluší ochrana těchto jiných veřejných zájmů podle § 33 odst. 1 až 3 horního zákona. Pokud k uzavření dohody nedojde, rozhoduje o řešení střetu zájmů nikoli orgán státní báňské správy, ale Ministerstvo průmyslu a

⁷³ Srov. Tošner, O. Veřejný zájem a jeho normování zákonem. Právník č. 3/2009, s. 225-232.

⁷⁴ Viz např. ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, které jako základní zásadu činnosti správního orgánu stanoví povinnost dbát, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu.

obchodu po projednání s Ministerstvem životního prostředí České republiky a Českým báňským úřadem v součinnosti s ostatními dotčenými ústředními orgány státní správy a s přihlédnutím ke stanovisku krajského úřadu.

Za druhé, formou souhlasů, stanovisek a závazných stanovisek, která uplatňují správní orgány a osoby, kterým přísluší ochrana těchto jiných veřejných zájmů, v řízeních vedených orgány státní báňské správy, zejména v řízení o stanovení dobývacího prostoru a v řízení o povolení hornické činnosti. V těchto případech je k řešení střetu zájmů povolán příslušný orgán státní báňské správy, který je povinen v různé míře závaznosti zohledňovat ve své rozhodovací činnosti stanoviska těchto tzv. dotčených orgánů (viz část I. 5. 2. této zprávy).

II. SOUHRN CELKOVÝCH ZÁVĚRŮ PROJEKTU

II. 1. K interpretaci a aplikaci pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ použitých v předpisech horního práva

V případě pojmu „dotčený“ se závěry vztahují pouze k použití tohoto pojmu v takových spojeních, z jejichž kontextu je zřejmé, že je třeba k pojmu přiřadit nějaký věcný obsah. Tedy nikoli v těch spojeních, kde pojem „dotčený“ plní pouze funkci ukazovacího zájmena.

1) Pojmy „dotčený“ a „ohrožený“ jsou obecně tzv. neurčité právní pojmy, tzn. pojmy, jejichž obsah není zákonem přesně vymezen, ale se kterými právní předpis spojuje určité právní následky. Je úkolem správního orgánu, který v konkrétním případě aplikuje takový pojem, např. při správním řízení, aby obsah tohoto pojmu jednoznačně a určitě vyložil (interpretoval) na základě okolností daného konkrétního případu. To znamená, aby podle okolností konkrétního případu určil, který objekt nebo zájem bude ohrožen nebo dotčen a v čem bude toto ohrožení nebo dotčení spočívat.

2) Zcela obecně z jazykového významu obou slov i ze spojení, v jakých jsou tyto pojmy v právních předpisech obvykle používány, lze říci, že oba pojmy se vztahují k projevům určitého vlivu, např. vlivu hornické činnosti, na určitý objekt (věc movitou nebo nemovitou) nebo zájem, např. stavbu, ochranu životního prostředí.

Pojem „ohrožení“ vyjadřuje potenciální možnost projevu určitého, a to negativního, vlivu, ke kterému nakonec může, ale také nemusí dojít. Nicméně právo již se samotnou touto možností negativního vlivu spojuje určité následky, např. činit preventivní opatření k ochraně ohroženého objektu nebo zájmu.

Pojem „dotčený“ vyjadřuje skutečnost, že k určitému vlivu dojde s pravděpodobností hraničící s jistotou nebo že již k němu došlo. Např. pokud se projeví negativní vlivy hornické činnosti a na určitém pozemku byla způsobena důlní škoda, lze tento pozemek označit za dotčený, ale nikoli již za ohrožený. Hodnotová charakteristika vlivu v případě „dotčení“ je neutrální, nelze říci, zda půjde o vliv negativní nebo pozitivní. Projev vlivu může být i ambivalentní, z určitého hlediska negativní (odnětí pozemků, na kterých bude probíhat těžba, zemědělské výrobě, bydlení, rekreačnímu využití) a z určitého hlediska pozitivní (využití ložiska nerostů potřebných pro průmysl).

Pojmy „dotčený“ a „ohrožený“ se tak vztahují každý k věcně jiné situaci a nejsou ve vzájemném vztahu v tom smyslu, že by oba vyjadřovaly projev určitého vlivu a lišily se od sebe mírou intenzity tohoto vlivu, tj. pojem „dotčený“ pro označení vlivu menší intenzity a pojem „ohrožený“ pro označení vlivu vyšší (nebezpečnější) intenzity. Rozdíl 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. Objekt nebo zájem, který byl ohrožený hornickou činností, se stane objektem nebo zájmem dotčeným, pokud se předpokládaný negativní vliv skutečně projeví, pokud se však neprojeví, dotčeným se nestane. Naproti tomu objekt nebo zájem, který se ukáže jako dotčený, tj. projeví se na něm určitý vliv hornické činnosti, nemusel být původně hodnocen jako ohrožený.

3) Při aplikaci pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ je třeba podle okolností konkrétního případu určit

- a) co bude ohroženo nebo dotčeno, tedy věcný předmět dotčení nebo ohrožení (stavba, pozemek, určité věci movité apod.),
- b) v čem bude ohrožení nebo dotčení spočívat, tedy konkrétní věcný projev vlivu, který hrozí (ohrožení) nebo téměř s určitostí nastane nebo již nastal (dotčení), např. pokles pozemku, zvýšené emise prachových částic do ovzduší,
- c) která osoba (právnícká nebo fyzická) bude subjektem dotčení nebo ohrožení, tj. čí majetek nebo zájem bude ohrožen nebo dotčen,
- d) jaká práva (oprávněné zájmy) subjektu budou dotčeny nebo ohroženy, např. vlastnické právo nebo některá jeho složka, zejména právo pokojného užívání věci, zájem na zachování určité kvality životního prostředí v určité oblasti.

Záležitosti uvedené pod písmeny a) a b) jsou otázkami věcnými. K jejich zodpovězení je možno a v praxi nejspíš i nutno využívat znaleckých posudků (v oblasti hornictví posudku báňského, geologického, hydrologického apod.).

Záležitosti uvedené pod písmeny c) a d) jsou otázkami právními.

Správní orgán, tedy orgán státní báňské správy se při aplikaci pojmu „dotčený“ nebo pojmu „ohrožený“ musí vypořádat s oběma skupinami otázek, aby mohl vydat rozhodnutí ve věci, např. rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru nebo o povolení hornické činnosti.

4) Pro řešení projektu bylo relevantní použití pojmů „ohrožený“ a „dotčený“ v § 33 horního zákona. Z účelového (teleologického) a systematického výkladu tohoto ustanovení plyne, že pojmy „ohrožený“ a „dotčený“ jsou použity ve dvou věcně i právně odlišných

vztazích. Tento závěr potvrzuje i výklad historický založený na analýze předchozích úprav horního práva.

Pojem „ohrožený“ je zde použit ve vztahu k objektům a zájmům chráněným ve veřejném zájmu podle zvláštních právních předpisů, které mohou být ohroženy povolovanou hornickou činností. Zákon tento vztah označuje termínem „střet zájmů“. Ochrana ohrožených objektů a zájmů se pak realizuje (veřejnoprávní) dohodou o řešení střetu zájmů, kterou uzavírá těžební organizace se správním orgánem nebo osobou, které přísluší podle zvláštních zákonů chránit a prosazovat veřejný zájem na ochraně ohrožených objektů a zájmů. Pokud k dohodě nedojde, rozhodne o řešení střetu zájmů Ministerstvo průmyslu a obchodu v součinnosti s dalšími zákonem stanovenými ústředními správními úřady.

Pojem „dotčený“ je naopak použit k označení pozemků a jiných nemovitostí, které jsou v soukromém vlastnictví určitých osob (fyzických i právnických) a které bude těžební organizace potřebovat využívat při dobývání výhradního ložiska (např. bude na nich probíhat těžba nebo bude potřeba vystavět na nich zařízení potřebná pro těžbu) a potřebuje k nim získat práva, která jí toto využívání umožní (vlastnické právo, nájem, užívací právo). Potřebné právo má těžební organizace přednostně získat (soukromoprávní, občanskoprávní) dohodou, kterou uzavře s vlastníkem takové nemovitosti. Pokud k uzavření dohody nedojde, může těžební organizace získat potřebné nemovitosti cestou vyvlastnění nebo zřízení užívacího práva k nim v řízení podle zákona o vyvlastnění.

Ani v § 33 horního zákona tedy nejsou pojmy „ohrožený“ a „dotčený“ použity jako termíny označující určitý vliv hornické činnosti a lišící se mezi sebou intenzitou tohoto vlivu. Použití těchto pojmů odpovídá obecným závěrům uvedeným v bodu 2) a oba pojmy se při aplikaci věcně i právně „míjejí“, protože se každý z nich vztahuje k jinému druhu právního vztahu. Pojem „ohrožený“ k veřejnoprávnímu vztahu střetu zájmů a pojem „dotčený“ k soukromoprávnímu vztahu těžební organizace k vlastníkům nemovitostí.

5) Stav „ohrožení“ může věcně (fakticky) nastat i ve vztahu k nemovitostem, které jsou v soukromém vlastnictví, nejsou chráněny ve veřejném zájmu a nebudou využívány při dobývání výhradního ložiska. Určitá nemovitost bude ohrožena negativními vlivy hornické činnosti, např. ohrožení stavby poklesem terénu, které bude zjištěno na základě znaleckého posudku. Byť i zde půjde v technickém smyslu o „ohrožení“, právně nepůjde o střet zájmů podle § 33 odst. 1 horního zákona, ale o zásah do soukromého zájmu vlastníka nemovitosti. Podstatou ohrožení zde nebude omezení nebo eliminace jiného veřejného zájmu, ale hrozba vzniku důlní škody a odpovědnosti organizace za tuto škodu.

Ochranu nebo zajištění této nemovitosti před negativními vlivy hornické činnosti může organizace také provést na základě dohody, kterou uzavře s vlastníkem nemovitosti, ale nepůjde ani o dohodu o střetu zájmů podle § 33 odst. 2 horního zákona ani o dohodu podle § 33 odst. 4 horního zákona, ale o samostatnou soukromoprávní dohodu, která není horním zákonem upravena, a její uzavírání se bude řídit občanskoprávními předpisy.

II. 2. K otázce veřejného zájmu v horním právu

1) Pojem „veřejný zájem“ je rovněž neurčitým právním pojmem, takže ohledně jeho interpretace a aplikace platí obecné závěry uvedené v části II. 1. Veřejný zájem vyjadřuje hodnoty, u kterých panuje většinový společenský konsensus na potřebě jejich zajišťování, ochrany a prosazování. Veřejné zájmy jsou diverzifikovány podle různých oblastí společenského života. Ochrana a prosazování těchto různých veřejných zájmů je obecně úkolem a posláním veřejné správy. Správní orgány jsou povinny ve své činnosti hájit a prosazovat veřejné zájmy, jejichž ochranu a uplatňování jim ukládají příslušné zákony (veřejné zájmy, které podle zvláštních zákonů náleží do jejich kompetence).

2) Obecný obsah veřejného zájmu v oblasti horního práva plyne z účelu právní úpravy, kterým je ochrana a hospodárné využití nerostného bohatství, bezpečnost provozu a ochrana životního prostředí, zejména při vyhledávání a průzkumu, otvírce, přípravě a dobývání ložisek nerostů a úpravě a zušlechťování nerostů prováděných v souvislosti s jejich dobýváním. Tento veřejný zájem ochraňují a uplatňují ve své činnosti orgány státní báňské správy.

3) Pokud se veřejný zájem prosazovaný a chráněný předpisy horního práva v konkrétním případě dostane do kolize s jinými veřejnými zájmy prosazovanými a chráněnými podle jiných zákonů, jde o tzv. střet zájmů.

Horní zákon formálně termínem „střet zájmů“ označuje pouze střet veřejných zájmů, ke kterému dochází při využití výhradního ložiska, tedy v souvislosti s povolováním hornické činnosti. Materiálně (věcně) ale může dojít ke konfliktu s jinými veřejnými zájmy i při jiných činnostech, např. v souvislosti se stanovením dobývacího prostoru. Zde ale horní zákon nepoužívá termín střet zájmů, ale spojení „ochrana chráněných zájmů“ s odkazem na celou řadu právních předpisů v poznámce pod čarou a spojení „zákonem chráněné obecné zájmy v území“.

II. 3. K právní povaze střetu zájmů a dohod s vlastníky nemovitostí

Hornická činnost může ovlivňovat jednak objekty a zájmy, které jsou předmětem veřejného zájmu chráněného podle zvláštních právních předpisů (např. kulturní památky, přírodní léčivé zdroje, vody, lesy, pozemní komunikace, telekomunikace, životní prostředí, veřejné zdraví), a jednak objekty a zájmy, které mají soukromoprávní povahu a nejsou chráněny ve veřejném zájmu podle zvláštních právních předpisů (zejména pozemky a stavbya jejich vlastnictví a užívání).

Podle toho lze rozdělit právní vztahy upravené horním právem na právní vztahy, jejichž obsahem je řešení konfliktu mezi veřejným zájmem na využití výhradního ložiska nerostů a jinými veřejnými zájmy chráněnými podle zvláštních zákonů (střet zájmů), a na právní vztahy, jejichž obsahem je řešení vlivu hornické činnosti na objekty a zájmy, které mají soukromoprávní povahu.

II. 3. 1. Střet zájmů

1) Pojem „střety zájmů“ zavedl horní zákon z roku 1957 a označoval jím konflikt zájmu na využití výhradního ložiska se zájmy na ochraně objektů obecně užitečných, objektů a zařízení důležitých pro plnění státního plánu rozvoje národního hospodářství, kulturních památek, odtokových poměrů vodních toků nebo užívaných vodních zdrojů. Tedy řečeno dnešní terminologií konflikt s jinými veřejnými zájmy. Současný horní zákon tuto koncepci převzal, včetně pojmu „střet zájmů“.

Střetem zájmů je tedy třeba rozumět konflikt mezi veřejným zájmem na využití výhradního ložiska a jinými veřejnými zájmy (zákon říká objekty a zájmy) chráněnými podle zvláštních zákonů, které mnohou být ohroženy hornickou činností.

Střet zájmů má veřejnoprávní povahu.

2) Formou, kterou se řeší střet zájmů, je dohoda, kterou uzavírá těžební organizace se správními orgány nebo osobami, kterým podle zvláštních zákonů přísluší ochrana těchto jiných veřejných zájmů. Tato dohoda má veřejnoprávní povahu (subordinační veřejnoprávní smlouva). Dohodu upravuje § 33 odst. 2 horního zákona. Jejím obsahem je shoda o tom, zda se má ohrožený objekt nebo zájem chránit, v jakém rozsahu, popřípadě po jakou dobu. S dohodou musí vyslovit souhlas krajský úřad.

Druhou formou řešení střetu zájmů je rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu, které je vydá po projednání s Ministerstvem životního prostředí a Českým báňským úřadem a

v součinnosti s ostatními dotčenými ústředními orgány státní správy a s přihlédnutím ke stanovisku krajského úřadu. Toto rozhodnutí o řešení střetu zájmů přijde ke slovu tehdy, jestliže nebyla uzavřena dohoda o řešení střetu zájmů nebo jestliže s touto dohodou nesouhlasil krajský úřad. Rozhodnutí upravuje § 33 odst. 3 horního zákona. Jeho obsahem bude totéž, co má být obsahem dohody o řešení střetu zájmů. Lze předpokládat, že návrh na vydání rozhodnutí podává Ministerstvu průmyslu a obchodu těžební organizace poté, co se jí nepodařilo s orgány a osobami příslušnými podle zvláštních zákonů k ochraně ohrožených veřejných zájmů uzavřít dohodu o střetu zájmů.

3) Střet zájmů musí být vyřešen před vydáním povolení k hornické činnosti. Těžební organizace je povinna spolu s žádostí o povolení hornické činnosti předložit doklady o vyřešení střetu zájmů, tedy dohodu podle § 33 odst. 2 horního zákona nebo rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu podle § 33 odst. 3 horního zákona. Pokud těžební organizace nedoloží obvodnímu báňskému úřadu, že střet zájmů byl vyřešen, obvodní báňský úřad zastaví řízení o povolení hornické činnosti.

4) Nevyřešení střetu zájmů má za následek, že není vydáno povolení k hornické činnosti, tudíž nelze zahájit využívání výhradního ložiska.

5) Ochrana jiných veřejných zájmů chráněných podle zvláštních zákonů je v řízeních vedených orgány státní báňské správy, např. v řízení o stanovení dobývacího prostoru a v řízení o povolení hornické činnosti, zajišťována také formou stanovisek a závazných stanovisek vydávaných správními orgány příslušnými podle zvláštních zákonů k ochraně těchto veřejných zájmů. Tyto orgány mají v uvedených řízeních postavení dotčených orgánů a jejich práva a povinnosti v řízeních se řídí horním zákonem, zákonem o hornické činnosti a správním řádem.

6) V případě dohody nebo rozhodnutí o řešení střetu zájmů podle § 33 odst. 2 nebo 3 horního zákona je vyřešení střetu zájmů povinností těžební organizace. V případě stanovisek nebo závazných stanovisek dotčených orgánů je zohlednění ochrany jiných veřejných zájmů povinností orgánu státní báňské správy, který vede příslušné řízení. Tento orgán je povinen zohlednit stanoviska dotčených orgánů ve svých rozhodnutích.

7) V případě rozporu mezi orgánem státní báňské správy a dotčeným orgánem ohledně obsahu jeho stanoviska se postupuje podle § 136 odst. 6 správního řádu. V případě nedohody ohledně věcného řešení problému (v podstatě také střetu zájmů) na úrovni Českého báňského úřadu a příslušného ústředního správního úřadu nadřízeného dotčenému orgánu se rozpor

předkládá spolu s příslušnými podkladovými materiály k rozhodnutí vládě. Příslušnost vlády je dána proto, že nejde o rozpor právní, ale věcný, který vláda, jako vrcholný orgán moci výkonné posoudí a rozhodne podle cílů a priorit vládní politiky.

Uvedený postup lze aplikovat i v případě rozporu ohledně obsahu závazného stanoviska, pokud bylo řízení zahájeno ex offio.

V případě řízení zahájeného na žádost účastníka, tedy těžební organizace, což je případ řízení o povolení hornické činnosti a případně i řízení o stanovení dobývacího prostoru, je zde ustanovení § 149 odst. 3 správního řádu, podle kterého v případě, že dotčený orgán vydal negativní (záporné) závazné stanovisko, se dokazování neprovádí a žádost se zamítne. K zamítnutí žádosti bez dalšího by ale mělo dojít pouze tehdy, jestliže mezi orgánem, který vede řízení (tedy orgánem státní báňské správy) a dotčeným orgánem není rozpor ohledně obsahu závazného stanoviska. Pokud zde však rozpor je, měl by se rovněž uplatnit postup podle § 136 odst. 6 správního řádu, protože zamítnutí žádosti o povolení hornické činnosti bez dalšího jednání znamená, že je znemožněno využití výhradního ložiska. Dotčený orgán tak může procesní cestou bránit orgánu státní báňské správy v realizaci jeho hmotněprávní kompetence, tj. zajistit využití výhradního ložiska při nezbytné ochraně veřejných zájmů chráněných podle zvláštních zákonů.

Orgán státní báňské správy samozřejmě nemůže vydat rozhodnutí, které by bylo v rozporu s negativním závazným stanoviskem dotčeného správního orgánu. V tomto směru je pro něj obsah závazného stanoviska determinující. Nicméně vydáním negativního závazného stanoviska nebyl věcný rozpor vyřešen, pouze byl, a to procesní cestou, upřednostněn jeden veřejný zájem na úkor jiného veřejného zájmu, tj. veřejného zájmu na využití výhradního ložiska. Není zde však žádný hmotněprávní důvod, proč by nemohlo být jednáno s dotčeným orgánem i o obsahu závazného stanoviska.

Potřeba předložit rozpor mezi orgánem státní báňské správy a dotčeným orgánem, jehož předmětem je konflikt mezi veřejným zájmem na využití výhradního ložiska a jiným veřejným zájmem, nadřízeným správním úřadům a popřípadě vládě plyne ze samotné podstaty věci. Protože jde i v tomto případě samozřejmě o věcný problém a nikoli o problém právní, je na vládě, aby jako vrcholný orgán moci výkonné nakonec rozhodla na základě cílů a priorit vládní politiky, který veřejný zájem, v jakém rozsahu a po jakou dobu má být chráněn.

II. 3. 2. Dohody s vlastníky nemovitostí

1) Řešení vlivů hornické činnosti na pozemky a stavby (nemovitosti), které jsou v soukromém vlastnictví fyzických a právnických osob a nejsou chráněny ve veřejném zájmu podle zvláštních zákonů, upravoval jak obecný horní zákon z roku 1854, tak horní zákon z roku 1957. Oba zákony upravovaly tuto materii systematicky odděleně (tj. v jiné části zákona) od materie střetu zájmů, tj. konfliktu veřejného zájmu na využití ložiska s jinými veřejnými zájmy. I takto formálně byla tedy vyjádřena odlišná právní povaha těchto vztahů od vztahů při střetu veřejných zájmů.

Obecný horní zákon hovořil přímo o právech soukromých, která překážejí propůjčce horních měr. Horní zákon z roku 1957 pak z pochopitelných důvodů termíny „soukromá práva“ a „veřejný zájem“ nepoužíval, nicméně z obsahového kontextu úpravy je nepochybné, že i zde šlo o odlišné právní vztahy.

2) Současný horní zákon původně obsahoval pouze materii řešení střetu zájmů. Řešení vztahů hornické činnosti k nemovitostem nechráněným ve veřejném zájmu zákon neupravoval. Tato úprava byla do horního zákona doplněna až novelou provedenou zákonem č. 541/1991 Sb. Byla však systematicky nesprávně (nevhodně) zařazena jako odstavec 4 do § 33 horního zákona, který upravuje řešení střetu zájmů, přestože v případě vztahů k vlastníků nemovitostí nemůže jít o střet zájmů, neboť nejde o nemovitosti chráněné ve veřejném zájmu podle zvláštních zákonů.

Skutečnost, že jde o právní vztahy odlišné od řešení střetu zájmů, měl na mysli i návrhatele novely, jak je zřejmé z důvodové zprávy k zákonu č. 541/1991 Sb., ve které se uvádí, že *„V návrhu jsou rozlišeny případy, kdy nedojde k dohodě mezi organizací, která využívá výhradní ložisko a orgány státní správy od případů, kdy se organizace nedohodne s fyzickými nebo právnickými osobami.“*

Nicméně v aplikační praxi, a to i pod vlivem soudní judikatury, došlo k setření rozdílu mezi těmito právními vztahy a dohody s vlastníky pozemků jsou rovněž považovány za dohody o střetu zájmů, což přináší problémy, které byly důvodem zadání projektu.

3) Právní vztahy těžební organizace k vlastníků nemovitostí, které nejsou chráněny ve veřejném zájmu, mají soukromoprávní povahu.

Tyto vztahy je ještě třeba dále rozdělit na:

a) vztahy k vlastníků takových nemovitostí (pozemků), které bude těžební organizace potřebovat využívat při dobývání výhradního ložiska, např. bude na nich probíhat těžba

nebo na nich bude potřeba vybudovat stavby nebo zařízení potřebná pro dobývání nebo zušlechťování nerostů nebo pro dopravu potřebných zařízení a hmot; jde o nemovitosti, které se mohou nacházet uvnitř dobývacího prostoru, ale i mimo tento prostor,

b) vztahy k vlastníkům nemovitostí, které nepotřebuje těžební organizace využívat při dobývání výhradního ložiska, tedy které zůstanou ve vlastnictví fyzické nebo právnické osoby, ale mohou se na nich projevovat negativní vlivy hornické činnosti, např. pokles terénu apod.; z technického hlediska půjde také o nemovitosti ohrožené hornickou činností, ale nepůjde ohledně těchto nemovitostí o střet zájmů, protože nejde o nemovitosti chráněné ve veřejném zájmu (viz výše závěry v části II. 1.).

Obojí uvedené soukromoprávní vztahy k vlastníkům nemovitostí mají odlišný právní režim.

4) V případě nemovitostí, které bude těžební organizace potřebovat využívat při dobývání výhradního ložiska, je nezbytné, aby těžební organizace měla k těmto nemovitostem takový právní vztah (právní titul), který jí umožní využití těchto nemovitostí, např. aby je měla ve vlastnictví, nájmu nebo k nim měla zřízeno užívací právo (věcné břemeno), které jí umožní tyto nemovitosti používat.

Pokud těžební organizace nemá takové právo k potřebné nemovitosti, zákon ji označuje termínem „dotčená“ nemovitost, je zapotřebí, aby je získala. Horní zákon upřednostňuje, aby se tak stalo dohodou uzavíranou podle § 33 odst. 4 horního zákona.

Tato dohoda není dohodou o střetu zájmů ve smyslu § 33 odst. 1 a 2 horního zákona, protože jejím účelem není zajistit nezbytnou ochranu veřejných zájmů chráněných podle zvláštních zákonů a ohrožených hornickou činností, ale zajistit těžební organizaci právo využívat potřebné nemovitosti při dobývání výhradního ložiska. Jde tedy o samostatnou dohodu, která má soukromoprávní (občanskoprávní) povahu.

Odlišnost od střetu zájmů je také v následcích, které má neuzavření dohody. Zatímco v případě neuzavření dohody o střetu zájmů rozhoduje o řešení střetu zájmů Ministerstvo průmyslu a obchodu podle § 33 odst. 3 horního zákona, v případě neuzavření dohody s vlastníkem nemovitostí podle § 33 odst. 4 se má postupovat podle § 31 odst. 4 horního zákona. Podle tohoto ustanovení může těžební organizace získat potřebná práva k nemovitostem vyvlastněním nebo zřízením užívacího práva podle předpisů o vyvlastnění. Do té doby je ale oprávněna zřizovat na těchto nemovitostech stavby a provozní zařízení potřebné pro otvírku, přípravu a dobývání výhradního ložiska, pro úpravu nebo zušlechťování nerostů prováděné v souvislosti s jejich dobýváním a pro dopravu všech zařízení a hmot.

Neuzavření dohody s vlastníkem nemovitostí podle § 33 odst. 4 horního zákona tedy, na rozdíl od nevyřešení střetu zájmů, nemá za následek nemožnost dobývání výhradního ložiska. Těžební organizace je oprávněna provádět na těchto nemovitostech určité zákonem stanovené činnosti směřující k dobývání ložiska.

5) Vztahy k vlastníkům jiných nemovitostí, tedy těch, které nepotřebuje těžební organizace využívat při dobývání výhradního ložiska, ale mohou se na nich např. projevit negativní vlivy hornické činnosti, neupravuje horní zákon vůbec. Může jít také o nemovitosti ohrožené negativními vlivy hornické činnosti, např. ohrožení stavby poklesem terénu. Podstata tohoto ohrožení však bude jiná, než ohrožení v případě střetu zájmů. Zatímco v případě střetu zájmů hrozí, že určitý veřejný zájem nebude moci být realizován, zajišťován, např. ochrana kulturní památky, ochrana ovzduší, 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.

Těžební organizace může i s těmito vlastníky nemovitostí uzavírat dohody, jejichž účelem bude ochrana nemovitostí před negativními vlivy hornické činnosti, zmírnění těchto vlivů nebo kompenzace, pokud nemovitost před negativními vlivy hornické činnosti ochránit nelze.

Tyto dohody nejsou samozřejmě dohodami o střetu zájmů podle § 33 odst. 2 horního zákona, ale ani dohodami podle § 33 odst. 4 horního zákona. Jde o samostatný typ dohody, která není horním zákonem upravena ani jinak predikována. Iniciativou k jejímu uzavření je obecná povinnost předcházet vzniku škod upravená v občanském zákoníku a zásada, že je lépe škodám předcházet, než je následně hradit. Dohoda má soukromoprávní povahu a spory ohledně nároků z těchto dohod přísluší řešit obecnému (civilnímu) soudu v občanském soudním řízení.

Uzavření nebo neuzavření dohody je v konkrétním případě zcela v dispozici smluvních stran, tj. těžební organizace a vlastníka nemovitosti. I pokud dohoda uzavřena nebude, má vlastník nemovitosti nárok na náhradu důlní škody, která mu vznikla v důsledku hornické činnosti. Pokud dohoda uzavřena byla a přesto došlo ke vzniku důlní škody, má vlastník nemovitosti samozřejmě také nárok na náhradu této škody, přičemž plnění poskytnuté předem na základě dohody se započítává na náhradu škody.

Uzavření nebo neuzavření této dohody nemá žádný vliv na rozhodování orgánů státní báňské správy o povolení hornické činnosti.

III. DOPORUČENÍ PRO ORGÁNY STÁTNÍ BÁŇSKÉ SPRÁVY

III. 1. Problémy při aplikaci ustanovení § 33 horního zákona v praxi orgánů státní báňské správy, které byly důvodem zadání projektu, vznikly v důsledku tří skutečností:

1) Právní vztahy při řešení střetu zájmů, upravené v § 33 odst. 1 až 3 horního zákona, a právní vztahy při uzavírání dohod s vlastníky pozemků a jiných nemovitostí, upravené v § 33 odst. 4 horního zákona, jsou chybně považovány za stejnorodé právní vztahy, tj. není rozlišována jejich odlišná právní povaha. V důsledku toho jsou dohody podle § 33 odst. 4 horního zákona považovány nesprávně také za dohody o střetu zájmů, jako dohody podle § 33 odst. 2 horního zákona.

2) U dohod s vlastníky nemovitostí, které nejsou chráněny ve veřejném zájmu, nejsou rozlišovány dva od sebe rozdílné druhy právních vztahů, které zde mohou nastat, a sice

- a) vztahy k vlastníkům nemovitostí, které potřebuje těžební organizace využívat při dobývání výhradního ložiska, a které zákon označuje termínem „dotčené pozemky a nemovitosti“
- b) vztahy k vlastníkům nemovitostí, které organizace nepotřebuje využívat při dobývání výhradního ložiska, ale na kterých se mohou projevit negativní vlivy hornické činnosti, tj. které mohou být ohroženy hornickou činností, neboli u kterých hrozí vznik důlní škody.

Dohoda ohledně nemovitostí uvedených pod písmenem b) je nesprávně považována také za dohodu podle § 33 odst. 4 horního zákona jako dohoda ohledně nemovitostí uvedených pod písmenem a), a rovněž nesprávně je považována také za dohodu o střetu zájmů.

3) Pojmy „dotčený“ a „ohrožený“ jsou interpretovány jako dva možné stupně téhož vlivu hornické činnosti na nemovitosti nebo jiné objekty a zájmy, mezi kterými je rozdíl v intenzitě vlivu (přičemž vliv intenzity ohrožení je dále vnitřně členěn do dalších čtyř stupňů).

Tato třetí skutečnost nepochybně vznikla jako důsledek prvních dvou skutečností, protože horní zákon v souvislosti se střetem zájmů chráněných podle zvláštních předpisů hovoří v § 33 odst. 1 o ohrožení těchto zájmů, v souvislosti s dohodami podle § 33 odst. 4 označuje pozemky a nemovitosti, které jsou předmětem těchto dohod, jako dotčené, a nemovitosti, na kterých se mohou projevit negativní vlivy hornické činnosti, lze věcně považovat také za ohrožené.

Při považování všech těchto vztahů za právní vztahy stejnorodé, tj. téže právní povahy, a sice za střet zájmů, pak vlastně v logice věci vznikl názor, že dotčení a ohrožení jsou dva

stupně téhož vlivu hornické činnosti a rozdíl mezi nimi spočívá v intenzitě vlivu, kterou je potřeba nějak empiricky zjistit, kvantifikovat a posléze kvalifikovat. Ke zjištění a kvantifikaci vlivu zamýšlené hornické činnosti na pozemky a jiné nemovitosti jsou užívány znalecké posudky (báňský, geologický, případně hydrologický) a zjištění plynoucí z těchto posudků jsou poté kvalifikována podle interně stanovených kritérií jako dotčení nebo ohrožení.

III. 2. Pro odstranění problémů vzniklých při aplikaci § 33 horního zákona lze na základě výsledků projektu pro činnost orgánů státní báňské správy doporučit následující:

III. 2. 1. Neinterpretovat pojmy „dotčený“ a „ohrožený“ v tom smyslu, že obojí vyjadřují totéž negativní ovlivnění určitého předmětu nebo zájmu hornickou činností, přičemž rozdíl mezi nimi spočívá v intenzitě tohoto vlivu.

Tato interpretace a aplikace pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ neodpovídá ani jazykovému významu těchto pojmů, ani významu plynoucímu ze souvislostí, ve kterých jsou tyto pojmy použity v předpisech horního práva, včetně ustanovení § 33 horního zákona.

Důvodem tohoto vymezování obsahu pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ bylo chybné pojetí právních vztahů upravených v § 33 horního zákona spočívající v nerozlišování odlišné právní povahy řešení střetu zájmů a vztahů k vlastníkům nemovitostí.

Při „narovnání“ těchto vztahů bude dosavadní interpretace pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ zbytečná, protože tyto pojmy se v ustanovení § 33 horního zákona věcně ani právně nestýkají. Každý z těchto pojmů se vztahuje na jinou právní situaci, a není tedy třeba interpretovat obsah těchto pojmů v jejich vzájemném vztahu. Je tedy možné i u těchto pojmů přistoupit k obecným interpretačním postupům při aplikaci neurčitých právních pojmů, jak byly uvedeny v části II. 1. této zprávy.

III. 2. 2. Rozlišovat odlišnou právní povahu vztahů při řešení střetu zájmů a vztahů k vlastníkům nemovitostí.

a) Vztahy při řešení střetu zájmů mají veřejnoprávní povahu a jejich předmětem je konflikt veřejného zájmu na využití výhradního ložiska nerostů s jinými veřejnými zájmy chráněnými podle zvláštních zákonů, které mohou být ohroženy plánovanou hornickou činností. Tento konflikt zájmů se řeší přednostně dohodou podle § 33 odst. 2 horního zákona, která má veřejnoprávní povahu. V případě neuzavření dohody nebo nesouhlasu krajského úřadu s dohodou rozhoduje o řešení střetu zájmů Ministerstvo průmyslu a obchodu podle § 33

odst. 3 horního zákona. Pokud střet zájmů není vyřešen, je třeba řízení o povolení hornické činnosti zastavit.

b) Vztahy k vlastníkům nemovitostí mají soukromoprávní povahu, jejich předmětem jsou nemovitosti, které nejsou chráněny ve veřejném zájmu.

V rámci těchto vztahů je třeba dále rozlišovat, jestli jsou předmětem vztahu nemovitosti, které potřebuje těžební organizace využívat při dobývání výhradního ložiska, nebo jiné nemovitosti, tedy takové, které organizace nepotřebuje využívat při dobývání výhradního ložiska, ale u kterých se např. mohou projevit negativní vlivy hornické činnosti.

V prvním případě je potřebné, aby organizace měla k nemovitostem, které potřebuje využívat při dobývání výhradního ložiska, právní vztah, který jí toto dobývání umožní. K založení takového právního vztahu (např. vlastnické právo, nájem, užívací právo) uzavírá těžební organizace s vlastníkem nemovitosti dohodu podle § 33 odst. 4 horního zákona, která není dohodou o střetu zájmů a má soukromoprávní povahu. Při neuzavření dohody orgán státní báňské správy rozhodne o postupu podle § 31 odst. 4 horního zákona.

Ve druhém případě může těžební organizace uzavřít s vlastníkem nemovitosti dohodu o ochraně nemovitosti před negativními vlivy hornické činnosti, zmírnění těchto vlivů nebo o kompenzaci, pokud nemovitost před negativními vlivy hornické činnosti ochránit nelze. Tato dohoda není ani dohodou o střetu zájmů podle § 33 odst. 2 horního zákona, ani dohodou podle § 33 odst. 4 horního zákona. Jde o samostatnou dohodu, která má soukromoprávní povahu. Její uzavření není horním zákonem upravováno ani předpokládáno.

Uzavření nebo neuzavření této dohody je zcela v soukromoprávní dispozici smluvních stran, tj. těžební organizace a vlastníka nemovitosti a nemá žádný vliv na rozhodování orgánů státní báňské správy o povolení hornické činnosti. Orgány státní báňské správy nejsou povinny ani oprávněny zjišťovat, zda a s kým těžební organizace tuto dohodu uzavřela. Spory z těchto dohod je třeba řešit soudní cestou v občanském soudním řízení.

III. 2. 3. Neztotožňovat ohrožení jiných veřejných zájmů podle § 33 odst. 1 horního zákona s ohrožením nemovitostí negativními vlivy hornické činnosti, protože podstata obou ohrožení je odlišná a odlišné jsou i právní následky. V případě střetu zájmů hrozí, že určitý veřejný zájem nebude moci být realizován, zajišťován, např. ochrana kulturní památky, ochrana ovzduší, veřejného zdraví, telekomunikační sítě. Naproti tomu 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, na rozdíl od veřejnoprávního

vztahu při střetu zájmů, o vztah ryze soukromoprávní, protože škoda a odpovědnost za škodu jsou instituty soukromého práva.

Ohrožení jiného veřejného zájmu hornickou činností musí být vyřešeno dohodou nebo rozhodnutím Ministerstva průmyslu a obchodu, aby byla při využívání výhradního ložiska zajištěna nezbytná ochrana ohroženého veřejného zájmu.

Naproti tomu při ohrožení nemovitosti negativními vlivy hornické činnosti je na vůli těžební organizace a vlastníka nemovitosti jako dvou soukromoprávních subjektů, zda a jakým způsobem budou chránit ohroženou nemovitost před vznikem důlní škody. I pokud dohoda uzavřena nebude, odpovídá těžební organizace vlastníku nemovitosti za důlní škodu.

III. 2. 4. Výše uvedené hmotněprávní závěry a doporučení promítnout do procesních postupů orgánů státní báňské správy, a to takto:

1) V řízení o stanovení dobývacího prostoru:

a) z hlediska ochrany veřejných zájmů:

Těžební organizace musí orgánu státní báňské správy předložit spolu s návrhem na stanovení dobývacího prostoru předchozí souhlas Ministerstva životního prostředí podle § 24 odst. 2 horního zákona.

Pokud se bude stanovení dobývacího prostoru dotýkat veřejných zájmů chráněných podle zvláštních zákonů, musí těžební organizace projednat podmínky stanovení dobývacího prostoru se správními orgány a osobami, kterým podle zvláštních zákonů přísluší ochrana těchto veřejných zájmů (§ 27 odst. 5 horního zákona). Výsledky tohoto projednání předloží těžební organizace obvodnímu báňskému úřadu.

Obvodní báňský úřad si může od těžební organizace vyžádat předložení dalších dokladů nezbytných pro spolehlivé posouzení návrhu z hlediska dopadu stanovení dobývacího prostoru na veřejné zájmy chráněné podle zvláštních zákonů (§ 28 odst. 1 písm. d) horního zákona).

Obvodní báňský úřad opatří stanoviska dotčených orgánů, tyto orgány oznámí svá stanoviska ve lhůtě stanovené obvodním báňským úřadem (§ 28 odst. 7 a 4 horního zákona).

Předchozí souhlas Ministerstva životního prostředí, výsledky projednání podmínek stanovení dobývacího prostoru těžební organizací s orgány, kterým podle zvláštních zákonů přísluší ochrana veřejných zájmů v území, další doklady vyžádané obvodním báňským úřadem od těžební organizace pro posouzení ochrany veřejných zájmů v území a stanoviska

dotčených správních orgánů jsou podklady pro vydání rozhodnutí obvodního báňského úřadu v řízení o stanovení dobývacího prostoru (§ 50 správního řádu).

Obvodní báňský úřad posoudí návrh na stanovení dobývacího prostoru, tedy i uvedené podklady pro rozhodnutí z hlediska ochrany a využití nerostného bohatství, souladu s rozhodnutím o stanovení chráněného ložiskového území, souladu s všeobecnými technickými požadavky pro výstavbu dolů nebo lomů a souladu s požadavky pro ochranu jiných veřejných zájmů podle zvláštních zákonů (§ 28 odst. 6 horního zákona).

V rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru pak obvodní báňský úřad stanoví mj. také podmínky, kterými se zabezpečí ochrana jiných zákonem chráněných veřejných zájmů v území, ve kterém se bude nacházet dobývací prostor (§ 28 odst. 8 horního zákona). Půjde o podmínky, jejichž splnění si vyžaduje ochrana jiných veřejných zájmů před vlivy stanovení dobývacího prostoru, nikoli před vlivy hornické činnosti. Při stanovení podmínek bude obvodní báňský úřad vycházet mj. z uvedených podkladů pro rozhodnutí získaných od těžební organizace a dotčených orgánů.

Pokud těžební organizace nepředloží předchozí souhlas Ministerstva životního prostředí podle § 24 odst. 2 horního zákona nebo nedoplní ve lhůtě stanovené obvodním báňským úřadem žádost o stanovení dobývacího prostoru o doklady potřebné k posouzení dopadu stanovení dobývacího prostoru na veřejné zájmy chráněné podle zvláštních zákonů (mezi tyto doklady lze zahrnout i výsledky projednání podmínek stanovení dobývacího prostoru s příslušnými orgány a osobami podle § 27 odst. 5 horního zákona), obvodní báňský úřad řízení o stanovení dobývacího prostoru zastaví (§ 28 odst. 9 horního zákona).

Lze říci, že i v řízení o stanovení dobývacího prostoru jde v materiálním smyslu o řešení případného konfliktu veřejného zájmu na stanovení dobývacího prostoru s jinými veřejnými zájmy chráněnými podle zvláštních zákonů. Formálně však není tento konflikt zákonem označen jako střet zájmů. Ochrana jiných veřejných zájmů je v řízení o stanovení dobývacího prostoru zajišťována také jiným způsobem, než je tomu v případě řízení o povolení hornické činnosti, nicméně nepředložení dokladů těžební organizací, které by umožnily obvodnímu báňskému úřadu posoudit konflikt zájmů a stanovit podmínky pro zajištění potřebné ochrany jiných veřejných zájmů, vede k zastavení řízení, tzn. nevydání rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru.

b) z hlediska vztahů k vlastníkům nemovitostí (tj. nemovitostí nechráněných ve veřejném zájmu):

Vlastníci nemovitostí, jejichž vlastnická nebo jiná práva k nemovitostem mohou být rozhodnutím o stanovení dobývacího prostoru přímo dotčena, jsou vedlejšími účastníky řízení o stanovení dobývacího prostoru (§ 28 odst. 2 horního zákona a § 27 odst. 2 správního řádu). V řízení mohou uplatnit své připomínky a návrhy, a to nejpozději při ústním jednání, jinak k nim nemusí být přihlédnuto. Na tuto skutečnost je musí obvodní báňský úřad výslovně upozornit (§ 28 odst. 3 horního zákona).

Připomínky a návrhy vlastníků nemovitostí jako účastníků řízení jsou rovněž podklady pro rozhodnutí obvodního báňského úřadu (§ 50 správního řádu).

Obvodní báňský úřad v řízení posoudí připomínky a návrhy účastníků (§ 28 odst. 7 horního zákona). Návrhy a připomínky posuzuje obvodní báňský úřad ve vazbě k předmětu řízení, tj. ke stanovení dobývacího prostoru. Připomínky a návrhy účastníků se tedy posuzují z hledisek relevantních pro stanovení dobývacího prostoru, kterými jsou ochrana a využití nerostného bohatství, soulad s rozhodnutím o stanovení chráněného ložiskového území, soulad s všeobecnými technickými požadavky pro výstavbu dolů nebo lomů a soulad s požadavky pro ochranu jiných veřejných zájmů podle zvláštních zákonů (§ 28 odst. 6 horního zákona). Obvodní báňský úřad tedy neposuzuje připomínky a návrhy vlastníků nemovitostí, kteří jsou účastníky řízení, z hlediska vlivu stanovení dobývacího prostoru na jejich soukromá práva k nemovitostem (včetně možného vzniku škody, např. v důsledku vyznačení dobývacího prostoru značkami na povrchu).

V rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru obvodní báňský úřad mj. rozhodne o námitkách účastníků řízení (§ 28 odst. 8 horního zákona). Za námítky je patrně třeba považovat takové připomínky a návrhy účastníků, které vyjadřují výhrady ke stanovení dobývacího prostoru. I toto rozhodnutí o námitkách však bude obsahově vycházet ze vztahu k předmětu řízení, tedy stanovení dobývacího prostoru, a z hledisek relevantních pro toto stanovení (viz výše a § 28 odst. 6 horního zákona).

Obvodní báňský úřad se nezabývá námitkami vlastníků nemovitostí z hlediska jejich soukromoprávních požadavků, např. na ochranu před škodami, které by mohly vzniknout v důsledku stanovení dobývacího prostoru. Obvodní báňský úřad nemůže např. uložit těžební organizaci povinnost poskytnout vlastníku nemovitosti určité plnění na ochranu před potenciální škodou, která může (ale nemusí) vzniknout stanovením dobývacího prostoru, nebo povinnost uzavřít s vlastníkem nemovitosti dohodu ohledně opatření na ochranu před takovou škodou, protože jde o soukromoprávní záležitost. Úkolem obvodního báňského úřadu je

zajistit ve veřejném zájmu využití výhradního ložiska, ke kterému směřuje i stanovení dobývacího prostoru. Obvodní báňský úřad ale nemá kompetence rozhodovat o soukromoprávních otázkách. Soukromoprávní nároky spojené se stanovením dobývacího prostoru je třeba řešit soukromoprávní (občanskoprávní) cestou⁷⁵. Ohledně soukromoprávních námitek tedy obvodní báňský úřad v rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru odkáže účastníky řízení na postup podle předpisů občanského práva.

Vlastník nemovitosti se pak musí, resp. může ohledně svých soukromoprávních požadavků obrátit na těžební organizaci. Těžební organizace je i v případě činností spojených se stanovením dobývacího prostoru vázána obecným právním principem nikomu neškodit (*neminem laedere*), který je obecně vyjádřen v § 415 občanského zákoníku.⁷⁶ Na základě této povinnosti je těžební organizace při vyznačování stanoveného dobývacího prostoru povinna počínat si tak, aby nezpůsobila škodu nebo aby nezbytnou škodu omezila na nejnižší možnou mez. Vlastník nemovitosti se také může podle § 417 odst. 2 občanského zákoníku obrátit na soud s požadavkem na provedení vhodných a přiměřených opatření k odvrácení hrozící škody. Těžební organizace může také s vlastníkem nemovitosti uzavřít dohodu, jejímž účelem bude preventivní ochrana nemovitosti před vlivy nebo následky stanovení dobývacího prostoru, případně kompenzace, pokud nemovitost před těmito vlivy ochránit nelze. Tato dohoda bude mít soukromoprávní (občanskoprávní) povahu a nepůjde o žádnou z dohod upravených horním zákonem, tedy ani o dohodu o řešení střetu zájmů podle § 33 odst. 2 ani o dohodu podle § 33 odst. 4 horního zákona. Kromě uvedených preventivních možností má pak samozřejmě vlastník nemovitosti právo na náhradu škody, která mu byla způsobena vymezením dobývacího prostoru.⁷⁷

⁷⁵ Předchozí právní úpravy horního práva výslovně stanovily, že vlastníci nemovitostí jsou povinni strpět úkony spojené se stanovením dobývacího prostoru, tj. „za náhradu způsobené škody trpětí umístění mezníků a kolíků potřebných k zaměření propůjčených dolových neb povrchových měř“ (§ 104 obecného horního zákona z roku 1854), resp. „bez náhrady trpětí umístění pomezních značek hranic dobývacích prostorů na svých pozemcích“, přičemž se jim následně poskytovala náhrada škody způsobené umístěním pomezních značek (§ 26 odst. 3 a § 12 odst. 1 písm. c) horního zákona z roku 1957). Orgán státní báňské správy tedy rozhodl pouze o stanovení dobývacího prostoru (propůjčce horních měř podle obecného horního zákona). Vlastníci nemovitostí pak měli v důsledku tohoto rozhodnutí ze zákona veřejnoprávní povinnost strpět vyznačení dobývacího prostoru na svých pozemcích a soukromoprávní nárok na náhradu škody, která jim tím byla eventuálně způsobena. Náhradu škodu uplatňovali u těžební organizace a v případě sporu u civilního soudu. Lze považovat za nedostatek současné právní úpravy, že neobsahuje podobnou jasnou úpravu vztahů k vlastníkům nemovitostí při stanovení dobývacího prostoru.

⁷⁶ „Každý je povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí.“

⁷⁷ Půjde ale o obecnou odpovědnost za škodu, protože škoda způsobená vymezením dobývacího prostoru není uvedena v § 36 horního zákona jako důlní škoda.

2) V řízení o povolení hornické činnosti:

a) z hlediska ochrany veřejných zájmů:

Těžební organizace je povinna předložit obvodnímu báňskému úřadu spolu s žádostí o povolení hornické činnosti doklady o vyřešení střetu zájmů (§ 17 odst. 2 zákona o hornické činnosti), tedy buď dohodu o řešení střetu zájmů opatřenou souhlasným stanoviskem krajského úřadu (§ 33 odst. 2 horního zákona), nebo rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu o řešení střetu zájmů (§ 33 odst. 3 horního zákona).

Dotčené orgány mohou uplatnit svoje stanoviska nebo námitky ohledně ochrany veřejných zájmů chráněných podle zvláštních zákonů nejpozději při ústním jednání, popřípadě před místním šetřením, k později podaným stanoviskům nebo námitkám nemusí obvodní báňský úřad přihlídnout, v případě potřeby ale může lhůtu prodloužit (§ 18 odst. 3 zákona o hornické činnosti).

Dohoda nebo rozhodnutí o řešení střetu zájmů, stejně jako stanoviska dotčených orgánů jsou podklady pro rozhodnutí obvodního báňského úřadu v řízení o povolení hornické činnosti (§ 50 správního řádu).

Obvodní báňský úřad posuzuje žádost o povolení hornické činnosti z hlediska úplnosti žádosti, vyřešení střetů zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů a dodržení zásad báňské technologie při zajištění hospodárného využívání výhradního ložiska (§ 8 odst. 1 vyhlášky č. 104/1988 Sb.).

Nejsou-li dohoda nebo rozhodnutí o řešení střetu zájmů předloženy spolu se žádostí o povolení hornické činnosti, vyzve obvodní báňský úřad těžební organizaci, aby žádost doplnila, a stanoví jí lhůtu, dokdy má tyto doklady předložit (§ 17 odst. 3 zákona o hornické činnosti). Pokud organizace doklady o vyřešení střetu zájmů nepředloží, obvodní báňský úřad řízení o povolení hornické činnosti zastaví (§ 17 odst. 5 zákona o hornické činnosti), tj. povolení hornické činnosti nevydá.

b) z hlediska vztahů k vlastníkům nemovitostí (tj. nemovitostí nechráněných ve veřejném zájmu):

Pro provádění hornické činnosti je nezbytné, aby těžební organizace disponovala nemovitostmi, na kterých bude tato hornická činnost realizována, resp. na kterých bude potřeba zřizovat stavby a zařízení potřebné pro povolovanou hornickou činnost. Obvodní báňský úřad v řízení tedy také zjišťuje, zda těžební organizace, která žádá o povolení hornické

činnosti, má k potřebným nemovitostem takový právní titul, který jí umožňuje jejich využívání k hornické činnosti, o jejíž povolení žádá (vlastnické, nájemní nebo užívací právo).

Zjistí-li obvodní báňský úřad, že k potřebným nemovitostem nebo některým z nich nemá těžební organizace odpovídající právní titul, může patrně vyzvat organizaci, aby uzavřela s vlastníky těchto nemovitostí dohodu podle § 33 odst. 4 horního zákona nebo aby doložila, že se o uzavření takové dohody neúspěšně pokusila.

Jestliže se těžební organizaci nepodaří získat příslušná práva (vlastnické, užívací) k potřebným nemovitostem dohodou podle § 33 odst. 4 horního zákona, případně i jiným způsobem, a trvá-li veřejný zájem na dobývání výhradního ložiska, rozhodne obvodní báňský úřad o postupu podle § 31 odst. 4 horního zákona. Těžební organizace pak může na potřebných pozemcích, a to i takových, které se nacházejí mimo dobývací prostor, zřídit stavby a zařízení uvedená v § 31 odst. 4 písm. a) horního zákona. Ohledně získání potřebných práv k nemovitostem pak musí těžební organizace ve smyslu § 31 odst. 4 písm. b) horního zákona podat příslušnému vyvlastňovacímu úřadu podle zákona o vyvlastnění návrh na zahájení řízení o vyvlastnění nebo řízení o omezení vlastnického práva, které jí umožní provádět na pozemku požadovanou hornickou činnost. Poté, co těžební organizace získá k potřebným pozemkům oprávnění umožňující jí vykonávat na nich požadovanou hornickou činnost, obvodní báňský úřad jí vydá povolení k hornické činnosti.

Na základě uvedeného je pak v řízení potřeba postupovat ve vztazích k vlastníkům nemovitostí.

Vlastníci nemovitostí jsou obecně v řízení o povolení hornické činnosti vedlejšími účastníky řízení (§ 18 odst. 1 zákona o hornické činnosti a § 27 odst. 2 správního řádu). Jako takoví jsou v řízení oprávněni uplatnit svoje námitky, a to nejpozději při ústním jednání, popřípadě před místním šetřením, k později podaným námitkám nemusí obvodní báňský úřad přihlídnout. Byť to zákon výslovně nestanoví (na rozdíl od úpravy řízení o stanovení dobývacího prostoru v horním zákoně), bylo by i zde v rámci součinnosti s účastníky řízení (§ 4 odst. 2 správního řádu) vhodné a žádoucí, aby obvodní báňský úřad na tuto skutečnost účastníky řízení výslovně upozornil.

Námitky vlastníků nemovitostí jsou podklady pro rozhodnutí obvodního báňského úřadu v řízení o povolení hornické činnosti.

V rozhodnutí o povolení hornické činnosti obvodní báňský úřad stanoví podle potřeby podmínky hornické činnosti a rozhodne o námitkách účastníka řízení (§ 8 odst. 2 vyhlášky č. 104/1988 Sb.).

Vzhledem k výše uvedenému musí obvodní báňský úřad v řízení u vlastníků nemovitostí a jejich námitek posoudit, zda se jedná o vlastníky takových nemovitostí, které bude těžební organizace potřebovat využívat při dobývání výhradního ložiska, a zda jsou námitky relevantní z hlediska zajištění využití těchto nemovitostí těžební organizací. Ve vztahu k těmto vlastníků nemovitostí a jejich námitkám postupuje a rozhoduje obvodní báňský úřad výše uvedeným způsobem. Tj. zjistí relevanci námitek z hlediska zajištění využívání potřebných pozemků těžební organizací a případně vyzve těžební organizaci, aby doložila svá práva k potřebným nemovitostem nebo uzavřela s vlastníky potřebných pozemků dohodu podle § 33 odst. 4 horního zákona nebo doložila neúspěšný pokus o uzavření takové dohody. V posledním případě pak, pokud trvá veřejný zájem na využití ložiska, rozhodne o postupu podle § 31 odst. 4 horního zákona.

Ostatní námitky vlastníků nemovitostí, tj. námitky, které se věcně netýkají potřeby zajistit těžební organizaci práva k nemovitostem, které bude těžební organizace potřebovat využívat při provádění povolené hornické činnosti, posuzuje obvodní báňský úřad ve vazbě k předmětu řízení, tj. k povolení hornické činnosti. Tyto námitky se tedy posuzují z hledisek relevantních pro povolení hornické činnosti, kterými jsou úplnost žádosti, vyřešení střetů zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů a dodržení zásad báňské technologie při zajištění hospodárného využívání výhradního ložiska (§ 8 odst. 1 vyhlášky č. 104/1988 Sb.). Ve vztahu k námitkám účastníků řízení je významné pouze poslední hledisko, neboť úplnost žádosti a vyřešení střetu zájmů se jich netýkají. Z jiných hledisek než zde uvedených obvodní báňský úřad tyto ostatní námitky vlastníků nemovitostí neposuzuje.

Ani v řízení o povolení hornické činnosti tedy nemůže obvodní báňský úřad rozhodovat o soukromoprávních požadavcích a nárocích vlastníků nemovitostí, protože k tomu nemá zákonem stanovenou příslušnost ani pravomoc. Ohledně soukromoprávních námitek vlastníků nemovitostí tedy obvodní báňský úřad v rozhodnutí o povolení hornické činnosti odkáže vlastníky nemovitostí na postup podle občanskoprávních předpisů.

O možnostech soukromoprávních postupů vlastníka nemovitosti vůči těžební organizaci při provádění hornické činnosti pak platí *mutatis mutandis* totéž, co bylo uvedeno o tomto vztahu výše u řízení o stanovení dobývacího prostoru s tou výjimkou, že škoda způsobená hornickou činností je důlní škodou podle § 36 horního zákona. (část III. 2. 4. bod 1) písm. b) poslední odstavec).

III. 2. 5. Pokud by k nápravě stavu nepostačovala výše uvedená interpretace vztahů při řešení střetu zájmů a vztahů k vlastníkům nemovitostí a z nich vyplývající postupy orgánů státní báňské správy, bude patrně potřeba přistoupit k legislativním úpravám.

De lege ferenda lze konstatovat, že by bylo potřeba

- a) do ustanovení § 26 horního zákona doplnit povinnost vlastníků nemovitostí strpět vyznačení dobývacího prostoru na svých pozemcích a nárok na náhradu škody, která jim tím byla způsobena, v souvislosti s tím pak
- b) do ustanovení § 36 odst. 1 horního zákona doplnit škodu způsobenou vyznačením dobývacího prostoru, aby byla i tato škoda důlní škodou,
- c) z ustanovení § 33 odst. 1 horního zákona vypustit slova „objekty a zájmy fyzických nebo právnických osob“, a dále pak z ustanovení § 33 vypustit celý odstavec 4, neboť tato slova a ustanovení byla do ustanovení § 33 nesystémově zařazena novelou horního zákona provedenou zákonem č. 541/1991 Sb. (viz závěry v části I. 3. 2. 3. této zprávy),
- d) úpravu vztahů k vlastníkům nemovitostí dnes obsaženou v § 33 odst. 4 horního zákona zařadit do samostatného ustanovení, např. v podobě vloženého nového § 33a horního zákona, a to tak, aby nebylo zahrnuto pod pojem „řešení střetu zájmů“, neboť o tuto činnost se, jak bylo uvedeno v závěrech výzkumu, nejedná; z ustanovení vypustit slova „a převažuje-li veřejný zájem na využití výhradního ložiska nad oprávněným zájmem vlastníka pozemků a jiných nemovitostí“, neboť tyto zájmy nemají v řízení o povolení hornické činnosti ekvivalentní postavení (viz § 33 odst. 1 horního zákona a závěry v části I. 3. 2. 3. bod 4) a 8).
- e) uvažovat lze dále i o vložení odkazovacího ustanovení, které by konstatovalo, že vztahy těžební organizace k vlastníkům jiných nemovitostí (než které organizace potřebuje využívat při dobývání výhradního ložiska – odkaz na příslušné ustanovení) se řídí zvláštním zákonem, s odkazem na občanský zákoník a občanský soudní řád. Tím by bylo jednoznačně řečeno, že tyto vztahy nejsou střetem zájmů, ale že nejde ani o vztahy dnes upravené v § 33 odst. 4 horního zákona.

III. 2. 6. Výhledově pak lze doporučit uvažovat o celkové rekonstrukci horního práva, neboť převažující část úpravy pochází ještě z roku 1988, tedy z období před změnou společensko-ekonomických poměrů a úprava je, i přes dílčí novelizace, z nichž nejrozsáhlejší byla již zmíněná novelizace provedená zákonem č. 541/1991 Sb., dostatečně nereflektuje. V rámci této rekonstrukce pak lze doporučit uvažovat o spojení materie horního práva, dnes rozdělené do horního zákona a zákona o hornické činnosti, do jednoho zákona, což by

zajistilo lepší propojení hmotněprávních i procesních institutů horního práva a přineslo i větší konzistentnost celé právní úpravy.

IV. POUŽITÉ ZDROJE

IV. 1. Právní předpisy:

Císařský patent č. 946/1811 Ř. z., kterým se uvozuje obecný občanský zákoník.

Císařský patent č. 146/1854 Ř. z., obecný horní zákon.

Zákon č. 1/1888 Sb., o pojišťování dělníků pro případ úrazu.

Zákon č. 420/1919 Sb., o práci dětí.

Vládní nařízení č. 299/1943 Sb., o změně některých předpisů IV. hlavy obecného horního zákona.

Zákon č. 141/1950 Sb., občanský zákoník.

Vládní nařízení č. 18/1956 Sb., o odstranění a vypořádání některých škod vyvolaných provozem báňských podniků.

Zákon č. 41/1957 Sb., o využití nerostného bohatství (horní zákon).

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 104/1988 Sb., o hospodárném využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška ČBÚ č. 22/1989 Sb., o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci a bezpečnosti provozu při hornické činnosti a při dobývání nevyhrazených nerostů v podzemí, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 415/1991 Sb., o konstrukci, vypracování dokumentace a stanovení ochranných pilířů, celků a pásem pro ochranu důlních a povrchových objektů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Listina základních práv a svobod.

Vyhláška č. 172/1992 Sb., o dobývacích prostorech, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 15/1995 Sb., o oprávnění k hornické činnosti a činnosti prováděné hornickým způsobem, jakož i k projektování objektů a zařízení, které jsou součástí těchto činností, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku

Vyhláška č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu.

Vyhláška č. 8/2000 Sb. kterou se stanoví zásady hodnocení rizik závažné havárie, rozsah a způsob zpracování bezpečnostního programu prevence závažné havárie a bezpečnostní zprávy, zpracování vnitřního havarijního plánu, zpracování podkladů pro stanovení zóny havarijního plánování a pro vypracování vnějšího havarijního plánu a rozsah a způsob informací určených veřejnosti a postup při zabezpečování informování veřejnosti v zóně havarijního plánování.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 540/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 3/2008 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (oceňovací vyhláška), ve znění pozdějších předpisů.

Mineralrohstoffgesetz (MinroG) BGBl I 1999/38 – Zákon o nerostných surovinách (Rakousko).

Bundesberggesetz vom 13. August 1980 (BGBl. I S. 1310) – Spolkový horní zákon (Německo).

[Code minier](#), Version consolidée au 14 mai 2009 – Horní zákoník (1956, platné znění 2009) (Francie).

[General Mining Act of 1872](#) – Všeobecný horní zákon, federální (Spojené státy).

Coal Mining Subsidence Act 1991 – Zákon o subsidencích při dolování uhlí (Velká Británie).

IV. 2. Správní rozhodnutí

Rozhodnutí Obvodního báňského úřadu v Ostravě ze dne 21. 10. 1993, č.j. 5637/1993-511.

Rozhodnutí Českého báňského úřadu ze dne 28. 2. 1994, č.j. 5214/93.

Rozhodnutí Obvodního báňského úřadu v Ostravě ze dne 24. 10. 1994, č.j. 5751/1994-511.

Rozhodnutí Obvodního báňského úřadu v Ostravě ze dne 27. 12. 1994, č.j. 7008/1994-511.

Rozhodnutí Obvodního báňského úřadu v Ostravě ze dne 13. 4. 1995, č.j. 2097/1995-511.

Rozhodnutí Českého báňského úřadu ze dne 14. 2. 1995, č.j. 5056/St/Př/94.

Rozhodnutí Českého báňského úřadu ze dne 14. 4. 1995, č.j. 899/St/Př/95.

Rozhodnutí Českého báňského úřadu ze dne 29. 6. 1995, č.j. 2281/1995/II.

Rozhodnutí Českého báňského úřadu ze dne 14. 11. 1995, č.j. 3764/95.

Rozhodnutí Obvodního báňského úřadu v Ostravě ze dne 17. 9. 1996, č.j. 5635/1996-511.
Rozhodnutí Obvodního báňského úřadu v Ostravě ze dne 14. 10. 1996, č.j. 6330/1996-511.
Rozhodnutí Českého báňského úřadu ze dne 25. 11. 1996, č.j. 4186/96.
Rozhodnutí Obvodního báňského úřadu v Ostravě ze dne 3. 12. 1996, č.j. 6925/1996-511.
Rozhodnutí Českého báňského úřadu ze dne 22. 1. 1997, č.j. 4609/96/St/Př.
Rozhodnutí Českého báňského úřadu ze dne 12. 3. 1997, č.j. 358/97/St/Př.
Rozhodnutí Obvodního báňského úřadu v Ostravě ze dne 21. 3. 1997, č.j. 1058/1997-511.
Rozhodnutí Obvodního báňského úřadu v Ostravě ze dne 26. 3. 1997, č.j. 1361/1997-511.
Rozhodnutí Českého báňského úřadu ze dne 20. 5. 1997, č.j. 1794/97.
Rozhodnutí Českého báňského úřadu ze dne 22. 7. 1997, č.j. 2234/97.
Rozhodnutí Obvodního báňského úřadu v Ostravě ze dne 30. 3. 1998, č.j. 1720/1998-511.
Rozhodnutí Českého báňského úřadu ze dne 13. 7. 1998, č.j. 1782/98.
Rozhodnutí Českého báňského úřadu ze dne 5. 8. 1998, č.j. 2549/98.
Rozhodnutí Českého báňského úřadu ze dne 21. 5. 1999, č.j. 1336/99.
Rozhodnutí Obvodního báňského úřadu v Ostravě ze dne 11. 6. 1999, č.j. 3169/1999-511.
Rozhodnutí Obvodního báňského úřadu v Ostravě ze dne 23. 8. 1999, č.j. 4405/1999-511.
Rozhodnutí Českého báňského úřadu ze dne 23. 8. 1999, č.j. 2978/99.
Rozhodnutí Českého báňského úřadu ze dne 5. 10. 1999, č.j. 3818/99.
Rozhodnutí Českého báňského úřadu ze dne 2. 11. 1999, č.j. 3493/99.
Rozhodnutí Obvodního báňského úřadu v Ostravě ze dne 7. 9. 2000, č.j. 4752/2000-511.
Rozhodnutí Obvodního báňského úřadu v Ostravě ze dne 28. 11. 2000, č.j. 6351/2000-511.
Rozhodnutí Českého báňského úřadu ze dne 29. 11. 2000, č.j. 3536/00.
Rozhodnutí Českého báňského úřadu ze dne 14. 2. 2001, č.j. 174/01.
Rozhodnutí Českého báňského úřadu ze dne 28. 8. 2001, č.j. 2287/01.
Rozhodnutí Obvodního báňského úřadu v Ostravě ze dne 12. 9. 2001, č.j. 5433/2001-511.
Rozhodnutí Českého báňského úřadu ze dne 4. 12. 2001, č.j. 3302/01.
Rozhodnutí Českého báňského úřadu ze dne 2. 1. 2004, č.j. 4482/2003.
Rozhodnutí Českého báňského úřadu ze dne 14. 10. 2005, č.j. 3358/05.
Rozhodnutí Českého báňského úřadu ze dne 17. 5. 2006, č.j. 1396/06.
Rozhodnutí Obvodního báňského úřadu v Ostravě ze dne 6.12.2006, č.j.S 0336/06-11-511/15.
Rozhodnutí Českého báňského úřadu ze dne 28. 2. 2007, č.j. 360/07.
Rozhodnutí Obvodního báňského úřadu v Ostravě ze dne 25. 7. 2007, č.j. S 0187/2007-11.
Rozhodnutí Českého báňského úřadu ze dne 17. 1. 2008, č.j. 2887/07.
Rozhodnutí Obvodního báňského úřadu v Ostravě ze dne 13. 6. 2008, č.j. S 0072/2008-18.

IV. 3. Soudní judikatura

Nález Ústavního soudu č. 327/2005 Sb.

Nález Ústavního soudu č. 265/2008 Sb.

Nález Ústavního soudu č. 124/2009 Sb.

Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 12. 1999, č.j. 7 A 89/99 – 21.

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 11. 2001, č.j. 7 A 89/99 – 32.

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 8. 2. 2002, č.j. 5 A 21/2001 – 20.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č.j. 7 A 133/2002 – 33.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2004, č. 562/2005 Sb. NSS.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 10. 2006, č.j. 9 Ca 110/2004 – 140.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2007, č.j. 9 Ca 13/2004 – 128.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2007, č.j. 9 Ca 241/2004 – 83.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č.j. 8 As 47/2005 – 86.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č.j. 7 As 13/2007 – 56.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2008, č.j. 7 As 21/2007 – 191.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č.j. 1 As 68/2008 – 126.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2009, č.j. 5 As 63/2008 – 78.

IV. 4. Odborná literatura

Hoetzel, J. a kol. Slovník veřejného práva československého. Svazek V. Nakladatelství: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer. Brno, 1929.

Hendrych, D. a kol. Právníký slovník. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C.H.Beck, 2009.

Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009.

Průcha, P. Základní pojmy a instituty správního práva. Acta Universitatis Brunensis. Iuridica No. 215. Masarykova univerzita, Brno, 1998.

Tošner, O. Veřejný zájem a jeho normování zákonem. Právník č. 3/2009, s. 225-232.

IV. 5. Další zdroje

ČSN 73 0039 Navrhování objektů na poddolovaném území.

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 541/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

Materiál Obvodního báňského úřadu v Ostravě ze dne 16. 9. 1993, č.j. 5027/1993-141, nazvaný „Stanovisko IV. odboru k dotazu na výklad pojmů „ohrožený objekt“ a „dotčený objekt“, rozeslaný všem obvodním báňským úřadům dopisem Českého báňského úřadu ze dne 3. 11. 1993, č.j. 3898/93/Šč/V-25/II.

Materiál ze dne 3. 2. 1994 nazvaný „Výklad k pojmům „dotčený“ a „ohrožený“ objekt na poddolovaném území“, zasláný ČBÚ dopisem prof. ing. J. Bradáče, CSc., vedoucího Ústavu betonových a zděných konstrukcí FAST VUT v Brně, ze dne 4. 2. 1994.

Materiál Českého báňského úřadu ze dne 15. 3. 1994 nazvaný „Postavení obce při řízení o povolení hornické činnosti (§ 17 a § 18 zákona ČNR č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě ve znění pozdějších předpisů)“, č.j. 1041/94/Ga.

Dopis Českého báňského úřadu ze dne 24. 4. 1995 nazvaný „Žádost o vysvětlení některých částí rozhodnutí ČBÚ č.j. 5056/94 – stanovisko“, č.j. 998/St/Př/95.

Materiál označený „Povolování hornické činnosti – upozornění“, který zaslal Obvodní báňský úřad v Ostravě dopisem ze dne 29. 8. 1996, č.j. 5273/1996-511/Ing. Šm/An-40, Správě OKD, a.s. Ostrava, Vedení Dolu ČSM, Stonava a všem vedením hlubinných dolů a závadů v obvodu Obvodního báňského úřadu Ostrava.

Stanovisko ČBÚ, III. odboru Horní právo a legislativa, ve věci účasti obce ve správním řízení při povolování hornické činnosti, zasláné Obvodnímu báňskému úřadu v Ostravě dopisem ze dne 12. 8. 1998, č.j. 2408/98.

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 386/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů.

Odborný báňský posudek č. 309/07 zpracovaný soudním znalcem Ing. Ottou Solichem v listopadu 2007.

Příklad informace o parcelách – údaje z katastru nemovitostí ze dne 13. 2. 2008.

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 376/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Dohoda o vyřešení střetu zájmů č. 909/500 uzavřená dne 25. 4. 1996 mezi Českomoravskými doly, a.s., Důl ČSM, o. z. Stonava a OKD, Ostravsko-karvinské koksovny, a.s.

Dohoda k vyřešení střetu zájmů uzavřená dne 30. 4. 2005 mezi Českomoravskými doly, a.s., členem koncernu KARBON INVEST, a.s. a Redimo, spool. s r. o.

Dohoda uzavřená ve smyslu § 33 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství ve znění pozdějších platných předpisů (horní zákon) dne 14. 1. 2008 mezi OKD, a.s. a Správou silnic Moravskoslezského kraje, příspěvkovou organizací.

Stanovisko Krajského úřadu Moravskoslezského kraje k dohodám o řešení střetu zájmů mezi OKD, a.s., Dolem ČSM a právníky osobami, ve věci plánované hornické činnosti v porubech č. 401 302/1 a 401 302/3 ve 3. těžební kře dobývacího prostoru Louky ze dne 5. 2. 2008, č.j. MSK 17655/2008.

Dohoda k vyřešení střetu zájmů a vypořádání důlních škod uzavřená dne 16. 4. 2008 mezi OKD, a.s. a Obcí Stonava.

Dohoda k vyřešení střetu zájmů uzavřená dne 15. 5. 2008 mezi OKD, a.s. a panem Rudolfem Švidraněm.

Dodatek č. 2 dohody o řešení střetu zájmů ze dne 7. 10. 1996 uzavřené mezi OKD, a.s. a paní Ing. Evou Cholewovou uzavřený dne 19. 5. 2008.

Dodatek č. 1 dohody o řešení střetu zájmů ze dne 2. 3. 1996 uzavřené mezi OKD, a.s. a panem Janem Nalewajskou uzavřený dne 20. 5. 2008.

Stanovisko Krajského úřadu Moravskoslezského kraje k dalším dohodám o řešení střetu zájmů mezi OKD, a s., Dolem ČSM a právníckými a fyzickými osobami, ve věci plánované hornické činnosti v porubech č. 401 302/1 a 401 302/3 ve 3. těžební kře dobývacího prostoru Louky ze dne 29. 5. 2008, č.j. MSK 84391/2008.

Znalecký posudek Prognóza ohrožení terénu podzemní vodou v důsledku hornické činnosti, zpracovaný znaleckou organizací OKD, DPB, a.s. Paskov v lednu 2008 – část.

Žádost o povolení hornické činnosti spočívající v dobývání porubů č. 401 302/1 a č. 401 302/3 ve 3. kře na závodě Jih Dolu ČSM, Stonava, ze dne 1. 2. 2008, č.j. OPV/Ing. Ba/Po/55/2008.

Doplnění žádosti o povolení hornické činnosti spočívající v dobývání porubů č. 401 302/1 a č. 401 302/3 ve 3. kře na závodě Jih Dolu ČSM, Stonava, ze dne 31. 5. 2008, č.j. OPV/Po/Bě/233/2008.

Spis o správním řízení vedeném Obvodním báňským úřadem v Ostravě ve věci žádosti o povolení hornické činnosti spočívající v dobývání porubů č. 401 302/1 a č. 401 302/3 ve 3. kře na závodě Jih Dolu ČSM, Stonava, sp. zn. S 0072/2008, č.j. 1681/2008.

CELKOVÉ HODNOCENÍ PROJEKTU

I. ZADÁNÍ, ÚČEL A CÍL PROJEKTU

Smlouva na provedení veřejné zakázky na projekt výzkumu a vývoje P č. 63–08
„Analýza problematiky „dotčený“ a „ohrožený“ v předpisech českého horního práva a návrh řešení ve vztahu k povolování hornické činnosti“ stanoví potřebu řešení, zadání, účel a cíl projektu takto:

Zdůvodnění potřeby řešení:

Pojmy „dotčený“ a „ohrožený“ se v různých slovních spojeních vyskytují v horněprávních předpisech; tato skutečnost má velmi významné dopady na správní procesy (zejména na povolovací řízení podle zákona č. 61/1988 Sb.). Protože se jedná o pojmy, jejichž přesný obsah není právními předpisy blíže vymezen, a jejichž blíže neurčitý výklad může přinášet problémy jak v aplikační praxi správních orgánů a soudů, tak i v rovině postojů veřejnosti ke správním řízením, je třeba uvedenou otázku zevrubně posoudit, hlavně z hlediska právního, a formulovat závěry, které umožní uvedenou problematiku řešit v rámci správní a soudní praxe.

Zadání

I. Část úvodní:

1. vyhledání ustanovení právních předpisů v oblasti horního práva, v nichž se operuje s pojmy „dotčený“ a „ohrožený“;
2. vyhledání ustanovení dalších právních předpisů z jiných oblastí práva, v nichž se operuje s pojmy „dotčený“ a „ohrožený“;
3. vyhledání související judikatury českých soudů všech stupňů, zejména z oblasti horního práva, správního práva a práva životního prostředí;
4. vyhledání vzorových dosavadních rozhodnutí orgánů státní báňské správy, které uvedenou otázku řešily;
5. vyhledání dřívějších výkladů k otázce „dotčený“ a „ohrožený“;
6. vyhledání analogických právních úprav v zahraničních právních řádech.

II. Část výzkumná analytická:

1. Analýza historické geneze pojmů „dotčený“ a „ohrožený“.
2. Analýza pojmů „dotčený“ a „ohrožený“
 - otázka toho, zda se jedná obsahově o dva totožné pojmy nebo (naopak) o dva odlišné pojmy,
 - otázka, podle jakého klíče vymezit dotčenost a ohroženost (např., zda se jedná o otázku spíše technickou, nebo o otázku právní atd.)
 - otázka účastenství ve správních řízeních, zejména v řízeních podle horních předpisů.
3. Analýza významu pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ (resp. „dotčenosti“ a „ohroženosti“, „zájmů, které mohou být dotčeny“ atp.) pro správní procesy podle horních předpisů a vztah ke správnímu řádu. Vztah k problematice důlních škod.
4. Analýza a komparace příslušných ustanovení jednotlivých právních předpisů, která se zabývají otázkou „dotčenosti“ a „ohroženosti“.
5. Analýza otázky řešení střetu zájmů podle horních předpisů ve vztahu k pojmům „dotčený“ a „ohrožený“. Otázka veřejného zájmu v horním právu.
6. Analýza obdobných zahraničních úprav.
7. Analýza judikatury českých soudů všech stupňů v otázkách „dotčenosti“ a „ohroženosti“.

III. Část vyhodnocení:

1. Vyhodnocení činností uvedených v části II.
2. Konzultace s orgány státní báňské správy, s dalšími správními úřady a s odbornou veřejností.
3. Příprava závěrečných doporučení a návrhů řešení.

IV. Část závěrečných doporučení:

1. Zpracování výkladu, který bude možno použít jako podpůrného pravidla při správních činnostech orgánů státní báňské správy, včetně činnosti legislativní.
2. Zpracování doporučení pro legislativní činnost Českého báňského úřadu, včetně případných rámcových návrhů na úpravu právních předpisů.

V. Část prezentace výsledků:

Prezentace výsledků orgány SBS:

- v odborné literatuře,
- na webových stránkách SBS,

- na školeních a seminářích,
- při přednáškové činnosti.

ABSTRAKT

Podstata navrhovaného projektu – česky

(max. 1000 znaků)

Zákon č. 44/1988 Sb., ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů a zákon ČNR č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti výbušninách a státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, se v souvislosti s problematikou ochrany a využívání nerostného bohatství zabývají rovněž ochranou zájmů, které jsou zpravidla se zájmem ochrany a využívání nerostného bohatství v rozporu. Jde o zájem ochrany životního prostředí nebo o zájem na jiném funkčním využití předmětného území, dále pak jde o zájmy soukromé, které vyplývají z vlastnických nebo obdobných práv k nemovitostem. Pojmy „dotčený“ a „ohrožený“ se v těchto předpisech vyskytují v různých slovních spojeních. Protože se jedná o pojmy, jejichž obsah není exaktně vymezen a jejichž výklad může v aplikační praxi přinášet problémy (správní příp. soudní řízení) je nezbytné uvedenou otázku posoudit a formulovat závěry, které umožní uvedenou problematiku řešit v rámci správní a soudní praxe.

Příjemcem rozpracované cíle projektu – česky (max. 300 znaků)

Cílem řešení je zpracování výkladu, kterého bude možno použít jako podpůrného pravidla při správních činnostech orgánů státní báňské správy (příp. v soudní praxi) a zpracování doporučení pro legislativní činnost a případných rámcových návrhů na úpravu příslušných předpisů návrhů.

Podstata navrhovaného projektu – anglicky

(max. 1000 znaků)

Terms „concerned“ and „endangered“ in legislation regulating mining: analysis of problems and suggestions concerning licencing of mining activities

Act. No. 44/1988 Coll., on protection and use of mineral wealth (Mining Act), as amended, and Act of the Czech National Council No. 61/1988 Coll., on mining activities, explosives, and the State Mining Administration, as amended, deal also with safeguarding of interests

which are usually in contradiction with protection and use of mineral wealth. These include interests connected with environmental protection or a different use of territory in question, as well as private interests stemming from property or related rights to immovables. In the above mentioned legislation the terms „concerned“ and „endangered“ appear in different contexts and connections. Since both of them designate notions the content of which is not empirically specified and the interpretation of which can create problems in administrative and judicial proceedings, it is expedient to consider the issue and formulate conclusions which can help to deal with the problem coherently in both administrative and judicial decision-making.

Příjemcem rozpracované cíle projektu – anglicky

(max. 300 znaků)

The aim is to present a reasoned interpretation which could be used as a kind of subsidiary rule, expert proposals for future legislation as well as a framework for correction of legislative proposals presently discussed.

TECHNICKÁ ZPRÁVA

Stručné údaje o projektu

Účelem předkládaného projektu je provést analýzu historické geneze pojmů „dotčený“ a „ohrožený“, vyhledání těchto ustanovení v oblasti horního práva a dalších předpisů a zpracování výkladu pro možnost použití jako podpůrného pravidla pro správní a legislativní činnost orgánů státní báňské správy.

Charakteristika projektu

Cíl projektu:

- zpracování výkladu, který bude možno použít jako podpůrného pravidla při správních činnostech orgánů SBS, včetně činnosti legislativní
- zpracování doporučení pro legislativní činnost ČBÚ, včetně případných rámcových návrhů na úpravu právních předpisů.

II. VÝZKUMNÉ PRÁCE PROVEDENÉ PŘI ŘEŠENÍ PROJEKTU

II. 1. Úkoly uvedené v zadání projektu byly smlouvou rozvrženy do šesti etap řešení projektu. V průběhu řešení projektu byly tyto úkoly řešitelem postupně plněny. Pro získání podkladů z aplikační praxe orgánů státní báňské správy a relevantní rozhodovací činnosti správních soudů byla řešitelem využita externí spolupráce.

Ve 3. etapě projektu bylo na základě dosavadního výzkumu zjištěno, že podstatou problému, který byl důvodem zadání projektu (viz výše „Podstata navrhovaného projektu“) není primárně výklad pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ ale odlišná právní povaha řešení střetu zájmů a uzavírání dohod s vlastníky nemovitostí, která není v aplikační praxi orgánů státní báňské správy dostatečně reflektována. Na základě tohoto zjištění bylo modifikováno zaměření dalších výzkumných prací přednostně na výzkum povahy právních vztahů při řešení střetu zájmů a při uzavírání dohod s vlastníky nemovitostí a její projevy v hmotněprávních i procesních vztazích, zejména při stanovení dobývacího prostoru a povolování hornické činnosti. V souvislosti s tímto zaměřením byla také podle pokynu zadavatele zpracována analýza právní povahy stanovisek uplatňovaných orgány ochrany životního prostředí v uvedených řízeních.

V důsledku uvedené modifikace dalšího zaměření výzkumných prací bylo řešení některých dílčích úkolů v jednotlivých etapách přesunuto ze systematických důvodů do jiné etapy projektu, neboť z potřeby věnovat uceleně pozornost materii střetu zájmů a uzavírání dohod s vlastníky nemovitostí vyplynula jiná obsahová návaznost jednotlivých dílčích úkolů. Do 5. etapy projektu byla přesunuta materie důlních škod, která tak navázala na výzkum provedený ve 4. a 5. etapě projektu, a do 6. etapy projektu byla přesunuta materie výkladu a aplikace pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ a otázka veřejného zájmu v horním právu.

II. 2. V jednotlivých etapách projektu byly provedeny tyto výzkumné práce:

V 1. etapě projektu:

- analýza použití pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ ve vybraných právních předpisech,
- vymezení obecného obsahového významu pojmů „dotčený“ a „ohrožený“.

Ve 2. etapě projektu:

- konzultace se zadavatelem ohledně zaměření výzkumu na použití pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ v § 33 horního zákona (střet zájmů),
- výběr podkladů pro další výzkum aplikace pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ v rozhodovací praxi orgánů státní báňské správy, včetně relevantní soudní judikatury,
- analýza vybraných zahraničních úprav horního práva,

Ve 3. etapě projektu:

- analýza vývoje a obsahu právní úpravy řešení střetu zájmů a uspokojování nároků vlastníků nemovitostí v obecném horním zákoně z roku 1854, v horním zákoně z roku 1957 a v současném horním zákoně,
- analýza získaných podkladů z rozhodovací praxe orgánů státní báňské správy a soudních rozhodnutí,
- analýza otázky náhrady důlních škod,
- návrh na modifikaci obsahového zaměření výzkumu na zkoumání rozdílů v právních vztazích při řešení střetu zájmů a uzavírání dohod s vlastníky nemovitostí na základě dosavadních výsledků výzkumu.

Ve 4. etapě projektu:

- analýza hmotněprávních aspektů dohod o střetu zájmů a dohod se soukromými vlastníky nemovitostí,
- analýza procesních aspektů střetu zájmů a ochrany oprávněných zájmů soukromých vlastníků nemovitostí,
- analýza dalších relevantních podkladů z aplikační praxe orgánů státní báňské správy.

V 5. etapě projektu:

- analýza právní povahy stanovisek dotčených orgánů, zejména orgánů ochrany přírody,
- konzultace se zadavatelem týkající se věcné stránky dohod s vlastníky pozemků dotčených hornickou činností,
- analýza problematiky uzavírání dohody s vlastníky pozemků dotčených hornickou činností (dohody podle § 33 odst. 4 horního zákona) a dalších dohody s vlastníky nemovitostí ovlivněných hornickou činností,
- analýza vztahu ochrany oprávněných zájmů vlastníků nemovitostí k důlním škodám.

V 6. etapě projektu:

- zpracování otázky interpretace a aplikace neurčitých právních pojmů v obecné rovině,
- zpracování otázky interpretace a aplikace pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ v předpisech horního práva obecně a v souvislosti s řešením střetu zájmů a uzavírání dohod s vlastníky nemovitostí,
- zpracování otázky veřejného zájmu v horním právu,
- zpracování souhrnu celkových závěrů projektu,
- zpracování doporučení pro orgány státní báňské správy,
- zpracování závěrečné zprávy k projektu.

Příslušné analýzy a závěry výzkumu provedeného řešitelem v jednotlivých etapách projektu byly předávány zadavateli formou samostatných dokumentů obsahujících příslušnou zpracovanou tematiku. Souhrnné výsledky za příslušnou etapu byly uváděny ve zprávách pro kontrolní dny jednotlivých etap projektu. Výzkumné práce provedené v 6. etapě projektu a závěry z nich učiněné byly zařazeny do závěrečné zprávy k projektu.

III. VYHODNOCENÍ PLNĚNÍ PROJEKTU

Při plnění projektu byly dosaženy tyto výsledky:

- 1) Byla zpracována materie výkladu a aplikace pojmů „dotčený“ a „ohrožený“ na základě analýzy vybraných zvláštních zákonů a právních úprav horního práva od roku 1854 do současnosti. Příslušnými analýzami bylo zjištěno, že jde o pojmy, které vyjadřují určité ovlivnění právem chráněného objektu nebo zájmu hornickou činností, nejsou však ve vzájemném vztahu v tom smyslu, že by vyjadřovaly kvantitativní míru vlivu (dotčení jako vliv nižší intenzity a ohrožení jako vliv vyšší intenzity). Rozdíl mezi oběma pojmy lze spatřovat v míře pravděpodobnosti vlivu (ohrožení vyjadřuje potencionální možnost negativního vlivu, dotčení vyjadřuje téměř jistotu uplatnění vlivu nebo skutečnost, že k vlivu již došlo, přičemž vliv není hodnotově vymezen).
- 2) Byla identifikována odlišná právní povaha řešení střetu zájmů jako vztahů veřejnoprávních, jejichž předmětem je ochrana právem chráněných veřejných zájmů ohrožených povolovanou hornickou činností, a dohod s vlastníky nemovitostí jako vztahů

soukromoprávních. V rámci soukromoprávních vztahů k vlastníků nemovitostí ještě byly rozlišeny vztahy k vlastníků těch nemovitostí, které bude třeba využívat při dobývání výhradního ložiska a ke kterým musí těžební organizace získat právní titul (vlastnictví, nájem, užívací právo), které jí toto užívání nemovitostí umožní, a vztahy k vlastníků ostatních nemovitostí, na kterých se mohou projevovat vlivy hornické činnosti. Uvedené právní vztahy při řešení střetu zájmů a při uzavírání dohod s vlastníky nemovitostí se řídí z hlediska hmotněprávního i procesního odlišnými právními režimy. Tyto závěry vplynuly z analýzy právní úpravy horního práva na základě jejího jazykového, účelového, systematického a historického výkladu

- 3) Konzultacemi se zadavatelem, analýzou podkladů z aplikační praxe orgánů státní báňské správy a analýzou související soudní judikatury bylo zjištěno, že problém, který byl důvodem zadání projektu (uzavírání dohod o řešení střetu zájmů i s vlastníky nemovitostí a důsledky z toho plynoucí a negativně ovlivňující možnost vydání povolení k hornické činnosti) spočívá nikoli ve výkladu a vymezení vzájemného vztahu mezi pojmy „dotčený“ a „ohrožený“, které jsou užity v ustanovení horního zákona v souvislosti s řešením střetu zájmů a uzavíráním dohod s vlastníky nemovitostí, ale v nerozlišování odlišné právní povahy těchto vztahů a souvisejících odlišností v jejich právním režimu.
- 4) V otázce důlních škod bylo konstatováno, že odpovědnost za důlní škodu a náhrada důlní škody mají soukromoprávní povahu. Řídí se horním zákonem a podpůrně občanským zákoníkem. Na odpovědnost těžební organizace za důlní škodu nemá vliv, jestli byla či nebyla s vlastníkem poškozeného objektu uzavřena předběžně dohoda o ochraně objektu, na němž se může projevit vliv hornické činnosti. Pokud bylo předběžně poskytnuto určité plnění, započte se na náhradu důlní škody.
- 5) Analýzou právní úpravy stanovisek orgánů ochrany přírody a související judikatury bylo zjištěno, že v důsledku novely zákona o ochraně přírody a krajiny získala stanoviska orgánů ochrany přírody označená jako „souhlas“ nebo „závazné stanovisko“ právní povahu závazného stanoviska podle § 149 správního řádu. Toto má dopad na aplikační praxi orgánů státní báňské správy v tom směru, že uvedená stanoviska orgánů ochrany přírody potřebná pro řízení v oblasti horního práva již nejsou samostatným správním rozhodnutím orgánu ochrany přírody, na které navazuje rozhodnutí orgánu státní báňské správy, tzv. řetězení správních aktů, ale jsou závazným podkladem pro rozhodnutí orgánu státní báňské

správy, tzv. subsumpce správních aktů. Obsah závazného stanoviska musí být promítnut do výrokové části rozhodnutí orgánu státní báňské správy. Při rozporu ohledně obsahu závazného stanoviska orgánu ochrany přírody se doporučuje postupovat podle § 136 odst. 6 správního řádu.

- 6) Byla zpracována materie výkladu a aplikace pojmu „veřejný zájem“ obecně a v oblasti horního práva.
- 7) V návaznosti na výzkumem získané poznatky byly formulovány celkové závěry projektu a doporučení pro činnost orgánů státní báňské správy. Přednostně se doporučuje využít výsledky projektu v aplikační praxi orgánů státní báňské správy cestou interpretace příslušných ustanovení horního zákona o řešení střetu zájmů a o uzavírání dohod s vlastníky nemovitostí ve smyslu výše uvedených poznatků a závěrů. Pokud by tento způsob využití výsledků projektu nevedl k cíli, tj. odstranění problémů při aplikaci ustanovení horního zákona o řešení střetu zájmů a o uzavírání dohod s vlastníky nemovitostí, doporučuje se přistoupit k legislativním změnám; jejich rámcová podoba byla uvedena v doporučeních pro postup orgánů státní báňské správy.

Celkové závěry projektu a doporučení pro orgány státní báňské správy jsou uvedeny v závěrečné zprávě o řešení projektu.

Na základě provedených výzkumných prací, získaných poznatků, formulovaných závěrů a dosažených výsledků lze konstatovat, že účel a cíle projektu byly naplněny.

Plnění projektu a dosažené výsledky byly průběžně ověřovány zadavatelem v rámci kontrolních dnů k jednotlivým etapám projektu. Hodnocení celkového plnění projektu a dosažených výsledků bude ověřeno formou oponentního posudku, který zpracuje zadavatelem vybraný odborník v oblasti správního práva.