

Vybraná řízení v souvislosti s ochranou nerostného bohatství*

Jitka Bělohradová, Marie Poláčková**

Úvod

Horní právo¹ má v českém prostředí dlouhou tradici. V současnosti je upraveno v několika právních předpi-

* Článek byl zpracován v návaznosti na projekt MŠMT č. 1036/2009 „Správní procesy v právu životního prostředí“.

** Mgr. Jitka Bělohradová, Mgr. Marie Poláčková, interní doktorandky Katedry práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno.

¹ Horní právo lze definovat v širším nebo užším pojetí. V širším pojetí se jedná o „právní odvětví, které upravuje těžbu nerostných surovin. V užším pojetí, které historicky převládalo, se za horní právo považuje jen právní úprava těžby vyhrazených nerostů.“ (Chyba, J. Aktuální otázky horního a kutacího práva. In: Časopis pro právní vědu a praxi. č. 3, 1997, s. 331.) Současná právní úprava horního práva sice nevyhrazené nerosty reguluje, nicméně převážná většina ustanov-

sech, které byly přijaty v roce 1988. Stěžejní je zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, dále pak zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů. Tyto právní předpisy byly přijímány za zcela jiných společenských, politických a ekonomických podmínek než dnes. Ačkoli již byly několikrát novelizovány, přesto neodpovídají současným podmínkám, zejména je jednotlivými autory poukazováno na nedostatečný důraz na ochranu životního prostředí.²

vení se vztahuje pouze na nerosty vyhrazené, jejichž ložiska tvoří tzv. nerostné bohatství.

² Chyba, J. Aktuální otázky horního a kutacího práva. In: Časopis pro právní vědu a praxi., č. 3, 1997, s. 329–337., Bernard, M. Vybrané aspekty horního práva ve vztahu k ochraně

Právě environmentální ochrana v rámci horního práva patří mezi poměrně aktuální témata, neboť hornická činnost probíhá neustále a prozatím nelze uvažovat o tom, že by v dohledné době ustala. Nad to je nutné reflektovat skutečnost, že následky po dobývání nerostů jsou na životním prostředí znatelné i dlouho poté, co již byla samotná těžba zastavena.³

Základní cíl právní úpravy zůstává stále v podstatě stejný – ochrana a hospodárné využívání nerostného bohatství. S postupem času však vyvstala potřeba zohlednit i další zájmy. Mezi ně patří zejména zájem na ochraně zdraví horníků, resp. zájem na bezpečnosti práce při provádění takto specifické činnosti, zájem na regulaci způsobu dobývání nerostů včetně požadavků na výbušniny při tom používané, a v neposlední řadě také na ochraně životního prostředí související s dobýváním nerostů a celkově s hornickou činností jako takovou.

Pod pojem hornické činnosti⁴ a činnosti prováděné hornickým způsobem⁵ lze zahrnout celou řadu aktivit. Stát má zvýšený zájem na jejich regulaci, což vyplývá už zejména z toho, že nerostné bohatství na území České republiky je ve vlastnictví státu. Druhým důvodem pro značnou regulaci ze strany státu v horní oblasti je od 90. let minulého století také to, že exploatace nerostných zdrojů má významný negativní vliv na životní prostředí a všechny jeho složky. Poškození životního prostředí při dobývání nerostů hlubinným nebo povrchovým způsobem je dlouholeté a obnova složek životního prostředí je obtížná. Stát proto musí kontrolovat a regulovat oblast horního práva.⁶ Mimo to je v právních předpisech zajištěna i ochrana ložisek nevyhraze-

životního prostředí a lidských práv. In: *Via Iuris*, příloha Právnického fóra, č. 3, 2006, s. 41–48.

³ Jedna z nejvíce diskutovaných kolizí mezi těžbou a ochranou životního prostředí je soustředěna do Karlových Varů. Těžba hnědého uhlí a dalších surovin má v Sokolovské pánvi dlouhou historii. Zároveň ale tato činnost po celou dobu ohrožuje karlovarské prameny. Je zřejmé, že stát má zájem jak na těžbě, tak na ochraně pramenů, a proto je třeba tyto zájmy vzájemně koordinovat. Vždy však bude jeden zájem alespoň částečně převažovat nad tím druhým.

⁴ Hornickou činností je zejména vyhledávání a průzkum ložisek vyhrazených nerostů, otvírka, příprava a dobývání vyhradních ložisek, zřizování, zajišťování a likvidace důlních děl a lomů, úprava a zušlechťování nerostů prováděné v souvislosti s jejich dobýváním, zvláštní zásahy do zemské kůry či zajišťování a likvidace starých důlních děl.

⁵ Tou se rozumí například dobývání ložisek nevyhrazených nerostů, včetně úpravy a zušlechťování nerostů prováděných v souvislosti s jejich dobýváním, vyhledávání a průzkum ložisek nevyhrazených nerostů prováděné k účelu jejich dobývání, těžba písků v korytech vodních toků plovoucími stroji, práce k zajištění stability podzemních prostorů (podzemní sanační práce) apod.

⁶ Bernard, M. Vybrané aspekty horního práva ve vztahu k ochraně životního prostředí a lidských práv. In: *Via Iuris*, příloha Právnického fóra, č. 3, 2006, s. 41.

ných nerostů, jejichž vlastníkem už sice není stát, ale i tak má zájem na regulaci těchto činností. Lze tedy shrnout, že prvotní zájem státu na regulaci hornických činností měl a má povahu hospodářskou. Jak již ale bylo uvedeno výše, v současné době je nutné, aby horní právo reflektovalo taktéž ochranu životního prostředí, jež je veřejným zájmem. V rámci všech zmíněných činností by tak mělo být životní prostředí určitým způsobem zohledňováno.⁷

To, že má stát zvýšený zájem na regulaci aktivit probíhajících v rámci horního práva, je mimo jiné zobrazeno v tom, že tyto činnosti podléhají povolení od příslušných orgánů. Povolení jsou vydávána ve správních řízeních, jejichž procesní aspekty jsou poměrně podrobně upraveny v samotných předpisech horního práva. Následující článek se zaměří pouze na dvě správní řízení – řízení o stanovení chráněného ložiskového území a řízení o stanovení dobývacího prostoru. Jednotlivé činnosti jsou však vzájemně propojené, proto bude nastíněna i jejich návaznost na další procesy související s ochranou nerostného bohatství. Daná řízení se liší zejména ve stanovení okruhu subjektů, které se na nich budou podílet. V následujícím textu tak bude pojednáno o subjektech zúčastněných na obou zmíněných správních řízeních, budou zváženy zájmy, které jednotlivé subjekty budou (mohou) v řízení hájit a v souvislosti s tím bude zvážena dostatečnost či nedostatečnost zajištění ochrany životního prostředí.

Po organizační stránce je oblast ochrany nerostného bohatství a dalších zájmů s tím souvisejících na úrovni ústředních orgánů státní správy svěřena jak Ministerstvu průmyslu a obchodu, tak Ministerstvu životního prostředí. Podle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, jsou Ministerstvu průmyslu a obchodu svěřeny státní průmyslová politika, tvorba jednotné surovinové politiky, využívání nerostného bohatství, těžba, úprava a zušlechťování rud a nerud a hutnictví. Ministerstvo životního prostředí je potom ústředním orgánem státní správy pro ochranu horninového prostředí, včetně ochrany nerostných zdrojů a podzemních vod, pro geologické práce a pro ekologický dohled nad těžbou.

V rámci uplatňování horního práva v praxi vystupuje dále Český báňský úřad jako ústřední orgán státní správy, v jehož čele nestojí člen vlády. Tento úřad potom zabezpečuje ochranu nerostného bohatství po odborné stránce a plní tak úkoly vrchního dozoru orgánů státní báňské správy. Vlastní realizace ochrany nerost-

⁷ Hornická činnost nesmí mimo jiné s ohledem na čl. 11 odst. 3 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů, poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.

ného bohatství je potom svěřena obvodním báňským úřadům.

Řízení o stanovení chráněného ložiskového území

Významným správním řízením v rámci horního práva je řízení o stanovení chráněného ložiskového území, upravené v ustanoveních §§ 17–19 horního zákona. Tento institut se v českém právním řádu objevil s přijetím současného horního zákona.

Ačkoli by se podle názvu mohlo jevit pravděpodobné, že – obdobně jako například u stanovení ochranného pásma vodního zdroje či územního opatření o stavební uzávěře⁸ – bude i tento institut zaměřen na ochranu životního prostředí, z definice chráněného ložiskového území to nevyplývá. Jeho stanovení má totiž zajistit ochranu výhradního ložiska proti znemožnění nebo ztížení jeho dobývání, primárně je tedy sledován spíše cíl hospodářský, resp. ekonomický než environmentální.

Podstata stanovení chráněného ložiskového území spočívá v tom, že na takto vymezeném území je omezeno provádění určitých činností včetně umísťování staveb, které nesouvisí s dobýváním. Jejich uskutečnění je vázáno na závazné stanovisko orgánu státní báňské správy, popř. orgánu kraje po projednání s obvodním báňským úřadem.⁹

Navzdory tomu, že primárně je při stanovení chráněného ložiskového území sledováno zabezpečení ložiska vyhrazených nerostů z hospodářského hlediska, je orgánem, který stanovuje chráněné ložiskové území, Ministerstvo životního prostředí a nikoli Ministerstvo průmyslu a obchodu. Již v úvodu bylo zmíněno, že Ministerstvu životního prostředí je svěřena ochrana nerostných zdrojů. Je také nutno uvést, že zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, považuje horniny za jednu ze složek

životního prostředí.¹⁰ Přesto lze polemizovat nad tím, zda právě chráněné ložiskové území lze považovat za institut chránící životní prostředí. Jak bude dále uvedeno, ochrana složek životního prostředí bude při vymezování chráněného ložiskového území zajištěna až prostřednictvím stanovisek dotčených orgánů státní správy, ty ovšem budou hájit zájmy jednotlivých složek životního prostředí a nikoli stanovovaného ložiskového území.

Návrh na stanovení chráněného ložiskového území podává *organizace*¹¹, popřípadě k němu může dát podnět orgán státní správy. Prováděcí vyhláška č. 364/1992 Sb., o chráněných ložiskových územích upřesňuje, kdo může být oním navrhovatelem. Bude se jednat buď o právnickou či fyzickou osobu, která požádala o vydání osvědčení o výhradním ložisku, nebo o právnickou osobu, která byla pověřena zabezpečit ochranu a evidenci ložiska z toho důvodu, že výhradní ložisko nebude po vyhledávání a průzkumu dobýváno.

Do procesu stanovení chráněného ložiskového území se zapojuje celá řada dalších subjektů. Dle horního zákona projedná Ministerstvo životního prostředí věc s orgánem kraje v přenesené působnosti, s Ministerstvem průmyslu a obchodu, obvodním báňským úřadem, orgánem územního plánování a se stavebním úřadem. Horní zákon stanoví Ministerstvu životního prostředí oznámit zahájení řízení „*dotčeným orgánům státní správy, orgánu územního plánování a stavebnímu úřadu.*“ Zahájení řízení se oznámí taktéž Ministerstvu průmyslu a obchodu a obvodnímu báňskému úřadu.

Do řízení o stanovení chráněného ložiskového území se v postavení dotčených orgánů státní správy zapojují orgány chránící jednotlivé složky životního prostředí, které budou v řízení uplatňovat svá stanoviska. Svá stanoviska mohou uplatňovat až do ukončení ústního jednání, které nařizuje Ministerstvo životního prostředí a které může být spojeno i s místním šetřením. Dotčené orgány mohou požádat o prodloužení lhůty k podání svých stanovisek, pokud potřebují na posouzení předkládaného záměru dobu delší, než jaká je stanovena do ústního jednání. Ministerstvo životního prostředí dle znění zákona „*zabezpečí*“ stanoviska orgánů státní správy. V praxi se bude jednat o zapracování stanovisek státních orgánů do rozhodnutí o stanovení chráněného ložiskového území.

Zákon používá pojem „*stanovisko*“. V materiálním pojetí se bude jednat o závazné stanovisko ve smyslu

⁸ Na okraj je možné uvést, že oba zmíněné instituty mají (u ochranného pásma vodního zdroje s účinností od 1. 8. 2010) povahu opatření obecné povahy. Lze tak uvažovat nad tím, zda by i chráněné ložiskové území nemělo být stanovováno touto formou. S přihlédnutím k tomu, že i zde se stanoví omezení prvotně neurčitěmu počtu subjektů, se domníváme, že by forma opatření obecné povahy byla vhodná.

⁹ Zákon hovoří pouze o zřizování, resp. umísťování staveb a zařízení, které nesouvisí s dobýváním výhradního ložiska. V úvahu by však mohly přicházet i jiné činnosti nestavebního charakteru. Pokud by se takové činnosti týkaly například vod či půdy, potom by jejich ochranu zajišťovaly jednotlivé orgány ochrany životního prostředí. Domníváme se, že i v tomto případě by se k daným činnostem měl vyjadřovat i orgán státní báňské správy.

¹⁰ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 533. Podle Damohorského, M. nelze nerostné bohatství samo o sobě zařazovat do životního prostředí. Environmentální ochrana je tak zajišťována až v souvislosti s ochranou nerostného bohatství.

¹¹ Organizací je právnická či fyzická osoba, která v rámci podnikatelské činnosti při splnění podmínek stanovených právními předpisy vykonává vyhledávání, průzkum nebo dobývání výhradních ložisek nebo jinou hornickou činnost.

§ 149 správního řádu. Horní zákon by měl ve společných ustanoveních stanovit, že stanoviska vydaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou samostatným rozhodnutím. Došlo by tak alespoň částečně ke sjednocení terminologie podkladových správních aktů.

Právní úprava diskutovaného řízení je vyhovující v tom smyslu, že je zajištěna ochrana životního prostředí prostřednictvím účasti dotčených orgánů státní správy. Z hlediska ochrany práv subjektů, které mohou být přímo dotčeny na svých právech, a z hlediska účasti veřejnosti na správě věcí veřejných, a potažmo na ochraně životního prostředí, má však právní úprava nedostatky. Účastníkem řízení o stanovení chráněného ložiskového území je totiž podle horního zákona pouze navrhovatel, který v řízení, opět nejpozději do ústního jednání, může podávat připomínky a návrhy. Jiné subjekty se řízení účastnit nemohou a nemají tak možnost v tomto směru prosazovat svá práva, příp. požadavky na ochranu životního prostředí. Přitom stanovením chráněného ložiskového území může být zasaženo jak do jejich práva na ochranu výkonu vlastnického práva, tak i práva na příznivé životní prostředí. Tyto subjekty nebudou ani aktivně legitimovány k podání odvolání proti takovému rozhodnutí. Dotčení vlastníci se navíc o stanovení chráněného ložiskového území často dozví až z územně plánovací dokumentace, kde budou vymezeny hranice takového území.¹²

Dalším subjektem, který je v řízení o stanovení chráněného ložiskového území opominut, jsou dotčené obce. Dotčena bude přinejmenším obec, v jejímž katastrálním území bude chráněné ložiskové území vymežováno. Obce se současnou právní úpravou nesouhlasí. V minulosti se již vyskytly případy, kdy požadovaly, aby byly přizvány jako účastníci řízení, a zvažovaly podání žaloby na Ministerstvo životního prostředí proto, že s nimi jako s účastníky řízení nejednalo. Jeden z takových případů se týkal například obcí v Podještědí v souvislosti s vyhlášením ložiska uranu. Nedostatek právní úpravy si uvědomoval i zákonodárce, neboť připravoval novelu horního zákona tak, že dotčeným obcím přizná postavení účastníka řízení. Návrh se však ukázal politicky neprůchodný, zejména kvůli nesouhlasu Ministerstva průmyslu a obchodu.¹³ Podle prováděcí vyhlášky č. 364/1992 Sb. může v současné době Ministerstvo životního prostředí obci pouze doručit rozhodnutí o stanovení chráněného ložiskového území.

Třetím opomíjeným subjektem jsou občanská sdružení zabývající se ochranou životního prostředí, pří-

padě veřejnost jako taková. Vzhledem k tomu, že horní zákon přiznává postavení účastníka řízení o stanovení chráněného ložiskového území pouze navrhovateli, je tak vyloučeno účastenství občanských sdružení na základě složkových předpisů práva životního prostředí, zejména na základě ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Před novelou zákona o ochraně přírody a krajiny č. 349/2009 Sb. stanovil tento právní předpis v ustanovení § 90 odst. 4, že zákon o ochraně přírody a krajiny je zvláštní ve vztahu k předpisům o ochraně nerostného bohatství. Dalo se tedy uvažovat o tom, že by na základě speciality tohoto zákona mohlo být občanské sdružení účastníkem řízení o stanovení chráněného ložiskového území. V současné době však zákon podobnou formulaci již neobsahuje, proto se již zřejmě nelze opřít o žádný právní argument v platné právní úpravě, který by opravňoval občanské sdružení k účasti na předmětném řízení.

Pro ilustraci postoje soudní praxe k této konstrukci vymezení okruhu účastníků řízení považujeme za vhodné upozornit na problematiku povolování provozování nadlimitního zdroje hluku dle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Tento právní předpis rovněž stanoví, že účastníkem daného řízení je „*pouze navrhovatel*“. V této souvislosti se tvrzením protiústavnosti takového zúženého vymezení účastníků řízení oproti správnímu řádu zabýval i Nejvyšší správní soud. Ten ve svém rozsudku ze dne 29. 4. 2009, sp. zn. 4 Ads 79/2008 konstatoval v návaznosti na usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 6. 1997, sp. zn. IV. ÚS 208/96, že „*pokud zákonodárce využil při tvorbě zákona možnosti omezit okruh účastníků jen na žadatele, není zde důvod považovat takové zákonné ustanovení bez dalšího za neústavní*.“ Ústavní soud argumentoval tím, že připuštění jiného výkladu okruhu účastníků by popíralo smysl vymezení účastníka řízení v daném zákoně. V zásadě se dá s tímto argumentem souhlasit, lze však polemizovat o tom, zda v jednotlivých právních předpisech, kde je tato formulace použita, je zúžení účastníků řízení pouze na navrhovatele vhodné. V některých případech může totiž být rozhodnutím správního orgánu zasaženo výrazným způsobem do práv i jiných osob.

Na druhou stranu zde vyvstává otázka, zda by osoby tvrdící dotčení vydaným rozhodnutím na svých právech, právem chráněných zájmech či povinnostech nebyly aktivně legitimovány k podání žaloby dle ustanovení § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. V případě zmiňovaného judikátu byla žaloba podaná takto dotčeným subjektem Městským soudem v Praze odmítnuta jako podaná osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Nejvyšší správní soud však toto usnesení zrušil s tím, že městský soud měl „*návrh propustit do řízení, kde teprve, vyšel-li by nedostatek aktivní legitimace najevo, měl s ohledem na*

¹² Samostatnou otázkou je téma náhrady škody osobám, na jejichž nemovitosti dopadá rozhodnutí o stanovení chráněného ložiskového území. Odpověď na tuto otázku však již přesahuje rámec tohoto článku a bylo by vhodné se jí věnovat v některém z dalších příspěvků.

¹³ Frühbauerová, M., Stejskal, J. O nás bez nás. In: Ekolist, č. 1, 2008, s. 7.

tuto skutečnost o návrhu rozhodnout rozsudkem.“ Pokud by však dotčená osoba přece jen byla aktivně legitimována k podání žaloby, bude třeba zamyslet se nad další otázkou, kterou ostatně nadnesla i žalobkyně v předmětném řízení. Tím, že nebude mít postavení účastníka správního řízení o povolení výjimky nadlimitního zdroje hluku, nebude zaručeno, že se o vedení takového řízení a vydání rozhodnutí vůbec dozví.

Oproti řízení o povolení provozování nadlimitního zdroje hluku má právní úprava řízení o stanovení chráněného ložiskového území jednu odlišnost. Potenciálně dotčené subjekty se totiž o stanovení takového území mohou dovědět z několika informačních zdrojů – z územně plánovací dokumentace, z evidence chráněných ložiskových územích vedené ministerstvem životního prostředí¹⁴ či následně v rámci řízení o stanovení dobývacího prostoru.¹⁵

Zajímavý, a podle našeho názoru zřetele hodný, názor v této souvislosti vyslovuje také Bernard, M. Podle tohoto autora je chráněné ložiskové území v podstatě zvláštním typem stavební uzávěry.¹⁶ Podle § 98 odst. 3 stavebního zákona¹⁷ mohou proti návrhu územního opatření o stavební uzávěře podávat námitky osoby, jejichž vlastnická nebo jiná práva k nemovitostem mohou být vydáním stavební uzávěry dotčena,¹⁸ zástupce veřejnosti a osoby, o kterých tak stanoví zvláštní předpis.¹⁹ S ohledem na znění stavebního zákona by se dalo

¹⁴ Registr chráněných ložiskových území, stejně jako registr dobývacích prostorů, se obsažen v tzv. surovinovém informačním systému. Ten ovšem není veřejnosti volně přístupný. Na oficiálních stránkách České báňské správy lze v sekci *Registry* vyhledat seznam dobývacích prostorů, nikoli však seznam chráněných ložiskových území.

Viz <http://www.cbushs.cz/sekce-registry.aspx> [citováno dne 24. 6. 2010]. To vyplývá z toho, že evidenci dobývacích prostorů vede Český báňský úřad, zatímco evidenci chráněných ložiskových území Ministerstvo životního prostředí. Na stránkách Ministerstva se nám však tuto evidenci nepodařilo dohledat.

¹⁵ To se ale nemusí týkat všech subjektů, neboť okruh dotčených subjektů v jednotlivých řízeních nemusí být stejný.

¹⁶ Bernard, M. Vybrané aspekty horního práva ve vztahu k ochraně životního prostředí a lidských práv. In: *Via Iuris*, příloha Právního fóra, č. 3, 2006, s. 46. Názor Bernarda M. však vycházel ještě ze starého stavebního zákona – zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), kde se stavební uzávěra vydávala jako obecně závazné nařízení národního výboru nebo ve formě správního rozhodnutí. Rozhodnutí o chráněném ložiskovém území tak mělo stejnou formu jako rozhodnutí o stavební uzávěře podle zmíněného stavebního zákona.

¹⁷ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸ § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹ Původní znění ustanovení o okruhu účastníků v řízení o stavební uzávěře podle § 34 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), určovalo, že jediným účastníkem řízení je pouze navrhovatel. Toto ustanov-

uvažovat o podání návrhu k Ústavnímu soudu, aby zrušil předmětné ustanovení horního zákona (§ 17 odst. 3), které omezuje okruh účastníků. Otázkou však zůstává, jakou roli by hrálo to, že stanovení ložiskového území je správním rozhodnutím, zatímco stavební uzávěra je vydávána ve formě opatření obecné povahy.

Otázka správního nastavení okruhu účastníků řízení o stanovení chráněného ložiskového území tak zůstává stále otevřena.

Řízení o stanovení (změně a zrušení) dobývacího prostoru

Dalším správním řízením, které je v souvislosti s těžbou nerostných surovin vedeno, je řízení o stanovení dobývacího prostoru. Toto správní řízení se týká pouze vyhrazených nerostů.²⁰ Postup, který bude v následujícím textu uveden, je použitelný i pro změnu nebo zrušení rozhodnutí, kterým byl dobývací prostor stanoven. Pro přehlednost příspěvku však již dále budeme hovořit pouze o rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru.

Vlastní správní řízení o stanovení dobývacího prostoru je velmi složité a časově náročné, protože je v tomto procesu zapojeno mnoho subjektů, ať už přímo jako účastníků řízení, nebo pouze jako osob zúčastněných na řízení. Dalším důvodem složitosti a časové náročnosti je také závažnost stanovovaných práv a povinností.²¹

Procesní aspekty řízení jsou upraveny rovněž v horním zákoně, konkrétně v ustanovení § 27 a § 28 horního zákona. Dobývací prostor stanovuje obvodní báňský úřad, a to opět v součinnosti s dotčenými orgány státní správy, „*zejména v dohodě s orgány životního prostředí a s orgánem územního plánování a stavebním úřadem.*“²² Účastníci řízení mohou během řízení uplat-

vení však Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 1. 9. 1998 sp. zn. I. ÚS 42/97 shledal protiústavním. Od 1. 1. 1998 byl okruh účastníků řízení o stavební uzávěře na základě zmíněného nálezu Ústavního soudu rozšířen o osoby, jejichž vlastnická nebo jiná práva k pozemkům nebo stavbám na nich mohou být rozhodnutím dotčena. Rozšířený okruh účastníků řízení byl převzat do znění nového stavebního zákona.

²⁰ U nevyhrazených nerostů namísto rozhodnutí báňského úřadu o stanovení dobývacího prostoru postačí územní rozhodnutí stavebního úřadu o změně využití území a rozhodnutí o povolení dobývání ložiska nevyhrazených nerostů.

²¹ Makarius, R.: *České horní právo*. 1. díl. Ostrava: Montanex, 1999, s. 46.

²² Z textu zákona není zcela zřejmé, zda orgány územního plánování a stavební úřad považuje za dotčené orgány státní správy či nikoli. Celkově právní předpis operuje s pojmy jako „*v součinnosti s...*“, „*v/po dohodě s...*“, „*po projednání s...*“ zcela libovolně, bez jakékoli systematickosti.

ňovat připomínky a návrhy, dotčené orgány státní správy „oznamují“ svoje stanoviska.

Správní řízení o stanovení dobývacího prostoru se zahajuje na návrh těžaře – hornické organizace nebo z podnětu obvodního báňského úřadu. Už v samotné fázi přípravy návrhu na stanovení dobývacího prostoru má těžař – hornická organizace, která vypracovaný návrh podává následně k obvodnímu báňskému úřadu, povinnost projednat podmínky stanovení dobývacího prostoru s dotčenými orgány a s fyzickými a právníckými osobami, které hájí celospolečenské zájmy podle zvláštních právních předpisů. Dotčené orgány a fyzické a právnícké osoby musí organizaci, která je o vyjádření k návrhu požádala, svoje stanoviska do jednoho měsíce sdělit. Organizace přitom nemusí řešit střety jednotlivých zájmů, její povinností je pouze projednat návrh o stanovení dobývacího prostoru s dotčenými orgány. Případné střety zájmů jsou řešeny až v rámci samotného správního řízení o stanovení dobývacího prostoru, protože hornická organizace má povinnost k návrhu o stanovení dobývacího prostoru přiložit také dokumentaci stanovenou prováděcími předpisy k hornímu zákonu, popř. zvláštními předpisy. Bude se tedy jednat mimo jiné i o závazná stanoviska dotčených orgánů. Postup řešení případného střetu jednotlivých závazných stanovisek se bude řešit až v rámci samotného správního řízení a bude se řídit ustanovením § 136 odst. 6 správního řádu.

K návrhu na zahájení řízení o stanovení dobývacího prostoru je třeba doložit:

- rozhodnutí o stanovení chráněného ložiskového území
- předchozí souhlas Ministerstva životního prostředí k podání návrhu na stanovení dobývacího prostoru²³
- doklad, že organizace může provádět hornickou činnost
- doklady a dokumentaci stanovenou prováděcími předpisy k tomuto zákonu²⁴, popřípadě zvláštními předpisy. Obvodní báňský úřad může stanovit, že

se k návrhu přiloží další nezbytné doklady pro spolehlivé posouzení návrhu. Může se jednat například o posudky příslušných orgánů o vlivu dobývacího prostoru na objekty jako dálnice, železniční dráhy, památkově chráněné stavby, přírodní útvary, vodní zdroje apod.²⁵

- seznam fyzických a právníckých osob, které přicházejí v úvahu jako účastníci řízení a jsou navrhovateli známy
- žádostí o povolení otvírky, přípravy a dobývání, pokud organizace žádá současně o stanovení dobývacího prostoru a o povolení hornické činnosti.

Dotčené orgány se mohou do řízení zapojit v různých fázích podle toho, zda je řízení zahájeno na návrh těžaře – hornické organizace nebo z vlastního podnětu obvodního báňského úřadu. V případě, že se dobývací prostor bude stanovovat na žádost organizace, zapojují se dotčené orgány už v rámci přípravy návrhu na stanovení dobývacího prostoru. Vedené správní řízení tak bude rychlejší s ohledem na to, že navrhovatel již předem svůj záměr s dotčenými orgány projedná a podle jejich vyjádření upraví svůj návrh. V případě, že řízení o stanovení dobývacího prostoru bude zahajováno obvodním báňským úřadem, zákon nestanoví tomuto úřadu, aby projednal „návrh“ předem s dotčenými orgány. Dotčené orgány by tak svá stanoviska mohly uplatňovat až v rámci samotného řízení. Můžeme si klást otázku, proč tomu tak je. Obvodní báňský úřad je subjektem kvalifikovaným, subjektem státní správy, který by už měl s dostatečnou mírou pravděpodobnosti posoudit, jakou podobu by měl návrh na stanovení dobývacího prostoru mít, aby co nejméně zasahoval do ostatních veřejných zájmů.

V rámci řízení o stanovení dobývacího prostoru probíhá ústní jednání, zpravidla spojené s místním šetřením. Dotčené orgány musí uplatnit svoje stanoviska nejpozději při ústním jednání. Na žádost dotčeného orgánu mu může být tato lhůta přiměřeně prodloužena. Zákon stanoví, že ke stanoviskům, které budou doručeny po dané lhůtě, nemusí být přihlédnuto. Toto tvrzení však není tak jednoznačné např. s ohledem na stanovení § 6 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu²⁶ nebo § 14 odst. 2 lesního zákona.²⁷ V daném ustanovení o ochraně zemědělského půdního fondu je stanoveno, že návrhy na stanovení dobývacích prostorů musí být projednány a před schválením návrhu také opatřeny souhlasem orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Obdobně z ustanovení zákona o lesích

²³ Souhlas MŽP je vydáván po projednání s Ministerstvem průmyslu a obchodu. Zákonem České národní rady č. 541/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), došlo k převedení agendy týkající se nerostného bohatství z Ministerstva pro hospodářskou politiku a rozvoj na Ministerstvo životního prostředí; surovinová politika však přešla pod Ministerstvo průmyslu a obchodu. Proto musí tato dvě ministerstva v oblasti horního zákona velmi úzce spolupracovat. Jak již bylo naznačeno výše, mnohem vhodnější by bylo převedení agendy nerostného bohatství pod Ministerstvo průmyslu a obchodu a na Ministerstvo životního prostředí, resp. na orgány ochrany životního prostředí jako takové pohlížet „jen“ jako na dotčené orgány.

²⁴ § 2 odst. 3, 4 a 6 vyhlášky Českého báňského úřadu č. 172/1992 Sb., o dobývacích prostorech, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵ Makarius, R.: České horní právo. 1. díl. Ostrava: Montanex, 1999, s. 44–45.

²⁶ Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Ize dovozovat, že bez stanoviska orgánu státní správy lesů není možné rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru vydat.

V rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru musí obvodní báňský úřad stanovit podmínky, kterými zabezpečí celospolečenské zájmy vymezené v jednotlivých stanoviscích dotčených orgánů.

V souladu se zásadou ekonomie řízení se však „orgány, které se k návrhu na stanovení dobývacího prostoru vyjadřovaly podle zvláštních předpisů, se již k řízení nepřizvou.“ Tato formulace není zcela srozumitelná. Mohla by být interpretována tak, že dotčené orgány, které se vyjadřovaly již k návrhu o stanovení dobývacího prostoru (a uplatnily svá stanoviska, která navrhovatel k návrhu přiložil), nebudou do řízení o návrhu přizvány a nemohou tak uplatnit svoje další stanoviska. Je však otázkou, zda by stanovisko dotčeného orgánu, které by mohlo být vydáno až po ústním šetření, kde by zazněly také námitky a připomínky účastníků, mělo stejný obsah.

Na rozdíl od řízení o stanovení chráněného ložiskového území, v případě řízení o stanovení dobývacího prostoru již horní zákon přiznává postavení účastníka řízení kromě navrhovatele i fyzickým a právnickým osobám, jejichž vlastnická práva a jiná práva k pozemkům nebo stavbám mohou být rozhodnutím „přímo dotčena“, dále obci, v jejímž územním obvodu se dobývací prostor nachází, a obcím, jejichž územní obvody mohou být stanovením dobývacího prostoru „dotčeny“. U obcí tak bude na zvážení rozhodujícího orgánu, jakou míru dotčenosti bude v konkrétním případě považovat za dostatečnou k tomu, aby obec přizvala do řízení.

Účastníkem řízení nebude např. nájemce ani zastavní věřitel pozemků, které rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru zahrnuje. Účastníkem nebudou ani obce, přes které bude pouze přepravována rubanina.²⁸

Stejně jako v případě řízení o stanovení chráněného ložiskového území, i zde vyvstává otázka, zda mohou být účastníkem řízení o stanovení dobývacího prostoru také environmentální občanská sdružení, ačkoli je horní zákon výslovně nezmiňuje. V tomto případě však dle našeho názoru není důvod, proč by se nemohlo aplikovat ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny a občanská sdružení by se tak nemohla stát při splnění zákonem stanovených podmínek účastníky řízení.

Horní zákon upravuje postup v rámci správního řízení o stanovení dobývacího prostoru poměrně podrobně. Zahájení řízení potom oznamuje příslušný obvodní báňský úřad dotčeným orgánům státní správy a všem známým účastníkům řízení. V případě, že navrhovaný dobývací prostor zasahuje větší území²⁹, oznamuje ob-

vodní báňský úřad zahájení řízení účastníkům řízení veřejnou vyhláškou. Takto činí také v případě, že mu účastníci řízení nejsou známi. Obecně lze konstatovat, že veřejnou vyhláškou by měl zahájení řízení o stanovení dobývacího prostoru oznamovat vždy, neboť jen tak bude zajištěno, že nebude opomenut žádný potenciálně dotčený subjekt a v tomto směru se tak předejde vadám řízení.

Rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru je dle ustanovení § 27 odst. 6 horního zákona „rozhodnutím o využití území“. Tato formulace vycházela z právní úpravy předchozího stavebního zákona, č. 50/1976 Sb., který rozhodnutí o využití území upravoval jako jeden z druhů územního rozhodnutí, avšak sám výslovně nevymezoval, ke konkrétně jakým činností se toto rozhodnutí vyžaduje. Prováděcí vyhláška č. 132/1998 Sb. potom demonstrativně uváděla aktivity, pro které bude rozhodnutí o využití území třeba. Nový stavební zákon operuje s pojmem „rozhodnutí o změně využití území“ a v ustanovení § 80 odst. 2 písm. b) výslovně stanoví, že „stanovení dobývacího prostoru“ vyžaduje rozhodnutí o změně využití území. S přijetím nového stavebního zákona však ustanovení § 27 odst. 6 horního zákona novelizováno nebylo.

Vyvstává tedy otázka, jaký dopad má zmiňované ustanovení nového stavebního zákona na úpravu obsaženou v horním zákoně. V teoretické rovině přichází v úvahu dva způsoby řešení. Buď bude vydáváno jedno rozhodnutí (rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru, které bude zároveň územním rozhodnutím o změně využití území), nebo budou vydávána rozhodnutí dvě – zvlášť územní rozhodnutí o změně využití území, a zvlášť rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru. Nutno poznamenat, že komentáře tento problém neřeší.³⁰ O tom, že se jedná o problematickou úpravu, svědčí i skutečnost, že byla předmětem posuzování na úrovni ústředních orgánů státní správy s tím závěrem, že rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru je „s odvoláním na ustanovení § 80 odst. 2 písm. b) stavebního zákona rozhodnutím o změně využití území“.³¹

V případě, že budeme uvažovat o řešení, které bude spočívat ve vydání pouze jednoho rozhodnutí, tj. rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru, potom bude v souladu s § 84 odst. 2 stavebního zákona vést řízení obvodní báňský úřad a stavební úřad bude k věci vydá-

vodního báňského úřadu, zda v konkrétním případě bude aplikovat ustanovení o stanovení dobývacího prostoru, jež se týká rozsáhlého území, či nikoli.

³⁰ Hegenbart, M. a kol. Stavební zákon. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2008, 504 s. Doležal, J. a kol. Nový stavební zákon v teorii a praxi. Praha: Linde, 2006, 703 s.

³¹ Stanovisko odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj a Českého báňského úřadu k postupu při rozhodování o stanovení dobývacího prostoru ze dne 11. 1. 2007, č. j. 1777/2007 – 81 (MMR), č. j. 0101/07 (ČBÚ).

²⁸ Makarius, R.: České horní právo. 1. díl. Ostrava: Montanex, 1999, s. 46.

²⁹ Zákon hovoří o „rozsáhlém území“, blíže však toto území nevymezuje, proto bude záležet na uvážení příslušného ob-

vat závazné stanovisko. V rámci této konstrukce vystává mimo jiné i otázka, jaký bude okruh účastníků daného řízení, neboť stavební zákon a horní zákon vymezují účastníky řízení poněkud odlišně. Domníváme se, že v pochybnostech, zda je určitá osoba účastníkem řízení, by bylo vhodné použít výklad ve prospěch účastníků řízení, tzn. že okruh účastníků dle horního zákona by bylo možné rozšířit o okruh účastníků tak, jak jej stanoví zákon stavební. Věc je navíc komplikována i tím, že rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru stanoví dobývací prostor jak na povrchu, tak i pod povrchem. Naproti tomu územní rozhodnutí o změně využití území vydané podle stavebního zákona vymezuje pouze prostor na povrchu. Z povahy věci může být proto rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru územním rozhodnutím podle § 80 odst. 2 písm. b) stavebního zákona pouze v rozsahu jeho vymezení na povrchu. Proto by bylo dále k úvaze, zda by se i při připuštění účastníků z obou správních řízení mohli účastníci dle stavebního zákona vyjadřovat i k záležitostem týkajícím se prostoru pod povrchem.

V případě přijetí druhé varianty by problém s vymezením účastníků řízení odpadl. Na druhou stranu by bylo třeba zamyslet se nad tím, zda by se v obou řízeních neřešily v podstatě stejné otázky a nedocházelo by tak ke zbytečnému prodlužování procesu před samotným započítáním těžby.

Z díkce ustanovení § 80 současného stavebního zákona dle našeho názoru spíše vyplývá, že by v rámci stanovování dobývacího prostoru mělo být vydáno samostatně rozhodnutí o změně využití území a následně rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru. Tento názor podporuje i připravovaná novela stavebního zákona,³² která ustanovení § 80 současného stavebního zákona novelizuje tak, že „*rozhodnutí o změně využití území stanoví nový způsob užívání pozemku a podmínky jeho využití, zejména vymezení území pro stanovení dobývacího prostoru*“.

Zároveň se domníváme, že § 27 odst. 6 horního zákona tak, jak je nastaven nyní, je speciální ke stavebnímu zákonu. I přes myšlenku vyjádřenou v předchozím odstavci tohoto článku, se proto přikláníme k názoru, že rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru je zároveň i územním rozhodnutím ve stanoveném rozsahu. Připouštíme však, že i opačný názor by byl opodstatněný.

³² Novelu lze nalézt na stránkách Ministerstva pro místní rozvoj. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Pravo-Legislativa/Legislativa/Navrh-novely-zakona-c--183-2006-Sb--o-uzemnim-pla> [citováno dne 29. 6. 2010].

Závěr

Příspěvek se zaměřil zejména na subjekty, které se zúčastňují dvou vybraných správních řízení v rámci ochrany nerostného bohatství. V obou řízeních vystává řada otázek. Na některé z nich není možné v současné době jednoznačně odpovědět. Článek tak spíše otevírá prostor k odborné diskuzi nad nastíněnými problémy.

Právní úprava horního zákona má řadu nedostatků, ať už se jedná o nejasné, interpretačně nejednoznačné právní normy, stanovení okruhu účastníků předmětných správních řízení či zakotvení nejasných vazeb na jiné právní předpisy.

Domníváme se, že by bylo nutné do budoucna novelizovat horní zákon v oblasti vymezení účastníků řízení o stanovení chráněného ložiskového území. Postavení účastníků řízení by měly mít osoby dotčené rozhodnutím na svých právech, dotčené obce a výslovně by mělo být pamatováno i na občanská sdružení jako subjekty, o nichž stanoví zvláštní předpis, že budou účastníkem řízení. Taktéž v rámci řízení o stanovení dobývacího prostoru by mělo být upřesněno postavení účastníků řízení a měl by být jednoznačně upraven vztah rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru k územnímu rozhodnutí o změně využití území. Tím by se posílila právní jistota nejen potenciálních účastníků řízení.

Rovněž kompetence ústředních orgánů státní správy v rámci úpravy horního práva je nesystematická, de lege ferenda by bylo vhodné ji sjednotit. V příspěvku bylo poukázáno na to, že Ministerstvo životního prostředí je ústředním orgánem v oblasti ochrany horninového prostředí, zatímco Ministerstvo průmyslu a obchodu určuje směřování surovinové politiky. Přitom by bylo efektivnější, kdyby obě oblasti spravoval jen jeden ústřední orgán státní správy. Tím by mělo být Ministerstvo průmyslu a obchodu s tím, že Ministerstvo životního prostředí by vystupovalo jako orgán, se kterým by Ministerstvo průmyslu a obchodu muselo aktivy v oblasti horního práva konzultovat. Tím by došlo ke sjednocení kompetencí a úroveň ochrany životního prostředí by přitom zůstala zachována.

Celkově je třeba poznamenat, že horní zákon v současném znění je poměrně nesystematický, jednotlivé instituty jsou roztrženy mezi tento právní předpis a zejména zákon č. 61/1988 Sb. To činí oblast horního práva značně nepřehlednou a matoucí. Zákon navíc neodpovídá současným poměrům, zejména v nedostatečné míře reaguje na nový stavební zákon. Proto by bylo vhodné uvažovat i o přijetí nového zákona, který by upravil oblast horního práva zcela nově, komplexněji a systematictěji.

Summary

Mining law legislation – especially environmental protection in relation to mining law – belongs to actual themes. Raw materials are mined all the times and this is connected to a negative impact on the environment both during the mining operations and for years after the mine is closed.

This contribution deals with two proceedings related to mineral resources protection according to the Mining Act – determination of protected deposit area procee-

ding and determination of mining area proceeding. The Mining Act does not correspond to the current legal circumstances. There are a lot of questions related to these proceedings but there are no clear answers.

Special attention is paid to the specification of affected persons and mainstreaming of environmental protection in this area and the relation between the Mining Act and the Building Act.

We try to summarize main shortcomings of current legislation in conclusion and to open professional discussion.