

Specifika účasti veřejnosti v postupech podle zákona o nakládání s těžebním odpadem*

Specifics of the Public Participation in the Procedures according to Act on the Management of Extractive Waste

Jan Hak**

Abstrakt

Zbytky po těžbě nerostů mohou představovat značné riziko pro životní prostředí, ale i pro životy, zdraví a majetek osob v okolí. Především z nich mohou unikat některé toxické těžké kovy, které se pak následně dostávají i do potravního řetězce, nebo může v místě docházet k sesuvům atp. Je proto v zájmu veřejnosti, aby se mohla k nakládání s těžebním odpadem vyjadřovat a přímo tak v konečném důsledku ovlivnit, zda v jejím sousedství dojde ke zřízení úložného místa pro těžební odpad, jak bude toto místo provozováno a co se s ním bude dít po jeho uzavření. Následující článek se proto zaměřuje na možnosti účastenství, resp. obecněji zapojení veřejnosti do procesů upravených v zákoně č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů (v textu jako „ZNTO“), který doposud větší pozornosti uniká.

Článek poukazuje na to, že česká právní úprava pro nakládání s těžebními odpady odpovídá sice směrnici 2006/21/ES z hlediska požadavků na minimální nezbytné zapojení veřejnosti, na druhou stranu u řady dalších řízení v ZNTO (změnová řízení, deklarace uzavření úložného místa, nakládání s finanční rezervou, udělování výjimek a nápravných opatření či řízení o pochybnostech) není výčet jejich účastníků zřejmý, je třeba jej dovozovat skrze účel jednotlivých řízení a podpůrné použití správního řádu. To nepřispívá k právní jistotě adresátů ZNTO a může je od intenzivnějšího zapojení v konečném důsledku odrazovat.

Klíčová slova

Těžební odpad; úložné místo; provozovatel úložného místa; správní řízení; účastenství ve správním řízení.

Abstract

Mineral extraction residues can pose a significant risk to the environment, but also to the lives, health, and property of people in the vicinity. Above all, some toxic heavy metals can leak from

* Tento článek vznikl v rámci jednoletého grantového projektu s názvem *Současné výzvy právní úpravy nakládání s těžebními odpady* (č. SPP 457100015/30) podpořeného v rámci vnitřní grantové soutěže na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci.

** Mgr. Jan Hak, Katedra správního práva a finančního práva, Právnická fakulta, Univerzita Palackého, Olomouc; Katedra aplikovaných sociálních a humanitních věd, Fakulta vojenského leadershipu, Univerzita obrany, Brno / Department of Administrative and Financial Law, Faculty of Law, Palacký University, Olomouc, Czech Republic; Department of Applied Social Sciences and Humanities, Faculty of Military Leadership, University of Defence, Brno, Czech Republic / E-mail: jan.hak01@upol.cz / ORCID: 0000-0001-8862-9863 / Scopus ID: 57562394500

them, entering the food chain, or these residues can slide down etc. Therefore, it is in the interest of the public to be able to express their views on the management of extractive waste and thus ultimately influence whether a waste facility will be established in their neighbourhood, how this site will be operated and what will happen to it after its closure. Consequently, the following article focuses on the possibilities of participation, or more general public involvement in the processes regulated in Act No. 157/2009 Coll., on the Management of Extractive Waste and on the Amendment of Certain Laws (referred to as “ZNTO” in the text), which has escaped greater attention.

The article points out that the Czech legislation on the management of extractive waste corresponds to Directive 2006/21/EC in terms of requirements for the minimum necessary public involvement, on the other hand, in a number of other proceedings within ZNTO (amendment procedures, declaration of closure of the waste facility, use of a financial reserve, granting exceptions and remedial actions or proceedings on doubts) the list of their participants is not obvious, it must be deduced from the purpose of the individual proceedings and the supporting use of Code of Administrative Procedure. This does not contribute to the legal certainty of the addressees of ZNTO and can discourage them from more intensive involvement in the upshot.

Keywords

Extractive Waste; Waste Facility; Operator of a Waste Facility; Administrative Proceedings; Participation in Administrative Proceedings.

Úvod

Těžba ekonomicky využitelných nerostných surovin patří již po staletí k činnostem nepostradatelným pro rozvoj lidské společnosti. Vzniká během ní ovšem velké množství odpadu,¹ o který je třeba se odpovídajícím způsobem postarat, ať už půjde o to s ním vhodně naložit, adekvátně ho zajistit a monitorovat či ho začít šetrně znovu využívat. Otázka je to stále velmi aktuální i v době přechodu k obnovitelným zdrojům, což dokazuje například probíhající debata ohledně těžby lithia v hodnotě stovek miliard korun českých v oblasti Krušných hor.²

Zbytky po těžbě mohou představovat značné riziko pro životní prostředí, ale i pro životy, zdraví a majetek osob v okolí. Především z nich mohou do půdy, ovzduší a povrchových i podzemních vod při nevhodném zajištění těžebního odpadu pronikat některé toxické

¹ V roce 2012 tvořily odpady vznikající při provozu lomů a v těžebním průmyslu přibližně 30 % celkového množství odpadů vyprodukovaného v Evropské unii. Údaj pochází ze Zprávy Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o provádění směrnice 2006/21/ES o nakládání s odpady z těžebního průmyslu a o změně směrnice 2004/35/ES ze dne 6. 9. 2016, KOM(2016) 553 final. *EUR-lex* [online]. [cit. 17. 8. 2023]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0553>. Obdobný podíl představovaly těžební odpady i v dalších letech – viz CALSTER, G. van. *EU Waste Law*. 2. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 201.

² Např. BASTLOVÁ, M. Naleziště lithia pod Cínovcem je unikátní. Zásoby máme na 300 let, říká geolog. *seznamzpravy.cz* [online]. 9. 8. 2023 [cit. 16. 8. 2023]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/audio-podcast-ptam-se-ja-zasoby-lithia-pod-cinovcem-jsou-na-300-let-rika-geolog-235246>

těžké kovy, jako olovo či arsen, které se pak mohou skrze další živé organismy dostávat do potravního řetězce, nebo může v místě docházet k sesuvům atp.³

Je proto v zájmu bezprostředně dotčených osob, aby se mohly k nakládání s těžebním odpadem předběžně, průběžně i následně vyjadřovat a přímo tak v konečném důsledku ovlivnit, zda v jejich sousedství dojde ke zřízení úložného místa pro těžební odpad, jak bude toto místo provozováno a co se s ním bude dít po jeho uzavření. V praxi dochází sice k zapojování veřejnosti do těchto postupů, ale není to zdaleka pravidlem. Pokud nejde přímo o osoby z bezprostředního sousedství, angažují se tu a tam různé specializované spolky, v řízeních týkajících se nakládání s těžebním odpadem však spíše zřídka.⁴

Vzhledem k tomuto faktu je velmi důležité šířit povědomí o povaze jednotlivých procesů a o reálných možnostech zapojení se do nich. Proto se následující článek zaměřuje na možnosti účastenství, resp. obecněji zapojení veřejnosti do procesů upravených v zákoně č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů (dále „ZNTO“), který doposud až na několik článků, vesměs citovaných dále v textu v rámci některé z poznámek pod čarou,⁵ podrobnějšímu zkoumání v posledních letech uniká.

Úvodní část textu je věnována krátkému představení ZNTO (kapitola 1), poté jsou v článku identifikovány jednotlivé rozhodovací postupy nacházející se v ZNTO a krátce jsou zde rekapitulovány zásadní závěry k aplikaci právní úpravy účastenství v rámci § 27 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (kapitola 2). Nejobsáhlejší část článku (kapitola 3) se následně věnuje rozboru možností zapojování jednotlivých osob do postupů upravených v ZNTO a snaží se rozptýlit případné pochybnosti o míře a rozsahu jejich zapojení.

Hlavním cílem předkládaného článku je zodpovězení následujících výzkumných otázek:

- 1) Do kterých formalizovaných postupů dle ZNTO se může zapojit veřejnost?
- 2) Jakým způsobem se může veřejnost do těchto postupů zapojit?

K tomu se nezbytně váže otázka, jaký je ve správních řízeních podle ZNTO vůbec okruh účastníků, příp. zda zkoumané postupy vůbec je možné označit za správní řízení? Článek se snaží odpovědět i na otázku, zda může nějak (a případně jak) do uvedeného postupu zasáhnout i někdo, kdo účastníkem není?

³ Pro konkrétnější představu o úložných místech pro těžební odpad v Česku viz také na webu České geologické služby systém Inventarizace úložných míst těžebního odpadu. *mapy.geology.cz* [online]. [cit. 22. 8. 2023]. Dostupné z: https://mapy.geology.cz/inventarizace_uloznych_mist/; nebo Registr rizikových uzavřených a opuštěných úložných míst. *mapy.geology.cz* [online]. [cit. 16. 8. 2023]. Dostupné z: <https://mapy.geology.cz/rroum/>. Databáze obsahuje údaje o obou typech – viz <https://micka.geology.cz/record/basic/500d5d0c-59cc-44cb-ae1b-91c80a010817#>

⁴ Pro bližší představu byla provedena rešerše odpovídajících záměrů (obsahujících klíčová slova „odval“ a „odkaliště“) v informačním systému posuzování vlivů na životní prostředí (EIA), který může posloužit jako určitý reprezentativní vzorek. Česká informační agentura životního prostředí. *Informační systém EIA* [online]. [cit. 23. 8. 2023]. Dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasa/view/eia100_cr. Ve vztahu k řízením podle ZNTO byla tato otázka konzultována přímo s dr. Vítězslavem Urbancem, vedoucím oddělení legislativy Českého báňského úřadu, dne 29. 8. 2023.

⁵ Vedle nich lze uvést ještě např. HANÁK, J. Co je odpadem podle evropské a české legislativy? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2011, roč. 19, č. 3, s. 239–243. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6329>, či VÍCHA, O. K nové právní úpravě nakládání s těžebními odpady. *České právo životního prostředí*. 2009, roč. 9, č. 2 (26), s. 51–57.

Vedlejšími výzkumnými otázkami jsou zejména následující: Je skutečně taxativní vymezení účastníků v řízení o zařazení úložného místa do kategorie a o schválení plánu pro nakládání s těžebními odpady? Může mít řízení o povolení provozu úložného místa povahu tzv. navažujícího řízení ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí? Kdo bude účastníkem řízení o změnách vydaného povolení provozu úložného místa? Kdo, kdy a v jaké míře se může zapojit do procesů souvisejících s finanční rezervou? Jakou formou dochází k ukládání nápravných opatření podle ZNTO?

1 Stručná charakteristika ZNTO

ZNTO řeší takřka výlučně problematiku nakládání s těžebními odpady. Jeho základním účelem je stanovit pro tuto činnost jasná pravidla a snížit její dopady na jednotlivé složky životního prostředí.⁶ Zákon ZNTO nabyl v České republice účinnosti ke dni 1. 8. 2009 a jedná se o první takto zaměřenou samostatnou právní úpravu v českém právním řádu. Za dobu své existence byl doposud celkem 5x novelizován.⁷ Představuje transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/21/ES ze dne 15. 3. 2006 o nakládání s odpady z těžebního průmyslu a o změně směrnice 2004/35/ES.⁸ Současně představuje speciální právní úpravu ve vztahu k zákonu č. 541/2020 Sb., o odpadech.⁹

Je třeba dodat, že za dobu účinnosti ZNTO podle něj bylo vedeno něco více než 50 řízení, bavíme se tedy o jednotkách ročně. Důvodem je, že u starších odvalů a odkališť, kterých je v Česku většina, zůstává zachován režim vyplývající z povolení vydaných podle horních předpisů.¹⁰ Původní povolení k provozu se *ex lege* začaly považovat za povolení provozu podle ZNTO, pouze došlo k jejich aktualizaci (§ 24 odst. 4 ZNTO), aby provozovatelé dostáli požadavkům ZNTO.

Zásadním pojmem celé právní úpravy jsou těžební odpady. Jejich definice se v ZNTO rozpadá na dvě části. Předně musí splňovat definiční znaky odpadu, tedy ten, kdo s nimi nakládá, tak se jich zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jich zbavit. Kromě toho

⁶ Zejména se jimi rozumí ve smyslu § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.

⁷ Naposledy výrazněji zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se měnil s účinností od počátku roku 2018 především stávající zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Další změny hodné pozornosti se očekávají v souvislosti s nabytím účinnosti rekodifikovaného stavebního práva ke dni 1. 1. 2024 (zákonem č. 284/2021 Sb.) a v následujícím textu je jim taktéž věnována pozornost.

⁸ Tato směrnice byla doposud jenom mírně upravena v souvislosti s účinností nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 596/2009 ze dne 18. 6. 2009 o přizpůsobení některých aktů přijatých postupem podle článku 251 Smlouvy regulativnímu postupu s kontrolou podle rozhodnutí Rady 1999/468/ES.

⁹ Viz § 2 odst. 2 písm. b) zákona o odpadech. Obdobně již stanovil § 2 odst. 2 písm. a) předchozího zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, účinného do 31. 12. 2020.

¹⁰ Vychází z e-mailové komunikace s dr. Vítězslavem Urbancem, vedoucím oddělení legislativy Českého báňského úřadu, ze dne 29. 8. 2023. Pro shrnutí právní úpravy před účinností ZNTO viz DVOŘÁK, P., BRÁDLEROVÁ, L., KANĀKA, J. Předpokládaný vývoj právních úprav na základě dokumentů přijímaných v rámci Evropské unie. *slon.diamo.cz* [online]. 12. 10. 2004 [cit. 30. 8. 2023]. Dostupné z: https://slon.diamo.cz/hpvt/2004/L/L01_Dvorak.htm

je nutné, aby vznikaly v souvislosti s (alespoň zamýšleným) využíváním nerostů, resp. rašeliny¹¹ (ložiskový průzkum, těžba, úprava, skladování – dále je pro tyto činnosti využívána v článku standardně zkratka „těžba“). Typicky se bude jednat o kontaminovanou zeminu či uhelné kaly. Mezi těžební odpady ve smyslu ZNTO náleží i těžební odpady vzniklé při těžbě, úpravě a zpracování radioaktivních nerostů, které nelze považovat za radioaktivní odpady.¹²

Mimo působnost ZNTO stojí odpad vznikající v souvislosti s těžbou, jenž ovšem nevzniká přímo při těchto činnostech, např. stará výdřeva, zbytky elektroinstalace,¹³ odpadní olej nebo potravinářské odpady.¹⁴ Dále stojí za pozornost, že se ZNTO nevztahuje na hmoty získané při těžbě, které jsou nicméně podle plánu otvírky, přípravy a dobývání nebo plánu využití ložiska určeny pro sanační a rekultivační práce nebo jsou jejich součástí anebo jsou určeny pro zajištění nebo likvidaci důlních děl (typicky skrývkový materiál).¹⁵ Tyto hmoty se budou posuzovat terminologií zákona o odpadech (§ 8) jako vedlejší produkty. Přitom jejich využitelnost nesmí být pro provozovatele pouze nějakou teoretickou budoucí možností, nýbrž s ní musí reálně v dohledné době počítat. Proto pokud jsou někde takové hmoty dlouhodobě uloženy, musí být v zásadě posuzovány jako těžební odpad, přitom nehraje roli místo jejich uložení, složení materiálu, fakt, že není nijak škodlivý pro životní prostředí, ani jeho ekonomická využitelnost (byť Soudní dvůr dodal, že pokud je opětovné využití hmot hospodářsky výhodné, je pravděpodobnost takového postupu vysoká).¹⁶

Ve směrnici Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. 11. 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic, jejíž podpůrné využití pro těžební odpad vyloučeno

¹¹ Viz § 2 odst. 1 ZNTO. Rašelina není právně řazena mezi nerosty [§ 2 odst. 2 písm. c) zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)].

¹² K pojmu viz § 3 odst. 2 písm. a) zákona č. 263/2016 Sb., atomového zákona.

¹³ Viz KANĀKA, J. Nová právní úprava pro těžební odpady. *odpady-online.cz* [online]. 2009 [cit. 9. 11. 2022]. Dostupné z: <https://odpady-online.cz/nova-pravni-uprava-pro-tezebni-odpady/>

¹⁴ Pro další příklady viz také recitál 8 směrnice 2006/21/ES.

¹⁵ K negativnímu vymezení věcné působnosti ZNTO viz dále § 1 odst. 2 tohoto zákona.

¹⁶ K definici odpadu existuje poměrně rozvinutá judikatura Soudního dvora Evropské unie, která se začala vyvíjet dlouho před účinností směrnice 2006/21/ES, tedy v době, kdy těžební odpad neměl svoji zvláštní úpravu. Z poslední doby můžeme zmínit shrnující rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 10. 2020, *Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG a Wasserverband "Region Gratkorn-Gratwein" proti Landesbauptmann von Steiermark*, věc C-629/19, body 42–52, či rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 7. 2019, *Trestní řízení proti Tronex BV*, věc C-624/17, body 17–23 a 29, nebo rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 12. 2013, *Shell Nederland Verkoopmaatschappij BV a Belgian Shell NV*, spojené věci C-241/12 a C-242/12, body 37–42, 50 a 53. Přímo těžebnímu odpadu se týkaly rozsudky Soudního dvora ze dne 18. 4. 2002, *Palin Granit Oy a Vehmassalon kansanterveysyhön kuntayhtymän hallitus*, věc C-9/00, body 32–39, a ze dne 11. 9. 2003, *Korkein hallinto-oikeus proti AvestaPolarit Chrome Oy*, věc C-114/01, body 34–43, které podrobněji komentoval VÍCHA, O. Nejnovější přístupy EU k nakládání s těžebními odpady. *Ekologie a právo*. 2007, roč. 3, č. 6 (16), s. 7 a 8. Z české judikatury můžeme zmínit rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 2. 2020, č. j. 59 A 94/2019-61, body 15 a 16, týkající se posuzování povahy hmot a zemin ukládaných do odvalů. Z literatury stojí za pozornost kritický rozbor evropské judikatury k pojmu odpad od Browna – BROWN, V. The “End of Waste” under EU Law. *Natural Resources & Environment*. 2014, roč. 28, č. 3, s. 41–45, dále kupř. v sousedním Polsku se problematikou zabýval Nawrot – NAWROT, F. The Concept of Extractive Waste. *Review of Comparative Law*. 2017, roč. 31, č. 4, s. 65–82. DOI: <https://doi.org/10.31743/recl.4065>. Kritéria užívaná Soudním dvorem shrnuje van Calster – CALSTER, G. van. *EU Waste Law*. 2. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 38 a 39. Nadto lze odkázat na definici odpadu v čl. 2 bodu 1 Basilejské úmluvy o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování (č. 6/2015 Sb. m. s.), jež se také může vztahovat i na těžební odpad.

apriorně není,¹⁷ nalezneme také ustanovení o zániku statusu odpadu (čl. 6), dále rozpracované v § 9 a 10 tuzemského zákona o odpadech. Tato ustanovení nicméně budou v případě zbytků z těžby přinejmenším zatím využitelná spíše omezeně.¹⁸ Důvodem je, že pro zánik statusu těžebního odpadu by musela nastat některá ze 4 situací přímo předpokládaná zákonem o odpadech, jelikož ZNTO (a ani směrnice 2006/21/ES) žádný takový režim nezná: 1) buď by muselo jít o požadavek unijního či vnitrostátního práva (již dnes platí např. pro měděný šrot či tuhá paliva z odpadu), nebo 2) by muselo dojít ke zpracování do výrobku v papírně, sklárně či huti, nebo 3) by musel být materiál připraven k opětovnému použití, anebo 4) by musel ve věci rozhodnout krajský úřad.

Eventualita 1) se pro těžební odpad neuplatní, jelikož neexistuje v současné době odpovídající právní předpis. Pokud jde o druhou možnost, právní úprava cílí spíše na odpady pocházející již ze zpracovaných vydobytých surovin, nikoli z odpadů po prvotní těžbě (např. papír a lepenka, sklo, kovové obaly). Podobně k opětovnému využití se připravují někdejší výrobky, výsledek průmyslového zpracování uvedený v minulosti na trh, nikoli původní nezpracovaná a nevyužitá hmota (např. vratné láhve, protektorované pneumatiky). Krajský úřad je sám o sobě povolán k výkonu agendy i podle ZNTO, nehledě na podpůrnou aplikaci zákona o odpadech,¹⁹ nicméně v případě zbytků po těžbě jsou s tím spojená rizika pro životní prostředí typově spíš vyšší a existuje reálné riziko obcházení právní úpravy v případě prohlašování těžebního odpadu za „neodpad“, tudíž ani tato možnost se nejeví jako ideální, nebudou-li v jeho rozhodnutí stanovena přesná kritéria.

Na druhou stranu ji vyloučit nelze, obzvláště ve světle rozsudku Soudního dvora ve věci C-358/11,²⁰ podle kterého unijní právo v zásadě nevylučuje, aby došlo k ukončení režimu odpadu i v případě nebezpečného odpadu za podmínky, že některý způsob jeho využití umožňuje jeho další uplatnění, aniž dojde k ohrožení lidského zdraví či poškozování životního prostředí (a jestliže kromě toho nebylo konstatováno, že se držitel dotčeného předmětu zbavuje nebo má v úmyslu se ho zbavit nebo se od něho požaduje, aby se ho zbavil, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu). V souvislosti s přibližováním se cirkulární ekonomice, vzhledem k technologickému vývoji a snahám o co největší znovuvyužití hmot lze předpokládat další vývoj v této otázce.

Osobami oprávněnými k nakládání s těžebními odpady jsou toliko právnické nebo podnikající fyzické osoby, které zákonodárce označuje legislativní zkratkou provozovatelé.

¹⁷ Čl. 2 odst. 2 písm. d) této směrnice.

¹⁸ Podobně viz KENNEDY, K., WITHERINGTON, P. Should we get excited about the Mining Waste Directive and DoWCoP? *ags.org.uk* [online]. 11. 8. 2020 [cit. 22. 8. 2023]. Dostupné z: <https://www.ags.org.uk/2020/08/should-we-get-excited-about-the-mining-waste-directive-and-dowcop/>

¹⁹ Samostatnou otázkou je, zda by kompetence neměla být analogicky vytvořena v ZNTO přímo pro některý z báňských úřadů, které budou mít s posuzováním těchto hmot rozsáhlé zkušenosti.

²⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 3. 2013, *Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen liikenne ja infrastruktuuri -vastaanaluue proti Lapin luonnonsuojelupiiri ry*, věc C-358/11, body 55–60. Viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2020, č. j. 7 As 54/2019-88, body 55, 58 a 59, podle něhož jestliže odpad přestal být po splnění podmínek stanovených v § 3 odst. 6 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech (v zásadě obdoba dnešního § 6 zákona o odpadech), pro určité použití odpadem, neznamená to současně, že přestává být odpadem, jestliže se využije pro jiné účely. Splnění podmínek upravených v uvedeném ustanovení je tak třeba podle soudu ověřit pro každé z těchto využití zvlášť.

Za provozovatele se považuje i osoba, která provozuje úložné místo a je odpovědná za jeho stav též po ukončení provozu, stejně jako osoby, jež mají těžební odpady v držení.²¹ Fakticky se jedná o organizace provádějící vlastní těžbu podle § 3a zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě (dále „zákon o hornické činnosti“).²²

Ústřední institut celého ZNTO představují úložná místa pro těžební odpady. Provozovatelé mají totiž zpravidla povinnost ukládat těžební odpady právě na takovéto plochy,²³ byť mají možnost uložit je i jinam, např. do podzemí mimo vytěžené prostory, do vytěžených prostor v rámci jejich sanace a rekultivace a při provádění stavebních prací, do povrchových vod či na skládky těžebního odpadu.²⁴ Většina ustanovení zákona se týká výstavby a provozu úložných míst, příp. péče o ně v období po ukončení jejich provozu. Jedná se o důlní stavby²⁵ vyhrazené pro ukládání těžebního odpadu v pevném nebo kapalném stavu nebo ve formě roztoku či suspenze, včetně odkališť, přičemž součástí těchto staveb bývá zpravidla hráz nebo jiný dílčí objekt sloužící k držení, zachycení, spoutání nebo k jiné podpůrné úloze pro úložné místo. Úložná místa se mohou nacházet jak v dobývacích prostorech, tak ale i mimo ně.

Nejčastěji půjde o odval či zákonem přímo zmiňované odkaliště.²⁶ Výsypky²⁷ nejsou považovány v tomto ohledu za úložná místa, ale za součást technologie povrchového dobývání.²⁸ Odval je prostým nahromaděním těžebního odpadu, který po ukončení ukládání těžebního odpadu zpravidla zarůstá vegetací a na první pohled vypadá jako přirozená součást přírody.²⁹ Odkaliště lze vymezit naproti tomu jako stavbu zahrnující především hrázový systém včetně základní, zvyšovací a dělící hráze a včetně funkčních zařízení, vlastní prostor odkaliště

²¹ Viz § 2 odst. 2 písm. a) ZNTO.

²² KAŇKA, J. Komentář k § 1 ZNTO. In: KAŇKA, J., ŠOUŠA, L., URBANEC, V. *Nová právní úprava nakládání s těžebními odpady s poznámkami (stav k 31. 8. 2010)*. 1. vyd. Ostrava: MONTANEX, 2010, s. 11.

²³ K jejich časově omezenému negativnímu vymezení srov. § 6 odst. 4 ZNTO. Po účinnosti změnového zákona č. 284/2021 Sb. od 1. 1. 2024 půjde o odst. 3.

²⁴ Viz § 2 odst. 2 písm. c) ZNTO, § 3 odst. 4 ZNTO v účinném znění i ve znění před novelou č. 168/2013 Sb. a důvodovou zprávou k ní.

²⁵ Terminologií zákona č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona, půjde s účinností od 1. 1. 2024 o „plochy“.

²⁶ Dle posledních údajů poskytnutých Evropské komisi bylo v roce 2020 v Česku aktivně provozováno v souladu se ZNTO celkem 30 úložných míst pro těžební odpad, 20 odvalů a 10 odkališť, dalších více než 500 úložných míst uzavřených do roku 2011 kontroloval a monitoroval státní podnik DIAMO, asi 300 opuštěných a uzavřených úložných míst bylo hodnoceno jako potenciálně škodlivých. KASTNER, P. *Dotažník ke těžebnímu odpadu zpracovaný v souladu s požadavky směrnice EP a Rady 2006/21/ES o nakládání s odpady z těžebního průmyslu*. Český báňský úřad, 2020. Zasláno dr. Vítězslavem Urbanecem, vedoucím oddělení legislativy Českého báňského úřadu, dne 29. 8. 2023.

²⁷ K jejich zřizování a provozu viz § 42 a násl. vyhlášky Českého báňského úřadu č. 26/1989 Sb., o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci a bezpečnosti provozu při hornické činnosti a při činnosti prováděné hornickým způsobem na povrchu.

²⁸ KAŇKA, J. Komentář k § 1 ZNTO. In: KAŇKA, J., ŠOUŠA, L., URBANEC, V. *Nová právní úprava nakládání s těžebními odpady s poznámkami (stav k 31. 8. 2010)*. 1. vyd. Ostrava: MONTANEX, 2010, s. 11.

²⁹ WEISSOVÁ, M. Vymezení těžebního odpadu a dispozice s ním. *Advokátní deník* [online]. 21. 4. 2021 [cit. 9. 11. 2022]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/04/21/vymezeni-tezebnio-odpadu-a-dispozice-s-nim/>. Směrnice 2006/21/ES ho vymezuje jako uměle vybudované povrchové zařízení na ukládání pevného odpadu (čl. 3 bod 10).

a odběrné nebo vypouštěcí zařízení, která umožňuje trvalé nebo dočasné uskladnění zvodnělého materiálu.³⁰ Odkaliště je současně vždy vodním dílem ve smyslu § 55 odst. 1 písm. h) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách. K jeho provozu je třeba zpravidla povolení k nakládání s vodami, konkrétně k jejich vzdouvání a zadržování, a to včetně vod obsažených, chemicky vázaných či zadržovaných v uloženém materiálu.³¹

2 Formalizované postupy dle ZNTO a obecná pravidla pro účastenství

Určování toho, kdo, proč a v jaké míře se do určitého formalizovaného postupu realizovaného veřejnou správou může zapojit, patří k jedné z nejtěžejnějších procesních otázek. Její zodpovězení předurčuje další oprávnění takového subjektu a v důsledku toho i váhu, kterou jeho zapojení do celého procesu bude mít. Za osoby s nejvýraznějšími procesními právy lze bezpochyby považovat účastníky správních řízení, ačkoli je možné narazit i na jiná oprávnění některých segmentů veřejnosti též v jiných typech správních procesů (např. právo podat námitky proti opatřením obecné povahy, možnost vyjádření se, možnost podávání podnětů, oprávnění podat stížnost).

Účastníci řízení jsou především oprávněni navrhnout správnímu orgánu v průběhu řízení důkazy a činit i jiné návrhy, mohou vyjádřit v řízení svá stanoviska, účastnit se prováděného dokazování či nařízeného ústního jednání, nahlížet do spisu a také se vyjádřit k podkladům pro rozhodnutí. Kromě toho je jim standardně zvláště doručováno výsledné rozhodnutí, proti kterému se mohou v případě potřeby dále bránit, a to jak podáním opravných prostředků, tak následně v rámci správní žaloby. Tím se výčet jejich oprávnění ovšem nevyčerpává, mohou třeba namítat podjatost úřední osoby či zažádat o uplatnění ochrany před nečinností.

ZNTO rozeznává hned několik formalizovaných procesních postupů, povětšinou správních řízení, kterým se následně budu věnovat z hlediska účastenství, resp. dalšího zapojení veřejností podrobněji v podkapitolách 3.1 až 3. 12. Diametrálně se nicméně liší míra podrobnosti úpravy. Někdy je právní úprava na poměry *lex specialis* k zákonu č. 500/2004 Sb., správnímu řádu, relativně podrobná (zejména řízení o povolení provozu úložného místa), jindy jsou určité procesy shrnuté jednou větou či jediným slovem (např. řízení týkající se vlastní výstavby úložného místa či jeho odstranění). U posledně jmenovaných je tak třeba vycházet fakticky výhradně ze zvláštních zákonů.

Konkrétně lze rozlišit následující postupy:

- rozhodování v pochybnostech, zda se jedná o těžební odpad dle ZNTO (§ 2 odst. 1);
- rozhodování o zařazení úložného místa do kategorie (§ 4 odst. 1);

³⁰ Viz § 2 písm. f) vyhlášky Ministerstva zemědělství č. 23/2007 Sb., o podrobnostech vymezení vodních děl evidovaných v katastru nemovitostí České republiky. Směrnice 2006/21/ES ho vymezuje jako přírodní nebo uměle vybudované zařízení na ukládání jemnozrnného odpadu, obvykle hlušiny, spolu s různým množstvím volné vody, který vzniká při úpravě nerostných surovin a při čištění a recirkulaci technologické vody (čl. 3 bod 12).

³¹ Viz také HORÁČEK, Z. Komentář k § 55 vodního zákona. In: HORÁČEK, Z. a kol. *Vodní zákon s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015*. 3. vyd. Praha: Sondy, 2015, s. 163.

- rozhodování o schválení plánu pro nakládání s těžebními odpady (§ 5 odst. 1);
- rozhodování o umístění stavby úložného místa (§ 6 odst. 1);
- rozhodování o povolení stavby úložného místa (§ 6 odst. 1);
- rozhodování o povolení provozu úložného místa (§ 8 odst. 1);
- rozhodování o povolení k ukončení provozu úložného místa (§ 10 odst. 1);
- rozhodování o tom, že se úložné místo považuje za uzavřené (§ 11 odst. 3);
- rozhodování o odstranění stavby úložného místa (§ 6 odst. 2 a 3);
- rozhodování o schválení návrhu na vytvoření rezervy finančních prostředků (§ 13 odst. 1);
- rozhodování o povolení čerpání rezervy finančních prostředků [§ 17 odst. 3 písm. g)];
- rozhodování o výjimkách (§ 12 odst. 2, § 22 odst. 2);
- rozhodování o uložení opatření k nápravě (§ 7 odst. 2, § 10 odst. 6, § 18 odst. 2);
- rozhodování o uložení správního trestu (§ 19–21).³²

Vedle právě uvedeného je nezbytné uvést i možnost tuzemské veřejnosti uplatňovat připomínky ve lhůtě 30 dní k vnějšímu havarijnímu plánu pro úložná místa kategorie I [k významu kategorizace viz podkapitulu 3.2 níže] na základě § 14 odst. 4 ZNTO. Zde jde v současnosti česká právní úprava ještě dále než směrnice 2006/21/ES, která tento postup vyžaduje pouze u dotčené veřejnosti.³³ Veřejnost z jiného členského státu Evropské unie také může uplatňovat připomínky ještě před vydáním povolovacích rozhodnutí, pokud by provoz některého úložného místa pro těžební odpad mohl mít významné nepříznivé přeshraniční účinky, resp. o to potenciálně dotčený členský stát požádá ve smyslu § 15 ZNTO.³⁴

Je nutné zrekapitulovat základní pravidla pro vymezení účastníků řízení plynoucí z ustanovení § 27 správního řádu, jenž je ve sledované oblasti k ZNTO nepochybně předpisem uplatňovaným subsidiárně, nestanoví-li ZNTO jinak. Okruh účastníků správního řízení je ve správním řádu vymezen jak formálními, tak materiálními kritérii. V řízení zahajovaném na žádost jde jednak o toho, kdo žádost podal (zde je upřednostňováno pojetí formální), nicméně vedle něho jde o další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu (typicky spoluvlastníci věci). V řízení zahajovaném z moci úřední jsou účastníky osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají, tedy se jich činnost správního orgánu bezprostředně dotýká. I ty jsou určeny formálně úkonem správního orgánu. Všechny právě uvedené osoby bývají označovány jako hlavní účastníci správního řízení (správní řád mnohde mluví o účastnících podle

³² Vědomě se nezabývám řízením o dalším využití těžebního odpadu z již uzavřeného úložného místa (§ 22 odst. 3 ZNTO), kdy se v zásadě cyklus předchozích kroků rozbíhá nanovo.

³³ Nebylo tomu tak ovšem vždy. Text ustanovení byl v reakci na výtky Evropské komise k transpozici čl. 6 odst. 5 směrnice 2006/21/ES podstatně doplněn novelou č. 168/2013 Sb. s účinností od 1. 1. 2014.

³⁴ Do roku 2020 takový případ nenastal. KASTNER, P. *Dotazník ke těžebním odpadům zpracovaný v souladu s požadavky směrnice EP a Rady 2006/21/ES o nakládání s odpady z těžebního průmyslu*. Český báňský úřad, 2020. Zasláno dr. Vítězslavem Urbancem, vedoucím oddělení legislativy Českého báňského úřadu, dne 29. 8. 2023.

§ 27 odst. 1). Jelikož mají tyto osoby k předmětu řízení nejužší vazbu, je pro ně současně konstruováno nejsilnější procesní postavení.³⁵

Vedle toho jsou účastníky řízení podle odst. 2 téhož ustanovení také další osoby, pokud mohou být (byť potenciálně) rozhodnutím správního orgánu přímo dotčeny ve svých soukromých či veřejných právech nebo povinnostech (tzv. vedlejší účastníci). Jejich procesní postavení je slabší, jejich práva a povinnosti nejsou hlavním předmětem daného řízení, nicméně může dojít k přímému ovlivnění jejich výkonu realizací práv a povinností plynoucích z výsledného rozhodnutí³⁶ (např. půjde o vlastníky sousedních nemovitých věcí). Tato skupina účastníků je tedy určena v zásadě jejich hmotněprávním poměrem k předmětu řízení.³⁷

Vymezení účastníků správního řízení se nicméně objevuje často i ve zvláštních zákonech, jak výslovně poukazuje § 27 odst. 3 správního řádu. ZNTO není v tomto ohledu žádnou výjimkou. V těchto případech mohou nastat v zásadě dvě situace: 1) zvláštní zákon obsahuje svoje autonomní vymezení účastníků řízení, vedle kterého se § 27 správního řádu vůbec nepoužije,³⁸ 2) zvláštní zákon konkretizuje, kdo má postavení účastníka řízení a fakticky doplňuje znění § 27 správního řádu.³⁹ Jak dodává správní řád, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají tyto osoby zásadně postavení vedlejších účastníků, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.

Problematické může být někdy vymezení vzájemného vztahu mezi zvláštním zákonem, jenž stanoví okruh účastníků správního řízení komplexně a taxativně, a dalším (ke správnímu řádu též zvláštním) zákonem, který za splnění jím stanovených podmínek přiznává postavení účastníků správního řízení pouze určitým subjektům. Pak se správní orgán musí tímto vzájemným vztahem zabývat a řídit se jím.⁴⁰

Zvláště v případech, kdy je okruh účastníků vymezen výlučně anebo z větší části materiálně (tedy povahou jejich dotčení), je především odpovědností správního orgánu⁴¹ po celou dobu řízení (na prvním i na druhém stupni) prověřovat, zda skutečně jedná se všemi osobami, s nimiž jednat má.⁴² Pokud zjistí, že má s někým jednat jako s účastníkem až po zahájení řízení, musí tak učinit. Naopak nikdy se nestane účastníkem řízení osoba, jejichž žádných

³⁵ Pro přehled specifik v zacházení s hlavními účastníky viz např. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 182 a 183.

³⁶ Viz také VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 332 a 333. K postavení tvrzených účastníků viz § 28 správního řádu, k postavení opomenutých účastníků viz § 84 správního řádu.

³⁷ Také KOPECKÝ, M. Komentář k § 27 správního řádu. In: KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 141.

³⁸ Např. vymezení účastníků v řízení o přestupcích dle § 68 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011-347, bod 45.

³⁹ Např. vymezení dalších účastníků vodoprávního řízení podle § 115 odst. 4, 5 a 7 zákona o vodách.

⁴⁰ Poukazuje na to např. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 337, nebo ŠKUREK, M. Komentář k § 27 správního řádu. In: FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní řád. Praktický komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 86 a 87.

⁴¹ Viz § 47 správního řádu.

⁴² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2011, č. j. 5 As 24/2010-97, a rozsudek téhož soudu ze dne 18. 5. 2017, č. j. 9 As 154/2016-31, body 11 a 12.

práv či povinností se řízení nedotýká, a to i tehdy, pokud by s ní mylně správní orgán jako s účastníkem jednal.⁴³ Právní úprava ovšem nezapomíná ani na aktivitu žadatele, jenž je povinen označit další jemu známé účastníky už v podané žádosti, byť ani v tomto případě to nesupluje primární odpovědnost správního orgánu za jejich určení.

3 Zapojení veřejnosti do postupů podle ZNTO

3.1 Rozhodování v pochybnostech, zda se jedná o těžební odpad dle ZNTO

V prvé řadě je v souvislosti s vymezením těžebního odpadu zakotveno v ZNTO rozhodování v pochybnostech. Využije se tehdy, pokud je třeba stanovit v určité věci najisto, zda se má či nemá jednat o těžební odpad ve smyslu ZNTO. Toto správní řízení je upraveno pouze v § 2 odst. 1 *in fine* ZNTO, ve zbytku je třeba vyjít především ze správního řádu. Lze ale také uvažovat o subsidiaritě právní úpravy ve správním řádu vůči zvláštnímu postupu zakotvenému v § 4 odst. 4 zákona o odpadech (využitelného při aplikaci ZNTO podpůrně). Podle tohoto ustanovení nelze podat žádost o rozhodnutí o pochybnostech, když je ve vztahu k téže věci již vedeno řízení o uložení nápravného opatření či správního trestu kvůli podezření, že daná osoba nakládá s věcí protiprávně.

Řízení o pochybnostech lze zahájit jak na návrh, tak i z moci úřední. Výsledkem je deklaratorní správní rozhodnutí, označující případně posuzovaný materiál za těžební odpad. Za pozornost stojí, že v tomto řízení rozhoduje i prvostupňově Český báňský úřad. Další ojedinelé specifikum⁴⁴ tohoto řízení spočívá v požadavku, aby Český báňský úřad vždy povinně konzultoval povahu odpadu s dotčeným ústředním správním úřadem (např. Ministerstvem průmyslu a obchodu, Státním úřadem pro jadernou bezpečnost). Rozhodnutím o pochybnostech nedochází ke změně zkoumaného právního vztahu (byť se v konečném důsledku rozhoduje o aplikovatelnosti celého souboru práv a povinností), což je třeba reflektovat i při vymezení účastníků takového řízení.

Pokud bude řízení o odstranění pochybností zahajováno na návrh, stane se v souladu s § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu účastníkem bezpochyby navrhovatel, tedy ve smyslu ZNTO původce odpadu, jímž je provozovatel. Ten bude současně vlastníkem těžebního odpadu.⁴⁵ Stejně tak bude provozovatel účastníkem řízení o pochybnostech v případě, bude-li zahajováno z moci úřední přímo Českým báňským úřadem. Na druhou stranu o jiných účastnících se ZNTO nezmiňuje.

Odborná literatura dochází obecně k závěru, že při absenci vymezení okruhu účastníků je fakticky třeba považovat za jediného účastníka řízení o pochybnostech aktuálního vlastníka posuzovaného předmětu či osobu, která provádí nebo hodlá provádět posuzovanou činnost, jelikož jiným osobám (nájemcům, pachtýřům či vlastníkům sousedních pozemků)

⁴³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005-118.

⁴⁴ PĚTRMICHIL, V. Rozhodování v pochybnostech v oblasti práva životního prostředí. *Jurisprudence*. 2018, roč. 28, č. 2, s. 9 a 10.

⁴⁵ Viz § 20 odst. 1 horního zákona ve spojení s § 5 odst. 2 zákona o odpadech.

nemůže zpravidla tímto rozhodnutím vzniknout přímé dotčení na právech či povinnostech.⁴⁶ Výjimkou z tohoto pravidla by byla situace, kdy má takové rozhodnutí zřejmý a nezpochybnitelný širší dopad i na ně, např. dojde díky němu ke vzniku ochranného pásma na sousedním pozemku,⁴⁷ což ale není tento případ.

Účastníkem řízení o odstranění pochybností o povaze těžebního odpadu tak bude v zásadě jen provozovatel, výsledek takového řízení se přímo nedotkne ani práv nebo povinností vlastníka pozemku, na němž by byl posuzovaný odpad umístěn, pokud by byl odlišný od provozovatele. V důsledku právě uvedených úvah s účastí osob z řad širší veřejnosti nelze v tomto řízení kalkulovat.

3.2 Rozhodování o zařazení úložného místa do kategorie

Dalším správním řízením dle ZNTO je to, v němž se rozhoduje o zařazení úložného místa pro těžební odpad do určité kategorie, resp. o změně tohoto zařazení. Děje se tak v závislosti na intenzitě očekávaných negativních dopadů případné nehody úložného místa na životy, lidské zdraví a životní prostředí. Obvodní báňský úřad zařadí ta nejrizikovější úložná místa do kategorie I,⁴⁸ ostatní úložná místa se zařazují do kategorie II.⁴⁹ Toto řízení se zahajuje vždy na žádost provozovatele.

ZNTO obsahuje v § 4 odst. 1 výslovnou úpravu účastenství v tomto řízení, kdy za účastníky považuje toliko žadatele a obec, v jejímž územním obvodu má být úložné místo zřízeno. Je otázkou, zda se jedná o taxativní vymezení účastníků anebo mohou být účastníkem řízení i další osoby? Nabízí se srovnání s typově identickým řízením o zařazování objektů obsahujících vybrané nebezpečné chemické látky do skupiny A či B podle zákona č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií,⁵⁰ v němž ovšem takto striktně okruh účastníků omezen není, což připouští možnost, že by účastníkem mohl být teoreticky i někdo další s odkazem na obecnou úpravu účastenství ve správním řádu.

Pokud nahlédneme do odpovídající právní úpravy na úrovni Evropské unie, pak směrnice 2006/21/ES i u nejrizikovějších úložných míst (tedy kategorie I, jazykem této směrnice kategorie A) ustupuje režimu nastavenému směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2012/18/EU ze dne 4. 7. 2012 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek a o změně a následném zrušení směrnice Rady 96/82/ES

⁴⁶ PETRMICHL, V. Rozhodování v pochybnostech v oblasti práva životního prostředí. *Jurisprudence*. 2018, roč. 28, č. 2, s. 8.

⁴⁷ Viz rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 9. 2018, č. j. 30 A 90/2017-89, resp. SOVA, A. Rozhodování pochybností o charakteru pozemku z procesního pohledu. *Správní právo*. 2019, roč. 52, č. 4, s. 243.

⁴⁸ Ke kritériím pro zařazení do této kategorie viz § 4 odst. 2 ZNTO a vyhlášku Českého báňského úřadu č. 429/2009 Sb., o stanovení náležitostí plánu pro nakládání s těžebním odpadem včetně hodnocení jeho vlastností a některých dalších podrobností k provedení zákona o nakládání s těžebním odpadem. Podle posledních údajů poskytnutých Evropské komisi byla v roce 2020 v Česku provozována v kategorii I dvě odkaliště. KASTNER, P. *Information on Permits – 2020 reporting*. Český báňský úřad, 31. 12. 2020. Zasláno dr. Vítězslavem Urbanem, vedoucím oddělení legislativy Českého báňského úřadu, dne 29. 8. 2023.

⁴⁹ Úložná místa určená jen pro těžební odpad vznikající z těžby rašeliny se zařazují automaticky do kategorie II.

⁵⁰ Především § 6 a § 8 odst. 1 zákona o prevenci závažných havárií.

(tzv. směrnice Seveso III).⁵¹ Směrnice Seveso III transponovaná zákonem č. 224/2015 Sb. (tedy to potažmo platí i pro něj) se díky tomu přednostně uplatní mj. i na provozovaná zařízení na odstraňování hlušiny včetně odkalovacích nádrží, které obsahují nebezpečné látky.⁵² Při určování konkrétních druhů nebezpečných látek a jejich minimálních množství rozhodných pro zařazení objektů do těchto režimů je třeba vycházet z nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1272/2008 ze dne 16. 12. 2008 o klasifikaci, označování a balení látek a směsí, o změně a zrušení směrnic 67/548/EHS a 1999/45/ES a o změně nařízení (ES) č. 1907/2006 a z obsahu tabulky v příloze č. 1 k zákonu o prevenci závažných havárií. Pokud tedy budou posuzována úložná místa pro těžební odpad obsahující nebezpečné chemické látky ve smyslu čl. 3 bodu 10 a přílohy I směrnice Seveso III [resp. § 2 písm. e) a přílohy č. 1 k zákonu o prevenci závažných havárií], nebude mít omezení účastenství v ZNTO takový význam, jelikož se bude vycházet ze zákona o prevenci závažných havárií.

Stále ovšem i tak zařazení úložného místa do kategorie zásadně ovlivní povinnosti provozovatele, potažmo i dalších subjektů (např. povinnost zapracovat dodatečná opatření do havarijního plánu kraje). Směrnice 2006/21/ES vyžaduje zajištění účasti veřejnosti jmenovitě pouze v procesu přípravy a přezkoumání vnějšího havarijního plánu u úložných míst kategorie I a v povolovacích procesech, které se vážou ke zbudování samotného úložného místa (jeho umístění, vlastní výstavba a jeho provoz). Ve všech těchto případech český zákonodárce požadavek unijního normotvůrce reflektoval – viz především § 8 odst. 3 a 14 odst. 4 ZNTO a odkazy na využití odpovídajících postupů ve zvláštních právních předpisech (stavební a horní zákon, zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí; dále „zákon o posuzování vlivů“).

Jak zdůrazňuje i recitál 17 směrnice 2006/21/ES, musí unijní normotvůrce současně reflektovat požadavky plynoucí z Úmluvy Evropské hospodářské komise Organizace spojených národů ze dne 25. 6. 1998 o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva). Aarhuská úmluva garantuje v čl. 6 odst. 1 zajištění účinné účasti veřejnosti v procesech vedoucích jednak k rozhodnutím o tom, zda povolit navrhované činnosti uvedené v příloze I této úmluvy, jednak také k rozhodnutím o navrhovaných činnostech, které nejsou uvedeny v příloze I Aarhuské úmluvy, ale které mohou mít významný vliv na životní prostředí (tzv. EIA záměry). Nahlíženo touto optikou není striktně vzato řízení vedoucí k zařazení úložného místa do kategorie řízením povolovacím ve smyslu Aarhuské úmluvy, poněvadž samotné zařazení do kategorie v závislosti na míře rizika provozu ještě nijak nepřispívá k vlastní realizaci stavby úložného místa.

⁵¹ Čl. 6 odst. 1 směrnice 2006/21/ES (odkazující stále na starší směrnici Seveso II).

⁵² Viz čl. 2 odst. 2 *in fine* směrnice 2012/18/EU, resp. § 1 odst. 3 písm. e) zákona o prevenci závažných havárií. K dalšímu srovnání těchto dvou směrnic viz např. FERRI, F. Regional Perspective: Obligations under European Union Law as Applicable to CBRN Industrial Accidents. In: GUTTRY, A. de, FRULLI, M., CASOLARI, F., POLI, L. (eds.). *International Law and Chemical, Biological, Radio-Nuclear (CBRN) Events: Towards an All-Hazards Approach*. 1. vyd. Leiden: Brill, 2022, zejm. s. 240–241 a 243. DOI: https://doi.org/10.1163/9789004507999_015. Podle posledních údajů poskytnutých Evropské komisi nebylo v roce 2020 v Česku provozováno žádné úložné místo v režimu „Seveso“. KASTNER, P. *Information on Permits – 2020 reporting*. Český báňský úřad, 31. 12. 2020. Zasláno dr. Vítězslavem Urbancem, vedoucím oddělení legislativy Českého báňského úřadu, dne 29. 8. 2023.

S ohledem na právě uvedené lze uzavřít, že je přípustný takový výklad, podle něhož je vymezení účastníků řízení o zařazení úložného místa pro těžební odpad do určité kategorie, resp. o změně tohoto zařazení taxativní a jsou jimi jen žadatel a dotčená obec.⁵³ Česká republika by mohla okruh účastníků tohoto řízení i rozšířit, ovšem není k tomu nucena.

3.3 Rozhodování o schválení plánu pro nakládání s těžebními odpady

Dalším preventivním opatřením předcházejícím vlastní realizaci stavby úložného místa je vypracování plánu za účelem minimalizace vzniku těžebního odpadu, jeho zpracování, využití a odstraňování. Tento plán⁵⁴ je schvalován ve správním řízení vedeném výlučně na žádost provozovatele. Správním orgánem příslušným k vedení tohoto řízení je buď obvodní báňský úřad, anebo Ministerstvo zemědělství, pokud se jedná o nakládání s rašelinou. V případě následných změn plánu již není vedeno znovu správní řízení, provozovatelé stačí o provedených změnách plánu orgán, který plán schválil, informovat. Tento plán nemusí být samostatně zpracováván, jestliže je reálně obsažen v plánu otvírky, přípravy a dobývání ložiska vyhrazených nerostů.⁵⁵

Z pohledu účastenství v tomto řízení je klíčové ustanovení § 5 odst. 3 ZNTO, které za účastníky považuje opět jen žadatele a obec, v jejímž územním obvodu má být úložné místo zřízeno. V rámci další argumentace lze plně odkázat na předchozí podkapitulu 3.2 věnovanou rozhodování o zařazení úložných míst do kategorií. Je tedy přípustný takový výklad, podle něhož je vymezení účastníků řízení o schválení plánu pro nakládání s těžebními odpady úplné. Česká republika by mohla okruh účastníků tohoto řízení i rozšířit, ovšem není k tomu nucena.

3.4 Rozhodování o umístění a povolení stavby úložného místa

V rámci vlastních povolovacích procesů vztahujících se k úložnému místu lze rozlišit řízení vedoucí k jeho umístění, k provedení jeho stavby a k jeho provozu, přičemž ZNTO výrazněji akcentuje jen fázi poslední, tedy povolení provozu úložného místa, o kterém pojednává následující podkapitola 3.5. Umístění a provedení stavby úložného místa se sice věnuje § 6 ZNTO v rámci zásad pro jeho stavbu, na druhou stranu však počítá s primárním využitím zvláštních právních předpisů, tedy zejména stavebního zákona a zákona o hornické činnosti, s tím, že budou zohledňovány zvláštní povinnosti uvedené především v § 6 odst. 5 ZNTO.⁵⁶

⁵³ K závěru o existenci taxativního výčtu účastníků v tomto řízení dospěl nedávno i Krajský soud v Ostravě, byť se ve svém rozhodnutí nijak nezabývá vztahy mezi ujinými předpisy a největší pozornost věnuje jazykovému výkladu daného ustanovení. Viz rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 11. 2022, č. j. 22 A 13/2021-52.

⁵⁴ K vlastnímu obsahu plánu viz § 5 odst. 2 ZNTO a § 12 vyhlášky Českého báňského úřadu č. 429/2009 Sb., o stanovení náležitostí plánu pro nakládání s těžebním odpadem včetně hodnocení jeho vlastností a některých dalších podrobností k provedení zákona o nakládání s těžebním odpadem.

⁵⁵ K vymezení těchto nerostů srov. § 3 odst. 1 horního zákona.

⁵⁶ Po účinnosti změnového zákona č. 284/2021 Sb. půjde o odst. 4. Viz také dále § 28 a násl. vyhlášky č. 51/1989 Sb., o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci a bezpečnosti provozu při úpravě a zušlechťování nerostů.

Stěžejní je fakt, zda se stavba úložného místa nachází v rámci stanoveného dobývacího prostoru,⁵⁷ přičemž tato situace nastane jen u vyhrazených nerostů, anebo mimo něj. V rámci dobývacího prostoru dnes povoluje umístění a stavbu úložného místa (řízení je možné samozřejmě spojit) obvodní báňský úřad na základě § 16 odst. 3 stavebního zákona, naopak mimo něj jde o pravomoc obecných stavebních úřadů, přičemž příslušný obvodní báňský úřad je v takovém případě dotčeným orgánem. Specifickou úpravu mají odkaliště, která jako vodní díla vždy umísťuje obecný stavební úřad a jejich výstavbu vždy povoluje vodoprávní úřad, a to bez ohledu na jejich umístění (tedy i v rámci dobývacích prostorů). U odvalů se připouští i možnost, aby byla jejich stavba povolena v rámci povolení hornické činnosti nebo činnosti prováděné hornickým způsobem (§ 17, 18 a 19 zákona o hornické činnosti).⁵⁸

Sluší se říct, že v rámci rekodifikace českého stavebního práva se předpokládají některé významné změny,⁵⁹ jež zasáhnou i oblast nakládání s těžebními odpady. Předně se počítá se spojením územního a stavebního řízení do jednotného řízení o povolení záměru.⁶⁰ Zadrhé dojde ke změnám kompetenčního rázu. Pravomoci obvodních báňských úřadů i vodoprávního úřadu přejdou na Dopravní a energetický stavební úřad, jelikož se počítá se zařazením veškerých úložných míst pro těžební odpad mezi vyhrazené stavby.⁶¹ Obvodní báňské úřady se nově budou k těmto záměrům vyjadřovat,⁶² k žádosti o stavbu odkaliště se bude dokládat stanovisko správce povodí.⁶³ V režii vodoprávních úřadů nadále zůstane povolení nakládání s vodami, které bude podmínkou vykonatelnosti povolení záměru odkaliště podle nového stavebního zákona.⁶⁴

Při dalších úvahách o možné účasti veřejnosti je dnes tudíž třeba vyjít z úpravy územního a stavebního řízení, resp. řízení o povolení hornické činnosti nebo činnosti prováděné hornickým způsobem. Stavební zákon patří mezi právní předpisy, jež stanovují vlastní autonomní úpravu účastenství jak pro územní řízení, tak i pro stavební řízení. Znamená to, že vedle tam uvedeného výčtu účastníků se zásadně nevyužije § 27 správního řádu.⁶⁵ Obě řízení jsou návrhová a okruh jejich účastníků je poměrně úzký. Účastníky územního řízení (§ 85 stavebního zákona) jsou 1) žadatel, 2) obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn, 3) vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě, a v poslední řadě 4) osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo

⁵⁷ Viz § 25 horního zákona.

⁵⁸ Viz § 8 odst. 2 písm. d) ZNTO.

⁵⁹ Ke komplexnímu zhodnocení dopadů rekodifikace na ostatní horní předpisy viz VÍCHA, O. Dopady nového stavebního zákona na české horní právo. *Acta Iuridica Olomucensia*. 2022, roč. 17, č. 3, s. 71–91.

⁶⁰ § 182 a násl. zákona č. 283/2021 Sb., nového stavebního zákona. K pojmu záměr v rekodifikovaném právu viz § 4 nového stavebního zákona.

⁶¹ Viz § 33 odst. 2 písm. a) nového stavebního zákona ve spojení s přílohou č. 3 písm. n) tohoto zákona.

⁶² Nově navrhovaný § 6 odst. 2 ZNTO ve znění změnového zákona č. 284/2021 Sb.

⁶³ Nové znění § 55a odst. 1 vodního zákona ve znění změnového zákona č. 284/2021 Sb.

⁶⁴ Nově navrhovaný § 9 odst. 9 vodního zákona ve znění změnového zákona č. 284/2021 Sb.

⁶⁵ Viz také rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 9. 2. 2012, č. j. 29 A 21/2011-35, a Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009-91.

k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno.

Možnost kohokoli z veřejnosti ve stanovené lhůtě či do skončení ústního jednání (pokud se koná) uplatňovat v územním řízení připomínky je svázána i v současnosti jen se situacemi, kdy připadá v úvahu veřejné ústní jednání,⁶⁶ ačkoli to není z textace účinného stavebního zákona jasně patrné.⁶⁷ K němu je nutné vždy přistoupit jen v jediném případě, a to při umístování záměrů v území, pro které nebyl vydán územní plán. Fakultativně má možnost stavební úřad nařídit veřejné ústní jednání, jde-li o záměr, k němuž je vyžadováno závazné stanovisko EIA.

Mezi účastníky stavebního řízení (§ 109 stavebního zákona) se řadí 1) stavebník, 2) vlastník stavby, na níž má být provedena změna, není-li stavebníkem, 3) vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem, může-li být jeho vlastnické právo k pozemku prováděním stavby přímo dotčeno, 4) vlastník stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věčnému břemenu, mohou-li být jejich práva prováděním stavby přímo dotčena, 5) vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno, a v poslední řadě 6) ten, kdo má k sousednímu pozemku nebo stavbě na něm právo odpovídající věčnému břemenu, může-li být toto právo prováděním stavby přímo dotčeno.

Na první pohled zde tak příliš prostoru pro účinné zapojení širší veřejnosti není. Takový stav by sám o sobě byl v rozporu s požadavky Aarhuské úmluvy. Před stavbou úložných míst pro těžební odpad ovšem dochází zpravidla k posuzování vlivu jejich realizace na životní prostředí ve smyslu zákona o posuzování vlivů. Předmětem posouzení podle tohoto zákona jsou především záměry uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu. A pokud se do přílohy pozorně podíváme, nalezneme zde jak odvaly, tak odkaliště. Odvaly ve smyslu ZNTO lze zařadit často mezi zařízení k odstraňování nebo využívání ostatních odpadů (bod 56). Bude-li mít odval kapacitu pro uložení alespoň 2 500 tun těžebního odpadu ročně, půjde o záměr kategorie II. Odkaliště bude záměrem kategorie II dle bodu 57 přílohy vždy. V praxi to znamená, že u nich krajský úřad v rámci zjišťovacího řízení⁶⁸ bude posuzovat, zda budou podléhat komplexnímu posouzení (proces EIA) či nikoli.

Z hlediska účasti veřejnosti v povolovacích procesech je významné, že pokud záměr v podobě odvalu či odkaliště podléhá celému procesu EIA, tedy je v daném případě krajským úřadem vydáváno závazné stanovisko EIA,⁶⁹ pak mají následně probíhající územní a stavební řízení povahu tzv. navazujícího řízení (ve smyslu návaznosti na vydání závazného stanoviska EIA)⁷⁰ a díky tomu se nad rámec úpravy účastenství ve stavebním zákoně

⁶⁶ Vyplynulo to i z konzultace s dr. Alešem Máchou z Legislativně právního odboru Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 25. 5. 2023, navzdory poněkud matoucímu novelizačnímu bodu č. 155 zákona č. 225/2017 Sb., jehož zapracování stírá rozdíl mezi běžným ústním jednáním a veřejným ústním jednáním.

⁶⁷ Zejm. srov. § 87 odst. 2 vs. § 89 odst. 1 stavebního zákona.

⁶⁸ K němu viz § 7 zákona o posuzování vlivů.

⁶⁹ § 9a zákona o posuzování vlivů.

⁷⁰ Viz § 3 písm. g) body 1–3 zákona o posuzování vlivů.

v souběhu s ní využije i § 9c zákona o posuzování vlivů. Dochází tak k situaci, kdy – aniž by to zvláštní, v tomto případě stavební, zákon stanovil – může v takovém případě veřejnost vždy uplatňovat k záměru připomínky⁷¹ a navíc se podle tohoto ustanovení mohou stát účastníkem navazujícího řízení spolky, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, pokud alternativně vznikly alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení anebo je podporuje svými podpisy nejméně 200 osob.⁷² Jedinou podmínkou, kterou musí splnit, je, že se písemně přihlásí do 30 dní ode dne zveřejnění informací o navazujícím řízení.

Bude-li stavba odvalu povolena v rámci povolení hornické činnosti nebo činnosti prováděné hornickým způsobem, závěry jsou obdobné. Zákon o hornické činnosti obsahuje v § 18 odst. 1 vlastní autonomní definici účastníků řízení o povolení hornické činnosti, za které považuje žadatele, právnické a fyzické osoby, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny a obec, v jejímž územním obvodu má být hornická činnost vykonávána.⁷³ V případě dotčených osob půjde typicky o osoby disponující věcnými právy, nicméně též užívacími právy k okolním pozemkům či stavbám. Jejich dotčení nemusí být přímé.⁷⁴ Pro řízení o povolení činnosti prováděné hornickým způsobem v případě nevyhrazených nerostů⁷⁵ se sice uplatní § 19 zákona o hornické činnosti, nicméně ten odkazuje v otázce účastenství na přiměřené využití ustanovení předcházejícího. I tato řízení mohou mít povahu řízení navazujících ve smyslu zákona o posuzování vlivů.⁷⁶ I v jejich případě tak může docházet k situaci, kdy okruh účastníků uvedených v zákoně o hornické činnosti bude v konkrétním případě rozšířen o ekologické spolky, jež splní předpoklady pro dotčenou veřejnost, jak jsou uvedeny výše.

Při povolování staveb odkališť musejí postupovat vodoprávní úřady primárně v souladu s § 115 vodního zákona o vodoprávním řízení, nicméně pokud vodní zákon nestanoví jinak, pak budou využívat právní úpravu ve stavebním zákoně. Poněvadž vodní zákon neobsahuje komplexní zvláštní právní úpravu účastenství ve vodoprávním řízení, budou tak u otázek tam neupravených pro tuto činnost platit závěry uvedené výše ve vztahu ke stavebnímu řízení.⁷⁷ Otázku účastenství ve vodoprávním řízení rozvíjí vodní zákon sám tak, že do něj doplňuje další účastníky, ať už jde o obce, správce vodního toku či ekologické spolky, příp. pro určitá vodoprávní řízení okruh účastníků sám vymezuje (řízení o povolení k odběru podzemní vody a řízení o určení správce drobného vodního toku nebo jeho zrušení).

⁷¹ Slovy zákona o posuzování vlivů se veřejností rozumí jedna nebo více osob [§ 3 písm. h)].

⁷² Slovy zákona o posuzování vlivů dotčená veřejnost [§ 3 písm. i) bod 2].

⁷³ Viz i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2016, č. j. 9 As 80/2016-43, bod 25.

⁷⁴ Srov. VÍCHA, O. *Horní zákon. Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 631 a 632.

⁷⁵ Nevyhrazené nerosty jsou všechny ty, které horní zákon neřadí v § 3 odst. 1 mezi vyhrazené (viz § 3 odst. 2 horního zákona).

⁷⁶ Viz § 3 písm. g) body 6 a 8 zákona o posuzování vlivů (po rekodifikaci ve znění zákona č. 284/2021 Sb. půjde o body 2 a 4).

⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2012, č. j. 9 As 78/2011-69, obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2018, č. j. 4 As 227/2018-34.

Z hlediska zapojení veřejnosti nás bude zajímat nejvíce varianta umožňující zapojení ekologických spolků do řízení. Příslušný spolek se na základě písemné žádosti podané do 8 dní od sdělení informace o zahájení řízení může stát účastníkem vodoprávního řízení, i kdyby nebylo řízením navazujícím. Jak doplňuje § 115 odst. 7 vodního zákona, není postup podle něj využitelný v případě stavebních řízení pro vodní díla, nicméně stavební řízení k vodnímu dílu, ač vedené vodoprávním úřadem, opět bude moci navazovat na proces EIA, tudíž spolek dostane případně prostor na základě zákona o posuzování vlivů. Plně lze uplatnit § 115 odst. 7 vodního zákona jen v případě řízení o povolení určitého nakládání s vodami v rámci odkaliště, pokud takové řízení nebude samo navazujícím (pokud by bylo, využila by se přednostně úprava účastenství v řízení podle § 9c zákona o posuzování vlivů).⁷⁸ V praxi do účinnosti rekodifikace platí, že pokud je možné nakládat určitým způsobem s vodami jen díky užívání vodního díla, obě řízení se ze zákona spojují.⁷⁹ Nepůjde-li v takovém případě o navazující řízení, bude moci spolek ve společném řízení reálně uplatňovat námitky pouze ve vztahu k nakládání s vodami.⁸⁰

Po rekodifikaci stavebního práva se bude postupovat podle ustanovení upravujících řízení o povolení záměru. I toto řízení bude mít svůj vlastní specifický výčet účastníků, přičemž jejich okruh je vymezen v zásadě obdobně jako dnes. Budou jimi na základě § 182 nového stavebního zákona 1) stavebník, 2) obec, na jejímž území má být záměr uskutečněn, 3) vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být záměr uskutečněn, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě, 4) osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám nebo sousedním pozemkům může být rozhodnutím o povolení záměru přímo dotčeno, a rovněž výslovně 5) osoby, o kterých tak stanoví jiný zákon.⁸¹ Tímto jiným zákonem bude typicky zákon o posuzování vlivů, poněvadž i jednotné řízení o povolení záměru bude způsobilé mít povahu navazujícího řízení.⁸²

⁷⁸ Viz § 3 písm. g) bod 9 zákona o posuzování vlivů (po rekodifikaci ve znění zákona č. 284/2021 Sb. půjde o bod 5).

⁷⁹ § 9 odst. 5 vodního zákona.

⁸⁰ Ve znění změnového zákona č. 284/2021 Sb. dojde k zakotvení dalších podmínek, jež bude muset ekologický spolek pro účast ve vodoprávním řízení splňovat. Tyto podmínky budou obdobné těm, které jsou již dnes vyžadovány pro tento segment dotčené veřejnosti v zákoně o posuzování vlivů.

⁸¹ Explicitní odkaz na účastníky podle zvláštních zákonů, jimiž jsou v praxi především ekologické spolky, se již v minulosti ve stavebním zákoně nacházel, a to jak v rámci územního, tak v rámci stavebního řízení, nicméně byl vypuštěn s účinností novely č. 225/2017 Sb. k 1. 1. 2018.

⁸² Viz návrh změny § 3 písm. g) bodu 1 zákona o posuzování vlivů ve znění novely č. 284/2021 Sb., jenž mezi navazující řízení hned na prvním místě řadí „řízení o povolení záměru podle stavebního zákona, není-li vedeno řízení o povolení záměru s posouzením vlivů“ (změnový bod č. 3 části dvacáté osmé této novely). Dlužno říct, že do tohoto závěru vnesou v aktuálním znění chaos změny chystané od 1. 1. 2024 v souvislosti s textem změnového zákona č. 149/2023 Sb., doprovodujícího přijetí zákona č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku. Tento zákon v části páté znovu mění i zákon o posuzování vlivů. Jeho změnový bod č. 5 ruší dovětek o povolení záměru s posouzením vlivů, což v kontextu posledních změn nového stavebního práva dává smysl. Osamocené by to znamenalo zachování navazujícího řízení o povolení záměru podle stavebního zákona (namísto dnešního územního řízení). Nadto ale změnový bod č. 6 v části dvanácté zákona č. 149/2023 Sb. v souběhu novelizuje i zákon č. 284/2021 Sb. a zrušuje celý jeho změnový bod č. 3 v části dvacáté osmé této novely, čímž v konečném důsledku nový stavební zákon pomíjí a zachovává text „územní řízení“.

Pokud jde o účast širší veřejnosti, ta bude moci na základě § 192 nového stavebního zákona uplatňovat v rámci řízení o povolení záměru připomínky. Bude tak moci učinit tehdy, pakliže bude nařízeno veřejné ústní jednání, a s výhradou později doplněných podkladů pouze v jeho průběhu. V rámci tzv. věcné novely nového stavebního zákona⁸³ bylo navíc doplněno, že vyhodnocení připomínek veřejnosti se uvede jako součást odůvodnění rozhodnutí o povolení záměru. Veřejné ústní jednání bude muset být obligatorně nařízeno jen v případech, že obec nemá vydaný územní plán, v takovém případě fakticky bude suplovat veřejné projednání návrhu územního plánu. Stavební úřad bude mít v kontextu věcné novely nového stavebního zákona dále možnost nařídit veřejné ústní jednání v případě povolování záměrů podléhajících procesu posouzení vlivů (EIA).⁸⁴ Na druhou stranu ovšem u těchto záměrů závazek umožnit komukoli podání připomínky již plyne obecně z § 9c odst. 1 zákona o posuzování vlivů. Věcně tak v této části nová právní úprava odpovídá dosavadnímu právnímu stavu.

3.5 Rozhodování o povolení provozu úložného místa

Je-li dokončena stavba úložného místa, musí následně jeho provozovatel požádat obvodní báňský úřad o povolení vlastního provozu takového úložného místa (u odvalů lze i spojit s povolením hornické činnosti nebo činnosti prováděné hornickým způsobem).⁸⁵ Toto správní řízení bude vždy zahajováno výhradně na návrh, stejně tomu bude zpravidla i u řízení o následných změnách vydaného povolení. Při naplnění některých faktických okolností, ať už jde o zásadnější změny složení těžebního odpadu či provozu úložného místa nebo nárůst rizika havárie, musí provozovatel zahájit „změnové“ řízení bez zbytečného odkladu poté, co dojde ke změnám nebo zjistí rozhodné skutečnosti. Neučiní-li to, bude řízení o změně z moci úřední povinen zahájit obvodní báňský úřad.⁸⁶ V rámci doprovodných změn souvisejících s rekonstrukcí stavebního práva v České republice se budou k žádosti o povolení provozu úložného místa ve všech případech vyjadřovat stavební úřady.⁸⁷

Účastníky správního řízení, na jehož základě se povoluje provoz úložného místa, stanovuje nezávisle na úpravě obsažené ve správním řádu a v zákoně o odpadech § 8 odst. 3 ZNTO. Jsou jimi žadatel (provozovatel), obec, v jejímž územním obvodu má být úložné místo zřízeno, a do třetice také osoby, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny. Ve vztahu k zapojení veřejnosti si zaslouží přirozeně největší pozornost poslední uvedená kategorie. Jedná se o poměrně obecné vymezení, když uvážíme, že tyto osoby (jak fyzické, tak i právnické) nemusí být pro založení svého účastenství ani dotčené přímo, stačí jakékoli byť potenciální dotčení jejich zájmu. Pro srovnání za přímé dotčení je považována taková možná změna poměrů v lokalitě vyvolaná zamýšlenou činností, která má vliv na samotnou podstatu, obsah nebo výkon vlastnických či jiných

⁸³ Text této novely byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 152/2023 Sb. a nabyl účinnosti k 1. 7. 2023.

⁸⁴ Viz § 189 odst. 2 nového stavebního zákona.

⁸⁵ K náležitostem žádosti viz § 8 odst. 2 ZNTO, k obsahu vydávaného povolení viz § 8 odst. 4 ZNTO.

⁸⁶ § 9 odst. 1 ZNTO.

⁸⁷ Nově navrhovaný § 17 odst. 7 ZNTO ve znění změnového zákona č. 284/2021 Sb.

relevantních práv těmi, kdo tato práva mají.⁸⁸ V případě nepřímého dotčení bude intenzita zásahu nižší. Na druhou stranu není sama o sobě dostačující vždy a bez dalšího pouhá přítomnost zařízení, k němuž má určitá osoba věcné právo, v blízkosti provozovaného úložného místa.⁸⁹ Možnost potenciálního dotčení tak bude třeba zkoumat v každém jednotlivém případě.

Při interpretaci tohoto ustanovení je také třeba vycházet z požadavků směrnice 2006/21/ES, jež vyžaduje v čl. 8 odst. 7 účinnou účast dotčené veřejnosti v rámci povolovacích řízení se vztahem k úložnému místu. V kontextu čl. 7 směrnice 2006/21/ES se přitom mezi povolovací řízení řadí i to směřující k umožnění provozu úložného místa. Směrnice obsahuje vlastní vymezení dotčené veřejnosti,⁹⁰ mezi kterou je řazena veřejnost, jíž se povolovací řízení týká nebo pravděpodobně týká nebo která má na tomto rozhodování zájem. Tyto pojmy by šlo ztotožnit s možným dotčením na právech, právem chráněných zájmech či povinnostech ve smyslu ZNTO. Nadto se ovšem ve směrnici doplňuje domněnka, že na tomto rozhodování mají zájem, a tudíž jsou dotčenou veřejností rovněž nevládní organizace, které se zabývají ochranou životního prostředí a splňují příslušné požadavky podle vnitrostátního práva.

Máme-li vyložit možnost zapojení veřejnosti podle § 8 odst. 3 ZNTO eurokonformně a současně v souladu s Aarhuskou úmluvou (jež je shodou okolností také součástí unijního práva), pak bychom měli předpokládat, že takto dotčenými osobami mohou být nejen osoby disponující věcnými či užívacími právy k okolním pozemkům a stavbám, které budou v praxi primárními zástupci této kategorie účastníků (ačkoli se jimi s ohledem na obecnější formulaci nevyčerpává), nýbrž také přinejmenším někdy i ekologické spolky. Směrnice zde hovoří o splnění požadavků vnitrostátního práva, přičemž na tomto místě je třeba diferencovat mezi požadavky vyložené pro proces posouzení vlivů (viz dále) a obecnějšími požadavky reflektujícími řádné uplatňování čl. 6 Aarhuské úmluvy. Byť se tyto požadavky částečně překrývají, nejedná se o identické množiny.⁹¹ Předně Aarhuská úmluva mluví shodně o možnosti ovlivnění environmentálním rozhodováním, anebo o určitém zájmu na něm, který se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí předpokládá.⁹² Konkrétně navíc česká judikatura dovozuje (byť v daném případě pro účely priznání hmotněprávní aktivní věcné legitimace), že ekologický spolek musí mít dostatečně silný vztah k dané lokalitě,⁹³ což lze u spolků vykonávajících dlouhodobě aktivity na celém území státu předpokládat snáze.⁹⁴

⁸⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 54/2011-85.

⁸⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2014, č. j. 9 As 101/2013-27, bod 15, či rozsudek téhož soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 9 As 120/2013-19, bod 15.

⁹⁰ Čl. 3 bod 23 směrnice 2006/21/ES.

⁹¹ UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*. 2. vyd. Ženeva: United Nations Publication, 2014, s. 122 a 128. Dostupné z: <https://unece.org/environment-policy/publications/aarhus-convention-implementation-guide-second-edition> [cit. 14. 11. 2022].

⁹² Čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy.

⁹³ Především náleží Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, body 25 a 26.

⁹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295, bod 82.

Je otázkou, zda v tomto případě poskytuje oporu současně i zákon o posuzování vlivů? V rámci jeho ustanovení § 3 písm. g), vymezujícího navazující řízení, se ve znění novely č. 326/2017 Sb. totiž výslovně objevují i „provozní“ správní řízení,⁹⁵ jmenovitě přinejmenším řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění (dále „zákon o integrované prevenci“), řízení o vydání povolení provozu stacionárního zdroje, jímž se má na mysli stacionární zdroj znečištění ovzduší uvedený v příloze č. 2 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, a řízení o povolení provozu zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů ve smyslu zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech. I z definice záměru podle čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. 12. 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (směrnice EIA) plyne, že záměrem je nejen výstavba, nýbrž i jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny včetně těch, které se týkají těžby nerostných surovin.

Je třeba zmínit ovšem současně i závěry Soudního dvora, které by naznačovaly spíše restriktivní vnímání provozních řízení jako těch navazujících. Podle jednoho z nich konečné rozhodnutí o dalším provozování stávající skládky představuje „povolení“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. c) směrnice EIA pouze tehdy, když toto rozhodnutí povoluje změnu nebo rozšíření daného zařízení nebo místa prostřednictvím prací nebo zásahů měnících jejich fyzický stav, které by mohly mít závažný negativní vliv na životní prostředí a představovat tak „záměr“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. a) této směrnice.⁹⁶

I pokud bychom vycházeli z této judikatury, dospějeme k závěru, že není aplikace ustanovení o navazujících řízeních apriorně vyloučena, nadto se český zákonodárce mohl rozhodnout zapojení veřejnosti vnímat širěji, včetně vymezených provozních řízení, což potvrzuje i odborná literatura.⁹⁷ Zbývá vyřešit otázku, zda by mohlo být řízení o povolení provozu úložného místa pro těžební odpad jakousi zvláštní variantou navazujícího řízení o vydání povolení k provozu zařízení určeného pro nakládání s odpady. Navazující řízení uvedená v § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů sice vycházejí z konkrétních předobrazů ve zvláštních právních předpisech, ovšem není nikde stanoveno, že by nemohlo být za navazující řízení považováno správní řízení vyskytující se v příbuzném právním předpise (což je splněno, jelikož ZNTO vystupuje výslovně jako *lex specialis* vůči zákonu o odpadech), jestliže se svým účelem jedná o obdobné řízení (posuzujeme provoz zařízení určeného k nakládání s určitými odpady), jako je některé z těch, které zákonodárce mezi navazující řízení

⁹⁵ Podle předchozího znění předmětného ustanovení, zakotveného v rámci velké novely zákona o posuzování vlivů k 1. 4. 2015, mohla mít povahu navazujícího řízení pouze ta správní řízení, jež vedla k umístění nebo provedení posuzovaného záměru. Na druhou stranu se i v dřívější judikatuře (byť předcházející zakotvení definice navazujícího řízení) objevovaly tendence k širšímu vymezení těchto řízení – viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 91/2009-83, a ze dne 1. 8. 2012, č. j. 1 As 47/2012-38, bod 32.

⁹⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 4. 2012, *Pro-Braine ASBL a další proti Commune de Braine-le-Château*, věc C-121/11, bod 37. BAHÝLOVÁ, L. Komentář k § 3 zákona o posuzování vlivů. In: BAHÝLOVÁ, L., KOCOUREK, T., VOMÁČKA, V. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 18.

⁹⁷ DVORÁK, L. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 20.

výslovně dnes řadí. Jinými slovy řízení o povolení provozu úložného místa představuje zvláštní variantu řízení o povolení provozu zařízení k nakládání s odpady a jako takové by mohlo mít taktéž podobu navazujícího řízení. Takový závěr striktně vzato neodporuje ani záměru vytvořit taxativní výčet navazujících řízení (relativizovanému ostatně již explicitně bodem 13⁹⁸). Od toho by se pak odvíjela i možnost zapojení veřejnosti podle § 9c zákona o posuzování vlivů.

Další otázkou je účastenství ve změnovém řízení. Jazykovým výkladem by se dalo dovodit, že účastníky řízení o změně povolení provozu úložného místa ZNTO pro tyto případy nestanoví, poněvadž ustanovení § 8 odst. 3 ZNTO diferencuje v první větě mezi formou zahájení řízení o „prvotním“ povolení provozu a jeho změně, ale vzápětí při stanovení účastníků v následující větě už o změně povolení nepadne ani slovo. Takový závěr by vedl k aplikaci obecného ustanovení o účastenství v § 27 správního řádu. Nicméně přinejmenším v případě veškerých podstatnějších změn se lze domnívat, že okruh účastníků bude i v tomto případě vycházet z § 8 odst. 3 ZNTO. Důvodem je, že takové změny mohou mít významný nepříznivý vliv na své okolí, v zásadě srovnatelný s prvním uděleným povolením provozu, což ostatně přímo vyplývá i z § 8 odst. 5, resp. § 9 odst. 1 ZNTO.⁹⁹

3.6 Rozhodování o povolení k ukončení provozu úložného místa

K ukončení provozu úložného místa je možné předně přistoupit až po skončení sanačních a rekultivačních prací, jejichž podoba musí být načrtnuta již v rámci plánu pro nakládání s těžebními odpady dle § 5 ZNTO. Opět jde o správní řízení zahajované výlučně na žádost provozovatele.¹⁰⁰ Toto správní řízení je *ex lege* spojeno s místním šetřením. Příslušné povolení vydává obvodní báňský úřad a stanoví v něm mj. povinnost k následné údržbě a monitoringu úložného místa po stanovenou dobu.

Jako účastníci předmětného řízení figurují v § 10 odst. 3 ZNTO pouze provozovatel a dotčená obec. Lze se domnívat, že je takovéto vymezení účastníků řízení o ukončení provozu úložného místa úplné a nikdo další se do něj zapojovat nebude. Důvody pro tento závěr vidím v zásadě dva. Zaprvé je to povaha činnosti, kdy dochází k ukončování provozu po již provedené sanaci a rekultivaci oblasti.¹⁰¹ Zadruhé nejde ještě o finální rozhodnutí, jelikož bude následovat řízení o prohlášení úložného místa za uzavřené (viz podkapitulu 3.7), kdy teprve provozovateli zaniká většina závazků k úložnému místu. Česká republika by mohla okruh účastníků tohoto řízení i rozšířit, ovšem není k tomu nucena.

⁹⁸ Po účinnosti rekonstrukce půjde ve znění zákona č. 284/2021 Sb. o bod 9.

⁹⁹ Podobně srov. § 19a odst. 4 zákona o integrované prevenci v případě integrovaného povolení.

¹⁰⁰ K náležitostem žádosti viz § 10 odst. 1 ZNTO.

¹⁰¹ Shodně WEISSOVÁ, M. Vymezení těžebního odpadu a dispozice s ním. *Advokátní deník* [online]. 21. 4. 2021 [cit. 15. 11. 2022]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/04/21/vymezeni-tezebniho-odpadu-a-dispozice-s-nim/>

3.7 Rozhodování o tom, že se úložné místo považuje za uzavřené

S právě uvedeným úzce souvisí návazné řízení o deklaraci uzavření úložného místa, k němuž dochází po uplynutí nutné doby následné péče a kontroly stanovené v povolení ukončení jeho provozu. Jedná se o výlučně návrhové správní řízení, v němž rozhoduje obvodní báňský úřad. Žádost o jeho zahájení může podat sám provozovatel, ovšem také jeho právní nástupce, kteří budou vždy jeho účastníky.

Pokud jde o další případné účastníky tohoto řízení, § 11 odst. 3 ZNTO zvláště žádné nevymezuje a odkazuje tak nepřímou na obecnou právní úpravu účastenství v § 27 správního řádu. Kaňka v tomto ohledu zdůrazňuje, že by měl být okruh účastníků řízení stejný jako v řízení o povolení ukončení provozu úložného místa,¹⁰² tedy měla by se ho jednoznačně účastnit ještě přinejmenším obec, v jejímž obvodu se uzavírané úložné místo nachází. Je pravda, že nelze vyloučit možnost jejího dotčení v případě, pokud žadatel bude chtít prohlásit úložné místo za uzavřené, aniž by ovšem provedl všechna odpovídající opatření, např. doposud nerefletoval v plném rozsahu uložená nápravná opatření či zanedbal údržbu a monitoring úložného místa. K témuž závěru se dá dojít i aplikací uvedeného ustanovení správního řádu. Kromě toho, poněvadž se jedná standardně o poslední rozhodnutí vydávané ve věci, nelze vyloučit ani zapojení dalších potenciálně přímo dotčených osob.

3.8 Rozhodování o odstranění stavby úložného místa

Při odstranění stavby úložného místa se vychází v zásadě ze zvláštních právních předpisů, především ze stavebního zákona, příp. ze zákona o vodách v případě odkališť, jež ovšem zvláštní pravidla pro jejich odstraňování prakticky neobsahuje.¹⁰³ Samotný ZNTO jen poukazuje v rámci § 6 na to, že odstranění úložných míst v rámci dobývacích prostorů nařizují či povolují obvodní báňské úřady a mimo ně náleží tato pravomoc v současnosti obecným stavebním úřadům. Specifická bude situace v případě odkališť, kdy aktuálně povoluje jejich odstranění vodoprávní úřad bez ohledu na místo jejich umístění (§ 15 vodního zákona). Po účinnosti rekodifikovaného stavebního práva půjde plně o kompetenci stavebních úřadů.

V základu je třeba čerpat z právní úpravy odstraňování staveb obsažené v § 128 a 129 stavebního zákona. Jelikož bude standardně třeba při odstraňování odvalů či odkališť z vůle jejich vlastníka stanovit zvláštní podmínky pro jejich odstranění, resp. podmínky k ochraně veřejného zájmu na zachování životního prostředí v co nejvyšší kvalitě při této činnosti, lze dovodit, že nebude postačovat v případě povolování jejich odstranění souhlas s odstraněním stavby, nýbrž se bude povětšinou vydávat správní rozhodnutí o povolení odstranění

¹⁰² KAŇKA, J. Komentář k § 11 ZNTO. In: KAŇKA, J., ŠOUŠA, L., URBANEC, V. *Nová právní úprava nakládání s těžebním odpadem s poznámkami (stav k 31. 8. 2010)*. 1. vyd. Ostrava: MONTANEX, 2010, s. 39.

¹⁰³ Situaci, kdy dochází k „pouhému“ odstranění stavby úložného místa, je třeba odlišit od případu, kdy dochází k dalšímu hospodářskému využívání těžebního odpadu z již uzavřeného úložného místa (srov. § 22 odst. 3 ZNTO) – k jeho specifikům viz VÍCHA, O. K právním aspektům opětovného využití těžebních odpadů. *České právo životního prostředí*, 2022, roč. 22, č. 1 (63), s. 56 a 57. Dále ŠOUŠA, L. Komentář k § 22 ZNTO. In: KAŇKA, J., ŠOUŠA, L., URBANEC, V. *Nová právní úprava nakládání s těžebním odpadem s poznámkami (stav k 31. 8. 2010)*. 1. vyd. Ostrava: MONTANEX, 2010, s. 64.

stavby. Účastníky řízení o povolení odstranění stavby stavební zákon vymezuje pouze negativně, když vylučuje účastenství nájemců. Ve zbytku bude třeba vycházet z ustanovení § 27 správního řádu.¹⁰⁴ Účastníky řízení tak bude jak žadatel, tak jimi mohou být i jiné osoby, pokud mohou být takovým rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech a povinnostech, příkladmo osoby s věcnými právy k dotčenému pozemku. Jak ovšem dovodila judikatura, aby bylo založeno účastenství sousedních vlastníků v řízení o povolení odstranění stavby, musely by přechodné rušivé vlivy v souvislosti s odstraňováním stavby (např. míra prašnosti, hluku) přesahovat míru přiměřenou poměrům ve vztahu k poměrům dané lokality.¹⁰⁵

K nařízení odstranění stavby úložného místa (oproti § 128 stavebního zákona nuceně z moci úřední) je možné přistoupit patrně nejčastěji v situaci, kdy svým závadným stavem navzdory nařízeným úpravám i nadále ohrožuje život nebo zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí anebo majetek třetích osob, typicky hrozí sesuv odvalu nebo protřžení hráze odkaliště anebo z nich pronikají kontaminující látky do podloží. Méně časté budou situace, kdy je úložné místo provedeno zcela bez potřebných povolení. V souvislosti s nuceným odstraňováním staveb vymezuje zákonodárce účastníky výslovně v § 129 odst. 10 stavebního zákona – jsou jimi povinný k odstranění stavby úložného místa (tedy vlastník těžebního odpadu), dále osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům, na kterých je odstraňovaná stavba umístěna nebo stavbám na nich, jakož i osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a tato jejich práva mohou být odstraňováním stavby současně přímo dotčena. Nelze opomenout ani eventualitu v podobě možného dodatečného povolení stavby úložného místa, i zde je již okruh účastníků precizován stavebním zákonem – primárně bude shodný s okruhem účastníků stavebního řízení, nicméně pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, budou jimi rovněž osoby účastníci se územního řízení.

Nové stavební právo počítá s vedením správního řízení o povolení odstranění záměru jako se standardním postupem, pouze v jednodušších případech může být správní rozhodnutí prvním úkonem stavebního úřadu v řízení, což ovšem většinou nebude již s ohledem na výše uvedené případ odvalů či odkališť. Nicméně zákonodárce zpřesňuje a poprvé od roku 2006¹⁰⁶ jasně vymezuje okruh účastníků řízení o povolení odstranění úložného místa – dle § 247 odst. 2 nového stavebního zákona jimi budou vždycky vlastník pozemku, na němž se odstraňovaná stavba nachází, a vlastník stavby. Další osoby, jež mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousednímu pozemku nebo stavbě, budou účastníky tohoto řízení jen v situaci, pokud mohou být tato jejich práva odstraňováním stavby přímo dotčena. Lze nicméně patrně i nadále použít jako vodítko pro intenzitu dotčení judikatorní závěr Nejvyššího správního soudu, na základě něhož přechodné rušivé vlivy v souvislosti s odstraňováním stavby nepřesahující míru přiměřenou poměrům ve vztahu k poměrům dané lokality nebudou zakládat jejich přímé dotčení.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2015, č. j. 6 As 112/2014-39, body 8 a 9.

¹⁰⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2015, č. j. 1 As 62/2015-32, body 28 a 29.

¹⁰⁶ Viz § 97 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona).

¹⁰⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2015, č. j. 1 As 62/2015-32, body 28 a 29.

V případě nařizovaného odstranění stavby se nově počítá s účastenstvím dotčené obce (§ 250 odst. 2 nového stavebního zákona). Účastníci řízení budou nově vypočtení zvláště i v souvislosti s dodatečným povolováním stavby (§ 254 odst. 5 nového stavebního zákona). Případného účastenství obce je dosaženo konstrukcí, podle níž řízení o dodatečném povolení stavby bude vždy součástí řízení o nařízení odstranění stavby.¹⁰⁸

3.9 Rozhodování o schválení návrhu na vytvoření rezervy finančních prostředků a o povolení jejich čerpání z ní

Jedním ze specifík nakládání s těžebními odpady je i povinnost provozovatele vytvářet dopředu na zvláštním vázaném účtu chráněné finanční prostředky pro uzavírání, následnou sanaci, rekultivaci a monitoring úložného místa, jakož i na likvidaci případných škod vzniklých v souvislosti s jeho provozem. Tuto rezervu musí navíc pravidelně upravovat. Na postup pro její vytváření se podle § 13 odst. 1 ZNTO využije obdobně § 37a horního zákona, tedy je třeba doložit k žádosti o její schválení posouzení dostatečnosti výše rezervy a časový průběh jejího vytváření.¹⁰⁹ Ke schválení návrhu na vytvoření rezervy finančních prostředků, ale taktéž k úpravě její výše je třeba souhlasu obvodního báňského úřadu. Ačkoli horní zákon používá pojem „souhlas“, jedná se o rozhodnutí vydávané ve správním řízení, v druhém případě konkrétně o jeho změny. Obdobně se budou ve správním řízení schvalovat také výběr, převod či zrušení rezervních prostředků.

Stejně tak se povede správní řízení taktéž o žádosti na povolení čerpání těchto finančních prostředků, což lze dovodit nejen z horního zákona, nýbrž také z ustanovení § 17 odst. 3 písm. g) ZNTO. Z obdobného využití horního zákona pro postup při čerpání z rezervy rovněž plyne, že si před povolením čerpání obvodní báňský úřad musí vyžádat i v případě nakládání s těžebním odpadem vyjádření dotčené obce, Ministerstva životního prostředí a v případě provozovatele s majetkovou účastí státu také Ministerstva průmyslu a obchodu. Účastenství ve správních řízeních týkajících se rezervy není nijak zvláště upraveno ani v ZNTO, ale ani v horním zákoně. V naprosté většině případů se jedná o návrhová řízení iniciovaná žádostí provozovatele, on je primárně tím, kdo žádá o vytvoření a jakékoli následné využívání finanční rezervy. Bude v důsledku toho nepochybně i účastníkem vedeného řízení. Návrh na vytvoření rezervy finančních prostředků tvoří nicméně obligatorní součást žádosti o povolení provozu úložného místa dle § 8 ZNTO, tudíž bude k jeho schválení docházet v rámci tohoto řízení [což vyžaduje i čl. 7 odst. 2 písm. d) směrnice 2006/21/ES].

Je ovšem otázkou, zda to automaticky znamená, že dotčená obec a osoby, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být dotčeny povolením provozu úložného místa, případně dotčená veřejnost ve smyslu § 3 písm. i) bodu 2 zákona o posuzování vlivů, jak bylo dovozeno v podkapitole 3.5, mohou v plném rozsahu brojit námitkami i proti vadám v návrhu na vytvoření rezervy finančních prostředků, typicky z hlediska její

¹⁰⁸ § 255 odst. 4 nového stavebního zákona.

¹⁰⁹ Způsob výpočtu výše rezervy finančních prostředků, časový průběh jejího vytváření a způsob jejího čerpání stanovil Český báňský úřad v § 3 a v příloze vyhlášky č. 428/2009 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o nakládání s těžebním odpadem.

tvrzené nedostatečnosti, byť to bezprostředně nesouvisí s vlastním provozem úložného místa v užším slova smyslu? Jelikož je jim garantováno právo účastenství a předložený návrh na vytvoření finanční rezervy má fakticky povahu podkladu pro výsledné rozhodnutí, když vhodně nastavená rezerva spoluurčuje, zda bude ve výsledku úložné místo možné provozovat, je třeba dovést, že ano, protože se jako účastníci řízení o povolení provozu tyto osoby mají právo vyjadřovat ke všem podkladům pro vydání rozhodnutí (viz § 36 odst. 3 správního řádu) a ZNTO ani horní zákon v tomto ohledu nestanoví jinak. Takový závěr odpovídá i výkladu předmětného ustanovení souladnému s Aarhuskou úmluvou.

Jestliže mohla být pro schvalování vytváření návrhu finanční rezervy určitým vodítkem právní úprava obsažená v § 8 ZNTO, potom v případě správních řízení o změně výše rezervy, o povolení jejího čerpání či o schválení výběru, převodu a zrušení rezervních prostředků je nutné plně vycházet z obecné úpravy účastenství obsažené v § 27 správního řádu. Hlavně tak půjde o otázku, zda se mohou těchto řízení potenciálně účastnit kromě žadatele vedlejší účastníci, tedy zda např. vlastník pozemku, je-li odlišný od provozovatele, či osoby s věcnými právy k sousedním pozemkům mohou být takovým rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech? Právní úprava stanoví sice některé mechanismy k vyloučení chybného postupu (zejména vyjádření ministerstev před udělením souhlasu s čerpáním z rezerv podle § 37a odst. 4 horního zákona), na druhou stranu k takovému dotčení by mohlo např. díky špatně nastavenému systému navyšování rezervy, jejím nevhodnému čerpání, resp. předčasnému zrušení dojít, pokud by v jejich důsledku nebylo možné úložné místo bezpečně uzavřít podle schváleného plánu či by sice došlo k jeho uzavření, ovšem provozovatel by nebyl schopen ho účinně monitorovat. Odpověď tedy bude nejspíš i v tomto případě kladná.

Z moci úřední je v této oblasti zahajováno snad jen řízení o prodloužení lhůty ke složení rezervy ve smyslu § 37a odst. 5 horního zákona, když možnost *ex officio* analogicky pozastavit oprávnění k provozu úložného místa pro nesložení odpovídající rezervy byla vypuštěna z horního zákona s účinností od 16. 3. 2021, ačkoli k tomuto kroku důvodová zpráva k zákonu č. 88/2021 Sb. zcela mlčí. Účastníkem takového řízení bude zásadně jen provozovatel.

3.10 Rozhodování o výjimkách

ZNTO počítá se dvěma případy udělení výjimky z plnění nějaké povinnosti v případě provozovatelů, jejichž činnost představuje jen nízké nebezpečí. V prvním případě může udělit obvodní báňský úřad provozovateli se souhlasem vodoprávního úřadu¹¹⁰ ve formě závazného stanoviska výjimku z povinnosti shromažďovat a upravovat znečištěnou vodu a průsaky (§ 12 odst. 2 ZNTO), jestliže úložné místo nepředstavuje možné nebezpečí pro půdu a nemůže dojít k ohrožení jakosti podzemní nebo povrchové vody.

Druhou výjimku představuje možnost uložení výjimky z plnění požadavků na ukládání těžebních odpadů, které nejsou klasifikované jako nebezpečné, pokud vznikají při ložiskovém průzkumu, nebo pokud vznikají v souvislosti s těžbou rašeliny (zde pravomoc

¹¹⁰ Viz § 17 odst. 1 písm. f) vodního zákona.

Ministerstva zemědělství), jakož i na ukládání neznečištěné zeminy pod podmínkou, že jsou splněny požadavky stanovené v § 3 ZNTO, tedy nedochází k ohrožení života či zdraví osob ani nemá činnost nepříznivý vliv na životní prostředí (§ 22 odst. 2 ZNTO). Zmírnění nelze ovšem za žádných okolností povolit, jde-li o těžební odpad vznikající při ložiskovém průzkumu ropy, kamenné soli a solí draselných, borových, bromových a jodových.¹¹¹

Řízení o uložení druhé jmenované výjimky je možné zahájit jen na návrh provozovatele, v případě té první naopak ZNTO tuto eventualitu nijak neupravuje. V praxi bude nejspíš většinou i toto řízení zahajováno na žádost provozovatele, nicméně patrně nelze vyloučit při absenci bližších podrobností ani jeho zahájení obvodním báňským úřadem z moci úřední. Pro případné další účastníky se využije § 27 správního řádu, existenci dalších potenciálně dotčených osob z okolí úložného místa zde nelze apriorně vyloučit.

3.11 Rozhodování o uložení opatření k nápravě

ZNTO poukazuje na možnost uložení nápravných opatření hned na několika místech. Předně může obvodní báňský úřad uložit provozovateli opatření k nápravě nedostatků v průběhu provozu úložného místa (§ 7 odst. 2 ZNTO). Takové nedostatky zjistí buď přímo provozovatel v rámci monitoringu a kontroly úložného místa, které sám na základě ZNTO musí provádět, anebo je zjistí obvodní báňský úřad v rámci výkonu správního dozoru. Znovu se hovoří o nápravných opatřeních v souvislosti s ukončením provozu úložného místa, kdy se jasně stanoví – na rozdíl od ustanovení § 7 ZNTO –, že nápravná opatření jsou stanovována jako součást vydávaného povolení (viz § 10 odst. 3 a 4 ZNTO). V povolení ukončení provozu úložného místa se tak dopředu stanoví jakási typizovaná nápravná opatření v závislosti na charakteru úložného místa, míře jeho rizikovosti a na obvykle nastanuvších scénářích, ke kterým na uzavřeném úložném místě daného typu v období bezprostředně navazujícím může docházet.

Od této situace je třeba odlišit ukládání nápravných opatření v případě, že se vývoj situace na úložném místě nečekaně odchýlí od běžného scénáře předpokládaného v povolení ukončení provozu úložného místa (§ 10 odst. 6 ZNTO) a hrozí jeho kolaps či dochází k poškozování životního prostředí (např. se odval sesouvá, dochází k průsakům u hráze odkaliště). Provozovatel má povinnost takový mimořádný vývoj na úložném místě bez zbytečného odkladu oznámit „příslušnému orgánu“, kterým bude v kontextu dalších ustanovení nejen obvodní báňský úřad, nýbrž patrně též vodoprávní úřad v případě odkališť (srov. současné znění § 6 odst. 8 ZNTO),¹¹² a ten mu v reakci na to může uložit nápravná opatření.

Kromě toho se běžně předpokládá ukládání nápravných opatření v souvislosti s výkonem kontrolní činnosti Českého báňského úřadu, obvodních báňských úřadů, Ministerstva životního prostředí, Ministerstva zemědělství a krajských úřadů na základě § 18 ZNTO. Jedině zde také zákonodárce upřesňuje, že případně uložená opatření k nápravě směřují zejména

¹¹¹ Mírnější režim pro některé druhy těžebních odpadů (např. inertní, vznikající při dobývání rašeliny) plyne také přímo ze zákona (§ 22 odst. 1 ZNTO).

¹¹² Po účinnosti změnového zákona č. 284/2021 Sb. půjde o odst. 7 a ustanovení výslovně zahrne stavební úřad.

k „provedení potřebných prací“ (rozumějme takových, aby byl opět obnoven stav souladný s právními předpisy) nebo k zastavení provozu úložného místa.

Základní otázkou, o které se vede spor mezi odbornou veřejností již řadu let, je, jakou formou k ukládání nápravných opatření vůbec dochází? ZNTO poskytuje v tomto ohledu jednoznačnou odpověď jen v případě nápravných opatření ukládaných v rámci povolení k ukončení provozu úložného místa (ve smyslu § 10 odst. 3 a 4 ZNTO), kde jde evidentně o součást správního řízení. Otázka účastenství v tomto procesním postupu byla již řešena v podkapitole 3.6.

V ostatních případech to ovšem zřejmé není. ZNTO hovoří jen o možnosti uložení nápravných opatření, zpravidla v návaznosti na výkon kontrolní činnosti správních orgánů. Žádná další procesní pravidla ovšem nenastavuje (zejména procesní postup pro vyřízení, zvláštní opravný prostředek). Ve všech případech se nicméně lze shodnout na tom, že nápravným opatřením se závazně stanovuje provozovateli určitá povinnost, totiž primárně odstranit stav, jenž odporuje požadavkům právních předpisů, obvykle současně hrozící poruchou nebo již poruchový. To vše (s výjimkou § 10 ZNTO, kdy již probíhá následný monitoring) nejprve za provozu úložného místa, ale v konečném důsledku, byť půjde bezpochyby o krajní řešení, může vést nápravné opatření i k zastavení provozu jako takového, což představuje citelné omezení.

Právě uvedené samo naznačuje závěr, že uložení opatření k nápravě v těchto případech představuje vydávání správního rozhodnutí. Ostatně i zákon o odpadech, použitelný subsidiárně ještě před správním řádem, hovoří v § 116 odst. 4 o tom, že se z moci úřední zahájí „řízení o opatření k nápravě“, kterým je zjevně míněno řízení správní. Ke stejnému závěru se v obecné rovině kloní i judikatura správních soudů. Hovoří-li podle Nejvyššího správního soudu ustanovení o tom, že inspektor „uloží“ opatření k nápravě a „stanoví“ lhůtu pro jejich odstranění, *nelze dospět ke jinému závěru, než že jde o ukládání právní povinnosti cestou individuálního správního aktu – rozhodnutí*.¹¹³

Dlužno dodat, že se v literatuře vyskytují i názory odlišné, resp. toto přímočaré konstatování doplňující. Podle Sládečka jde o spornou otázku, jelikož se nejedná vždy o ukládání nových povinností, nicméně často o zhojování protiprávního stavu, tudíž lze uložení nápravného opatření považovat za jiný závazný úkon správního orgánu ve smyslu části IV správního řádu, případně faktický pokyn.¹¹⁴ Staša hovoří o ukládání nápravných opatření ve správních rozhodnutích, resp. o dodatečně procesualizovaných faktických pokynech,¹¹⁵ příp. i bezprostředních zásazích. Kopecký připouští i ukládání nápravných opatření ve formě opatření obecné povahy.¹¹⁶ V této souvislosti stojí za pozornost Závěr č. 145 Poradního sboru

¹¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 As 13/2006-90. Dále v obdobném duchu např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2008, č. j. 8 Afs 152/2006-144, a ze dne 9. 6. 2010, č. j. 7 As 33/2010-99, či rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 1. 2013, č. j. 15 A 41/2010-41.

¹¹⁴ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 232 a 233.

¹¹⁵ STAŠA, J. Požadavky teorie a praxe na právní úpravu správního dozoru. *Správní právo*. 2012, roč. 45, č. 5–6, s. 280. K obdobným závěrům též VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1105 a 1106.

¹¹⁶ KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 217.

ministra vnitra ke správnímu řádu, kde byla tato otázka intenzivně řešena, jenž nezavrhne ani faktické pokyny, ovšem stanovuje pro ně poměrně úzký prostor.¹¹⁷ Základní rozdíl spočívá v tom, že na vydávání faktických pokynů zásadně správní řád nedopadá díky jejich neformální povaze. Jejich povaha je předurčuje k tomu, aby byly využity jako rychlé a účinné řešení skutkově jasné situace na místě na základě ústně sděleného pokynu úřední osoby vykonávající dozor. Jako takové jsou subsidiární ve vztahu k ukládání úkonů formálních, tedy především správních rozhodnutí.¹¹⁸ Vedle toho musí být přiměřené. I dle ZNTO by teoreticky šlo uvažovat o nápravě nedostatků na základě formálního pokynu realizovatelné hned, např. zintenzivněním monitoringu úložného místa. Ve většině případů nicméně nebude pouhý ústní pokyn úřední osoby dostačující a bude ho následovat formalizovaný postup, typicky řízení na místě (jako příklad může sloužit uložení nápravy vyztužením konstrukce úložného místa, zabráněním průsaků či právě ukončením provozu úložného místa). Pro správní řízení o ukládání nápravných opatření, kdy ZNTO nic bližšího nestanoví (tedy kromě § 10 odst. 3 a 4 ZNTO), se bude v otázce účastenství vycházet opět z § 27 správního řádu. Ať už připustíme, že by oznámení provozovatele dle § 7 odst. 2 ZNTO mohlo být – při splnění náležitostí dle správního řádu – fakticky žádostí o zahájení řízení, nebo budeme vycházet z toho, že jde o řízení zahajovaná výlučně z moci úřední, bude vždy jejich účastníkem provozovatel, případně s ohledem na podpůrné využití § 116 odst. 2 zákona o odpadech jeho právní nástupce. Je ovšem na místě uvažovat i o účastenství dalších osob, které by neprovedením nápravného opatření mohly být přímo dotčeny na svých právech či povinnostech (typicky zásahem do práva vlastnického v důsledku kontaminace půdy, sesuvu odvalu či protržení hráze odkaliště).¹¹⁹

3.12 Rozhodování o uložení správního trestu

Ukládání správních trestů je nezávisle upraveno v § 19 až 21 ZNTO, nicméně sledovaný zákon se omezuje toliko na znění skutkových podstat přestupků, stanovení výše za ně ukládaných pokut a pravomoci obvodního báňského úřadu k jejich projednání. Žádná specifika pro účastenství v řízeních o přestupcích ZNTO nezná a bude se tak vycházet z vymezení účastníků tohoto správního řízení v rámci § 68 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Účastníkem sankčního řízení bude v první řadě obviněný z přestupku, kterým nemusí ale být nutně jen provozovatel úložného místa, nýbrž v závislosti na charakteru postihovaného protiprávního jednání také jakékoli jiné osoby (zejm. porušení zákazu vstupu, poškození úložného místa) či likvidátor. Dále bude účastníkem řízení poškozený v části řízení, která se týká jím uplatněného nároku na náhradu škody, naopak ke vzniku nároku na vydání bezdůvodného obohacení v rámci ZNTO bude docházet spíše ojediněle. V poslední řadě

¹¹⁷ Závěr č. 145 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 16. 10. 2015. Podobně rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 2. 2010, č. j. 57 Ca 70/2009-67.

¹¹⁸ K obdobnému závěru viz i HÁLOVÁ, M., RAJCHL, J. Rozhodování o nápravných prostředcích správního dozoru. *Správní právo*. 2008, roč. 41, č. 8, s. 483–491.

¹¹⁹ Obdobně pro § 116 zákona o odpadech PETRMICHL, V. Právní aspekty ukládání nápravných opatření dle nového zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech. *České právo životního prostředí*. 2022, roč. 22, č. 1 (63), s. 74.

přísluší toto postavení vlastníku věci, která může být nebo byla zabráněna, v části řízení, která se týká zabránění věci nebo náhradní hodnoty, ovšem i k tomu bude docházet v souvislosti s aplikací ZNTO patrně výjimečně.

Závěr

Předkládaný článek podrobil důkladné analýze jednotlivé procesní postupy obsažené v zákoně č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů (v textu jako „ZNTO“). Hlavní zájem autora se zaměřil na povahu těchto postupů a možnost zapojení dalších osob do nich, především s ohledem na případné zapojení širší veřejnosti.

Účast veřejnosti při zřizování a provozu úložného místa

Lze konstatovat, že česká právní úprava pro nakládání s těžebními odpady odpovídá požadavkům směrnice 2006/21/ES, pokud jde o nezbytné zapojení veřejnosti. Veřejnost má možnost se zapojit do nejdůležitějších povolovacích procesů ve vztahu k úložnému místu, jmenovitě k jeho umístění, výstavbě a provozování, což odpovídá i požadavkům mezinárodního práva.

Pro vymezení účastníků při rozhodování o **umístění a povolení stavby úložného místa** je třeba vycházet z úpravy územního a stavebního řízení ve stavebním zákoně, resp. z úpravy řízení o povolení hornické činnosti nebo činnosti prováděné hornickým způsobem v zákoně o hornické činnosti (jde-li o odval). Vodní zákon v případě odkališť neobsahuje komplexní zvláštní právní úpravu účastenství ve vodoprávním řízení a u otázek tam neupravených se bude vycházet z ustanovení o stavebním řízení.

Stavební zákon umožňuje účast v řízení v zásadě jen osobám s vlastnickým či jiným věcným právem k dotčenému pozemku (stavbě) nebo k pozemkům (stavbám) s ním sousedícím. Zákon o hornické činnosti umožňuje účast širěji osobám, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny, nevyžaduje se dotčení přímé a nemusí jít jen o osoby s věcnými právy.

Všechna zmíněná řízení jsou způsobilá být navazujícím řízením podle zákona o posuzování vlivů, bude-li vyžadováno u úložného místa vydání závazného stanoviska EIA. V takovém případě bude kdokoli mít možnost podat v nich připomínky a spolky chránící životní prostředí či veřejné zdraví se v případě splnění podmínky doby existence či počtu podporovatelů budou mít možnost do těchto řízení přihlásit jako účastníci.

Vodní zákon počítá s možností zapojení ekologického spolku do vodoprávního řízení i v pozici účastníka, nicméně nikoli v případě stavebních řízení pro vodní díla, tudíž lze tuto možnost uplatnit jen v případě řízení o povolení určitého nakládání s vodami v rámci odkaliště. Dojde-li *ex lege* ke spojení těchto řízení, bude moci spolek ve společném řízení reálně uplatňovat námítky pouze ve vztahu k nakládání s vodami. Pokud takové řízení bude navazujícím, využije se přednostně úprava účastenství v řízení podle zákona o posuzování vlivů.

Okruh účastníků těchto procesů rekodifikace stavebního práva zásadněji neovlivní, jelikož právní úprava jednotného povolení záměru je vymezuje takřka obdobně, i toto řízení bude

moci být navazujícím. Širší veřejnost bude mít možnost uplatňovat v tomto řízení připomínky, bude-li nařízeno veřejné ústní jednání, v zásadě obdobně jako dnes.

Účastníky řízení o **povolení provozu úložného místa** si stanovuje ZNTO sám. Jsou jimi provozovatel, dotčená obec a osoby, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny, opět se nevyžaduje jen přímé dotčení a nemusí jít jen o osoby s věcnými právy. Nicméně pouhá přítomnost zařízení, k němuž má určitá osoba věcné právo, v blízkosti provozovaného úložného místa bez dalšího nestačí.

V souladu se směrnicí 2006/21/ES musí být zohledňována též pozice ekologických spolků, u nichž se předpokládá, že mají na výsledku rozhodování zájem, a tudíž jsou dotčenou veřejností. Řízení o povolení provozu úložného místa pro těžební odpad je nadto způsobilé být navazujícím řízením podle zákona o posuzování vlivů, protože představuje zvláštní variantu navazujícího řízení o vydání povolení k provozu zařízení určeného pro nakládání s odpady. Jde o správní řízení vyskytující se v příbuzném právním předpise (ZNTO vystupuje výslovně jako *lex specialis* vůči zákonu o odpadech) a svým účelem se jedná o obdobné řízení (posuzujeme provoz zařízení určeného k nakládání s určitými odpady), jako je některé z těch, které zákonodárce mezi navazující řízení výslovně dnes řadí. Takový závěr striktně vzato neodporuje ani záměru vytvořit v zákoně o posuzování vlivů taxativní výčet navazujících řízení (relativizovanému ostatně již explicitně jeho předposledním bodem).

Od toho se bude odvíjet i možnost zapojení veřejnosti, každý bude moci podat v řízení o povolení provozu úložného místa připomínky a ekologické spolky splňující podmínky pro dotčenou veřejnost podle zákona o posuzování vlivů se budou moci stát účastníky takového řízení.

Pro účastenství v řízení o změně povolení provozu úložného místa by se přinejmenším v případě podstatných změn mělo vycházet obdobně z § 8 odst. 3 ZNTO, jinak ze správního řádu.

Další procesy dle ZNTO, do nichž se veřejnost může zapojit

V rámci provedené analýzy bylo identifikováno v ZNTO několik dalších procesů, do kterých se mohou zapojit vyjma provozovatele i další potenciálně dotčené osoby.

V řízení o **deklaraci uzavření úložného místa** je třeba vycházet z vymezení účastníků ve správním řádu. Jejich okruh by měl minimálně kopírovat okruh účastníků předcházejícího řízení o ukončení provozu úložného místa. Počítá se výslovně s právními nástupci někdejších provozovatelů. Poněvadž se ovšem jedná běžně o poslední věcné rozhodnutí ve vztahu k úložnému místu, je nezbytné zohledňovat i další osoby, jichž se může takové rozhodnutí potenciálně přímo dotknout.

Při **odstraňování úložných míst** (bez jejich dalšího využívání) se bude vycházet plně ze stavebního zákona. V případě odstraňování z vůle provozovatele nebude dostačující souhlas stavebního úřadu a povede se řízení o povolení odstranění stavby. Účastníky takového řízení dnes zákonodárce přímo nevymezuje, nicméně budou jimi jak žadatel, tak jimi mohou být i jiné osoby, pokud mohou být takovým rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech a povinnostech, příkladmo osoby s věcnými právy k dotčenému pozemku.

Nový stavební zákon bude okruh účastníků řízení o povolení odstranění úložného místa jasně vymezovat, v zásadě v souladu s tím, co je dovozováno již dnes. I nadále bude využitelné vodítko stanovené soudy, že k založení účastenství sousedů s věcnými právy musí přechodné rušivé vlivy v souvislosti s odstraňováním stavby přesahovat míru přiměřenou poměrům ve vztahu k poměrům dané lokality.

Vymezování účastníků řízení o nařízení odstranění stavby, případně o jejím dodatečném povolení dnes větší komplikace nevyvolává, nové stavební právo provádí v tomto ohledu pouze určitá zpřesnění.

Postupy týkající se vytvoření a dalšího **nakládání s rezervou finančních prostředků** budou správním řízením, což plyne střídavě z horního zákona i ze ZNTO. Účastenství ve správních řízeních týkajících se rezervy není nijak zvlášť upraveno ani v ZNTO, ale ani v horním zákoně. V naprosté většině případů se jedná o návrhová řízení iniciovaná žádostí provozovatele, on bude i účastníkem vedeného řízení. Návrh na vytvoření rezervy finančních prostředků tvoří nicméně obligatorní součást žádosti o povolení provozu úložného místa, tudíž bude k jeho schválení docházet v rámci tohoto řízení a je přípustný takový výklad, podle něž budou moci osoby účastníci se tohoto řízení uplatňovat námítky v plném rozsahu i k němu, když vhodně nastavená rezerva spoluurčuje, zda bude ve výsledku úložné místo možné provozovat. K dotčení třetích osob může dojít i v rámci řízení o dalším nakládání s již vytvořenou rezervou. Účastníkem řízení o prodloužení lhůty ke složení rezervy bude však zásadně jen provozovatel.

V případě rozhodování o **udělení výjimek** z povinnosti shromažďovat a upravovat znečištěnou vodu a průsaky či z plnění požadavků na ukládání těžebních odpadů kvůli minimálnímu riziku takové činnosti bude nepochybně žádoucí, aby kromě provozovatele měly možnost účastnit se řízení i další osoby, jejichž práv a povinností se může toto rozhodnutí přímo dotknout.

Nápravná opatření v souvislosti s ukončením provozu úložného místa jsou standardně součástí vydávaného povolení ukončení provozu. Na jiných místech však ZNTO proces, v jakém k jejich ukládání dochází, nijak nespecifikuje, ačkoli mohou provozovatele citelně omezit, neboť mohou vést i k zastavení provozu úložného místa. To samo o sobě naznačuje, že by měla být ukládána přezkoumatelným způsobem. Zákon o odpadech, použitelný subsidiárně, hovoří o tom, že se z moci úřední zahájí „řízení o opatření k nápravě“, kterým je zjevně míněno řízení správní, k podobnému závěru se přiklání v obecnější rovině i judikatura a převažuje též v odborné literatuře.

Správní rozhodnutí by mělo představovat primární formu ukládání nápravných opatření, byť jako rychlé a účinné řešení skutkově jasné situace na místě na základě ústně sděleného pokynu úřední osoby vykonávající dozor mohou být někdy využity i faktické pokyny. Pro správní řízení o ukládání nápravných opatření, kdy ZNTO nic bližšího nestanoví, se bude v otázce účastenství vycházet ze správního řádu a je na místě uvažovat i o účastenství dalších osob kromě provozovatele, které by neprovedením nápravného opatření mohly být přímo dotčeny na svých právech či povinnostech.

V **přestupkovém řízení** je nutné plně vycházet z vymezení účastníků v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, byť se jejich okruh v praxi omezí především na obviněného, příp. na poškozeného v souvislosti s uplatněním nároku na náhradu škody.

Další řízení dle ZNTO, v nichž není prostor pro zapojení veřejnosti

V poslední řadě byla určena některá správní řízení podle ZNTO, u kterých je vymezení účastníků úzké a veřejnost nemá fakticky možnost se do nich zapojit.

V případě správního řízení o **pochybnostech, zda se jedná o těžební odpad**, je fakticky jediným účastníkem provozovatel úložného místa, ať by šlo o řízení zahájené na jeho žádost či *ex officio*. Se zapojením dalších osob zásadně nelze počítat, jelikož na ně rozhodnutí o charakteru odpadu nemá zřejmý a nezpochybnitelný širší dopad, nedochází u nich k potenciálnímu přímému dotčení na právech a povinnostech.

Účastníkem správního řízení o **zařazení úložného místa** do určité kategorie, příp. o změně tohoto zařazení dle míry vzniklého rizika, jakož i řízení o **schválení plánu** pro nakládání s těžebními odpady je *ex lege* provozovatel a dotčená obec. Je přípustný takový výklad, podle něhož jsou tato vymezení účastníků taxativní. Důvodů k tomu je hned několik. Zaprvé v těchto řízeních nebudou posuzována úložná místa pro těžební odpad obsahující nebezpečné látky ve smyslu směrnice Seveso III, resp. zákona o prevenci závažných havárií, jež jsou přednostně posuzována na základě těchto speciálních úprav. V řízení o zařazování objektů obsahujících vybrané chemické látky do skupiny A či B podle zákona o prevenci závažných havárií žádné výslovné určení účastníků není, což připouští možnost, že by účastníkem mohl být někdo další s odkazem na obecnou úpravu účastenství ve správním řádu. Zadruhé zajištění účasti dalších osob v těchto řízeních není vyžadováno ani směrnicí 2006/21/ES, ovšem ani Aarhuskou úmluvou, poněvadž samotné zařazení do kategorie v závislosti na míře rizika provozu či schválení plánu pro nakládání s těžebními odpady ještě nijak nepřispívá k vlastní realizaci stavby úložného místa, tudíž ani nejde o řízení povolovací ve smyslu Aarhuské úmluvy.

Účastníkem řízení o povolení k **ukončení provozu úložného místa**, na nějž poté navazuje řízení o deklaraci uzavření úložného místa (viz výše) je taktéž jen provozovatel a dotčená obec.

Hlavní závěr

Předložený článek poukázal na to, že česká právní úprava pro nakládání s těžebními odpady odpovídá sice směrnici 2006/21/ES z hlediska požadavků na nezbytné zapojení veřejnosti (procesy týkající se bezprostředně umístění, výstavby a provozování úložného místa), na druhou stranu u řady dalších řízení v ZNTO (změnová řízení, deklarace uzavření úložného místa, nakládání s finanční rezervou, udělování výjimek a nápravných opatření či řízení o pochybnostech) není výčet jejich účastníků zřejmý, je třeba jej dovozovat skrze účel jednotlivých řízení a podpůrné použití správního řádu, a to nepřispívá k právní jistotě adresátů ZNTO a může je od intenzivnějšího zapojení v konečném důsledku odrazovat. *Pro futuro* se nabízí okruh účastníků v posledně uváděných řízeních upřesnit.