

# Vyvlastnění za účelem těžby nerostů v České republice: minulost, současnost a budoucnost\*

## Expropriation for Mining Purposes in the Czech Republic: Past, Present and Future

Dominik Židek\*\*, Jakub Hanák\*\*\*

### Abstrakt

Tento článek poskytuje komplexní analýzu problematiky vyvlastnění nemovitostí pro účely těžby nerostných surovin v České republice. Zkoumá historický vývoj právní úpravy od roku 1991 do současnosti, včetně zrušení možnosti vyvlastnění v roce 2013 a jejího opětovného zavedení v roce 2024. Článek analyzuje argumenty pro a proti vyvlastnění, s důrazem na koncept veřejného zájmu a jeho interpretaci v judikatuře. Významná pozornost je věnována evropské dimenzi problematiky kritických a strategických surovin, zejména ve světle nařízení (EU) 2024/1252, a jeho dopadům na český právní řád. Detailně je rozebrán současný právní rámec, včetně kategorií ložisek podléhajících vyvlastnění a procesních specifik, a to včetně potenciálních ústavněprávních otázek. Práce se zabývá také vztahem vyvlastnění k územnímu plánování a roli obcí při plánování těžebních aktivit. V komparativní části práce jsou zkoumány zahraniční úpravy vyvlastnění pro těžební účely, zejména na Slovensku, v Polsku a Německu. Závěrem jsou diskutovány budoucí výzvy v této oblasti a vliv měnících se geopolitických a environmentálních faktorů na těžbu nerostů.

### Klíčová slova

Vyvlastnění; těžba nerostů; veřejný zájem; horní zákon; územní plánování; kritické suroviny; strategické suroviny; nařízení EU 2024/1252; surovinová bezpečnost; ložiska strategického významu; energetická transformace.

### Abstract

This article comprehensively analyses the expropriation of real estate for mineral extraction purposes in the Czech Republic. It examines the historical development of legislation from 1991 to the present, including the abolition of expropriation in 2013 and its reintroduction in 2024. The article analyses arguments for and against expropriation, emphasizing the concept of public

\* Tato práce vznikla za podpory projektu „Za hranice bezpečnosti: role konfliktu v posilování odolnosti“, reg. č.: CZ.02.01.01/00/22\_008/0004595, financovaného z Evropského fondu pro regionální rozvoj. This work was supported by the European Regional Development Fund project “Beyond Security: Role of Conflict in Resilience-Building” (reg. no.: CZ.02.01.01/00/22\_008/0004595).

\*\* JUDr. Dominik Židek, Ph.D., Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Department of Environmental Law and Land Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: dominik.zidek@law.muni.cz / ORCID: 0000-0002-0828-5667

\*\*\* Doc. JUDr. Jakub Hanák, Ph.D., Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Department of Environmental Law and Land Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: jakub.hanak@law.muni.cz

interest and its interpretation in case law. Significant attention is paid to the European dimension of critical and strategic raw materials, particularly in light of Regulation (EU) 2024/1252 and its impact on Czech legislation. The current legal framework is thoroughly examined, including categories of deposits subject to expropriation, procedural specifics, and potential constitutional issues. The work also addresses the relationship between expropriation and spatial planning, as well as the role of municipalities in mining activity planning. The comparative section examines foreign expropriation regulations for mining purposes, particularly in Slovakia, Poland, and Germany. Finally, future challenges in this area and the influence of changing geopolitical and environmental factors on mineral extraction are discussed.

## Keywords

Expropriation; Mineral Extraction; Public Interest; Mining Act; Spatial Planning; Critical Raw Materials; Strategic Raw Materials; EU Regulation 2024/1252; Raw Material Security; Deposits of Strategic Importance; Energy Transition.

## Úvod

Předkládaný článek se zaměřuje na problematiku vyvlastnění nemovitostí pro účely těžby nerostných surovin v právním řádu České republiky, a to i s přihlédnutím k evropské dimenzi této otázky. V kontextu současné energetické transformace, geopolitických změn a nově přijímané evropské legislativy nabývá toto téma na mimořádném významu. Právní úprava vyvlastnění za účelem těžby prošla v posledních desetiletích dynamickým vývojem, který odráží měnící se společenské priority a geopolitickou realitu. Naposledy došlo k významné změně s účinností od 1. 1. 2024, kdy bylo vyvlastnění za účelem těžby po více než desetileté absenci opět zakotveno v českém právním řádu.

Hlavním cílem tohoto článku je poskytnout komplexní právní rozbor institutu vyvlastnění za účelem těžby v ČR a objasnit jeho postavení v širším rámci evropské legislativy, zejména ve světle nového nařízení EU, kterým se stanoví rámec pro zajištění bezpečných a udržitelných dodávek kritických surovin<sup>1</sup>. Usilujeme o identifikaci klíčových faktorů ovlivňujících historický vývoj právní úpravy vyvlastnění pro těžební účely v ČR, včetně politických a společenských vlivů, které formovaly tento vývoj. Zaměřujeme se na vyhodnocení síly a přesvědčivosti argumentů pro a proti vyvlastnění a objasnění interpretace konceptu veřejného zájmu na těžbě v judikatuře. Významnou součástí našeho výzkumného záměru je určení hlavních prvků evropského rámce problematiky kritických a strategických surovin a vyhodnocení míry souladu české právní úpravy s nařízením (EU) 2024/1252. Snažíme se také osvětlit dopady současné ekonomické a politické reality těžby strategických surovin v ČR v kontextu energetické transformace, stejně jako podat systematický výklad aktuálního právního rámce vyvlastnění pro těžební účely, včetně procesních specifik a problematiky stanovení náhrady. V neposlední řadě si klademe za cíl formulovat konkrétní doporučení pro efektivní implementaci evropské legislativy do českého právního řádu.

<sup>1</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1252 ze dne 11. 4. 2024, kterým se stanoví rámec pro zajištění bezpečných a udržitelných dodávek kritických surovin a mění nařízení (EU) č. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 a (EU) 2019/1020 (dále „nařízení (EU) 2024/1252“).

Tento článek reaguje na aktuální situaci v České republice, kde došlo k průniku několika významných faktorů: rostoucí potřeba zajištění surovinové bezpečnosti a diverzifikace zdrojů v kontextu geopolitických změn, příklon k nízkouhlíkové ekonomice a energetické transformaci vyžadující nové druhy surovin, a nové požadavky evropské legislativy v oblasti kritických surovin. Nicméně nelze přehlížet ani potřebu stavebních surovin pro dokončení strategicky významné (zejména dopravní) infrastruktury. Praktickými příklady jsou zejména plánovaná těžba lithia v Krušných horách, která představuje strategickou surovinu pro výrobu baterií, či těžba manganu ve Chvaleticích pro potřeby elektromobility. Tyto konkrétní případy ilustrují, že otázka vyvlastnění za účelem těžby není pouze teoretickým problémem, ale má přímé dopady na ekonomický rozvoj, energetickou bezpečnost a kvalitu života v dotčených oblastech.

Z metodologického hlediska je výzkum založen na právní dogmatice doplněné o metody interdisciplinárního výzkumu. Naše práce kombinuje historickou analýzu legislativního vývoje od roku 1991 do současnosti s kritickou analýzou právních předpisů, doktríny a judikatury v oblasti vyvlastnění a těžby nerostů. Využíváme komparativní přístup spočívající v porovnání současné právní úpravy s předchozími verzemi zákona, stejně jako systémovou analýzu vztahů mezi českým a evropským právem v oblasti kritických surovin. Důležitou součástí našeho přístupu je interdisciplinární perspektiva propojující právní, ekonomické, environmentální a geopolitické aspekty této problematiky. Tato metodologická pluralita nám umožňuje poskytnout komplexní pohled na zkoumanou problematiku.

Článek je strukturován do šesti hlavních kapitol. První kapitola se věnuje historickému vývoji právní úpravy vyvlastnění pro těžební účely, se zaměřením na klíčové legislativní změny od roku 1991 do současnosti. Druhá kapitola analyzuje argumenty pro a proti vyvlastnění za účelem těžby nerostů a problematiku veřejného zájmu. Třetí kapitola se zabývá evropskou dimenzí problematiky kritických a strategických surovin, zejména ve světle nařízení (EU) 2024/1252, a jeho dopady na český právní řád. Čtvrtá kapitola poskytuje detailní rozbor současného právního rámce vyvlastnění pro těžební účely, včetně procesních specifik, stanovení náhrady a vztahu k územnímu plánování. Předposlední pátá kapitola zkoumá, zda je vyvlastnění využíváno jako prostředek zajištění práv k pozemkům potřebných k těžbě nerostů v jiných evropských zemích. Poslední kapitola se pak zabývá budoucími výzvami a potřebou dalšího výzkumu v této oblasti.

Originálním přínosem předkládaného textu je především ucelený výklad nového § 32b horního zákona s důrazem na jeho ústavněprávní aspekty, osvětlení vztahu české právní úpravy k nařízení (EU) 2024/1252, a vyhodnocení účinnosti nástrojů pro prosazování veřejného zájmu na těžbě strategických surovin v kontextu ochrany vlastnických práv. Zatímco dosavadní odborná literatura se často soustředila pouze na dílčí aspekty této problematiky, tento článek usiluje o propojení různých oblastí práva a poskytnutí uceleného pohledu na danou problematiku.

Tento článek si klade za cíl poskytnout komplexní a vyvážený pohled na problematiku vyvlastnění pro těžbu nerostů, reflektující různé právní perspektivy a zájmy dotčených subjektů, a to jak v národním, tak evropském kontextu. V době, kdy Česká republika i celá

Evropská unie čelí výzvám v podobě energetické transformace, klimatické změny a geopolitických nejistot, je otázka přístupu ke strategickým surovinám a právních nástrojů pro jejich zajištění mimořádně aktuální. Takovéto odborné pojednání v současné české doktríně chybí.<sup>2</sup>

## 1 Historický vývoj vyvlastnění za účelem těžby nerostů

### 1.1 Porevoluční a následný vývoj (1991–2013)

Problematika vyvlastnění pro účely těžby nerostů prošla v České republice od roku 1991 významným vývojem.<sup>3</sup> Tento vývoj odrážel měnící se společenské a politické priority v období transformace z centrálně plánované ekonomiky na tržní hospodářství. Relativně krátce po sametové revoluci, konkrétně 20. 12. 1991, nabyl účinnosti zákon č. 541/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), který zachoval institut vyvlastnění za účelem těžby nerostů jako nástroj i v nově nastolené demokratické éře. Toto rozhodnutí bylo výsledkem intenzivních debat a odráželo přesvědčení, že i v demokratickém právním státě mohou nastat situace, kdy je vyvlastnění za účelem těžby nerostů nezbytné pro zajištění veřejného zájmu.

Jak vyplývá mj. z obsáhlých diskusí v tehdejší České národní radě, a to nejen k samotné novele horního zákona, ale též k dalším právním předpisům<sup>4</sup>, tak zachování institutu vyvlastnění v porevoluční době bylo předmětem polemik, které odrážely širší společenské debaty o roli státu v ekonomice a o ochraně soukromého vlastnictví. Na jedné straně stáli zastánci silné ochrany soukromého vlastnictví, kteří argumentovali, že vyvlastnění (či dokonce zestátnění<sup>5</sup>) je nástrojem typickým pro autoritářské režimy a nemá místo v demokratické společnosti. Tito kritici poukazovali na zkušenosti z období komunismu, kdy bylo vyvlastnění často zneužíváno k potlačování osobních svobod a ekonomických práv jednotlivců.

<sup>2</sup> Z poslední doby možno upozornit na kapitulu 3.2 v disertační práci Martiny Saňkové. Srov. SAŇKOVÁ, M. *Nástroje ochrany a hospodárneho využívání ložisek nerostných surovin*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2024. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/eh63f/> [cit. 19. 9. 2024]. Případně též na diplomovou práci Sary Vartové. Srov. VARTOVÁ, S. *Zajištění kritických surovin v rámci českého horního práva*. Diplomová práce. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2023. Dostupné z: <https://theses.cz/id/mgrqz6/> [cit. 24. 4. 2025].

<sup>3</sup> K historickým aspektům institutu vyvlastnění srov. HORÁK, O., BOUDOVA, M. *Vyvlastnění*. In: SCHELLE, K., TAUCHEN, J. (eds.). *Encyklopedie českých právních dějin. XXI. svazek Volby – Zákon o Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, 833 s., s. 231–238. ISBN 978-80-7380-812-9.*

<sup>4</sup> Srov. např. Stenozáznamy 1990–1992. Stenografický zápis 26. schůze. Digitální repozitář. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [online]. 2024 [cit. 17. 9. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/stenprot/026schuz/26-1.html#47>. Stenozáznamy 1990–1992. Stenografický zápis 10. schůze. Digitální repozitář. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [online]. 2024 [cit. 17. 9. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/10-1.html#5>

<sup>5</sup> Pro srovnání těchto institutů srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2001, sp. zn. 22 Cdo 456/2001: „Zestátnění a vyvlastnění jsou dva odlišné instituty, které nelze navzájem zaměňovat, i když je jim společné, že jde o odnětí vlastnického práva administrativním zásahem státu za nábradu. Zestátnění představuje takové opatření, jímž byl majetek odňat celé skupině osob, kdy k přechodu vlastnictví dochází přímo ze zákona. Vyvlastnění se provádí individuálním rozhodnutím příslušného orgánu, používá se v konkrétním případě a vůči konkrétnímu vlastníkovi.“

Argumentovali, že zachování tohoto institutu by mohlo vést k jeho zneužití a podkopat důvěru občanů v nový demokratický systém. Na druhé straně byli ti, kteří poukazovali na nezbytnost tohoto nástroje pro zajištění klíčových infrastrukturních projektů a strategických zájmů státu. Títo zastánci vyvlastnění zdůrazňovali, že v moderní společnosti existují situace, kdy zájmy jednotlivce musí ustoupit širšímu veřejnému zájmu, a to zejména v oblastech jako je výstavba dopravní infrastruktury, energetických sítí nebo zajištění přístupu k strategickým surovinám. Argumentovali, že bez možnosti vyvlastnění by stát mohl být paralyzován při realizaci důležitých projektů, což by mohlo brzdit ekonomický rozvoj a ohrožovat konkurenceschopnost země.

Výsledný kompromis, jak se ostatně projevil i v samotném čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“)<sup>6</sup>, který zůstal do dnešních dnů nezměněn (tj. „*Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.*“) spočíval v zachování vyvlastnění, ale s přísnými podmínkami a důrazem na spravedlivou náhradu. Tento přístup měl za cíl vyvážit potřebu státu realizovat projekty ve veřejném zájmu s ochranou práv jednotlivců. Tím se mělo zajistit, že tento nástroj nebude zneužíván a že vlastníci, kteří budou nuceni své nemovitosti postoupit, budou za to adekvátně kompenzováni.<sup>7</sup>

Tento kompromis odrážel širší trendy v post-komunistických zemích střední a východní Evropy, kde státy hledaly rovnováhu mezi potřebou chránit nově nabytá vlastnická práva a nutností zajistit nástroje pro efektivní správu a rozvoj země. Lze konstatovat, že Česká republika se v tomto ohledu snažila vytvořit systém, který by byl v souladu s principy právního státu a zároveň umožňoval realizaci projektů klíčových pro národní rozvoj. Z hlediska právní úpravy vyvlastnění pro účely těžby zůstala právní úprava nezměněna až do roku 2013, samozřejmě se zdůrazněním faktu, že v mezidobí byl přijat a mnohokrát novelizován zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o vyvlastnění“), kterýžto je z hlediska hmotněprávních i procesních aspektů i v případě vyvlastnění za účelem těžby nerostů klíčový.

## 1.2 Zrušení vyvlastnění za účelem těžby (2013)

Významný zlom v přístupu k vyvlastnění pro účely těžby nastal v roce 2013, kdy dne 15. 1. 2013 nabyl účinnosti zákon č. 498/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Tato novela horního zákona přinesla radikální změnu tím, že zcela zrušila možnost vyvlastnění pro účely těžby (zrušení mj. § 31 odst. 4 písm. b) horního zákona v tehdejší znění, podle kterého pro účely dobývání výhradního ložiska byla těžební organizace oprávněna „*nabývat pro plnění úkolů stanovených tímto zákonem nemovitostí nebo práv k nemovitostem a rozhodnutím o vyvlastnění, popřípadě zřízení užívacího práva; o vyvlastňovacím řízení platí zvláštní předpisy.*“). Toto rozhodnutí bylo výsledkem relativně dlouhodobého tlaku ze strany vlastníků nemovitostí, ale též

<sup>6</sup> V podrobnostech srov. např. HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, 1456 s. ISBN 978-80-7400-812-2.

<sup>7</sup> Srov. též FILIP, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2., doplněné vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2001, 458 s., s. 119. ISBN 80-210-2592-1.

environmentálních spolků, některých obcí a části politického spektra, kteří argumentovali, že vyvlastnění pro těžbu neúměrně zvýhodňuje těžbařské společnosti na úkor práv jednotlivců a ochrany životního prostředí.<sup>8</sup> Jak trefně poznamenává Handrlica: „*Skutečnost, že z určitého aktu plyne adresátoři expropriační titul, je tedy projevem toho, že stát určitý druh podnikání privileguje z důvodu jeho významu pro společnost. Toto privilegování je závislé na aktuálních potřebách a preferencích společnosti a národního hospodářství.*“<sup>9</sup> V tomto kontextu lze konstatovat, že stát takovéto privilegium těžbě nerostů odejmul. Při třetím čtení hlasovalo 76 poslanců pro zrušení vyvlastnění, 45 pro jeho zachování a 3 se jich zdrželo. Senát návrh neprojednal. Prezident republiky návrh zákona vetoval, nicméně při následném hlasování bylo 120 hlasy prezidentské veto přehlasováno (31 bylo pro zachování vyvlastnění a 42 poslanců se zdrželo), pročež vyvlastnění za účelem těžby bylo zrušeno.<sup>10</sup> Z hlasovacích poměrů lze dovodit, že vůle tehdejšího zákonodárce byla jednoznačná a většina přesvědčivá (dokonce ústavní).

Jak jsme již naznačili výše, tak motivace pro toto rozhodnutí byla mnohovrstevná. Primárně šlo o snahu posílit ochranu soukromého vlastnictví a omezit možnosti státu zasahovat do majetkových práv občanů, tedy posílit právní ochranu vlastníků nemovitostí, které by mohly být ovlivněny dobýváním vyhrazených nerostů. Zároveň se usilovalo o zvýšení transparentnosti ve vzájemných vztazích mezi státem a soukromými vlastníky v oblasti získávání nerostných zdrojů. Někteří zákonodárci argumentovali, že v moderní době existují jiné způsoby, jak zajistit přístup k nerostným surovinám, například prostřednictvím dobrovolných dohod s vlastníky pozemků nebo využitím alternativních zdrojů. Dalším významným faktorem byl rostoucí důraz na ochranu životního prostředí a udržitelný rozvoj. Zrušení možnosti vyvlastnění pro těžbu bylo též vnímáno jako způsob, jak omezit expanzi těžebního průmyslu a motivovat k hledání environmentálně šetrnějších alternativ. Odstranění možnosti vyvlastnění bylo též některými vnímáno jako nástroj, který posílí vyjednávací pozici vlastníků i obcí vůči těžební organizacím. Zastánci tohoto kroku argumentovali, že bez možnosti vyvlastnění budou těžební organizace nuceny více respektovat zájmy místních obyvatel a vlastníků a hledat způsoby, jak minimalizovat negativní dopady své činnosti. Nicméně, toto rozhodnutí mělo i své kritiky, a to i ze strany tehdejšího prezidenta, který předmětnou novelu vetoval, jak jsme uvedli výše. Někteří zákonodárci a ostatně i prezident republiky varovali, že zrušení možnosti vyvlastnění může vést k omezení přístupu k důležitým nerostným surovinám, což by mohlo mít negativní dopady na ekonomiku a energetickou bezpečnost země a také argumentovali korupčním potenciálem této změny spočívající v neúměrně silné pozici vlastníků.<sup>11</sup> Předmětná novela byla dokonce napadena 19 senátory u Ústavního

<sup>8</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 498/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>9</sup> HANDRLICA, J. Expropriační tituly subjektů soukromého práva. *Právník*. Ústav státu a práva AV ČR, 2016, roč. 10, č. 155, s. 818–828. ISSN 0231-6625.

<sup>10</sup> Srov. Sněmovní tisk 731. Poslanecká sněmovna, 6. období, 2010–2013. Digitální repozitář. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [online]. 2024 [cit. 17. 9. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=731>

<sup>11</sup> Srov. též Poslanecká sněmovna, 6. období. Stenozáznamy 2010–2013. Stenografický zápis 46. schůze. Digitální repozitář. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [online]. 2024 [cit. 17. 9. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/046schuz/index.htm>

soudu, kteří vyvlastnění za účelem těžby označili za „*praktický nástroj naplnění legitimního zájmu státu*“. Nicméně tento návrh na její zrušení byl odmítnut usnesením pléna Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 26/13, a to proto, že podle Ústavního soudu derogace zrušující novely není možná<sup>12</sup>. Není bez zajímavosti, že soudkyně Šimáčková zastávala názor, že návrh měl být věcně projednán, nicméně odstranění možnosti vyvlastnění podle jejího názoru nemohlo vést k neústavnosti horního zákona. Dle jejího mínění „*není neústavní situace, při níž v právním řádu státu absentuje speciální úprava vyvlastnění za účelem hornické činnosti*“. Soudce David se rovněž domníval, že návrh měl být věcně posouzen. Zastával však stanovisko, že Ústavní soud měl návrhu vyhovět a zrušit novelizační zákon. Tento způsob řešení popsal jako „*ne-li jediné, pak rozhodně nejčistší řešení*“. Na uvedeném příkladu je zřejmé, že ani v plénu Ústavního soudu nebyla procesní ani hmotněprávní jednoznačná shoda.

### 1.3 Obnovení diskuze o nutnosti vyvlastnění za účelem těžby a návrat vyvlastnění do právního řádu (2017–2024)

V roce 2017 se téma vyvlastnění za účelem těžby opět dostalo do popředí veřejné diskuze, a to mj. v kontextu měnící se geopolitické situace a rostoucích obav o energetickou a surovinovou bezpečnost. Surovinová politika České republiky v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů (SURPOL) iniciovala debatu o hledání politického konsensu ohledně možnosti vyvlastnění za přesně specifikovaných podmínek, když výslovně stanovila, že jedním z cílů by mělo být „*vyřešení institutu vyvlastnění za adekvátní náhradu ve prospěch státu či jeho organizační složky, a to za současného splnění přesně specifikovaných podmínek (např. v případě zásadního obrožení energetické či surovinové bezpečnosti státu) při vědomí, že vlastníkem nerostného bohatství je stát, který musí mít možnost přístupu ke svému vlastnictví*.“<sup>13</sup> Takovéto úvahy, navazující na tento dokument, se následně projeví i v odborné literatuře.<sup>14</sup>

Následná odborná i politická diskuze se soustředila na hledání rovnováhy mezi ochranou vlastnických práv, částečně i environmentálními zájmy a strategickými potřebami státu. Klíčovým bodem bylo definování přesných podmínek, za kterých by vyvlastnění mohlo být povoleno. Zastánci obnovy vyvlastnění argumentovali, že by se mělo jednat o krajní řešení, použitelné pouze v případech, kdy jsou ohroženy vitální zájmy státu a kdy neexistují jiné realistické alternativy.

Proces vyústil v přijetí zákona č. 465/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony,

<sup>12</sup> K problematice možnosti zrušení derogačního ustanovení Ústavním soudem srov. např. ASKARI, D. Zrušení derogačního ustanovení zákona nálezem Ústavního soudu: kritická analýza dosavadní judikatury a nástin možného řešení do budoucna. *Jurisprudence*. Wolters Kluwer, 2015, č. 6, s. 32. ISSN 1802-3843.

<sup>13</sup> Surovinová politika České republiky v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů. *Ministerstvo průmyslu a obchodu*. [online]. 2017 [cit. 17. 9. 2024]. Dostupné z: [https://www.mpo.gov.cz/assets/cz/stavebnictvi-a-suroviny/surovinova-politika/statni-surovinova-politika-nerostne-suroviny-v-cr/2017/4/170228—Material\\_surovina-politika-upraveny-po-pripom-VP-.pdf](https://www.mpo.gov.cz/assets/cz/stavebnictvi-a-suroviny/surovinova-politika/statni-surovinova-politika-nerostne-suroviny-v-cr/2017/4/170228—Material_surovina-politika-upraveny-po-pripom-VP-.pdf)

<sup>14</sup> Srov. např. VÍCHA, O. Zamyšlení nad jedním výročím horního práva. *Právní rádce*. *Economia*, 2018, č. 12, s. 62–67. ISSN 1213-7693.

a který nabyl účinnosti 1. 1. 2024. Tento zákon znovu umožnil vyvlastnění pro účely těžby, a to v novém § 32b horního zákona, podle kterého lze odejmout nebo omezit vlastnické právo k pozemku nebo ke stavbě nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě potřebným k uskutečnění otvírky, přípravy a dobývání ložiska strategického významu, na němž byl stanoven dobývací prostor, nebo zvláštních zásahů do zemské kůry podle § 34 odst. 1 písm. d) horního zákona, a to postupem podle zákona o vyvlastnění. O této nové právní úpravě bude blíže pojednáno v kapitole 3 tohoto článku. Předmětné ustanovení bylo do návrhu zákona vloženo až jako pozměňovací návrh vládních poslanců Hájka, Kupky, Teleky a Slavíka s odůvodněním, že „*Odstraněním možnosti vyvlastnit nemovitosti, pod kterými se nachází vyhradní ložiska, zároveň vznikla disproporce mezi postavením státu jako vlastníka nerostného bohatství a postavením vlastníků příslušných nemovitostí. Naplnění povinnosti státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství podle čl. 7 Ústavy tak bylo ztíženo a v praxi i v souvislosti s novelou liniového zákona mohou nastat případy, kdy by celé ložisko nerostu nemohlo být řádně vydobyto ani ochráněno. Z těchto důvodů se v horním zákoně opětovně upravuje vyvlastňovací titul, a to v novém § 32b.*“<sup>15</sup> Není bez zajímavosti, že toto odůvodnění bez jakékoliv citace přebírá argumenty Víchý uváděné v komentáři k hornímu zákonu.<sup>16</sup> Fakt, že takto zásadní právní úprava byla do novely zákona vložena až jako pozměňovací návrh, a neprošla tedy standardním legislativním procesem na úrovni vlády s možnostmi uplatnění připomínek připomínkovými místy, je sice podle našeho názoru velmi nežádoucí, ale pravděpodobně by v daném případě nešlo o překračování kritérií testu uplatňovaného na základě tzv. *germaneness rule*, tj. pravidla úzkého vztahu.<sup>17</sup> Jinými slovy řečeno, šlo pravděpodobně o tzv. řádný pozměňovací návrh a nikoliv o návrh, pro který se v českém prostředí vžilo označení tzv. „přílepek“ (tj. že se technikou pozměňovacího návrhu k návrhu zákona připojí úprava zcela jiného zákona, s legislativní předlohou nesouvisejícího). Požadavek „úzkého vztahu“ legislativní předlohy a pozměňovacího návrhu byl v projednávaném případě totiž s vysokou mírou pravděpodobnosti splněn, protože těžba ložisek stavebních i dalších surovin je nezbytná pro uskutečnění strategických staveb, resp. jejich provoz.<sup>18</sup>

Přijetí tohoto zákona, byť bylo poměrně jednoznačné<sup>19</sup>, vyvolává smíšené reakce. Zatímco část politického spektra a průmyslové lobby jej vítaly jako nezbytný krok k zajištění strategických zájmů státu, environmentální organizace a někteří právní experti vyjadřovali obavy z možného zneužití a oslabení ochrany vlastnických práv, a to s i přesahem do ochrany

<sup>15</sup> Srov. pozměňovací návrh 3185. In: Sněmovní tisk 410. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [online]. Poslanecká sněmovna, 9. období, od 2021. Digitální repozitář, 2024 [cit. 19. 9. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=410>

<sup>16</sup> VÍCHA, O. *Horní zákon: Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 992 s., k § 31. ISBN 978-80-7552-557-4.

<sup>17</sup> Ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.).

<sup>18</sup> Srov. též nálezu Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 1/14 (N 64/76 SbNU 867; 115/2015 Sb.).

<sup>19</sup> V Poslanecké sněmovně pro pozměňovací návrh mj. zavádějící vyvlastnění hlasovalo 114 poslanců, nikdo nebyl proti a 42 se jich zdrželo. Celý zákon pak podpořilo 153 poslanců, nikdo nebyl proti a 2 se zdrželi, a následně v Senátu pro zákon jako celek hlasovalo 41 senátorů, 23 bylo proti a 10 senátorů se zdrželo. Prezident republiky zákon podepsal. Srov. Sněmovní tisk 410. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [online]. Poslanecká sněmovna, 9. období, od 2021. Digitální repozitář, 2024 [cit. 19. 9. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=410>

environmentálních zájmů.<sup>20</sup> Tento vývoj politických postojů v posledních 10 letech ilustruje, jak komplexní a dynamická problematika vyvlastnění pro těžbu nerostů je. Odráží nejen změny v politickém složení zákonodárných sborů, ale také širší společenské a ekonomické trendy, které formují priority a postoje politiků i veřejnosti. Je zřejmé, že postoje k vyvlastnění nejsou statické, ale vyvíjejí se v reakci na měnící se geopolitickou situaci, ekonomické podmínky a environmentální obavy. Podle našeho názoru též rostoucí důraz na energetickou transformaci a snižování závislosti na fosilních palivech může paradoxně zvyšovat poptávku po určitých nerostných surovinách, které jsou klíčové pro výrobu obnovitelných zdrojů energie a související technologie. Tato skutečnost může přispívat k většímu politickému konsensu ohledně potřeby zajistit přístup k strategickým ložiskům. Debata o vhodnosti a rozsahu vyvlastnění pro těžbu tak zůstává živým tématem i po přijetí novely horního zákona, což mj. i důvodem k sepsání tohoto článku.

## 2 Argumenty pro a proti vyvlastnění za účelem těžby nerostů a problematika veřejného zájmu na těžbě

Na základě výše uvedených politických i odborných diskuzí a argumentů tam uvedených, na základě analýzy odborné literatury<sup>21</sup> a na základě vlastních úvah jsme dospěli k syntéze několika zásadních argumentů, které lze uvést pro a proti existenci institutu vyvlastnění za účelem těžby nerostů v podmínkách České republiky, a které v této kapitole uvádíme. Klíčovou je pak v této souvislosti otázka posuzování veřejného zájmu na těžbě nerostů (a případného vyvlastnění pozemků, pod kterými se nerosty nacházejí), kterou se obsáhle zabýváme v druhé části kapitoly, a to zejména na základě analýzy judikatury obecných soudů (nejčastěji Nejvyššího správního soudu) a Ústavního soudu.

### 2.1 Argumenty pro vyvlastnění za účelem těžby nerostů

Diskuze o vyvlastnění pro účely těžby je charakterizována řadou argumentů pro i proti, které odrážejí různé perspektivy a zájmy různých skupin ve společnosti. Zastánci vyvlastnění předkládají několik klíčových argumentů, které stojí za podrobnější analýzu.

Prvním a možná nejsilnějším argumentem je nepřemístitelnost ložisek nerostných surovin. Tento argument vychází z fundamentální geologické reality, že ložiska nerostů jsou vázána na konkrétní lokalitu a nelze je přesunout jinam. Zastánci tohoto argumentu zdůrazňují, že pokud je ložisko strategicky významné pro národní ekonomiku nebo bezpečnost, může být vyvlastnění jediným způsobem, jak k němu získat přístup. Tento argument

<sup>20</sup> Srov. např. Zelený kruh. Změna liniového zákona – pod záminkou podpory strategických staveb dojde k omezení ochrany životního prostředí. *Deník veřejné správy*. [online]. 2023 [cit. 17. 9. 2024]. Dostupné z: <https://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6932929>

<sup>21</sup> Srov. zejména HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. *Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář*. 2., přepracované a rozšířené vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, 236 s. Praktické komentáře. ISBN 978-80-7676-511-5. Nebo GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, 316 s. ISBN 978-80-7598-968-0. Nebo VÍCHA, 2017, op. cit. Nebo VÍCHA, O. *Základy horního a energetického práva*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 228 s. ISBN 978-80-7478-919-9.

nabývá na síle zejména v případě vzácných nebo kritických surovin, které jsou nezbytné pro klíčová odvětví ekonomiky nebo národní bezpečnost. Například, v případě lithia, které je klíčové pro výrobu baterií a tedy pro rozvoj elektromobility a energetické transformace, by nemožnost těžby v důsledku odmítnutí vlastníků pozemků mohla významně ovlivnit schopnost země participovat na těchto důležitých technologických a ekonomických trendech. Podobně, v případě strategických kovů používaných v obranném průmyslu by nemožnost přístupu k domácím zdrojům mohla mít závažné důsledky pro národní bezpečnost.

Druhým významným argumentem je prevence spekulací a „vydírání“. Bez možnosti vyvlastnění by mohli vlastníci pozemků s cennými ložisky spekulovat s cenou nebo „vydírat“ stát, což by mohlo ohrozit energetickou a surovinovou bezpečnost. Tento argument poukazuje na potenciální riziko, že jednotlivci nebo skupiny by mohli zneužít své vlastnické právo k nepřiměřenému navýšení cen nebo blokování strategicky důležitých projektů. V situacích, kdy neexistuje možnost vyvlastnění, by mohlo docházet k významným zpožděním nebo dokonce zablokování důležitých infrastrukturních nebo těžebních záměrů. To může mít závažné ekonomické důsledky nejen pro daný záměr, ale pro celou ekonomiku. Vyvlastnění je v tomto kontextu vnímáno jako pojistka proti takovému jednání, která zajišťuje, že veřejný zájem nemůže být blokován partikulárními zájmy jednotlivců nebo skupin.

Třetím klíčovým argumentem je efektivní využití státního vlastnictví. Podle českého práva (§ 5 horního zákona) je nerostné bohatství, které tvoří ložiska vyhrazených nerostů (srov. § 3 odst. 1 horního zákona) ve vlastnictví státu<sup>22</sup>. Vyvlastnění tedy umožňuje státu efektivně využívat toto vlastnictví ve prospěch celé společnosti. Tento argument vychází z principu, že nerostné bohatství by mělo sloužit celé společnosti, nikoli jen jednotlivcům. Zastánci tohoto pohledu tvrdí, že stát jako vlastník nerostného bohatství má právo a povinnost zajistit jeho optimální využití pro blaho všech občanů. Tento názor vychází z představy, že určité přírodní zdroje jsou natolik cenné a strategické, že by měly být spravovány ve veřejném zájmu, nikoliv ponechány plně v rukou soukromých subjektů. V tomto pojetí je role státu viděna jako správce těchto zdrojů pro současnou i budoucí generace.

Čtvrtým argumentem je princip horní svobody, který má hluboké historické kořeny v českém horním právu. Tento princip podporuje myšlenku, že těžba nerostů by měla být možná i přes odpor vlastníků povrchových pozemků. Zastánci argumentují, že tento princip umožnil rozvoj hornictví a s ním spojený ekonomický růst v minulosti a že by měl být zachován i v současnosti. Princip horní svobody má své kořeny ve středověku, kdy panovníci udělovali právo těžby nerostů nezávisle na vlastnictví pozemku. Tento princip byl klíčový pro rozvoj hornictví a s ním spojeného průmyslu v českých zemích po staletí.<sup>23</sup> Zastánci jeho zachování argumentují, že i v moderní době je tento princip důležitý pro zajištění přístupu k nerostným surovinám a pro podporu ekonomického rozvoje.

<sup>22</sup> Srov. též VÍCHA, O. Ložiska nevyhrazených nerostů jako součást pozemku: vybrané otázky. In: *Dny práva 2012 – Days of Law 2012, Část XI. – Pozemek v právních vztazích*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, 2486 s. ISBN 978-80-210-6319-8.

<sup>23</sup> V podrobnostech srov. MAJER, J. *Rudné hornictví v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*. Praha: Libri, 2004, 254 s. ISBN 978-80-7277-222-8.

Posledním významným argumentem, který uvádíme, je fakt, že vyvlastnění je běžným nástrojem v mnoha demokratických zemích pro zajištění strategických zájmů státu. Tento argument poukazuje na mezinárodní praxi a snaží se legitimizovat vyvlastnění jako standardní součást právního řádu moderních demokracií. Ostatně v Česku je také běžně využíván k uskutečnění staveb dopravní a technické infrastruktury nebo protipovodňových opatření, jejichž společenský přínos je srovnatelný s těžbou ložisek strategického významu. Tyto argumenty pro vyvlastnění za účelem těžby nerostů představují komplexní pohled na předmětnou problematiku, který zdůrazňuje strategické, ekonomické a právní aspekty těžby nerostů. Zároveň však vyvolávají řadu otázek týkajících se práv jednotlivců, environmentálních dopadů a dlouhodobé udržitelnosti takového přístupu.

## 2.2 Argumenty proti vyvlastnění za účelem těžby nerostů

Na druhé straně debaty totiž stojí kritici vyvlastnění pro účely těžby, kteří předkládají řadu závažných protiargumentů. Tyto argumenty odrážejí obavy z narušení vlastnických práv, environmentální dopady těžby a potenciální zneužití moci státem. Uvedené argumenty byly vyextrahovány zejména z politických debat, které se vedly při přijímáních právních předpisů, jak bylo rozebráno v kapitole první.<sup>24</sup>

Prvním a možná nejsilnějším argumentem proti vyvlastnění je důraz na silnější ochranu práv místních obyvatel a vlastníků pozemků. Bez možnosti vyvlastnění mají vlastníci pozemků a další zapojené subjekty (jako i obce či environmentální spolky) silnější vyjednávací pozici vůči těžebním organizacím a státu. Tento argument zdůrazňuje důležitost ochrany práv jednotlivců před zásahy velkých korporací nebo státu. Kritici vyvlastnění tvrdí, že absence této možnosti nutí těžební organizace k férovějšímu jednání s vlastníky pozemků a k hledání oboustranně výhodných řešení. Argumentují, že když těžební organizace nemohou spoléhat na vyvlastnění jako na „poslední možnost“, jsou motivovány k vytváření skutečně oboustranně výhodných podmínek, nabízení spravedlivých kompenzací a hledání inovativních řešení, která minimalizují negativní dopady těžby. Tyto přístupy mohou pak vést i k více udržitelnému a společensky akceptovanému modelu těžby.

Druhým klíčovým argumentem je obava ze zvýhodňování státu na úkor práv jednotlivců. Kritici argumentují, že vyvlastnění nespravedlivě zvýhodňuje stát a velké korporace (těžební organizace) na úkor práv jednotlivců a vlastníků. Tento argument vychází z demokratických hodnot, která klade důraz na ochranu individuálních práv před zásahy státu. Odpůrci vyvlastnění varují před rizikem zneužití moci státem a argumentují, že vyvlastnění může být zneužito ve prospěch partikulárních zájmů pod rouškou veřejného zájmu. Poukazují na historické případy, kdy byl institut vyvlastnění (potažmo přímo zestátnění) zneužit k prosazení zájmů politicky nebo ekonomicky vlivných skupin, spíše než ke skutečnému prospěchu celé společnosti.

Třetím významným argumentem je potenciál pro eliminaci negativních důsledků těžby. Možnost zabránit těžbě může v některých případech chránit životní prostředí a kvalitu

<sup>24</sup> Srov. odkazy na stenozáznamy uvedené v kapitole 1.

života místních obyvatel, a to i v globalizovaném světě.<sup>25</sup> Tento argument zdůrazňuje environmentální a sociální aspekty těžby. Kritici poukazují na to, že těžba často vede k nevratným změnám v krajině, znečištění životního prostředí a narušení sociálních a kulturních vazeb v území. Bez možnosti vyvlastnění mají občané i obce silnější nástroj k ochraně svého prostředí. Mohou efektivněji bránit cenné přírodní lokality, vodní zdroje nebo kulturní dědictví před devastujícími dopady těžby. Tento argument nabývá na síle zejména v kontextu rostoucího povědomí o klimatické změně a potřebě chránit biodiverzitu.

Čtvrtým argumentem je tvrzení o nepotřebnosti vyvlastnění v moderní době. Někteří kritici argumentují, že stát má k dispozici dostatek jiných regulačních nástrojů a vyvlastnění je proto zbytečné a historicky překonané. Tento argument poukazuje na existenci alternativních způsobů, jak zajistit přístup k nerostným surovinám, například prostřednictvím daňových pobídek, dobrovolných dohod nebo inovativních těžebních technologií. Zastánci tohoto pohledu tvrdí, že moderní stát by měl být schopen dosáhnout svých cílů bez uchylování se k tak radikálnímu nástroji, jako je vyvlastnění. Poukazují také na možnosti technologických inovací, které mohou snížit závislost na tradičních těžebních metodách nebo umožnit využití alternativních zdrojů surovin. Lze také argumentovat, že v globalizovaném světě není nutné spoléhat výhradně na domácí zdroje surovin. Mezinárodní obchod a strategická partnerství České republiky a její členství v Evropské unii či jiných mezinárodních organizacích mohou zajistit přístup k potřebným surovinám bez nutnosti zasahovat do práv vlastníků pozemků v Česku. Tento argument však naráží na protiaargument týkající se energetické a surovinové bezpečnosti, který zdůrazňuje rizika přílišné závislosti na zahraničních zdrojích.

Nicméně nutno zdůraznit, že se domníváme, že argumenty pro vyvlastnění za účelem těžby jsou přesvědčivější než argumenty proti němu. Za klíčový považujeme zejména argument nepřemístitelnosti ložisek, který představuje objektivní geologickou realitu, zatímco argumenty proti vyvlastnění jsou spíše subjektivní povahy. Přesvědčivost argumentů pro vyvlastnění je dále podpořena potřebou prevence spekulací v kontextu strategických surovin a skutečností, že vyvlastnění je běžným a funkčním nástrojem v řadě demokratických zemí. Argumenty proti vyvlastnění, byť legitimní z hlediska ochrany vlastnických práv a životního prostředí, mohou být uspokojivě vyváženy vhodnými procesními zárukami a kompenzačními mechanismy, zatímco absence možnosti vyvlastnění může vést k blokadě strategicky důležitých projektů s celospolečenským významem.

### 2.3 Veřejný zájem na těžbě a jeho posuzování

Otázka veřejného zájmu je v kontextu vyvlastnění za účelem těžby klíčová a zároveň mimořádně komplexní a zaslouží si již na tomto místě speciální rozbor a to na základě judikatury Ústavního soudu a obecných soudů. Veřejný zájem má totiž zásadní význam pro rozvoj země a společnosti. Vlastník sice může nesouhlasit s (a v prostředí demokratického státu

<sup>25</sup> V podrobnostech srov. např. DOU, S., XU, D., ZHU, Y., KEENAN, R. Critical mineral sustainable supply: Challenges and governance. *Futures* [online]. 2023, roč. 146, č. 103101 [cit. 24. 4. 2025]. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.futures.2023.103101>

i brojit proti) vylastnění svého pozemku, avšak formování jeho vlastnického práva nelze vnímat pouze z pohledu jeho osobních nároků. Je nezbytné brát v úvahu širší kontext, ve kterém se toto právo uplatňuje a prosazuje.<sup>26</sup> Ústavní soud v této souvislosti v nálezu ze dne 21. 5. 2005, sp. zn. III. ÚS 455/03, konstatoval, že veřejný zájem „nelze spatřovat v takovýchto případech pouze v zájmu státu či státních institucí, ale rovněž v potřebě společnosti (spravedlivě) vymezit práva vlastníků při jejich vzájemné kolizi“. Obdobně též Nejvyšší soud v usnesení ze dne 16. 5. 2012, sp. zn. 28 Cdo 1857/2011, shledal, že „Ústavněprávním předpokladem vylastnění či omezení vlastnického práva je veřejný zájem na tomto výjimečném postupu. Obecné soudy považují veřejný zájem za zájem obecně. Veřejný zájem na vylastnění, nelze spatřovat pouze v zájmu státu či státních institucí; může být dán i tehdy, je-li nutné umožnit užívání věci v soukromém vlastnictví. [...] Veřejný zájem je třeba zjišťovat pro každý konkrétní případ, přičemž je nutno jej chápat jako zájem, který by bylo možno označit za obecně prospěšný.“ Na druhou stranu již první Ústavní soud v nálezu ze dne 28. 3. 1996 sp. zn. I. ÚS 198/95 (N 23/5 SbNU 193) shledal, že „ne každý kolektivní zájem lze označit jako veřejný zájem společnosti – pojem veřejný zájem je třeba chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecní či obecně prospěšný zájem“. Ústavní soud se v tomto nálezu odvolává na slova F. A. Hayeka, podle kterého se často „mylně naznačuje, že všechny kolektivní zájmy jsou obecnými zájmy společnosti; avšak v mnoha případech může být uspokojování kolektivních zájmů jistých skupin s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu“.

Jak zdůrazňuje Šimáčková<sup>27</sup>, tak Evropský soud pro lidská práva stanovil státům poměrně vysokou míru volné úvahy pro účely určení, co je veřejným zájmem umožňujícím vylastnění. Konkrétně v rozsudku pléna ze dne 21. 2. 1986 ve věci *James a další proti Spojenému království*, č. 8793/79, shledal, že „[p]ojem veřejný zájem je nevyhnutelně rozsáhlý – Soud považuje za přirozené, že rámec volné úvahy ponechaný zákonodárci při uskutečňování sociální a hospodářské politiky by měl být široký, proto Soud bude respektovat zákonodárce v jeho představě, co je veřejný zájem, ledaže by jeho úsudek zjevně postrádal rozumný základ“. Podle Evropského soudu pro lidská práva pak zbavení vlastnictví provedené v rámci sociální, hospodářské nebo jiné politiky může za jistých okolností odpovídat veřejnému zájmu, i když společenství jako celek příslušný majetek samo neužívá (rozsudek ze dne 24. 6. 1993 ve věci *Papamichalopoulos a další proti Řecku*, č. 14556/89). Z uvedeného je zřejmé, že možné vylastnění za účelem těžby ve veřejném zájmu není a priori v rozporu s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.

Podle § 3 odst. 5 horního zákona jsou vyhledávání, průzkum a dobývání výhradních ložisek realizovány ve veřejném zájmu. Toto ustanovení vytváří právní předpoklad pro možnost vylastnění, avšak neznamená automatické upřednostnění těžby před jinými veřejnými zájmy. Klíčové v této souvislosti je, že podle nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 8. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2763/21, je v kompetenci zákonodárského sboru stanovení toho, „co je v obecné rovině ve veřejném zájmu jako jedné z podmínek pro vylastnění nebo nuceného omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, tak v souvislosti s tím i vymezení zákonného rámce pro rozhodování vylastňovacích úřadů v konkrétní věci, ve které je třeba poměřovat takto vymezený veřejný

<sup>26</sup> Srov. též KIRCHHOF, G. *Die Allgemeinheit des Gesetzes. Über einen notwendigen Garanten der Freiheit, der Gleichheit und der Demokratie*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2009, 715 s., s. 7. ISBN 978-3-16-150149-4.

<sup>27</sup> ŠIMÁČKOVÁ, K. čl. 11 (Ochrana vlastnictví). In: WAGNEROVÁ, E. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 2., doplněná a aktualizovaná vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, 1010 s. ISBN 978-80-7676-747-8.

*zájem s individuálními zájmy vyvlastňovaného. [...] Proto není v rozporu s ústavními kautelami čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod právní úprava, která stanoví nevratitelnou domněnku existence veřejného zájmu na vyvlastnění pozemků a staveb při specifických činnostech v konkrétních právních předpisech vymezených.“<sup>28</sup> Byť Ústavní soud rozhodoval o právní úpravě zakotvené v § 3 odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, lze jeho právní závěry bezpochyby vztáhnout také na § 3 odst. 5 horního zákona. Podle našeho názoru je tedy nutné dovodit, že v případech jako je tento, kdy (obecně<sup>29</sup>) existenci veřejného zájmu stanoví přímo zvláštní právní předpis (zde horní zákon), nemusí být existence veřejného zájmu ve vyvlastňovacím řízení prokazována ve smyslu § 4 odst. 2 zákona o vyvlastnění.*

Na druhou stranu uvedené zároveň nic nemění na povinnosti správního orgánu, takto (ze zákona) zjištěný veřejný zájem následně poměřovat se zájmy vyvlastňovaného. Tomuto názoru odpovídá i rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2017, sp. zn. 21 Cdo 799/2016, podle kterého „[v] rámci vyvlastňovacího řízení není otázkou veřejného zájmu předmětem dokazování, vyvlastňovací úřad rozhoduje pouze o tom, jestliže veřejný zájem na dosažení účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného.“ Obdobně se vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 8. 2017, č. j. 8 As 187/2016-51, podle kterého „[v] rámci vyvlastňovacího řízení tedy byl veřejný zájem zjištěn, nebyl však předmětem dalšího dokazování právě proto, že je explicitně vyjádřen zákonem. [...] To však na druhou stranu neznamená, že ve vyvlastňovacím řízení není třeba vážít převahu tohoto veřejného zájmu na dosažení požadovaného účelu nad zachováním práv vyvlastňovaného.“ či obdobně též v rozsudku ze dne 11. 8. 2021, č. j. 2 As 317/2020-41.

Uvedená rozhodnutí jsou z našeho pohledu zásadní pro pochopení, jak soudy interpretují veřejný zájem v kontextu vyvlastnění za účelem těžby. Vytváří určitou rovnováhu mezi zákonným předpokladem veřejného zájmu na těžbě a nutností individuálního posouzení každého případu. Tento přístup reflektuje složitost problematiky a uznává, že veřejný zájem nemůže být chápán jako absolutní, ale musí být vždy poměřován s jinými legitimními zájmy a právy. V praxi je tedy veřejný zájem na těžbě nerostů logicky často poměřován s řadou jiných veřejných zájmů. Mezi nejvýznamnější, kromě ochrany vlastnického práva, patří také ochrana životního prostředí, která zahrnuje zejména zachování biodiverzity, ochranu vzácných ekosystémů a prevenci znečištění ovzduší, vody a půdy. Tento zájem nabývá na důležitosti v kontextu globální klimatické krize a rostoucího povědomí o důležitosti ekologické stability. Též zachování nezastavěného území je dalším významným veřejným zájmem, který často vstupuje do konfliktu s těžbou. Tento zájem reflektuje potřebu udržet rovnováhu

<sup>28</sup> Právní věty nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 8. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2763/21.

<sup>29</sup> Veřejný zájem totiž nesmí být stanoven přímo zákonem pro jeden konkrétní záměr. Srov. nálezu Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.), podle kterého: „*Takovéto řešení, tj. deklarování veřejného zájmu v konkrétně určené věci zákonem, pokládá Ústavní soud za protiústavní. Veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování) a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné a nikoliv zákonodárné.*“

mezi urbanizovanými a přírodními oblastmi, což je klíčové pro udržitelný rozvoj a kvalitu života obyvatel. V hustě osídlených oblastech může být tento zájem obzvláště silný.

Ve výše nastíněných souvislostech nutno odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2018, č. j. 2 As 196/2016-133, podle kterého: *"Na rozdíl od projektů, jejichž realizace spíše odpovídá hlediskům veřejného zájmu, jako například výstavba dopravní infrastruktury, především té dálniční, výroba energie z obnovitelných zdrojů či realizace protipovodňových opatření, je těžba nerostů třeba považovat spíše za činnost, o jejímž přínosu z hlediska veřejného zájmu je možné polemizovat. Záležit bude například na významu nerostu coby strategické suroviny, aktuální surovinové politice státu či jejich společenských přínosech, např. v podobě vytvoření nových pracovních míst."* Tento názor naznačuje, že soudy by měly pečlivě zvažovat každý případ a nevycházet z předpokladu, že těžba nerostů automaticky převládá nad jinými veřejnými zájmy. Rozhodnutí zdůrazňuje potřebu individuálního posouzení každého případu těžby a její přínosy pro společnost. Tento přístup poskytuje významnou ochranu proti potenciálnímu zneužití institutu vylvlastnění pro těžbu a zdůrazňuje, že veřejný zájem musí být v každém případě konkrétně prokázán a odůvodněn.

Nicméně na druhou stranu musíme uvést rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2009, č. j. 4 As 68/2008-138 (č. 2254/2011 Sb. NSS), který je sice již historičtějšího data, na druhou stranu jde o rozsudek publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a který představuje pozitivnější postoj Nejvyššího správního soudu k veřejnému zájmu na těžbě. Nejvyšší správní soud totiž uvedl, že koncepce horního zákona *„vychází z toho, že nerostné bohatství na území České republiky, které je tvořeno ložisky vyhrazených nerostů, je ve vlastnictví státu. Zájem na řádném využívání nerostného bohatství, který je nepochybně zájmem veřejným, je zabezpečen tím, že organizace, které je povoleno provádění hornické činnosti, platí státu úhrady z dobývacího prostoru a z vydobytých nerostů. Z uvedeného vyplývá, že hornická činnost organizací, třebas prováděná v rámci jejich podnikatelské činnosti, je též naplněním veřejného zájmu státu na řádném využívání nerostného bohatství."* Toto rozhodnutí zdůrazňuje ekonomický aspekt těžby a její přínos pro stát prostřednictvím úhrad a daní. Zároveň však uznává, že i když je těžba prováděna soukromými subjekty v rámci jejich podnikatelské činnosti, může zároveň naplňovat veřejný zájem státu na využívání nerostného bohatství. Tento přístup poskytuje silnější podporu pro argumenty ve prospěch vylvlastnění pro účely těžby.

Tyto rozdílné přístupy odrážejí komplexnost problematiky a naznačují, že posuzování veřejného zájmu na těžbě je silně závislé na konkrétních okolnostech každého případu. Zatímco v některých případech bude kladen větší důraz na ekonomické a strategické aspekty těžby, v jiných se více zohledňují environmentální a sociální faktory. Tato nejednotnost v judikatuře může *prima facie* vytvářet určitou právní nejistotu, ale zároveň poskytuje prostor pro flexibilní a kontextově citlivé posuzování každého případu. Důležitým faktem je také nepřemístitelnost ložiska. Ložisko nelze přesunout, což posiluje argument ve prospěch veřejného zájmu na jeho využití. Tento faktor však neznamená automatické konstatování veřejného zájmu na těžbě – stále je třeba zvažovat alternativní způsoby těžby nebo přístupu k ložisku, které by minimalizovaly zásahy do vlastnických práv. Typicky by například mělo být zváženo, zda je možné využít moderní těžební technologie, které umožňují přístup k ložisku s menším zásahem do povrchu.

Na základě analýzy soudního rozhodování v konkrétních skutkových situacích můžeme upozornit na několik pozornosti hodných rozhodnutí správních soudů. Předně nutno uvést, že v praxi často dochází k synergiím mezi veřejným a soukromým zájmem (viz např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 3. 2022, č. j. 57 A 98/2020-102, nebo rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 10. 2020, č. j. 31 A 112/2020-404). Jak trefně uvádí druhý citovaný rozsudek „*Lze tedy shrnout, že v daném případě se na obou stranách setkávají dva různé veřejné zájmy. Ve skutečnosti ovšem nejde ani o žádný střet těchto zájmů, který by ústil v upřednostnění jednoho z nich. Správní orgány totiž vystavěly svá rozhodnutí na závěru o tom, že veřejný zájem na zásobování obyvatelstva pitnou vodou nebude záměrem nijak dotčen, přičemž obsah správního spisu, se kterým se mohl soud seznámit, tento závěr podporuje.*“

Nejvyšší správní soud pak také klade důraz na to, aby byl brán v potaz názor místních samospráv, když např. v rozsudku ze dne 12. 11. 2015, č. j. 10 As 2/2015-251, zdůraznil, že jestliže místní samospráva změní postoj k realizaci záměru, tj. např. vydá usnesení, v němž obnovení těžby odmítne, je takový dokument třeba při posuzování žádosti vzít v potaz. Podle našeho názoru je toto rozhodnutí velmi významné, neboť uznává, že místní samosprávy mají často detailní znalost lokálních podmínek a mohou lépe posoudit potenciální dopady těžby na kvalitu života obyvatel a místní ekosystémy. Důraz na názor místní samosprávy také podle našeho názoru reflektuje princip subsidiarity, podle kterého by rozhodnutí měla být přijímána na nejnižší možné úrovni správy. Tento přístup může vést k více vyváženému rozhodování, které bere v úvahu nejen makroekonomické a strategické zájmy státu, ale i mikroekonomické a sociální zájmy místních komunit. Zároveň však tento přístup může vytvářet napětí mezi lokálními a národními zájmy. Může dojít k situacím, kdy místní samospráva odmítá těžbu, která je považována za strategicky důležitou z hlediska národních zájmů. Toto napětí mezi různými úrovněmi veřejného zájmu představuje významnou výzvu pro rozhodovací procesy a může vést k dlouhým právním sporům (srov. také úvahy v podkapitole 4.4).

Zajímavým aspektem je, že veřejný zájem byl v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2022, č. j. 7 As 75/2022-52 shledán i u nevýhradních ložisek, což naznačuje, že pojem veřejného zájmu v kontextu těžby je interpretován poměrně široce. Toto rozšíření pojmu veřejného zájmu i na nevýhradní ložiska může být vnímáno jako kontroverzní, neboť tradičně byla těžba nevýhradních ložisek považována za méně strategicky významnou. Každopádně potřebnost existence konkrétního ložiska se jeví jako zásadní<sup>30</sup>, přičemž potřebnost konkrétního ložiska bude nutné prokázat i při poměrování se soukromým zájmem vlastníka. Krajský soud v Plzni pak v rozsudku ze dne 14. 12. 2021, č. j. 59 A 12/2021-351 zdůrazňuje mj. nutnost vzít v úvahu i dlouhodobou perspektivu se zvažováním, zda by ložisko nemohlo být lépe využito budoucími generacemi. Tento přístup lze kvitovat s konstatováním, že odráží principy udržitelného rozvoje a mezigenerační spravedlnosti. Zohledňuje fakt, že nerostné suroviny jsou neobnovitelným zdrojem a jejich těžba v současnosti může připravit budoucí generace o potenciálně důležité zdroje. Neméně

<sup>30</sup> Srov. východiskově např. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 7. 3. 2022, č. j. 51 A 96/2021-66, podle kterého „*[j]akkoliv uvedené podklady akcentují brožící budoucí nedostatek stavebních surovin, nepředkládají žádné relevantní důvody, proč právě vytěžení nevýhradního ložiska Dušníky nad Vltavou by mělo tento předpokládaný trend zvrátit.*“ Nicméně tento rozsudek byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2022, č. j. 7 As 75/2022-52.

důležitým aspektem je též problematika tzv. „papírových ložisek“, tedy ložisek, která existují pouze v dokumentech, ale jejich reálná těžba je v dohledné době nepravděpodobná. Např. Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 2. 4. 2024, č. j. 54 A 1/2024-39, vytkl správním orgánům, že nemohou „argumentovat ložisky, která jsou jen na papíře a jejich těžba je v nedohlednu.“ Konečně z hlediska veřejného zájmu je též klíčová otázka nezbytného rozsahu vylastnění ve vazbě na veřejný zájem. Jak totiž dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020-66, tak ani existence pravomocného územního rozhodnutí nezabývá vylastňovací úřad povinnosti posoudit, zda je možno účelu vylastnění dosáhnout jiným způsobem, bez dopadu do práv vylastňovaného a dalších osob, nebo s dopady menšími. Rozhodnutí o vylastnění tedy vyžaduje mnohem komplexnější posouzení, než pouhé konstatování existence územního rozhodnutí a z něj dovozený veřejný zájem. Toto rozhodnutí podtrhuje důležitost individuálního posouzení každého případu vylastnění a klade důraz na princip proporcionality. V kontextu těžby nerostů by to znamenalo, že vylastňovací úřad by musel pečlivě zvážit, zda je navrhovaný rozsah vylastnění skutečně nezbytný pro realizaci těžebního záměru, nebo zda by bylo možné dosáhnout stejného cíle s menším zásahem do vlastnických práv.

S otázkou nezbytného rozsahu ve vazbě na posuzování veřejného zájmu je důležité zmínit také ustanovení § 30 odst. 3 písm. a) horního zákona, podle kterého je při využívání výhradních ložisek nutno vydobýt zásoby výhradních ložisek včetně průvodních nerostů co nejúplněji s co nejmenšími ztrátami a znečištěním; dobývání zaměřené výhradně na bohaté části ložiska není dovoleno. Je tedy vždy nutné posoudit zejména vhodnost zvolené dobývací metody, jakož i druh plánované mechanizace. Jak zdůrazňuje Vícha: *„Na úseku hornictví neexistuje dobývací metoda, která by zajišťovala sto procentní výrubnost ložiska. Výše ztrát při dobývání je do jisté míry závislá i na úložných poměrech ložiska, proměnlivém vývoji mocnosti, nebo rozrušenosti tektonickými poruchami.“*<sup>31</sup> Nicméně § 30 odst. 1 horního zákona stanovuje zásadu hospodárného (racionálního) využívání výhradních ložisek, v rámci níž dává do souvislosti nejenom technické, ale i ekonomické podmínky těžby. Otázka výrubnosti ložiska tedy musí být také zvažována při posuzování konkrétních záměrů, a to právě i s ohledem na veřejný zájem na těžbě. Opětovně platí, že pokročilé technologie pro zpracování nerostů mohou umožnit efektivní těžbu i z méně bohatých částí ložiska, což může ovlivnit celkový rozsah potřebného území. S uvedeným také souvisí otázka rekultivace a sanace zasažených území, které se však v tomto článku podrobněji věnovat nebudeme.<sup>32</sup>

Výše uvedené závěry právní úpravy, judikatury a doktríny v oblasti veřejného zájmu lze shrnout tak, že veřejný zájem na těžbě, legislativně zakotvený v horním zákoně, vytváří právní předpoklad pro možnost vylastnění, což Ústavní soud potvrdil jako ústavně konformní. Tento zákonný zájem však neznámá automatické upřednostnění těžby před jinými veřejnými zájmy, neboť správní orgány (a následně i správní soudy) mají povinnost jej poměřovat s individuálními zájmy vylastňovaného a dalšími veřejnými i soukromými zájmy. Judikatura

<sup>31</sup> VÍCHA, 2017 op. cit., k § 30.

<sup>32</sup> Pro tuto problematiku srov. např. ŽIDEK, D. The legal regulation of reclamation activities in Czech legislation. In: RADECKA, E., NAWROT, F. (eds.). *Green deal or green disorder? Selected issues*. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2021, s. 375–389. ISBN 978-83-67153-09-6.

v této oblasti není zcela jednotná, odrážejíc komplexnost problematiky. Při posuzování veřejného zájmu na těžbě je nezbytné zohlednit řadu faktorů, včetně strategického významu suroviny, aktuální surovinové politiky státu, environmentálních dopadů, postojů místních samospráv a dlouhodobé perspektivy využití ložiska. Klíčovým aspektem je princip proportionality, kdy vyvlastnění by mělo být provedeno pouze v nezbytném rozsahu a po zvážení alternativních řešení s menším dopadem na práva vyvlastňovaného, a to s vědomím toho, že „*vlastnické právo náleží svou povahou do kategorie základních práv a svobod jednotlivce (core-rights) a tvoří tedy jádro personální autonomie jednotlivce ve vztahu k veřejné moci.*“<sup>33</sup> Praxe pak též ukazuje, že často dochází k synergiím mezi veřejným a soukromým zájmem, přičemž problematika „*papírových ložisek*“ a potřeba zohlednění reálné možnosti těžby v dohledné době jsou také důležitými aspekty při posuzování veřejného zájmu.

Doposud se soudy nemohly zabývat posuzováním převahy veřejného zájmu na těžbě ložiska nad zájmem na zachování vlastnického práva. Očekáváme, že těžební organizace (státní i soukromá) bude schopna formulovat, v čem spočívá veřejný zájem na těžbě konkrétního ložiska. Jelikož však otázka převahy veřejného zájmu nad zájmem soukromým byla v dosud řešených případech vyvlastnění pro dopravní stavby i energetické stavby spíše formalitou (veřejný zájem na výstavbě dálnice je velmi silný), není zcela jasné, jak se úřady a soudy postaví k situacím, kdy by kvůli těžbě měly být bourány rodinné domy či objekty k podnikání. Řešením totiž může být i těžba v menším rozsahu

### 3 Evropská dimenze problematiky kritických a strategických surovin

Zatímco horní právo tradičně spadá do výlučné pravomoci jednotlivých států, v nichž se ložiska nerostných zdrojů nacházejí<sup>34</sup>, v posledních letech je patrný stále výraznější vliv evropské legislativy na tuto oblast. Evropská unie, vycházejíc z principu trvale udržitelného rozvoje zakotveného v primárním právu, si postupně uvědomila strategický význam zajištění přístupu ke kritickým surovinám, což vyústilo v řadu významných iniciativ a právních aktů. V následujících podkapitolách podrobně analyzujeme vývoj evropského přístupu ke kritickým surovinám, vliv Zelené dohody pro Evropu, obsah a implikace nařízení (EU) 2024/1252, seznamy kritických a strategických surovin, právní charakter nařízení a implementační opatření, která tato evropská legislativa vyžaduje od členských států včetně České republiky.

#### 3.1 Geneze evropské politiky v oblasti kritických surovin

Zatímco obecně horní právo spadá do výlučné pravomoci jednotlivých států, v nichž se ložiska nerostných zdrojů nacházejí (čímž je zachována zásada svrchovanosti státu nad přírodními zdroji), spolu s přibývajícimi potřebami v oblasti ochrany životního prostředí, zdraví, a také z důvodu zajištění nerostných surovin se horní právo EU neustále rozvíjí<sup>35</sup>. Primární právo EU je v této oblasti založeno na principu trvale udržitelného rozvoje.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06 (N 2/48 SbNU 9).

<sup>34</sup> VÍCHA, 2015, op. cit., s. 45.

<sup>35</sup> Ibid., s. 47.

<sup>36</sup> Ibid., s. 47.

Ve Smlouvě o fungování EU (SFEU) je hornictví zmíněno například v čl. 6, který stanovuje pravomoc EU k činnostem právě v oblasti průmyslu, nebo čl. 173 a 191 této smlouvy, které se týkají průmyslu a životního prostředí například právě v souvislostech s racionálním využíváním přírodních zdrojů.

Evropská unie si již od roku 2008 uvědomuje strategický význam zajištění přístupu ke kritickým surovinám. Prvním a zároveň nejdůležitějším dokumentem v této oblasti byla „Iniciativa v oblasti surovin – uspokojení kritických potřeb pro růst a zaměstnanost v Evropě“<sup>37</sup>, známá také pod názvem The Raw Materials Initiative. Tato iniciativa vymezila suroviny jako nutný předpoklad pro udržitelné fungování společnosti, přístup k těmto surovinám shledala jako nezbytný pro řádné fungování hospodářství EU a zdůraznila důležitost surovin v oblastech stavebnictví, chemického průmyslu, automobilového průmyslu, letectví, kosmonautice a strojírenství.

Dalším významným dokumentem bylo „Řešení výzev v oblasti komoditních trhů a v oblasti surovin“ z roku 2011<sup>38</sup>. Toto sdělení reagovalo na nestabilní komoditní trhy v uplynulých letech, ve kterých došlo k neobvyklým výkyvům cen. Komise v něm navázala na předchozí iniciativu v oblasti surovin a upozornila na to, že je strategicky důležité určit politiku v této oblasti. V tomto sdělení Komise formálně přijala metodiku pro stanovení surovin považovaných EU za kritické a představila první seznam kritických surovin.

V následujících letech Evropská komise pravidelně aktualizovala seznam kritických surovin – v roce 2011 zahrnoval 14 surovin, v roce 2014 již 20 surovin, v roce 2017 celkem 27 surovin, a v roce 2020 došlo k dalšímu rozšíření na 30 surovin. Na poslední seznam byl vůbec poprvé připsán bauxit, lithium, titan a stroncium.<sup>39</sup>

Významným impulzem pro změnu přístupu k surovinové politice bylo přijetí tzv. „Zelené dohody pro Evropu“ z roku 2019.<sup>40</sup> Ačkoli nemá přímou návaznost na předchozí sdělení týkající se kritických surovin, je významnou strategií, jejímž cílem je přeměnit EU na prosperující společnost s moderní konkurenceschopnou ekonomikou, která chrání, zachovává a posiluje přírodní kapitál EU. Vizí Zelené dohody je efektivní využití zdrojů natolik, že v roce 2050 nebude EU vytvářet žádné emise skleníkových plynů. V souvislosti s naplněním cílů Zelené dohody jsou zmíněny kritické suroviny a opět jejich význam a nezbytnost ve výrobě technologií. Dohoda má za cíl a považuje za nutnost zlepšit efektivní využívání zdrojů a zajistit bezpečné dodávky surovin.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Sdělení komise Evropskému parlamentu a Radě – Iniciativa v oblasti surovin: uspokojení kritických potřeb pro růst a zaměstnanost v Evropě (COM/2008/0699).

<sup>38</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Řešení výzev v oblasti komoditních trhů a v oblasti surovin (COM/2011/0025).

<sup>39</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Odolnost proti nedostatku kritických surovin: zmapování cesty k lepšímu zabezpečení a udržitelnosti (COM/2020/474).

<sup>40</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Zelená dohoda pro Evropu (COM/2019/640).

<sup>41</sup> V této souvislosti srov. např. BOGOJEVIĆ, S. The European Green Deal, the rush for critical raw materials, and colonialism. *Transnational Legal Theory* [online]. 2024, č. 15(4), s. 600–615 [cit. 24. 4. 2025]. DOI: <https://doi.org/10.1080/20414005.2024.2399408>

Na Zelenou dohodu pak v roce 2020 navázalo „Sdělení o odolnosti proti nedostatku kritických surovin: zmapování cesty k lepšímu zabezpečení a udržitelnosti“<sup>42</sup>, často označované jako „Akční plán pro kritické suroviny“. Komise v něm opět poukazuje na důležitost přístupu k surovinovým zdrojům a na jejich udržitelnost, které mají význam pro zlepšení odolnosti EU v oblasti využití surovin. Zdůrazněna je zde nutnost přijetí opatření ke snížení závislosti na dodávkách zdrojů a zdokonalit tak jejich účinné využívání, zejména u surovin kritických.<sup>43</sup>

### 3.2 Nařízení (EU) 2024/1252 o kritických surovinách a jeho implikace

V dubnu 2024 bylo přijato a publikováno nařízení (EU) 2024/1252. Jde o první právní akt tohoto druhu, protože doposud žádný právní předpis na úrovni EU týkající se kritických surovin vydán nebyl.

Uvedené nařízení reaguje na řadu urgentních problémů. Především jde o problematiku přechodu na obnovitelné zdroje – ačkoli se v rámci zachování udržitelného životního prostředí upouští od využívání fosilních paliv, ekologičtější energetický systém je náročnější na materiály.<sup>44</sup> Pro představu zhruba 21 % celosvětové produkce energie je potřeba k výrobě a zpracování materiálů z rudy a odpadu na produkty.<sup>45</sup> Energetický systém spotřebovává velké množství minerálů a kovů, instalace solárních panelů, využívání baterií, vodíku a tepelných čerpadel přináší nárůst poptávky po kritických surovinách, které jsou pro jejich výrobu nezbytné.<sup>46</sup> Další zásadní otázkou je problematika dovozu – EU je ve velké míře závislá na dovozu kritických surovin ze třetích zemí. Čína zajišťuje 98 % dodávek vzácných zemin do EU, 97 % hořčíku pochází rovněž z Číny a 63 % všech světových zásob, které EU potřebuje pro baterie, pochází z Konga.<sup>47</sup> Mezi další významné dodavatele patří Austrálie pro zásoby lithia, Rusko a Jižní Afrika, které jsou největšími světovými dodavateli kovů skupiny platiny, USA pro beryllium a helium a Brazílie pro niob.<sup>48</sup> V neposlední řadě je třeba zmínit nedostatek surovinových zdrojů – surovinové zdroje, zejména zdroje

<sup>42</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Odolnost proti nedostatku kritických surovin: zmapování cesty k lepšímu zabezpečení a udržitelnosti (COM/2020/474).

<sup>43</sup> V podrobnostech srov. HOOL, A., HELBIG, C., WIERINK, G. Challenges and opportunities of the European Critical Raw Materials Act. *Miner Econ* [online]. 2023, č. 37, s. 661–668 [cit. 24. 4. 2025]. DOI: <https://doi.org/10.1007/s13563-023-00394-y>

<sup>44</sup> Srov. též VARTOVÁ, op. cit., s. 24 a násl.

<sup>45</sup> OFFERMAN, S. E. *Critical Materials* [online]. Singapore: World Scientific, 2019, s. 4 [cit. 24. 4. 2025]. DOI: <https://doi.org/10.1142/11007>

<sup>46</sup> CARRARA, S., BOBBA, S., BLAGOEVA, D., ALVES DIAS, P., CAVALLI, A. a kol. *Supply chain analysis and material demand forecast in strategic technologies and sectors in the EU – A foresight study* [online]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023, s. 4 [cit. 24. 4. 2025]. Dostupné z: <https://data.europa.eu/doi/10.2760/386650>

<sup>47</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Odolnost proti nedostatku kritických surovin: zmapování cesty k lepšímu zabezpečení a udržitelnosti (COM/2020/474).

<sup>48</sup> GROHOL, M., VEEH, C. *Study on the critical raw materials for the EU 2023 – Final report* [online]. EUROPEAN COMMISSION: Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023, s. 7 [cit. 24. 4. 2025]. Dostupné z: <https://data.europa.eu/doi/10.2873/725585>

kritických surovin, jsou omezené. S rostoucí poptávkou je nutné hledat nová ložiska, přičemž některá stávající ložiska jsou vyčerpána nebo se k vyčerpání blíží.<sup>49</sup>

Nařízení (EU) 2024/1252 přináší řadu zásadních změn v přístupu k zajištění kritických surovin v Evropské unii. Především definuje seznam kritických a strategických surovin – na základě rozsáhlé analýzy Komise vytvořila seznam 34 kritických surovin a dále vyčlenila podmnožinu strategických surovin, které jsou klíčové pro obranné a kosmické aplikace a v oblasti ekologické a digitální transformace.<sup>50</sup> Nařízení dále stanovuje kvantitativní cíle, kterých má EU dosáhnout do roku 2030: zpracování nejméně 40 % roční spotřeby strategických surovin v EU, recyklace nejméně 25 % roční spotřeby strategických surovin z odpadu a těžba nejvýše 65 % roční spotřeby strategických surovin v jakékoli třetí zemi.<sup>51</sup> Důležitým prvkem nařízení (EU) 2024/1252 je zavedení nových institucionálních mechanismů – nařízení zřizuje Evropskou radu pro kritické suroviny, která koordinuje aktivity členských států.<sup>52</sup> Současně nařízení zjednodušuje povolovací procesy pro těžbu, zpracování a recyklaci kritických surovin zavedením mechanismů pro urychlení povolovacích procesů, včetně zavedení „jediného kontaktního místa“ a maximálních lhůt pro povolování strategických projektů.<sup>53</sup> Kromě toho nařízení (EU) 2024/1252 posiluje monitorování a hodnocení rizik zavedením komplexních mechanismů pro monitorování kritických surovin a hodnocení rizik pro dodavatelské řetězce, včetně zátěžových testů.<sup>54</sup>

V nařízení (EU) 2024/1252 stanovila Evropská komise dva klíčové seznamy surovin: Jednak **seznam kritických surovin**, který zahrnuje 34 položek: antimon, arsen, bauxit / oxid hlinitý / hliník, baryt, beryllium, bismut, bor, kobalt, koksovateľné uhlí, měď, živec, kazivec, galium, germanium, hafnium, helium, těžké prvky vzácných zemin, lehké prvky vzácných zemin, lithium, hořčík, mangan, grafit, nikl – bateriovou kvalitu, niob, fosfátovou horninu, fosfor, kovy platinové skupiny, skandium, křemíkový kov, stroncium, tantal, titanový kov, wolfram a vanad.<sup>55</sup> V porovnání se seznamem z roku 2020 přibylo 6 kritických surovin: arsen, živec, helium, mangan, měď a nikl. Indium a přírodní kaučuk byly naopak ze seznamu odstraněny.<sup>56</sup> **Seznam strategických surovin** pak představuje podmnožinu kritických surovin, které jsou považovány za nejdůležitější pro strategické technologie: bauxit / oxid hlinitý / hliník, bismut, bor – metalurgickou kvalitu, kobalt, měď, galium, germanium, lithium – bateriovou kvalitu, hořčíkový kov, mangan – bateriovou kvalitu, grafit – bateriovou kvalitu, nikl – bateriovou kvalitu, kovy platinové skupiny, prvky vzácných zemin pro magnety (Nd, Pr, Tb, Dy, Gd, Sm a Ce), křemíkový kov, titanový kov a wolfram.<sup>57</sup> Seznam má být podle nařízení přezkoumáván každé tři roky.

<sup>49</sup> Srov. např. NEUKIRCHEN, F., RIES, G. *The World of Mineral Deposits: A Beginner's Guide to Economic Geology* [online]. Cham: Springer, 2020 [cit. 24. 4. 2025]. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-34346-0>

<sup>50</sup> Nařízení (EU) 2024/1252, příloha I a II.

<sup>51</sup> Čl. 5 nařízení (EU) 2024/1252.

<sup>52</sup> Čl. 35 a 36 nařízení (EU) 2024/1252.

<sup>53</sup> Čl. 11 nařízení (EU) 2024/1252.

<sup>54</sup> Čl. 20 nařízení (EU) 2024/1252.

<sup>55</sup> Příloha II oddíl 1 nařízení (EU) 2024/1252.

<sup>56</sup> Nařízení (EU) 2024/1252, preambule.

<sup>57</sup> Příloha I oddíl 1 nařízení (EU) 2024/1252.

Na rozdíl od předchozích nezávazných sdělení Komise představuje nařízení (EU) 2024/1252 závazný právní akt. Právní základ pro toto nařízení poskytuje SFEU, která stanovuje Radě a Evropskému parlamentu pravomoc k přijetí opatření za účelem vytvoření a fungování vnitřního trhu.<sup>58</sup> Nařízení (EU) 2024/1252 bylo přijato Evropským parlamentem a Radou dne 11. 4. 2024 a je tedy podle čl. 288 SFEU závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech. To znamená, že všechny členské státy včetně České republiky jsou povinny zajistit jeho realizaci.

Implementace nařízení vyžaduje zavedení nových institucionálních mechanismů v každém členském státě EU, a to zejména zřízení „Jediného kontaktního místa“, které má představovat jediný vnitrostátní orgán odpovědný za usnadnění, koordinaci a zefektivnění povolovacího postupu pro projekty v oblasti kritických surovin.<sup>59</sup> A dále též nutnost jmenovat zástupce v Evropské radě pro kritické suroviny, přičemž každý členský stát volí svého zástupce "na vysoké úrovni" do tohoto koordinačního orgánu.<sup>60</sup> Nařízení (EU) 2024/1252 dále požaduje po každém členském státu EU vypracování vnitrostátního programu obecného průzkumu zaměřeného na kritické suroviny do jednoho roku po datu vstupu nařízení v platnost.<sup>61</sup> Tento program má zahrnovat různá opatření ke zvýšení množství dostupných informací o výskytu kritických surovin, včetně mapování, geochemických kampaní a dalších průzkumných aktivit. V oblasti monitorování zavádí nařízení povinnost sledování kritických surovin v členských státech za účelem předejití narušení dodávek. Sledovány mají být faktory jako poptávka a nabídka surovin, jejich obchodní toky a srovnání výroby.<sup>62</sup> Součástí jsou také tzv. zátěžové testy, které mají posoudit zranitelnost dodavatelského řetězce kritických surovin s ohledem na různé možné scénáře narušení. Jedním z hlavních cílů nařízení je zjednodušení a urychlení povolovacích postupů, přičemž zavádí maximální lhůty pro celý povolovací postup: 27 měsíců u strategických projektů zahrnujících těžbu a 15 měsíců u projektů zahrnujících pouze zpracování nebo recyklaci.<sup>63</sup> Tyto lhůty mají přispět k rychlejšímu zajištění přístupu ke kritickým surovinám v Evropské unii.

Přijetí nařízení o kritických surovinách má významné dopady na členské státy EU včetně České republiky. Jako závazný právní akt stanovuje rámec, který musí členské státy respektovat při vytváření vlastních strategií a legislativních opatření v oblasti kritických surovin. Nařízení podporuje strategický přístup k využívání domácích zdrojů kritických surovin, což je pro Českou republiku s jejími potenciálními ložisky lithia, manganu, grafitu a dalších surovin mimořádně významné. Přispívá tak k diverzifikaci dodavatelského řetězce a snižování závislosti na dovozu ze třetích zemí. Z institucionálního hlediska vytváří nařízení strukturu pro koordinaci aktivit na úrovni EU, což umožňuje sdílení zkušeností, přístupů a osvědčených postupů mezi členskými státy. Zároveň poskytuje členským státům určitou flexibilitu při implementaci jeho ustanovení, aby mohly zohlednit své specifické podmínky. S ohledem

<sup>58</sup> Čl. 114 SFEU.

<sup>59</sup> Čl. 9 nařízení (EU) 2024/1252.

<sup>60</sup> Čl. 36 nařízení (EU) 2024/1252.

<sup>61</sup> Čl. 19 nařízení (EU) 2024/1252.

<sup>62</sup> Čl. 20 nařízení (EU) 2024/1252.

<sup>63</sup> Čl. 11 nařízení (EU) 2024/1252.

na energetickou transformaci a přechod na nízkouhlíkovou ekonomiku vytváří nařízení rámec pro zajištění surovin nezbytných pro výrobu čistých technologií. Pro Českou republiku to představuje jak výzvu, tak příležitost v kontextu probíhajících změn v energetickém mixu a útlumu těžby fosilních paliv. Významným aspektem nařízení je také důraz na udržitelnost a environmentální standardy při těžbě a zpracování kritických surovin. Tím podporuje přístup, který balancuje ekonomické zájmy s ochranou životního prostředí a sociálními aspekty těžby. Konkrétní implementace nařízení v České republice, jeho vliv na českou legislativu v oblasti vyvlastňování za účelem těžby a otázky souladu české právní úpravy s evropským rámcem budou podrobněji analyzovány mj. v následující kapitole, zejména pak v podkapitole 4.5.

## 4 Právní rámec vyvlastnění za účelem těžby a jeho specifika

Jak již bylo uvedeno výše, tak zákonodárce s účinností od 1. 1. 2024 navrátil do českého horního práva možnost vyvlastnění za účelem těžby. Konkrétně tak upravil v novém § 32b horního zákona, podle kterého (odst. 1) lze podle zákona o vyvlastnění odejmout nebo omezit vlastnické právo k pozemku nebo ke stavbě nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě potřebným k uskutečnění a) otvírky, přípravy a dobývání ložiska strategického významu, na němž byl stanoven dobývací prostor, nebo b) zvláštních zásahů do zemské kůry podle § 34 odst. 1 písm. d). V odstavci 2 pak stanovil, že pro odnětí nebo omezení práva podle odstavce 1 se použijí obdobně ustanovení zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů (dále „o urychlení výstavby“)<sup>64</sup>, vztahující se k těžební infrastruktuře a infrastruktuře pro ukládání oxidu uhličitého. Kritická analýza těchto ustanovení bude předmětem této kapitoly.

### 4.1 Kategorie ložisek podléhajících vyvlastnění a možná neústavnost legislativního řešení

Předně je nutno uvést, že oproti dřívější právní úpravě vyvlastnění za účelem těžby účinné do 14. 1. 2013 (srov. podkapitulu 1.2) došlo k zúžení předmětu vyvlastnění, když lze k vyvlastnění přikročit jen u ložisek strategického významu a pro zvláštní zásahy do zemské kůry týkající se ukládání oxidu uhličitého do horninových struktur.

Ustanovení § 6a odst. 1 horního zákona pak stanoví, že ložiskem strategického významu je ložisko kritických nerostů, které má mimořádný význam pro zajištění surovinové nebo energetické bezpečnosti státu nebo pro uskutečnění staveb podle zákona o urychlení výstavby. Kritickými nerosty jsou podle § 3 odst. 3 horního zákona „radioaktivní nerosty, všechny druhy ropy a hořlavého zemního plynu (uhlovodíky), nerosty, z nichž je možno průmyslově vyrábět kovy, vápenec, pokud je vhodný k chemicko-technologickému zpracování, nerosty, z nichž je možno průmyslově vyrábět prvky vzácných zemin a prvky s vlastnostmi polovodičů, a nevybrazžené nerosty stavebního kamene

<sup>64</sup> Jde o zákon, který až do 31. 12. 2023 nesl název „zákon o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon)“, ale s účinností od 1. 1. 2024 došlo k jeho přejmenování na uvedený název.

*a štěrkopísku, nachází-li se tyto nevyhrazené nerosty na ložiskách, které se považují za výhradní.*<sup>65</sup> Ustanovení § 6a odst. 2 horního zákona dále stanoví, že ložiska strategického významu stanoví vláda nařízením. Jinými slovy řečeno, horní zákon ukládá vládě, aby z výčtu kritických nerostů, jak jsou uvedeny v § 3 odst. 3 horního zákona, stanovila nařízením ty, které mají mimořádný význam pro zajištění surovinové nebo energetické bezpečnosti státu nebo pro uskutečnění staveb podle zákona o urychlení výstavby, a ty pak označila jako ložiska strategického významu. Teprve takovéto ložisko by poté mohlo být rozhodné pro vyvlastnění pozemku nebo stavby potřebné k uskutečnění otvírky, přípravy a dobývání tohoto ložiska. Další podmínkou je, aby na tomto ložisku již byl stanoven dobývací prostor.

Uvedená právní úprava přináší podle našeho názoru minimálně hned dvojnásobek úskalí. První z nich je to, že vláda předmětná nařízení vydala až v březnu 2025, a to pouze pro 2 ložiska strategického významu<sup>66</sup> (pro ostatní zatím nikoliv), takže vyvlastnění za účelem těžby ložisek strategického významu je otázkou budoucnosti a s jejím praktickým využitím nemáme doposavad zkušenost.

Mnohem závažnější je však podle našeho názoru otázka, zda tato legislativní konstrukce (tedy zmocnění vlády k vydání nařízení stanovující ložiska strategického významu) není sama o sobě neústavní. Jde totiž o to, že čl. 11 odst. 4 Listiny stanoví, že vyvlastnění je mj. možné jen na základě zákona. Nová právní úprava vyvlastnění v horním zákoně však jednu z klíčových okolností vyvlastnění, tedy to, jaké kategorie ložisek nerostů vůbec mohou být předmětem vyvlastnění, ponechává na prováděcím právním předpise vydávaném nikoliv zákonodárcem, ale mocí výkonnou. Kompetenci vlády vydávat nařízení pak upravuje i přímo čl. 78 Ústavy, podle něhož tak může činit k provedení zákona a v jeho mezích. Nařízení vlády tedy nesmí překročit meze určené prováděním zákonem. Ústavní soud již ve své předchozí judikatuře dovořil, že meze zákona jsou buď vymezeny výslovně, anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona [srov. nálezy ze dne 25. 10. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 17/95 (N 67/4 SbNU 157; 271/1995 Sb.), ze dne 29. 4. 1998 sp. zn. Pl. ÚS 43/97 (N 48/10 SbNU 319; 119/1998 Sb.), ze dne 11. 2. 2004 Pl. ÚS 31/03 (N 16/32 SbNU 143; 105/2004 Sb.) nebo ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14 (N 122/77 SbNU 759; 199/2015 Sb.)]. Ústavní soud konstatuje, že „*Nařízení vlády nemůže být praeter legem, nýbrž se musí pohybovat secundum et intra legem. Ze zákona má být patrný obsah, účel a rozsah prováděcí regulace, nařízení má upravovat případy stejného druhu a držet se neurčitého okruhu adresátů. Hranice zmocnění bude spočívat na uvážení zákonodávce.*“<sup>67</sup> Z uvedeného je tedy zřejmé, že aby vláda dostála uvedeným požadavkům, musela by při stanovení ložisek strategického významu postupovat striktně v mezích zmocňujícího ustanovení § 6a horního zákona. Podle našeho názoru je však i přes výše uvedené samotné stanovení předmětu vyvlastnění nařízením vlády problematické a potenciálně neústavní. Jak ostatně konstatuje Ústavní soud již v nálezu ze dne 15. 12. 1994, sp. zn.

<sup>65</sup> Zařazení nevyhrazených nerostů stavebního kamene a štěrkopísku, byť nacházející se na výhradních ložiskách, do kategorie kritických nerostů, je podle nás zajímavé a může být vnímáno jako kontroverzní, neboť tyto suroviny tradičně nebyly považovány za strategické. Zařazení stavebního kamene a štěrkopísku do této kategorie podle našeho přesvědčení odráží rostoucí význam těchto materiálů pro stavební průmysl a infrastrukturní projekty, a své opodstatnění tak podle našeho názoru má.

<sup>66</sup> Nařízení vlády ČR ze dne 5. 3. 2025 č. 82/2025 Sb., o stanovení ložisek strategického významu v oblasti Cínovce a Horního Slavkova a Nařízení vlády ČR ze dne 19. 3. 2025 č. 92/2025 Sb., o stanovení ložisek strategického významu v oblasti Chvaletic.

<sup>67</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 30/23 (36/2024 Sb.).

III. ÚS 102/94 (N 61/2 SbNU 175): „*Ústavně konformní omezení vlastnického práva je proto možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. [...] Tam, kde jedna z těchto podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje [...], jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se soublasem vlastníka, a nelze tedy vůbec hovořit o jeho nuceném (resp. vynuceném) omezení, jak má na mysli čl. 11 odst. 4 Listiny.*“ I Šimáčková k obdobnému ustanovení čl. 11 odst. 5 Listiny, podle kterého „*Daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona.*“ vcelku striktně uvádí, že uvedené „*vylučuje, aby daňovou povinnost stanovovala exekutiva; tato pravomoc je svěřena výlučně parlamentu.*“<sup>68</sup> Např. Svoboda je o neústavnosti zvoleného řešení přesvědčen.<sup>69</sup> Je i podle našeho názoru zřejmé, že zákonodárcem zvolený přístup dává exekutivě velkou pravomoc v určování, která ložiska mohou být předmětem vylastnění. Chápeme možnou obavu, že toto může vést k politizaci rozhodování o vylastnění a potenciálně i k zneužití tohoto nástroje pro partikulární zájmy. Každopádně o případné (ne)ústavnosti této legislativní konstrukce by případně rozhodoval až Ústavní soud, a to pravděpodobně až v řízení o konkrétní ústavní stížnosti, jelikož abstraktní kontrolu této normy doposud nikdo relevantní nenavrl. Z hlediska ryze praktického je zvolené řešení pochopitelné, jelikož co je považováno za „strategické“ se může měnit v čase v závislosti na technologickém vývoji, geopolitické situaci nebo ekonomických prioritách státu a zvolená právní konstrukce poskytuje nezbytnou flexibilitu pro rychlou reakci na měnící se potřeby státu v oblasti surovinové bezpečnosti.

Nemůžeme zapomenout také na druhou možnost vylastnění podle předmětného ustanovení, a to vylastnění pozemku nebo stavby potřebné k uskutečnění zvláštních zásahů do zemské kůry podle § 34 odst. 1 písm. d) horního zákona, což je zřizování, provoz, zajištění a likvidace zařízení ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur ve smyslu zákona č. 85/2012 Sb., o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. V této souvislosti nutno poznamenat, že v současné době Česká republika nemá žádný konkrétní funkční příklad zařízení pro ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur v plném provozním měřítku. Nicméně existují některé výzkumné a pilotní projekty, které se touto problematikou zabývají, např. šlo o Projekt REPP-CO<sub>2</sub> (Research on Pilot Plant for CO<sub>2</sub> Geological Storage), přičemž tento výzkumný projekt probíhal v letech 2011–2014 v lokalitě ložiska LBr-1 Lubná u Rakovníka. Šlo o první pilotní projekt v ČR zaměřený na tuto technologii.<sup>70</sup> Realizace plnohodnotného záměru ukládání CO<sub>2</sub> v Česku se nachází ve fázi výzkumu a příprav, než v etapě konkrétní realizace velkých projektů, nicméně legislativní rámec pro možné vylastnění pozemků a staveb za tímto účelem byl do právní úpravy zakotven.<sup>71</sup>

<sup>68</sup> ŠIMÁČKOVÁ, op. cit.

<sup>69</sup> Zelený kruh, op. cit.

<sup>70</sup> Výsledky projektu REPP-CO<sub>2</sub> prezentovány na konferenci ve Stavangeru. *Česká geologická služba*. [online]. 2017 [cit. 20. 9. 2024]. Dostupné z: <https://cgs.gov.cz/o-nas/aktuality/vysledky-projektu-repp-co2-prezentovany-na-konferenci-ve-stavangeru>

<sup>71</sup> K této problematice srov. též VÍCHA, O. K právním nástrojům zachytávání, přepravy a ukládání oxidu uhličitého. In: DIENSTBIER, F. (ed.). *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva. Sborník z mezinárodní vědecké konference*. Olomouc: Iuridicum Olomoucnense, 2011, s. 87–93. ISBN 978-80-87382-13-4. Nebo též VÍCHA, O. Nová právní úprava zachytávání, přepravy a ukládání oxidu uhličitého. *České právo životního prostředí*. 2012(32), roč. 12, č. 2, s. 88–102. ISSN 1213-5542.

## 4.2 Specifika procesu vyvlastnění za účelem těžby

Z procesního hlediska zákonodárce stanovil v § 32b odst. 2 horního zákona, že pro vyvlastnění za účelem těžby se použijí obdobně ustanovení zákona o urychlení výstavby vztahující se k těžební infrastruktuře a infrastruktuře pro ukládání oxidu uhličitého.

Těžební infrastrukturou se pak podle § 1 odst. 9 zákona o urychlení výstavby rozumí stavby a zařízení, které mají sloužit otvírce, přípravě a dobývání ložisek strategického významu podle horního zákona, jakož i stavby sloužící k jejich úpravě a zušlechťování prováděných v souvislosti s jejich dobýváním, dále stavby určené k jejich přepravě a úložná místa pro těžební odpad. Infrastrukturou pro ukládání oxidu uhličitého se podle § 1 odst. 10 zákona o urychlení výstavby rozumí stavby a zařízení, které mají sloužit k ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur nebo k zachytávání oxidu uhličitého, a stavby přepravní sítě určené k přepravě oxidu uhličitého na úložiště oxidu uhličitého. Jak je patrné, tak i zákon o urychlení výstavby počítá s tím, že vláda stanoví ložiska strategického významu, a to zde i v souvislosti se stavbami sloužící k jejich úpravě a zušlechťování, k jejich přepravě a též v souvislosti s problematikou těžebního odpadu.

Pro případné vyvlastnění za účelem těžby je pak klíčové ustanovení § 3 odst. 1 zákona o urychlení výstavby, podle kterého se pro odejmutí nebo omezení práv k pozemkům nebo stavbám potřebným pro uskutečnění mj. těžební infrastruktury a infrastruktury pro ukládání oxidu uhličitého použije obecná právní úprava zákona o vyvlastnění, pokud nestanoví zákon o urychlení výstavby jinak.

Zásadním rozdílem oproti běžné právní úpravě vyvlastnění je, že podmínka přípustnosti vyvlastnění spočívající v nemožnosti získat tato práva dohodou nebo jiným způsobem je splněna, pokud byl vyvlastňovanému doručen návrh na uzavření smlouvy o získání práv k pozemku nebo ke stavbě, která jsou předmětem vyvlastnění, a smlouva nebyla ve lhůtě 60 dnů ode dne doručení návrhu uzavřena, přestože se vyvlastnitel nejméně 30 dnů před podáním žádosti o vyvlastnění pokusil s vyvlastňovaným o návrhu smlouvy jednat (§ 3 odst. 6 zákona o urychlení výstavby). Je zde tedy zkrácená lhůta na vyjednávání oproti 90denní lhůtě stanovené v § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění. Podle § 3a zákona o urychlení pak tato případná smlouva o získání potřebných práv k pozemku nebo ke stavbě musí v tomto případě založit též právo osoby, která touto smlouvou převádí potřebná práva k pozemku nebo stavbě (typicky tedy vlastníka), na vrácení převedených práv, pokud nebude zahájeno usku-tečňování účelu převodu do 5 let od uzavření smlouvy.

Není bez zajímavosti, že v těchto případech zde není žádný motivační (finanční) prvek pro vlastníky, aby přistoupili na dohodu, jelikož se nepoužije zvýšení kupních cen stanovených znaleckým posudkem vynásobené koeficientem 8 v případě pozemku s výjimkou stavebního pozemku nebo koeficientem 1,5 v případě stavebního pozemku nebo stavby ve smyslu § 3b zákona o urychlení výstavby, jelikož použití této možnosti zákon výslovně pro vyvlastnění za účelem těžby znemožňuje (viz § 3b odst. 9 zákona o urychlení výstavby). Tento fakt byl podroben kritice v zákonodárném procesu, např. ze strany senátorky

Seitlové.<sup>72</sup> Na druhou stranu nic nebrání soukromým subjektům (těžebními organizacím) ve vyjednávací fázi nabídnout vlastníkům ceny vyšší.

Dalším důležitým specifíkem je, že dojde-li u pozemku nebo stavby potřebných k uskutečnění těchto záměrů k vyvlastnění, nesmí být lhůta, v níž je vyvlastnitel povinen zahájit uskutečňování účelu vyvlastnění, uvedená v rozhodnutí o vyvlastnění, delší než 4 roky od právní moci rozhodnutí (§ 3c zákona o urychlení výstavby). Uvedené ustanovení by také mělo přispívat k urychlení realizace předmětných záměrů.

Stavebník (typicky těžební organizace) pak může společně s žádostí o povolení záměru stavby těžební infrastruktury nebo stavby infrastruktury pro ukládání oxidu uhličitého požádat stavební úřad příslušný k vedení řízení podle zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále „stavební zákon“), o vydání mezitímního rozhodnutí<sup>73</sup> podle § 4a zákona o urychlení výstavby spočívajícího v odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k dotčenému pozemku nebo stavbě.<sup>74</sup>

Posledním významným specifíkem je skutečnost, že pokud uskutečnění předmětného záměru brání nájem nebo pacht vztahující se k pozemku nebo stavbě ve vlastnictví stavebníka, je stavebník oprávněn takovýto užívací titul vypovědět bez ohledu na sjednanou dobu trvání nájmu nebo pachtu (viz § 5 zákona o urychlení výstavby). Toto opatření má zajistit, že vyvlastněný pozemek bude moci být rychle využit pro zamýšlený účel, nicméně však podle našeho názoru může mít významné ekonomické i sociální dopady, zejména v případech, kdy jsou dotčeny dlouhodobé nájemní vztahy nebo zemědělské pachtě.

Z hlediska obecných povinností připomeňme, že podle § 2f zákona o urychlení výstavby je každý povinen umožnit provádění měření a průzkumných prací v rámci přípravy těchto staveb prováděné stavebníkem, správcem nebo oprávněným investorem, a to i před zahájením řízení, kterým se stavba povoluje.

Uvedená procesní specifika vyvlastnění za účelem těžby lze shrnout tak, že zákon o urychlení výstavby přináší významné modifikace pro proces vyvlastnění v souvislosti s těžební infrastrukturou a infrastrukturou pro ukládání oxidu uhličitého. Tyto změny zahrnují zkrácenou lhůtu pro vyjednávání s vlastníky, specifické podmínky pro smlouvy o převodu práv, absenci finančních motivačních prvků pro vlastníky a zkrácenou lhůtu pro zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění. Zákon také umožňuje stavebníkům žádat o mezitímní rozhodnutí současně s žádostí o povolení záměru a dává jim právo vypovědět nájem či pacht bez ohledu na sjednanou dobu trvání. Tyto úpravy mají za cíl urychlit a zefektivnit realizaci projektů těžební infrastruktury a infrastruktury pro ukládání oxidu uhličitého, přičemž zároveň stanoví určité povinnosti pro všechny zúčastněné strany, včetně povinnosti umožnit provádění průzkumných prací. Celkově tak zákon vytváří specifický právní rámec, který podle našeho

<sup>72</sup> Srov. Stenozáznam z 1. dne 19. schůze ze dne 29. 11. 2023. *Senát* [online]. Digitální repozitář. Parlament České republiky, 2023 [cit. 21. 9. 2024]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/hlasovani?action=steno&O=14&IS=7350&D=29.11.2023#b25075>

<sup>73</sup> O problematice mezitímního rozhodnutí jsme obsáhle pojednali v kapitole VII. komentáře k § 24 zákona o vyvlastnění, na kterou na tomto místě v podrobnostech odkazujeme. Srov. HANÁK, ŽIDEK, ČERNOCKÝ, op. cit., s. 178–184.

<sup>74</sup> Srov. ustanovení § 4b a § 4d odst. 1 zákona o urychlení výstavby.

názoru vcelku vhodně balancuje mezi zájmy státu na urychlení výstavby strategicky důležité infrastruktury (v daném případě za účelem těžby) a ochranou práv dotčených vlastníků nemovitostí.

### 4.3 Specifika stanovení ceny a náhrady

Horní zákon ani jiný právní předpis nestanoví odlišná pravidla pro sjednání kupní ceny v negociační fázi vyvlastňovacího řízení a při stanovení náhrady za odnětí vlastnického práva vyvlastňovacím úřadem. Použijí se tudíž standardní pravidla upravená v § 5 a § 10 zákona o vyvlastnění.

Podle nich se vychází z obvyklé ceny vyvlastňovaného pozemku, případně stavby. Jejich cena se určí vždy podle jejich skutečného stavu ke dni podání žádosti o vyvlastnění; přitom se nepřihlédne k jejich zhodnocení nebo znehodnocení v souvislosti s navrženým účelem vyvlastnění. Toto pravidlo se použije také při zpracování znaleckého posudku, na jehož základě stanovila těžební organizace (vyvlastnitel) návrh kupní ceny [srov. § 18 odst. 3 písm. d) zákona o vyvlastnění]. Bude tedy nutné při ocenění odhlédnout od skutečnosti, že vyvlastňované věci jsou určeny pro těžbu ložisek nerostů. Jelikož těžba nerostů probíhá zpravidla v extravilánu na zemědělské půdě a lesních pozemcích, budou předmětem ocenění nejčastěji právě pozemky těchto druhů. V případě pozemků blízko intravilánu (zastavěného území) a zastavitelných ploch bude někdy nutné zohlednit též tzv. spekulativní potenciál těchto pozemků nesouvisející s účelem vyvlastnění: tj. skutečnost, zda u nich existovala reálná možnost jejich budoucího zhodnocení změnou územně plánovací dokumentace, pakliže by nebyly určeny pro těžbu ložisek nerostů.<sup>75</sup>

Určování obvyklé ceny uvedených pozemků je pro znalce rutinní záležitostí. Podle § 2 odst. 2 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů, (dále „zákon o oceňování majetku“), na něž zákon o vyvlastnění poznámkou odkazuje, se obvyklá cena určí porovnávacím způsobem na základě alespoň tří uskutečněných prodejů podobných pozemků.<sup>76</sup> Pokud by tento postup možný nebyl (nepodařilo se v katastru nemovitostí najít dostatečné množství sjednaných cen podobných pozemků), určí se tržní hodnota. Tímto postupem je zaručeno, že vyvlastňovaný si bude moci po vyplacení peněžité náhrady zakoupit srovnatelný pozemek mimo dobývací prostor.

Jelikož předmětem ocenění není ložisko nerostů (k jeho výskytu pod povrchem pozemku nelze ani přihlížet), provede ocenění znalec s oprávněním pro obor Ekonomika, odvětví Oceňování nemovitých věcí, kterých je celorepublikově dostatek.

Je třeba ještě připomenout, že při stanovení náhrady za vyvlastnění musí podle § 10 odst. 4 zákona o vyvlastnění vyvlastňovací úřad srovnat obvyklou cenu s cenou zjištěnou podle oceňovacího předpisu (zákon o oceňování majetku). Pokud by tato byla vyšší, bude úřad při

<sup>75</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 6. 2021, sp. zn. 24 Cdo 1291/2020. Blíže HANÁK, J. Spekulativní potenciál pozemku při stanovení náhrady za vyvlastnění. *Stavební právo: bulletin*. 2023, č. 1, s. 18–24.

<sup>76</sup> Podrobnější výklad např. HANÁK, J. *Změny v oceňování nemovitých věcí v letech 2021 a 2022*. Opava: Institut technického a ekonomického znalcství, 2022, s. 18–33.

stanovení náhrady vycházet z úřední ceny. Půjde však o mimořádný postup, neboť úřední cena zemědělské půdy i lesních pozemků je dlouhodobě nižší než cena těchto pozemků dosahovaná na realitním trhu (tj. obvyklá cena). V podrobnostech lze odkázat na aktuální komentáře zákona o vyvlastnění.

#### 4.4 Vztah vyvlastnění k územnímu plánování a role obcí při plánování těžebních aktivit

Pro praxi nesmírně důležitou otázkou je také vztah případného vyvlastnění za účelem těžby a nástrojů územního plánování, konkrétně zejména územních plánů jednotlivých obcí dotčených plánovanou těžbou.

Nejprve je nutno uvést, že s účinností od 1. 7. 2023 v souvislosti s rekodifikací veřejného stavebního práva zákonodárce nově stanovil v § 27 odst. 6 horního zákona, že „návrh na stanovení dobývacího prostoru nebo jeho změny **musí být v souladu s územně plánovací dokumentací a cíli a úkoly územního plánování**. K návrhu na stanovení dobývacího prostoru nebo jeho změny vydá orgán územního plánování stanovisko z hlediska souladu návrhu nebo jeho změny s podmínkami podle věty první.“ Od 1. 1. 2024 pak předmětné ustanovení zní: „Návrh na stanovení dobývacího prostoru nebo jeho změny **nesmí být v rozporu s územně plánovací dokumentací a cíli a úkoly územního plánování**. K návrhu na stanovení dobývacího prostoru nebo jeho změny vydá orgán územního plánování stanovisko z hlediska souladu návrhu nebo jeho změny s podmínkami podle věty první.“ Když se k tomu přidá v případě možného vyvlastnění ustanovení § 3 odst. 2 zákona o vyvlastnění, podle kterého, „sleduje-li se vyvlastněním provedení změny ve využití nebo v prostorovém uspořádání území, včetně umístění staveb a jejich změn, lze je provést, jen jestliže je v souladu s cíli a úkoly územního plánování.“ vzniká zjevně konfliktní situace spočívající v možném sporu mezi zastupitelstvy jednotlivých obcí, kteří si nepřejí těžební aktivity na jejich území, a těžebními organizacemi.

Z uvedeného se nabízí teoretická možnost blokace těžby prostřednictvím územního plánu. Obce mohou teoreticky blokovat těžbu tím, že ve svých územních plánech nevymezí plochy pro těžbu, a tím by mohly zabránit i případnému vyvlastnění pozemků a staveb dotčených vlastníků. Nicméně v této souvislosti je nutno upozornit na § 73 odst. 3 stavebního zákona, podle kterého nadřazená územně plánovací dokumentace je závazná pro obsah navazující územně plánovací dokumentace. K části navazující územně plánovací dokumentace, která je v rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, se nepřihlíží.<sup>77</sup> Jinými slovy řečeno, kdyby těžební lokalita byla vymezena již v zásadách územního rozvoje nebo dokonce v územním rozvojovém plánu (samozřejmě za splnění všech stavebním zákonem stanovených podmínek), možnost nastíněného počínání (tj. blokování těžby) obce odpadá. Obec samozřejmě i v takovém případě má poměrně silný nástroj spočívající ve zpřesnění rozsahu ploch a koridorů vymezených v zásadách územního rozvoje, kterými se upřesňuje také území, k němuž se vztahují podmínky stanovené v zásadách územního rozvoje pro zpřesňovanou plochu nebo koridor<sup>78</sup>, nicméně v takové situaci již nemá ultimativní

<sup>77</sup> Obdobně to bylo upraveno i v předchozí právní úpravě. Srov. ŽIDEK, D. *Stavební zákon č. 283/2021 Sb. Stavební zákon č. 183/2006 Sb. Srovnávací texty*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, 340 s. ISBN 978-80-7676-756-0.

<sup>78</sup> Srov. § 73 odst. 4 a 5 stavebního zákona.

nástroj pro blokování těžby v podobě územního plánu, a rozhodující pro ni bude názor kraje, resp. dokonce Ministerstva pro místní rozvoj. Tento potenciální konflikt mezi lokálními a národními zájmy vyvolává otázku, do jaké míry by měly mít obce pravomoc blokovat projekty, které jsou považovány za strategicky důležité pro stát. Je to otázka vyvažování principu subsidiarity, podle kterého by rozhodnutí měla být přijímána na nejnížší možné úrovni správy, s potřebou zajistit realizaci projektů národního významu. V tomto ohledu nelze opomenout ani potenciál pro konflikty mezi státní surovinovou politikou a místními územními plány. Je vcelku zřejmé, že spousta těchto otázek bude muset být v konkrétních skutkových okolnostech řešena správními soudy. V této souvislosti můžeme odkázat na nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15 (N 179/91 SbNU 225), týkající se ústavní stížnosti obce Nové Heřminovy, jež brojí proti stavbě vodní nádrže vymezené v Zásadách územního rozvoje Moravskoslezského kraje, ve kterém Ústavní soud zdůraznil, že „*Druhý střet plyne z toho, že na podstatné části území obce se může nacházet plocha či koridor, které mají nadmístní význam a jejichž regulace bez dalšího předurčuje územně plánovací dokumentaci obce. V takovém případě obec nemá autonomní prostor pro rozhodování, což je však logickým důsledkem konkrétních poměrů v území a hierarchizace územně plánovací dokumentace (jde tedy o vynětí z působnosti obecní samosprávy ve smyslu čl. 104 odst. 2 Ústavy).*“ Tyto závěry jsou podle našeho názoru přenositelné i pro vymezení ploch pro těžbu.

V každém případě tyto zákonné požadavky kladou na těžební organizace, ale též na orgány státní správy, nutnost dlouhodobého strategického plánování. Těžební organizace musí v ideálním případě své záměry koordinovat s územně plánovací dokumentací, což vyžaduje aktivní komunikaci s místními samosprávami a orgány územního plánování již ve fázi nejranější přípravy těžebních projektů. Tento požadavek může vést k lepší integraci těžebních aktivit do širšího kontextu rozvoje území, ale zároveň může představovat významnou překážku pro realizaci těžebních záměrů, zejména v oblastech, kde nástroje územního plánování nepočítají s těžbou. Zatímco tento přístup může potenciálně zpomalit realizaci některých těžebních projektů, zároveň podporuje transparentnější a participativnější proces rozhodování o využití území, což může v dlouhodobém horizontu vést k udržitelnějšímu a společensky akceptovatelnějšímu rozvoji těžebních aktivit.

Možnost vyvlastnění může posílit pozici těžebních organizací při jednání s obcemi. To může vést k situacím, kdy obce budou pod větším tlakem souhlasit s těžbou, i když to není v souladu s jejich dlouhodobými plány rozvoje. Tento posun v mocenské rovnováze může mít významné dopady na schopnost obcí chránit zájmy svých obyvatel a ovlivňovat podobu těžebních projektů. Na druhou stranu, tato změna může podle našeho názoru paradoxně vést k intenzivnějšímu dialogu mezi těžaři a obcemi. Hrozba vyvlastnění může motivovat obě strany k hledání oboustranně výhodných řešení, aby se vyhnuly dlouhým a nákladným právním sporům. Těžební organizace mohou být ochotnější nabídnout obcím větší kompenzace nebo benefity výměnou za souhlas s těžbou. Tato situace by mohla vést k vytvoření inovativních partnerství mezi těžaři a obcemi, která by mohla zahrnovat například závazky k místnímu rozvoji, vytváření pracovních míst pro místní obyvatele, nebo investice do místní infrastruktury a služeb (v této souvislosti srov. právní úpravu plánovacích smluv

podle § 130 až 132 stavebního zákona<sup>79</sup>). Zároveň však existuje také nemalé riziko eskalace konfliktů mezi obcemi a těžaři, zejména v případech, kdy obce vnímají těžbu jako ohrožení svého rozvoje nebo kvality života jejich občanů. V neposlední řadě je třeba zmínit potenciální vliv této právní úpravy na politickou dynamiku v obcích. Otázka těžby a vztahů s těžebními organizacemi se může stát klíčovým tématem obecních voleb a ovlivnit politické rozhodování na místní úrovni.

Jsme přesvědčeni, že v konečném důsledku způsob, jakým se vyvinou vztahy mezi obcemi a těžaři v kontextu nové právní úpravy, bude mít významný vliv na společenskou akceptaci těžby, udržitelnost těžebních projektů a celkový ekonomický a sociální rozvoj těžebních regionů, a nelze tedy tuto otázku ani do budoucna v žádném případě podceňovat, o čemž svědčí např. opakované debaty o těžbě lithia v Krušných horách.<sup>80</sup>

#### 4.5 Vztah české právní úpravy vyvlastnění k nařízení (EU) 2024/1252 o kritických surovinách

Při implementaci nařízení (EU) 2024/1252 do českého právního řádu je třeba analyzovat vztah nové právní úpravy vyvlastnění zakotvené v § 32b horního zákona, výčtu kritických nerostů obsaženém v § 3 odst. 3 horního zákona a způsobu vymezení ložisek strategického významu stanoveném v § 6a odst. 2 horního zákona k unijní legislativě.

Analýza ukazuje několik potenciálních neshod. Za prvé, existuje terminologický nesoulad. Zatímco český horní zákon pracuje s pojmem „kritické nerosty“, nařízení EU rozlišuje mezi „kritickými surovinami“ a jejich podmnožinou „strategickými surovinami“. Definice kritických nerostů v § 3 odst. 3 horního zákona zahrnuje radioaktivní nerosty, všechny druhy ropy a zemního plynu, nerosty k výrobě kovů, vápenec vhodný k chemicko-technologickému zpracování, nerosty k výrobě prvků vzácných zemin a polovodičů a některé nevyhrazené nerosty. Tento výčet se pouze částečně překrývá se seznamem kritických a strategických surovin v přílohách I a II nařízení (EU) 2024/1252. Na tento nedostatek reaguje návrh novely horního zákona, který v březnu prošel připomínkovým řízením.<sup>81</sup>

<sup>79</sup> Podle našeho názoru je však přímá aplikace právní úpravy plánovacích smluv na těžební záměry značně problematická. Těžební činnost se zásadně odlišuje od běžné výstavby svým časovým horizontem, charakterem dopadů na území a specifickou právní regulací podle horního zákona a zákona o hornické činnosti. Výhradní ložiska jsou navíc ve vlastnictví státu, což vytváří odlišnou vlastnickou strukturu oproti běžným stavebním záměrům. Problematický je také vztah k § 27 odst. 6 horního zákona, který stanoví, že návrh na stanovení dobývacího prostoru nesmí být v rozporu s územně plánovací dokumentací. Ve světle těchto skutečností by bylo vhodnější zavést obdobnou, ale specifickou právní úpravu přímo do horního zákona, která by explicitně upravila závazky typické pro těžební činnost (rekultivace území, omezení negativních externalit těžby, podíl obce na úhradách z vydobytých nerostů, kompenzace za znehodnocení okolních pozemků). Takováto úprava by významně posílila právní jistotu všech zúčastněných stran, zohlednila specifika těžební činnosti a mohla by vést ke snížení konfliktů mezi těžebními organizacemi a místními samosprávami.

<sup>80</sup> Srov. např. Podrobnosti k těžbě lithia v Krušných horách starostům stále chybí. *České noviny* [online]. 2023 [cit. 21. 9. 2024]. Dostupné z: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/2424911>

<sup>81</sup> Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony v souvislosti s adaptací právního řádu na přímo použitelný předpis z oblasti kritických surovin. *Knihovna připravované legislativy*. [online]. 2025 [cit. 29. 4. 2025]. Dostupné z: <https://odok.gov.cz/portal/veklep/material/KORNDDYK6JOP/>

Za druhé, způsob vymezování ložisek strategického významu v českém horním zákoně se odlišuje od postupu uznávání strategických projektů podle nařízení EU. Podle § 6a odst. 2 horního zákona určuje ložiska strategického významu vláda nařízením (v podrobnostech viz výše), zatímco nařízení (EU) 2024/1252 v článku 7 stanoví komplexní proces posuzování a uznávání strategických projektů Evropskou komisí na základě přesně definovaných kritérií.

Za třetí, ustanovení § 32b horního zákona umožňuje vyvlastnění pro otvírku, přípravu a dobývání ložisek strategického významu. Ačkoliv samotné nařízení (EU) 2024/1252 explicitně neupravuje vyvlastnění, stanoví v článku 24, že strategické projekty by měly být považovány za projekty ve veřejném zájmu.

Existuje tedy riziko, že výše uvedená česká právní úprava není plně v souladu s nařízením (EU) 2024/1252, což by teoreticky mohlo vést k zahájení řízení o porušení práva EU. Pro zajištění plného souladu by bylo vhodné harmonizovat definici kritických nerostů se seznamem kritických surovin EU a upravit proces vymezování ložisek strategického významu tak, aby odpovídal kritériím pro strategické projekty podle nařízení EU.

V kontextu nařízení (EU) 2024/1252 se v České republice aktuálně těží ze seznamu kritických a strategických surovin pouze tři položky: koksovateľné uhlí, živec a mangan.<sup>82</sup> Koksovateľné uhlí se těží v Ostravsko-karvinském revíru. S ohledem na probíhající energetickou transformaci a příklon k obnovitelným zdrojům energie se však těžba uhlí postupně snižuje. Živec se těží ve dvou hlavních oblastech – v oblasti horního toku řeky Lužnice s ložisky Halámky a v oblasti jižně od Brna s uloženinami řeky Jihlavy. Je třeba zmínit, že se nejedná o těžbu čistého živce – tento živec má vysoký obsah železa, proto se používá především ve stavebnictví.<sup>83</sup> V případě manganu byla zkušební těžba zahájena ve Chvaleticích, kde do budoucna bude přínosným zdrojem pro výrobu baterií.<sup>84</sup> Jedná se o jeden z nejnovějších projektů těžby kritických surovin v ČR, který přímo reaguje na poptávku vyvolanou rozvojem elektromobility, přičemž toto ložisko již stanovila vláda svým nařízením jako ložisko strategického významu.<sup>85</sup>

Z hlediska potenciálních ložisek má ČR dosud nevyužívaná ložiska a zdroje například barytu, kobaltu, mědi, germania, hafnia, vzácných zemin, lithia, přírodního grafitu, nioby, křemíkového kovu, tantalu a wolframu.<sup>86</sup> Mezi nejvýznamnější potenciální ložiska patří bezpochyby ložisko lithia v Krušných horách, které je považováno za jedno z největších v Evropě. Ložisko Cínovec obsahuje přibližně 1,3 milionu tun lithia, což by mohlo pokrýt významnou

<sup>82</sup> STARÝ, J., MAŠEK, D., GABRIEL, Z., NĚMEC, M., HODKOVÁ, T., KAVINA, P. *Surovinové zdroje České republiky – nerostné suroviny 2024* [online]. Praha: Ministerstvo životního prostředí ČR, 2024 [cit. 24. 4. 2025]. Dostupné z: <https://cgs.gov.cz/system/files/2025-05/surovinove-zdroje-ceske-republiky-2024.pdf>

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> ZATLOUKAL, J. U Chvaletic začala těžba nerostu budoucnosti. Mangan nasytí hladové automobilky. In: *Seznam zprávy* [online]. 2023 [cit. 24. 4. 2025]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/ekonomika-firmy-u-chvaletic-zacala-tezba-nerostu-budoucnosti-mangan-nasyti-hladove-automobilky-226853>

<sup>85</sup> Nařízení vlády ČR ze dne 19. 3. 2025 č. 92/2025 Sb., o stanovení ložisek strategického významu v oblasti Chvaletic.

<sup>86</sup> STARÝ, MAŠEK, GABRIEL, NĚMEC, HODKOVÁ, KAVINA, op. cit.

část evropské spotřeby tohoto kovu.<sup>87</sup> Toto se ostatně projevilo ve faktu, že právě i toto ložisko bylo stanoveno nařízením vlády jako ložisko strategického významu.<sup>88</sup>

Pro naplnění požadavků nařízení bude Česká republika muset přijmout několik implementačních opatření. V ČR již existuje surovinová politika, která má podobnou funkci jako požadovaný vnitrostátní program průzkumu, ale nezaměřuje se výhradně na kritické suroviny. Proto je nutné buď rozšířit stávající surovinovou politiku, nebo vytvořit nový samostatný program zaměřený specificky na kritické suroviny.<sup>89</sup> Co se týče monitorování kritických surovin a zátěžových testů, v ČR by tuto činnost mohly zajišťovat Česká geologická služba a státní podnik DIAMO, které již nyní provádějí obdobné činnosti.<sup>90</sup> Nicméně bude potřeba dále upřesnit a formalizovat jejich roli v této oblasti.

Zavedení zjednodušených a urychlených povolovacích postupů v souladu s nařízením bude vyžadovat změny v české legislativě. Jedná se o jeden z nejnáročnějších aspektů implementace, který bude mít významný dopad na procesy získávání povolení pro těžbu, zpracování a recyklaci kritických surovin v České republice. V této souvislosti lze již nicméně poukázat na platné zjednodušené a urychlující povolovací postupy zakotvené v § 28 a § 28a horního zákona (zvláštní ustanovení o dobývacím prostoru pro dobývání kritického nerostu, resp. pro dobývání ložiska strategického významu) a v § 18b a § 18c zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě o hornické činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o hornické činnosti“) – zvláštní ustanovení pro povolení hornické činnosti pro dobývání kritických nerostů, resp. pro dobývání ložiska strategického významu. Je třeba zdůraznit, že úspěšná implementace nařízení (EU) 2024/1252 bude záviset nejen na formálních legislativních změnách, ale také na efektivní koordinaci mezi různými úrovněmi veřejné správy, zapojení dotčených subjektů včetně těžebních organizací a místních samospráv, a na vytvoření dostatečných kapacit pro splnění nových požadavků.

## 5 Zahraněční úprava

Zajištění možnosti využít pozemek k těžební činnosti je neuralgickým bodem i v ostatních evropských zemích, nejen v Česku. Dokladem je velmi obsáhlá studie zkoumající podmínky pro vydání povolení k těžbě ve státech EU, která se snažila získat informace o získávání a cenách pozemků potřebných pro těžbu. Přitom se pro řadu zemí nepodařilo v této otázce získat úplná data.<sup>91</sup> Jak z této studie, tak z dalších publikací komplexně pojednávajících

<sup>87</sup> STARÝ, MAŠEK, GABRIEL, NĚMEC, HODKOVÁ, KAVINA, op. cit.

<sup>88</sup> Nařízení vlády ČR ze dne 5. 3. 2025 č. 82/2025 Sb., o stanovení ložisek strategického významu v oblasti Cínovce a Horního Slavkova.

<sup>89</sup> Surovinová politika České republiky v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů, op. cit.

<sup>90</sup> Srov. např. Usnesení vlády ČR ze dne 11. 10. 2017 č. 713 ke Zprávě o nutnosti zajištění ekonomických zájmů státu v oblasti využití kritických superstrategických surovin Evropské unie a některých dalších surovin.

<sup>91</sup> European Commission: Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs and MinPol. *Legal framework for mineral extraction and permitting procedures for exploration and exploitation in the EU – Final report*. Lucemburk: Publications Office, 2016, 1919 s. ISBN 978-92-79-53905-3.

o institutu vyvlastnění,<sup>92</sup> vyplývá, že získání vlastnického práva k pozemkům potřebným k dobývání ložisek nerostů na základě rozhodnutí o vyvlastnění je v EU běžné: platí to jak pro státy Západní Evropy (Francii, Německo, Portugalsko, Rakousko<sup>93</sup>, Španělsko či Švédsko), tak státy bývalého východního bloku (Maďarsko<sup>94</sup>, Polsko, Rumunsko nebo Slovensko). Využívá se také v dalších evropských zemích: např. v Norsku nebo Turecku<sup>95</sup>.

Podrobněji v této části popíšeme uplatnění institutu vyvlastnění v Německu, Polsku a Slovensku. Důvodem tohoto výběru je zejména skutečnost, že se jedná o sousední státy s řadou společných charakteristik. V případě Slovenska je přínosný i společný právní základ: stále tam (ve vztahu k hornímu zákonu a zákonu o hornické činnosti<sup>96</sup>) platí stejné předpisy, které byly přijaty ještě v roce 1988 za existence Československa. Historické kořeny má české horní právo společné též s Německem (srov. např. Hornický region Erzgebirge/Krušnohoří zapsaný na seznam světového dědictví UNESCO). Právní úprava Polska je poté zajímavá z toho důvodu, že řada těžených ložisek se nachází bezprostředně na státních hranicích (např. známý důl Turów) a polská úprava vyvlastňovacího řízení je považována za velmi efektivní.

## 5.1 Slovensko

Relevantní slovenská právní úprava stojí stejně jako česká především na právních předpisech přijatých národními radami a Federálním shromážděním na konci osmdesátých let minulého století. Obsah těchto předpisů je však dnes již jiný. Platí to přitom i v případě přípustnosti vyvlastnění pro těžbu ložisek nerostů.

Slovenský zákonodárce zachoval totiž původní znění § 31 horního zákona. Toto ustanovení umožňuje vyvlastnění za účelem dobývání všech výhradních ložisek, jejichž vymezení je stejné s českým. Nedošlo tedy k omezení využití vyvlastnění pouze na strategická ložiska. Ještě významnějším rozdílem je možnost vyvlastnění také pro dobývání ložisek nevyhrazených nerostů, tj. ložisek, která jsou ve vlastnictví majitelů pozemků, kterými mohou být i soukromé osoby. Zajímavostí je, že tento vyvlastňovací titul byl doplněn ještě za existence společného státu, zákonem č. 499/1991 Zb. přijatým Slovenskou národní radou, který novelizoval slovenský zákon o hornické činnosti (zákon č. 51/1988 Zb., o banskej činnosti, výbušninách a o štátnej banskej správe). Ten nyní v § 19 zdůrazňuje, že se tak

<sup>92</sup> SLUYSMANS, J. A. M. A., VERBIST, S., WARING, E. J. L. (eds.). *Expropriation Law in Europe*. Nijmegen: Wolters Kluwer, 2015, 506 s. ISBN 9789013131796.

<sup>93</sup> Ustanovení § 149 an. Federálního zákona o nerostných surovinách (Bundesgesetz über mineralische Rohstoffe: Mineralrohstoffgesetz).

<sup>94</sup> Ustanovení § 2 písm. h) zákona o vyvlastnění (2007. évi CXXIII. törvény a kisajátításról).

<sup>95</sup> TAŞKIN DENİZ, Y. Effects of the private land acquisition process and costs on mining enterprises before mining operation activities in Turkey. *Land Use Policy*. 2020, č. 97. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104784>

<sup>96</sup> Ve vztahu ke geologickým pracím pak platí, že v roce 2007 byl na Slovensku přijat zákon č. 569/2007 Z.z., o geologických pracích (geologický zákon), který nahradil dřívější zákon č. 313/1999 Z.z. A tento geologický zákon z roku 1999 nahradil původní zákon č. 52/1988 Zb., o geologických pracích a o Slovenskom geologickom úrade, v znení zákona Slovenskej národnej rady č. 497/1991 Zb. V České republice je pak stále v platnosti zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů.

musí stát ve veřejném zájmu, za přiměřenou náhradu a nesouhlasí-li s využitím pozemku k těžbě jeho vlastníků. Přestože jsou některé podmínky v tomto případě zdůrazněny, jedná se o obecně platné podmínky vyvlastnění podle slovenského právního řádu. Průběh vyvlastňovacího řízení upravuje § 41a zákona č. 51/1988 Zb., přičemž se použije také obecná úprava ve vyvlastňovacím zákoně č. 282/2015 Z. z., o vyvlastňování pozemků a staveb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim.

Na Slovensku již došlo k rozhodnutí o vyvlastnění pozemku pro dobývání ložisek nerostů. Např. báňský úřad v Prievidzi rozhodoval o třech žádostech a jedné z nich vyhověl.<sup>97</sup> Taktéž báňský úřad v Bratislavě, přičemž jeho rozhodnutí o vyvlastnění pozemků v dobývacím prostoru Vysoká pri Morave III – část A je už několik let přezkoumáváno soudem.<sup>98</sup> Na úředních deskách lze v době dokončení rukopisu nalézt informace o jednom probíhající vyvlastňovacím řízení u báňského úřadu v Košicích (bylo zahájeno v roce 2021).<sup>99</sup> Vyvlastnění může mít na Slovensku také podobu zřízení věcného břemene. K jeho zřízení báňským úřadem ve vyvlastňovacím řízení již došlo např. za účelem těžby zemního plynu.<sup>100</sup>

## 5.2 Polsko

Na rozdíl od slovenské a české právní úpravy není vyvlastňovací titul k těžbě nerostných surovin obsažen přímo v předpisech horního práva, nýbrž v obecně použitelném zákoně o nakládání s nemovitostmi. Ten v § 6 vymezuje přes deset skupin případů, pro které je možné použít vyvlastnění.<sup>101</sup> Vyhledávání, průzkum a těžba ložisek nerostů je mezi nimi také (spolu s podpovrchovým ukládáním oxidu uhličitého), přičemž se však vyvlastnění připouští jen u ložisek, u nichž těžební práva náleží polskému státu (*własnością górniczą*). Podstatou těžebního práva je právě oddělení vlastnictví nemovitého majetku a vlastnictví nerostných surovin v případě některých nerostů.<sup>102</sup> Ty vymezuje § 10 zákona o geologickém a horním právu a náleží mezi ně mj. ložiska uhlovodíků, uhlí, řady kovů a rud, kamenné soli, sádrovce, drahých kamenů nebo prvků vzácných zemin.<sup>103</sup>

Naopak polské právo nepředpokládá možnost získání pozemků vyvlastněním pro těžbu ložisek nerostů, která jsou součástí vlastnického práva k pozemku (tj. např. stavebních surovin).<sup>104</sup> V případě, kdy vyvlastnění není přípustné, musí těžební organizace před získáním

<sup>97</sup> Vyvlastňovacie konanie, ako inštitút riešenia stretov záujmov. *Hlavný báňský úrad* [online]. Nedatováno [cit. 28. 4. 2025]. Dostupné z: [https://www.hbu.sk/files/documents/clanky/vyvlastnovacie\\_konanie.rtf](https://www.hbu.sk/files/documents/clanky/vyvlastnovacie_konanie.rtf)

<sup>98</sup> Správa o činnosti HBÚ a OBÚ SR za rok 2024, s. 20. *Hlavný báňský úrad* [online]. 2025 [cit. 28. 4. 2025]. Dostupná z: <https://www.hbu.sk/rocna-sprava-sprava-o-bozp/rocne-spravy>

<sup>99</sup> Úřední deska je dostupná z: <https://www.hbu.sk/uradne-tabule-ubu-sr>

<sup>100</sup> Např. rozhodnutím Obvodního báňského úřadu v Bratislavě ze dne 6. 12. 2021 bylo zřízeno věcné břemeno v dobývacím prostoru Feld do konce roku 2024.

<sup>101</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r., Prawo geologiczne i górnictwo.

<sup>102</sup> BIENIAK, M. Instytucje prawa prywatnego w prawie geologicznym i górnictwem. *Forum prawnicze*. 2024, č. 2, s. 18.

<sup>103</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r., o gospodarce nieruchomościami.

<sup>104</sup> JANUSZ-PAWLETTA, B. Użytkowanie surowców mineralnych występujących w obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej a ochrona środowiska morskiego w świetle przepisów prawa. *Prawo Morskie*. 2010, č. 2, s. 205, s. 199–214. ISSN 0860-7338.

povolení k těžbě ložisek nerostů (nikoliv v případě hlubinné těžby) prokázat právo k nemovitosti ležící nad ložiskem.<sup>105</sup>

Polské právo (§ 19 zákona o geologickém a horním právu) dává těžební organizaci zároveň možnost žádat vlastníka o prodej pozemku, který se nachází v prostoru určeném pro těžbu, pokud je to nutné pro její uskutečnění. Pokud k dohodě nedojde, rozhodne soud. Proto se zdůrazňuje, že toto oprávnění nemá správněprávní povahu (nejedná se o vyvlastnění vlastnického práva k nemovitosti) a jde o institut občanského práva.<sup>106</sup>

### 5.3 Německo

Systém horního práva v Německu reflektuje spolkové státní zřízení, tudíž je východiskem federální horní zákon [Bundesberggesetz vom 13. August 1980 (BGBl. I S. 1310)], který je nadřazen zákonům na úrovni jednotlivých spolkových zemí.<sup>107</sup> Federální horní zákon umožňuje (§ 77) vyvlastnění pro průzkum a těžbu tzv. volně těžitelných nerostných surovin, které jsou vymezeny obsáhlým výčtem v § 3 a který zahrnuje i kritické a suroviny ve smyslu evropského nařízení. Zákon dále podrobně popisuje podmínky, za kterých může být o vyvlastnění pozemku rozhodnuto, přičemž velmi podrobně je řešen způsob určení výše náhrady. Blíže je upřesněno, co se rozumí, v českém chápání, veřejným zájmem: vedle zajištění nerostných surovin také zaměstnanost v těžebním průmyslu včetně zohlednění limitů těžby. Ty mohou být i environmentální povahy.<sup>108</sup>

K vyvlastnění za účelem dobývání ložisek nerostů došlo v Německu opakovaně. A to i v případě těžby hnědého uhlí, přestože bylo již rozhodnuto o ukončení jeho využití v energetice z důvodu ochrany klimatu. To bylo mnohokrát kritizováno. Vyvlastněním za účelem těžby z dole Garzweil se zabýval také německý Ústavní soud.<sup>109</sup>

### 5.4 Shrnutí zahraničních úprav

Vyvlastnění je v zahraničí standardním nástrojem k získání práv k pozemku potřebným k zahájení těžby. Podmínky vyvlastnění jsou nastaveny také v principu shodně: pro zákonem vymezené účely (tj. blíže určené typy ložisek), nedojde-li k dohodě s vlastníky pozemků, v nezbytném rozsahu (včetně posuzování intenzity zásahu) a za náhradu. Lze se přitom

<sup>105</sup> UBERMAN, R., OSTREGA, A. Prawne procedury postępowania dla uzyskania koncesji na odkrywkową eksploatację złóż. *Górnictwo odkrywkowe*. 2009, č. 2–3, s. 58–64, s. 59.

<sup>106</sup> SPASOWSKA-CZARNY, H. Wywłaszczenie a nowe regulacje Prawa geologicznego i górniczego. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)*. 2017, č. 1, s. 203.

<sup>107</sup> BERGER, F., BLUM, P. Who owns the German subsurface? Ownership and sustainable governance of the subsurface in Germany. *Environment, Development and Sustainability* [online]. 2021, roč. 24, s. 2964 [cit. 29. 4. 2025]. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10668-021-01530-w>

<sup>108</sup> WINTER, G. Property and Environmental Protection in Germany. In: WINTER, G. (ed.). *Environmental and property protection in Europe*. Groningen: Europa Law Publishing, 2016, s. 180. ISBN 9789089521682.

<sup>109</sup> Judgment in the “Garzweiler opencast lignite mine” case – Legal protection for persons affected by expropriation and resettlement strengthened. *Federal Constitutional Court* [online]. 17. 12. 2013, č. 76/2013 [cit. 29. 4. 2025]. Dostupná z: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2013/bvg13-076.html>

ztotožnit se zhodnoceném slovenského Hlavního báňského úřadu, který vyvlastnění považuje "za krajní řešení, kde je možné předpokládat, že vlastníci využijí všechny možnosti dané platnými právními předpisy na ochranu svých práv. Proto je pro těžební organizaci výhodnější jiná dohoda o přechodu potřebných práv (nájemní smlouva či směna)."<sup>110</sup> Zásadním rozdílem je mnohem omezenější využitelnost vyvlastnění v Česku, které se omezuje na individuálně určená strategická ložiska, zatímco v analyzovaných zemích je vyvlastňovací titul vymezen obecně a pro mnohem širší okruh případů. V zahraničí bylo také již k vyvlastnění za účelem těžby nerostů opakovaně přistoupeno a to dokonce v případech nemovitých věcí užívaných k bydlení.

## 6 Budoucí výzvy a potřeba dalšího výzkumu

Problematika vyvlastnění pro těžbu nerostů bude pravděpodobně i nadále předmětem intenzivních diskusí a výzkumu. S ohledem na komplexnost této problematiky a její významné dopady na společnost, ekonomiku a životní prostředí, lze identifikovat několik klíčových oblastí pro budoucí zkoumání a výzvy, kterým bude třeba čelit.

Jednou z prioritních oblastí pro budoucí výzkum je komparativní analýza přístupů k vyvlastnění pro těžbu v jiných zemích, zejména v kontextu Evropské unie. Takováto analýza by mohla pomoci identifikovat osvědčené postupy (*best practices*), které by mohly být aplikovány v českém prostředí. Například by bylo užitečné prozkoumat, jak jiné země řeší otázky kompenzací, zapojení místních komunit do rozhodovacího procesu, nebo integraci těžebních aktivit do širších strategií regionálního rozvoje. Tato komparativní analýza by měla zahrnovat nejen legislativní rámce, ale také praktické zkušenosti s implementací těchto politik. Zvláštní pozornost by měla být věnována zemím s podobnou geologickou strukturou a socioekonomickými podmínkami jako Česká republika, aby bylo možné lépe posoudit přenositelnost různých přístupů.

Environmentální aspekty těžby a vyvlastnění představují další klíčovou oblast pro budoucí zkoumání. Jedním z klíčových environmentálních dopadů je potenciál pro intenzivnější exploataci přírodních zdrojů. Usnadnění těžby prostřednictvím vyvlastnění může vést k rozšíření těžebních aktivit do nových oblastí a k intenzivnější těžbě v již existujících lokalitách. To může mít závažné důsledky pro biodiverzitu, kvalitu ovzduší a vody, a celkovou ekologickou rovnováhu v dotčených oblastech. S tím souvisí sledování a analýza technologického vývoje v oblasti těžby. Nové technologie mohou potenciálně minimalizovat potřebu vyvlastnění nebo snížit environmentální dopady těžby. Je důležité zkoumat, jak mohou být tyto technologie integrovány do současných těžebních postupů a jaké legislativní a regulační změny mohou být potřebné pro jejich efektivní implementaci. Další důležitou oblastí je též problematika rekultivace a revitalizace post-těžebních oblastí. To zahrnuje otázky ekologické obnovy zasažených lokalit či problematiky krajinného plánování. I tímto bude nutné se zabývat.

V neposlední řadě je třeba věnovat pozornost otázkám energetické transformace a jejího vlivu na potřebu těžby nerostných surovin, a to i ve vazbě na právní aspekty mezinárodního

<sup>110</sup> Vyvlastňovacie konanie, ako inštitút riešenia stretov záujmov, op. cit.

obchodu s kritickými surovinami<sup>111</sup>. S rostoucím důrazem na obnovitelné zdroje energie a elektromobilitu se mění poptávka po různých nerostných surovinách. Konkrétně jde o zvýšenou poptávku po lithiu, kobaltu, niklu a vzácných zeminách pro výrobu baterií a elektroniky, mědi pro elektrická vedení, a křemíku pro solární panely. Zároveň může docházet k poklesu poptávky po tradičních fosilních palivech, jako je uhlí.<sup>112</sup> Je potřeba se do budoucna zabývat tím, jak tyto změny ovlivní potřebu těžby v České republice a jaké to bude mít důsledky pro možnost vyvlastnění.

Z výše uvedeného je patrné, že vzhledem ke komplexní povaze vyvlastnění pro těžbu nerostů je zřejmé, že budoucí výzkum, ale i aplikační praxe, by měly být výrazně interdisciplinární. Tato problematika vyžaduje propojení poznatků z různých oborů, včetně práva, ekonomie, environmentálních studií, sociologie, politologie a inženýrských věd.

## Závěr

Provedená analýza vyvlastnění za účelem těžby nerostů v České republice ve světle evropské legislativy odhalila několik klíčových zjištění, která mají významné teoretické i praktické implikace. Naše zkoumání potvrdilo, že právní úprava této problematiky prošla výraznou diskontinuitou, která odráží měnící se společenské, ekonomické a environmentální priority. Tato nestabilita právní úpravy negativně ovlivňuje právní jistotu všech zúčastněných subjektů a komplikuje dlouhodobé plánování těžebních aktivit v zemi.

Zjistili jsme, že nedávno přijaté nařízení (EU) 2024/1252 o kritických surovinách představuje zásadní změnu v evropském přístupu k surovinové politice. Stanovením konkrétního seznamu kritických a strategických surovin, zavedením kvantitativních cílů pro jejich zpracování, recyklaci a těžbu, a vytvořením nových institucionálních mechanismů nařízení významně ovlivňuje národní právní úpravy. Naše analýza odhalila několik potenciálních nesouladů mezi českým právním řádem a tímto nařízením, zejména v oblasti terminologie a procesů vymezování strategických ložisek, které vyžadují urychlenou harmonizaci. Ta byla již Ministerstvem průmyslu a obchodu připravena.

Současná česká právní úprava vyvlastnění za účelem těžby je výrazně užší než právní úprava účinná do roku 2013. Nově je vyvlastnění možné pouze pro ložiska strategického významu a pro zvláštní zásahy do zemské kůry týkající se ukládání oxidu uhličitého. Toto zúžení představuje snahu o balancování mezi ochranou vlastnických práv a zajištěním strategických zájmů státu. Ve srovnání se zahraničím až příliš úzkostlivou. Zároveň však přenechává exekutivě významnou pravomoc určit, která ložiska jsou strategická, což vyvolává otázky o ústavní konformitě tohoto řešení. Z legislativně-technického hlediska je problematická konstrukce nového § 32b horního zákona, který deleguje pravomoc stanovit ložiska strategického významu na vládu prostřednictvím nařízení. Toto řešení vyvolává závažné

<sup>111</sup> V této souvislosti srov. např. SRIVASTAVA, N. Trade in critical minerals: Revisiting the legal regime in times of energy transition. *Resources Policy* [online]. 2023, roč. 82, č. 103491 [cit. 24. 4. 2025]. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2023.103491>

<sup>112</sup> Srov. např. Balíček „Fit for 55“. *Evropská rada. Rada Evropské unie* [online]. 2024 [cit. 21. 9. 2024]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/green-deal/fit-for-55/>

pochybnosti o ústavní konformitě z hlediska čl. 11 odst. 4 Listiny, který vyžaduje, aby vyvlastnění bylo možné pouze "na základě zákona".

S ohledem na v Česku existující riziko nedostatku stavebních surovin považujeme za legitimní, že vyvlastnění je přípustné i pro těžbu ložisek jiných než kritických a strategických surovin ve smyslu evropského nařízení. Širší vymezení vyvlastňovacího titulu není v Evropě výjimečné.

Analýza ekonomické a politické reality těžby v ČR ukazuje, že z kritických a strategických surovin definovaných EU se v současnosti v ČR těží pouze tři: koksovateľné uhlí, živec a mangan. Zároveň však ČR disponuje nevyužívanými ložisky řady dalších kritických surovin, včetně lithia, kobaltu, mědi a dalších. Tato situace vytváří tlak na efektivnější využití domácích zdrojů, což v kontextu energetické transformace nabývá na významu. Paradoxem této transformace je, že zatímco se snižuje význam fosilních paliv, roste poptávka po surovinách nezbytných pro nízkouhlíkové technologie, často s významnými environmentálními dopady. Českým specifickým je připuštění vyvlastnění i pro ložiska stavebních surovin, nicméně i v tomto případě musí jít o ložiska v majetku státu.

Významnou oblastí napětí je vztah vyvlastnění k územnímu plánování a role obcí při plánování těžebních aktivit. Požadavek, aby stanovení dobývacího prostoru bylo v souladu s územně plánovací dokumentací, dává obcím významný nástroj pro ovlivňování těžebních aktivit na jejich území. Zároveň však hierarchizace územně plánovací dokumentace potenciálně umožňuje překonat odpor místních samospráv prostřednictvím nadřazených dokumentů. Tento potenciální konflikt mezi lokálními a národními zájmy vytváří významné napětí, které pravděpodobně povede k dalším soudním sporům.

Pro zkvalitnění právní úpravy vyvlastnění za účelem těžby považujeme za vhodné přijmout několik legislativních změn. Předně by bylo žádoucí přenést pravomoc stanovit ložiska strategického významu ze zákonného zmocnění vlády přímo do zákona, čímž by byly odstraněny pochybnosti o ústavnosti současného řešení. Zákon by měl stanovit objektivní kritéria pro určení strategického významu ložiska, která by byla v souladu s kritérii podle nařízení (EU) 2024/1252. Dále doporučujeme zavést motivační prvek pro dobrovolné uzavření dohody s vlastníky, podobně jako u jiných případů vyvlastnění podle zákona o urychlení výstavby, což by mohlo vést k redukci nákladných soudních sporů. Vhodné by bylo také zavést povinnost pravidelného přezkumu strategického významu ložiska s možností tento status odejmout, pokud již nejsou splněny zákonné podmínky. V neposlední řadě by mělo dojít k harmonizaci terminologie používané v horním zákoně s terminologií nařízení (EU) 2024/1252 o kritických surovinách, a to včetně rozlišení mezi kritickými a strategickými surovinami.

Z teoretického hlediska naše analýza přispívá k hlubšímu pochopení vztahu mezi vnitrostátním a evropským právem v oblasti ochrany a využívání nerostného bohatství. Ukazuje, jak evropská legislativa postupně proniká do oblasti, která byla tradičně považována za doménu národních států, a jak tento proces vytváří nové právní a institucionální struktury. Zároveň článek přispívá k diskuzi o ústavních aspektech vyvlastnění, zejména otázce, do jaké míry může zákon delegovat pravomoc určovat předmět vyvlastnění na exekutivu.

Limitací naší studie je absence empirických dat o praktické aplikaci nové právní úpravy, která je způsobena její nedávnou účinností a také tím, že vláda dosud nevydala (s dvěma čestnými výjimkami) nařízení stanovující ložiska strategického významu. Pro budoucí výzkum by proto bylo vhodné zaměřit se na empirickou analýzu prvních případů aplikace nové právní úpravy, jakmile budou k dispozici. Zvláště přínosné by bylo zaměřit se na komparativní analýzu implementace nařízení EU o kritických surovinách v jiných členských státech a na analýzu ekonomických aspektů těžby kritických surovin včetně cost-benefit analýzy různých právních nástrojů pro zajištění přístupu k těmto surovinám.

Souhrnně lze konstatovat, že vyvlastnění za účelem těžby nerostů zůstává komplexním tématem, které vyžaduje neustálé vyvažování mezi veřejným zájmem na využívání nerostného bohatství, ochranou vlastnických a environmentálních práv, a nyní také souladu s evropskou legislativou. Tato rovnováha není statická, ale dynamicky se vyvíjí v závislosti na měnících se geopolitických, ekonomických, environmentálních a technologických faktorech. Nalezení optimálního právního rámce pro vyvlastnění za účelem těžby vyžaduje nejen teoretickou reflexi, ale i praktickou schopnost adaptace na měnící se podmínky. Věříme, že tento článek přispěl k hlubšímu pochopení této problematiky a poskytl užitečná východiska pro její další zkoumání i praktická řešení.

Příspěvek je zveřejněn pod mezinárodní verzí licence  
Creative Commons 4.0 International (CC-BY-4.0).