



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, soudkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudce JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **JUDr. A. D.**, právně zastoupená Mgr. Luďkem Šikolou, advokátem se sídlem Dvořákova 13, 602 00, Brno, proti žalovanému: **Český báňský úřad v Praze**, se sídlem Kozí 4/748, 110 01, Praha, za účasti: **M-SILNICE a. s.**, se sídlem Husova 1697, Pardubice, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2008, č. j. 11 Ca 110/2008 - 67,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2008, č. j. 11 Ca 110/2008 - 67, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně (dále jen stěžovatelka) kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen městský soud), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí Českého báňského úřadu v Praze (dále jen ČBÚ) ze dne 9. 1. 2008, č. j. 3162/5/07; tímto bylo potvrzeno rozhodnutí Obvodního báňského úřadu v Trutnově ze dne 29. 11. 2002, č. j. 3545/02/Kub/So a zamítnuto jako nepřipustné její odvolání proti rozhodnutí o povolení hornické činnosti v dobývacím prostoru Hněvětice.

V kasační stížnosti stěžovatelka uvádí, že soud při hodnocení jednotlivých námitek k těmto přistupoval, jako by šlo o námítky účastníka řízení proti samotnému předmětu řízení, i když v rozsudku uvádí, že posuzoval námítky výhradně z pohledu účastenství stěžovatelky ve správním řízení, neboť žalobou napadeným rozhodnutím bylo odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí o povolení hornické činnosti zamítnuto právě z toho důvodu, že správní úřady nepovažovaly stěžovatelku za účastníka tohoto správního řízení.

Stěžovatelka dále uvádí, že soud nepřihlédl k jejímu argumentu, že vzhledem k tomu, že jí byla odejmuta práva účastníka, nemohla nahlédnout do podkladů rozhodnutí a konkretizovat tak více svou argumentaci, když navíc organizace protiprávně prohlásila veškeré údaje v projektové dokumentaci za obchodní tajemství.

Stěžovatelka je toho názoru, že námitky uplatněné nejprve v odvolání, kterými tvrdila své účastenství v řízení o povolení hornické činnosti, a následně v žalobě proti rozhodnutí žalovaného, byly dostatečně konkrétní a srozumitelné v závislosti na tom, jak se postupně stěžovatelka zejména z neoficiálních zdrojů dozvíдалa bližší údaje o povolené hornické činnosti, jejím umístění, rozsahu, použitých metodách dobývání a úpravy vydobytého nerostu. Stěžovatelka znovu zdůrazňuje, že námitky, které uplatňovala, směřovaly zejména k otázce účastenství v řízení a pro tuto otázku byly dostatečné a konkrétní. Městský soud v Praze podle ní vůbec nezohlednil ustanovení § 14 zákona č. 71/1967 Sb., které se (kromě ustanovení § 18 zákona č. 61/1988 Sb.) na otázky účastenství v řízení o povolení hornické činnosti zahájeném dne 19. 12. 2001 rovněž vztahuje. Úpravu dle ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb., nelze považovat za vyčerpávající, která by vylučovala použití ustanovení § 14 zákona č. 71/1967 Sb. Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 600/99 odlišuje na základě rozboru ustanovení § 14 zákona č. 71/1967 Sb. tři definice účastníků a porovnává je s vymezením účastníků územního řízení dle zákona č. 50/1976 Sb. Právní úprava účastenství dotčených účastníků územního řízení dle ustanovení § 34 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb. a ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb. je srovnatelná a tudíž i uvedenou judikaturu lze v tomto případě zohlednit. Na stěžovatelku, která se domáhala účastenství v řízení o povolení hornické činnosti, mělo být tedy nahlíženo jako na účastníka řízení, který tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do té doby, než se prokáže opak.

Ve spojení s ustanovením § 3 odst. 4 věty první zákona č. 71/1967 Sb., které zakotvuje zásadu materiální pravdy, bylo povinností Obvodního báňského úřadu v Trutnově a žalovaného zjistit přesně a úplně spolehlivý, resp. skutečný stav věci, v tomto případě „prokázat opak“, tedy že stěžovatelka není účastníkem řízení o povolení hornické činnosti. Nebylo povinností stěžovatelky dokazovat, proč může být ve svých vlastnických právech a jiných právech dotčena. Důkazní břemeno v tomto případě leželo na správních úřadech. V případě stěžovatelky mělo stačit, že tuto skutečnost pouze tvrdí. Ve výše uvedeném postupu Městského soudu v Praze, který posuzoval námitky stěžovatelky, kterými tvrdila své účastenství v řízení o povolení hornické činnosti pouze z pohledu ustanovení § 18 zákona č. 61/1988 Sb. a nezohlednil dikci ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., spatřuje stěžovatelka nezákonnost a důvod dle kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatelka dále nesouhlasí s tím, že její žalobní námitky byly dle městského soudu zcela obecné a postrádaly jakékoliv konkrétní skutečnosti, z nichž by bylo možné jednoznačně dovodit, že by mohla být dotčena na svých právech či povinnostech povolovanou činností. Stěžovatelka v řízení před soudem navrhovala k provedení důkazy, městský soud žádný ze stěžovatelkou navržených důkazů neprovedl a její tvrzení označil za nekonkrétní a ničím nepodložená, a naopak se zcela přiklonil k ničím nepodloženým tvrzením žalovaného. Ve výše uvedeném nedostatku důvodů rozhodnutí spatřuje stěžovatelka nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku a důvod kasační stížnosti dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá dle stěžovatelky oporu ve spisech a městský soud měl napadené rozhodnutí zrušit. Skutečnost, že tak neučinil, je důvodem kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Na základě výše uvedeného stěžovatelka navrhuje rozsudek městského soudu v celém rozsahu zrušit a věc vrátit soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že rozhodnutí o povolení hornické činnosti bylo vydáno dne 29. 11. 2002. V průběhu tohoto řízení stěžovatelka své právo vyplývající z ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb. neuplatnila a účastenství v řízení se nedomáhala. O skutečnosti, že se stěžovatelka považuje za účastníka řízení, se orgány státní báňské správy dozvěděly až podáním odvolání stěžovatelky jako opomenutého účastníka řízení ze dne 25. 7. 2005, tzn. více jak tři roky po vydání odvoláním napadeného rozhodnutí. Český báňský úřad v souvislosti s povolenou hornickou činností se v řízení o podaném odvolání podrobně po věcné a právní stránce zabýval všemi body podaného odvolání. Není tedy pravdou, že Český báňský úřad neprovedl dokazování o tvrzeném účastenství stěžovatelky. Jestliže městský soud ve svém rozsudku přisvědčil argumentaci ČBÚ a zamítl žalobu stěžovatelky proti jeho rozhodnutí, pak v tomto postupu nelze dle ČBÚ spatřovat nezákonnost rozsudku.

Žalovaný dále mimo jiné uvádí, že v dobývacím prostoru Hněvětice byla v roce 1996 těžba přerušena a opětovně povolena rozhodnutím ze dne 29. 11. 2002. V době probíhající těžby, tj. do roku 1996, Obvodní báňský úřad v Trutnově neobdržel jedinou stížnost od majitelů okolních nemovitostí týkající se této těžby. Z uvedených důvodů by výslech svědků nepřinesl žádné skutečnosti, které by jednoznačně prokazovaly dotčenost stěžovatelky v jejich právech v důsledku povolené hornické činnosti v dobývacím prostoru Hněvětice.

Osoba zúčastněná na řízení - společnost M-SILNICE, a. s. - ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že s napadeným rozsudkem plně souhlasí a považuje jej za správný, úplný a plně v souladu s právními předpisy. Ke znaleckému posudku, který byl přiložen ke kasační stížnosti a má se týkat údajného snížení hodnoty nemovitosti stěžovatelky, zúčastněná osoba uvádí, že je potřeba vycházet ze skutečnosti, že v předmětném dobývacím prostoru nebyla hornická činnost nikdy trvale zastavena žádným rozhodnutím příslušného orgánu. Dočasné přerušení činností a prací bylo způsobeno jednak privatizací a s ní spojenými majetkoprávními převody, jednak potřebami nového vlastníka. Za této situace nelze nyní namítat, že klesla nebo stoupla hodnota nemovitostí v blízkosti tohoto dobývacího prostoru, neboť tento nepřestal nikdy být dobývacím prostorem.

Stěžovatelka dle názoru zúčastněné osoby není osobou, jíž by se znovuobnovení činnosti v dobývacím prostoru mělo přímo dotýkat, a tudíž neměla a nemá právní nárok na to, aby s ní bylo jednáno jako s účastníkem řízení. Zúčastněná osoba se proto plně s napadeným rozsudkem ztotožňuje a navrhuje, aby soud kasační stížnost v celém rozsahu zamítl jako nedůvodnou.

Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán, to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Meritem sporu je otázka účastenství stěžovatelky v řízení o povolení hornické činnosti v dobývacím prostoru Hněvětice.

Z obsahu správního spisu zjistil Nejvyšší správní soud následující skutečnosti rozhodné pro posouzení kasací stížnosti.

Stěžovatelka uvedla, že se dne 10. 7. 2005 od členů občanského sdružení „O nás“ dozvěděla o tom, že pro dobývací prostor Hněvětice bylo vydáno rozhodnutí o povolení hornické činnosti ze dne 29. 11. 2002. Protože se domnívala, že je zákonným účastníkem řízení, který byl opomenut, podala proti tomuto rozhodnutí odvolání. O podaném odvolání rozhodl Český báňský úřad v Praze rozhodnutím ze dne 11. 10. 2005, jímž odvolání stěžovatelky jako nepřipustné zamítl. Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka žalobu k městskému soudu, který rozsudkem ze dne 26. 9. 2007, č. j. 6 Ca 282/2005 – 53, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, přičemž soud do odůvodnění uvedl, že hledisko existence nemovitosti stěžovatelky mimo dobývací prostor není hlediskem pro stanovení okruhu účastníků řízení. Takovým hlediskem je možnost, že se práv a právem chráněných zájmů občanů povolená činnost nedotkne. Z tohoto důvodu bylo rozhodnutí ČBÚ shledáno nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

O podaném odvolání znovu rozhodl ČBÚ, a to rozhodnutím ze dne 9. 1. 2008, č. j. 3162/07, jímž odvolání opětovně jako nepřipustné zamítl s odůvodněním, že stěžovatelka neměla prokazatelně postavení účastníka v řízení o povolování hornické činnosti v DP Hněvětice.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správními úřady obou stupňů z hlediska žalobních námitek a dospěl k závěru, že stěžovatelka ani v řízení před odvolacím správním úřadem, ani v řízení před soudem neprokázala konkrétními skutkovými tvrzeními, že v jejím případě byly splněny předpoklady pro to, aby ji bylo možno podle ustanovení § 18 zákona č. 61/1988 Sb. považovat za účastníka řízení. Podanou žalobu proto soud shledal nedůvodnou a žalobou napadené rozhodnutí věcně správným. Z těchto důvodů soud podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu zamítl.

Stěžovatelka tvrdí, že městský soud jednotlivé námitky hodnotil tak, jako by šlo o námitky proti samotnému předmětu řízení, tj. povolení hornické činnosti. Dle Nejvyššího správního soudu z rozhodnutí městského soudu tato stěžovatelkou namítaná skutečnost, která nebyla ani blíže konkretizovaná, nijak nevyplývá. Ve správním řízení o povolení hornické činnosti účastník může namítat jednak skutečnosti, na jejichž základě se domáhá účastenství v řízení, jednak samotné důvody podání námitek, tj. co vytyká povolení, o němž se vede správní řízení. Zákon neklade žádné požadavky na formální rozlišení těchto dvou skupin tvrzení; je tomu tak dozajista i proto, že mohou být obsahově shodná. Správní orgán je povinen vyhodnotit skutečnosti obsažené v námitkách účastníka řízení z toho pohledu, zda zakládají postavení této osoby coby účastníka řízení. Teprve, je-li tato podmínka splněna, je správní orgán povinen ve druhé fázi námitky projednat a rozhodnout o nich (po meritorní stránce). Správní orgán ani městský soud však důvody pro to, aby stěžovatelka byla považována za účastníka řízení neshledaly.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že stanovení okruhu účastníků řízení je věcí výkladu ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, v platném znění (dále jen hornického zákona), podle něhož „*Účastníky řízení o povolení hornické činnosti jsou žadatel, investor, vlastník důlního díla a občané, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny, a obec, v jejímž územním obvodu má být hornická činnost vykonávána*“. 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 § 14 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb. (tzv. třetí definice účastníka). Opačná interpretace by totiž popírala smysl vymezení účastníka řízení v zákoně o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě,

kteřý je v tomto případě zákonem, vůči správnímu řádu, speciálním. Žádný jiný speciální zákon nestanovuje účastenství stěžovatelky v řízení.

V této souvislosti lze odkázat např. již na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 20. 5. 2002, č. j. 5 A 175/2000 - 24 (zveřejněný v Soudní judikatuře č. 4/2002, str. 329), podle něhož nepřísluší postavení účastníka řízení jiným osobám, kde „*zvláštní zákon určuje výslovně, kdo je jediným účastníkem řízení, a - a contrario - tak vylučuje kobokoli jiného, aby takové postavení měl, jak to činí ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona*“. Obdobně lze uvést ze závěrů usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002 - 54, publikovaného pod č. 162/2004 Sb. NSS, v němž se uvádí, že pokud zákon (zde se jednalo opět o § 14 odst. 1 atomového zákona) „*výslovně a jednoznačně omezuje okruh účastníků řízení o vydání povolení na žadatele o povolení, je jediným účastníkem řízení tento žadatel. Toto omezení účastenství, které ve spojení s § 65 s. ř. s. zamezuje možnosti třetích osob domáhat se soudní kontroly takového rozhodnutí, není v rozporu s čl. 36 Listiny základních práv a svobod*“ (srov. také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, č. j. 2 As 12/2006 - 111, ze dne 31. 7. 2007, č. j. 7 As 50/2007 - 137 a č. j. 7 As 51/2007 - 127, všechny dostupné na www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud k tomu nad rámec dodává, že ani za použití vymezení účastenství podle tehdy platného správního řádu, by stěžovatelka nesplňovala ani tzv. třetí definici účastníka („účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak“), jak se stěžovatelka v kasační stížnosti domnívá. Tvrzení o účastenství v řízení totiž musí existovat v průběhu řízení a nikoliv až po jeho pravomocném skončení. Stěžovatelce by účastenství podle třetí definice nemohlo být přiznáno, jelikož své účastenství během řízení netvrdila.

Stěžovatelce 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 Obvodního báňského úřadu v Trutnově, kterým byla povolena hornická činnost – otvírka, příprava a dobývání v DP Hněvědice, dotčena.

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. Odvolací orgán posoudil námitku stěžovatelky tak, že neshledal, že by mohla být rozhodnutím o povolení hornické činnosti její práva 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.

Co se týká vyjádření stěžovatelky, ta, jak v odvolání, tak v žalobě, vnáší konkrétní námitku, že je účastníkem řízení, protože hornickou činností budou dotčena její práva, na podporu tohoto tvrzení uvádí jednotlivé důvody, jakým způsobem a jaká práva mohou být povolením dotčena. Stěžovatelka v odvolání mimo jiné uvedla, že odstřely, provoz drtičky a těžkotonážních automobilů, prašnost a používání vody z Krounky způsobí zásadní zásah do jejích práv, neboť bude vystavena všem negativním jevům z činnosti v dobývacím prostoru Hněvědice, který má být podstatně blíže k její nemovitosti než lom v Předhradí.

V žalobě stěžovatelka dále rozvádí, že žalovaný nezohledňuje, že její nemovitost se nachází na shodném kamenném základu jako lom, a že činností lomu může být poškozena i jí vlastněná nemovitost (zejm. narušení statiky). V žalobě rovněž uvádí, že ze skutečnosti, že se lom nachází ve velmi těsné blízkosti jejích nemovitostí, lze předpokládat hmotné škody

na jejím majetku z důvodu provozu lomu (odstřely, těžební mechanizace, doprava materiálu, velká prašnost). Provozem lomu a provozem drtičky na zpracování vytěženého kameniva (odběr vody z říčky a vypouštění znečištěné vody zpět) dojde k znemožnění použití vody z říčky ze strany stěžovatelky (ztráta vody či její kontaminace). Stěžovatelka dále poukazuje na hlučnost provozu lomu. Lze tedy konstatovat, že stěžovatelka uvedla zcela konkrétně důvody, pro které lze mít za to, že dojde k zásahu na jejích právech.

Městský soud v Praze uvedl, že při posuzování námitek, které byly v žalobě uplatněny, přihlédl k tomu, že byly dle jeho názoru zcela obecné a postrádaly jakékoliv konkrétní skutečnosti, z nichž by bylo možné jednoznačně dovodit, že by stěžovatelka mohla být dotčena na svých právech či povinnostech povolovanou činností. Městský soud dále uvádí, že dle jeho názoru je žaloba – tak jak byla stěžovatelkou formulována – na samé hranici, která ještě umožňuje soudu konkrétní, věcný a srozumitelný přezkum napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se s tímto názorem neztotožňuje.

Stěžovatelka dle názoru Nejvyššího správního soudu v podaném odvolání a v žalobě uvedla dostatek konkrétních skutkových důvodů, na základě kterých mohou být její práva rozhodnutím dotčena. Některé z nich se však netýkaly dotčeného povolení, ale jiných rozhodnutí správních orgánů. Rozhodnutí o povolení hornické činnosti představuje základ a rámec pro další povolení, týkající se hornické činnosti. Tyto jsou však povolovány v samostatných rozhodnutích, které může stěžovatelka napadat samostatnými odvoláními. Samotné rozhodnutí o povolení hornické činnosti tyto činnosti nepovoluje, pokud je tedy stěžovatelka v řízení uvádí, jsou tyto námitky v řízení o povolení hornické činnosti bezpředmětné. Nejvyšší správní soud v tomto směru souhlasí s názorem, který uvádí žalovaný i městský soud, že veškeré námitky týkající se odstřelů měly být použity proti rozhodnutí o povolení trhacích prací. Tyto práce byly povoleny v samostatném řízení ukončeném rozhodnutím ze dne 29. 11. 2002, č. j. 2940/VII/02/Ku/So. Námitky týkající se provozu drtičky by měly směřovat proti rozhodnutí o povolení jejího provozu. Nakládání s vodami, jejich využívání či do nich vypouštění důlních vod, řeší vodohospodářský úřad; povolení k vypouštění důlních vod z lomu Předhradí-Hněvětice do toku Krounka vydal dne 29. 4. 2002 pod č. j. ŽP/VH/231/02/Ku-548 Okresní úřad v Chrudimi jako příslušný vodohospodářský úřad.

Jak již bylo výše uvedeno, tyto skutečnosti, se sice mohou nepochybně dotýkat stěžovatelčinych práv, nicméně jejich existence není dána napadeným povolením hornické činnosti, ale samostatnými rozhodnutími jednotlivých úřadů. Proto jsou tyto stěžovatelčiny námitky v tomto řízení irelevantní.

Nicméně je zcela zjevné, že stěžovatelka namítá i jiné skutečnosti, na základě kterých mohou být její práva povolením dotčena, které se napadeného rozhodnutí týkají. Jedná se zejména o námitky stran zvýšeného dopravního provozu, prašnosti, hluku, tedy základních negativních jevů, které jsou s provozem lomu spjaty.

Podle Nejvyššího správního soudu podstatným faktorem je také vzdálenost lomu od nemovitosti stěžovatelky, ta ve svém odvolání uvádí, že nový dobývací prostor má být dle vyznačení podstatně blíže než lom v Předhradí.

Městský soud sice ve svém prvním zrušovacím rozhodnutí uvedl, že hledisko existence nemovitosti mimo dobývací prostor, není hlediskem pro stanovení okruhu účastníků. Zohledněním této skutečnosti je dána pouze možnost, že se práv a právem chráněných zájmů těchto občanů povolená činnost nedotkne. Na druhou stranu podle názoru Nejvyššího správního soudu 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 dobývací prostor, řada důsledků povolované činnosti dobývací prostor (tak i bezpečnostní okruh) 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 obč. zák.). Imisemi se obecně rozumí výkon vlastnického práva, kterým se zasahuje do cizího vlastnického nebo jiného práva nad míru přiměřenou poměrům (viz shora citované ustanovení obč. zák. podle kterého: „Vlastník věci se musí zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv... Nesmí ... nad míru přiměřenou poměrům obtěžovat sousedy hlukem, prachem, popílkem, kouřem, plyny, parami, pachy, ... stíněním a vibracemi ...“). Dotčení může být např. i zvýšenou intenzitou dopravy v místě vzhledem k účelu povolení.

Nicméně v tomto konkrétním případě správní orgán existenci externalit z provozu lomu, které by mohly se dotknout stěžovatelčích práv, vůbec nepřipustil, tvrdil, že budou „nedominantní“ a zanedbatelné, ale toto svoje tvrzení neodůvodnil.

Správní orgán musí vymezit přesně a úplně okruh účastníků, s nimiž vede správní řízení. Tato povinnost plyne mimo jiné také z následků a účinků vydaného správního rozhodnutí, na jehož základě dochází u účastníků řízení ke vzniku, změně nebo zániku jejich práv, právem chráněných zájmů nebo povinností.

S postavením osoby jakožto účastníka řízení jsou totiž spojena významná procesní práva, v první řadě právo nahlížet do spisu, vyjadřovat se k věci, činit důkazní návrhy, být přítomen ústnímu jednání. Pokud je však účastníkovi účast v řízení odepřena, má tento postup za následek zkrácení na jeho právech. Toto zkrácení nemusí být jen formální, ale může se projevit ve velmi praktické rovině, totiž nemožností efektivní ochrany právní sféry účastníka. S ohledem na nemožnost využití shora uvedených procesních práv tak tomu může být kupříkladu v důsledku neschopnosti účastníka uplatnit vůči správnímu orgánu některé argumenty, které jsou zjištělné toliko ze správního spisu, případně neschopnosti zjistit relevantní důvody, které by eventuálně mohly vést k úspěchu v jeho věci, a které by jinak byly bývaly v dispozici účastníka díky využití jeho procesních práv.

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.

K tomu, aby právnická či fyzická osoba měla postavení účastníka správního řízení, je dostačující pouhý předpoklad existence dotčení jejich 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.

Jakkoli si Nejvyšší správní soud uvědomuje nutnost stanovení určitého limitu pro vymezení okruhu účastníků, v případě povolení hornické činnosti, která může mít vliv na široké okolí, nelze takové kritérium měřit pouze např. hlediskem hospodárnosti a okruh účastníků limitovat stanovením odstupové hranice bez přihlédnutí 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 hornického zákona 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.

Odvolací orgán uvádí, že nejkratší vzdálenost mezi rekreační chatou stěžovatelky a dobývacím prostorem je 432m. Z hlediska konfigurace terénu a jeho vlastností je mezi lomem a chatou zalesněný hřbet. Z hlediska vlivů hornické činnosti je dle odvolacího orgánu zásadní, že (na rozdíl od DB Předhradí) je DB Hněvětice stanoven na odvráceném svahu a případné vlivy dobývání tedy směřují dominantně opačným směrem, než je nemovitost stěžovatelky - na rozdíl od hornické činnosti prováděné v minulosti v DB Předhradí (ten je vzdálen od rekreační chaty nejméně 900 m). Odvolací orgán v odvolání nevyklučuje případné vlivy dobývání směřující „nedominantně“ směrem k nemovitosti stěžovatelky. Ve vyjádření k žalobě však již uvádí, že vlivy dobývání směrem k nemovitosti stěžovatelky budou zanedbatelné. Úkolem odvolacího orgánu je právě přezkoumatelným způsobem odůvodnit. Skutečnost, že mezi dobývacím prostorem a nemovitostí je zalesněný hřbet, nemusí nutně stačit pro posouzení, zda mohou být její práva dotčena, když na druhou stranu je „nový“ dobývací prostor v poloviční vzdálenosti od nemovitosti stěžovatelky, než dobývací prostor „původní“. Z tohoto pohledu se jeví rovněž zavádějícím, podává-li se ze spisu, že došlo pouze k přerušení hornické činnosti, má-li být tato vykonávána v jiném místě. Odvolací orgán ke zvýšenému provozu uvádí, že otázka případného vlivu provozu na dotčené komunikaci spadá do působnosti obecního úřadu a k věci není příslušný orgán státní báňské správy cestou povolení hornické činnosti. 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.

Stěžovatelka musí uvést důvody, proč se cítí být účastnicí řízení, což v daném případě učinila. Správní orgán se s těmito důvody musí věcně vypořádat a je na něm, aby vyvrátil tvrzení stěžovatelky, a prokázal, proč jí účastenství v řízení nesvědčí. Je pravdou, že s většinou stěžovatelčích námitek se správní orgán logickými úvahami vypořádal. Nejvyšší správní soud má 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.

Nejvyšší správního soud má za to, že nebylo odvolacím orgánem dostatečně prokázáno, že stěžovatelčina práva nejsou povolením vůbec dotčena, nadto pokud připustil případné dobývací vlivy směrem k nemovitosti stěžovatelky, určitou míru dotčení jejich práv připustil, přezkoumatelným způsobem však neodůvodnil, proč z těchto vlivů nelze dovozovat účastenství stěžovatelky v řízení.

Důkazní břemeno stran tvrzeného účastenství tíží správní orgán, přitom vždy je třeba volit takové prostředky a takový postup, který by vyloučil omezení jednotlivce v některém konkrétním subjektivním procesním právu, např. v nemožnosti provést zamýšlený procesní úkon (který by byl realizovatelný jen v rámci řízení in meritum), čímž by mohl být v důsledku takového znevýhodnění oproti jinému účastníkovi řízení zkrácen na svých hmotných právech.

Pokud městský soud odůvodňuje své rozhodnutí mimo jiné i tím, že stěžovatelka stran své námitky, týkající se rušení klidu působením hluku z povolené hornické činnosti, neuvedla jaká bude úroveň hluku u její rekreační chaty, jedná se o nesprávné posouzení právní otázky soudem, protože důkazní břemeno stran vyvrácení této námítky, resp. posouzení její relevantnosti, tíží správní orgán a nikoliv stěžovatelku, která má pouze povinnost tvrzení.

Pokud městský soud přisvědčuje názoru žalovaného, že z provedeného řízení je na místě závěr o tom, že povolení hornické činnosti v DB Hněvčice se vzhledem ke všem uvedeným skutečnostem nemůže výkonu vlastnického práva stěžovatelky dotknout nad míru přiměřenou poměrům, de facto připouští, že by povolením mohlo být vlastnické právo dotčeno, tudíž, že stěžovatelka měla být účastníkem řízení. Úkolem soudu bylo přezkoumat, zda správní orgán v souladu se zákonem interpretoval a aplikoval neurčitý právní pojem „dotčení na (vlastnickém) právu“. Rozsahem soudního přezkumu aplikace neurčitých pojmů správními orgány se zdejší soud zabýval např. v rozsudku ze dne 22. 3. 2007, č. j. 7 As 78/2005 - 62 (www.nssoud.cz), v němž uvedl, že *„soud musí mít možnost přezkoumat, zda interpretace a aplikace neurčitého 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. Úkolem soudu je tedy kontrola zákonnosti rozhodnutí správního orgánu a dodržení zákonem stanovených pravidel v řízení, jež vydání správního rozhodnutí předcházelo. Soudu nepřisluší, aby správní orgán v rozhodování o věci nabradil, provedl sám vlastní hodnocení a učinil závěr, zda předmětné jednání naplnilo či nenaplnilo neurčitý právní pojem, neboť by tak nepřípustným způsobem zasáhl do činnosti správního orgánu.“* Městský soud však přezkoumatelnost odůvodnění správního orgánu vůbec neposuzoval; ostatně to ani nebylo možné, když správní orgán nijak neodůvodnil, proč dobývací vlivy „nedominantní“ či zanedbatelné směřující směrem k nemovitosti stěžovatelky nemohou být podřazeny pod pojem „dotčení na (vlastnickém) právu“.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem, který Nejvyšší správní soud vyslovil v tomto zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (ustanovení § 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u ě n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 18. února 2010

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu