

AKTUÁLNÍ PROBLÉMY POVOLOVÁNÍ HORNICKÉ ČINNOSTI

Úvod

Současná právní úprava někdy komplikuje proces povolování hornické činnosti, a to svou nejednoznačností při určení požadavků na procesní postupy v řízení. Příspěvek se zaměřuje na průběh správního řízení z pohledu určení okruhu účastníků řízení podle § 28 odst. 1 správního řádu a § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny dle platné judikatury Nejvyššího správního soudu. Na závěr příspěvku je zmíněna drobná ale poměrně zásadní změna v ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., která je účinná od roku 2006.

Účastenství ve správním řízení dle § 28 odst. 1 správního řádu

Dle ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí.

Účastníky řízení o povolení hornické činnosti dle ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, jsou žadatel, investor, vlastník důlního díla a občané, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny, a obec, v jejímž územním obvodu má být hornická činnost vykonávána. Tato formulace vylučuje, aby za účastníka řízení byl považován i ten, kdo pouze tvrdí, že může být rozhodnutím přímo dotčen ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech, a to až do doby, než se prokáže opak podle ustanovení § 28 správního řádu. Opačná interpretace by totiž popírala smysl vymezení účastníka řízení v zákoně č. 61/1988 Sb., který je v tomto případě zákonem, vůči správnímu řádu, speciálním.

V průběhu jednoho z odvolacích řízení proti usnesení OBÚ, že určitá osoba je či není účastníkem řízení, ČBÚ mj. vycházel i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. února 2010 č. j. 5 As 36/2009.

V něm se mj. uvádí, že k tomu, aby právnická nebo fyzická osoba měla postavení účastníka správního řízení je dostačující pouhý předpoklad existence dotčení jejích práv, právem chráněných zájmů nebo povinností, které mohou být povolením dotčeny. Protože postačuje pouhá možnost dotčení práv, je nutné jako s účastníkem řízení jednat s každým, u něhož nebude možné nade vší pochybnost jednoznačně vyloučit, že jeho vlastnická nebo jiná práva nemohou být za žádných okolností povolením dotčena. Důkazní břemeno stran tvrzeného účastenství tíží správní orgán. Dotčením, dle názoru NSS, tu lze nepochybně rozumět především

dotčení hlukem, prachem, vibracemi, apod., tj. různé imise (ustanovení § 127 odst. 1 občanského zákoníku). Osobě může svědčit účastenství v řízení z důvodu dotčení práv, pokud uvede konkrétní důvody, svědčící o tom, že její práva a právem chráněné zájmy mohou být rozhodnutím OBÚ, kterým byla povolena HČ, dotčena. Jestliže někdo tvrdí, že s ním má být v řízení jednáno jako s účastníkem řízení, musí především specifikovat své právo potencionálně zasažené rozhodnutím a chráněné právními předpisy a své tvrzení opřít o konkrétní skutkové důvody.

V daném konkrétním případě stěžovatelka namítala, že je opomenutým účastníkem, protože povolením mohou být dotčena její práva, a to její právo na nerušený výkon vlastnického práva k dané nemovitosti, právo na příznivé životní prostředí, právo na ochranu zdraví, aj. V odvolání dále mj. uvedla, že odstřely, provoz drtičky a těžkotonážních automobilů, prašnost a používání vody z potoka způsobí zásadní zásah do jejích práv, neboť bude vystavena všem negativním jevům z činnosti v DP.

Rozsudek NSS dále uvádí, že „Lze tedy konstatovat, že stěžovatelka uvedla zcela konkrétně důvody, pro které lze mít za to, že dojde k zásahu na jejích právech.“

Dle názoru NSS městský soud správně ve svém zrušovacím rozhodnutí uvedl, že hledisko existence nemovitosti mimo DP, není hlediskem pro stanovení okruhu účastníků. Na druhou stranu podle názoru NSS je to právě vzdálenost, která určuje, zda bude stěžovatelka vlivy lomu – hlučností, prašností či vibracemi – zasažena a v jaké míře. Provoz lomu je ze své podstaty činností, která zasahuje své okolí svými externalitami (hlučnost, emise). Je totiž zřejmé, že důsledky povolené činnosti nejsou omezeny jen na stanovený DP, řada důsledků povolované činnosti DP přesahuje.

Otázka, zda externality provozu lomu lze považovat za dotčení stěžovatele na jeho vlastnickém právu, musí být vyřešena správním orgánem v rámci interpretace a aplikace neurčitého pojmu „dotčení na vlastnickém právu“. Dotčením tu lze nepochybně rozumět především dotčení hlukem, prachem, vibracemi, apod., tj. různé imise (ustanovení § 127 odst. 1 občanského zákoníku). Imisemi se obecně rozumí výkon vlastnického práva, kterým se zasahuje do cizího vlastnického nebo jiného práva nad míru přiměřenou poměrům. Výše uvedené ustanovení občanského zákoníku zní: „Vlastník věci se musí zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv. Proto zejména nesmí ohrozit sousedovu stavbu nebo pozemek úpravami pozemku nebo úpravami stavby na něm zřízené bez toho, že by učinil dostatečné opatření na upevnění stavby nebo pozemku, nesmí nad míru přiměřenou poměrům obtěžovat sousedy hlukem, prachem, popílkem, kouřem, plyny, parami, pachy, pevnými a tekutými odpady, světlem, stíněním a vibracemi, nesmí nechat chovaná zvířata vnikat na sousedící pozemek a nešetřně, popřípadě v nevhodné roční době odstraňovat ze své půdy kořeny stromu nebo odstraňovat větve stromu přesahující na jeho pozemek.“. Dotčení dle NSS může být např. i zvýšenou intenzitou dopravy v místě vzhledem k účelu povolení.

Výše citovaný rozsudek dále uvádí, že nepřiznání účastenství osobě v řízení předpokládá, že se jednak správní orgán bude zabývat každým dílčím důvodem, o který dotyčná osoba domáhající se účastenství své tvrzení opírá, jednak že kvalifikovaným způsobem vyvrátí opodstatněnost každého důvodu, a tím správnost celého tvrzení. Z jeho rozhodnutí tedy musí být zjevné, o co se tento závěr opírá a zda byl shromážděn dostatek podkladů pro učinění úsudku v této věci. Správní orgán nemůže svůj závěr o nedotčení práv založit jen na spekulacích a domněnkách; s

ohledem na váhu argumentů stěžovatele je nezbytné, aby správní orgán zvážil, zda je lze v úplnosti a bez rozumných pochyb vyvrátit.

Jakkoli si NSS uvědomoval nutnost stanovení určitého limitu pro vymezení okruhu účastníků, v případě povolení hornické činnosti, která může mít vliv na široké okolí, dle jeho názoru nelze takové kritérium měřit pouze např. hlediskem hospodárnosti a okruh účastníků limitovat stanovením odstupové hranice bez přihlídnutí k ostatním vlivům. Samotná náročnost takového posuzování nemůže však být dostatečným ospravedlněním pro vyloučení osob z okruhu možných účastníků řízení a nemůže obstát zásada „hospodárnosti“ či procesní ekonomie.

Lze-li možné přímé dotčení na právech shledat u širokého okruhu osob, nutno zvolit i tomu odpovídající formu vedení takového řízení, nemůže však být zužován prostor pro ochranu ústavně zaručených práv. Při aplikaci účastenství podle zákona č. 61/1988 Sb. je nutno mít na zřeteli smysl a účel účastenství. Je tedy nezbytné, aby správní orgán ve fázi zjišťování okruhu účastníků řízení provedl třeba i rozsáhlejší dokazování. Meze extenzivního výkladu jsou stanoveny požadavkem dotčení na právu či právem chráněném zájmu a okolnostmi daného případu.

Osoba, která namítá účastenství v řízení, musí uvést důvody, proč se cítí být účastníkem řízení. Správní orgán se s těmito důvody musí věcně vypořádat a je na něm, aby tato tvrzení vyvrátil, a prokázal, proč jí účastenství v řízení nesvědčí. V uváděném případě NSS měl za to, že hluk z provozu lomu, prašnost a zvýšení dopravního provozu se mohou stěžovatelčina práva na nerušené užívání vlastnictví dotknout. Toto posouzení je však na správním orgánu.

ČBÚ ke zvýšenému provozu v průběhu soudního řízení uvedl, že otázka případného vlivu provozu na dotčené komunikaci spadá do působnosti obecního úřadu a k věci není příslušný orgán SBS cestou povolení HČ. Dle názoru NSS odvolací orgán, i když není způsobilý rozhodovat otázky provozu na pozemních komunikacích, však musí tuto námitku posoudit z hlediska způsobilosti vznesené námitky založit účastenství ve správním řízení.

Účastenství ve správním řízení dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny

Dle ustanovení § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, je oprávněno občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována. Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení. Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Při rozhodování o jednom z odvolání proti usnesení OBÚ o účastenství v řízení o povolení hornické činnosti použil ČBÚ na podporu svého právního názoru také rozsudek čj. 9 As 40/2011–51 ze dne 18. srpna 2011 Nejvyššího správního soudu

V něm NSS se zabíral podstatou projednávané věci v jiném řízení, kterou byl výklad ustanovení § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, konkrétně pak

otázka, zda má občanské sdružení právo účasti v konkrétním správním řízení pouze na základě oznámení své účasti, aniž by podalo žádost ve smyslu ustanovení § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

NSS se ztotožňuje se závěrem městského soudu, dle kterého je podání žádosti podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny jednou ze zákonných podmínek pro účastenství občanského sdružení v konkrétním řízení. Takový závěr plně odpovídá dikci ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Nelze tedy souhlasit se závěrem stěžovatele, dle kterého ustanovení § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny nemá v hypotéze podání žádosti podle odst. 2 tohoto zákona. Naopak odstavec 3 má parametry právní normy odkazující na další ustanovení, v daném případě na odstavec 2 uvedeného ustanovení a v něm stanovená pravidla pro možné účastenství občanských sdružení ve správních řízeních.

V posuzovaném případě tedy OBÚ, stejně jako to potvrdil ČBÚ, došel k závěru, že vznikem OS po zahájení správního řízení k povolení HČ, nebyla splněna podmínka účastenství ve správním řízení, a to jeho evidováním OBÚ jako občanského sdružení před zahájením správního řízení, jak je stanoveno ustanovením § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Z textu ustanovení vyplývá, že OS jsou informována a mají možnost se přihlásit za účastníky řízení do řízení, která budou zahajována, ne která již probíhají. Při vyslovení tohoto právního názoru byl ČBÚ veden výše uvedeným rozsudkem NSS, ve kterém se mj. uvádí: „V požadavku určité předběžné aktivity OS spočívající v platném podání žádosti podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, nelze spatřovat nadbytečnou podmínku, která vyšla z užívání, či která OS nad únosnou míru zatěžuje. Ve své podstatě se jedná o minimalistickou podmínku administrativního typu, která vyplývá z výše uvedené interpretace § 70 odst. 2 ve spojení s odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny a která odpovídá smyslu a účelu uvedeného ustanovení; tím je možnost veřejnosti se přímo podílet na ochraně přírody a krajiny, avšak za zákonem stanovených podmínek, které mají zajistit také určitou racionalitu této účasti.“

Poskytování informací a obchodní tajemství

V poslední době se stále častěji obracejí různé osoby na orgány SBS se žádostí o poskytnutí informací zejména o těžebních organizacích dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Stěžejním bodem při posuzování, zda informaci poskytnout nebo ne, je aplikace ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb.

Zde je nutno připomenout zásadní změnu tohoto ustanovení, kdy text platný do 22. 3. 2006 zněl: Pokud je požadovaná informace označena za obchodní tajemství⁶⁾, povinný subjekt ji neposkytne. Poznámka pod čarou č. 6 odkazovala na § 17 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku.

Současný platný text však zní: Pokud je požadovaná informace obchodním tajemstvím⁶⁾, povinný subjekt ji neposkytne.

K tomu je nutno si uvědomit text ustanovení § 17 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, které zní: Předmětem práv náležejících k podniku je i obchodní tajemství. Obchodní tajemství tvoří veškeré skutečnosti obchodní, výrobní či technické povahy související s podnikem, které mají skutečnou nebo alespoň potenciální materiální či nemateriální hodnotu, nejsou v příslušných obchodních kruzích běžně dostupné, mají být podle vůle podnikatele utajeny a podnikatel odpovídajícím způsobem jejich utajení zajišťuje.

Podnikatel, který tedy chce určité skutečnosti chránit jako obchodní tajemství, musí sám tyto takto aktivně označit. To však samo o sobě k tomu, aby obchodní tajemství bylo uplatněno jako důvod pro odepření poskytnutí informací, nestačí. Pro takový závěr nelze ve znění ustanovení § 9 zákona o informacích najít oporu. Pouhé označení informace podnikatelem za obchodní tajemství není dostačující, aby požadovaná informace nebyla poskytnuta, protože podnikatel není povinným subjektem ve smyslu ustanovení § 2 zákona o informacích a není možné na něj přenášet oprávnění a povinnosti týkající se informační povinnosti podle citovaného zákona.

Správní orgán je proto vždy povinen zkoumat, zda informace označená podnikatelem za obchodní tajemství skutečně splňuje všechny náležitosti obchodního tajemství podle ustanovení § 17 obchodního zákoníku. Pokud totiž tomu tak není, o obchodní tajemství se nejedná. V takovém případě by povinný subjekt musel ignorovat tvrzení podnikatele o existenci obchodního tajemství a požadované informace žadateli poskytnout, pokud by ovšem nebyl dán jiný důvod pro odepření informací.