

HORNÍ ZÁKON A ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ

1. Územní plánování a horní zákon

K výkladovým nejasnostem při aplikaci horního zákona při pořizování územně plánovací dokumentace ve specifických podmínkách Ústeckého kraje proběhla počátkem roku 2013 řada jednání zástupců místních samospráv a kraje s Obvodním báňským úřadem pro území kraje Ústeckého. Určitým problémem se ukázala skutečnost, že území Ústeckého kraje je podstatně více plošně pokryto územími chráněnými pro dobývání výhradních ložisek než průměr v celé ČR. Podle zástupců Ústeckého kraje je ve smyslu horního zákona chráněno více než 12 % plochy území kraje, u některých obcí je to ještě podstatně více (až 100 % plochy), přitom celostátní průměr nedosahuje ani 2 % plochy území.

Nutno připustit, že z hlediska rozvoje obcí, zejména pokud jde o bytovou výstavbu resp. obslužnou infrastrukturu, může jít o vážný problém a z toho důvodu by mělo být k požadavkům obcí přistupováno s maximální citlivostí. S ohledem na tuto okolnost byl ČBÚ dotázán MPO na názor k dané záležitosti (SBS/06072/2013/ČBÚ-22, 6. 3. 2013).

Na první dotaz MPO směřující k tomu, zda „předurčuje horní zákon nutně negativní obsah stanoviska obvodního báňského úřadu k návrhu územního plánu vymezujícího nové zastavitelné plochy zasahující do chráněných ložiskových území“, je nutno konstatovat, že v horním zákoně není žádné ustanovení, které by svou formulací kladně odpovídalo na uvedený dotaz.

Je nesporné, že horní zákon a zejména celá jeho část čtvrtá, jak ostatně z názvu zákona i části čtvrté vyplývá, je zaměřena na ochranu nerostného bohatství, a to v tom smyslu, aby dobývání výhradního ložiska nebylo bezdůvodně znemožněno nebo ztíženo. Z tohoto důvodu jsou území, v nichž se nacházejí výhradní ložiska, chráněna tak, že je zde stanoveno chráněné ložiskové území. CHLÚ se vyhlašuje proto, aby v tomto území bez vážných důvodů nebyly zřizovány stavby a zařízení, které nesouvisí s dobýváním výhradního ložiska a mohly tak znemožnit nebo ztížit jeho dobývání.

I když cíle sledované horním zákonem upřednostňují ochranu výhradního ložiska před jeho možným znehodnocením, nelze jednoznačně tvrdit, že jde o absolutní zákaz např. stavební činnosti v CHLÚ. Z dikce § 18 odst. 2 horního zákona plyne, že za určitých

okolností (v zákonem chráněném zájmu) lze umístit stavbu nebo zařízení nesouvisející s dobýváním výhradního ložiska v CHLÚ. V těchto případech je třeba dbát na to, aby se co nejméně narušilo využití nerostného bohatství. Znemožnit nebo ztížit dobývání výhradních ložisek nerostů uvedených v § 3 odst. 1 písm. a) až d) horního zákona je možno jen ve zvlášť odůvodněných případech, jde-li o mimořádně důležitou stavbu nebo zařízení nebo bude-li stavbou nebo zařízením ztíženo nebo znemožněno dobývání jen malého množství zásob výhradního ložiska. Proto musí být takový zásah odpovědně vyhodnocen.

Je proto mimo jiné věcí orgánů územního plánování, aby v průběhu projednávání a schvalování územních plánů (není podstatné v jaké fázi) jasně definovaly priority obecného zájmu a obvodní báňské úřady by měly v konkrétních případech, zejména kdy se již rozhoduje o umístění staveb nebo zařízení, věc vyhodnotit a navrhnout podmínky pro umístění, popřípadě provedení stavby nebo zařízení. Toto stanovisko vydává OBÚ pro orgán kraje v přenesené působnosti, který ve věci vydává závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu. Teprve toto, ze všech pohledů vyvážené stanovisko, je pro další postup klíčové. I když prostor, který mají OBÚ, není příliš rozsáhlý, nelze ho korigovat jen na negativní stanoviska.

V horním zákoně není žádné ustanovení, které by orgánům státní báňské správy dávalo kompetenci k tomu, aby posuzovaly nebo dokonce rozhodovaly, které řešení „je z hlediska ochrany a využití nerostného bohatství a dalších zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější“ (§ 15 odst. 1 horního zákona). Požadavky na území a na rozvoj regionu musí vymezovat orgány k tomu příslušné dle zákonů s tím, že musí respektovat nebo vypořádat stanoviska dalších orgánů státní správy v daném řízení. Takový postup však nelze zkoncentrovat jen do záporných stanovisek, ani nelze bez dalšího stavby a zařízení v CHLÚ povolovat. Vždy by měly být v daném konkrétním případě zváženy všechny známé okolnosti.

Jiným možným, i když časově i finančně náročnějším řešením je přehodnocení stávajícího plošného rozsahu jednotlivých chráněných ložiskových území, jak se o tom mj. diskutovalo při jednání na Krajském úřadu Ústeckého kraje dne 10. 1. 2013.

Z pohledu státní báňské správy není rozhodující, ve které fázi pořizování územně plánovací dokumentace obdrží OBÚ žádost o stanovisko ve smyslu § 15 odst. 2 horního zákona, který zní: MŽP, MPO a ČBÚ uplatňují stanoviska k politice územního rozvoje a k zásadám územního rozvoje z hlediska ochrany a využití nerostného bohatství. MŽP, MPO a OBÚ uplatňují stanoviska k územním plánům a k regulačním plánům z hlediska

ochrany a využití nerostného bohatství. Pořizovatelé územně plánovací dokumentace mají mít k dispozici územně analytické podklady, kde jsou mj. uvedena i CHLÚ.

Shrneme-li výše uvedené, je nutno konstatovat, že není záměrem státní báňské správy blokovat nebo omezovat rozvoj obcí tam, kde je nesporné, že dobývání výhradního ložiska není reálné.

Pominout samozřejmě nelze ani situaci, kdy dojde k celkové revizi vyhlášených CHLÚ v působnosti MŽP s cílem redukovat je tak, aby bez dalšího zajišťovaly ochranu výhradních ložisek pro dobývání, a pro obce byly jasným a nezpochybnitelným kritériem pro dodržování zvláštního režimu pro umístování staveb a zařízení v nich.

2. Řešení rozporů při zpracování územního plánu

V této souvislosti je přínosné ještě zmínit sdělení MMR ČR čj. 6414/2013-81-2 ze dne 29. 4. 2013 k žádosti Městského úřadu Bruntál o řešení rozporu při projednávání návrhu územního plánu Svobodné Heřmanice. Předmětem řešení rozporu bylo nesouhlasné stanovisko OBÚ pro území krajů Moravskoslezského a Olomouckého uplatněné v rámci projednávání návrhu územního plánu z důvodu vymezení některých ploch ve stanoveném DP. Ve svém sdělení MMR ČR uvádí, že souhlasí s tím, že návrh ÚP nerespektuje § 15 horního zákona, jak uvádí i OBÚ. Pořizovatel neprokázal, že vymezení předmětných ploch v DP je řešení, které je z hlediska ochrany a využití nerostného bohatství a dalších zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější. Pořizovatel i projektant ÚP (§ 22 odst. 4 stavebního zákona) je při pořizování územně plánovací dokumentace povinen postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy (§ 2 odst. 1 správního řádu). Dále MMR ČR konstatoval, že pořizovatel pouze částečně splnil zásadu smírného řešení rozporu, neboť součástí žádosti není výsledek jednání se správcem DP, jak doporučil OBÚ. Tím pořizovatel porušil § 5 správního řádu.

Z výše uvedených důvodů MMR dospělo k závěru, že v tomto případě nejsou splněny podmínky pro zahájení dohodovacího řízení o rozporu ve smyslu § 4 odst. 8 stavebního zákona a podle § 133 odst. 3 správního řádu. Pokud by bylo trváno na využití dobývacího prostoru pro jiné účely, musí pořizovatel prokázat, že navržené řešení v ÚP je nejvýhodnější z hlediska ochrany a využití nerostného bohatství a dalších zákonem chráněných obecných zájmů. Dále musí být prokázáno, že se pořizovatel pokusil o smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání, a vyčerpal všechny reálné možnosti dohody. Pořizovatel spolu s projektantem by měli prokázat, že předmět žádosti

není možné řešit stanovením pořadí změn v území, tj. etapizací a to v návaznosti na povolenou HČ. Pokud ani po prokázání výše uvedeného nedojde k vyřešení rozporu, musí pořizovatel podat novou žádost o řešení rozporu.

3. Řízení o stanovení DP ve smyslu rozhodnutí o využití území v rozsahu jeho vymezení na povrchu a pozemky v DP

V otázce vymezení dobývacího prostoru těžební společnosti ve smyslu § 27 odst. 6 horního zákona, kdy stanovení a změna dobývacího prostoru je i rozhodnutím o využití území v rozsahu jeho vymezení na povrchu, je velice poučný mj. rozsudek Městského soudu v Praze čj. 7Ca 209/2009 - 122-124 ze dne 4. 6. 2013 v právní věci žalobkyně: Pískovna Bratčice-Ledce s.r.o., proti žalovanému: Český báňský úřad, sídlem Praha 1, Kozí 14, za účasti: Družstvo DRUMAPO, sídlem Němčičky 94, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 5. 2009, č.j. 1125/IV/09.

Rozhodnutím tehdejšího OBÚ v Brně ze dne 18. 11. 2008, č.j. 04576/01/001, byl stanoven dobývací prostor M (Medlov ev.č. 6 0373) pro dobývání vyhrazeného nerostu živce a výhradního ložiska šterkopísku. Rozhodnutím ČBÚ (žalovaného) ze dne 26. 5. 2009, č.j. 1125/IV/09, bylo rozhodnutí OBÚ změněno pouze v upřesňujícím rozsahu, jinak bylo rozhodnutí věcně potvrzeno.

Žalobce se domáhal zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, neboť činností žadatele o DP nebude údajně vytěžen celý dobývací prostor, čímž je porušena zásada horního zákona, což žalovaný nevyhodnotil. Odkaz žalovaného na nutnost vyřešení sporu mezi žalobcem a držitelem DP jen odkládá řešení věci vytěžení do dalšího řízení. Žalovaný údajným povolením činnosti žadatele o DP brání žalobci vytěžení plochy dobývacího prostoru na svých pozemcích.

Dle žaloby se žalovaný nevypořádal s odvoláním žalobce. Rozhodnutí přehlíží nutnost vyřešení střetu zájmů při vydání povolení k hornické činnosti. Závěr ČBÚ o nedotčení vlastnických práv žalobce jakožto vlastníka pozemků v dobývacím prostoru není údajně ničím odůvodněné. V dané lokalitě žalobce vlastní podle něj dostatečnou plochu k těžební činnosti. ČBÚ měl v dané věci aplikovat zákon o hospodářské soutěži. Napadené rozhodnutí je tedy údajně v rozporu s § 27 odst. 6 horního zákona, neboť rozhodnutí o dobývacím prostoru je rozhodnutím o změně využívání území ve smyslu § 80 odst. 2 stavebního zákona, proto žadatel o DP měl předložit souhlasné stanovisko všech vlastníků dotčených pozemků, tedy i žalobce. Žalovaný měl údajně z vlastního podnětu

dle § 27 odst. 4, § 30 odst. 4, 6 horního zákona dobývací prostor změnit, aby část dobývacího prostoru vydobyla jiná těžební organizace. Odkázal-li žalovaný žalobce na jiné řízení, např. o vydání předběžného souhlasu, pomíjí, že mu negativní postoj žalobce byl znám. ČBÚ dle žalobce horní zákon nevykládal systémově, zejména s použitím § 28 a 33 horního zákona.

ČBÚ navrhl zamítnutí žaloby. Výhradní ložisko je výlučným vlastnictvím České republiky a není součástí pozemku (§ 5 horního zákona), z vlastnictví pozemku žádná práva k výhradnímu ložisku neplynou. Dle § 24 odst. 2 horního zákona musí mít žadatel k podání návrhu na stanovení dobývacího prostoru předchozí souhlas MŽP, kterým byl žalovaný vázán.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a věc posoudil následovně.

V dané věci žalobce účelově zaměřuje stanovení dobývacího prostoru a povolení hornické činnosti. Oprávnění organizace k dobývání výhradního ložiska vzniká stanovením dobývacího prostoru. Zahájit dobývání výhradního ložiska ve stanoveném dobývacím prostoru může však organizace až po vydání povolení hornické činnosti obvodním báňským úřadem (§ 24 odst. 1 horního zákona). Samotné stanovení dobývacího prostoru nijak žalobce neomezuje užívat pozemky v jeho vlastnictví. Nesouhlas žalobce, aby jeho pozemky byly součástí dobývacího prostoru, ještě neznamená, že správní orgán je povinen tento jejich projev vůle bez dalšího respektovat a nesmí tyto pozemky do dobývacího prostoru zahrnout. Horní zákon ani jiný právní předpis nestanoví jako podmínku pro vydání rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru souhlas vlastníků jednotlivých pozemků zahrnutých do dobývacího prostoru. Žalobce jako vlastník dotčených pozemků měl právo být v posuzované věci účastníkem řízení a uplatnit své připomínky, které musí být náležitě vypořádány, což dle soudu byly. Výhradní ložisko je výlučným vlastnictvím České republiky a není součástí pozemku (§ 5 horního zákona), z vlastnictví pozemku žádná práva k výhradnímu ložisku neplynou.

Vlastnické právo k pozemkům dotčených dobývacím prostorem nezakládá vlastníkově přednostní právo k dobývání výhradního ložiska a zároveň nevylučuje přiznání oprávnění k dobývání výhradního ložiska subjektu odlišnému od vlastníka dotčených pozemků. Stanoví-li ust. § 27 odst. 6 horního zákona, že rozhodnutí o dobývacím prostoru je rozhodnutím o změně využití území ve smyslu stavebního zákona, neznamená takový odkaz aplikovatelnost § 86 odst. 3 stavebního zákona pro územní rozhodnutí, jakožto odlišného právního institutu, nehledě povahy horního zákona jako *lex specialis* ve vztahu

ke stavebnímu zákonu. Souhlas vlastníka pozemku je předpokladem vlastní hornické činnosti (§ 33 odst. 4 horního zákona), tedy činnosti, jež nebyla předmětem žalobou napadeného správního rozhodnutí. ČBÚ tedy nikoli alibisticky odložil vyřešení sporu mezi žalobcem a žadatelem o DP, nýbrž postupoval zcela v souladu s § 24 a 33 horního zákona, neboť nedošlo ke spojení řízení o stanovení dobývacího prostoru a o povolení k hornické činnosti podle zákona č. 61/1988 Sb. Zároveň tak v souladu se zákonem ČBÚ odkázal žalobce ohledně jeho nesouhlasu na řízení o povolení hornické činnosti, neboť souhlas vlastníka dotčeného pozemku není podmínkou stanovení dobývacího prostoru.

Dle § 24 odst. 1 horního zákona spojí obvodní báňský úřad správní řízení o stanovení dobývacího prostoru se správním řízením o povolení hornické činnosti, pokud žadatel současně se žádostí o stanovení dobývacího prostoru předloží plán otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska, včetně dokladu o vypořádání střetu zájmů. Což se v dané věci nestalo, proto bylo vedeno řízení pouze o stanovení dobývacího prostoru.

Dle § 24 odst. 2 horního zákona je podmínkou ke stanovení dobývacího prostoru předchozí souhlas MŽP, kterým je báňský úřad vázán. Osobě zúčastněné na řízení bylo rozhodnutím MŽP dle § 24 odst. 2, 4 horního zákona udělen předchozí souhlas k podání návrhu na stanovení dobývacího prostoru. Žalobce netvrdí, že mu byl udělen předchozí souhlas Ministerstva životního prostředí k podání návrhu na stanovení dobývacího prostoru. K námitce žalobce o diskriminaci tak lze uvést, že k „soutěži o stanovení dobývacího prostoru“ s žadatelem o DP nemohlo dojít již z důvodů absence zákonné podmínky předchozího souhlasu MŽP k podání návrhu na stanovení dobývacího prostoru, a proto je již pojmově vyloučena diskriminace žalobce jako konkurujícího těžebního subjektu v řízení o stanovení dobývacího prostoru a tím i žalobou tvrzené vyloučení z hospodářské soutěže. Žalobce nijak nespecifikoval ustanovení zákona č. 143/2001 Sb., o hospodářské soutěži, jež mělo být žalovaným porušeno. Takovýto žalobní bod je pro svou obecnost nezpůsobilý soudního přezkumu dle s.ř.s.. Nehledě ke skutečnosti, že žalovaný není pravomocným orgánem pro řízení dle zákona o hospodářské soutěži, není tak zřejmé, jak měl žalovaný postupovat dle tohoto zákona.

Shodně obecná je námitka žalobce, že se žalovaný se nevypořádal s odvoláním žalobce, aniž by kromě určité žalobní námítky nezdůvodnění hospodárnosti vydobytí sloučených dobývacích prostor, specifikoval, v jakém rozsahu jeho námitce takovou vadu spatřuje.

Otázka účelnosti vytěžení byla řešena v řízení o udělení předchozího souhlasu k podání návrhu na stanovení dobývacího prostoru dle § 24 odst. 2, 4 horního zákona. Žalovaný nebyl povinen se zabývat účelností vytěžení ložiska, neboť takto dle § 24 odst. 2, 4

horního zákona postupuje Ministerstvo životního prostředí při rozhodování o návrhu na udělení předchozího souhlasu k podání návrhu na stanovení dobývacího prostoru s přihlédnutím k lepšímu využití výhradního ložiska a ochraně zákonem chráněných obecných zájmů.

Koupí pozemků dotčených dobývacím prostorem žalobci bez dalšího nevzniklo legitimní očekávání udělení oprávnění ke stanovení dobývacího prostoru, neboť jak výše uvedeno samotné vlastnictví pozemku nezakládá nárok na udělení oprávnění dobývacího prostoru nebo na přednostní pořadí (srovnej § 24 odst. 3 horního zákona). Proto námitka zmaření investic žalobce je zcela nedůvodná.

Z výše uvedených důvodů byla žaloba dle soudu nedůvodná, ČBÚ postupoval v souladu s horním zákonem a dostatečně se vypořádal s námitkami žalobce uvedenými v žalobě, a proto soud žalobu dle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.