

ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

časopis vydávaný občanským sdružením
Česká společnost pro právo životního prostředí

Evidenční číslo MK ČR E 11476

ISSN: 1213-5542

Adresa redakce: Česká společnost pro právo životního prostředí,
Národní třída č. 18,
Praha 1, PSČ 116 91

e-mail: CSPZP@seznam.cz

webové stránky: www.cspzp.com

Pro členy České společnosti pro právo životního prostředí je časopis zdarma.

Šéfredaktor:

JUDr. VOJTĚCH STEJSKAL, Ph.D.

e-mail: CSPZP@seznam.cz

Výkonná redaktorka:

Mgr. IVANA NOVÁ

Předseda redakční rady:

doc. JUDr. Ing. MILAN PEKÁREK, CSc.

Členové redakční rady:

doc. JUDr. IVANA PRŮCHOVÁ, CSc.

JUDr. MVC. JANA ZÁSTĚROVÁ, CSc.

prof. JUDr. MILAN DAMOHORSKÝ, DrSc.

doc. JUDr. JAROSLAV DROBNÍK, CSc.

JUDr. MILAN KINDL, CSc.

JUDr. SVATOMÍR MLČOCH

RNDr. JAROSLAV OBERMAJER

Ing. TOMÁŠ ROTHROCKL

JUDr. Ing. JOSEF STAŠA, CSc.

JUDr. JIŘÍ ŠEMBERA, CSc.

JUDr. JOSEF VEDRAL, Ph.D.

Sazba a technická redakce provedena

v nakladatelství Eva Rozkotová – IFEC

Tištěno na recyklovaném papíru.

Redakční uzávěrka 20. čísla: 12. 10. 2007

20. číslo vyšlo dne 30. 10. 2007 v Praze

Náklad: 400 výtisků

Časopis v roce 2007 vychází 3x.

Upozornění redakce:

Redakce považuje za nepřipustné publikování jednoho příspěvku ve více periodikách. Redakce si osvojuje právo vyřadit příspěvky nesplňující zásady pokynů pro autory příspěvků do časopisu České právo životního prostředí nebo příspěvky se souhlasem autora postoupit jinému periodiku. Redakce si vyhrazuje právo rozhodnout o zařazení příspěvku do jiného čísla časopisu, než bylo předem dohodnuto s autorem příspěvku; o této skutečnosti jej bude neprodleně informovat. Za obsah jednotlivých příspěvků zodpovídá jejich autor, příspěvky nemusí vyjadřovat stanovisko redakce. Nevýžádané příspěvky se nevracejí. Redakce si vyhrazuje právo rozhodnout o otištění obsahově nevyhovujících příspěvků a je oprávněna stanovit oponenta příspěvku.

Toto číslo bylo podpořeno dotací Ministerstva životního prostředí.

**OBSAH****AKTUÁLNĚ**

- Cenu Josefa Vavrouška pro rok 2007 obdržela Karolina Žáková 3

TÉMA

Michal Bernard:

- Horní právo a ochrana životního prostředí 5

INFORMACE

- Nobelova cena za mír pro rok 2007 udělena Mezivládnímu panelu
pro klimatické změny a Albertu Goreovi 96
- Vývoj mezinárodních aktivit vztahujících se ke změnám klimatu 97

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

- Celoevropská konference Federace Europarc 101
- Otazníky kolem CITES 103
- Rakousko-český seminář o odpovědnosti za ztráty na životním prostředí 104

RECENZE A ANOTACE

106

PŘEHLED AKTUÁLNÍ LEGISLATIVY

110



Cenu Josefa Vavrouška pro rok 2007 obdržela Karolina Žákovská

V září 2007 byly uděleny letošní Ceny Josefa Vavrouška za nejlepší studentské a doktorské práce z oblasti ochrany životního prostředí a udržitelného rozvoje. Ceny uděluje Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze.

Cena Josefa VAVROUŠKA v kategorii vědecko-výzkumné práce (dizertační práce) byla letos udělena Mgr. Karolině ŽÁKOVSKÉ, Ph.D. za dizertační práci: *Ochrana mořské biodiverzity v mezinárodním právu*.

Práce byla obhájena na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze, na katedře práva životního prostředí. Vedoucím práce byl Prof. JUDr. Milan DAMOHORSKÝ, DrSc. Slavnostního předání v historické Velké aule Karolina dne 20. září 2007 se osobně zúčastnila i paní Eva VAVROUŠKOVÁ, manželka tragicky zesnulého Doc. Ing. Josefa VAVROUŠKA, bývalého federálního ministra životního prostředí, předsedy Federálního výboru pro životní prostředí a odborníka světového významu v otázkách prosazování ochrany životního prostředí a trvale udržitelného rozvoje, na jehož počest Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze tuto soutěž vyhláší.

Dizertační práce Karoliny Žákovské je rozdělena na čtyři základní části. První představuje úvod do problematiky věnovaný obecným věcným a právním souvislostem ochrany mořské biodiverzity, zabývá se samotným pojmem „biodiverzita“, rozdíly mezi biodiverzitou pevninskou a mořskou, významem mořské biodiverzity, formami jejího ohrožení a stručně rekapituluje historický vývoj právní ochrany mořského prostředí a života v něm. Doplněna je rozбором právního režimu, resp. režimů biologických mořských zdrojů, které jsou pro ochranu mořské biodiverzity určující. Druhá část je věnována formálním pramenům mezinárodního práva významným pro ochranu rozmanitosti života v mořích, zejména mezinárodním smlouvám, a to v základním rozdělení na globální a regionální a dále dle předmětu právní regulace. Analyzována je i úloha a nejdůležitější relevantní dokumenty tzv. *soft law*, které pro přehlednost výkladu autorka dělí dle jejich převažující funkce na koncepční, nahrazující závaznou právní úpravu a prováděcí. Třetí část shrnuje základní právní prostředky (nástroje, metody, „techniky“) významné pro ochranu mořské biodiverzity, jmenovitě zvláštní právní regulaci věnovanou určitým druhům, určitým oblastem a určitým lidským činnostem. Ukazuje přitom, že se nejedná pouze o klasické „ochrannářské“ prostředky, ale že jejich využití je mnohem širší a vedle přísné ochrany některých součástí přírody (druhů, resp. populací, či stanovišť) stále více směřuje k zajištění udržitelného využívání biodiverzity. Konečně čtvrtá část se zaměřuje na

nejvýznamnější faktory podmiňující účinnost ochrany mořské biodiverzity a jejich mezinárodněprávní úpravu. Jedná se o vědu a výzkum jako základní zdroj informací a podkladů pro právní regulaci a primární předpoklad kvality přijatých opatření, zároveň však (z důvodu existence lidského faktoru) i zdroj potenciálního ohrožení mořské biodiverzity, ekosystémový přístup a přístup předběžné opatrnosti, které se stále více prosazují jako nejvhodnější strategie ochrany přírody, přičemž v homogenním a stále málo známém mořském prostředí získávají punc nezbytnosti, a mezinárodní spolupráci jako obecný „operační“ princip pro řešení problémů přesahujících hranice států, které jsou pro oceány typické. Práci doplňuje závěr, jenž se snaží shrnout nejdůležitější poznatky *de lege lata* a naznačit možnosti dalšího vývoje právní úpravy této složité problematiky *de lege ferenda*.

JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.





PRÁVNÍ OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V HORNICTVÍ

*JUDr. Michal Bernard**

1. ÚVOD

Tento článek je výtahem podstatných částí textu rigorózní práce, kterou jsem psal a obhájil na katedře práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy za odborného vedení profesora Damohorského.

Hornictví je jednou z lidských činností, které podstatným způsobem ovlivňují vývoj společnosti. Dobývání nerostných surovin provází lidstvo již od počátků jeho existence. Vždy bylo významným aspektem civilizačního pokroku. Snaha o soběstačnost a nezávislost ve vztahu ke strategickým nerostným zdrojům jako jsou ropa, zemní plyn, uhlí a stavební hmoty jsou výsadním zájmem všech států.

Těžba nerostů má rovněž podstatné negativní důsledky. Nerostné suroviny patří mezi neobnovitelné přírodní zdroje a jejich celkové zásoby jsou omezené. Zúžitkování nerostných zdrojů vylučuje možnost jejich využití pro další generace. Samotné dobývání významně ovlivňuje povrch planety a poškozuje životní prostředí i zdraví obyvatel. Hornictví má negativní důsledky na všechny složky životního prostředí a nevratně mění vzhled krajiny.

Závislost současné společnosti na neobnovitelných nerostných zdrojích, ztenčující se zásoby a zvyšující se poptávka po většině surovin jsou alarmujícím jevem. S ohledem na princip trvalé udržitelnosti je třeba současnou situaci řešit urychleným přechodem na využívání obnovitelných přírodních zdrojů, snížením energetické a surovinové náročnosti ekonomických aktivit a zefektivněním druhotného využívání surovinových zdrojů.

Využívání nerostných zdrojů vyžaduje určitou právní regulaci ze strany státu. Nekontrolované působení tržního prostředí v této oblasti by vyvolalo celou řadu negativních souvislostí. Jedním z podstatných aspektů právní regulace v oblasti využívání nerostných zdrojů je požadavek ochrany životního prostředí a zdraví lidí. Rozbor právní úpravy hornictví z hlediska ochrany životního prostředí je předmětem této práce.

Ochrana životního prostředí v hornictví je uskutečňována především prostřednictvím předpisů horního práva a předpisů práva životního prostředí. Cílem tohoto

* Autor působí v Ekologickém právním servisu a je doktorandem na katedře práva životního prostředí PF UK.

článku je analyzovat, jakým způsobem předpisy horního práva zabezpečují ochranu životního prostředí a jeho složek. Jaké nástroje ochrany životního prostředí jsou zakotveny přímo v předpisech horního práva a jak jsou provázány s normami práva životního prostředí a umožňují jejich aplikaci.

Tato práce se snaží kritickým způsobem zkoumat jednotlivé nástroje ochrany životního prostředí, které jsou zakotveny v horních předpisech a souvisejících normách. V některých případech je nutný exkurz do předpisů stavebního práva, občanskoprávních předpisů a předpisů práva životního prostředí pro rozbor některých institutů, které zajišťují ochranu životního prostředí a lze je v oblasti hornictví aplikovat.

Významná pozornost je v práci věnována právním nástrojům v jednotlivých fázích procesu exploatace ložisek nerostů. Vyhledávání a průzkum ložisek, příprava dobývání ložiska, samotné dobývání a následná likvidace, sanace a rekultivace území po těžbě poskytují rozdílné nástroje k zabezpečení zájmů na ochraně životního prostředí. V práci věnuji značný prostor fázi přípravy dobývání ložisek nerostů. Příprava dobývání je stěžejní etapou pro zajištění ochrany životního prostředí v hornictví. V této fázi dochází k formulaci podmínek, za kterých bude těžba a následná rekultivace a sanace zdevastované lokality probíhat. Tedy činnosti, které mají z celého procesu exploatace ložisek nerostů největší vliv na životní prostředí. Součástí podmínek je i definování limitů těžební činnosti z hlediska ochrany životního prostředí a dalších právem chráněných zájmů a podoba následného zahlázení těžební činnosti. Především v této fázi lze rovněž dospět k závěru, že zájem na vytěžení ložiska je převažován jiným veřejným zájmem a od záměru těžby se ustoupí.

V každém konkrétním případě úvah o exploataci nějakého ložiska je třeba pečlivě posuzovat, zda nad zájmem na jeho využití nepřevažuje jiný veřejný zájem, zejména zájem na ochraně životního prostředí, ochraně vlastnických práv, ochraně zdraví a ochraně kulturního dědictví. Posuzování protichůdných zájmů je třeba provádět za široké účasti veřejnosti a znalosti všech podstatných skutečností.

Kromě analýzy jednotlivých fází procesu exploatace ložisek nerostů se práce věnuje i speciálním právním instrumentům, které slouží nebo mohou sloužit k ochraně životního prostředí v hornictví.

Základní otázka, kterou si práce klade, je posouzení, zda nástroje ochrany životního prostředí v hornictví jsou efektivní či nikoliv. Pokud se domnívám, že konkrétní nástroje efektivní nejsou, pokouším se tato svá tvrzení odůvodnit. V některých případech pak nabízím nástin možného řešení daného problému.

Tato práce si klade za cíl přispět do diskuse o přiměřenosti současného řešení právní úpravy hornictví z pohledu všech zákonem chráněných zájmů. Základním východiskem jsou předpisy horního práva, přijaté za zcela odlišných politických a ekonomických podmínek, a jejich konfrontace s aktuální situací a potřebou celko-

vého řešení problému. Důležitým aspektem je i přístup orgánů státní báňské správy k hájení všech právem chráněných zájmů, nejen zájmů na exploataci ložiska.

Doufám, že má práce bude příspěvkem do debaty o (ne)udržitelnosti současného znění předpisů horního práva v České republice.

2. ZÁKLADY HORNÍHO PRÁVA

2.1 Historický vývoj horního práva na území ČR

Právní úprava využívání nerostného bohatství se na území českého státu objevila poměrně brzy. Značné zásoby stříbra a zlata¹ a velká poptávka po jejich využití vyvolaly potřebu právní regulace. Středověké psané horní právo se vyvinulo z horního práva obyčejového, jehož základy vznikly ve starověkém Řecku a Římě. České horní právo jihlavské a kutnohorské bylo prvním svého druhu ve střední Evropě a stalo se vzorem dalším evropským právním řádům. V první polovině 13. století se stříbro razilo především na Jihlavsku. V roce 1249 král Václav I. potvrdil jihlavským měšťanům Listinu svobod a práv, jejíž součástí byla řada ustanovení regulujících dolování stříbrné rudy. Šestnáct základních článků, později označovaných „*Iura montium et montanorum*“, se stalo základem psaného horního práva, které se rozšiřovalo do okolních zemí. Na konci 13. století se těžiště dobývání stříbrné rudy přesouvá do Kutné Hory. V roce 1300 vyhlásil král Václav II. knihu královského horního práva – *Ius regale montanorum*. Tato právní norma vycházela ze svého jihlavského předchůdce a i přes určité změny zůstala v platnosti až do devatenáctého století. Kutnohorský zákoník je založen na zásadě horního regálu². Ve století patnáctém upadá význam kutnohorských stříbrných dolů a stejně tak i českého horního práva. Nové významné zásoby stříbra se objevují v oblasti Jáchymova. Místní šlechtic Štěpán Šlik vydává vlastní horní řád³, kterým zcela ignoruje královský horní regál. Přesto král Ludvík Jagellonský roku 1520 tento horní řád potvrdil a povýšil Jáchymov na královské město. Jeho nástupce Ferdinand I. však uplatnil královský nárok na horní regál. V roce 1534 pak uzavírá se stavy smlouvu – tzv. „narovnání o hory a kovy“, kterou řeší nejasné vztahy v právu těžby⁴. O 14 let později vydává Ferdinand I. pro

¹ Od 13. století se dobývalo stříbro v Jihlavě, Havlíčkově Brodě, Kolíně, Kutné Hoře, Jáchymově a Příbrami.

² Tzv. horní regál, který byl v *Ius regale montanorum* poprvé výslovně zmíněn, znamená vlastnické právo panovníka k vytěženým drahým kovům.

³ Šlikův horní řád, vydaný v roce 1518, vypracoval Jindřich z Konneritzu. Obsahuje sto šest článků a jeho předlohou byl horní řád saského Annabergu.

⁴ „Narovnání o hory a kovy“ obsahuje několik významných ustanovení. Za prvé vzniká tzv. stavovský horní regál pro „nižší kovy“ (měď, železo, olovo, cín a rtuť). Přiznává se jím právo na tyto kovy stavům spojené s právem urbury – stanovený podíl na výnosu těžby). Pro zlato a stříbro platí královský horní regál. Mincovní regál zůstává výhradně královský. Králi přísluší prostřednictvím nejvyššího mincmistra dozor nad všemi doly.

Jáchymov nový královský horní řád, kterým výslovně prohlašuje své právo na horní a mincovní regál. Jáchymovský horní řád je označován jako „horní právo německé“. Byl přijímán i dalšími českými horními městy, jako byly například Příbram, Jílové, Rudolfov či další. Jeho rozšířením vzniká v Čechách v oblasti horního práva dualismus, neboť značná část horních měst stále používá horní řád kutnohorský (český). Modernější a lépe vyhovující jáchymovský (německý) horní řád však brzy získává aplikační převahu.

„Nové narovnání o hory a kovy“ z roku 1575, jak byla nazývána smlouva mezi králem Maxmiliánem II. a českými stavy, znamená další ústupek panovníka šlechtě.⁵

Císař Rudolf II. se pokusil o prosazení nové zákonné úpravy horního práva. To se mu ovšem pro odpor stavů nepodařilo. Jeho dekret „*Reformace některých horních, úředních artikulí, které se nyní i na pozdější časy na Horách Kutných zachovávatí mají*“ byl teritoriálně limitován pouze na Kutnou Horu a znamenal pouze zanedbatelný zásah do středověkých horních řádů. Ty zůstávají v platnosti až do druhé poloviny 19. století, aniž by prošly podstatnějšími změnami.

Průmyslová revoluce znamená zvýšené úsilí o těžbu surovin. Do popředí zájmu se díky rozvoji nových technologií dostává především černé uhlí. Již v roce 1772 se začíná dobývat na Kladensku, postupně se odkrývají nová ložiska v okolí Slaného, Rakovníka a Plzně. Rychle rostoucí míra exploatace surovin přináší potřebu adekvátní právní regulace horních vztahů. Zvýšený tlak na změnu nevyhovujícího horního práva vyústil v roce 1854 v přijetí obecného horního zákona⁶. Podstatným motivem bylo sjednocení právní úpravy pro celou Rakousko – uherskou monarchii.

Nový horní zákon znamenal naprosté uvolnění surovinového trhu včetně dobývání. Stát ztratil výhradní vlastnické právo k jakýmkoliv nerostům, jeho postavení bylo stejné jako postavení každého jiného soukromého podnikatele. Tento princip, který rakouský horní zákon zakotvuje, lze nazvat institutem tzv. *horní volnosti*. Nový právní předpis upravoval oblast hornictví poměrně široce, včetně vztahů pracovních a problematiky oblasti sociálního zabezpečení. Tento zákon vydržel v platnosti více než sto let, až do roku 1957. Jeho postupné novelizace, které probíhaly v druhé polovině devatenáctého a první polovině dvacátého století, měly za cíl především zmírnění tíživé sociální situace horníků a organizaci báňské správy⁷.

⁵ Dohoda „Nové narovnání o hory a kovy“ přináší šlechtě další ekonomické výhody na úkor panovníka. Královský regál byl na dobu 25 let snížen o jednu čtvrtinu urbury, přičemž pozemkové vrchnosti patří tři čtvrtiny. Současně se zvýšila cena, kterou platí královské mincovny za stříbro pro výrobu mincí. Došlo také k rozšíření stavovského regálu o další nerosty – síru, vitriol a kamenec. Naproti tomu kamenná sůl nově podléhá královskému regálu.

⁶ Obecný horní zákon byl v říšském zákoníku z roku 1854 vydán pod číslem 146. Jeho autorem je Karel Scheuchenstuel, který návrh předpisu podal už v roce 1849. K přijetí zákona došlo až 23. května 1854, kdy byl oproti původnímu návrhu čtyřikrát podstatně pozměněn.

⁷ Z významnějších novel zmíním zákon č. 77/1871 ř.z., kterým byla vytvořena nová organizace báň-

Obecný horní zákon byl po vzniku Československa v roce 1918 recipován zákonem č. 11/1918 Sb. z. a n. do právního řádu nové republiky.

Významné změny obecného (rakouského) horního zákona přinesl až konec 2. světové války a poválečná politicko – právní situace v Československu. Dekretem č. 100/1945 Sb. byly znárodněny doly a všechny podniky provozující hornickou činnost. Ústava z 9. května 1948 ustanovuje veškeré nerostné bohatství na území státu národním majetkem. Její ustanovení § 148 prohlašuje „nerostné bohatství a jeho těžbu“ (bod 1), „zdroje energie a energetické podniky“ (bod 2) a „doly a hutě“ (bod 3) za výhradní vlastnictví státu.

V roce 1957 byl přijat nový předpis horního práva, který nahrazuje zastaralou rakouskou normu. Zákon č. 41/1957 Sb., o využití nerostného bohatství (horní zákon) vychází z ústavního principu výhradního vlastnického práva státu k nerostným surovinám. Zákon ve svých 59 paragrafech upravoval především definice základních pojmů, vyhledávání a průzkum ložisek, výstavbu těžebních podniků, dobývání nerostů a organizaci státní báňské správy.

Oblast ochrany životního prostředí je v zákoně č. 41/1957 Sb. upravena pouze vzdáleně. Předpis je poplatný společensko politickému systému centrálně řízeného hospodářství orientovaného na těžký průmysl, který byl surovinově velmi náročný a bezohledný k jiným společenským zájmům. Zákon sleduje především zájem na vydobytí ložiska. Hlavními omezeními pro vytěžení ložiska jsou podle zákona zájmy na vytěžení jiného ložiska a zájmy na obraně státu. Zákon zohledňuje existenci a právní režim chráněných území.⁸ V případě kolize zájmu na dobývání ložiska se zájmy „obecnými“ (kterými teoreticky kromě jiných mohl být zájem na ochraně životního prostředí) rozhodoval místní národní výbor.⁹ Určitý vztah k zájmu na ochraně přírody a krajiny mělo ustanovení § 18 odstavec 2, které znělo : „*Při stanovení dobývacího prostoru je třeba vzít zřetel i na vydobytí sousedních ložisek a na možný vliv dobývání nerostů na povrch.*“ Zcela nedostatečně byla v zákoně řešena likvidace starých důlních děl a sanace a rekultivace území zničeného hornickou činností. Zákon postrádal

ských úřadů; zákon č. 115/1884 ř.z., o zaměstnávání mladistvých dělníků a žen, o denní pracovní době a o nedělním klidu v hornictví; zákon č. 91/1918 Sb. z. a n., který ustanovuje osmihodinovou pracovní dobu pro všechny hornické podniky a zákon č. 145/1920 Sb. z. a n., o hornických rozhodcích soudech.

⁸ Ustanovení § 8 odstavec 2 zní: „*Nedotčeny zůstávají zvláštní předpisy a mezistátní dohody, podle nichž v určitých chráněných územích je činnost spojená s vyhledáváním a průzkumem ložisek vyloučena, omezena nebo vázána na zvláštní povolení (souhlas).*“ Ustanovení § 23 odstavec 2 zní : „*V územích, která jsou chráněna podle zvláštních předpisů nebo podle mezistátních dohod (§ 8 odst. 2), může být dobývací prostor stanoven jen pokud tyto předpisy, po případě dohody, připouštějí v chráněném území dobývání nerostů nebo s ním spojenou činnost, a to v dohodě s orgány, jimž přísluší ochrana příslušných chráněných zájmů; to platí i pro změny dobývacího prostoru.*“

⁹ Ustanovení § 11 odstavec 2 a 3.

ekonomické nástroje pro zajištění těchto činností, což je s ohledem na hospodářské a politické poměry tehdejšího Československa logické.

Ačkoliv zákon o využití nerostného bohatství z roku 1957 obsahoval minimum ustanovení, která by mohla účinně zmírnit negativní důsledky hornické činnosti na životní prostředí, či dokonce tuto činnost v určitých oblastech s ohledem na zájmy ochrany životního prostředí úplně vyloučit, faktická situace byla ještě horší. I když zákon vytvářel určitý prostor, ochrana životního prostředí nebyla vnímána jako celospolečenský zájem hodný většího zřetele. Staré ekologické zátěže v podobě nedostatečně sanovaných a rekultivovaných důlních děl, jejichž likvidace probíhající v dnešní době je finančně velmi náročná, mají často původ právě v době účinnosti zákona o využití nerostného bohatství z roku 1957.¹⁰

2.2 Ústavní základy

V ústavně právní rovině je ochrana životního prostředí v hornictví zakotvena v článku 7 Ústavy a v článku 35 Listiny základních práv a svobod. Rovněž preambule Ústavy obsahuje určité proklamativní principy, které přímo souvisí s ochranou životního prostředí při exploataci nerostných zdrojů.¹¹

Článek 7 Ústavy zní: „*Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.*“ Článek 7 Ústavy stanoví státu povinnosti a odpovědnost ve vztahu k životnímu prostředí a určuje hlavní zaměření jeho činnosti. Podrobné rozvedení povinností k šetrnému využívání přírodních zdrojů a ochraně přírodního bohatství je zakotveno v příslušných zákonech.¹² Stát musí celou svou činností zabezpečit, aby v oblasti využívání přírodních zdrojů a ochrany přírodního bohatství ani vlastnická práva nebyla zneužita proti zákonem chráněným obecným zájmům. Tento ústavní imperativ, který stanoví limity výkonu majetkových práv, je obsažen v článku 11 odst. 3 a článku 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Výkon vlastnických práv nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.¹³ V oblasti exploatace nerostných zdrojů jsou povinny tento příkaz respektovat všechny dotčené subjekty – těžební společnosti, stát i vlastníci pozemků.¹⁴

¹⁰ Bernard, M.: Ochrana životního prostředí v hornictví, Ekologický právní servis, Tábor, 2005.

¹¹ Preambule zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, mimo jiné uvádí: „*My, občané České republiky v Čechách, na Moravě a ve Slezsku (...) odhodláni střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství...*“

¹² Jsou to např. zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

¹³ Článek 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

¹⁴ Pavlíček, V., a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky, 1. díl – Ústavní systém, 2. vydání, Linde, Praha, 1998, str. 70 – 71.

Článek 35 Listiny základních práv a svobod je ústavním základem pro ochranu životního prostředí v České republice.¹⁵ Odstavec 1 zakotvuje významnou zásadu, že právo na příznivé životní prostředí je *právem každého*, tedy každé fyzické osoby. Každá fyzická osoba má také možnost se tohoto svého ústavního práva stanoveným způsobem domáhat.¹⁶ V této souvislosti nutno zmínit, že stále zůstává nevyřešená otázka práva právnických osob (zejména občanských sdružení na ochranu životního prostředí) se ústavního práva uvedeného v článku 35 Listiny rovněž domáhat.¹⁷ Právo na příznivé životní prostředí může být zajištěno především stanovením povinností a určitých omezení hospodářské činnosti fyzických a právnických osob a osobám, které poškozují životní prostředí. Právo každého na příznivé životní prostředí v sobě tedy implikuje povinnost každého předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí a minimalizovat důsledky své činnosti na životní prostředí.

Nutno dodat, že práva na příznivé životní prostředí je možné se domáhat pouze v mezích zákona, které toto právo provádějí.¹⁸ Na druhou stranu, obsah těchto zákonů musí být takový, aby reálně toto právo zajistil.

S právem na příznivé životní prostředí bezprostředně souvisí (je jeho předpokladem) *právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů* (článek 35 odst. 2 Listiny). Listina klade důraz na včasné a úplné informace.¹⁹

¹⁵ Článek 35 Listiny základních práv a svobod zní: „(1) Každý má právo na příznivé životní prostředí. (2) Každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. (3) Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.“

¹⁶ Nález Ústavního soudu č. 96/1997 Sbírky nálezů ÚS, svazek 8, ze dne 10. 7. 1997 uvádí: „Pro posouzení povahy ochrany životního prostředí z hlediska uvedeného rozlišování nutno přisvědčit názoru stěžovatele, podle něhož skutečnost, že životní prostředí je veřejným statkem (hodnotou) ve smyslu preambule Ústavy a Listiny a čl. 7 Ústavy, nevylučuje existenci subjektivního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny), jakož i práva v zákonem stanoveném rozsahu se jej domáhat (čl. 41 Listiny).“

¹⁷ Dosud převládající názor je vyjádřen v Usnesení Ústavního soudu č. 2/1998 Sbírky nálezů ÚS, svazek 10, ze dne 6. 1. 1998: „Čl. 35 Listiny základních práv a svobod zakotvující právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů na právnické osoby vztahovat nelze. Je zřejmé, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které – na rozdíl od právnických osob – podléhají eventuelním negativním vlivům životního prostředí. Tomu ostatně odpovídá i charakteristika životního prostředí, jak ji provedl zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.“ Domnívám se, že tento současný názor Ústavního soudu je do budoucna neudržitelný. Vždyť občané hájí svá práva na příznivé životní prostředí ve správních řízeních právě prostřednictvím občanských sdružení, jak je to zakotveno v ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Občanským sdružením je však v následném soudním (a případném ústavním) přezkumu odpírána možnost hájit práva svých členů, tedy jednotlivých fyzických osob, na jejich příznivé životní prostředí. O této problematice více v publikaci Černý, P. – Dohnal, V.: Přístup k soudům při ochraně životního prostředí, ASPI Publishing, Praha, 2004.

¹⁸ Srovnej článek 41 odst. 1 Listiny.

¹⁹ Tento imperativ je v současné době díky přístupu většiny orgánů veřejné správy a velmi zdoluhavému a mnohdy neefektivnímu soudnímu přezkumu odepření informací iluzorním ustanovením.

Toto právo se přímo vztahuje i na nerostné zdroje. V souladu s principem trvalé udržitelnosti jsou informace o jejich stavu nezbytné, aby společnost mohla kontrolovat, zda stát nebo fyzické či právnické osoby nedrancují nebo jinak nepoškozují přírodní zdroje.²⁰ Právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů je provedeno zákonem č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. K této problematice odkazují na příslušnou literaturu.²¹

Odstavec třetí článku 35 Listiny explicitně vyjadřuje povinnost, která je integrální součástí práva na příznivé životní prostředí. „*Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.*“ Tyto povinnosti a zákazy, blíže rozvedené v příslušných právních normách, se týkají především omezení práva vlastnického (článek 11 odst. 3 Listiny) a jemu příbuzných práv. Toto omezení svobody podnikání a dalších obdobných práv je založeno na zájmu o zachování práv a svobod pro ostatní. Tedy práva dýchat čistý vzduch, pít čistou vodu, žít v nezdevastované krajině beznečištěných odpadů, být chráněn před klimatickými změnami a zmenšováním ozónové vrstvy a další příbuzná práva, která jsou ve veřejném zájmu celé společnosti a nutným předpokladem pro její další bytí na této planetě.²²

Článek 7 Ústavy je ve vztahu k nerostným zdrojům často interpretován pouze jako povinnost k ochraně před ztížením nebo znemožněním jejich exploatace v krátké či vzdálenější budoucnosti.²³ Například dokument Surovinová politika ČR v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů chápe pod pojmem *ochrany přírodního bohatství* ochranu vyhledávaných a prozkoumávaných ložisek nerostných surovin před ztížením nebo znemožněním jejich případného využití v budoucnu a ochranu před jejich neoprávněným užíváním a spotřebováním, které je ze společenského hlediska neekonomické.²⁴

Tento výklad článku 7 Ústavy je však zavádějící, vytržený z kontextu celého ustanovení a jeho návaznosti na článek 35 Listiny. Ochrana přírodního bohatství může být realizována i prostřednictvím ponechání přírodního bohatství tam, kde se nachá-

²⁰ Pavlíček, V. a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky, 2. díl – Práva a svobody, 2. vydání, Linde, Praha, 2002, str. 283.

²¹ Kužvart, P. – Pazderka, S.: Právo na informace o životním prostředí, 2. vydání, Ekologický právní servis, Brno, 2000.

²² Pavlíček, V. a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky, 2. díl – Práva a svobody, 2. vydání, Linde, Praha, 2002, str. 281 - 285.

²³ K této problematice srovnej kupříkladu názory vrcholných představitelů kompetentních státních orgánů, které byly prezentovány na konferenci Legislativa těžby nerostných surovin v ČR (přínosy a dopady), která se uskutečnila 5. 1. 2006 v Senátu Parlamentu ČR. Doslovný přepis vystoupení jednotlivých účastníků konference je uveden na internetových stránkách Senátu:

http://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/webNahled?id_doc=36354&id_var=30713

²⁴ Surovinová politika ČR v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů, str. 3. Text tohoto dokumentu je na: <http://www.mpo.cz/dokument6621.html>

zí, bez snahy zabezpečit jeho současnou (povinně šetrnou) a budoucí exploataci. Právě náležité plnění požadavku šetrného využívání nerostných surovin může vést k ochraně přírodního bohatství v souladu s ochranou životního prostředí, jehož je přírodní bohatství podstatnou součástí, tedy opuštěním úvah o jeho exploataci.

2.3 Právní úprava Evropských společenství

Právo Evropských společenství oblast horního práva neupravuje. Tato skutečnost vyplývá ze specifík hornictví. Oblast využívání nerostného bohatství na území členských států Evropských společenství je považována za čistě národní problematiku, a to z důvodů odlišného množství a druhů nerostných zdrojů v jednotlivých členských zemích, ale i z důvodů strategických. V souladu s článkem 5 Smlouvy o založení Evropského společenství není tato oblast předmětem zájmu orgánů Evropských společenství. Jedinou dosavadní výjimkou je směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/22/ES, o podmínkách udělování a užívání povolení k vyhledávání, průzkumu a těžbě uhlovodíků (ropy).²⁵

Směrnice 94/22/ES byla přijata 30. května 1994. Členské státy měly povinnost uvést svoje právní normy do souladu se směrnicí do 1. července 1995.²⁶ Vzhledem k pozdějšímu datu vstupu do Evropských společenství vznikla České republice tato povinnost až k 1. květnu 2004. Do českého právního řádu byla směrnice transponována zákonem č. 3/2005 Sb., který byl přijat 19. 12. 2004 s účinností od 6. ledna 2005. Ze strany České republiky tedy došlo k opožděné transpozici této směrnice, což je porušením práva Evropských společenství.²⁷

Směrnice určuje pravidla a omezení volného trhu v oblasti vyhledávání, průzkumu a těžby ropy a zemního plynu. Směrnice rovněž stanoví postup pro výměnu informací mezi jednotlivými členskými státy a Komisí v této oblasti.

Další evropskou směrnicí, která se dotýká oblasti hornictví, je směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2006/21/ES, o nakládání s odpady z těžebního průmyslu. Směrnice novelizuje směrnici 2004/35/ES, o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí a zahrnuje nakládání s odpady z těžebního průmyslu do její působnosti. Směrnice stanoví těžebním společnostem povinnosti při nakládání s těžebními odpady.

Ačkoliv samotnou oblast hornictví právo Evropských společenství nereguluje, přichází v úvahu aplikace komunitárního práva v oblasti ochrany životního prostředí při této činnosti. Především se to týká směrnic Evropských společenství, které upravují jednotlivé složky životního prostředí, jež mohou být hornictvím dotčeny. V úvahu přichází zejména tyto komunitární právní normy: Směrnice Rady 85/337/EHS, o posu-

²⁵ Úřední věstník. č. L 164 L, 30. 6. 1994.

²⁶ Článek 14, první odrážka, směrnice 94/22/ES.

²⁷ Král, R.: Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR, C.H. Beck, Praha, 2002; str. 55 - 57.

zování vlivů některých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2000/60/ES, ustavující rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, Směrnice Rady 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, Směrnice Rady 79/409/EHS, o ochraně volně žijících ptáků, ve znění pozdějších předpisů a další. Rozbor těchto právních norem by byl nad rámec této práce a odkazují tak na příslušnou literaturu.²⁸

2.4 Mezinárodní právo

Mezinárodní právo oblast využívání nerostného bohatství, které probíhá na území jednotlivých států, rovněž neupravuje. Je tomu ze stejných důvodů jako u právní úpravy Evropských společenství. Výjimkou jsou území a oblasti mimo jurisdikci jednotlivých zemí. Mezinárodní právo se dotýká možnosti těžby nerostných zdrojů na mořském dně a v Antarktidě.

Úmluva o mořském právu z roku 1982 umožňuje smluvním státům využívat v souladu se svými suverénními právy přírodní mořské zdroje, ale pouze za dodržování povinností k ochraně a zachování mořského prostředí. Státy jsou zejména povinny přijmout všechna opatření k zabraňování, snižování a kontrole znečištění bez ohledu na jeho příčinu. Smluvní státy jsou povinny zajistit, že jejich činnost bude prováděna tak, že životní prostředí ostatních států nebude znečištěno.²⁹

Úmluva o Antarktidě z roku 1959 rámcově vymezuje možnosti využití tohoto území, které je cenné jak z ekonomických, tak i z ekologických důvodů. Úmluva se v části deváté okrajově dotýká ochrany životního prostředí. V roce 1991 došlo k přijetí Protokolu o ochraně životního prostředí. Jeho součástí jsou čtyři přílohy týkající se posuzování vlivu aktivit v Antarktidě na životní prostředí, uchování flóry a fauny, zneškodňování odpadů a znečišťování moře. Regulace využívání nerostného bohatství Antarktidy z hlediska ochrany životního prostředí začala být s rostoucím objemem těchto aktivit řešena v osmdesátých letech 20. století. V roce 1988 byla ve Wellingtonu přijata Úmluva o omezení aktivit při využívání antarktických nerostných zdrojů. Úmluva omezuje způsob těžby nerostů a stanoví pravidla pro posuzování jejího vlivu na životní prostředí.

Dohoda o činnosti států na Měsíci a jiných nebeských tělesech z roku 1979 neobsahuje úpravu možného budoucího využívání nerostného bohatství, které se nachází za hranicemi zeměkoule. Dohoda samotná byla ratifikována pouze devíti státy, takže její význam je minimální.

²⁸ Např. Kružíková, E. – Adamová, E. – Komárek, J.: Právo životního prostředí Evropských společenství, Linde, Praha, 2003.

²⁹ Část XII. Úmluvy o mořském právu.

2.5 Současná právní úprava horních předpisů

V roce 1988 byla v oblasti horního práva přijata nová právní úprava. Došlo k vydání tří zákonů, které byly přijaty v rozmezí tří dnů v dubnu roku 1988. Trojice těchto zákonů vstoupila v účinnost současně dne 1. července 1988. Po mnoha novelizacích jsou v platnosti dodnes. Jedná se o tyto právní přepisy:

- zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „horní zákon“),
- zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hornické činnosti“) a
- zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o geologických pracích“).

Tyto předpisy byly doplněny řadou prováděcích vyhlášek Českého báňského úřadu, Ministerstva životního prostředí a Ministerstva průmyslu a obchodu.

Mezi nejdůležitější prováděcí předpisy k hornímu zákonu a zákonu o hornické činnosti patří:

- vyhláška ČBÚ č. 72/1988 Sb., o výbušninách, ve znění pozdějších předpisů,
- vyhláška ČBÚ č. 104/1988 Sb., o racionálním využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem, ve znění pozdějších předpisů,
- vyhláška ČBÚ č. 26/1989 Sb., o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci a bezpečnosti provozu při hornické činnosti a při činnosti prováděné hornickým způsobem, ve znění pozdějších předpisů,
- vyhláška ČBÚ č. 172/1992 Sb., o dobývacích prostorech, ve znění pozdějších předpisů,
- vyhláška ČBÚ č. 175/1992 Sb., o podmínkách využívání ložisek nevyhrazených nerostů, ve znění pozdějších předpisů,
- vyhláška MŽP č. 364/1992 Sb., o chráněných ložiskových územích, ve znění pozdějších předpisů,
- vyhláška MPO č. 617/1992 Sb., o podrobnostech placení úhrad z dobývacích prostorů a z vydobytych vyhrazených nerostů, ve znění pozdějších předpisů,
- vyhláška ČBÚ č. 15/1995 Sb., o oprávnění k hornické činnosti a činnosti prováděné hornickým způsobem, jakož i k projektování objektů a zařízení, které jsou součástí těchto činností, ve znění pozdějších předpisů,
- vyhláška MŽP č. 369/2004 Sb., o projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací, oznamování rizikových geofaktorů a o postupu při výpočtu zásob výhradních ložisek.

2.5.1 *Horní zákon*

Horní zákon stanoví zásady ochrany a hospodárního využívání nerostného bohatství, zejména pak při vyhledávání a průzkumu, otvírce, přípravě a dobývání ložisek nerostů, úpravě a zušlechťování nerostů prováděných v souvislosti s jejich dobýváním. Zákon dále určuje podmínky bezpečnosti provozu a zavádí některé instituty ochrany životního prostředí při využívání nerostného bohatství.³⁰ Horní zákon zakotvuje základní právní pojmy horního práva, jako např. nerosty, ložisko nerostů, dobývací prostor, organizace. Předpis z velké části vychází ze svého předchůdce – horního zákona z roku 1957. Oproti němu nově upravuje především otázky důlních škod a jejich náhrad, ochranu nerostného bohatství, chráněné ložiskové území a zvláštní zásahy do zemské kůry.

Ve světle nových politicko ekonomických změn však po jednom roce své účinnosti nový horní zákon nemohl obstát ve své původní podobě. Pokusila se na to reagovat novela horního zákona provedená zákonem č. 541/1991 Sb., která zavádí možnost vykonávat hornickou činnost i pro jiné subjekty než státní podniky.

V roce 1993 byl horní zákon opět novelizován. Novela č. 10/1993 Sb. zavádí do horního zákona nový § 32a, který zakotvuje úhradu z dobývacího prostoru a vydobytych vyhrazených i nevyhrazených nerostů.³¹ Další novelou provedenou v roce 1993 zákonem č. 168/1993 Sb. se v horním zákoně objevují dílčí nástroje ochrany životního prostředí. Těžebními organizacím vzniká povinnost provádět rekultivaci území zasaženého těžbou³² a povinnost vytvářet finanční rezervy na důlní škody, sanace a rekultivace všech pozemků dotčených těžbou výhradních ložisek.³³ V tuto chvíli (podzim 2007) koluje v Poslanecké sněmovně dílčí novela horního zákona, která se týká držení a nakládání s výbušninami.

Horní zákon je rozdělen do jedenácti částí a obsahuje celkem 45 paragrafů.

2.5.2 *Zákon o hornické činnosti*

Zákon o hornické činnosti právně reguluje především procesní instituty horního práva. Zákon stanoví podmínky provádění hornické činnosti a činnosti prováděné hornickým způsobem, stanoví podmínky bezpečnosti a ochrany zdraví při těchto činnostech, bezpečnost provozu a ochranu pracovního prostředí. Zákon dále regu-

³⁰ Ustanovení § 1 horního zákona.

³¹ Výše úhrady za 1 km čtvereční dobývacího prostoru činila a stále činí 10 tisíc Kč. Výsledná částka byla příjmem do rozpočtu obce, na jejímž území se dobývací prostor nacházel. Výše úhrady za vydobyté nerosty činila maximálně 10% z tržní ceny vydobytych nerostů, po odečtení nákladů na úpravu a zušlechťování. Výsledná částka je z poloviny příjmem do rozpočtu obce, z poloviny příjmem státního rozpočtu České republiky.

³² Ustanovení § 31 odstavec 5 horního zákona po novele provedené zákonem č. 168/1993 Sb.

³³ Zákonem č. 168/1993 novelizovaná znění ustanovení § 31 odstavec 6, § 32 odstavec 2 a nové ustanovení § 37a.

luje výrobu a uvádění výbušnin, výbušných předmětů a pomůcek na trh a určuje podmínky, za kterých je možno s nimi nakládat. Organizace a působnost orgánů státní báňské správy je rovněž upravena tímto předpisem.³⁴

Zákon o hornické činnosti zakotvuje důležité pojmy „*hornická činnost*“ a „*činnost prováděná hornickým způsobem*“. Reakcí na politické změny konce osmdesátých let minulého století byla novela zákona o hornické činnosti provedená zákonem č. 542/1991 Sb. Ta umožňuje svobodné podnikání v hornictví pro všechny fyzické a právnické osoby, které splňují zákonem stanovené podmínky. Novela zavádí institut závodního lomu. Tato osoba je zodpovědná za bezpečnost provozu organizace a ochranu zdraví při práci.³⁵

Zákon je rozdělen do pěti částí a obsahuje celkem 49 paragrafů.

2.5.3 Zákon o geologických pracích

Zákon o geologických pracích stanoví podmínky pro projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací, jejich koordinaci a kontrolu. Zákon dále stanoví podmínky využitelnosti výsledků geologických prací v ekonomice, vědě a technice.³⁶ Zákon především definuje pojem *geologické práce*. Zákon je rozdělen do pěti částí a obsahuje celkem 28 paragrafů. Stejně jako oba předchozí základní předpisy horního práva i zákon o geologických pracích byl novelizován po změně politicko – ekonomického systému tehdejšího Československa. Jako reakce na nové poměry byl přijat zákon č. 543/1991 Sb. Novelou provedenou zákonem č. 3/2005 Sb. byla do geologického zákona transponována podstatná část Směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/22/ES, o podmínkách udělování a využívání povolení k průzkumu, vyhledávání a dobývání uhlovodíků. Do zákona byla přijata nová ustanovení § 4d, § 4e a § 4f, souhrnně nadepsaná jako „Zvláštní ustanovení pro vyhledávání a průzkum ložisek ropy nebo hořlavého zemního plynu“. V prosinci roku 2007 má být ze strany Ministerstva životního prostředí předložena do Vlády ČR dílčí novela geologického zákona.

2.5.4 Zákon č. 386/2005 Sb.

Dne 19. srpna 2005 byla Parlamentem přijata dosud poslední novela právních předpisů upravujících oblast těžby nerostných surovin. Nově přijatý zákon č. 386/2005 Sb. novelizuje zákony č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon) a zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti. Účinnosti tato novela nabyla dne 1. ledna 2006.

³⁴ Ustanovení § 1 odst. 1 zákona o hornické činnosti.

³⁵ Ustanovení § 6 odstavec 1 novelizované zákonem č. 542/1991 Sb.

³⁶ Ustanovení § 1 zákona o geologických pracích.

Nejzávažnější změnou, kterou novela horních předpisů přinesla, je změna úhrad z dobývacích prostorů.³⁷ Úhrady z plochy dobývacích prostorů se od 1. ledna 2006 vypočítávají na hektary. Budou se pohybovat v rozmezí od současných 100 Kč až do výše 1 000 Kč za hektar. Dochází k jejich diferenciaci podle hodnoty dotčeného území, míry dopadu a charakteru prováděných prací. Konkrétní výši úhrady podle těchto kritérií stanoví vláda nařízením. Nejvyšší částku by měly platit provozy v ekologicky cenných územích, především ve zvláště chráněných územích. Od této změny si předkladatelé slibují částečné pokrytí ekologických ztrát způsobených provozem, ekonomickou stimulaci těžebních společností k ústupu od těžby na území se zvýšenou ochranou, obecné snižování plošného rozsahu, zmenšování roztěžené plochy a uplatňování šetrnějších technologií a metod těžby.³⁸

Novelou dochází k legislativnímu zpřesnění některých kompetencí, které dříve příslušely Ministerstvu hospodářství, a to jejich jasným rozdělením mezi Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo průmyslu a obchodu. Dělbá kompetencí bývalého Ministerstva hospodářství mezi Ministerstvo průmyslu a obchodu a Ministerstvo životního prostředí byla do této doby provedena dohodou mezi oběma subjekty.³⁹ Ministerstvo životního prostředí novelou legislativně upevnilo své pravomoci a získalo některé nové. Novela zakotvuje tyto pravomoci MŽP:

- bude vydávat osvědčení o výhradním ložisku (ustanovení § 6 odst. 1 horního zákona),
- upraví vyhláškou klasifikaci zásob, postup při výpočtu zásob výhradních ložisek a náležitosti takového výpočtu (ustanovení § 14 odst. 4 horního zákona),
- povede evidenci osvědčení o výhradním ložisku a souhrnnou evidenci zásob výhradních ložisek (ustanovení § 29 odst. 1 a 4 horního zákona),
- upraví vyhláškou postup při vyhledávání a průzkumu výhradních ložisek z hlediska ochrany a hospodárného využití nerostného bohatství (ustanovení § 11 odst. 6).

Naopak, novela oslabuje pozici Ministerstva životního prostředí v procesu řešení střetů zájmů, který je upraven ustanovením § 33 horního zákona.⁴⁰ Pokud v průběhu povoloovacího procesu nedošlo k vyřešení střetů zájmů, rozhodovalo (do

³⁷ O úhradách je podrobněji pojednáno v kapitolách 12.2 a 12.3. Za dobývací prostor musí těžební společnost platit každoroční úhrady, které jsou příjmem do rozpočtu obce, na jejímž území se dobývací prostor nachází. V současné době činí výše roční úhrady z dobývacího prostoru 10.000 Kč za každý i započatý kilometr čtvereční plochy. U malých dobývacích prostorů do 2 ha činí roční úhrada 2.000 Kč. Tyto částky jsou s ohledem na zisky těžebních společností a negativní vlivy jejich činnosti na životní prostředí a obyvatele dotčených obcí zcela zanedbatelné a nedostatečné.

³⁸ Viz. důvodová zpráva k zákonu č. 386/2005 Sb.

³⁹ Jedná se o Dohodu o vymezení práv a povinností ústředních orgánů státní správy, založených zákonem č. 44/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů (horní zákon), mezi Ministerstvem životního prostředí ČR a Ministerstvem průmyslu a obchodu České republiky (ČBÚ č.j. 1106/97 ze dne 19. 3. 1997).

⁴⁰ Institut řešení střetů zájmů bude podrobně rozebrán v kapitole 13.1.

31. 12. 2005, ve znění zákona č. 3/2005 Sb.) o jejich řešení Ministerstvo pro místní rozvoj v dohodě s Ministerstvem životního prostředí a Českým báňským úřadem. Od 1. ledna 2006 však o řešení střetů zájmů závazně rozhoduje Ministerstvo průmyslu a obchodu po projednání s Ministerstvem životního prostředí a Českým báňským úřadem. Praktický rozdíl mezi pojmy „v dohodě s“ a „po projednání s“ je podstatný. Ministerstvo životního prostředí tím ztrácí významný právní nástroj ochrany životního prostředí v průběhu povolovacího procesu těžby nerostů.

2.6 Orgány státní správy v oblasti hornictví

V oblasti hornictví je působnost rozdělena mezi čtyři orgány státní správy. Jsou jimi Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo průmyslu a obchodu, orgány státní báňské správy (Český báňský úřad a jemu podřízených devět obvodních báňských úřadů) a krajské úřady. Jednotlivé pravomoci těchto orgánů jsou stanoveny v zákoně o geologických pracích, horním zákoně a v zákoně o hornické činnosti.

2.6.1 Ministerstvo životního prostředí

Zjednodušeně lze říci, že působnost Ministerstva životního prostředí se uplatňuje především v prvotních fázích procesu využívání nerostného bohatství. Pro tuto oblast je na Ministerstvu životního prostředí příslušným odbor geologie.

Jednotlivé pravomoci Ministerstva životního prostředí v oblasti hornictví jsou zakotveny v předpisech horního práva. Řada z nich vychází z přerozdělení pravomocí bývalého Ministerstva hospodářství mezi Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo průmyslu a obchodu. Zákon č. 272/1996 Sb., kterým se provádějí některá opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky, zakotvuje, že dosavadní působnost vyplývající ze zákonů a dalších právních předpisů přechází z Ministerstva hospodářství ve věcech geologického průzkumu na Ministerstvo životního prostředí⁴¹ a ve věcech využívání nerostného bohatství na Ministerstvo průmyslu a obchodu.

Takto hrubé vymezení nově získaných působností obou ministerstev namísto zaniklého Ministerstva hospodářství bylo v souladu s ustanovením § 1 odst. 7 zákona č. 272/1996 Sb.⁴² doplněno Dohodou o vymezení práv a povinností ústředních orgánů státní správy, založených zákonem č. 44/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů (horní zákon) mezi Ministerstvem životního prostředí ČR a Ministerstvem průmys-

⁴¹ Ustanovení § 1 odst. 5 písm. a) bod 5 zákona č. 272/1996 Sb.

⁴² Ustanovení § 1 odst. 7 zákona č. 272/1996 Sb. zní: „O přechodu práv a povinností podle odstavce 6 uzavřou ministerstva dopravy a spojů, školství, mládeže a tělovýchovy, průmyslu a obchodu, životního prostředí, pro místní rozvoj, zdravotnictví, Správa státních hmotných rezerv a Úřad pro státní informační systém příslušné dohody, kterými mezi sebou blíže vymezí tato práva a povinnosti. O přesunech rozpočtových prostředků uzavřou ústřední orgány státní správy uvedené v předchozí větě delimitační protokoly, které předloží ke schválení a k provedení rozpočtových opatření Ministerstvu financí.“

lu a obchodu České republiky. Legislativně byla tato dohoda potvrzena zákonem č. 386/2005 Sb., který novelizoval horní zákon s účinností od 1. ledna 2006.

Nejdůležitější pravomoci Ministerstva životního prostředí v oblasti využívání nerostného bohatství jsou:

- rozhodovat v pochybnostech, zda některá činnost je geologickou prací, popřípadě zda jde o geologický výzkum nebo geologický průzkum a jakou jeho etapu (ustanovení § 2 odst. 6 zákona o geologických pracích),
- rozhodovat o stanovení průzkumného území (ustanovení § 4a zákona o geologických pracích),
- vydávat osvědčení o výhradním ložisku (ustanovení § 6 odst. 1 horního zákona),
- pověřovat právnické osoby zabezpečením ochrany ložiska (ustanovení § 8 horního zákona),
- rozhodovat o stanovení chráněného ložiskového území (ustanovení § 17 odst. 1 horního zákona),
- rozhodovat o udělení předchozího souhlasu ke stanovení dobývacího prostoru (ustanovení § 24 odst. 2 horního zákona),
- vést evidenci osvědčení o výhradním ložisku, evidenci chráněných ložiskových území a souhrnnou evidenci a bilanci zásob výhradních ložisek (ustanovení § 29 horního zákona).

2.6.2 Ministerstvo průmyslu a obchodu

Určité pravomoci jsou v oblasti hornictví svěřeny Ministerstvu průmyslu a obchodu. V těchto záležitostech jsou na Ministerstvu průmyslu a obchodu příslušnými odbor hornictví a odbor surovinové a energetické politiky.

Působnost Ministerstva průmyslu a obchodu se v oblasti využívání nerostného bohatství týká především surovinové politiky státu a související politiky energetické. Mezi nejdůležitější pravomoci Ministerstva průmyslu a obchodu patří:

- rozhodovat v pochybnostech, zda některý nerost je nerostem vyhrazeným nebo nevyhrazeným (ustanovení § 3 odst. 3 horního zákona),
- rozhodovat o odpisu zásob výhradního ložiska (ustanovení § 3 14c odst. 1 horního zákona),
- stanovit úhradu z vydobytých vyhrazených nerostů (ustanovení § 32a odst. 2 horního zákona),
- rozhodovat o řešení střetů zájmů (ustanovení § 33 odst. 3 horního zákona),
- vydávat souhlas k výrobě a zpracovávání výbušnin nebo provádění výzkumu, vývoje nebo pokusné výroby výbušnin (ustanovení § 23 odst. 1 zákona o hornické činnosti).

2.6.3 Státní báňská správa

Státní správa v oblasti využívání nerostných zdrojů je svěřena orgánům státní báňské správy. Těmi jsou Český báňský úřad jako ústřední orgán státní správy pro tuto oblast⁴³ a jemu podřízených devět obvodních báňských úřadů. Obvodní báňské úřady se nacházejí v tradičních českých horních městech. Obvody jejich působnosti jsou upraveny vyhláškou ČBÚ č. 306/2002 Sb. Sídla jednotlivých obvodních báňských úřadů jsou: Kladno, Plzeň, Sokolov, Trutnov, Brno, Most, Ostrava, Příbram a Liberec.

Úkolem orgánů státní báňské správy je vrchní dozor nad dodržováním horního zákona, zákona o hornické činnosti a právních předpisů vydaných na jejich základě. Z věcného hlediska se kompetence orgánů státní báňské správy vztahuje především na ochranu a kontrolu využívání ložisek nerostů, dohled nad bezpečností provozu, zajištění ochrany právem chráněných zájmů před účinky hornické činnosti, kontrolu výroby výbušnin a jejich používání k trhacím a ohňostrojným pracím a bezpečnost a ochranu zdraví při práci.

Působnost Českého báňského úřadu je zakotvena v ustanovení § 40 zákona o hornické činnosti. Český báňský úřad především:

- řídí výkon státní báňské správy a činnost obvodních báňských úřadů,
- rozhoduje o odvoláních proti rozhodnutím obvodních báňských úřadů,
- ukládá opatření k zajištění hospodárného využívání ložisek nerostů, bezpečnosti a ochrany zdraví při práci,
- provádí prověrky pracovišť, činností a technických zařízení a přitom zjišťuje, jak obvodní báňské úřady plní povinnosti podle horních předpisů.

Výčet jednotlivých pravomocí obvodních báňských úřadů je stanoven v ustanovení § 41 zákona o hornické činnosti. Mezi jejich hlavní úkoly patří

- provádět prohlídky objektů, pracovišť a zařízení a při tom kontrolovat, jak jsou plněny povinnosti vyplývající z horních předpisů,
- zjišťovat na místě stav, příčiny a následky závažných provozních nehod, závažné ohrožení bezpečnosti provozu organizace nebo zákonem chráněného obecného zájmu,
- nařizovat odstranění zjištěných závad a nedostatků, případně zastavení provozu,
- stanovit, měnit nebo rušit dobývací prostory a vést jejich evidenci,
- povolovat otvírku, přípravu a dobývání výhradních ložisek, dobývání ložisek nevyhrazených nerostů, vyhledávání a průzkum ložisek důlními díly, trhací práce, zajištění nebo likvidaci hlavních důlních děl a lomů, zajištění nebo likvidaci starých důlních děl a zvláštní zásahy do zemské kůry,

⁴³ Srovnej ustanovení § 2 odst. 1 bod 3 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon však neupravuje působnost Českého báňského úřadu, ponechává to na předpisech horního práva – horním zákonu a zákonu o hornické činnosti.

- schvalovat v rámci povolování otvírky, přípravy a dobývání výhradních ložisek návrh na vytvoření finančních rezerv pro vypořádání důlních škod a na sanaci a rekultivaci pozemků dotčených vlivem těžby a rozhodovat o jejich čerpání.

V čele Českého báňského úřadu a obvodních báňských úřadů stojí jejich předsedové. Úkoly státní báňské správy vykonávají ústřední a obvodní báňští inspektoři. Do funkce je ustanovuje předseda Českého báňského úřadu, on sám je jmenovaný a odvolávaný předsedou vlády.

2.6.4 Krajský úřad

V oblasti využívání nerostných zdrojů má určitou působnost i krajský úřad. Působnost svěřená krajskému úřadu předpisy horního práva je výkonem přenesené působnosti. Působnost svěřená krajskému úřadu se týká otázek vlastnických práv dotčených vlastníků nemovitostí. Jedná se o tyto konkrétní pravomoci:

- rozhodovat o omezení vlastnických práv vlastníka nebo nájemce nemovitosti uložením povinnosti strpět provedení geologických prací (ustanovení § 14 odst. 2 zákona o geologických pracích),
- rozhodovat spory o jednorázovou náhradu za omezení vlastníka nemovitosti v jejím obvyklém užívání z důvodu realizace činností spojených s dobýváním výhradních ložisek (ustanovení § 16 odst. 4 zákona o hornické činnosti),
- vyjadřovat se k dohodě o řešení střetů zájmů mezi těžební organizací a ostatními subjekty.

2.6.5 Vhodnost dělby pravomocí

Nabízí se otázka, zda rozdělení jednotlivých pravomocí mezi čtyři rozdílné orgány státní správy je účelné a vhodné. Lze namítat, že taková dělba pravomocí je nekonceptní a působí značné potíže v komunikaci a povinných dohádovacích procesech mezi těmito orgány. Těmto výtkám lze jistě přisvědčit.

Domnívám se však, že z hlediska zájmů na ochraně životního prostředí je velmi účelné, aby určité poměrně podstatné pravomoci byly svěřeny právě Ministerstvu životního prostředí jakožto ústřednímu orgánu státní správy v oblasti ochrany životního prostředí.

Troufám si tvrdit, že orgány státní báňské správy (a rovněž Ministerstvo průmyslu a obchodu) nejsou schopny rozhodovat objektivně s náležitým zhodnocením všech právem chráněných zájmů včetně zájmu na ochraně životního prostředí. Orgány státní báňské správy nelze považovat za orgány objektivní a kompetentní závazně rozhodovat z hlediska všech zákonem chráněných zájmů. Z těchto důvodů je dle mého názoru účelné ponechat Ministerstvu životního prostředí jeho pravomoci. Především pak ty, které se týkají počátečních fází úvah o těžbě určitého ložiska (stanovení průzkumného

území, stanovení chráněného ložiskového území, předchozí souhlas se stanovením dobývacího prostoru).

Lze uzavřít, že současná situace v rozdělení působnosti mezi čtyři zcela rozdílné orgány působí značné obtíže. Nicméně působnost Ministerstva životního prostředí v prvotních fázích procesu využívání výhradních ložisek považuji z hlediska ochrany životního prostředí za vhodnou. Bylo by možné uvažovat o otázce zachování působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu, které by teoreticky mohl nahradit odbor surovinové a energetické politiky, který by vznikl jako sekce Českého báňského úřadu.

2.7 Shrnutí

Tato kapitola se zabývala obecnými základy horního práva. Nejprve jsem popsal historii českého horního práva a naznačil jeho vývoj. Pokusil jsem se zmínit nejdůležitější dokumenty, které se ve vývoji právní úpravy hornictví v českých zemích objevily. Středověké české horní právo jihlavské a kutnohorské bylo v evropském kontextu na výjimečné úrovni a stalo se vzorem pro mnoho evropských právních řádů. V období středověku se také vyvinuly dvě základní zásady horního práva – *zásada horního regálu* a *zásada horní svobody*, které se v různých dobách více či méně doplňovaly ve vztahu k jednotlivým druhům nerostných zdrojů, závislé na síle panovníka a momentální ekonomické potřebě a technických možnostech doby.

Poté jsem nastínil ústavní základy horního práva, kde stěžejní pravidla jsou obsažena v článku 7 Ústavy a člancích 35 a 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, které stanoví povinnost státu pečovat o šetrné využívání nerostných zdrojů a ochranu přírodního bohatství (nikoliv jen jako ochranu pro jejich budoucí těžbu, ale jako primární ochranu přírodního bohatství) a zakotvují základní meze zájmu na využívání nerostných zdrojů.

Velmi stručně jsem zmínil právní úpravu hornictví v právu Evropských společenství a v právu mezinárodním. Právo Evropských společenství se oblasti hornictví nevěnuje z důvodů, že se jedná o specifickou vnitrostátní problematiku jednotlivých členských států. Právo mezinárodní se dotýká využívání nerostného bohatství v územích mimo jurisdikci jednotlivých států.

Právním základem hornictví jsou v České republice v současnosti tři zákony, které byly přijaty v roce 1988. Federální horní zákon (č. 44/1988 Sb.) a republikové zákon o hornické činnosti (č. 61/1988 Sb.) a zákon o geologických pracích (č. 62/1988 Sb.). Ty jsou doplněny celou řadou prováděcích vyhlášek. Právní předpisy v oblasti horního práva vznikly za zcela odlišných společenských, politických a ekonomických podmínek a už po roce své existence nemohly obstát ve své původní podobě. Tento problém byl jen zčásti řešen řadou novel, nicméně celkové pojetí zůstalo zachováno. Horním předpisům chybí náležitá provázanost s předpisy na ochranu zdraví a majetku dotčených osob a jejich životního prostředí. Obecně horní

předpisy neposkytují dostatečnou ochranu těchto zájmů a omezují se na zajištění efektivního vydobyví ložiska a bezpečnosti práce při dobývání. Jednotlivá ustanovení a definice působí často značné interpretační a aplikační potíže. Naprosto nesystémový je vztah horního zákona a zákona o hornické činnosti, který byl způsoben historií vzniku těchto norem.⁴⁴

V této kapitole jsem se dále věnoval orgánům státní správy v oblasti hornictví, kdy v určitých fázích využívání nerostného bohatství jsou pravomoci rozděleny mezi čtyři orgány státní správy. Tato roztržičnost působí určité administrativní a komunikační obtíže, nicméně úloha Ministerstva životního prostředí je zejména v prvotních fázích z hlediska ochrany životního prostředí v současnosti nezastupitelná.

3. ZÁKLADNÍ POJMY HORNÍHO PRÁVA

Právní předpisy v oblasti horního práva zakotvují řadu základních právních pojmů. Těmi nejdůležitějšími jsou nerost, nerostné bohatství, ložisko nerostů, zásoby nerostů, hornická činnost, činnost prováděná hornickým způsobem a geologické práce. V této kapitole budou tyto instituty podrobněji rozebrány.

3.1 Nerost

Za nerosty se podle definice uvedené v ustanovení § 2 horního zákona považují „*tuhé, kapalné a plynné části zemské kůry*“.⁴⁵ Zákon tedy obecně pokládá za nerosty všechny části zemské kůry bez ohledu na skupenství, ve kterém se v přírodním stavu nalézají. Tato velmi široká pozitivní definice pojmu nerost je doplněna definicí negativní. Ustanovení § 2 odstavec 2 horního zákona vyjmenovává části zemské kůry, které horní zákon za nerosty nepovažuje. Jedná se o:

- vody s výjimkou mineralizovaných vod, z nichž se mohou průmyslově získávat vyhrazené nerosty,
- přírodní léčivé vody a přírodní stolní minerální vody, i když se z nich mohou průmyslově získávat vyhrazené nerosty, dále léčivá bahna a ostatní produkty přírodních léčivých zdrojů,
- rašelinu,
- bahno, písek, štěrk a valouny v korytech vodních toků, pokud neobsahují vyhrazené nerosty v dobytelném množství,
- kulturní vrstvu půdy, která je vegetačním prostředím rostlinstva.

⁴⁴ Horní zákon byl přijat jako zákon federální pro obě části tehdejšího Československa, zatímco zákon o hornické činnosti byl zákonem republikovým, platným pouze pro českou část federace. Řada institutů se objevuje v obou těchto normách, některé jen v jedné z nich. Některé instituty jsou pak zčásti zakotveny v horním zákoně a zčásti v zákoně o hornické činnosti. Celkově je vztah těchto norem velmi nepřehledný.

⁴⁵ Ustanovení § 2 odstavec 1 horního zákona.

Na využívání těchto surovin se nevztahují předpisy horního práva. Jejich exploatace je regulována předpisy stavebního práva v rámci režimu terénních úprav.⁴⁶ Stavební předpisy rovněž zajišťují ochranu životního prostředí při této činnosti.

Nerosty se podle horního zákona dělí na nerosty *vyhrazené* a *nevyhrazené*. Právní režim těchto kategorií je značně odlišný. Za vyhrazené nerosty byly vždy považovány strategické suroviny, které měl stát (dříve panovník) eminentní zájem udržet ve svém vlastnictví. Jejich výčet se měnil v závislosti na významu konkrétního nerostu v jednotlivých etapách vývoje státu, průmyslu a společnosti. V důsledku technologického pokroku a rozvoje zpracovávání nerostů však počet druhů nerostů, které byly pokládány za výhradní vlastnictví státu, neustále narůstal. Současný výčet vyhrazených nerostů je uveden v ustanovení § 3 odstavec 1 horního zákona.⁴⁷

Ostatní nerosty jsou považovány za nevyhrazené.⁴⁸ Značnou právní nejistotu vyvolávají některé neurčité právní definice nerostů, které jsou horním zákonem pokládány za vyhrazené. Především mám na mysli definici vyhrazeného nerostu uvedenou v ustanovení § 3 odstavec 1 písmeno i). Podle něj se za vyhrazené nerosty považují „*granit, granodiorit, diorit, gabro, diabas, hadec, dolomit a vápenec, pokud jsou blokově dobyvatelné a leštitelné, a travertin*“. Podmínky „*pokud jsou blokově dobyvatelné*“ a „*leštitelné*“ představují značnou právní nejistotu. Technicky přísně vzato, každý z těchto vyjmenovaných nerostů je leštitelný. Posouzení, zda nerost je blokově

⁴⁶ Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Těžba těchto surovin je ve smyslu stavebního zákona pokládána za terénní úpravy – srovnej ustanovení § 71 a násl. stavebního zákona. Výjimku tvoří těžba říčních materiálů z pozemků, na nichž leží koryto vodního toku. Jejich těžbu povoluje vodoprávní úřad, který rovněž stanoví podmínky této činnosti, včetně následné sanace a rekultivace.

⁴⁷ Za vyhrazené se považují tyto nerosty:

- radioaktivní nerosty,
- všechny druhy ropy a hořlavého zemního plynu (uhlovodíky), všechny druhy uhlí a bituminosní horniny,
- nerosty, z nichž je možno průmyslově vyrábět kovy,
- magnezit,
- nerosty, z nichž je možno průmyslově vyrábět fosfor, síru a fluor nebo jejich sloučeniny,
- kamenná sůl, draselné, borové, bromové a jodové soli,
- tuha, baryt, azbest, slída, mastek, diatomit, sklářský a slévárenský písek, minerální barviva, bentonit,
- nerosty, z nichž je možno průmyslově vyrábět prvky vzácných zemin a prvky s vlastnostmi polovodičů,
- granit, granodiorit, diorit, gabro, diabas, hadec, dolomit a vápenec, pokud jsou blokově dobyvatelné a leštitelné, a travertin,
- technicky využitelné krystaly nerostů a drahé kameny,
- hallozyt, kaolin, keramické a žáruvzdorné jíly a jílovce, sádrovec, anhydrit, živce, perlit a zeolit,
- křemen, křemenec, vápenec, dolomit, slín, čedič, znělec, trachyt, pokud tyto nerosty jsou vhodné k chemicko-technologickému zpracování nebo zpracování tavením,
- mineralizované vody, z nichž se mohou průmyslově získávat vyhrazené nerosty,
- technicky využitelné přírodní plyny.

⁴⁸ Ustanovení § 3 odst. 2 horního zákona.

dobyvatelný, je opět sporné a je zřejmě určováno těžební organizací. Často může také dojít k situaci, že část určitého ložiska je blokově dobyvatelná a část není.

Podobně sporná je definice vyhrazeného nerostu zakotvená v ustanovení § 3 odstavec 1 písmeno l). Definice „*Křemen, křemenec, vápenec, dolomit, slín, čedič, znělec, trachyt, pokud tyto nerosty jsou vhodné k chemicko-technologickému zpracování nebo zpracování tavením*“ opět obsahuje neurčitý pojem – „*pokud ... jsou vhodné*“, který vyvolává právní nejistotu ohledně právního statusu nerostu.

Tento nedostatek právní úpravy je třeba posuzovat s ohledem na odlišný právní režim obou kategorií nerostů, včetně rozdílných podmínek povolených řízení a ekonomických důsledků pro těžební organizaci.⁴⁹ Chybné znění zákona tak těžebním organizacím vytváří prostor pro právní manipulaci s ložiskem, které hodlají dobývat. Na druhou stranu to i pro ně samotné znamená určitou právní nejistotu, jaký je vlastně režim takového ložiska. Právní nejistotou je ze stejného důvodu postižen i majitel pozemku, na kterém se nerost nachází. Tento nedostatek právní úpravy nemůže uspokojivě odstranit ani ustanovení § 3 odstavec 3 horního zákona, které stanoví, že: „*V pochybnostech, zda některý nerost je nerostem vyhrazeným nebo nevyhrazeným, rozhodne Ministerstvo hospodářství České republiky v dohodě s Ministerstvem životního prostředí České republiky*“.⁵⁰

Považuji za nutné změnit v zákoně způsob definování nerostů, které jsou pokládány za výhradní. Definice by měla být zcela jasná a přesná. V žádném případě by neměla být vázána na splnění určitých technologických podmínek, popř. dokonce na subjektivní posouzení, které na první pohled nemusí být zřejmé anebo jsou výkladově sporné.

3.2 Nerostné bohatství a jeho vlastnictví

Nerostné bohatství je podle horního zákona tvořeno ložisky vyhrazených nerostů („výhradní ložiska“).⁵¹

Vlastnické právo k ložiskům vyhrazených nerostů je v rukou státu.⁵² Dochází tak k oddělení vlastnictví ložiska nerostu od majetkového práva k pozemku, na němž (pod nímž) se nachází. Tato konstrukce je soudobým vyjádřením historického principu horního regálu, který prohlašoval zásoby strategických nerostů za vlastnictví panovní-

⁴⁹ Kupříkladu úhrady z vydobytých nerostů se platí pouze u vyhrazených nerostů a u nevyhrazených nerostů na výhradních ložiscích. U těžby nevyhrazených nerostů na nevýhradních ložiscích nemá těžební organizace povinnost k hrazení poplatků za dobývání. Tento fakt samozřejmě může být motivačním faktorem pro těžební organizaci k tomu, aby ji dobývaný nerost byl označen za nevyhrazený.

⁵⁰ Makarius, R.: České horní právo, díl I., Montanex, Ostrava, 1999, str. 27 - 28.

⁵¹ Ustanovení § 5 odst. 1 horního zákona.

⁵² Ustanovení § 5 odst. 2 horního zákona zní: „*Nerostné bohatství na území České republiky je ve vlastnictví České republiky.*“

ka. V ústavně-právní rovině je možnost vyhrazení určitého okruhu nerostných zdrojů za majetek České republiky zakotvena v článku 11 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Ten zní: „*Zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob.*“

Nerostné bohatství je z podstaty věci významné pro zabezpečení rozvoje národního hospodářství a potřeb celé společnosti. Je to dáno charakterem, potřebou využitelnosti a neobnovitelností nerostných surovinových zdrojů. Kontrola a ochrana ložisek některých nerostů má pro stát strategický význam. Je to rovněž právě stát, který je dle Ústavy povinen dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.⁵³

Zásada státního vlastnictví výhradních ložisek je prolomena následným přechodem vlastnického práva k vydobytým nerostům na těžební organizaci.⁵⁴ Tento zvláštní přechod vlastnického práva ze státu na těžební společnosti není zákonem výslovně upraven, lze jej však dovozovat z několika ustanovení horních předpisů:

- ustanovení § 11 odst. 3 horního zákona zní: „*Organizace je oprávněna nakládat s nerosty získanými při vyhledávání a průzkumu výhradních ložisek v rozsahu a za podmínek stanovených v povolení vydaném podle zvláštních předpisů.*“
- ustanovení § 24 odst. 10 horního zákona pak dává organizaci „*oprávnění nakládat s vydobytými nerosty v rozsahu a za podmínek stanovených v rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru.*“
- ustanovení § 32a horního zákona, které koncipuje systém úhrad za stanovený dobývací prostor a vytěžené nerosty na výhradních ložiscích.⁵⁵

Stát prostřednictvím zvláštních licencí (oprávnění k hornické činnosti – ustanovení § 5a horního zákona, oprávnění k dobývání výhradního ložiska – ustanovení § 24 horního zákona a povolení hornické činnosti – ustanovení § 10 zákona o hornické činnosti) umožňuje soukromým subjektům dobývání ložisek ve vlastnictví státu. Vydobyté nerosty se pak stávají vlastnictvím soukromého subjektu. Stát tak přenechává své nerostné bohatství soukromým subjektům, a to za minimální poplatek (viz níže).

Na problematiku přechodu vlastnických práv k vydobytým vyhrazeným nerostům existuje několik názorů, které se opírají o současné znění horních předpisů. Například Český báňský úřad považuje oprávnění k dobývání výhradních ložisek těžebními organizace za oprávnění k prisvojování si nerostů z výhradních ložisek.⁵⁶

⁵³ Článek 7 Ústavy ČR.

⁵⁴ Vlastnické právo k nerostům, které nejsou vydobuty, zůstává státu.

⁵⁵ Makarius, R.: Český horní zákon, díl I., Montanex, Ostrava, 1999, str. 29

⁵⁶ Tento postoj Českého báňského úřadu byl vyjádřen v odpovědi na žádost JUDr. Tošnera ve věci vlastnictví vyhrazených nerostů – majetku státu, č.j.: 3285/05, ze dne 7. 10. 2005.

Za vlastní okamžik nabytí vlastnického práva k nerostu z výhradního ložiska pak Český báňský úřad považuje moment oddělení nerostu od ložiska.⁵⁷ ČBÚ ve svém stanovisku ve věci přechodu vlastnictví ze státu na soukromý subjekt dále uvádí: „(...) *teprve oddělením nerostu od ložiska získá organizace možnost fyzicky plně disponovat s nerostem. Další důvod je právní. Vlastnictvím státu jsou totiž v souladu s ustanovením § 5 horního zákona pouze ložiska vyhrazených nerostů (legislativní zkratka „výhradní ložiska“) a nikoli vyhrazené nerosty jako takové. (...) Z toho tedy plyne, že oddělením nerostu od ložiska přestává být nerost vlastnictvím státu a vlastnictví tak přechází na subjekt, který je státem (vlastníkem ložiska) oprávněn toto provést, tj. na organizaci oprávněnou si přisvojit nerost z vyhrazeného ložiska stanovením dobývacího prostoru.*“

Tento argument je však nelogický. Vydobytí určité části ložiska nemůže automaticky znamenat ztrátu vlastnických práv státu k tomuto předmětu. Analogicky lze nahlížet na těžbu dřeva v lesích, které jsou ve státním vlastnictví. Okamžikem oddělení stromu od pozemku v žádném případě stát neztrácí vlastnická práva k těžené surovině.

Český báňský úřad rovněž spatřuje přechod vlastnických práv ze státu na soukromou osobu v existenci institutu úhrad. „Z toho, že organizace jsou povinny úhrady z vydobytých nerostů platit je zřejmé, že stát si nemíní ponechat vlastnické právo k vydobytým nerostům. Pokud by tomu tak nebylo, ztratil by institut úhrad smysl a naopak stát by musel platit organizacím za to, že pro něj nerosty z výhradních ložisek dobývají. Úhrady z vydobytých nerostů jsou tak vlastně „cenou“, kterou platí organizace státu za to, že jim umožňuje převlastnění si nerostů z výhradních ložisek.“⁵⁸ Podobným způsobem se k otázce přechodu vlastnických práv k vydobytým nerostům vyjadřuje i odbor geologie Ministerstva životního prostředí.⁵⁹

⁵⁷ Tamtéž.

⁵⁸ Tamtéž.

⁵⁹ Ve stanovisku k „Žádosti ve věci vlastnictví vyhrazených nerostů – majetku státu“ od JUDr. Tošnera, č.j. 2431/660/05, ze dne 13. 10. 2005 se uvádí: „Ustanovení § 132 odst. 1 občanského zákoníku umožňuje nabytí vlastnictví rovněž na základě jiných skutečností stanovených zákonem. Jednou z těchto skutečností je i tzv. přisvojení, které přichází do úvahy jako speciální nabývací způsob (titul) na základě zvláštních právních předpisů. K přechodu vlastnického práva k vyhrazeným nerostům (jako součástí dosud nevydobytého výhradního ložiska) ze státu na těžební organizaci dochází v momentu jejich vydobytí – tímto okamžikem přestaly být součástí výhradního ložiska. Podle § 5 horního zákona není stát vlastníkem vyhrazených nerostů v obecném smyslu (tj. kdykoli, kdekoli a v jakémkoli množství) nýbrž jen ložisek vyhrazených nerostů.“ Ve stanovisku je dále uvedeno, že ačkoliv horní zákon neobsahuje výslovnou právní úpravu přechodu vlastnictví vydobytých vyhrazených nerostů na těžební organizace, lze tento přechod dovozovat z výše uvedených ustanovení horního zákona. Stanovisko odboru geologie MŽP pak uzavírá: „Absenci výslovné právní úpravy přechodu vlastnického práva k vydobytým vyhrazeným nerostům lze pokládat za nedostatek, který bude možné řešit novelizací horního zákona.“

Poněkud odlišně vidí problematiku přechodu vlastnických práv k vydobytým vyhrazeným nerostům ze státu na soukromé těžební společnosti Nejvyšší kontrolní úřad. Ten sice ve svém vyjádření deklaruje, že není kompetentní k podání závazného výkladu k dané věci. Zároveň však dodává: „*Bez ohledu na výše uvedené musíme po prostudování veškerých platných předpisů konstatovat, že by se zřejmě mohlo jednat o závažný právní problém. Zákony a podzákonné normy, jimiž se řídí těžba nerostů včetně vyhrazených, vznikaly v době, kdy veškeré těžební a na ně navazující subjekty byly zcela vlastněny nebo majoritně kontrolovány státem a způsob využití výnosů z těžby a dalšího zpracování vytěžených nerostů se podstatně lišil od současné situace po ekonomických a politických změnách.*

*Seznámením se s příslušnými předpisy i literaturou lze dojít k závěru, že stát jako výhradní vlastník vyhrazených nerostů dává tyto de facto i de iure nerosty k dispozici licencovaným, v drtivé většině nestátním subjektům, a to za nepatrný nebo žádný poplatek. Nakolik je taková hospodářská politika v souladu se závazky ČR v oblasti ochrany životního prostředí a krajiny, zejména např. ve spojení s náklady na obnovu krajiny po těžbě, je na posouzení příslušných zákonodárných a výkonných institucí.*⁶⁰

Problematika přechodu vlastnických práv k vydobytým vyhrazeným nerostům ze státu na soukromé těžební subjekty je poměrně složitá. Základním faktorem je historický vývoj, který se od principu středověkého horního regálu posunul k principu horní svobody (rakouský obecný horní zákon z roku 1854), aby se v době socialistického státního zřízení (horní zákony z roku 1957 a 1988) vrátil zpět ke státnímu vlastnictví vyjmenovaných nerostů. Současný horní zákon vznikl v době, kdy nerosty dobývaly a následně zpracovávaly a prodávaly výlučně státní podniky. Nebylo tedy třeba otázku dispozice s vydobytými nerosty řešit. Na politicko – ekonomické změny ale tato zastaralá právní norma nedokázala reagovat.

Kompetentní státní orgány jsou tak nuceny přechod vlastnictví vykládat prostřednictvím ustanovení horních předpisů, která s touto problematikou přímo nesouvisí. Samotný právní titul k takovému přechodu je však sporný. Podle ustanovení § 132 odst. 1 občanského zákoníku lze vlastnictví věci nabýt tímto ustanovením stanovenými způsoby. „*Vlastnictví věci lze nabýt kupní, darovací nebo jinou smlouvou, děděním, rozhodnutím státního orgánu nebo na základě jiných skutečností stanovených zákonem.*“ Je to právě posledně zmiňovaný způsob nabytí vlastnického práva k věci, na který se Český báňský úřad odvolává. Nicméně, tato věc není jednoznačná. Horní zákon přechod vlastnických práv výslovně neřeší a výše zmíněná ustanovení, o která se celá věc opírá, je třeba posuzovat historickou a teleologickou metodou výkladu právních norem. Odkaz na dispoziční oprávnění těžebních orga-

⁶⁰ Vyjádření NKÚ k žádosti ve věci vlastnictví vyhrazených nerostů – majetku státu od JUDr. Tošnera, č.j.: 895/05-120/1031/1431, ze dne 5. 10. 2005.

nizací k vydobytým vyhrazeným nerostům v kontextu těchto výkladových metod nemůže být považováno za uspokojivé řešení celého problému.

Věc je o to citlivější, že se jedná o ohromné finanční částky, které soukromé těžební společnosti prostřednictvím vlastnických práv k vydobytým nerostům získávají, a to bez jednoznačného právního titulu. Finanční úhrady, které jsou považovány za jakousi „cenu“ za tento přechod⁶¹, jsou v současné době velmi nízké. K tomu je třeba zmínit, že hodnota dobývaných ložisek nerostů nebyla započítána do privatizační hodnoty státních podniků převáděných na soukromé subjekty.⁶² Finanční zisky těžebních společností jsou pak z celkového pohledu značné a z určitých ohledů velmi sporné.

De lege ferenda je nutno přehodnotit a jednoznačným způsobem zakotvit problematiku přechodu vlastnických práv k vydobytým vyhrazeným nerostům. Stejně tak je třeba zvážit otázku samotného vlastnického práva k nerostnému bohatství ČR, tedy k výhradním ložiskům. Především pak rozsah druhů nerostů a konkrétních ložisek, která mají status *výhradního ložiska*. A to v kontextu současné politicko – ekonomické situace v České republice. Zajímavým zdrojem inspirací by mohla být úprava západoevropských zemí.⁶³

Souvisejícím a předcházejícím teoretickým problémem je i otázka samotné schopnosti ložisek nerostů být předmětem vlastnického práva.⁶⁴ Zda ložiska nerostů lze vůbec považovat za věci v právním smyslu. Základním předpokladem pro způsobilost být *věcí v právním smyslu* je ovladatelnost určité věci.⁶⁵ Otázka ovladatelnosti

⁶¹ Viz citované Stanovisko Českého báňského úřadu č.j.: 3285/05, ze dne 7. 10. 2005.

⁶² Privatizace státních podniků, zabývajících se těžbou, probíhá podle zákona č. 92/1991 Sb., podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby. V usnesení vlády ČR ze dne 12. února 1992 č. 96 k návrhu postupu při uplatňování zájmů ochrany životního prostředí v procesu privatizace je v příloze uveden i majetek, který nemůže být privatizován. Podle tohoto usnesení nemohou být výhradní ložiska předmětem privatizace.

⁶³ V této souvislosti odkazují na příspěvek senátorky J. Seitlové, přednesený na konferenci Legislativa těžby nerostných surovin v ČR (přínosy a dopady), která se uskutečnila 5. 1. 2006 v u Parlamentu ČR. Doslovný přepis vystoupení jednotlivých účastníků konference je uveden na internetových stránkách Senátu: http://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/webNahled?id_doc=36354&id_var=30713. Tento příspěvek srovnává úpravu jednotlivých evropských států v oblasti vlastnictví nerostných zdrojů. Jeho podstatným závěrem je, že Česká republika má ze všech zemí nejvíce druhů nerostů, které považuje za vyhrazené nerosty. A rovněž postup, kterým se velké množství nevyhrazených ložisek prohlásilo za ložiska výhradní („*ložiska vhodná pro potřeby a rozvoj národního hospodářství*“ – ustanovení § 43a odst. 1 horního zákona) je ve srovnání s jinými státy velmi nestandardní.

⁶⁴ Kusák, M.: Omezení vlastnického práva z důvodů ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů; in: České právo životního prostředí 1/2005, (str. 3 – 80), str. 21.

⁶⁵ Švestka, J., Knappová, M. a kol.: Občanské právo hmotné, Svazek I., 4. vydání, Aspi, Praha 2005, str. 272 – 273, Kindl, M. – David, O.: Úvod do práva životního prostředí – soukromoprávní aspekty ochrany životního prostředí, nakl. Aleš Čermák, Plzeň, 2005. Starší občanskoprávní teorie považovala za základní podmínku určitého objektu být věcí v právním smyslu i jeho užitečnost. Tento přístup se v současné teorii zdá být překonaný.

ložisek je poněkud problematická. Ovladatelnost ložisek nerostů není možné spatřovat v možnosti jejich těžby. Jakmile dojde k jejich vytěžení, změní se samotná podstata celé věci. Nejedná se již o ložiska, ale o nerosty samotné. Znak ovladatelnosti u ložisek nerostů zřejmě chybí. V právním smyslu je tedy nelze nazývat věcmi a tudíž je teoreticky sporná i otázka jejich vlastnictví.

Nicméně, prohlásit ložiska nerostů za neschopná být předmětem vlastnických práv z toho důvodu, že nejsou věcmi, by byl krok špatným směrem. Stát by ztratil kontrolu nad nerostným bohatstvím a soukromí těžaři by si zcela libovolně přivlastňovali vydobyté nerosty, bez jakékoliv kompenzace.

Možným řešením tohoto teoretického problému je tzv. *fikce vlastnictví ložisek nerostů*. „Proto by se dalo tvrdit, že ve skutečnosti u nerostného bohatství nejde o vlastnictví se všemi atributy, ale pouze o fikci vlastnictví, již stát zajišťuje pro ložiska vyhrazených nerostů nezbytnou ochranu a přitom si k tomu účelu ponechává i prostředky soukromoprávní ochrany vlastnictví.“⁶⁶ Tomuto názoru lze přisvědčit.

Ložiska nevyhrazených nerostů nejsou součástí nerostného bohatství státu. Ložiska nevyhrazených nerostů tvoří součást pozemků.⁶⁷ Vlastnické právo k nevyhrazeným nerostům je tak spojeno s vlastnictvím pozemku.

3.3 Ložisko nerostů

Horní zákon definuje ložisko nerostů jako „**přírodní nahromadění nerostů, jakož i základka v hlubinném dole, opuštěný odval, výsypka nebo odkaliště, které vznikly hornickou činností a obsahují nerosty.**“⁶⁸ Právní vymezení ložiska nerostů je širší než pojetí geologické a kromě přírodních ložisek obsahuje i ložiska umělá – základku, odval, výsypku a odkaliště – za předpokladu, že vznikly hornickou činností a obsahují nerosty.

3.3.1 Výhradní ložisko

Ložiska nerostů se v souladu se zákonným dělením nerostů na vyhrazené a nevyhrazené rozdělují na *výhradní ložiska* a *ložiska nevyhrazených nerostů (nevýhradní ložiska)*. Do kategorie výhradních ložisek patří ložiska vyhrazených nerostů, pro něž Ministerstvo průmyslu a obchodu (od 1. ledna 2006 Ministerstvo životního prostředí – viz novela č. 386/2005 Sb.) vydalo *osvědčení o výhradním ložisku*. Osvědčení o výhradním ložisku je vydáno pro takové ložisko, které *obsahuje vyhrazený nerost v množství a jakosti, jenž umožňují důvodně očekávat jeho nahromadění*.⁶⁹

⁶⁶ Kusák, M.: Omezení vlastnického práva z důvodů ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů; in: České právo životního prostředí 1/2005, (str. 3 – 80), str. 21.

⁶⁷ Ustanovení § 7 horního zákona. Výjimkou jsou výhradní ložiska nevyhrazených nerostů. O nich bude pojednáno v následující kapitole.

⁶⁸ Ustanovení § 4 horního zákona.

⁶⁹ Ustanovení § 6 odst. 1 horního zákona. Toto ustanovení je terminologicky nejasné. Není zřejmé, k jaké-

Kromě ložisek vyhrazených nerostů, o nichž bylo vydáno osvědčení o výhradním ložisku, se mezi výhradní ložiska se všemi právními důsledky řadí i ložiska obsahující nerost nevyhrazený, o kterých však bylo rozhodnuto, že jsou *vhodná pro potřeby a rozvoj národního hospodářství*. Tato konstrukce změny právního statusu ložisek nevyhrazených na ložiska výhradní byla sice novelou horního zákona provedenou zákonem č. 541/1991 Sb. zrušena, nicméně na základě přechodných ustanovení jsou ložiska nevyhrazených nerostů, o kterých bylo takto dříve rozhodnuto, i nadále pokládána za ložiska výhradní.⁷⁰

K těmto ložiskům se změněným právním statutem patří i taková ložiska, o nichž bylo před účinností současného horního zákona rozhodnuto, že jsou *vhodná k průmyslovému dobývání*. Taková ložiska se považují od nabytí účinnosti horního zákona za ložiska nevyhrazených nerostů, o kterých se rozhodlo, že jsou vhodná pro potřeby a rozvoj národního hospodářství.⁷¹

3.3.2 Nevýhradní ložisko

Za nevýhradní ložiska se tedy považují taková ložiska nevyhrazených nerostů, o kterých nebylo v minulosti rozhodnuto, že jsou vhodná pro potřeby a rozvoj národního hospodářství. Ložiska nevyhrazených nerostů a jejich využívání má jiný právní režim než exploatace ložisek výhradních. Na využívání nevyhrazených ložisek se nevztahuje většina ustanovení předpisů horního práva. Výjimkami jsou následující ustanovení:

- § 7 horního zákona (vlastnictví ložiska),
- § 36 odst. 1 horního zákona (důlní škody),
- § 37a horního zákona (vytváření finančních rezerv k zajištění vypořádání důlních škod),
- § 40 horního zákona (důlní vody),
- § 3 zákona o hornické činnosti (činnost prováděná hornickým způsobem),
- § 19 zákona o hornické činnosti (dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu) a

mu „nahromaděním“ nerostu má ještě dojít a jakým způsobem, když samotný proces vydání osvědčení o výhradním ložisku implikuje nahromaděním takového ložiska (viz. „zjistí-li se vyhrazený nerost v množství a jakosti“).

⁷⁰ Srovnej ustanovení § 43a odst. 1 horního zákona. Ložisek, kterých se tato konstrukce týká, a podléhají tak právnímu režimu výhradních ložisek, je poměrně velké množství. Týká se to v podstatě téměř všech ložisek, objevených před rokem 1989. Celkové rozdělení výhradních a nevýhradních ložisek v České republice je zhruba 90% výhradních ložisek ku 10% nevýhradních. (Seitlová, J.: Příspěvek na konferenci Legislativa těžby nerostných surovin v ČR (přínosy a dopady), která se uskutečnila 5. 1. 2006 v Senátu Parlamentu ČR. Doslovný přepis vystoupení jednotlivých účastníků konference je uveden na internetových stránkách Senátu:

http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/webNahled?id_doc=36354&id_var=30713 (str. 15)

⁷¹ Ustanovení § 43 odst. 1 horního zákona.

- § 4c zákona o geologických pracích (vyhledávání a průzkum ložisek nevyhrazených nerostů).

Ochrana životního prostředí při využívání nevýhradních ložisek je tak při absenci režimu většiny ustanovení předpisů horního práva realizována především prostřednictvím předpisů práva stavebního, v kombinaci s výše zmíněnými ustanoveními horních předpisů.

Terminologická složitost ve věci ložisek nerostů činí nepřehlednou situaci v oblasti exploatace nerostných surovin. Je nezbytné, aby legislativní změnou došlo ke zjednodušení těchto termínů a jejich právního obsahu.

3.4 Zásoby nerostů

Pojem zásoby výhradního ložiska definuje ustanovení § 13 odst. 1 horního zákona. *„Zásoby výhradního ložiska jsou zjištěné a ověřené množství vyhrazených nerostů ložiska nebo jeho části, odpovídající podmínkám využitelnosti, bez ohledu na ztráty při jeho dobývání.“* Výpočet zásob výhradních ložisek se provádí ve finální etapě vyhledávání a průzkumu ložisek, ve fázi vyhodnocování jejich výsledků.

Zásoby výhradního ložiska se po vyhodnocení výsledků vyhledávání a průzkumu klasifikují, a to podle kritérií uvedených v ustanovení § 14 odst. 2. Klasifikace podle stupně prozkoumanosti ložiska, znalosti jeho úložních poměrů, jakosti a technologických vlastností nerostů dělí zásoby na *vyhledané* a *prozkoumané*.

Podle podmínek využitelnosti se zásoby klasifikují jako *bilanční* a *nebilanční*. Za bilanční se považují takové zásoby, které jsou využitelné v současnosti a vyhovují stávajícím technickým a ekonomickým podmínkám dobývání. Nebilanční jsou pak takové zásoby, které jsou v současnosti nevyužitelné, protože stávající technické a ekonomické podmínky neumožňují jejich využití. Lze však u nich předpokládat využitelnost v budoucnosti s ohledem na očekávaný technický a ekonomický vývoj.

Z hlediska přípustnosti k dobývání se pak zásoby výhradního ložiska dělí na *vázané* a *volné*. Vázané zásoby jsou zásoby blokové v tzv. ochranných pilířích. Těmi jsou povrchové a podzemní stavby, zařízení a důlní díla a zásoby, které nelze dobývat kvůli ochraně právem chráněných zájmů. Tento typ ochranných pilířů mohou tvořit například skalní útvary, jeskyně, léčivé prameny a vodní toky, u kterých je veřejný zájem na ochraně před poškozením a zničením vyšší než zájem na vytěžení jimi vázaných zásob.

3.5 Hornická činnost

Postup subjektů označovaný jako *hornická činnost* je taxativně definován v ustanovení § 2 zákona o hornické činnosti. Hornickou činností se v oblasti horního práva rozumí:

- a) vyhledávání a průzkum ložisek vyhrazených nerostů (dále jen “výhradní ložiska”),
- b) otvírka, příprava a dobývání výhradních ložisek,
- c) zřizování, zajišťování a likvidace důlních děl a lomů,
- d) úprava a zušlechťování nerostů prováděné v souvislosti s jejich dobýváním,
- e) zřizování a provozování odvalů, výsypek a odkališť při činnostech uvedených v písmenech a) až d),
- f) zvláštní zásahy do zemské kůry,
- g) zajišťování a likvidace starých důlních děl,
- h) báňská záchranná služba a
- i) důlně měřická činnost.

Hornická činnost je tedy zákonem definována poměrně široce a zahrnuje v zásadě všechny fáze postupu směřujícího k exploataci ložiska, následné zajištění a likvidace důlních děl a lomů a činnosti související s dobýváním jen nepřímo. Míra vlivu jednotlivých kategorií hornické činnosti na životní prostředí je rozdílná. Z hlediska negativních důsledků na životní prostředí jsou významné zejména tyto druhy: otvírka, příprava a dobývání, zřizování, zajišťování a likvidace důlních děl a lomů a úprava a zušlechťování nerostů prováděné v souvislosti s jejich dobýváním.

K hornickým činnostem uvedeným v bodech a), b), c), f) a g) zákon vyžaduje povolení obvodního báňského úřadu.⁷² Jednotlivé druhy povolení a řízení jim předcházející jsou rozebrány v následujících kapitolách.

3.6 Činnost prováděná hornickým způsobem

Exploatace ložisek nevyhrazených nerostů (nevýhradních ložisek) se řadí mezi *činnosti prováděné hornickým způsobem*. Taxativní výčet těchto činností podává ustanovení § 3 zákona o hornické činnosti. Činností prováděnou hornickým způsobem se rozumí:

- a) dobývání ložisek nevyhrazených nerostů, včetně úpravy a zušlechťování nerostů prováděných v souvislosti s jejich dobýváním, a vyhledávání a průzkum ložisek nevyhrazených nerostů prováděné k tomu účelu,
- b) těžba písků v korytech vodních toků a štěrkopísků plovoucími stroji, včetně úpravy a zušlechťování těchto surovin prováděných v souvislosti s jejich těžbou, s výjimkou odstraňování nánosů při údržbě vodních toků,
- c) práce k zajištění stability podzemních prostorů (podzemní sanační práce),
- d) práce na zpřístupňování jeskyní a práce na jejich udržování v bezpečném stavu,
- e) zemní práce prováděné za použití strojů a výbušnin, pokud se na jedné lokalitě přemísťuje více než 100 000 m³ horniny, s výjimkou zakládání staveb,

⁷² Srovnej ustanovení § 9 až 11 a 13 zákona o hornické činnosti a ustanovení § 5 vyhlášky ČBÚ č. 104/1988 Sb., o racionálním využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem.

- f) vrtání vrtů s délkou nad 30 m pro jiné účely než k činnostem uvedeným v § 2 a 3,
- g) jímání přírodních léčivých a stolních minerálních vod v důlním díle v podzemí,
- h) práce na zpřístupnění starých důlních děl nebo trvale opuštěných důlních děl a práce na jejich udržování v bezpečném stavu a
- i) podzemní práce spočívající v hloubení důlních jam a studní, v ražení štol a tunelů, jakož i ve vytváření podzemních prostorů o objemu větším než 300 m³ horniny.

Většina těchto činností nemá přímou spojitost s exploatací ložisek. Pro účely této práce jsou relevantní dvě kategorie činností prováděných hornickým způsobem, a to *dobývání ložisek nevyhrazených nerostů, včetně úpravy a zušlechťování nerostů prováděných v souvislosti s jejich dobýváním, a vyhledávání a průzkum ložisek nevyhrazených nerostů* (bod a) a *těžba písků v korytech vodních toků a šterkopísků plovoucími stroji, včetně úpravy a zušlechťování těchto surovin prováděných v souvislosti s jejich těžbou* (bod b). Tyto druhy činností prováděných hornickým způsobem mají největší negativní důsledky na životní prostředí a je proto třeba jim věnovat zvýšenou pozornost.

K *dobývání ložisek nevyhrazených nerostů* a zajištění a likvidaci hlavních důlních děl a lomů ložisek nevyhrazených nerostů vyžaduje zákon povolení obvodního báňského úřadu.⁷³ Na řízení o jejich povolování se přiměřeně použijí ustanovení o řízení o povolení hornické činnosti.⁷⁴ To se týká samotného dobývání, předchozí fáze vyhledávání a průzkumu nevýhradních ložisek úpravě horních předpisů nepodléhá. Pro dobývání ložisek nevyhrazených nerostů se rovněž nestanovuje dobývací prostor, oprávnění k dobývání na vymezené lokalitě se povoluje územním rozhodnutím o využití území podle stavebního zákona. Ochranu životního prostředí v této fázi je třeba také realizovat na základě relevantních ustanovení stavebního zákona.

Ostatní činnosti prováděné hornickým způsobem jsou upraveny jinými právními předpisy.⁷⁵ Týká se to těžby písků a šterkopísků, pokud je prováděna plovoucími stroji. Ačkoliv jejich těžbu zákon označuje za činnost prováděnou hornickým způsobem, horní předpisy se na ni nevztahují.⁷⁶ Ochranu životního prostředí při přípravě, průběhu a zahlazování důsledků této činnosti je třeba opět realizovat prostřednictvím stavebního zákona, který tuto činnost obecně reguluje.

⁷³ Srovnej ustanovení § 19 zákona o hornické činnosti a ustanovení § 2 a 6 vyhlášky ČBÚ č. 175/1992 Sb., o podmínkách využívání ložisek nevyhrazených nerostů.

⁷⁴ Ustanovení § 19 odst. 3 zákona o hornické činnosti.

⁷⁵ Ustanovení § 20 zákona o hornické činnosti. Ustanovení odkazuje především na stavební zákon a vodní zákon.

⁷⁶ Ačkoliv ustanovení § 20 odst. 2 zákona o hornické činnosti dává Českému báňskému úřadu zmocnění, aby stanovil, při kterých činnostech prováděných hornickým způsobem a v jakém rozsahu je těžební organizace povinna vést důlně-měříčskou a geologickou dokumentaci, toto se na těžbu písků a šterkopísků z koryt řek nevztahuje (srovnej ustanovení § 1 odst. 2 písm. b) vyhlášky ČBÚ č. 435/1992 Sb., o důlně měřičské dokumentaci při hornické činnosti a některých činnostech prováděných hornickým způsobem a § 11 písm. d) vyhlášky MŽP č. 368/2004 Sb., o geologické dokumentaci).

3.7 Geologické práce

Pojem *geologické práce* je definován ustanovením § 2 zákona o geologických pracích. Za geologické práce se považuje *geologický výzkum* a *geologický průzkum* na území České republiky, který zahrnuje

- zkoumání, hodnocení, dokumentování a zobrazování vývoje a složení geologické stavby území a jejích zákonitostí,
- vyhledávání a průzkum ložisek nerostů, ověřování jejich zásob a zpracovávání geologických podkladů pro jejich využívání a ochranu,
- vyhledávání a průzkum zdrojů podzemních vod včetně přírodních vod léčivých, stolních minerálních a termálních, ověřování jejich využitelných zásob, zkoumání negativních vlivů na jejich jakost a množství, jakož i zpracovávání geologických podkladů pro jejich využívání a ochranu,
- zjišťování a ověřování inženýrsko – geologických a hydrogeologických poměrů území, zejména pro účely územního plánování, dokumentace a provádění staveb včetně stabilizace sesuvných území,
- zjišťování a ověřování geologických podmínek pro zřizování, provoz a likvidaci zařízení k uskladňování plynů, kapalin a odpadů v horninovém prostředí a podzemních prostorech, pro průmyslové využívání tepelné energie zemské kůry a pro zajišťování a likvidaci starých důlních děl,
- zjišťování a hodnocení geologických činitelů ovlivňujících životní prostředí a
- zjišťování a odstraňování antropogenního znečištění v horninovém prostředí.

Geologické práce lze tedy členit na práce spočívající ve zkoumání geologické stavby, ložiskové geologické práce, hydrogeologické práce, inženýrsko – geologické práce, environmentální geologické práce a sanační geologické práce.⁷⁷ Dopady jednotlivých druhů geologických prací na životní prostředí jsou samozřejmě různé.

Geologické práce se dále člení na geologický výzkum a geologický průzkum. *Geologický výzkum* zahrnuje soubor prací, jimiž se zkoumá vznik a působení geologických procesů, zkoumá, hodnotí a dokumentuje se geologická stavba území, její prvky a zákonitosti.⁷⁸ *Geologický průzkum* pak zahrnuje účelově zaměřené geologické práce, jimiž se zkoumá území v podrobnostech přesahujících geologický výzkum. Geologický průzkum se dělí na ložiskový průzkum, průzkum pro zvláštní zásahy do zemské kůry, hydrogeologický průzkum, inženýrsko – geologický průzkum a průzkum geologických činitelů ovlivňujících životní prostředí.⁷⁹

Pro účely této práce se zaměřím pouze na typ geologických prací spočívajících v *ložiskovém průzkumu*. Vyhledávání a průzkum ložisek nerostů (ložiskový průzkum)

⁷⁷ Vícha, O.: Ochrana životního prostředí při provádění geologických prací, in: České právo životního prostředí, 1/2005, str. 91.

⁷⁸ Ustanovení § 2 odst. 2 zákona o geologických pracích.

⁷⁹ Ustanovení § 2 odst. 3 zákona o geologických pracích.

se pro účely zákona dále člení na etapy vyhledávání, průzkumu a těžebního průzkumu. *Vyhledáváním* se rozumí soubor geologických prací, jejichž účelem je zhodnotit území z hlediska možného výskytu ložisek nerostů. Tato ložiska pak nalézt, ověřit jejich přibližný rozsah a význam, provést výpočet takto vyhledaných zásob a vymezit střety zájmů pro následný průzkum. Poté následuje *průzkum*, jehož účelem je získání podkladů ke zpracování dokumentace pro řízení o stanovení dobývacího prostoru, pro výpočet prozkoumaných zásob a prokázání jejich využitelnosti a pro řešení střetů zájmů s uvažovanou exploatací ložiska. Za *těžební průzkum* pak zákon považuje takový průzkum, který se provádí ve stanoveném dobývacím prostoru v rozsahu a podrobnostech potřebných pro účelné vydobytí konkrétního ložiska.⁸⁰

3.8 Shrnutí

Tato kapitola pojednávala o základních pojmech předpisů horního práva. Pokusil jsem se v ní vysvětlit pojmy: nerost, nerostné bohatství, ložisko nerostů, zásoby nerostů, hornická činnost, činnost prováděná hornickým způsobem a geologické práce. Orientace v těchto základních pojmech je nezbytným předpokladem pro pochopení celé právní úpravy hornictví. Definice některých pojmů a jejich členění je značně složitá a působí potíže při snaze o jejich náležité použití. Zejména základní definice nerostu působí interpretační potíže a vyvolává nejistotu u dotčených subjektů. Dělení ložisek nerostů na 1) ložiska výhradní, 2) ložiska nevyhrazených nerostů a 3) ložiska nevyhrazených nerostů, která mají status výhradních ložisek je rovněž poměrně nepřehledné.

Kromě snahy o vysvětlení základních pojmů jsem v této kapitole zmínil velmi závažnou problematiku vlastnictví nerostného bohatství a zákonem v podstatě neřešený (velmi nestandardní) přechod vlastnických práv k vydobytým vyhrazeným nerostům ze státu na soukromou těžební společnost, která dané nerosty vydobyla. Tento přechod (v zákoně výslovně neupravený a dovozovaný jen interpretací) vlastnických práv za minimální poplatek je dle mého názoru jednou z nejvíce kontroverzních otázek současného českého horního práva. V každém případě je nutno přehodnotit a jednoznačným způsobem zakotvit problematiku přechodu vlastnických práv k vydobytým vyhrazeným nerostům a jeho podmínky a zvážit otázku samotného vlastnického práva státu k výhradním ložiskům z hlediska počtu takových ložisek a druhu těžených nerostů.

4. OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ PŘI VYHLEDÁVÁNÍ A PRŮZKUMU LOŽISEK

Vyhledávání a průzkum ložisek nerostů upravuje zákon č. 62/1992 Sb., o geologických pracích, když tuto činnost zařazuje mezi geologické práce.⁸¹ Zákon o hornické

⁸⁰ Ustanovení § 2 odst. 4 zákona o geologických pracích.

⁸¹ Ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) zákona o geologických pracích.

činnosti pak vyhledávání a průzkum ložisek vyhrazených nerostů (výhradních ložisek) označuje jako jednu z forem hornické činnosti a vyhledávání a průzkum ložisek nevyhrazených nerostů řadí mezi činnost prováděnou hornickým způsobem.⁸²

Jedná se o počáteční fázi využívání nerostného bohatství. Vyhledávání a průzkum ložiska zdaleka nemusí vyústit v jeho exploataci. Účelem vyhledávání a průzkumu ložiska je především zjištění rozlohy a mocnosti konkrétního ložiska, množství jeho zásob, tvaru, způsobu uložení a dalších geofyzikálních souvislostí. V průběhu této fáze obvykle nedochází k významnému poškozování životního prostředí. Z celkového hlediska však ochrana životního prostředí může být právě v této fázi realizována neúčinněji, a to celkovým nadřazením zájmů na ochraně přírody nad zájmy na vydobytí konkrétního ložiska. Nulovou variantu spočívající v ustoupení od záměru ložisko dobývat z důvodu převažujícího zájmu na ochraně životního prostředí lze efektivně prosadit právě v této fázi.

Ochrana životního prostředí při vyhledávání a průzkumu ložiska je realizována pěti právními prostředky:

1. řízením o povolení provádění geologických prací,
2. řízením o povolení vyhledávání a průzkumu ložisek důlními díly,
3. povinnostmi při projektování geologických prací,
4. povinnostmi při vlastním provádění geologických prací a
5. vyhodnocováním výsledků geologických prací.

K prostředkům ochrany životního prostředí při vyhledávání a průzkumu ložiska lze řadit i jeden ekonomický nástroj – poplatek za oprávnění provádět ložiskový průzkum. Tyto nástroje neslouží primárně k ochraně životního prostředí, ale k zajištění budoucí exploatace ložiska. Tomuto zájmu je také podřízena právní úprava vyhledávání a průzkumu ložiska. Ochrana zájmů jiných je v zákoně zajištěna pouze okrajově a nedostatečně.

4.1 Povolení k provádění geologických prací

Oprávnění k provádění geologických prací pro vyhledávání a průzkum ložisek se realizuje na základě povolení Ministerstva životního prostředí, které se vydává k žádosti fyzické nebo právnické osoby, která má oprávnění k hornické činnosti – tzv. *zadavatel*.⁸³ Toto povolení se vztahuje pouze na výhradní ložiska (tedy ložiska vyhrazených nerostů a na ta ložiska nevyhrazených nerostů, které se považují za výhradní).

Vyhledávání a průzkum ložisek nevyhrazených nerostů nepodléhá povolení a lze je provádět jen na základě dohody s vlastníkem pozemku, na kterém má vyhledávání a průzkum ložiska probíhat. Pokud se však vyhledávání a průzkum nevyhrazených

⁸² Srovnej ustanovení § 2 písm. a) a ustanovení § 3 písm. a) zákona o hornické činnosti.

⁸³ Ustanovení § 4 odst. 1 zákona o geologických pracích.

ložisek provádí důlními díly (viz následující kapitola), souhlas vlastníka pozemku se nahrazuje povolením báňského úřadu a není ho třeba.

Pro vyhledávání a průzkum výhradních ložisek není dle zákona souhlas vlastníka pozemku nutný vůbec. Vlastník pozemku není ani účastníkem povolovacího správního řízení. Takovou úpravu lze považovat za protiústavní zásah do vlastnického práva majitele pozemku. Tento zásah spočívá v odepření možnosti hájit svá práva a oprávněné zájmy v řízení, jehož výsledkem může být podstatný zásah do vlastnických a jiných práv fyzických a právnických osob, jejichž pozemky a stavby se na průzkumném území nacházejí. V případě kladného rozhodnutí o povolení geologických prací je vlastníkům dotčených nemovitostí uloženo strpět zásah do svého vlastnického práva. Odepření možnosti takto postiženým osobám hájit svá práva formou účastenství v řízení o povolení geologických prací považuji za protiústavní.

Povolení k provádění geologických prací pro vyhledávání a průzkum výhradních ložisek vydává Ministerstvo životního prostředí k žádosti o *stanovení průzkumného území*. Žádost o stanovení průzkumného území musí obsahovat náležitosti stanovené v ustanovení § 4 odstavec 2 zákona o geologických pracích.⁸⁴

Účastníky řízení o stanovení průzkumného území pro vyhledávání a průzkum výhradních ložisek jsou:

- žadatel,
- obec, na jejímž území je návrh průzkumného území nebo jeho část situována,
- osoba, které zvláštní zákon postavení účastníka přiznává.⁸⁵ Především se bude jednat o občanská sdružení, jejichž hlavním cílem podle stanov je ochrana přírody

⁸⁴ Žádost o stanovení průzkumného území musí obsahovat:

- a) návrh průzkumného území s jeho zákresem do mapy povrchové situace ve vhodném měřítku, ne však v menším než 1 : 25 000 u území do 50 km² a 1 : 50 000 nad 50 km², s výpočtem plošného obsahu území, a souřadnice vrcholů průzkumného území vymezeného přímými čarami,
- b) nerost v případě vyhledávání a výhradní ložisko nerostu v případě průzkumu,
- c) zakres hranic dobývacích prostorů, chráněných ložiskových území, popřípadě jiných chráněných území nebo ochranných pásem v navrhovaném průzkumném území a výčet těchto území,
- d) údaje o žadateli a jeho bezúhonnosti a doklady o jeho oprávnění pro podnikání v oboru hornické činnosti; bezúhonnost se prokazuje výpisem z evidence Rejstříku trestů, který nesmí být starší tří měsíců,
- e) etapu prací, cíl, rozsah a způsob provádění prací a dobu, na kterou se o stanovení průzkumného území žádá,
- f) u vyhledávání nebo průzkumu ložisek ropy nebo zemního plynu doložení technické a finanční způsobilosti žadatele,
- g) rozdělení plošného obsahu území pro průzkum do území jednotlivých obcí. V případě, že navrhované průzkumné území výhradního ložiska nevyhrazeného nerostu přesahuje jeho rozsah vymezený zvláštním právním předpisem, musí žádost obsahovat také písemný souhlas vlastníků dotčených pozemků.

⁸⁵ Ustanovení § 4a odst. 2 zákona o geologických pracích.

a krajiny. Těm umožňuje účast v řízení ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“).

Zájmy ochrany životního prostředí tak v řízení může hájit obec, na jejímž území je návrh průzkumného území nebo jeho část situována, a občanská sdružení na ochranu přírody a krajiny. Nutno poznamenat, že negativní stanovisko obce k vyhledávání a průzkumu ložisek není závazné.

Účastníkem řízení o stanovení průzkumného území není vlastník dotčeného pozemku. Odepření možnosti takto postiženým osobám hájit svá vlastnická práva formou účastenství v řízení považují za protiústavní.⁸⁶

Rozhodnutí o žádosti o stanovení průzkumného území pro vyhledávání a průzkum výhradních ložisek obsahuje:

- výrok, že se geologické práce povolují nebo že se žádost zamítá,
- vymezení území, v nichž mohou být tyto práce prováděny – tzv. „průzkumné území“,
- určení nerostu, pro jehož vyhledávání a průzkum se povolení vydává,
- podmínky pro provádění geologických prací,
- dobu platnosti povolení.

Ministerstvo žádost o stanovení průzkumného území zamítne z důvodů uvedených v ustanovení § 4a odst. 5 a 6 zákona o geologických pracích. Mezi jinými důvody bych zmínil především tyto:

- žadatel neprokáže požadovanou bezúhonnost nebo oprávnění k hornické činnosti,⁸⁷
- žadateli bylo v posledních deseti letech zrušeno průzkumné území z důvodů, že organizace opakovaně nebo se závažnými důsledky porušila povinnosti stanovené zákonem nebo rozhodnutím vydaným na základě zákona o geologických pracích nebo zákony vydanými k ochraně veřejného zdraví a k ochraně životního prostředí,⁸⁸
- průzkum je v rozporu se státní surovinovou politikou, státní politikou životního prostředí, zájmy obrany státu, zahraničními závazky státu, nebo pokud dal-

⁸⁶ Stejný protiústavní zásah do práv vlastníka je v řízení o stanovení chráněného ložiskového území. Tento problém bude podrobněji rozepsán v kapitole 7.2.

⁸⁷ Oprávnění k hornické činnosti vydávají obvodní báňské úřady pro fyzické a právnické osoby, které splňují náležitosti předepsané vyhláškou Českého báňského úřadu č. 15/1995 Sb., o oprávnění k hornické činnosti a činnosti prováděné hornickým způsobem, jakož i k projektování a objektů zařízení, které jsou součástí těchto činností, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁸ Srovnej ustanovení § 4a odst. 5 písm. e) a ustanovení § 21 zákona o geologických pracích.

ší veřejný zájem převýší nad zájmem na dalším průzkumu a následném využití výhradního ložiska.⁸⁹

Je to posledně uvedený důvod „pokud další veřejný zájem převýší zájem na dalším průzkumu a následném využití výhradního ložiska“, který slouží k zabezpečení zájmů na ochraně životního prostředí a jehož úspěšné prokázání znemožní exploataci ložiska.

Ministerstvo životního prostředí může rozhodnutí o stanovení průzkumného území zrušit ještě před uplynutím jeho platnosti. Může tak učinit v případě, kdy organizace opakovaně nebo se závažnými důsledky porušila povinnosti stanovené zákonem nebo rozhodnutím vydaným na základě zákona o geologických pracích nebo zákony vydanými k ochraně veřejného zdraví a k ochraně životního prostředí.⁹⁰ Toto ustanovení může rovněž přispět k zajištění zájmů ochrany životního prostředí. Jinou otázkou zůstává, nakolik Ministerstvo životního prostředí tuto pravomoc využívá.

Za oprávnění provádět ložiskový průzkum platí těžební organizace poplatek, který činí 2 000 Kč za jeden km² průzkumného území v prvním roce (a zvyšuje se o dalších 1 000 Kč za každý další rok). Tento poplatek je příjmem obce, na jejímž území se stanovené průzkumné území nachází.

Horní zákon stanoví těžební organizaci mimo jiné povinnost: „zjistit skutečnosti potřebné k posouzení možných vlivů využívání výhradního ložiska na jiná ložiska, vody a jiné přírodní zdroje, na životní prostředí a na další zákonem chráněné obecné zájmy“. Stanovení této povinnosti těžební organizaci bez zajištění kontrolních mechanismů k přezkoumání jejího splnění však efektivitu tohoto ustanovení jako nástroje ochrany životního prostředí značně relativizuje.

4.2 Povolení k vyhledávání a průzkumu ložisek důlními díly

Zvláštní právní úprava vyhledávání a průzkumu ložisek je stanovena pro případy, kdy je k této činnosti použito důlního díla. Jedná se o případy, kdy je k vyhledávání a průzkumu použito svislých důlních děl o hloubce větší než 40 metrů, nebo vodorovných či úklonných důlních děl o délce větší než 100 metrů, nebo důlních děl, jejichž součet délek je větší než 100 metrů.⁹¹

Právní úprava vyhledávání a průzkumu ložisek důlními díly je obsažena v ustanovení § 9 zákona o hornické činnosti. Povolení pro tento způsob vyhledávání a průzkumu ložiska vydává obvodní báňský úřad. Povolení se také vyžaduje pro zajištění a likvidaci těchto důlních děl. Zákon o hornické činnosti řadí řízení o povolení k vyhledávání a průzkumu ložiska důlními díly mezi řízení o povolení hornické čin-

⁸⁹ Ustanovení § 4a odst. 6 zákona o geologických pracích.

⁹⁰ Ustanovení § 21 zákona o geologických pracích.

⁹¹ Ustanovení § 5 písm. a) vyhlášky ČBÚ č. 104/1988 Sb., o racionálním využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem.

nosti. Účastníky tohoto řízení jsou podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o hornické činnosti:

- žadatel,
- investor,
- vlastník důlního díla,
- občané, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny,
- obce, v jejichž územním obvodu má být hornická činnost vykonávána.

Aniž by tak stanovil zákon o hornické činnosti, účastníkem takového řízení může být i občanské sdružení, jehož hlavním cílem podle stanov je ochrana zájmů přírody a krajiny. Jeho účastenství vyplývá ze speciality zákona o ochraně přírody a krajiny vůči zákonu o hornické činnosti.⁹² Účastenství takových sdružení ve všech řízeních, kde mohou být dotčeny zájmy přírody a krajiny, zakotvuje ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Za splnění podmínek tohoto ustanovení se občanské sdružení může řízení o povolení k vyhledávání a průzkumu ložisek důlními díly účastnit.

Kromě účastníků řízení mohou v řízení hájit zájmy ochrany životního prostředí i dotčené orgány státní správy, které jsou k tomu příslušné (např. orgán ochrany přírody, orgán ochrany lesa, orgán ochrany zemědělského půdního fondu a další).

Se žádostí o povolení k vyhledávání a průzkumu ložisek důlními díly předkládá těžební organizace předepsanou dokumentaci. Součástí této dokumentace je i „způsob *zajištění požadavků vyplývajících z rozhodnutí orgánů a dohod s orgány a organizacemi, jimž přísluší ochrana objektů a zájmů podle zvláštních předpisů*“. V řízení musí být provedeno místní šetření a podle ustanovení § 17 odst. 2 zákona o hornické činnosti musí být se žádostí předloženy doklady o *vyřešení střetů zájmů*⁹³, jestliže jsou touto činností ohroženy právem chráněné zájmy. S ohledem na charakter této činnosti lze téměř vždy předpokládat, že budou právem chráněné objekty a zájmy ohroženy.

Obvodní báňský úřad v řízení přezkoumá vyřešení střetů zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů a na základě toho pak žádost o povolení zamítne nebo jí vyhová. Součástí vydaného povolení však mohou být omezující podmínky pro výkon této činnosti, které přispějí k ochraně životního prostředí.

⁹² Ustanovení § 90 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, zní: „*Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy vydané k jeho provedení jsou zvláštními předpisy ve vztahu k předpisům o lesích, vodách, územním plánování a stavebním řádu, o ochraně nerostného bohatství, ochraně zemědělského půdního fondu, myslivosti a rybářství.*“ Ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny je speciálním titulem pro účastenství ve všech řízeních, ve kterých mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Správní řízení v oblasti povolování těžby nerostů jsou zcela jistě takovými typy řízení, při kterých mohou být zájmy ochrany přírody a krajiny dotčeny.

⁹³ Institut řešení střetů zájmů je zakotven v ustanovení § 33 horního zákona. Bude o něm pojednáno podrobně v kapitole 13.1.

Ochrana životního prostředí je v řízení o povolení k vyhledávání a průzkumu ložisek důlními díly (typově řízení o povolení hornické činnosti) oproti řízení o povolení k vyhledávání a průzkumu ložisek (typově řízení o povolení geologických prací) značně oslabena. Jednak o povolení rozhoduje obvodní báňský úřad, tedy správní orgán více nakloněný zájmům těžebním než zájmům ochrany životního prostředí, jednak toto řízení nezakotvuje možnost zamítnout žádost těžební organizace z důvodu: „*pokud další veřejný zájem převýší zájem na dalším průzkumu a následném využití výhradního ložiska*“. Dále pak zákon neobsahuje v tomto případě možnost zrušit povolení před uplynutím doby jeho platnosti pro porušení předpisů na ochranu životního prostředí.

4.3 Projektování geologických prací

Geologické práce je možné provádět pouze na základě schváleného projektu geologických prací. Podrobnosti o projektu geologických prací obsahuje vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 369/2004 Sb., o projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací, oznamování rizikových geofaktorů a o postupu při výpočtu zásob výhradních ložisek.

Zpracovatel projektu je povinen zjišťovat, zda se geologické práce nedotknou zájmů chráněných zvláštními předpisy.⁹⁴ Těmi mohou být především předpisy na ochranu životního prostředí. V takovém případě se postupuje v souladu s těmito (zvláštními) předpisy.⁹⁵

Při projektování geologických prací, které obsahují strojní vrtné práce hlubší než 30 metrů nebo strojní vrtné práce, jejichž celková délka přesahuje 100 metrů, je těžební organizace povinna zaslat tento projekt krajskému úřadu. Ten se k projektu vyjádří z hlediska zájmů chráněných zvláštními právními předpisy, mezi nimiž jsou předpisy na ochranu životního prostředí a jeho složek.⁹⁶

Zpracovatel projektu geologických prací zjišťuje, zda se zamýšlené práce nedostávají do střetu se zájmy chráněnými zvláštními právními předpisy, a volí takové řešení geologického úkolu, které zajistí jeho soulad s ochranou těchto zájmů. Pokud zpracovatel projektu zjistí existenci zájmů chráněných zvláštními předpisy, které vylučují dosažení projektovaného cíle nebo vylučují realizaci záměru, musí práce na projektu přerušit a oznámit tyto skutečnosti zadavateli, tedy těžební organizaci, které bylo stanoveno průzkumné území. Ostatní jím zjištěné střety zájmů zahrne do projektu s návrhem na jejich řešení.⁹⁷

⁹⁴ Ustanovení § 6 odst. 2 zákona o geologických pracích.

⁹⁵ Ustanovení § 22 zákona o geologických pracích.

⁹⁶ Ustanovení § 6 odst. 3 zákona o geologických pracích.

⁹⁷ Ustanovení § 4 odst. 6 vyhlášky MŽP č. 369/2004 Sb.

Je nedostatkem platné právní úpravy, že oznamovací povinnost o existenci těchto zájmů není vůči orgánům ochrany přírody povolaným k jejich hájení, případně obvodnímu báňskému úřadu, ale pouze vůči těžební organizaci, která má zájmy zcela odlišné. Je velmi nepravděpodobné, že by těžební organizace informovala kompetentní orgány o existenci střetu zájmů, který by mohl zkomplikovat provádění geologických prací a následné vytěžení ložiska. Právní předpisy neobsahují žádný kontrolní mechanismus, který by zajistil, že osoba zpracovávající projekt, za který je odměňována těžební organizací, takto zjištěné zájmy do projektu zahrne, či dokonce práce na projektu přeruší. Nepochopitelné pak je ustanovení, podle kterého projekt geologických prací schvaluje těžební organizace, která si jej objednala.⁹⁸ Tato úprava je z hlediska ochrany životního prostředí v průběhu projektování geologických prací zcela nevhodná a bez možnosti efektivně zajistit ochranu zájmů životního prostředí v této fázi.

4.4 Provádění geologických prací

Pro fázi faktického vyhledávání a průzkumu výhradních ložisek stanoví horní zákon a zákon o geologických pracích těžební organizaci určité povinnosti. Část těchto povinností se bezprostředně dotýká zájmů na ochraně životního prostředí v průběhu této činnosti.

V průběhu vyhledávání a průzkumu výhradních ložisek jsou těžební organizace povinny:

- ověřovat výhradní ložisko tak, aby se zjistily a vyhodnotily všechny využitelné nerosty ložiska a jejich užitkové složky,
- ověřovat vývoj a úložní poměry výhradního ložiska tak, aby se výstavba dolů a lomů, otvírka, příprava a dobývání výhradního ložiska mohly projektovat a uskutečňovat podle zásad báňské technologie a aby se zabezpečilo racionální využití zásob výhradního ložiska,
- používat takové metody a postupy, aby nedošlo ke znemožnění nebo ztížení využití výhradního ložiska nebo jeho části a k neodůvodněným ztrátám zásob výhradního ložiska,
- zjistit skutečnosti potřebné k posouzení možných vlivů využívání výhradního ložiska na jiná ložiska, vody a jiné přírodní zdroje, na životní prostředí a na další zákonem chráněné obecné zájmy,
- při přerušení vyhledávání nebo průzkumu provést opatření, aby se nezmařila důlní díla a neztížilo provádění dalšího průzkumu a využití výhradního ložiska,⁹⁹
- vést o prováděných geologických pracích dokumentaci,

⁹⁸ Srovnej ustanovení § 4 a 5 vyhlášky MŽP č. 369/2004 Sb.

⁹⁹ Ustanovení § 11 odst. 2 horního zákona.

- provádět geologické práce odborně, racionálně a v souladu s projektem geologických prací,¹⁰⁰
- dodržet podmínky a omezení, které pro konkrétní práce vyplývají ze zvláštních právních předpisů, např. z předpisů na ochranu životního prostředí.¹⁰¹

Z hlediska zájmů ochrany životního prostředí je nejdůležitější povinností závazek stanovený v ustanovení § 11 odst. 2 písm. d) horního zákona, který požaduje „zjistit skutečnosti potřebné k posouzení možných vlivů využívání výhradního ložiska na jiná ložiska, vody a jiné přírodní zdroje, na životní prostředí a na další zákonem chráněné obecné zájmy“. Horní zákon již ale bohužel neobsahuje povinnost takto zjištěné skutečnosti předat státním orgánům příslušným k hájení těchto zákonem chráněných obecných zájmů a možnost jejich ověření ze strany těchto orgánů.

4.5 Vyhodnocování výsledků geologických prací

Vyhodnocení výsledků geologických prací představuje závěrečnou fázi vyhledávání a průzkumu ložisek nerostů. Při této činnosti se vyhodnocují zjištěné zásoby nerostů.

Výsledky provedených geologických prací jsou vyhodnoceny v tzv. *závěrečné zprávě*. Závěrečná zpráva dokumentuje průběh a výsledky provedených geologických prací ve vztahu k jejich cíli, s přihlédnutím k záměru, pro který byly geologické práce prováděny. Závěrečná zpráva s výpočtem zásob nerostů se zpracovává podle přílohy č. 4 (Osnova závěrečné zprávy o výsledku ložiskového průzkumu obsahující výpočet vyhledaných zásob) nebo přílohy č. 5 (Osnova závěrečné zprávy o výsledku ložiskového průzkumu s výpočtem prozkoumaných zásob) vyhlášky MŽP č. 369/2004 Sb., o projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací, oznamování rizikových geofaktorů a o postupu při výpočtu zásob výhradních ložisek. Součástí závěrečné zprávy s výpočtem zásob nerostů je také pasport výhradního ložiska. Ten obsahuje identifikační údaje o ložisku a jeho místopisné poloze, údaje o geologické prozkoumanosti s geologickou charakteristikou a popisem ložiska, údaje o nerostné skladbě ložiska, o podmínkách a způsobu jeho ochrany a využívání, o výpočtech a stavu jeho zásob a o podmínkách využitelnosti použitých k jejich vyhodnocení.¹⁰²

Součástí vyhodnocení výsledků geologických prací je tzv. *výpočet zásob*. Výpočet zásob výhradních ložisek je velmi důležitým faktorem pro rozhodování o případné těžbě ložiska. Podkladem pro výpočet zásob jsou *podmínky využitelnosti zásob* ložiska. Ty jsou souborem ukazatelů množství, kvality nerostů, geologických, baňsko-technických, ekologických a dalších, podle kterých se posuzuje vhodnost zásob

¹⁰⁰ Ustanovení § 6 odst. 1 a 2 zákona o geologických pracích.

¹⁰¹ Ustanovení § 7 vyhlášky MŽP č. 369/2004 Sb.

¹⁰² Ustanovení § 16 odst. 1 a 2 vyhlášky MŽP č. 369/2004 Sb.

ložiska k exploataci.¹⁰³ Vyhláška MŽP č. 369/2004 Sb. zakotvuje další podklady pro výpočet zásob. Jsou jimi :

- povolení, vyjádření, souhlasy, stanoviska nebo jiné úřední akty správních úřadů vydané ve správních řízeních, která se týkají vyhledávání, průzkumu nebo dobývání ložiska a
- vymezení zájmů chráněných zvláštními právními předpisy, které jsou nebo mohou být dotčeny dalším průzkumem, otvirkou nebo dobýváním ložiska nerostů, a z výsledků projednávání střetů zájmů.¹⁰⁴

V podmínkách využitelnosti zásob ložiska je tedy třeba kromě ekonomicko – technických faktorů uvažované těžby zohlednit i aspekty další, především ekologickou, estetickou a kulturně historickou charakteristiku a cennost lokality. Součástí podkladů by tak mimo jiné mělo být i zoologické a botanické zhodnocení, evaluace krajinného rázu a ekologické funkčnosti dotčeného území.

Komplexní posuzování podmínek využitelnosti zásob výhradního ložiska by mohlo sloužit jako významný koncepční nástroj ochrany životního prostředí při úvahách o adekvátním využití území, na kterém je ložisko situováno. Proti tomu však stojí tři zásadní námitky. Předně, proces vypočtení zásob zabezpečuje těžební organizace.¹⁰⁵ Ta samozřejmě nemá zájem na provedení adekvátního a objektivního posouzení ze všech uvažovaných hledisek. Bude se řídit pouze ekonomickými aspekty případné těžby. Za druhé, předpisy horního práva nezakotvují výslovnou povinnost opatřit si v této fázi podklady, které by objektivně zhodnotily zájmové území ze všech hledisek. Jak bylo v předchozích kapitolách naznačeno, kompetentní orgány v oblasti ochrany životního prostředí se nemusí vůbec dozvědět o existenci zákonného zájmu, který by bylo třeba v daném konkrétním případě chránit. Za třetí, kvantifikovat případnou ekologickou újmu, která by byla konfrontována s ekonomickým přínosem uvažované těžby, je úkol mimořádně složitý. Pro takové výpočty dosud nebyla stanovena jasná pravidla.¹⁰⁶

Po vyhodnocení výsledků vyhledávání a průzkumu se zásoby ložiska klasifikují, a to podle kritérií uvedených v ustanovení § 14 odst. 2. Výpočet zásob provedený v této fázi je v případě realizace těžby se získáváním nových poznatků posléze zpřesňován. Výsledkem také může být odpis zásob¹⁰⁷, jejich přehodnocení nebo provedení nového výpočtu.

Právě fáze vyhodnocování výsledků geologických prací je velmi důležitá pro rozhodování o případné těžbě určitého ložiska a poměřování protichůdných zájmů

¹⁰³ Ustanovení § 13 odst. 2 horního zákona.

¹⁰⁴ Ustanovení § 18 odst. 1 písm. c) a d) vyhlášky MŽP č. 369/2004 Sb.

¹⁰⁵ Ustanovení § 14 odst. 1, věta druhá horního zákona.

¹⁰⁶ Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Univerzita Karlova, Praha, 1999; str. 96 – 97.

¹⁰⁷ O odpisu zásob se podrobně zmiňuje kapitola 13.2.

na využití konkrétního území. Předpisy horního práva však neobsahují instrumenty, které by zabezpečily náležité vyhodnocení zjištěných výsledků geologických prací ze všech hledisek a přispěly tak k identifikaci toho zákonného zájmu, který je v konkrétní lokalitě převažující. Základním problémem je výsadní postavení těžebních organizací, kterým horní předpisy v této fázi přiznávají neodůvodněné pravomoci. Zároveň s tím však chybí přiměřená kontrola jejich postupu.

4.6 Osvědčení o výhradním ložisku

Na základě vyhodnocení výsledků vyhledávání a průzkumu ložiska nerostů je stanoven další postup. V případě, že se zjistí vyhrazený nerost v množství a jakosti, které umožňují důvodně očekávat jeho nahromadění, dojde k vydání *osvědčení o výhradním ložisku*. Toto osvědčení vydává Ministerstvo životního prostředí, které jej zašle Ministerstvu průmyslu a obchodu, obvodnímu báňskému úřadu, orgánu územního plánování a těžební organizaci, pro niž bylo vyhledávání nebo průzkum výhradního ložiska provedeno.¹⁰⁸

V případě, že se nepočítá s okamžitou exploatací ložiska, zakotvuje horní zákon zabezpečení jeho územní ochrany pro budoucí využití. V opačném případě může dojít rovnou k fázi přípravy dobývání ložiska nerostů.

4.7 Shrnutí

Tato kapitola se věnovala první fázi procesu využívání nerostných zdrojů. Podrobně byly popsány jednotlivé prostředky ochrany životního prostředí, které se uplatňují v této fázi. Jedná se o řízení o povolení provádění geologických prací, řízení o povolení vyhledávání a průzkumu ložisek důlními díly, povinnosti při projektování geologických prací, povinnosti při vlastním provádění geologických prací a vyhodnocování výsledků geologických prací. Na základě výsledků této první fáze využívání nerostných zdrojů je nutné zvážit, zda určité ložisko je či není vhodné k dobývání. Předpisy horního práva však neobsahují instrumenty, které by zabezpečily náležité vyhodnocení zjištěných výsledků geologických prací ze všech hledisek a přispěly tak k identifikaci toho zákonného zájmu, který je v konkrétní lokalitě převažující. Základním problémem je výsadní postavení těžebních organizací, kterým horní předpisy v této fázi přiznávají neodůvodněné pravomoci. Zároveň s tím však chybí přiměřená kontrola jejich postupu.

Dalším významným nedostatkem této fáze je odepření účastenství vlastníkům pozemků, pod nimiž se ložisko nerostů nachází, ve správním řízení o stanovení průzkumného území pro geologické práce.

¹⁰⁸ Ustanovení § 6 odst. 1 a 2 horního zákona.

5. ÚZEMNÍ OCHRANA VÝHRADNÍCH LOŽISEK

Územní ochrana ložisek nerostů zabezpečuje ochranu konkrétního ložiska před společensko ekonomickými aktivitami, které by mohly ztížit nebo znemožnit jeho budoucí dobývání. Institut územní ochrany navazuje na fázi vyhodnocení výsledků geologického průzkumu. Ochrana je poskytována pouze výhradním ložiskům nerostů (tedy ložiskům vyhrazených nerostů a výhradním ložiskům nevyhrazených nerostů). Je realizována prostřednictvím ochrany při územně plánovací činnosti a institutem chráněného ložiskového území. Pojmově je územní ochrana výhradních ložisek zcela protichůdná ochraně životního prostředí. Jejím účelem je ochrana výhradního ložiska před ztížením nebo znemožněním jeho budoucí exploatace, a to stanovením zvláštního režimu pro území, na kterém se výhradní ložisko nachází.

Paradoxně však územní ochrana výhradních ložisek může přispět k ochraně zájmů životního prostředí, neboť součástí této ochrany je omezení nebo vyloučení veškerých ekonomických aktivit, které s dobýváním přímo nesouvisí. Po určité době pak teoreticky může dojít k přehodnocení zájmů na využití tohoto území, a namísto původně plánovaného vytěžení převáží zájem na ochraně životního prostředí.

5.1 Ochrana výhradních ložisek při územně plánovací činnosti

Orgány územního plánování a zpracovatelé územně plánovací dokumentace jsou povinni při územně plánovací činnosti vycházet z podkladů o zjištěných a předpokládaných výhradních ložiscích. Tyto podklady jim předává Ministerstvo průmyslu a obchodu a Ministerstvo životního prostředí.¹⁰⁹ Současně jsou orgány územního plánování a zpracovatelé územně plánovací dokumentace *povinni navrhnout řešení, které je z hlediska ochrany a využití nerostného bohatství a dalších zákonem chráněných zájmů nejvýhodnější.*¹¹⁰ Takto stanovená povinnost je pojmově nesplnitelná. Nikdy nemůže dojít k nalezení řešení, které by bylo *nejvýhodnější* pro oba naprosto protichůdné zájmy. Proto orgány územního plánování musí spíše poměřovat, který z obou zájmů v konkrétním území převažuje a kterému z nich dát při rozhodování o jeho využití přednost. K tomu lze dodat, že ačkoliv zájem na exploataci ložiska lze zcela vyloučit, zájem na ochraně životního prostředí trvá a je třeba jej hájit současně i v případě převážení zájmu na vydobytí ložiska. V tomto případě se oba zájmy realizují paralelně vedle sebe.

Při pořizování zásad územního rozvoje kraje musí pořizovatel projednat koncept řešení s Ministerstvem průmyslu a obchodu, Ministerstvem životního prostředí a obvodním báňským úřadem, kteří z pozice dotčených orgánů státní správy zajistí

¹⁰⁹ Ustanovení § 15 odst. 1 horního zákona.

¹¹⁰ Ustanovení § 15 odst. 1 poslední věta horního zákona.

zabezpečení ochrany výhradního ložiska. Návrhy územně plánovací dokumentace pak musí být dohodnuty s uvedenými dotčenými orgány.¹¹¹

5.2 Chráněné ložiskové území

Chráněné ložiskové území je institut, který slouží k ochraně výhradního ložiska proti znemožnění nebo ztížení jeho dobývání, pakliže se neuvažuje o jeho využití bezprostředně po vydání osvědčení o výhradním ložisku. Chráněné ložiskové území zahrnuje oblast, ve které by stavby a zařízení, které nesouvisí přímo s dobýváním výhradního ložiska, mohly znemožnit nebo ztížit jeho dobývání.¹¹² Jestliže nebude výhradní ložisko po ukončení vyhledávání a průzkumu dobýváno, Ministerstvo životního prostředí pověří správce tohoto ložiska, aby zabezpečil ochranu a evidenci výhradního ložiska.¹¹³ Správcem ložiska je buď Česká geologická služba, zřízená Ministerstvem životního prostředí na základě ustanovení § 17 odst. 2 zákona o geologických pracích, nebo těžební organizace, která provedla ložiskový průzkum.

O stanovení chráněného ložiskového území se vede správní řízení. Řízení o stanovení chráněného ložiskového území se zahajuje:

- na návrh organizace, která požádala o vydání osvědčení o výhradním ložisku,
- na návrh správce ložiska,
- z podnětu obvodního báňského úřadu.

O stanovení chráněného ložiskového území rozhoduje Ministerstvo životního prostředí po projednání s dotčenými orgány státní správy. Ustanovení § 17 odst. 2 horního zákona stanoví, že účastníkem řízení o stanovení chráněného ložiskového území je pouze navrhovatel.¹¹⁴ Omezení účastnictví pouze na navrhovatele považují za výrazný nedostatek předpisů horního práva a protiústavní odepření možnosti ochrany práv a právem chráněných zájmů dotčených osob. Režim chráněného ložiskového území znamená podstatný zásah do vlastnických práv fyzických a právnických osob, jejichž pozemky a stavby se nachází na vymezeném území. Vlastníkům nemovitostí je podstatným způsobem omezeno právo se svým pozemkem nakládat. Odepření možnosti takto postiženým osobám hájit svá práva formou účastnictví v řízení o stanovení chráněného ložiskového území považují za protiústavní. Ačkoliv je majitelům pozemků stanovením CHLÚ podstatným způsobem zasaženo do jejich vlastnického práva,

¹¹¹ Ustanovení § 15 odst. 2 horního zákona.

¹¹² Ustanovení § 16 odst. 2 horního zákona.

¹¹³ Ustanovení § 8 horního zákona.

¹¹⁴ Na základě ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny se řízení o stanovení chráněného ložiskového území mohou účastnit i občanská sdružení na ochranu přírody a krajiny, pokud splní podmínky tam stanovené. Jak už bylo dříve uvedeno, zákon o ochraně přírody a krajiny je *lex specialis* vůči předpisům horního práva a jeho ustanovení § 70 je zvláštním právním titulem pro účastnictví ve všech správních řízeních podle jiných právních předpisů, ve kterých mohou být dotčeny zájmy přírody a krajiny. Řízení o stanovení chráněného ložiskového území je pojmově takovým typem řízení.

zákon jim upírá možnost toto své ústavní právo hájit formou účastenství ve správním řízení, ve kterém se o jeho stanovení rozhoduje.¹¹⁵ Tento postup je v rozporu s článkem 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.¹¹⁶

Chráněné ložiskové území je v zásadě zvláštním typem stavební uzávěry. Podstata a smysl obou těchto prostředků jsou totožné. Účelem rozhodnutí o stavební uzávěře je vymezit území, ve kterém se zakazuje nebo omezuje stavební činnost, zejména pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace. Stavební uzávěra se podle nového stavebního zákona přijímá jako tzv. opatření obecné povahy.¹¹⁷ Podle předchozí právní úpravy se o ní vedlo správní řízení (územní řízení o stavební uzávěře – ustanovení § 32 odst. 1 písm. d) zákona č. 50/1976 Sb.). Účastníkem řízení o stavební uzávěře byl „*navrhovatel a osoby, jejichž vlastnická nebo jiná práva k pozemkům nebo stavbám na nich mohou být rozhodnutím přímo dotčena.*“ (ustanovení § 34 odst. 2 stavebního zákona).

Podle znění účinného do 30. 6. 1998 byl účastníkem řízení o stavební uzávěře pouze navrhovatel. Zákonodárci si však uvědomili protiústavní charakter omezení účastenství pouze na navrhovatele a novelou stavebního zákona č. 83/1998 Sb. rozšířili okruh účastníků o vlastníky dotčených nemovitostí. Protiústavnost zákonného vyloučení vlastníků dotčených nemovitostí z účastenství v řízení o stavební uzávěře potvrdil i Ústavní soud ve svém nálezu I. ÚS 42/97 ze dne 1. 9. 1998.¹¹⁸

¹¹⁵ Otázkou zůstává možnost přezkumu těchto rozhodnutí správním soudem na základě žaloby podané dotčeným vlastníkem. Podmínky aktivní legitimace, zakotvené v ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního, jsou splněny. V praxi však takový postup dosud nebyl „otestován“ a je otázkou, jak by se k němu správní soudy postavily.

¹¹⁶ Článek 36 odst. 2 Listiny zní: „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“ Podle věty druhé článku 36 odst. 2 Listiny nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Právo na ochranu vlastnictví je jedním ze základních práv a svobod, zakotvených v Listině (článek 11 odst. 1).

¹¹⁷ Srovnej § 97 a násl. zákona č. 183/2006 Sb.

¹¹⁸ Cit. z nálezu Ústavního soudu I. ÚS 42/97: „Ústavní soud po zhodnocení výše uvedených skutečností však musel konstatovat, že pokud jde o ústavní práva stěžovatelů je oprávněně namítáno porušení práva na projednání zásahu soudem do práv chráněných ústavním pořádkem ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Dle tohoto ustanovení ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny základních práv a svobod. To si uvědomil, byť dodatečně, i zákonodárce a napravit uvedenou situaci způsobem dále uvedeným. Proto napadené rozhodnutí Městského úřadu ve Slaném Ústavní soud zrušil, i když jeho vydání nebylo v rozporu s tehdy platným ustanovením zákona (§ 82 odst. 3 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb.).“
Pokud jde o návrh na zrušení § 34 odst. 1 v původním znění, konstatoval Ústavní soud, že novela stavebního zákona č. 83/1998 Sb. upustila od předchozí úpravy a v novém § 34 odst. 2 výslovně uvedla, že účastníky územního řízení, mezi jinými též o stavební uzávěře, je nejen navrhovatel, ale i osoby, jejichž

Vzhledem ke zcela totožnému charakteru obou právních nástrojů je nutné, aby i okruh dotčených osob a jejich procesních práv byl upraven totožně a především ústavně konformně. Proto považuji za nutné zrušit část ustanovení § 17 odst. 3 horního zákona, které omezuje účastenství v řízení o stanovení chráněného ložiskového území pouze na navrhovatele.

V průběhu řízení musí být provedeno ústní jednání podle potřeby spojené s místním šetřením. Zájmy ochrany životního prostředí tak mohou v tomto řízení hájit pouze příslušné orgány státní správy formou svých stanovisek. Tato stanoviska mohou být uplatněna nejpozději při ústním jednání, jinak k nim ministerstvo nemusí přihlížet.

Rozhodnutí o stanovení chráněného ložiskového území obsahuje náležitosti uvedené v ustanovení § 3 vyhlášky MŽP č. 364/1992 Sb., jeho hranice se vyznačí v územně plánovací dokumentaci.

Režim takto stanoveného území je zakotven v ustanoveních § 18 a § 19 horního zákona. V chráněném ložiskovém území se nesmí zřizovat stavby nebo zařízení, které nesouvisí s dobýváním ložiska, pokud k tomu nebyl dán souhlas postupem podle ustanovení § 19 horního zákona. Pokud by taková stavba nebo zařízení byly povoleny, je třeba dbát, aby se narušilo co nejméně využití výhradního ložiska.

Povolení stavby nebo zařízení, které nesouvisí s dobýváním, povolí příslušný stavební úřad pouze se souhlasem krajského úřadu. Tomuto souhlasu musí předcházet projednání krajského úřadu s obvodním báňským úřadem. Žádost o povolení takové stavby nebo zařízení musí žadatel doložit *vyjádřením organizace* a připojit návrh podmínek ochrany výhradního ložiska.¹¹⁹

Podmínka získání vyjádření těžební organizace, která má chráněné ložiskové území ve správě, může být v praxi velmi problematická. Ačkoliv se například v blízké době neuvažuje s exploatací konkrétního ložiska, může těžební organizace blokovat jakýkoliv územní rozvoj v této oblasti. A to jednoduše tím, že odmítne dát žadateli o povolení stavby své vyjádření, a ten tak nesplní zákonnou náležitost pro podání své žádosti. Na tuto nesmyslnou konstrukci, která zcela nedůvodně umožňuje obstrukce ze strany těžebních společností – správců ložiska, se snažila reagovat senátní novela horního zákona. Ta zakotvovala těžební společnosti lhůtu 30 dnů k vyjádření. Tento návrh ale bohužel nebyl přijat. Horní zákon tak dále obsahuje toto obstrukční ustanovení.

De lege ferenda je třeba zakotvit adekvátní časový limit pro vyjádření těžební organizace k žádosti o povolení stavby v chráněném ložiskovém území a konstrukci fikce pozitivního rozhodnutí v případě marného uplynutí této lhůty. Především je však nut-

vlastnictví a jiná práva k pozemkům nebo stavbám na nich mohou být rozhodnutím přímo dotčena. Z toho důvodu Ústavní soud též řízení vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 10/97 v této věci zastavil."

¹¹⁹ Ustanovení § 19 odst. 2 horního zákona.

né umožnit vlastníkům dotčených nemovitostí účast ve správním řízení o stanovení chráněného ložiskového území.

6. OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ PŘI PŘÍPRAVĚ DOBÝVÁNÍ LOŽISKA

Příprava dobývání ložiska obvykle bezprostředně předchází těžbě samotné. V této fázi už těžební organizace směřuje k realizaci svého investičního záměru. Příprava dobývání je zpravidla poslední fází, ve které lze ještě účinně hájit zájmy ochrany životního prostředí a další zájmy chráněné zvláštními právními předpisy, např. ochranu zdraví a ochranu vlastnických práv dotčených osob. To platí především pro jeho první fázi – řízení o stanovení dobývacího prostoru při dobývání výhradních ložisek a územní řízení o využití území pro dobývání nevýhradních ložisek.¹²⁰ Při dobývání samotném povoleném na základě pravomocných rozhodnutí lze už jen stěží upravit technologii a způsob těžby ve smyslu zmírnění jejích negativních důsledků pro životní prostředí. Zákon postrádá ustanovení, které by umožňovalo zrušit či modifikovat povolení k přípravě, otvírce a dobývání výhradních ložisek (resp. povolení k dobývání ložisek nevyhrazených nerostů) v případech poškozování životního prostředí.

Právní předpisy stanoví odlišný režim pro postup při přípravě dobývání ložisek výhradních a ložisek nevýhradních. Důvodem této odlišnosti je fakt, že na přípravu dobývání nevýhradních ložisek se neaplikuje většina ustanovení předpisů horního práva. Jak již bylo naznačeno v kapitole 3.3.2, příprava dobývání nevyhrazených nerostů se řídí kombinací ustanovení § 19 zákona o hornické činnosti s předpisy stavebního práva.

6.1 Ochrana životního prostředí při přípravě dobývání výhradních ložisek

K prosazení zájmů na ochraně životního prostředí ve fázi přípravy dobývání výhradních ložisek slouží tři správní řízení (podpůrně se použijí ustanovení správního řádu, pokud horní zákon a zákon o hornické činnosti jako speciální normy nestanoví zvláštní úpravu). Jedná se o:

- řízení o stanovení dobývacího prostoru,
- řízení o povolení otvírky, přípravy a dobývání výhradních ložisek,
- řízení o povolení trhacích prací při hornické činnosti.

6.1.1 Stanovení dobývacího prostoru

Stanovením dobývacího prostoru vzniká těžební organizaci oprávnění k těžbě výhradního ložiska na vymezeném území. O stanovení dobývacího prostoru se vede správní řízení. Rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru pro výhradní ložiska má

¹²⁰ Damohorský, M. a kol. : Právo životního prostředí, 1. vydání, C.H. Beck, Praha 2003, str. 458.

rovněž ze zákona charakter rozhodnutí o změně využití území.¹²¹ Řízení o stanovení dobývacího prostoru je rozděleno na dvě části. Nejprve musí organizace získat předchozí souhlas Ministerstva životního prostředí. Tento předchozí souhlas může ministerstvo vázat na splnění podmínek vztahujících se k tvorbě jednotné surovinové politiky. Na získání předchozího souhlasu má přednostní nárok organizace, pro niž byl proveden průzkum výhradního ložiska nebo která se na průzkumu finančně podílela. Tento nárok zanikne marným uplynutím jednoho roku od ukončení platnosti rozhodnutí o stanovení průzkumného území. V ostatních případech a po uplynutí lhůty rozhodne ministerstvo o udělení předchozího souhlasu na základě nabídky těžebních organizací, které o něj mají zájem. Ministerstvo má povinnost přihlédnout nejen k tomu, který návrh zaručuje lepší využití výhradního ložiska, ale i k tomu, který zaručuje lepší ochranu zákonem chráněných zájmů.

Vlastní řízení o stanovení dobývacího prostoru se zahajuje na návrh organizace nebo z podnětu obvodního báňského úřadu. K návrhu musí být přiloženo:

- rozhodnutí o stanovení chráněného ložiskového území,
- předchozí souhlas Ministerstva životního prostředí k návrhu na stanovení dobývacího prostoru,
- doklad, že organizace může provádět hornickou činnost,
- doklady a dokumentace stanovená prováděcími předpisy k tomuto zákonu, popřípadě zvláštními předpisy. Obvodní báňský úřad může stanovit, že se k návrhu přiloží další nezbytné doklady pro spolehlivé posouzení návrhu, především z hlediska ochrany a hospodárného využití výhradního ložiska, důsledků jeho dobývání, jakož i z hlediska dopadu na právem chráněné obecné zájmy,
- seznam fyzických a právnických osob, které přicházejí v úvahu jako účastníci řízení a jsou navrhovateli známy,
- u výhradních ložisek též žádost o povolení otvírky, přípravy a dobývání, pokud organizace žádá současně o stanovení dobývacího prostoru a o povolení hornické činnosti.¹²²

Řízení o stanovení dobývacího prostoru vede místně příslušný obvodní báňský úřad.

Účastníky řízení o stanovení dobývacího prostoru jsou:

- navrhovatel,
- fyzické a právnické osoby, jejichž vlastnická práva a jiná práva k pozemkům nebo stavbám mohou být rozhodnutím o stanovení dobývacího prostoru přímo dotčena,
- obec, v jejímž územním obvodu se dobývací prostor nachází,

¹²¹ Ustanovení § 27 odst. 6 horního zákona. Rozhodnutí o změně využití území je jedním z druhů územního rozhodnutí podle ustanovení § 77 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

¹²² Ustanovení § 28 odst. 1 písm. a) – f) horního zákona.

- obce, jejichž územní obvody mohou být stanovením dobývacího prostoru dotčeny.¹²³

Ačkoliv zákonu chybí explicitní odkaz na účastenství jiných subjektů podle zvláštních právních předpisů, řízení se mohou účastnit i občanská sdružení, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny. Jejich účast v řízení o stanovení dobývacího prostoru je založena ustanovením § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Řízení o stanovení dobývacího prostoru je zcela nepochybně takovým typem řízení, ve kterém jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Pokud občanské sdružení splní podmínky ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, stává se účastníkem řízení o stanovení dobývacího prostoru a má právo hájit zájmy ochrany životního prostředí v tomto řízení.

O dobývacím prostoru a jeho změnách rozhoduje obvodní báňský úřad v součinnosti s dotčenými orgány státní správy, zejména v dohodě s orgány životního prostředí a s orgánem územního plánování a stavebním úřadem.¹²⁴

Obvodní báňský úřad oznámí zahájení řízení všem známým účastníkům a dotčeným orgánům státní správy. Musí tak učinit minimálně sedm dní před nařízením ústního jednání. Je zřejmé, že lhůta sedmi dní pro náležitou přípravu na ústní jednání není dostatečná, zvláště když zákon umožňuje nepřihlížet k připomínkám a návrhům účastníků učiněným až po ústním jednání. V případě, že se řízení týká rozsáhlého území nebo obvodnímu báňskému úřadu nejsou účastníci známi, může oznámit zahájení řízení veřejnou vyhláškou. Musí tak učinit nejméně 15 dní před nařízeným ústním jednáním.

Ústní jednání je zpravidla spojené s místním šetřením. K připomínkám a návrhům účastníků učiněným až po ústním jednání nemusí být přihlédnuto. Dotčené orgány státní správy mají na vyjádření svých stanovisek nejméně 15 dní. Na základě žádosti jim obvodní báňský úřad tuto lhůtu přiměřeně prodlouží.

Z hlediska ochrany životního prostředí a dalších právem chráněných zájmů stanoví horní zákon problematickou konstrukci v ustanoveních § 27 odst. 5 a § 28 odst. 3 poslední věta. Podle těchto ustanovení organizace, která má výhradní ložisko dobývat, projedná podmínky stanovení dobývacího prostoru s orgány a fyzickými a právnickými osobami, jimž přísluší ochrana zájmů, které mohou být stanovením dobývacího prostoru dotčeny. Postup projednání se bude řídit podle zvláštních předpisů vydaných k ochraně těch kterých zájmů. Zákon tedy předvídá aktivitu těžební organizace v získání souhlasného stanoviska od subjektů, které jsou kompetentní k ochraně potenciálně ohrožených zájmů. Zákon výslovně zakotvuje, že: „Tyto orgány, fyzické a právnické osoby jsou povinny své připomínky, požadavky a stanoviska uplatnit do jednoho měsíce u organizace, která o stanovení nebo změnu dobývacího prostoru požádala.“¹²⁵ Orgány,

¹²³ Ustanovení § 28 odst. 2 horního zákona.

¹²⁴ Ustanovení § 27 odst. 1 horního zákona.

¹²⁵ Ustanovení § 27 odst. 5 poslední věta horního zákona.

kteř se k návrhu na stanovení dobývacího prostoru takto vyjádří, se již k samotnému řízení o stanovení dobývacího prostoru vedeného obvodním báňským úřadem nepřizvou.¹²⁶

Problém této konstrukce spočívá v tom, že dotčené orgány státní správy, které se vyjádřily k návrhu na základě komunikace s těžební společností, tedy „předběžně“, nemusely od ní získat komplexní podklady a udělat si ucelený a objektivní úsudek o celé situaci. Některé podklady, stanoviska jiných subjektů a další dokumentace nemusely být v této době ještě známy. To vše může podstatně ovlivnit jejich „předběžné“ (avšak finální) stanovisko. Těžební společnost bude mít rovněž tendenci ukázat své podklady pro rozhodnutí v co nejméně konfliktní podobě v této fázi předběžného projednávání s dotčeným orgánem státní správy. Dotčený orgán státní správy, který tímto způsobem uplatnil své stanovisko, už nemá možnost se v řízení vyjádřit k celkovým podkladům a uplatnit své připomínky a stanoviska na základě komplexního přehledu všech podkladů.

V horním zákoně sice není výslovně zakotveno, že stanoviska dotčených orgánů státní správy jsou pro obvodní báňský úřad závazná, tento fakt lze nicméně dovzovat z některých jeho ustanovení. Především výše zmíněné ustanovení § 27 odst. 1 vyžaduje dohodu obvodního báňského úřadu s orgány ochrany životního prostředí a s orgánem územního plánování a stavebním úřadem.¹²⁷ Stejně tak ustanovení § 28 odst. 8 požaduje, aby obvodní báňský úřad zabezpečil stanoviska dotčených orgánů státní správy.¹²⁸

Stanoviska orgánů ochrany životního prostředí jako dotčených orgánů státní správy v řízení o stanovení dobývacího prostoru mohou být nejučinnějším prostředkem ochrany životního prostředí a jeho jednotlivých složek v celém povolovacím procesu exploatace nerostů. V případě jejich nesouhlasného stanoviska se postupuje podle ustanovení § 33 horního zákona, které zakotvuje institut řešení střetů zájmů.

V rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru dojde k vymezení dobývacího prostoru a stanovení podmínek, které zabezpečí zákonem chráněné obecné zájmy v území. Pokud jiné právem chráněné zájmy převáží nad zájmem na vydobytí ložiska, obvodní báňský úřad žádost o stanovení dobývacího prostoru zamítne. Obsahové náležitosti rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru stanoví ustanovení § 3 odst. 1 vyhlášky ČBÚ č. 172/1992 Sb., o dobývacích prostorech. Z hlediska ochrany

¹²⁶ Ustanovení § 28 odst. 3 poslední věta horního zákona.

¹²⁷ Ustanovení § 27 odst. 1 horního zákona zní: „Dobývací prostor a jeho změny stanoví obvodní báňský úřad v součinnosti s dotčenými orgány státní správy, zejména v dohodě s orgány životního prostředí a s orgánem územního plánování a stavebním úřadem.“

¹²⁸ Ustanovení § 28 odst. 8 horního zákona zní: „V rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru vymezí obvodní báňský úřad dobývací prostor a stanoví podmínky, kterými se zabezpečí zákonem chráněné obecné zájmy v území, a rozhodne o námitkách účastníků řízení.“

životního prostředí jsou podstatné podmínky uvedené v písmenech e) a g) citovaného ustanovení vyhlášky o dobývacích prostorech. Ustanovení § 3 odst. 1 písm. e) zní: „*omezení nebo zvláštní technické podmínky dobývání pro zajištění zákonem chráněných obecných zájmů podle zvláštních předpisů vyplývajících z výsledků řízení o stanovení dobývacího prostoru*“. A ustanovení § 3 odst. 1 písm. g) zní: „*podmínky vztahující se k tvorbě jednotné surovinové politiky České republiky*“.

Platnost rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru není obvykle časově omezena. Zákon to nepředepisuje a obvodní báňské úřady žádné omezení platnosti zpravidla nestanoví. To považuji za významný nedostatek právní úpravy. Od doby stanovení dobývacího prostoru do momentu započetí těžby samotné může uplynout výrazná doba, za kterou se podmínky v území ale i ve společnosti změní natolik, že zájem na vytěžení ložiska je výrazně nižší, než byl dříve. Naopak jiný veřejný zájem může začít převažovat nad zájmem na exploataci ložiska.

Horní zákon zakotvuje možnost odnětí stanoveného dobývacího prostoru. Obvodní báňský úřad tak může rozhodnout v případě, když těžební organizace, které byl stanoven dobývací prostor, nepožádá do tří let od doby jeho stanovení o povolení hornické činnosti.¹²⁹ Toto ustanovení je však z hlediska ochrany životního prostředí zcela neefektivní, neboť těžební společnost jednoduše ve lhůtě podá žádost o povolení hornické činnosti, aby zabránila možnosti odnětí získaného oprávnění.

V rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru je rovněž uvedena doba, dokdy má dojít k započetí dobývání ložiska. Při jejím nedodržení však není stanovena žádná sankce v podobě zániku povolení či alespoň možnosti jeho revize.

Obvodní báňský úřad vede evidenci dobývacích prostorů v knihách dobývacích prostorů. Souhrnnou evidenci vede Český báňský úřad. Databáze je přístupná i na internetu, na stránkách Českého báňského úřadu.

Pro změny a zrušení dobývacího prostoru se použijí ustanovení o řízení o jeho stanovení.¹³⁰ Řízení se zahajuje na návrh těžební organizace, nebo z podnětu obvodního báňského úřadu. Je tedy téměř nemožné vyvolat řízení o změně nebo zrušení dobývacího prostoru z důvodu ochrany životního prostředí. Považuji za nedostatek právní úpravy, že nepřipouští možnost zahájení takového řízení z podnětu kompetentního orgánu ochrany životního prostředí.

Nový stavební zákon (č. 183/2006 Sb.), který nabyl účinnosti 1. ledna 2007, výslovně vyžaduje, aby rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru předcházelo rozhodnutí o změně využití území.¹³¹ Před rozhodnutím o stanovení dobývacího prostoru tak musí těžební společnost nově získat od stavebního úřadu souhlas k této činnosti ve for-

¹²⁹ Ustanovení § 24 odst. 11 horního zákona.

¹³⁰ Srovnej ustanovení § 27 a 28 horního zákona.

¹³¹ Ustanovení § 80 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb.

mě rozhodnutí o změně využití území. Z hlediska ochrany životního prostředí se jedná o pozitivní změnu, neboť o těžbě vyhrazených nerostů budou v prvotní fázi závazně rozhodovat obecné stavební úřady. Jejich schopnost posoudit a objektivně zhodnotit návrh z hlediska všech zákonem chráněných zájmů je rozhodně větší než v případě specializovaného orgánu státní báňské správy.

6.1.2 Povolení otvírky, přípravy a dobývání

Oprávnění k dobývání výhradního ložiska získané rozhodnutím o stanovení dobývacího prostoru sice znamená pro těžební organizaci oprávnění k dobývání nerostu na vymezeném území, k samotné exploataci však může přikročit až po získání následného povolení.¹³² Tím je povolení přípravy, otvírky a dobývání výhradního ložiska.

Povolení otvírky, přípravy a dobývání výhradních ložisek vydávají obvodní báňské úřady. Povolení se vydává ve správním řízení, které je typově řízením o povolení hornické činnosti ve smyslu a za podmínek ustanovení § 17 a § 18 zákona o hornické činnosti.

Žádost o povolení hornické činnosti (otvírky, přípravy a dobývání výhradních ložisek) předkládá těžební organizace nejpozději tři měsíce před plánovaným zahájením prací obvodnímu báňskému úřadu. K žádosti musí být přiložena předepsaná dokumentace.

Podle ustanovení § 6 vyhlášky ČBÚ č. 104/1988 Sb. žádost o povolení otvírky, přípravy a dobývání obsahuje:

- a) název (obchodní jméno), identifikační číslo organizace a sídlo organizace,
- b) druh hornické činnosti, pro kterou se žádá povolení,
- c) název a identifikační číslo katastrálního území, název a kód okresu, bližší označení místa činnosti, parcelní čísla pozemků dotčených plánovanou hornickou činností,
- d) údaje o stanovení chráněného ložiskového území a dobývacího prostoru a jejich změnách,
- e) plánované zahájení a ukončení, popřípadě přerušení hornické činnosti,
- f) název (obchodní jméno) a sídlo zpracovatele plánu organizace, která bude provádět některé práce hornické činnosti pro organizaci uvedenou v písmenu a),
- g) názvy (obchodní jména) a adresy účastníků řízení o povolení hornické činnosti,
- h) plán otvírky, přípravy a dobývání,
- i) doklady o vyřešení střetu zájmů, jestliže hornickou činností jsou ohroženy objekty a zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů,
- j) seznam výjimek, které byly pro plánovanou hornickou činnost organizaci povoleny příslušným orgánem,
- k) zhodnocení vlivu hornické činnosti na povrch,

¹³² Ustanovení § 24 odst. 1 horního zákona.

- l) závěrečnou zprávu o výsledcích ložiskového průzkumu,
- m) stanovisko vydané podle zvláštního právního předpisu, pokud podle tohoto předpisu má být zpracováno,
- n) vyčíslení předpokládaných nákladů na vypořádání očekávaných důlních škod dotčených vlivem dobývání výhradního ložiska a návrh na vytvoření potřebných finančních rezerv včetně časového průběhu jejich vytváření,
- o) vyčíslení předpokládaných nákladů na sanaci a rekultivaci pozemků dotčených vlivem dobývání výhradního ložiska a návrh na vytvoření potřebných finančních rezerv včetně časového průběhu jejich vytváření,
- p) výpis z obchodního rejstříku a kopii oprávnění k hornické činnosti.

Podstatným dokumentem, který je jednou z náležitostí žádosti o povolení otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska je *plán otvírky, přípravy a dobývání*.

Obsahové náležitosti plánu otvírky, přípravy a dobývání stanoví příloha 3 vyhlášky ČBÚ č. 104/1988 Sb., o racionálním využívání výhradních ložisek. Plán otvírky, přípravy a dobývání určuje základní podmínky a limity provádění hornické činnosti v konkrétním dobývacím prostoru. Plán otvírky, přípravy a dobývání obsahuje dvě části – textovou a grafickou. Grafická část je tvořena mapami a zákresy zájmového území. Textová část zahrnuje relevantní informace o geologii a hospodaření se zásobami konkrétního výhradního ložiska (bod 1.1), způsob a metody otvírky, přípravy a dobývání (bod 1.2) a bezpečnost a ochranu zdraví při práci a bezpečnost provozu a ochranu objektů a zájmů chráněných podle zvláštních předpisů (bod 1.3). Z hlediska ochrany životního prostředí je relevantní řada jeho údajů.¹³³

¹³³ Především se jedná o tyto části:

Bod 1.1.3 Plánované změny zásob výhradního ložiska:

- a) přírůstky, úbytky, převody zásob a jejich odpisy,
- b) výrubnost a znečištění,
- c) konečný stav zásob.

Bod 1.2.3 Způsob otvírky, přípravy a dobývání, jejich členění, časová i věcná návaznost prací; zajištění předstihu průzkumu, otvírky a přípravy před dobýváním, u lomů předstihu skrývky, postup dobývání zásob.

Bod 1.2.4 Dobývací metody, údaje o jejich schválení, zdůvodnění jejich použití; zvláštní opatření při zavádění nových dobývacích metod.

Bod 1.2.7 Způsob rozpojování hornin.

Bod 1.2.9 Mechanizace a elektrizace, důlní doprava, rozvod vody a zajištění provozu materiálem.

Bod 1.3.3 Odvodňování:

- a) jímání a odvádění důlních vod,
- b) nakládání s důlními vodami.

Bod 1.3.4 Přehled objektů a zájmů chráněných podle zvláštních předpisů dotčených plánovanou činností, způsob zajištění požadavků vyplývajících z rozhodnutí orgánů a dohody s orgány a organizacemi, jimž přísluší jejich ochrana; údaje o intenzitě přetvoření povrchového terénu, na němž jsou příslušné objekty a zájmy situovány, včetně předpokládaného pohybu hladiny podzemních vod.

Bod 1.6 Plán sanace i rekultivace území dotčeného těžbou:

Plán otvírky, přípravy a dobývání je podkladem pro rozhodnutí obvodního báňského úřadu. Obvodní báňský úřad povoluje otvírku, přípravu a dobývání výhradního ložiska dle plánu těchto činností, s případnými omezujícími podmínkami z důvodu ochrany právem chráněných zájmů.

Plán otvírky, přípravy a dobývání se vypracovává pro celé výhradní ložisko nebo pro jeho ucelenou část. Jde-li o nově budované nebo rekonstruované doly nebo lomy, mohou se tyto plány vypracovat postupně podle jednotlivých etap prací na otvírce, přípravě a dobývání.

Pokud jsou hornickou činností ohroženy právem chráněné objekty a zájmy (což bude prakticky vždy), musí být se žádostí předloženy doklady o *vyřešení střetů zájmů* mezi žadatelem a subjekty, které tyto odlišné zájmy hájí.¹³⁴ Těžební organizace případně přiloží doklad o tom, že k vyřešení střetů zájmů došlo již v předchozích fázích řízení, typicky v řízení o stanovení dobývacího prostoru. Institut řešení střetů zájmů je obsažen v ustanovení § 33 horního zákona a bude o něm podrobněji pojednáno v kapitole 10.1.

Dokumentace má rovněž obsahovat zhodnocení vlivu dobývání na povrch.¹³⁵ V případech, kde vydání povolení k otvírce, přípravě a dobývání výhradních ložisek předchází proces posuzování vlivů na životní prostředí (tzv. proces EIA) podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, je tento dokument zcela zbytečný. V rámci procesu EIA je posuzován i vliv dobývání ložiska na povrch, a to mnohem podrobněji a v souvislostech s ostatními vlivy této činnosti. V případech, kde proces EIA neprobíhal, je výhrada k tomuto dokumentu odlišná. Zhodnocení vlivu těžby na povrch provádí sama těžební společnost, což nemůže zaručit jeho objektivní a korektní zpracování.

K žádosti je nutno přiložit i vyčíslení předpokládaných nákladů na vypořádání očekávaných důlních škod dotčených vlivem dobývání výhradního ložiska a návrh na vytvoření potřebných finančních rezerv včetně časového průběhu jejich vytváření,¹³⁶ a vyčíslení předpokládaných nákladů na sanaci a rekultivaci pozemků dotčených vlivem dobývání výhradního ložiska a návrh na vytvoření potřebných finančních rezerv včetně časového průběhu jejich vytváření.¹³⁷ Pečlivé vypracování těchto podkladů a jejich náležité ověření ze strany obvodního báňského úřadu jsou podstatnými předpoklady pro ochranu životního prostředí v pozdějších fázích využívání ložis-

- a) technický plán a harmonogram prací,
- b) vyčíslení předpokládaných nákladů na vypořádání očekávaných důlních škod a na sanaci a rekultivaci pozemků dotčených vlivem dobývání,
- c) návrh na vytvoření potřebných finančních rezerv a na časový průběh jejich vytváření.

¹³⁴ Ustanovení § 6 odst. 3 písm. a) vyhlášky ČBÚ č. 104/1988 Sb.

¹³⁵ Ustanovení § 6 odst. 3 písm. c) vyhlášky ČBÚ č. 104/1988 Sb.

¹³⁶ Ustanovení § 6 odst. 3 písm. g) vyhlášky ČBÚ č. 104/1988 Sb.

¹³⁷ Ustanovení § 6 odst. 3 písm. h) vyhlášky ČBÚ č. 104/1988 Sb.

ka, při sanaci a rekultivaci důlního díla či lomu. Mohou rovněž přispět k odstranění nebo alespoň zmírnění škod na životním prostředí způsobených exploatací ložiska.

Žádost a dokumentace musí poskytovat dostatečný podklad k posouzení navrhované hornické činnosti a musí být v souladu s rozhodnutím o stanovení chráněného ložiskového území a rozhodnutím o stanovení dobývacího prostoru. Těžební organizace tak nemůže žádat o povolení hornické činnosti na území větším, než stanoví rozhodnutí o dobývacím prostoru. V takovém případě by musela podat žádost o změnu dobývacího prostoru, o které by se vedlo řízení podle ustanovení § 27 horního zákona.

Účastníky řízení o povolení hornické činnosti podle plánu otvírky, přípravy a dobývání jsou:

- žadatel,
- investor,
- vlastník důlního díla,
- občané, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny,
- obec, v jejímž územním obvodu má být činnost vykonávána.¹³⁸

Ačkoliv zákonu chybí explicitní odkaz na účastenství jiných subjektů podle zvláštních právních předpisů, obdobně jako v řízení o stanovení dobývacího prostoru se i tohoto řízení mohou účastnit i občanská sdružení, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny. Povolením hornické činnosti budou zcela nepochybně dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a občanské sdružení tak musí dostat prostor uplatňovat prostřednictvím výkonu svých práv účastníka řízení zákonnou ochranu životního prostředí stanovenou jednak předpisy horního práva, ale především předpisy na ochranu životního prostředí.

Zahájení řízení oznamuje obvodní báňský úřad účastníkům řízení a dotčeným orgánům státní správy nejpozději deset dnů před ústním jednáním, popřípadě místním šetřením. K později uplatněným námitkám nebo stanoviskům nemusí obvodní báňský úřad přihlídnout.¹³⁹ Lhůtu deseti dnů lze považovat za velmi krátkou, a to nejen pro dotčené orgány státní správy (kde obvyklá minimální lhůta k vydání stanoviska činí 30 dní), ale i pro účastníky řízení. Připravit za pouhých deset dní adekvátní argumentaci, podloženou studiem vysoce odborných dokumentů ze spisu, je poměrně náročné. Pro dotčené orgány státní správy připouští zákon v *odůvodněných* případech požádat o přiměřené prodloužení lhůty k vyjádření. Účastníci však takovou možnost nemají.

¹³⁸ Ustanovení § 18 odst. 1 zákona o hornické činnosti.

¹³⁹ Ustanovení § 18 odst. 3 zákona o hornické činnosti.

Obvodní báňský úřad má ze zákona povinnost vydat rozhodnutí do dvou měsíců. Rozhodnutím se buď povoluje otvírka, příprava a dobývání, nebo se žádost o povolení zamítne. O případném odvolání proti rozhodnutí ve věci bude rozhodovat Český báňský úřad v Praze.

Velmi významným nedostatkem horních předpisů je neexistence časového omezení platnosti povolení k hornické činnosti. Platnost rozhodnutí o povolení hornické činnosti není obvykle časově omezena. Zákon to nepředepisuje a obvodní báňské úřady žádné omezení zpravidla nestanoví. Obvykle je rozhodnutí o povolení hornické činnosti platné „až do vytěžení zásob“.

Vydané povolení může podle zásob a charakteru ložiska předurčovat situaci v území na několik desetiletí, aniž by jej následné změny okolností mohly jakkoliv modifikovat. Tato následná změna může spočívat ve zjištění nových zákonných zájmů, které je třeba chránit, anebo v identifikaci těch již existujících. Nelze vyloučit ani značný časový rozdíl mezi povolením k hornické činnosti a začátkem realizace samotného dobývání, kdy se podstatně změni poměry v území a zájem na vytěžení ložiska je převažován jiným veřejným zájmem (např. zájmem na ochraně zvláště chráněných druhů, zájmem na ochraně zdraví a životního prostředí dotčených obyvatel).

De lege ferenda je nutno uvažovat o zákonném zakotvení časového omezení platnosti povolení k hornické činnosti. Minimálně však o zakotvení možnosti jeho revize a omezení nebo zrušení v případě převahy jiných veřejných zájmů nad zájmem na vytěžení zbývajících zásob ložiska.

6.1.3 Povolení trhacích prací

V případě získání pravomocného rozhodnutí, kterým se povoluje hornická činnost dle plánu otvírky, přípravy a dobývání, může těžební organizace začít s exploatací ložiska. Těžební organizace obvykle k rozpojování hornin používají výbušniny.¹⁴⁰ K provádění prací spojených s použitím výbušnin potřebuje těžební organizace povolení, vydávané ve správním řízení.¹⁴¹ Obvodní báňský úřad vydává povolení k následujícím činnostem:

- trhací práce při hornické činnosti,
- trhací práce při činnosti prováděné hornickým způsobem,
- trhací práce při ostatních činnostech,
- ohňostrojné práce.

Trhací práce bez povolení lze provádět pouze v případech, kdy je to nutné k záchraně života nebo majetku a současně hrozí nebezpečí z prodlení. Trhací práce se pro

¹⁴⁰ Záleží samozřejmě na metodě dobývání, která je odvislá od druhu horniny a účelu jejího využití. Alternativně k rozpojování hornin pomocí trhavin lze použít například hydraulické bourací kladivo, bourací kouli nebo manuální sílu.

¹⁴¹ Srovnej ustanovení § 27 zákona o hornické činnosti.

účely zákona rozlišují na *trhací práce velkého rozsahu* a *trhací práce malého rozsahu*. Pro trhací práce velkého rozsahu musí těžební organizace vypracovat technický projekt odstřelu, pro trhací práce malého rozsahu technologický postup. Pokud je dokumentace k žádosti o povolení trhacích prací neúplná, obvodní báňský úřad vyzve žadatele, aby nedostatky odstranil v jím stanovené přiměřené lhůtě. Pokud tak neučiní, má obvodní báňský úřad zákonnou povinnost řízení zastavit.¹⁴² Určení, které trhací práce se považují za práce velkého a které za práce malého rozsahu, určení obsahových náležitostí technického projektu odstřelu a technologického postupu a podrobnější úpravu provádění trhacích prací stanoví vyhláška ČBÚ č. 72/1988 Sb., o používání výbušnin.

K žádosti o povolení trhacích prací, kterou podává ten, pro něhož se budou tyto práce provádět, nebo s jeho souhlasem ten, kdo bude tyto práce provádět, se přikládá:

- výše zmíněná dokumentace trhacích prací s návrhem technických podmínek k jejich bezpečnému provedení,
- návrh opatření k ochraně práv a právem chráněných zájmů fyzických a právnických osob,
- seznam fyzických a právnických osob, jejichž práva nebo právem chráněné zájmy by mohly být ohroženy použitím výbušnin.¹⁴³

Zákon o hornické činnosti nestanoví okruh účastníků řízení o povolení trhacích prací. Báňské úřady zavedly nezákonnou praxi, kdy za účastníky řízení o povolení trhacích prací považují pouze osoby, které jsou uvedeny v *seznamu*, který předkládá těžební organizace k žádosti o povolení. Pro určení, které osoby a jejich práva by mohly být ohroženy použitím výbušnin, se aplikuje institut *bezpečnostního okruhu trhacích prací*. Ten je určen pro každý dobývací prostor na základě předpokládaného charakteru a intenzity trhacích prací. Osoby, jejichž nemovitosti se nacházejí uvnitř takto určeného okruhu, jsou pokládány za účastníky řízení. Problém spočívá v tom, že toto pojetí nezákonně zužuje okruh účastníků. Podle správního řádu jako obecné normy správního řízení, jehož úpravu účastenství je nutno v tomto případě aplikovat (neboť okruh účastníků není v zákoně o hornické činnosti *výslovně* stanoven), je za účastníka řízení považován ten, jehož práva nebo právem chráněné zájmy mohou být povolením přímo dotčeny.¹⁴⁴ Rozdíl mezi výrazy *přímo dotčen* a *ohrožen* je zřejmý.

Český báňský úřad připouští možnost vedení dvou řízení o povolení trhacích prací v jednom dobývacím prostoru. Nejprve se vede řízení o povolení jednoho zkušebního odstřelu. Po jeho provedení a následném měření a vyhodnocení jeho seismických, hlukových a hydrogeologických účinků se zahájí řízení o povolení opako-

¹⁴² Ustanovení § 27 odst. 5 zákona o hornické činnosti.

¹⁴³ Ustanovení § 28 odst. 2 zákona o hornické činnosti.

¹⁴⁴ Ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., který nabyl účinnosti 1. 1. 2006).

vaných trhacích prací.¹⁴⁵ V tomto řízení se využije poznatků z měření provedených v rámci zkušebního odstřelu.

6.2 Ochrana životního prostředí při přípravě dobývání nevyhradených ložisek

K prosazení zájmů na ochraně životního prostředí ve fázi přípravy dobývání ložisek nevyhradených nerostů slouží tři správní řízení (podpůrně se použijí ustanovení správního řádu, pokud horní zákon, zákon o hornické činnosti a stavební zákon jako speciální normy nestanoví zvláštní úpravu). Jedná se o:

- územní řízení o využití území,
- řízení o povolení dobývání ložiska nevyhradeného nerostu a
- řízení o povolení trhacích prací při činnosti prováděné hornickým způsobem.

6.2.1 Územní řízení o změně využití území

Prvním krokem k záměru využití konkrétního území k dobývání ložisek nevyhradených nerostů je získání povolení k takovému způsobu využití území. Toto povolení (rozhodnutí o změně využití území) se vydává v územním řízení. Na území, pro které je vydán regulační plán (ustanovení § 61 až § 75) se územní rozhodnutí nevydává.¹⁴⁶ Toto ustanovení se může dotýkat i těžby nerostů. Ustanovení § 78 odst. 2 nového stavebního zákona pak umožňuje, aby namísto vydání územního rozhodnutí pro změnu využití území uzavřel žadatel se stavebním úřadem veřejnoprávní smlouvu o změně využití území. Veřejnoprávní smlouvu lze uzavřít pouze za podmínek ustanovení § 161 až 168 správního řádu. Stavební úřad do sedmi dnů od předložení návrhu veřejnoprávní smlouvy oznámí úmysl uzavřít takovou smlouvu osobám, které by byly účastníky územního řízení podle zvláštních právních předpisů (zejména tedy občanským sdružením na ochranu přírody a krajiny).

Územní řízení je proces rozhodování o konkrétním využití a uspořádání určitého území. Zákonná úprava územního řízení je zakotvena v ustanoveních § 84 až 96 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Územní řízení je zvláštním typem správního řízení. Správní řád jako obecná norma správního řízení se použije subsidiárně.¹⁴⁷ K územnímu řízení jsou příslušné stavební úřady. Stavební úřady mají za povinnost v řízení především posoudit, zda zamýšlené dobývání ložisek nevyhradených nerostů je v souladu s platnou územně

¹⁴⁵ Tuto konstrukci použil Český báňský úřad v kauze kamenolom Teletín, kde zrušil rozhodnutí Obvodního báňského úřadu Kladno o povolení trhacích prací (rozhodnutí ČBÚ ze dne 21. 7. 2005, č.j.: 1426/05).

¹⁴⁶ Ustanovení § 77 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb.

¹⁴⁷ Viz ustanovení § 192 stavebního zákona.

plánovací dokumentací a jaké bude mít jeho uskutečnění dopady na území, zejména jaký bude mít vliv na životní prostředí.

Územní řízení o změně využití území pro dobývání ložisek nevyhrazených nerostů se zahajuje na písemný návrh těžební organizace. Těžební organizace předloží svůj návrh spolu s předepsanou dokumentací. Obsahové náležitosti návrhu a dokumentace, kterou je povinná těžební společnost k návrhu přiložit, jsou uvedeny ve vyhlášce Ministerstva pro místní rozvoj č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření.

Účastníkem územního řízení o využití území pro dobývání ložisek nevyhrazených nerostů je :

- žadatel (těžební společnost),
- vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má těžba probíhat, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě
- osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno,
- obec, na jejímž katastrálním území má těžba probíhat,
- občanské sdružení na ochranu přírody a krajiny, za předpokladů a splnění podmínek ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny.¹⁴⁸

Stavební úřad oznámí zahájení územního řízení dotčeným orgánům státní správy a všem známým účastníkům a nařídí ústní jednání, které je zpravidla spojeno s místním šetřením.

Těžební organizace musí mít souhlas vlastníka pozemku, na němž se ložisko nevyhrazeného nerostu nachází. V opačném případě může podat návrh na zahájení *vyvlastňovacího řízení*.¹⁴⁹ Vzhledem k tomu, že se jedná o ložisko nevyhrazeného nerostu (není ve vlastnictví státu), mělo by být pro těžební společnost teoreticky složitější splnit všechny podmínky k vydání rozhodnutí o vyvlastnění. Především by nemělo dojít k naplnění podmínky tzv. *veřejného zájmu* na dobývání konkrétního ložiska. Každý případ je ale třeba posuzovat individuálně. V otázce vyvlastňování a vyvlastňovacího řízení plně odkazují na příslušnou literaturu.¹⁵⁰

V průběhu řízení posoudí stavební úřad návrh těžební společnosti především z hlediska péče o životní prostředí a předpokládaných důsledků dobývání. Stavební úřad zajistí vzájemný soulad předložených stanovisek dotčených orgánů státní správy

¹⁴⁸ Ustanovení § 85 stavebního zákona.

¹⁴⁹ Institut vyvlastnění a vyvlastňovacího řízení je zakotven v zákoně č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění).

¹⁵⁰ Např. Doležal, J. – Lanč, J. – Sakař, B.: Stavební právo, díl I. – Stavební právo veřejné, Polygon, Praha, 1999 str. 163 - 171; Kliková, A. – Průcha, P. – Havlan, P.: Stavební právo, Linde, Praha, 2005, str. 155 - 160. Literatura k nové úpravě, účinné od ledna 2007, bohužel zatím neexistuje.

vy a posoudí vyjádření účastníků řízení a jejich námitky. V případě rozporných stanovisek dotčených orgánů se postupuje podle příslušných ustanovení správního řádu o řešení rozporů.¹⁵¹

Stavební úřad buď vydá územní rozhodnutí o změně využití území k dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu, nebo návrh na jeho vydání zamítne. V územním rozhodnutí stavební úřad vymezí území určené pro dobývání a především stanoví podmínky k ochraně veřejných zájmů v území. Jimi zabezpečí zejména soulad s cíli a záměry územního plánování, požadavky k ochraně zdraví a životního prostředí a rozhodne o námitkách účastníků řízení.

Rozhodnutí o využití území k dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu platí dva roky od nabytí právní moci, pokud stavební úřad nestanovil v odůvodněném případě lhůtu delší. Jestliže v této době nebyla podána žádost o povolení dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu, pozbývá rozhodnutí platnosti.¹⁵² Na žádost těžební společnosti však může být platnost územního rozhodnutí prodloužena, pokud je tato podána před uplynutím lhůty.

Stavební zákon (na rozdíl od horních předpisů) umožňuje změnu nebo zrušení územního rozhodnutí, které je v právní moci.¹⁵³ V případě, že se změnily podmínky v území, podklady pro územní rozhodnutí nebo územně plánovací dokumentace, může stavební úřad z vlastního podnětu nahradit územní rozhodnutí rozhodnutím novým. Stavební úřad projedná návrh na změnu územního rozhodnutí s účastníky řízení v rozsahu, v jakém se změna přímo dotýká jejich práv, právem chráněných zájmů nebo povinností. Stejně tak projedná stavební úřad návrh na změnu územního rozhodnutí s dotčenými orgány státní správy v rozsahu, v jakém se změna dotýká zájmů chráněných těmito orgány.

Dle mého názoru právě takto koncipovanou možnost změny územního rozhodnutí je třeba zakotvit do předpisů horního práva v případě rozhodnutí o povolení otírky, přípravy a dobývání výhradních ložisek a rozhodnutí o povolení dobývání ložisek nevyhrazených nerostů. Tento způsob by zabezpečil ochranu životního prostředí a dalších právem chráněných zájmů při změně okolností v zájmovém území. V současné době existující konstrukce neomezeného povolení k hornické činnosti a k činnosti prováděné hornickým způsobem při nemožnosti jejich revize je zcela neudržitelná a je třeba ji změnit.

6.2.2 Řízení o povolení dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu

Dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu může být zahájeno až na základě povolení místně příslušného obvodního báňského úřadu. Dobývání ložisek nevyhrazených

¹⁵¹ Ustanovení § 4 odst. 7 stavebního zákona.

¹⁵² Ustanovení § 93 odst. 3 a 4 stavebního zákona.

¹⁵³ Ustanovení § 94 stavebního zákona.

nerostů je dle systematiky předpisů horního práva činností prováděnou hornickým způsobem.¹⁵⁴ Řízení o povolení dobývání ložisek nevyhrazených nerostů je zvláštním typem správního řízení. Správní řád jako obecná norma správního řízení se použije subsidiárně.¹⁵⁵

Příprava a dobývání ložisek nevyhrazených nerostů jsou upraveny v ustanovení § 19 zákona o hornické činnosti. Ustanovení § 19 odstavec 3 zákona o hornické činnosti stanoví, že na řízení o povolení dobývání ložisek nevyhrazených nerostů se *přiměřeně* vztahují ustanovení § 17 a 18 zákona o hornické činnosti. Řízení o povolení otvírky, přípravy a dobývání výhradních ložisek a řízení o povolení dobývání ložisek nevyhrazených nerostů má tedy podobný režim. Konkrétní průběh řízení však bude záviset na výkladu pojmu *přiměřeně* ze strany orgánů státní báňské správy. Směr takového výkladu naznačuje předseda Českého báňského úřadu R. Makarius. Cit.: „*Postup obvodního báňského úřadu v řízení o povolení dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu, tak jak je uveden, je pouze fakultativní a vyplývá pouze z požadavku zákona na přiměřenost postupu obvodního báňského úřadu s postupem při povolování hornické činnosti. Je tedy na zvážení obvodního báňského úřadu, do jaké míry v řízení uplatní požadavky § 17 a § 18 zákona o hornické činnosti, které při povolování dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu platí pouze subsidiárně. Je zřejmé, že postup obvodního báňského úřadu bude determinován mírou složitosti každého jednotlivého případu jako předmětu správního řízení*“.¹⁵⁶

S takovým názorem se nemohu ztotožnit. Obvodní báňský úřad by tak měl výraznou pravomoc správního uvážení, která by ve svém důsledku mohla vést k diskriminaci žadatelů či ostatních účastníků řízení v obdobných případech. Tato konstrukce rovněž může vytvářet značný prostor pro korupční prostředí. Procesní aspekty řízení zakotvené v ustanoveních § 17 a 18, včetně okruhu účastníků řízení, musí být zachovány i pro postup v řízení o povolení dobývání ložisek nevyhrazených nerostů.

K žádosti o povolení dobývání ložisek nevyhrazených nerostů přikládá těžební společnost územní rozhodnutí o využití území a plán využívání ložiska.¹⁵⁷ Obsahové náležitosti plánu využívání ložiska, seznam podkladů nutných k podání žádosti a další podrobnosti stanoví vyhláška ČBÚ č. 175/1992 Sb., o podmínkách využívání ložisek nevyhrazených nerostů.

Žádost o povolení dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu obsahuje kromě identifikačních údajů žadatele a místa činnosti i termíny plánovaného zahájení a ukončení, popřípadě přerušení dobývání ložiska.¹⁵⁸ K žádosti se přiloží:

¹⁵⁴ Ustanovení § 3 písm. a) zákona o hornické činnosti.

¹⁵⁵ Srovnej ustanovení § 46 zákona o hornické činnosti.

¹⁵⁶ Makarius, R.: České horní právo, díl II., Montanex, Ostrava 2000, str. 13 - 14.

¹⁵⁷ Ustanovení § 19 odst. 2 zákona o hornické činnosti.

¹⁵⁸ Ustanovení § 2 odst. 2 vyhlášky ČBÚ č. 175/1992 Sb.

- územní rozhodnutí,
- doklad o oprávnění pro činnost prováděnou hornickým způsobem,
- plán využívání ložiska podle přílohy č. 1 vyhlášky,
- doklady o tom, že je zajištěna ochrana zákonem chráněných zájmů a objektů, jestliže by dobýváním ložiska došlo k jejich ohrožení, pokud nebyla vypořádána již v rámci územního řízení, včetně podmínek a požadavků orgánů ekologického dohledu nad těžbou a doklady, kterými organizace prokáže svá práva k pozemkům,
- názvy a adresy účastníků řízení o povolení dobývání ložiska.¹⁵⁹

Důležitým podkladem z hlediska ochrany životního prostředí jsou vyjádření a požadavky orgánů ochrany přírody k těžební činnosti. Obvodní báňský úřad by je měl zohlednit při vydání rozhodnutí. Podstatné jsou rovněž doklady o zajištění ochrany zákonem chráněných zájmů a objektů, jestliže by dobýváním ložiska mohlo dojít k jejich ohrožení. Obvodní báňský úřad by měl v řízení náležitě přezkoumat a porovnat se skutečností právě tyto podkladové materiály.

Náležitosti plánu využívání ložiska jsou uvedeny v Příloze č.1 k vyhlášce ČBÚ č. 175/1992 Sb. Plán využívání ložiska obsahuje část textovou a část grafickou. Z důvodů ochrany životního prostředí jsou nejdůležitější tyto části:

- Bod 1.2.3 Plánované změny zásob ložiska dobýváním, množství zásob vázaných ochrannými pilíři, důvody jejich vázanosti a opatření pro jejich případné pozdější vydobytí,
- Bod 1.3.1 Opatření na zabezpečení podmínek uvedených v územním rozhodnutí,
- Bod 1.3.2 Použitá dobývací metoda, způsob rozpojování hornin a způsob vedení dobývacích prací, jejich členění, časová a věcná návaznost,
- Bod 1.3.3 Generální svahy, skrývky, lomů a parametry skrývkových a těžebních řezů; umístění, výška, sklon a časový sled provozování výsypek a odvalů, jejich projektované kapacity a životnosti a opatření proti sesuvu,
- Bod 1.3.4 Mechanizace, elektrifikace a způsob dopravy,
- Bod 1.3.5 Úprava a zušlechťování vydobytých nerostů,
- Bod 1.3.6 Odvodnění,
- Bod 1.5 Ochrana objektů a zájmů chráněných podle zvláštních předpisů a plnění opatření dohodnutých při řešení střetů zájmů,
- Bod 1.7 Předpokládaný vliv dobývání na okolí.

Obvodní báňský úřad v řízení přezkoumá úplnost žádosti těžební organizace a plán využívání a zajištění ochrany zákonem chráněných zájmů. O žádosti by měl podle vyhlášky rozhodnout do dvou měsíců od jejího podání.¹⁶⁰ V rozhodnutí obvodní báňský úřad buď povolí dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu, nebo

¹⁵⁹ Ustanovení § 2 odst. 3 vyhlášky ČBÚ č. 175/1992 Sb.

¹⁶⁰ Ustanovení § 3 vyhlášky ČBÚ č. 175/1992 Sb.

žádost o povolení zamítne. Při vydání povolení může stanovit řadu omezujících podmínek z důvodu ochrany životního prostředí a dalších zákonem chráněných zájmů.

Podobně jako při rozhodnutí o povolení otvírky, přípravy a dobývání výhradních ložisek ani zde zákon nestanoví povinnost časového omezení povolení. Stejná kritika se proto uplatní i v případě rozhodnutí o povolení dobývání ložisek nevyhrazených nerostů.

Vyhláška umožňuje změnu povoleného dobývání, aniž by tato vyžadovala povolení obvodního báňského úřadu. Podle ustanovení § 4 odst. 2 vyhlášky cit: „*Pokud změnou povoleného dobývání nedojde ke zhoršení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu, nebudou dotčeny objekty a zájmy chráněné podle zvláštních předpisů nad rozsah přípustný v rozhodnutí o povolení dobývání, není třeba povolení obvodního báňského úřadu.*“ Toto ustanovení je značně problematické, neboť určení zda změnou dobývání budou dotčeny zákonem chráněné zájmy, je na těžební organizaci. Ta samozřejmě bude mít zájem na tom, aby se již existující povolení nemuselo revidovat. Tento nedostatek by měl být napraven dozorovou činností obvodních báňských úřadů. Nápravu tímto způsobem však s ohledem na faktickou činnost obvodních báňských úřadů nelze zaručit.

6.2.3 Řízení o povolení trhacích prací při činnosti prováděné hornickým způsobem

Problematika povolování trhacích prací při činnosti prováděné hornickým způsobem je zcela totožná s povolováním jiných trhacích a ohněstrojných prací. Právní regulace těchto činností je zakotvena v ustanoveních § 27 a § 28 zákona o hornické činnosti a byla rozebrána v kapitole 6.1.3.

6.3 Výstavba dolů a lomů

Po nabytí právní moci potřebných povolení může těžební organizace začít s dobýváním ložiska. Dle charakteru zamýšlené exploatace však této fázi zpravidla předchází etapa výstavby dolů a lomů, včetně dalších staveb sloužících přímo či nepřímo k těžbě (např. úpravný kameniva tzv. drtičky, zázemí pro personál, infrastruktura). Podle horního zákona se na projektování, výstavbu, popřípadě rekonstrukci dolů a lomů včetně výsypek, odvalů a odkališť vztahují obecné stavební předpisy, pokud horní zákon nestanoví jinak.¹⁶¹ Tyto činnosti jsou tedy regulovány především ustanoveními § 103 až 157 stavebního zákona a jeho prováděcími vyhláškami. Nový stavební zákon explicitně stanoví, že důlní díla, důlní stavby pod povrchem a stavby v povrchových lomech a skrývkách, pokud podléhají schvalování a dozoru státní báňské správy podle horních předpisů, nevyžadují ani rozhodnutí o umístění stavby či územní souhlas ani staveb-

¹⁶¹ Ustanovení § 23 odst. 1 horního zákona.

ní povolení či ohlášení stavebnímu úřadu.¹⁶² S těžbou související stavby, které však nepodléhají schvalování a dozoru orgánů státní báňské správy podle horních předpisů, podléhají obecné stavebně právní úpravě.

Obecné předpisy stavebního práva se použijí subsidiárně tam, kde horní předpisy nestanoví speciální úpravu. V této práci se zaměřím pouze na zvláštní úpravu, kterou zakotvuje horní zákon. Co se týče problematiky obecného stavebního řízení na výstavbu dolů a lomů, odkazuji na příslušnou literaturu.¹⁶³

Dokumentace staveb pro projektování, výstavbu a rekonstrukci dolů a lomů musí kromě náležitostí stanovených stavebními předpisy zajišťovat:

- hospodárné využívání výhradních ložisek,
- optimální rozmístění povrchových a podzemních zařízení, staveb a důlních děl a použití nejvhodnějších dobývacích metod,
- bezpečnost provozu a bezpečnost a ochranu zdraví při práci, zajištění důlních děl, větrání, čerpání a odvádění důlních vod, ochranu proti výbuchům, průvalům, požárům a otřesům, jakož i proti průtržím hornin, uhlí a plynů,
- omezení nepříznivých vlivů na životní prostředí,
- komplexní řešení území ovlivněného hornickou činností, zvláště pak řešení vztahů k jiným národohospodářským odvětvím, vlastníkům nemovitostí a zákonem chráněným obecným zájmům, a to nejen z hlediska přímých následků připravované investiční výstavby, nýbrž i z hlediska následků spojených s využitím výhradního ložiska, s uvedením objektů a zařízení, za které bude nutno plánovat náhradu a
- další náležitosti zakotvené v ustanovení § 23 odst. 2 horního zákona.

Z hlediska ochrany životního prostředí je podstatné, že dokumentace musí zabezpečovat „omezení nepříznivých vlivů na životní prostředí“¹⁶⁴ a „komplexní řešení území ovlivněného hornickou činností, zvláště pak řešení vztahů k (...) vlastníkům nemovitostí a zákonem chráněným obecným zájmům, a to nejen z hlediska přímých následků připravované investiční výstavby, nýbrž i z hlediska následků spojených s využitím výhradního ložiska, s uvedením objektů a zařízení, za které bude nutno plánovat náhradu“.¹⁶⁵

Obvodní báňské úřady jsou speciálními stavebními úřady pro důlní díla a důlní stavby pod povrchem a pro důlní stavby sloužící otvírce, přípravě nebo dobývání výhradního ložiska v lomech a skrývkách, případně na území vystaveném přímým

¹⁶² Ustanovení § 79 odst. 3 písm. l zákona č. 183/2006 Sb.

¹⁶³ Např. Doležal, J. – Mareček, Sedláčková, Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z.: Nový stavební zákon v teorii a praxi, Linde, Praha, 2006, Stavební zákon a jeho prováděcí předpisy, poznámky a vysvětlivky, ABF, Praha, 2007; Černý, P. – Doucha, P.: Jak chránit životní prostředí při územním plánování a povolování staveb, Ekologický právní servis, Brno, 1999.

¹⁶⁴ Ustanovení § 23 odst. 2 písm. f) horního zákona.

¹⁶⁵ Ustanovení § 23 odst. 2 písm. g) horního zákona.

účinkům těžby, pokud nebyla provedena rekultivace pozemku.¹⁶⁶ Tato důlní díla a stavby povoluje obvodní báňský úřad zpravidla v rámci povolování otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska.

6.4 Shrnutí

V této kapitole, která je z celé práce nejobsáhlejší, byla rozebrána problematika ochrany životního prostředí při přípravě dobývání ložiska. Tato práce klade na fázi přípravy dobývání ložiska značný důraz, neboť se v zásadě jedná o poslední fázi, ve které lze ještě účinně hájit zájmy ochrany životního prostředí a další zájmy chráněné zvláštními právními předpisy. Při dobývání samotném povoleném na základě pravomocných rozhodnutí lze už jen stěží upravit technologii a způsob těžby ve smyslu zmírnění jejích negativních důsledků.

Tato kapitola je logicky členěna na výklad o přípravě dobývání výhradních ložisek, kde jsou detailně popsány základní právní nástroje ochrany životního prostředí (správní řízení o stanovení dobývacího prostoru, o povolení otvírky, přípravy a dobývání a o povolení trhacích prací) a na výklad o přípravě dobývání ložisek nevyhrazených nerostů (správní řízení o využití území, o povolení dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu a o povolení trhacích prací).

Velmi významným nedostatkem horních předpisů je neexistence časového omezení platnosti těchto povolení a nemožnost modifikace podmínek v nich zakotvených. Zákon nezakotvuje omezení jejich platnosti a obvodní báňské úřady zpravidla žádná omezení nestanoví nebo vydávají povolení na velmi dlouhou dobu.

Vydané povolení může podle zásob a charakteru ložiska předurčovat situaci v území na několik desetiletí, aniž by jej následné změny okolností mohly jakkoliv modifikovat či dokonce zrušit. Tato následná změna může spočívat ve zjištění nových zákonných zájmů, které je třeba chránit, anebo v identifikaci těch již existujících. Nelze vyloučit ani značný časový rozdíl mezi povolením k hornické činnosti a začátkem realizace samotného dobývání, kdy se podstatně změny poměry v území a zájem na vytěžení ložiska je převážen jiným veřejným zájmem (např. zájmem na ochraně zvláště chráněných druhů, zájmem na ochraně zdraví a životního prostředí dotčených obyvatel, zájmem na rozvoji obce).

S tím přímo souvisí problém již existujících povolení, která byla vydána v minulosti a jejichž časová platnost je neomezená nebo jsou vydána na mnoho desetiletí. V době povolování takových záměrů v podstatě neexistovaly žádné právní předpisy na ochranu životního prostředí. Logicky se tak v těchto povoleních nemohly objevit omezující podmínky a požadavky z hlediska ochrany životního prostředí. Vzhledem k jejich neomezené platnosti a nemožnosti následné modifikace nelze u těchto těžeb-

¹⁶⁶ Ustanovení § 23 odst. 3 a 4 horního zákona.

ních provozů, které jsou z hlediska ochrany životního prostředí často velmi problematické, aplikovat standardy a podmínky ochrany životního prostředí, zakotvené v současných právních předpisech. U těchto provozů nikdy neproběhlo náležité posouzení jejich vlivů na životní prostředí a s ohledem na současné znění zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, které váže proces EIA na povolení proces záměru, se tak zřejmě nestane ani v budoucnu.

De lege ferenda je nutno uvažovat o zákonném zakotvení časového omezení platnosti vydaných povolení (především povolení otvírky, přípravy a dobývání vyhrazených nerostů a povolení dobývání ložisek nevyhrazených nerostů). Minimálně však o zakotvení možnosti jejich revize a omezení nebo zrušení v případě převahy jiných veřejných zájmů nad zájmem na vytěžení zbývajících zásob ložiska.

V souvislosti s touto problematikou se nabízí zajímavá paralela, která spočívá v institutu *revize integrovaného povolení*, které bylo vydáno podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci). Tzv. integrované povolení musí mít všechny ekonomické provozy, které jsou vyjmenovány v příloze č. 1 k zákonu o integrované prevenci. Jedná se o provozy s významným negativním vlivem na životní prostředí.¹⁶⁷ Podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o integrované prevenci musí být vydané integrované povolení revidováno při každé změně zařízení, minimálně však každých osm let.

Nabízejí se tak dva způsoby řešení výše uvedeného problému. Do horního zákona by mohlo být vpraveno přechodné ustanovení, které by stanovilo povinnost všem těžebním provozům, které nebyly posouzeny podle zákona EIA a současně naplňují některý z bodů kategorie I. či II. Přílohy I. k zákonu č. 100/2001 Sb., aby do určitého data došlo k posouzení jejich vlivů na životní prostředí. Podmínky ze stanoviska EIA by pak příslušný správní orgán (obvodní báňský úřad) byl povinen (opět v průměrné lhůtě) zahrnout do existujících povolení a kontrolovat jejich plnění provozovatelem. V opačném případě by došlo k odnětí předmětného povolení.

Druhým řešením by bylo zahrnutí významnějších těžebních aktivit do Přílohy č. 1 k zákonu o integrované prevenci. Těžební společnosti by tak měly povinnost získat integrované povolení, které by bylo minimálně každých osm let revidováno.

Systémovější (a to i z pohledu současné evropské legislativy) je prvně navržené řešení. Osobně bych se nicméně přikláněl ke kombinaci obou – provést posouzení vlivů na životní prostředí u těch těžebních provozů, u nichž k tomu z výše uvedených důvodů ještě nedošlo, a současně zařadit některé významnější těžební aktivity mezi záměry, které jsou povinny získat integrované povolení a plnit další podmínky

¹⁶⁷ S exploatací nerostných zdrojů pouze nepřímo souvisí kategorie uvedené v Příloze č. 1 body 3.1 – 3.5 (Zpracování nerostů)

zákona IPPC. Důvodem pro tento postoj je skutečnost, že některé těžební provozy mají velmi významné negativní vlivy na životní prostředí, srovnatelné s vlivy provozů, které podléhají zákonu IPPC. Z důvodu neobnovitelného charakteru nerostných zdrojů a jejich omezeného množství je rovněž žádoucí, aby dobývání a následné zpracovávání bylo prováděno za pomoci *nejlepších dostupných technologií* (tzv. BAT – best available techniques).¹⁶⁸

7. OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ PŘI DOBÝVÁNÍ LOŽISKA

Po nabytí právní moci potřebných povolení může těžební organizace začít s dobýváním ložiska. V celém procesu exploatace ložiska, který je započat vyhledáváním a průzkumem ložiska a ukončen sanací a rekultivací postiženého území, dochází k největší míře poškozování životního prostředí právě ve fázi dobývání. Podmínky zajištění ochrany životního prostředí měly být stanoveny v již proběhlých správních řízeních při přípravě dobývání. V této fázi by mělo dojít k jejich realizaci.

Prosadit změnu či úplné zastavení těžby v souladu s převahou jiného veřejného zájmu nad zájmem na celkovém vydobytí zásob ložiska je s ohledem na nedostačnou legislativu velmi složité. Problematika časově neomezené platnosti povolení k hornické činnosti byla zmíněna v kapitole 8.1.2. Zakotvení dodatečné podmínky ochrany životního prostředí v této fázi je prakticky téměř nereálné.

Orgán ochrany přírody by teoreticky mohl postupovat podle ustanovení § 66 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Toto ustanovení dává orgánu ochrany přírody oprávnění stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody. Popřípadě může takovou činnost zakázat. Jedná se o nástroj regulace činností, které jsou jinak dovozené či povolené. Omezení těžební činnosti by mělo být nařízeno pouze v takovém rozsahu, aby zajišťovalo ochranu před nedovolenou změnou přírody a znamenalo co nejmenší zásah do práv těžební organizace. V případě, že takový postup není možný, měla by být těžební činnost zakázána. Podle judikatury může orgán ochrany přírody určitou činnost omezit či zakázat, i přesto že předtím byla správními orgány povolena. Původní rozhodnutí jiného správního orgánu, tedy např. i orgánu státní báňské správy, tím není zrušeno. Rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle ustanovení § 66 však vytváří zákonnou překážku pro jeho realizaci.¹⁶⁹

Tento poměrně silný právní nástroj orgánu ochrany přírody k hájení zájmů na ochraně životního prostředí je v praxi výrazně limitován dvěma faktory. Za prvé, orgány ochrany přírody ve fázi dobývání ložisek nerostů obvykle nezískají informace o tom, že může dojít či již dochází k nedovoleným změnám obecně nebo zvláště

¹⁶⁸ K BAT viz ustanovení § 14 odst. 3 zákona č. 76/2002 Sb.

¹⁶⁹ Miko, L. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, 1. vydání, C.H. Beck, Praha, 2005, str. 265.

chráněných částí přírody. Kontrolu nad těžebními společnostmi ve fázi dobývání zajišťují orgány státní báňské správy. Jejich postoj k hájení zájmů na ochraně životního prostředí je více než rezervovaný. Těžební organizace rovněž nebude poukazovat na ohrožování či poškozování životního prostředí, které působí svou činností. Za druhé, i přes to, že se orgány ochrany přírody dozví o konkrétním případě těžebních aktivit, které by mohly způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, zdráhají se z různých důvodů a tlaků tento nástroj ochrany životního prostředí aplikovat.

Předpisy horního práva stanoví těžební organizaci pro fázi dobývání ložiska řadu povinností. Hlavním účelem a předmětem jejich ochrany je „*vydobýt zásoby výhradních ložisek co nejúplněji s co nejmenšími ztrátami a znečištěním*“ (rozuměj znečištěním nerostů, nikoliv životního prostředí).¹⁷⁰ K ochraně životního prostředí se vztahuje pouze několik proklamativních ustanovení, která díky absenci donucovacích ustanovení a ingerence orgánů ochrany životního prostředí v dozorové činnosti nad těžebními společnostmi nemají reálný význam.

Horní zákon zakotvuje povinnost využívat výhradní ložisko hospodárně.

Hospodárným využitím výhradních ložisek se rozumí:

- vydobytí zásob výhradních ložisek včetně průvodních nerostů co nejúplněji s co nejmenšími ztrátami a znečištěním; dobývání zaměřené výhradně na bohaté části ložiska není dovoleno,
- řádné využití vydobytých nerostů při jejich úpravě a zušlechťování prováděných v souvislosti s jejich dobýváním,
- vhodné uložení průvodních nerostů současně dobývaných, avšak dočasně nevyužívaných a vedení jejich evidence a
- ukládání skryvkové hmoty a hlušiny vhodným způsobem a podle možnosti jejich účelné využívání.¹⁷¹

Přitom musí být dodrženy zásady báňské technologie, bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu a vyloučeny *neodůvodněné* nepříznivé vlivy na pracovní a životní prostředí.¹⁷² Podmínka *neodůvodněnosti* nepříznivých vlivů těžby na životní prostředí činí tuto zásadu problematicky aplikovatelnou. Horní zákon zakazuje použití technologie kyanidového loužení a dalších postupů, které využívají kyanidové sloučeniny. Tento zákaz platí pro samostatné použití kyanidového loužení v jakémkoli měřítku i pro jeho použití v kombinaci s jinými metodami úpravy a zušlechťování nerostů.¹⁷³

¹⁷⁰ Srovnej ustanovení § 30 odst. 3 písm. a) horního zákona a ustanovení § 2 a § 3 vyhlášky ČBÚ č. 104/1988 Sb.

¹⁷¹ Ustanovení § 30 odst. 3 horního zákona.

¹⁷² Ustanovení § 30 odst. 1 horního zákona.

¹⁷³ Ustanovení § 30 odst. 2 horního zákona.

Dobývání výhradního ložiska nesmí být zastaveno, aniž by bylo zajištěno, že jeho pozdější exploatace bude technicky možná, hospodářsky účelná a bezpečná. Výjimkou je podle horního zákona situace, kdy by zastavení dobývání vyžadoval důležitý zákonem chráněný obecný zájem, především bezpečnost života nebo ochrana zdraví lidí.¹⁷⁴ Za zákonem chráněný obecný zájem lze samozřejmě pokládat i zájem na ochraně životního prostředí. Vzhledem k neexistenci podrobnější úpravy lze dovodit, že rozhodnutí o zastavení dobývání z těchto důvodů leží zpravidla na těžební organizaci. Samozřejmě nelze vyloučit, že obvodní báňský úřad vydá rozhodnutí o zrušení povolení k hornické činnosti (horní zákon neupravuje žádné podmínky pro tento postup).

Při hornické činnosti je těžební organizace povinna zajišťovat bezpečnost provozu včetně havarijní prevence, bezodkladně odstraňovat nebezpečné stavy ohrožující zákonem chráněný obecný zájem, zejména bezpečnost a ochranu zdraví při práci, a učinit včas potřebná preventivní a zajišťovací opatření. Zákon ukládá také povinnost pečovat o důlní vody a hospodárně je využívat.

Zákon o hornické činnosti stanoví povinnost používat jen ty dobývací metody, které zajišťují bezpečnost a ochranu zdraví při práci a bezpečnost provozu, hospodárné dobývání, požadovanou výrubnost a přípustný stupeň znečištění (opět je míněno nikoliv znečištění životního prostředí, ale znečištění nerostu).¹⁷⁵

Těžební organizace je povinna zajistit sanaci a rekultivaci všech pozemků dotčených těžbou podle plánu otvírky, přípravy a dobývání. K zajištění této povinnosti jí zákon ukládá povinnost vytvářet finanční rezervu, a to již v průběhu těžební činnosti.¹⁷⁶

8. OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ PO UKONČENÍ TĚŽEBNÍ ČINNOSTI

8.1 Ochrana životního prostředí při zajišťování a likvidaci důlních děl a lomů

Při dočasném zastavení provozu v dole nebo lomu je těžební organizace povinna provést jejich *zajištění*. Účelem zajištění důlního díla nebo lomu je zabezpečení obnovy těžby v krátkém či vzdálenějším čase. Dočasné zastavení provozu je těžební společnost povinna oznámit místně příslušnému obvodnímu báňskému úřadu.¹⁷⁷

Zajištění důlních děl a lomů při dočasném zastavení provozu povoluje místně příslušný obvodní báňský úřad.¹⁷⁸ Povolení se vydává ve správním řízení, které je

¹⁷⁴ Ustanovení § 30 odst. 7 horního zákona.

¹⁷⁵ Ustanovení § 10 odst. 3 zákona o hornické činnosti.

¹⁷⁶ Ustanovení § 31 odst. 5 a 6 horního zákona.

¹⁷⁷ Ustanovení § 10 odst. 4 zákona o hornické činnosti.

¹⁷⁸ Ustanovení § 10 odst. 6 zákona o hornické činnosti.

dle systematiky zákona řízením o povolení hornické činnosti.¹⁷⁹ Na řízení o povolení zajištění důlních děl a lomů se aplikují ustanovení § 17 a 18 zákona o hornické činnosti. Problematika procesního zakotvení řízení o povolení hornické činnosti byla podrobně rozebrána v kapitole 6.1.2.

Podkladem pro rozhodnutí o povolení zajištění důlních děl a lomů je *plán zajištění*. Jeho obsahové náležitosti jsou stanoveny v Příloze č. 6 vyhlášky ČBÚ č. 104/1988 Sb. Neprovede-li těžební organizace zajištění a je-li ohrožena bezpečnost nebo zdraví lidí nebo další dobývání ložiska, nařídí obvodní báňský úřad zajištění dolu nebo lomu na její náklady.¹⁸⁰ Obvodní báňský úřad může nařídít zajištění pouze do výše vytvořené finanční rezervy.

Zákon o hornické činnosti rovněž stanoví postup, kdy těžební společnost nepodá žádost o zajištění důlního díla nebo lomu, i když došlo k zastavení provozu. V takovém případě obvodní báňský úřad nařídí zajištění, pokud těžební organizace nepodá žádost o povolení do tří měsíců od přerušení činnosti.

Pro aplikaci institutu zajištění důlních děl a lomů je problematický výklad pojmu *dočasné zastavení provozu*. Ten není v předpisech horního práva nikde definován. Za dočasné zastavení provozu by proto mohla být teoreticky považováno i přerušování těžby v zimním období, které je obvyklé zejména u dobývání stavebních hmot. Zákon rovněž nestanoví, z jakého důvodu může být provoz těžební organizace zastaven, ani na jak dlouhou dobu. Je také otázkou, zda obvodní báňský úřad může rozhodnutí o povolení zajištění důlního díla nebo lomu časově omezit a tím tedy direktivně nařídít těžební společnosti, kdy musí těžbu obnovit. Dle mého názoru by to byl nepřiměřený zásah do práva soukromé společnosti na rozhodování o svých ekonomických aktivitách. Na druhou stranu, těžební organizace může tímto způsobem blokovat využití ložiska jiným subjektem nebo jiným způsobem. V takovém případě by však orgány státní báňské správy měly aplikovat instituty zrušení povolení k otvírce, přípravě a dobývání výhradního ložiska a zrušení dobývacího prostoru.

Při trvalém zastavení provozu v důlních dílech a lomech je těžební společnost povinna provést *likvidaci hlavních důlních děl a lomů* nebo předložit projekt jiného využití lokality.¹⁸¹ Likvidace hlavních důlních děl a lomů je závěrečnou fází procesu exploatace ložiska nerostů. Z hlediska ochrany životního prostředí a zájmů na dalším využití lokality je tato fáze velmi důležitá. Řádná likvidace důlních děl a lomů je

¹⁷⁹ Srovnej ustanovení § 2 písm. c) zákona o hornické činnosti a ustanovení § 5 písm. b) vyhlášky ČBÚ č. 104/1988 Sb.

¹⁸⁰ Ustanovení § 10 odst. 4 zákona o hornické činnosti.

¹⁸¹ Zákon o hornické činnosti používá zpřesňující pojem likvidace *hlavních* důlních děl a lomů. Důvodem pro tuto terminologii je skutečnost, že i při dobývání ložisek nerostů může docházet k likvidaci důlních děl a lomů jako běžné součásti technologie těžby. Naopak likvidace hlavních důlních děl a lomů znamená obvykle ukončení celkové těžby.

významným předpokladem pro předcházení možných negativních důsledků těžby po jejím ukončení. Důlní díla a lomy, které byly zlikvidovány nedostatečně, představují vážnou hrozbu pro životní prostředí a další právem chráněné zájmy.

Likvidaci hlavních důlních děl a lomů povoluje místně příslušný obvodní báňský úřad.¹⁸² Povolení k likvidaci hlavních důlních děl a lomů je opět vydáváno ve správním řízení, které je typově řízením o povolení hornické činnosti.¹⁸³ Podkladem pro povolení likvidace hlavních důlních děl a lomů je *plán likvidace*. Jeho obsahové náležitosti jsou podobné jako u plánu zajištění stanoveny v Příloze č. 6 vyhlášky ČBÚ č. 104/1988 Sb.

Neprovede-li těžební společnost likvidaci a je-li ohrožena bezpečnost nebo zdraví lidí, obvodní báňský úřad nařídí provedení likvidace na její náklady.¹⁸⁴ Obvodní báňský úřad může naříditi likvidaci pouze do výše vytvořené finanční rezervy. Obvodní báňský úřad rovněž může naříditi likvidaci, pokud o její povolení těžební organizace nepožádá do tří měsíců od skončení dobývání.

8.2 Ochrana životního prostředí při zajišťování a likvidaci starých důlních děl

Za staré důlní dílo horní zákon v ustanovení § 35 pokládá důlní dílo v podzemí, které je opuštěno, nebo opuštěný lom po těžbě vyhrazených nerostů, jejichž původní provozovatel ani jeho právní nástupce neexistují nebo nejsou známi.¹⁸⁵ Horní zákon stanoví všeobecnou povinnost všem osobám, které zjistí staré důlní dílo, aby jeho existenci oznámily Ministerstvu životního prostředí.¹⁸⁶ Zjišťováním starých důlních děl je pověřeno Ministerstvo životního prostředí, vedením jejich registru Geofond České republiky. Zjišťování starých důlních děl a vedení jejich registru je upraveno vyhláškou MŽP č. 363/1992 Sb., o zjišťování starých důlních děl a vedení jejich registru, ve znění pozdějších předpisů.

V registru jsou kromě starých důlních děl dle definice v ustanovení § 35 horního zákona uvedena rovněž *opuštěná průzkumná důlní díla*, provozovaná ze státních prostředků v rámci geologického průzkumu, která nebyla po ukončení prací předána těžbě, *opuštěná důlní díla*, díla mimo provoz, která mají svého majitele nebo jeho právního nástupce a *ostatní objekty*, většinou podzemní prostory, které byly vyraženy za

¹⁸² Ustanovení § 10 odst. 6 zákona o hornické činnosti.

¹⁸³ Srovnej ustanovení § 2 písm. c) zákona o hornické činnosti a ustanovení § 5 písm. b) vyhlášky ČBÚ č. 104/1988 Sb.

¹⁸⁴ Ustanovení § 10 odst. 5 zákona o hornické činnosti.

¹⁸⁵ Ustanovení § 35 odst. 1 horního zákona.

¹⁸⁶ Ustanovení § 35 odst. 4 horního zákona.

jiným účelem než pro těžbu a průzkum nerostných surovin. Stará důlní díla tvoří 85% všech objektů uvedených v registru.¹⁸⁷

Zajišťování nebo likvidaci starých důlních děl povoluje místně příslušný obvodní báňský úřad.¹⁸⁸ Činnost spočívající v zajištění nebo likvidaci starého důlního díla horní předpisy považují za hornickou činnost.¹⁸⁹ Na povolení této činnosti se opět vztahují ustanovení § 17 a 18 zákona o hornické činnosti, která zakotvují procesní otázky řízení o povolení hornické činnosti včetně okruhu účastníků. Se žádostí o povolení zajištění nebo likvidace starých důlních děl předkládá těžební organizace *plán zajištění nebo likvidace*. Obsahové náležitosti plánu zajištění nebo likvidace starého důlního díla jsou zakotveny v Příloze č. 11 vyhlášky ČBÚ č. 104/1988 Sb. Textová část plánu zajištění nebo likvidace starých důlních děl obsahuje:

- popis starých důlních děl a vyhodnocení jejich nepříznivých vlivů na povrchu; zařízení a stavby na povrchu,
- způsob zajištění nebo likvidace starých důlních děl; druh, rozsah a časový sled plánovaných prací,
- základní opatření k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu, opatření v souvislosti s jinými starými důlními díly, okolními doly a lomy, zejména z hlediska výskytu výbušných plynů a prachů, samovznícení, průtrží hornin, uhlí a plynů, průvalů vod a bahnin a jiných nebezpečných jevů a
- způsob zajištění požadavků vyplývajících z rozhodnutí orgánů a dohod s orgány a organizacemi, jimž přísluší ochrana objektů a zájmů podle zvláštních předpisů.

Zajišťování nebo likvidaci starých důlních děl a jejich následků, která ohrožují zákonem chráněný obecný zájem (např. zájem na ochraně životního prostředí), zabezpečí v nezbytně nutném rozsahu Ministerstvo životního prostředí. Likvidaci takového starého důlního díla provede pouze v případě, pokud jeho existence brání dalšímu rozvoji území a likvidace je v souladu s územním plánem velkého územního celku nebo rozhodnutím Ministerstva životního prostředí.¹⁹⁰ Ministerstvo současně vypořádá případné škody na hmotném majetku, které vznikly v souvislosti se zajišťováním nebo likvidací.

¹⁸⁷ Srov. <http://www.geofond.cz/geosluzba/stara.html>.

¹⁸⁸ Ustanovení § 13 odst. 1 zákona o hornické činnosti.

¹⁸⁹ Srovnej ustanovení § 2 písm. g) zákona o hornické činnosti a ustanovení § 5 písm. d) vyhlášky ČBÚ č. 104/1988 Sb.

¹⁹⁰ Ustanovení § 35 odst. 6 horního zákona.

9. ZVLÁŠTNÍ ZÁSAHY DO ZEMSKÉ KŮRY

Zvláštní zásahy do zemské kůry jsou speciálním druhem hornické činnosti.¹⁹¹ Za zvláštní zásahy do zemské kůry se považuje zřizování, provoz, zajišťování a likvidace zařízení pro:

- uskladňování plynů nebo kapalin v přírodních horninových strukturách a v podzemních prostorech,
- ukládání radioaktivních a jiných odpadů v podzemních prostorech a
- průmyslové využívání tepelné energie zemské kůry (s výjimkou tepelné energie vody vyvedené na povrch).¹⁹²

Ke zvláštním zásahům do zemské kůry vyžaduje zákon povolení. Toto povolení vydává obvodní báňský úřad v řízení o povolení hornické činnosti.¹⁹³ Povolení je třeba i k vyhledávání a průzkumu pro zvláštní zásahy do zemské kůry. Pokud je vyhledávání a průzkum pro zvláštní zásahy do zemské kůry prováděn důlními díly, pokud se jedná o svislá důlní díla o hloubce větší než 40 metrů, vodorovná či úklonná důlní díla o délce větší než 100 metrů nebo i důlní díla kratší, za předpokladu že jsou z nich ražena další důlní díla, jejichž délka spolu s uvedenými díly přesáhne 100 metrů, pak toto povolení vydává obvodní báňský úřad.¹⁹⁴ V ostatních případech povoluje vyhledávání a průzkum pro zvláštní zásahy do zemské kůry Ministerstvo životního prostředí k žádosti o stanovení průzkumného území.¹⁹⁵

Náležitosti žádosti o povolení zvláštních zásahů do zemské kůry jsou uvedeny v ustanovení § 6 odst. 2 vyhlášky č. 104/1988 Sb. Pokud by realizací zvláštních zásahů do zemské kůry hrozilo, že dojde ke ztížení nebo znemožnění dobývání výhradního ložiska jiné těžební organizace, je třeba k žádosti o jejich povolení i vyjádření této organizace.¹⁹⁶

Vzhledem k tomu, že zvláštní zásahy do zemské kůry jsou horním zákonem typově považovány za hornickou činnost, vztahují se na ně také relevantní ustanovení horních předpisů, které se týkají právní regulace hornické činnosti. Podle ustanovení § 34 odst. 2 horního zákona se na problematiku zvláštních zásahů do zemské kůry přiměřeně vztahují ustanovení horních předpisů, která upravují:

¹⁹¹ Ustanovení § 2 písm. f) zákona o hornické činnosti.

¹⁹² Ustanovení § 34 odst. 1 horního zákona.

¹⁹³ Srovnej ustanovení § 34 odst. 2 horního zákona. Postup při povolování tohoto druhu hornické činnosti je upraven v ustanovení § 11, § 17 a § 18 zákona o hornické činnosti.

¹⁹⁴ Ustanovení § 5 písm. c) vyhlášky č. 104/1988 Sb.

¹⁹⁵ Ustanovení § 4 odst. 7 zákona o geologických pracích stanoví, že: „Pro žádost o stanovení průzkumného území pro zvláštní zásah do zemské kůry platí obdobný postup jako pro vyhledávání nebo průzkum ložisek vyhrazených nerostů“. Problematika vyhledávání a průzkumu ložisek vyhrazených nerostů byla podrobně rozebrána v kapitole 6., na kterou v tomto bodě odkazují.

¹⁹⁶ Ustanovení § 11 odst. 2 zákona o hornické činnosti.

- *vyhledávání a průzkum výhradních ložisek* (§ 11 horního zákona; z této oblasti se na činnost spočívající ve zvláštních zásazích do zemské kůry logicky vztahují pouze ta ustanovení, která se týkají vyhledávání a průzkumu výhradních ložisek důlními díly),
- *stanovení chráněného ložiskového území* (§ 16 až 18 horního zákona; i pro zvláštní zásahy do zemské kůry horní zákon vyžaduje, aby bylo stanoveno chráněné ložiskové území v dotčené oblasti se všemi zákonnými důsledky, které z tohoto právního režimu vyplývají),¹⁹⁷
- *povinnosti těžební organizace v oblasti projektování, výstavby a rekonstrukce dolů a lomů* (§ 23; projektování, výstavba a rekonstrukce děl a zařízení, která slouží pro zvláštní zásahy do zemské kůry, je regulována tímto ustanovením),
- *povinnost vypracovat plán otvírky, přípravy a dobývání* (§ 32; subjekt, který se chystá provádět zvláštní zásahy do zemské kůry, musí vypracovat písemnou dokumentaci tak, jak to požaduje horní zákon a vyhláška č. 104/1988 Sb.),¹⁹⁸
- *problematiku řešení střetů zájmů* (§ 33 horního zákona; i pro případy zvláštních zásahů do zemské kůry je horním zákonem stanovena povinnost k vyřešení střetů zájmů mezi touto činností a zájmy odlišnými, které jsou chráněny zvláštními právními předpisy),
- *institut důlních škod a jejich náhrad* (§ 36 a 37 horního zákona; podle ustanovení § 36 odst. 1 horního zákona se za důlní škodu považuje i taková škoda, která je způsobena zvláštními zásahy do zemské kůry),
- *bezpečnosti provozu* (§ 38 horního zákona; i pro zvláštní zásahy do zemské kůry zákon stanoví subjektu, který tuto činnost provádí, povinnost zajišťovat bezpečnost provozu včetně havarijní prevence a plnění úkolů báňské záchranné služby, bezodkladně odstraňovat nebezpečné stavy ohrožující zákonem chráněný obecný zájem a učinit včas potřebná preventivní a zajišťovací opatření),
- *vedení důlně měřičské a geologické dokumentace* (§ 39 horního zákona; subjekt provádějící zvláštní zásahy do zemské kůry má povinnost vést důlně měřičskou a geologickou dokumentaci pro tuto činnost; rozsah této povinnosti je uveden v ustanovení § 39 horního zákona a ve vyhláškách č. 435/1992 Sb., o vedení důlně měřičské dokumentace při hornické činnosti, ve znění pozdějších předpisů a č. 368/2004 Sb., o geologické dokumentaci, ve znění pozdějších předpisů).

Zmíněná ustanovení obsahují i nástroje, které slouží nebo by měly sloužit k ochraně životního prostředí při zvláštních zásazích do zemské kůry. Především se to týká povinnosti „zjistit skutečnosti potřebné k posouzení možných vlivů zvláštních zásahů

¹⁹⁷ Ustanovení § 18 a 19 horního zákona stanoví limity využití území, omezující podmínky pro zřizování staveb a zařízení, která nesouvisí s dobýváním. Podrobně je problematika chráněných ložiskových území rozebrána v kapitole 7.2.

¹⁹⁸ Obsahové náležitosti dokumentace k zvláštním zásahům do zemské kůry jsou uvedeny v Příloze č. 9 vyhlášky ČBÚ č. 104/1988 Sb.

do zemské kůry na ložiska, vody a jiné přírodní zdroje, na životní prostředí a na další zákonem chráněné obecné zájmy“, která je subjektu provádějícímu tuto činnost uložena.¹⁹⁹ Nejvýznamnějším nástrojem ochrany životního prostředí je institut řešení střetů zájmů mezi zájmy na zvláštních zásazích do zemské kůry a zájmy na ochraně životního prostředí.

Podrobnosti o jednotlivých druzích zvláštních zásahů do zemské kůry jsou stanoveny ve zvláštních právních předpisech, které se k nim vztahují.

Zřizování, provoz, zajišťování a likvidace zařízení pro uskladnění plynů nebo kapalin v přírodních horninových strukturách a podzemních prostorech upravuje vyhláška ČBÚ č. 239/1998 Sb., o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci a bezpečnosti provozu při těžbě a úpravě ropy a zemního plynu a při vrtných a geofyzikálních pracích a o změně některých předpisů k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu při hornické činnosti a činnosti prováděné hornickým způsobem, ve znění pozdějších předpisů. Tento druh zvláštních zásahů do zemské kůry je v České republice nejběžnější.²⁰⁰

Zřizování, provoz, zajišťování a likvidace zařízení pro ukládání radioaktivních a jiných odpadů upravuje vyhláška ČBÚ č. 99/1992 Sb., o zřizování, provozu, zajištění a likvidaci zařízení pro ukládání odpadů v podzemních prostorech, ve znění pozdějších předpisů. Tato činnost může mít z hlediska ochrany životního prostředí velmi významné negativní důsledky.

Z hlediska ochrany životního prostředí je problematický institut tzv. *zakládání důlních děl*. Tím se rozumí technologie při hornické činnosti, která se provádí především z důvodu bezpečnosti a z důvodu omezení poklesu nadložních hornin. Pro tyto účely lze totiž použít i druhotné suroviny. V těchto případech se nejedná o ukládání odpadů do podzemí a nevztahuje se na ně ani zákon o odpadech ani vyhláška č. 92/1992 Sb., které stanoví omezení pro ukládání odpadů z hlediska ochrany životního prostředí.²⁰¹ Stejný problém vzniká při likvidaci hlavních důlních děl hlubinných dolů a jejich zaplňování materiálem.

Pro zajištění a likvidaci zvláštních zásahů do zemské kůry se rovněž vyžaduje povolení obvodního báňského úřadu, vydávaného ve správním řízení. Podzemní prostory, které vzniknou zvláštními zásahy do zemské kůry, se považují za důlní díla.²⁰² Na jejich

¹⁹⁹ Přiměřeně použité ustanovení § 11 odst. 2 písm. d) horního zákona, jak to stanoví ustanovení § 34 odst. 2 horního zákona.

²⁰⁰ V současné době jsou zásobníky podzemních plynů provozovány především na Moravě, např. v Dolních Dunajovicích, Tvrdonicích, Lobodících a Štramberku. Tyto zásobníky byly zřízeny v přírodních horninových strukturách. Jediným zásobníkem, který byl zřízen v podzemních prostorách (tzv. kavernový zásobník), se nachází v Hájích u Příbrami.

²⁰¹ Makarius, R., České horní právo, díl I., Montanex, Ostrava 1999, str. 113.

²⁰² Ustanovení § 34 odst. 3 horního zákona.

zajištění a likvidaci se tedy uplatní institut zajištění a likvidace důlních děl a lomů, který byl rozebrán v kapitole 8.1.

10. ZVLÁŠTNÍ PRÁVNÍ PROSTŘEDKY K OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Hlavními právními prostředky, které zabezpečují ochranu životního prostředí v hornictví, jsou povolovací řízení ve fázi přípravy exploatace ložiska. Horní předpisy a další právní normy zakotvují určité instrumenty, které lze aplikovat při ochraně životního prostředí v hornictví. Zvláštní právní prostředky ochrany životního prostředí a práv obyvatel dotčených těžbou spočívají především v těchto institutech:

- řešení střetů zájmů,
- odpisy zásob výhradních ložisek,
- soukromoprávní prostředky ochrany,
- proces posuzování vlivů na životní prostředí.

V této práci se budu zabývat prvními třemi zmíněnými právními prostředky, proces EIA ponechám stranou.

10.1 Řešení střetů zájmů

Zákonná úprava řešení střetů zájmů je zakotvena v ustanovení § 33 horního zákona. Střety zájmů se rozumí rozpor zájmu těžební organizace na exploataci ložiska se zájmy chráněnými podle zvláštních právních předpisů, které jsou těžebními zájmy ohroženy. Zájmy chráněnými zvláštními právními předpisy se rozumí jednak *zájmy veřejné*, například zájmy na ochraně životního prostředí, zájmy na ochraně zdraví či zájmy na územním rozvoji dané oblasti.²⁰³ Zájmy chráněné zvláštními předpisy jsou také *zájmy soukromé*, především vlastnická práva osob dotčených těžbou.²⁰⁴

Jestliže jsou využitím výhradního ložiska ohroženy objekty a zájmy chráněné podle zvláštních předpisů, objekty a zájmy fyzických a právnických osob, jsou osoby, jimž přísluší tato práva hájit, povinny ve vzájemné součinnosti řešit tyto střety zájmů a navrhnout postup, který umožní využití výhradního ložiska a zabezpečení nezbytné ochrany uvedených objektů a zájmů.²⁰⁵ Je třeba zmínit, že střety zájmů lze předpokládat téměř při každé konkrétní úvaze o exploataci ložisek nerostných zdrojů. Důvodem je charakter těžební činnosti, která má zpravidla vliv na širší území.

²⁰³ Zájmy na ochraně životního prostředí jsou zabezpečovány zejména zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákonem č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách a dalšími složkovými předpisy práva životního prostředí. Zájmy na ochraně zdraví jsou pak zabezpečovány zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

²⁰⁴ Makarius, R.: České horní právo, díl I., Montanex, Ostrava, 1999, str. 115 - 117.

²⁰⁵ Ustanovení § 33 odst. 1 horního zákona.

Ochrana zájmů soukromých přísluší zpravidla jejich nositelům, tedy konkrétním fyzickým a právnickým osobám. Ochrana zájmů veřejných pak přísluší orgánům veřejné správy, které jsou k tomu dle příslušného zákona kompetentní. Z dikce ustanovení § 33 („*kteřý umožní využití výhradního ložiska a zabezpečení nezbytné ochrany uvedených objektů a zájmů*“) vyplývá nerovné postavení při řešení protichůdných zájmů. Při použití metody jazykového výkladu této normy by se mohlo zdát, že jediným možným výsledkem řešení střetů zájmů je exploatace ložiska; a současně s ním zabezpečení ostatních protichůdných zájmů. Při aplikaci tohoto ustanovení je velmi nutné zdůraznit teleologickou metodu výkladu právních norem. Výsledkem řešení střetů zájmů totiž může být i nesouhlas s využitím výhradního ložiska, kterým dojde k zabezpečení ochrany jiných zvláštních zájmů. V mnoha případech lze pochybovat, zda některé konkrétní zájmy na ochraně životního prostředí mohou být náležitě zabezpečeny současně při využívání ložiska. Například zájem na ochraně krajinného rázu určité lokality nebo zájem na ochraně populace živočišných či rostlinných druhů, které jsou na danou lokalitu existenčně vázány, zřejmě zpravidla nemůže být zabezpečen současně s exploatací ložiska.

Těžební organizace je povinna před zařazením příslušných prací do plánu otvírky, přípravy a dobývání dohodnout se s orgány veřejné moci a fyzickými a právnickými osobami, kterým přísluší ochrana odlišných zájmů, o tom, zda se ohrožený zájem má chránit, v jakém rozsahu, popřípadě po jakou dobu.²⁰⁶ Tato *dohoda* se předloží krajskému úřadu k zaujetí stanoviska. Dohoda je rovněž platná, jestliže krajský úřad do 1 měsíce od jejího předložení nevyjádří s dohodou nesouhlas. Horní zákon zde konstruuje tzv. *fikci pozitivního rozhodnutí*. Jestliže krajský úřad ve stanovené lhůtě nezaujme stanovisko k dohodě těžební organizace a subjektu, který hájí jiné zájmy, zákon presumuje jeho souhlas s touto dohodou, a to se všemi právními důsledky.²⁰⁷

Stejně účinky jako správní rozhodnutí může mít i nečinnost orgánu veřejné správy, který je k vydání tohoto rozhodnutí příslušný. Institut fikce pozitivního správního aktu (rozhodnutí) se podle správně právní teorie používá v těch případech, kde je zvýšený zájem na ochraně práv fyzických a právnických osob, vůči nimž směřuje výkon veřejné správy. Tento instrument správního práva posiluje postavení fyzických a právnických osob v případě nečinnosti veřejné správy. Druhý případ, ve kterém je obecně uznáváno za opodstatněné institut fikce pozitivního rozhodnutí aplikovat, jsou jednodušší záležitosti veřejné správy.²⁰⁸ Konstrukci pozitivní fikce u dohody pro řešení střetů zájmů nelze považovat ani za jednu ze zmíněných kategorií. Naopak, zvýšený zájem na ochraně práv fyzických a právnických osob, jejichž zájmy jsou ve střetu se zájmy na těžbě ložiska, odůvodňuje povinnost vydání reálného stanoviska

²⁰⁶ Ustanovení § 33 odst. 2 první věta horního zákona.

²⁰⁷ Ustanovení § 33 odst. 2 druhá věta horního zákona.

²⁰⁸ Hendrych, D. a kol.: Správní právo, Obecná část, 5. vydání, C. H. Beck, Praha, 2003, str. 152 - 154.

krajského úřadu k dohodě. Rovněž lze namítat, že zákonem stanovená lhůta k vydání stanoviska je s ohledem na důležitost věci příliš krátká.

Povinnost uzavřít dohodu se nevztahuje na případy, kdy střety zájmů byly již vyřešeny při stanovení chráněného ložiskového území, dobývacího prostoru, popřípadě při projektování, výstavbě nebo rekonstrukci dolu a lomu a jestliže postup při jejich řešení stanoví zvláštní předpisy.²⁰⁹

Pokud k dohodě nedošlo nebo pokud s ní krajský úřad nesouhlasí, rozhodne o řešení střetů zájmů Ministerstvo průmyslu a obchodu *po projednání* s Ministerstvem životního prostředí a Českým báňským úřadem, v součinnosti se všemi dotčenými orgány státní správy a s přihlédnutím ke stanovisku krajského úřadu.²¹⁰ Novela horního zákona č. 386/2005 Sb., která je účinná od 1. ledna 2006, výrazně redukuje možnost adekvátního vyřešení střetů zájmů z hlediska ochrany životního prostředí. Oslabuje totiž pozici Ministerstva životního prostředí, když o vyřešení střetů zájmů nyní rozhoduje Ministerstvo průmyslu a obchodu „*po projednání*“ s Ministerstvem životního prostředí. Podle znění účinného do 31. prosince 2005 rozhodovalo závazně o řešení střetů zájmů Ministerstvo průmyslu a obchodu *po dohodě* s Ministerstvem životního prostředí.²¹¹ Rozdíl mezi zněními „*po projednání*“ a „*po dohodě*“ je velmi významný. Formální projednání v žádném případě nezavazuje Ministerstvo průmyslu a obchodu k akceptování stanovisek Ministerstva životního prostředí, které k navrhovanému způsobu vyřešení střetů zájmů zaujme.

Vlastníkům dotčených pozemků a staveb zákon přiznává výrazně slabší pozici k uplatnění jejich zájmů. Pokud mezi nimi a těžební organizací nedojde k dohodě o vyřešení střetů zájmů a veřejný zájem na využití výhradního ložiska převažuje nad oprávněným zájmem vlastníka pozemků a jiných nemovitostí, může dojít k vyvlastnění těchto nemovitostí ve prospěch těžební organizace.²¹²

Těžební organizace má povinnost řešit střety zájmů v průběhu celé přípravy využívání ložiska. Nejpozději při podání žádosti o povolení otvírky, přípravy a dobývání je povinna doložit, že střety zájmů již byly vyřešeny. Zákon ponechává těžební organizaci výraznou volnost v postupu řešení střetů zájmů, aniž by zajišťoval dostatečnou kontrolu jejího korektního přístupu ve věci. Těžební společnost může v mnoha případech deklarovat, že buď žádné střety zájmů nejsou, nebo že byly úspěšně vyřešeny. Je pak na konkrétních správních orgánech a osobách, které hájí jednotlivé zájmy, aby upozornily na skutečnost, že střety zájmů existují a že nebyly náležitě vyřešeny. Nelze ani vyloučit možnost, že až v pozdějších fázích se objeví nové střety zájmů nebo že se novými důkazy prokáže jejich existence. Pokud někdo namítá, že jeho zájem je

²⁰⁹ Ustanovení § 33 odst. 2 horního zákona, poslední věta.

²¹⁰ Ustanovení § 33 odst. 3 horního zákona.

²¹¹ Ustanovení § 33 odst. 3 horního zákona, ve znění zákona č. 3/2005 Sb.

²¹² Ustanovení § 33 odst. 4 horního zákona.

ohrožen a střety zájmů s ním vyřešeny nebyly, musí toto ohrožení prokázat. Správní orgán pak nařídí těžební společnosti, aby vyřešila střety zájmů s touto osobou.

Jazykovým výkladem ustanovením § 33 odst. 1, první věta horního zákona lze dospět k tomu, že institut řešení střetů zájmů se týká pouze přípravy dobývání ložisek výhradních. Nicméně, jednou z obsahových náležitostí žádosti o povolení dobývání ložiska nevyhrazeného je rovněž „*Ochrana objektů a zájmů chráněných podle zvláštních předpisů a plnění opatření dohodnutých při řešení střetů zájmů*“.²¹³ Lze tedy tvrdit, že institut řešení střetů zájmů se při přípravě dobývání ložisek nevyhrazených nerostů použije obdobným způsobem. Není však jasné, nakolik zde bude aplikovatelná procesní stránka institutu řešení střetů zájmů a postup v případě, že nedorazí k dohodě.

Lze uzavřít, že institut řešení střetů zájmů jako potenciálně silný prostředek ochrany životního prostředí a dalších právem chráněných zájmů je v současné podobě zcela nevyhovující a je třeba jej novelizovat v několika aspektech. Je nutné odstranit konstrukci fikce pozitivního rozhodnutí u vyjádření krajského úřadu k dohodě o řešení střetů zájmů. Dále je nutné vrátit Ministerstvu životního prostředí spolurozhodovací pravomoc při závazném řešení střetů zájmů. Nezbytně musí také dojít k jednoznačnému zakotvení aplikace tohoto institutu při dobývání ložisek nevyhrazených nerostů. Rovněž je třeba pevněji zakotvit postup při řešení střetů zájmů, povinnou součinnost těžební společnosti s orgány veřejné správy a povinnost řešit střety zájmů ve všech fázích exploatace ložisek nerostů.

10.2 Odpis zásob výhradních ložisek

Zásoby výhradních ložisek, které jsou z určitého důvodu nevhodné k těžbě, je možno takzvaně odepsat. Problematiku odpisu zásob výhradních ložisek upravují ustanovení § 14a, § 14b a § 14c horního zákona. Za odpis zásob se považuje jejich vynětí z evidence zásob nebo jejich převod ze zásob bilančních do zásob nebilančních. Zásoby výhradních ložisek je možno odepsat z těchto zákonných důvodů:

- z důvodů zvlášť složitých báňsko-technických, bezpečnostních nebo geologických poměrů souvisejících s přírodními podmínkami nebo vzniklých nepředvídanými událostmi,
- jde-li o zásoby části výhradního ložiska, jejichž vydobytí není hospodářsky účelné a
- jde-li o zásoby, jejichž dobývání by ohrozilo zákonem chráněné obecné zájmy, zejména ochranu životního prostředí a význam ochrany převyšuje zájem na vydobytí těchto zásob.²¹⁴

²¹³ Příloha č. 1, bod 1.5 zákona č. 175/1992 Sb., o podmínkách využívání ložisek nevyhrazených nerostů.

²¹⁴ Ustanovení § 14a odst. 2 horního zákona.

Zásoby výhradních ložisek je tedy možno odepsat též: „jde-li o zásoby, jejichž dobývání by ohrozilo zákonem chráněné obecné zájmy, zejména ochranu životního prostředí a význam ochrany převyšuje zájem na vydobytí těchto zásob.“ Návrh na odpis zásob z tohoto důvodu podává orgán ochrany přírody. V období vyhledávání a průzkumu výhradního ložiska rozhoduje o návrhu na odpis Ministerstvo průmyslu a obchodu se souhlasem Ministerstva životního prostředí. V období projektování výstavby dolů a lomů a při dobývání výhradního ložiska rozhoduje o odpisu Ministerstvo průmyslu a obchodu po projednání s Českým báňským úřadem.²¹⁵

Překážkou pro aplikaci tohoto institutu v zájmu ochrany životního prostředí jsou obsahové náležitosti, které zákon předepisuje k podání návrhu. Návrh na odpis zásob podle ustanovení § 14b odstavec 3 horního zákona obsahuje:

- název a sídlo těžební organizace,
- množství bilančních a nebilančních zásob navržených k odpisu podle bloků zásob a kategorií, jejich kvalitativní charakteristiky a návrh, zda mají být vyjmuty z evidence zásob nebo zda bilanční zásoby mají být převedeny do zásob nebilančních,
- důvody, pro které se zásoby navrhuji k odpisu,
- mapy a řezy s přehledně vyznačenými částmi ložiska, v nichž se navrhuje odpis zásob, a to ve čtyřech vyhotoveních,
- další grafické a písemné doklady o ložisku a zásobách navržených k odpisu potřebné k podrobnějšímu zdůvodnění návrhu,
- stanovisko obvodního báňského úřadu a územních orgánů Ministerstva životního prostředí České republiky.

Některé z obsahových náležitostí může mít k dispozici pouze těžební organizace. Je absurdní se domnívat, že by tyto informace poskytla orgánu ochrany přírody pro podání návrhu na odpis zásob, který by pro ni znamenal konec těžby. Zákon sice zakotvuje, že: „Úplnost návrhu na odpis zásob výhradního ložiska zajistí organizace“,²¹⁶ neobsahuje však žádné ustanovení, které by ji k tomu donutilo. Bohužel se v praxi stává, že celá věc ztroskotá na neúplném podání, protože těžební organizace neposkytne potřebné dokumenty.

Nejznámějšími případy neúspěšných pokusů o odpis zásob ložisek z důvodu převahy jiného veřejného zájmu nad zájmem na vytěžení ložiska byly opakované snahy Ministerstva životního prostředí v Chráněné krajinné oblasti Český kras v lokalitě Čertovy schody. Ministerstvo životního prostředí zde od roku 1995 usilovalo o provedení odpisu zásob v dobývacích prostorech Suchomasty I. a Koněprusy, a to neúspěšně. Tříkrát požadovalo vydání dokumentace, těžební společnost však odmítla zákon respektovat. Svými obstrukcemi zablokovala i návrh MŽP z konce roku 1999, aby byl odpis proveden alespoň v nejcennějších přírodních lokalitách, které dohro-

²¹⁵ Ustanovení § 14c odst. 1 horního zákona

²¹⁶ Ustanovení § 14b odst. 2 horního zákona.

mady zabírají méně než 5% dobývacích prostorů. Těžební organizace neodpovídala na dopisy a odmítala o věci komunikovat.

Podobně Mostecká uhelná společnost překazila dva pokusy okresního úřadu Most odepsat zásoby hnědého uhlí pod obcí Horní Jiřetín, které leží za tzv. územními ekologickými limity těžby. Obstrukce společnosti Beron se zase podepsaly na zdržení pokusů o odpis zásob ložiska čediče na kopci Tlustec.²¹⁷

Současná úprava odpisu zásob výhradních ložisek je z hlediska ochrany životního prostředí zcela nepoužitelná a je třeba ji novelizovat ve smyslu adekvátního zajištění veškerých náležitostí pro podání návrhu na odpis zásob. Řešením by bylo sankcionovat těžební společnost, pokud nedodá potřebné dokumenty v určité lhůtě, nebo zakotvit možnost odepsání zásob ložiska i bez těchto náležitostí. V úvahu přichází i zakotvení povinnosti orgánům státní báňské správy poskytnout součinnost a potřebnou dokumentaci orgánům ochrany životního prostředí v podávání návrhů na odpis zásob výhradních ložisek. V současné době se připravuje návrh novelizace horního zákona, který se vydává prvně naznačenou cestou. Tedy určení lhůty, do které musí těžební společnost dodat dokumenty potřebné k podání návrhu na odpis zásob. V případě nesplnění by nastoupila sankce správního orgánu.

10.3 Soukromoprávní prostředky ochrany

Ochrana životního prostředí v hornictví je zpravidla realizována normami veřejného práva. Zejména předpisy práva horního, předpisy práva životního prostředí a obecnými normami práva správního. Tyto právní oblasti byly předmětem dosa-
vadních výkladů.

Ochrana životního prostředí v oblasti exploatace nerostných zdrojů však může být realizována i prostředky práva soukromého. Soukromoprávní prostředky ochrany mohou být vhodným doplňkem prostředků veřejnoprávních. Občanský zákoník obsahuje řadu institutů, které lze využít při ochraně životního prostředí a dalších subjektivních práv dotčených osob.²¹⁸

Soukromoprávní prostředky ochrany životního prostředí v hornictví můžeme rozdělit na *prostředky preventivního charakteru* a *prostředky následného řešení* škodlivého jednání.

Mezi prostředky preventivního charakteru můžeme počítat ustanovení:

- § 415 občanského zákoníku,
- § 417 občanského zákoníku a

²¹⁷ Kotecký, V.: Informační list Hnutí Duha, Hnutí Duha, Brno, 2000.

²¹⁸ V této souvislosti připomínám nálezem Ústavního soudu zakotvený výklad, že právo na příznivé životní prostředí a jeho ochranu je subjektivním právem každé fyzické osoby. Každý se zároveň může tohoto svého ústavního práva zákonem stanovenými postupy domáhat před správními a soudními orgány.

- smluvní vztahy mezi těžební společností a dotčenými subjekty, jejichž předmětem bude zajištění ochrany životního prostředí.

Podle ustanovení § 415 občanského zákoníku je každý povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a na životním prostředí. Toto ustanovení zakotvuje obecnou prevenci v občanskoprávních vztazích. Zásada prevence je jednou ze základních zásad občanského práva. Povinnost vyslovená tímto ustanovením je pro každého účastníka občanskoprávních vztahů závaznou právní povinností chovat se určitým způsobem. Porušením této obecně formulované povinnosti je protiprávním jednáním a zakládá odpovědnost za škodu podle ustanovení § 420 a násl. občanského zákoníku.²¹⁹ Povinnost počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na přírodě a životním prostředí je povinna i těžební společnost. Tato povinnost je samozřejmě limitována vydanými povoleními podle horních předpisů. Nicméně jednání, které by bylo z její strany překročením rámce vydaných povolení, zakládá odpovědnost za škodu na přírodě a na životním prostředí.

Ustanovení § 417 zní: „(1) Komu škoda hrozí, je povinen k jejímu odvrácení zakročit způsobem přiměřeným okolnostem ohrožení. (2) Jde-li o vážné ohrožení, má ohrožený právo se domáhat, aby soud uložil provést vhodné a přiměřené opatření k odvrácení hrozící škody.“ Toto ustanovení zakotvuje obecnou povinnost každému, komu hrozí škoda, aby zakročil k jejímu odvrácení. Způsob a rozsah jednání ohroženého musí být přiměřeno okolnostem. Jde-li o vážné ohrožení, má ohrožený právo se domáhat, aby soud provedl vhodné a přiměřené opatření k odvrácení hrozící škody.²²⁰ Musí se jednat o vážné ohrožení žalobce nebo jeho majetku. Pro aplikaci tohoto institutu není nutné, aby hrozilo nebezpečí bezprostředního vzniku škody. Postačí, pokud v důsledku vážného ohrožení může vzniknout škoda v budoucnosti.²²¹

Procesně se bude jednat o žalobu s petitem na provedení vhodných a přiměřených opatření. Těmi mohou být například povinnost realizace hlukových bariér, které budou účinně snižovat emise hluku z těžebního provozu do okolí. Dalším takovým opatřením, které by soud mohl žalované těžební společnosti uložit, je korekce přepravy vytěženého materiálu, pokud by touto činností hrozila vážná škoda.

Podle ustálené soudní judikatury může být tento institut aplikován pouze v případě, že ke škodlivé činnosti ještě nedošlo.²²² Žalobu podle ustanovení § 417 odst. 2 občanského zákoníku lze tedy úspěšně použít před zahájením škodlivého provozu,

²¹⁹ Jehlička, O. – Švestka, J. – Škárová, M. a kol.: Občanský zákoník, Komentář, 6. vydání, C. H. Beck, Praha, 2001. str. 571-574. Tuto konstrukci potvrzuje i soudní judikatura. Viz. rozsudky R 16/1980, R 12/1986 a další.

²²⁰ Ustanovení § 417 odst. 2 občanského zákoníku.

²²¹ Rozsudek Nejvyššího soudu 22 Cdo 1599/99.

²²² Viz rozsudky R 3/1971, R 65/1972, 22 Cdo 1599/99 a další.

zpravidla v průběhu povolovacích řízeních, kdy je zřejmý rozsah plánované těžební činnosti.

V případě, že škodlivá činnost již probíhá, lze využít těchto ustanovení:

- § 420a občanského zákoníku,
- § 127 odst. 1 občanského zákoníku a
- opět smluvní vztahy mezi těžební společnostmi a dotčenými subjekty, jejichž předmětem bude zajištění ochrany životního prostředí.

Institut odpovědnosti za škodu podle ustanovení § 420a občanského zákoníku je obecným základem pro speciální úpravu odpovědnosti za důlní škody upravené v ustanoveních § 36 a § 37 horního zákona. Plně odkazují na podkapitolu 10.7, kde bylo o této problematice podrobně pojednáno. Teoreticky přichází v úvahu i použití speciální úpravy odpovědnosti za škodu – odpovědnost za škodu způsobenou provozem zvláště nebezpečným (§ 432 občanského zákoníku). Tato úprava stanoví přísnější podmínky odpovědnosti provozovatele zvláště nebezpečného provozu za škodu než institut důlních škod. Provozovatel zvláště nebezpečného provozu se zbaví odpovědnosti za škodu, která byla způsobena okolnostmi, které nemají původ v provozu, pouze pokud prokáže, že škodě nemohlo být zabráněno ani při vynaložení veškerého úsilí, které lze požadovat.

Specifickou možnost poskytuje ustanovení § 127 občanského zákoníku. Ten upravuje problematiku tzv. *sousedských práv*. Relevantní pro problematiku hornické činnosti je zejména odstavec 1 tohoto ustanovení, který zakotvuje zákaz imisí. „*Vlastník věci se musí zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv.*“ Těžební organizace „*nesmí nad míru přiměřenou poměrům obtěžovat sousedy hlukem, prachem, popílkem, kouřem, plyny, parami, pachy, pevnými a tekutými odpady, světlem, stíněním a vibracemi*“.²²³ Podstatné je, že soud v řízení posuzuje, zda je obtěžování ještě přiměřené poměrům či nikoliv, a není vázán právními předpisy upravujícími povolené normy vypouštění emisí. V případě, že shledá obtěžování nepřiměřené poměrům, vysloví rozsudkem, že se ho žalovaný musí zdržet.

Způsob, jakým to udělá, závisí na něm. Podle ustálené judikatury může soud rozsudkem pouze vyslovit zákaz obtěžování, které je nepřiměřené poměrům. Nemůže však žalovanému určit konkrétní opatření, kterým tak učiní.²²⁴ Takové opatření nic-

²²³ Ustanovení § 127 odst. 1 občanského zákoníku hovoří o *vlastníku věci* jako osobě, která je povinna zdržet se nepřiměřeného obtěžování. U ložiska nevyhrazených nerostů tato definice problém nečiní, tam je vlastníkem ložiska zpravidla těžební společnost. U ložisek vyhrazených nerostů, kde vlastníkem je stát, musíme toto ustanovení vykládat pomocí argumentu *a maiori ad minus*. Pokud tato povinnost platí pro vlastníka, tím spíše bude platit i pro držitele povolení k těžbě, který je za obtěžování zodpovědný.

²²⁴ Např. rozsudky R 3/1988, 19 Co 740/97.

méně musí být efektivní a vést ke splnění výroku rozsudku, jinak žalovanému hrozí exekuční řízení pro nesplnění rozsudku.

V oblasti hornictví lze rovněž zvažovat aplikaci smluvních ujednání mezi těžební společností a dotčenými subjekty, jejichž předmětem bude ochrana životního prostředí. Pro tento případ lze použít řadu typizovaných smluvních vztahů upravených občanským zákoníkem, případně smlouvy občanským zákoníkem neupravené, na které se budou vztahovat obecná ustanovení o smluvních závazcích.²²⁵

Prostředky soukromého práva jsou dle mého názoru v oblasti ochrany životního prostředí v hornictví vhodným a nezbytným doplňkem k instrumentům práva veřejného. Soudní ochrana je potřebná především tam, kde selhaly orgány veřejné správy při své povinnosti náležitě hájit jim svěřené zákonné zájmy, odlišné od zájmů na vytěžení ložiska. V některých případech se soudní ochrana uplatňuje paralelně vedle ochrany poskytované orgány veřejné správy.²²⁶

Specifický význam ve vztahu k veřejnoprávní ochraně mají tzv. *sousedské žaloby*, instrument soukromého práva zakotvený v ustanovení § 127 občanského zákoníku. V těchto případech soud v řízení o žalobě zjišťuje, zda žalovaná těžební společnost obtěžuje vlastníky sousedních nemovitostí *nad míru přiměřenou poměrům*. Soud se nesmí v řízení spokojit s otázkou, zda byl těžební provoz a související aktivity úředně povoleny a zda splňují zákonem stanovené limity pro emise prachu, hluku a další omezení uvedená ve veřejnoprávních předpisech. I těžební činnost, která byla úředně povolena správními orgány v řízeních podle horních předpisů včetně souhlasných vyjádření dotčených orgánů státní správy může způsobovat obtěžování, které je nad míru přiměřenou poměrům. Pokud soud dospěje k závěru, že konkrétní činnost obtěžuje okolní vlastníky nad míru přiměřenou poměrům, vysloví zákaz takového obtěžování, a to bez ohledu na to, zda byla těžební činnost v těchto parametrech povolena.

Obecnou nevýhodou soukromoprávních prostředků ochrany životního prostředí v hornictví je obvyklá značná délka soudního řízení. Nevýhodou je rovněž výrazně vyšší finanční náročnost aplikace soukromoprávních prostředků ochrany. Co se týče soudní praxe, bude zřejmě ještě dlouho trvat, než české soudy přistoupí na skutečnost, že právo na příznivé životní prostředí je významným subjektivním právem jednotlivců a budou mu poskytovat stejnou ochranu, jak to již činí Evropský soud pro lidská práva.²²⁷ Nicméně, i přes tyto výhrady jsou soukromoprávní prostřed-

²²⁵ Ustanovení § 488 až 587 občanského zákoníku.

²²⁶ Například stavební orgány poměrně často odkazují účastníky jimi vedených správních řízení na soud, aby závazně vyřešil jejich údajně *občanskoprávní námítky*. Do doby rozhodnutí civilního soudu správní orgán řízení přeruší. Srovnej ustanovení § 137 stavebního zákona. Tato situace může nastat v průběhu územního řízení o využití území pro dobývání nevyhrazených nerostů a pro stavbu zařízení sloužících přímo či nepřímo k těžbě (např. úpravny kameniva, zázemí pro zaměstnance, komunikace z dolu či lomu).

²²⁷ Evropský soud pro lidská práva zahrnul právo na příznivé životní prostředí jako integrální součást

ky ochrany životního prostředí v hornictví, jakož i v dalších oblastech, významným instrumentem pro zabezpečení ústavního práva na příznivé životní prostředí.

11. ZÁVĚR

Ochrana životního prostředí v hornictví je zajišťována prostřednictvím řady institutů. Cílem této práce bylo definovat jednotlivé instrumenty předpisů horního práva a dalších právních norem a zkoumat jejich schopnost zajištění efektivní ochrany životního prostředí při exploataci nerostných zdrojů. Pokusil jsem se popsat jednotlivé fáze exploatace ložisek nerostů a identifikovat nástroje, které slouží nebo by měly či mohly sloužit k ochraně životního prostředí. Poté jsem se snažil kritickým způsobem zhodnotit, zda tyto nástroje jsou efektivní či nikoliv, a odůvodnit toto své tvrzení.

Hlavním a podstatným závěrem této práce je tvrzení, že ochrana životního prostředí v hornictví není současnými předpisy horního práva adekvátně zajištěna. Základní problém vychází z charakteristiky předpisů horního práva a okolností jejich vzniku.

Právním základem hornictví jsou v České republice tři zákony, které byly přijaty v roce 1988. Federální horní zákon (č. 44/1988 Sb.) a republikové zákon o hornické činnosti (č. 61/1988 Sb.) a zákon o geologických pracích (č. 62/1988 Sb.). Ty jsou doplněny celou řadou prováděcích vyhlášek. Právní předpisy v oblasti horního práva vznikly za zcela odlišných společenských, politických a ekonomických podmínek a už po roce své existence nemohly obstát ve své původní podobě. Tento problém byl řešen řadou novel, nicméně celkové pojetí zůstalo zachováno. Horním předpisům chybí náležitá provázanost s předpisy na ochranu zdraví a majetku dotčených osob a jejich životního prostředí. Obecně horní předpisy neposkytují dostatečnou ochranu těchto zájmů a omezují se na zajištění efektivního vydobyví ložiska a bezpečnosti práce při dobývání. Jednotlivá ustanovení a definice působí často značné interpretační a aplikační potíže. Naprosto nesystémový je vztah horního zákona a zákona o hornické činnosti, který byl způsoben historií vzniku těchto norem.²²⁸

Poměrně komplikovaná je rovněž situace u vymezení pravomocí orgánů státní správy v oblasti hornictví. V určitých fázích využívání nerostného bohatství jsou pravomoci rozděleny mezi čtyři orgány státní správy. Tato roztržičnost působí určité

práva na ochranu soukromého a rodinného života (čl. 8 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod). Srov. např. rozsudky ESLP ve věcech *López Ostra v. Španělsko* ze 9. 12. 1994, *Guerra a další v. Itálie* ze 19. 2. 1998 nebo rozsudek *Moreno Gómez v. Španělsko* ze 16. 11. 2004. Blíže viz Repík, B.: Chrání Evropská úmluva o lidských právech právo na životní prostředí? (první část), *Bulletin advokacie* č. 7 - 8/2005, str. 20 - 23.

²²⁸ Horní zákon byl přijat jako zákon federální pro obě části tehdejšího Československa, zatímco zákon o hornické činnosti byl zákonem republikovým, platným pouze pro českou část federace. Řada institutů se objevuje v obou těchto normách, některé jen v jedné z nich. Některé instituty jsou pak zčásti zakotveny v horním zákoně a zčásti v zákoně o hornické činnosti. Celkově je vztah těchto norem velmi nepřehledný.

administrativní a komunikační obtíže, nicméně úloha Ministerstva životního prostředí je zejména v prvotních fázích z hlediska ochrany životního prostředí v současnosti nezastupitelná.

Definice některých pojmů používaných v horním právu a jejich členění je značně složité a působí potíže při snaze o jejich náležité použití. Zejména základní definice nerostu působí interpretační potíže a vyvolává nejistotu u dotčených subjektů. Dělení ložisek nerostů na 1) ložiska výhradní, 2) ložiska nevyhrazených nerostů a 3) ložiska nevyhrazených nerostů, která mají status výhradních ložisek, je rovněž poměrně nepřehledné. V souvislosti s pojmem *nerostné bohatství* jsem v práci zmínil velmi závažnou problematiku vlastnictví nerostného bohatství a zákonem vágně řešený zcela nestandardní přechod vlastnických práv k vydobytým vyhrazeným nerostům ze státu na soukromou těžební společnost, která dané nerosty vydobyla. Tento přechod vlastnických práv za minimální poplatek je dle mého názoru jednou z nejvíce kontroverzních otázek současného českého horního práva. V každém případě je *de lege ferenda* nutno přehodnotit a jednoznačným způsobem zakotvit problematiku přechodu vlastnických práv k vydobytým vyhrazeným nerostům a jeho podmínky a zvážit otázku samotného vlastnického práva státu k výhradním ložiskům z hlediska počtu takových ložisek a druhu těžených nerostů.

Ve čtvrté kapitole této práce byly podrobně popsány jednotlivé prostředky ochrany životního prostředí, které se uplatňují ve fázi vyhledávání a průzkumu ložisek nerostů. Jedná se o řízení o povolení provádění geologických prací, řízení o povolení vyhledávání a průzkumu ložisek důlními díly, povinnosti při projektování geologických prací, povinnosti při vlastním provádění geologických prací a vyhodnocování výsledků geologických prací. Na základě výsledků této první fáze využívání nerostných zdrojů je nutné zvážit, zda určité ložisko je či není vhodné k dobývání. Předpisy horního práva však neobsahují instrumenty, které by zabezpečily náležité vyhodnocení zjištěných výsledků geologických prací ze všech hledisek a přispěly tak k identifikaci toho zákonného zájmu, který je v konkrétní lokalitě převažující. Základním problémem je výsadní postavení těžebních organizací, kterým horní předpisy v této fázi přiznávají neodůvodněné pravomoci. Zároveň s tím však chybí přiměřená kontrola jejich postupu. Dalším významným nedostatkem této fáze je odepření účastenství vlastníkům pozemků, pod nimiž se ložisko nerostů nachází, ve správním řízení o stanovení průzkumného území pro geologické práce.

V kapitole šesté, která je z celé práce nejobsáhlejší, byla rozebrána problematika ochrany životního prostředí při přípravě dobývání ložiska. Tato práce klade na fázi přípravy dobývání ložiska značný důraz, neboť se v zásadě jedná o poslední fázi, ve které lze ještě účinně hájit zájmy ochrany životního prostředí a další zájmy chráněné zvláštními právními předpisy. Při dobývání samotném povoleném na základě pravomocných rozhodnutí lze už jen stěží upravit technologii a způsob těžby ve smys-

lu zmírnění jejich negativních důsledků. Tato kapitola je logicky členěna na výklad o přípravě dobývání výhradních ložisek, kde jsou detailně popsány základní právní nástroje ochrany životního prostředí (správní řízení o stanovení dobývacího prostoru, o povolení otvírky, přípravy a dobývání a o povolení trhacích prací) a na výklad o přípravě dobývání ložisek nevyhrazených nerostů (správní řízení o využití území, o povolení dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu a o povolení trhacích prací).

Velmi významným nedostatkem horních předpisů je neexistence časového omezení platnosti těchto povolení a nemožnost modifikace podmínek v nich zakotvených. Zákon nezakotvuje omezení jejich platnosti a obvodní báňské úřady zpravidla žádná omezení nestanoví nebo vydávají povolení na velmi dlouhou dobu. Vydané povolení může podle zásob a charakteru ložiska předurčovat situaci v území na několik desetiletí, aniž by jej následné změny okolností mohly jakkoliv modifikovat či dokonce zrušit. Tato následná změna může spočívat ve zjištění nových zákonných zájmů, které je třeba chránit, anebo v identifikaci těch již existujících. Nelze vyloučit ani značný časový rozdíl mezi povolením k hornické činnosti a začátkem realizace samotného dobývání, kdy se podstatně změní poměry v území a zájem na vytěžení ložiska je převážen jiným veřejným zájmem (např. zájmem na ochraně zvláště chráněných druhů, zájmem na ochraně zdraví a životního prostředí dotčených obyvatel, zájmem na rozvoji obce).

S tím přímo souvisí problém již existujících povolení, která byla vydána v minulosti a jejichž časová platnost je neomezená nebo jsou vydána na mnoho desetiletí. V době povolování takových záměrů v podstatě neexistovaly žádné právní předpisy na ochranu životního prostředí. Logicky se tak v těchto povoleních nemohly objevit omezující podmínky a požadavky z hlediska ochrany životního prostředí. Vzhledem k jejich neomezené platnosti a nemožnosti následné modifikace nelze u těchto těžebních provozů, které jsou z hlediska ochrany životního prostředí často velmi problematické, aplikovat standardy a podmínky ochrany životního prostředí, zakotvené v současných právních předpisech. U těchto provozů nikdy neproběhlo náležité posouzení jejich vlivů na životní prostředí a s ohledem na současné znění zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, které váže proces EIA na povolovací proces záměru, se tak zřejmě nestane ani v budoucnu.

De lege ferenda je nutno uvažovat o zákonném zakotvení časového omezení platnosti vydaných povolení (především povolení otvírky, přípravy a dobývání vyhrazených nerostů a povolení dobývání ložisek nevyhrazených nerostů). Minimálně však o zakotvení možnosti jejich revize a omezení nebo zrušení v případě převahy jiných veřejných zájmů nad zájmem na vytěžení zbývajících zásob ložiska.

V souvislosti s touto problematikou se nabízí zajímavá paralela, která spočívá v institutu *revize integrovaného povolení*, které bylo vydáno podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování

a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci). Tzv. integrované povolení musí mít všechny ekonomické provozy, které jsou vyjmenovány v příloze č. 1 k zákonu o integrované prevenci. Jedná se o provozy s významným negativním vlivem na životní prostředí.²²⁹ Podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o integrované prevenci musí být vydané integrované povolení revidováno při každé změně zařízení, minimálně však každých osm let.

Nabízejí se tak dva způsoby řešení výše uvedeného problému. Do horního zákona by mohlo být vpraveno přechodné ustanovení, které by stanovilo povinnost všem těžebním provozům, které nebyly posouzeny podle zákona EIA a současně naplňují některý z bodů kategorie I. či II. Přílohy I. k zákonu č. 100/2001 Sb., aby do určitého data došlo k posouzení jejich vlivů na životní prostředí. Podmínky ze stanoviska EIA by pak příslušný správní orgán (obvodní báňský úřad) byl povinen (opět v přiměřené lhůtě) zahrnout do existujících povolení a kontrolovat jejich plnění provozovatelem. V opačném případě by došlo k odnětí předmětného povolení.

Druhým řešením by bylo zahrnutí významnějších těžebních aktivit do Přílohy č. 1 k zákonu o integrované prevenci. Těžební společnosti by tak měly povinnost získat integrované povolení, které by bylo minimálně každých osm let revidováno.

Systémovější (a to i z pohledu současné evropské legislativy) je prvně navrhované řešení. Osobně bych se nicméně přikláněl ke kombinaci obou – provést posouzení vlivů na životní prostředí u těch těžebních provozů, u nichž k tomu z výše uvedených důvodů ještě nedošlo, a současně zařadit některé významnější těžební aktivity mezi záměry, které jsou povinny získat integrované povolení a plnit další podmínky zákona IPPC. Důvodem pro tento postoj je skutečnost, že některé těžební provozy mají velmi významné negativní vlivy na životní prostředí, srovnatelné s vlivy provozů, které podléhají zákonu IPPC. Z důvodu neobnovitelného charakteru nerostných zdrojů a jejich omezeného množství je rovněž žádoucí, aby dobývání a následné zpracovávání bylo prováděno za pomoci *nejlepších dostupných technologií* (tzv. BAT – best available techniques).²³⁰

Kapitola 10 popisovala významné právní prostředky, které předpisy horního práva a další právní předpisy zakotvují k ochraně životního prostředí a dalších právem chráněných zájmů, zejména zájmu na ochraně zdraví a majetku dotčených osob. Tyto právní prostředky se uplatňují mimo povolovací proces využívání nerostných zdrojů, popsany v kapitole šest. Jedná se o instituty řešení střetů zájmů, odpisy zásob výhradních ložisek, soukromoprávní prostředky ochrany a proces posuzování vlivů na životní prostředí.

²²⁹ S exploatací nerostných zdrojů pouze nepřímou souvisí kategorie uvedené v Příloze č. 1. body 3.1 – 3.5 (Zpracování nerostů)

²³⁰ K BAT viz ustanovení § 14 odst. 3 zákona č. 76/2002 Sb.

Institut řešení střetů zájmů jako potenciálně silný prostředek ochrany životního prostředí a dalších právem chráněných zájmů je v současné podobě zcela nevyhovující a je třeba jej novelizovat v několika aspektech. Je nutné odstranit konstrukci fikce pozitivního rozhodnutí u vyjádření krajského úřadu k dohodě o řešení střetů zájmů. Dále je nutné vrátit Ministerstvu životního prostředí spolurozhodovací pravomoc při závazném řešení střetů zájmů. Nezbytně musí také dojít k jednoznačnému zakotvení aplikace tohoto institutu při dobývání ložisek nevyhrazených nerostů. Rovněž je třeba pevněji zakotvit postup při řešení střetů zájmů, povinnou součinnost těžební společnosti s orgány veřejné správy a povinnost řešit střety zájmů ve všech fázích exploatace ložisek nerostů.

Co se týče platné právní úpravy odpisu zásob výhradních ložisek z důvodu ochrany životního prostředí, ta je dle mého názoru zcela nepoužitelná. Je třeba ji novelizovat ve smyslu adekvátního zajištění veškerých náležitostí pro podání návrhu na odpis zásob. Řešením by bylo sankcionovat těžební společnost, pokud nedodá potřebné dokumenty v určité lhůtě, nebo zakotvit možnost odepsání zásob ložiska i bez těchto náležitostí. V úvahu přichází i zakotvení povinnosti orgánů státní báňské správy poskytnout součinnost a potřebnou dokumentaci orgánům ochrany životního prostředí v podávání návrhů na odpis zásob výhradních ložisek.

Soukromoprávní prostředky ochrany životního prostředí a dalších právem chráněných zájmů v oblasti hornictví, zakotvené v občanském zákoníku, mohou být vhodným doplňkem prostředků veřejnoprávních. Jejich použití přichází v úvahu především tam, kde veřejnoprávní prostředky ochrany selhaly. Jejich nevýhoda spočívá ve značné délce soudního řízení, která je obvyklá. Nevýhodou je rovněž jejich výrazně vyšší finanční náročnost a soudní praxe z hlediska uznávání práva na příznivé životní prostředí jako subjektivního vymahatelného práva každé fyzické osoby.

Významným nedostatkem posuzování vlivů na životní prostředí je skutečnost, že jej nelze aplikovat na ta důlní díla nebo lomy, jejichž provoz byl povolen před účinností zákona č. 244/1992 Sb. Jedná se o ty těžební provozy, u nichž povolení k hornické činnosti (a případně povolení k trhačím pracím) bylo vydáno před rokem 1992, a to na velmi dlouhou dobu nebo dokonce bez časového omezení. Značná část těchto provozů je bohužel z hlediska ochrany životního prostředí velmi problematičtější. Jejich činnost je regulována povoleními, která byla přijata v době, kdy v podstatě neexistovaly žádné právní normy na ochranu životního prostředí a jeho složek. Podmínky těchto těžebních provozů v žádném případě nevyhovují současným standardům ochrany životního prostředí.

Z této práce vyplývá, že oblast horního práva vyžaduje zcela novou komplexní úpravu. Úpravu, která bude schopna zajistit náležitou ochranu nejen zájmu na exploataci ložisek ale i zájmů s těžbou konfliktních – zájmu na ochraně životního prostředí, zdraví, vlastnictví a dalších Ústavou zaručených práv dotčených osob.

Kromě náležitého zajištění ochrany životního prostředí přímo v předpisech horního práva by mělo dojít k adekvátní provázanosti horních předpisů se složkovými předpisy práva životního prostředí. Podstatnou změnou by měla projít i otázka kompetencí jednotlivých státních orgánů. Je pak nutné, aby došlo k legislativnímu zakotvení daleko větší součinnosti mezi orgány státní báňské správy a orgány ochrany životního prostředí. Je třeba napravit celkově nepřehledný stav, kdy právní úprava je zakotvena ve třech zákonech a desítkách prováděcích předpisů.



Nobelova cena za mír pro rok 2007 udělena Mezivládnímu panelu pro klimatické změny a Albertu Goreovi

Výbor pro udílení Nobelových cen rozhodl rozdělit za rok 2007 Nobelovu cenu za mír rovným dílem mezi vědecké sdružení Mezivládní panel OSN pro klimatické změny (IPCC) a Alberta Gorea, bývalého amerického viceprezidenta za administrativy Billa Clintona. Podle výboru bylo hlavním důvodem jejich úsilí o vytvoření a rozšiřování hlubších znalostí o klimatických změnách způsobených lidstvem a položení základů pro opatření, která jsou potřeba k zmírnění dopadu těchto změn.

Mezivládní panel OSN pro klimatické změny (IPCC) je vědecko-technický orgán OSN, který se zaměřuje na podporu poznání klimatických změn a hodnocení jejich environmentálních a sociálních důsledků. Založen byl v roce 1988 Světovou meteorologickou organizací (WMO) a Programem OSN pro životní prostředí (UNEP), na jeho práci se podílí přibližně 2000 vědců zabývajících se klimatem. Panel sám se výzkumu nevěnuje, pouze výsledky vědeckých studií shrnuje do hodnotících zpráv. První z nich vyšla v roce 1990, čtvrtá vychází na pokračování v průběhu roku 2007. V současné době předsedá IPCC pan Radžendra Kumar Pačaurí.

Albert Gore byl v letech 1993 - 2001 viceprezidentem Billa Clintona, předtím působil jako poslanec Kongresu a později jako senátor za stát Tennessee. V roce 2000 kandidoval za Demokratickou stranu na prezidenta USA proti republikánu Georgi Bushovi jr., prezidentem se ale nakonec ve vyrovnaném souboji stal až rozhodnutím soudu Georg Bush jr. Albert Gore se ekologii se začal věnovat na konci 80. let. V roce 1992 vedl americkou delegaci na Konferenci OSN o životním prostředí a udržitelném rozvoji v Rio de Janeiro, kde prohlásil, že „záchrana životního prostředí musí být ústředním organizačním principem světa po skončení studené války“. Ve stejném roce vyšla jeho kniha *Země na misce vah: Ekologie a lidský duch* (česky 2000). Otázkami životního prostředí se Albert Gore zabýval celou dobu svého působení v politice, inicioval legislativní předpisy o nakládání s chemickým odpadem, později se jeho hlavním tématem staly klimatické změny. V roce 2006 režisér David Guggenheim natočil film *An Inconvenient Truth* (v ČR jako *Nepříjemná pravda*), který v podstatě zachycuje přednášku Al Gora o nebezpečí klimatických změn. Snímek získal ocenění Oscara Americké filmové akademie.

Výbor pro udělování Nobelovy ceny v tiskové zprávě (<http://nobelprize.org>) uvedl, že výrazné změny klimatu by mohly ohrozit životní podmínky většiny lidstva, vyvolat rozsáhlou migraci obyvatel a vést k vzrůstajícímu zápasu o přírodní zdroje. Tako-

vé změny by podle výboru znamenaly mimořádné břemeno hlavně pro nejzranitelnější země světa, zvýšit by se rovněž mohlo nebezpečí násilných konfliktů mezi státy i uvnitř států. Udělením Nobelovy ceny za mír IPCC a Albertu Gorovi chtěl podle zprávy výbor přispět k většímu zaměření pozornosti „na postupy a rozhodnutí, která se zdají být nutná k ochraně budoucího klimatu Země“. Předseda norského Nobelova výboru Ole Danbolt uvedl, že „něco dělat se musí nyní, dříve než se klimatické změny vymknou lidské kontrole“.

Redakce



Vývoj mezinárodních aktivit vztahujících se ke změnám klimatu

Problém změny klimatického systému planety Země byl poprvé diskutován v roce 1979 na mezinárodním fóru během 1. Světové klimatické konference v Ženevě, pořádané Světovou meteorologickou organizací (WMO). V roce 1988 se z podnětu Programu OSN pro životní prostředí (UNEP), Světové meteorologické organizace WMO a Mezinárodní rady vědeckých organizací (ICSU) uskutečnila ve Villachu (Rakousko) konference, kde bylo rozhodnuto nejen o závažnosti problému klimatických změn a jeho intenzivním vědeckým zkoumáním, ale i o mobilizaci environmentální politiky jednotlivých států a politiků. Konference o změně klimatu v Noordwijku (1989) uznala v závěrečné deklaraci nutnost stabilizace emisí skleníkových plynů.

Přelomovým datem je rok 1988, kdy byl založen dohodou WMO a UNEP tzv. **Mezivládní panel pro klimatické změny** – IPCC. V roce 1990 zveřejnil IPCC první zprávu, ve které sumarizoval první mezinárodně akceptované vědecké výsledky o změně klimatu.

Druhým přelomovým datem je rok 1992, kdy došlo v Rio de Janeiro na Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji (UNCED) k přijetí **Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu (UN FCCC)**. Úmluva vstoupila v platnost **21. března 1994**. Česká republika je signatářem úmluvy (č. 80/2005 Sb. m. s.). Úmluva zaujímá v systému mezinárodních environmentálních smluv výjimečné postavení, výsledky jejího naplňování jsou přímo projednávány Valným shromážděním OSN, administrace rozpočtu úmluvy je uskutečňována sekretariátem, který je vybírán a jmenován přímo generálním tajemníkem OSN.

Ústředním pojmem, zakotveným Rámcovou úmluvou OSN o změně klimatu, je v této souvislosti **změna klimatu**. Jedná se o *takové klimatické změny, které lze přímo či nepřímo připsat lidským činností, měnícím složení celé atmosféry a jdoucím nad rámec přirozené proměnlivosti klimatu, pozorované během srovnatelných časových*

období. **Klimatickým systémem** rozumí Rámcová úmluva UNFCCC veškerou atmosféru, hydrosféru, biosféru a geosféru a jejich vzájemné ovlivňování.

Rámcová úmluva o změně klimatu je založena na čtyřech hlavních principech:

- *principu mezigenerační spravedlnosti*, tj. chránit klimatický systém ve prospěch nejen současné, ale i příštích generací;
- *principu společné, ale diferencované odpovědnosti*, podle kterého ekonomicky vyspělé země nesou hlavní odpovědnost za rostoucí koncentrace skleníkových plynů v atmosféře;
- *principu potřeby chránit zejména části planety, které jsou více náchylné na negativní dopady změn klimatického systému*;
- *principu předběžné opatrnosti*, tj. nutnosti neodkládat řešení problému, a to ani v tom případě, že doposud nelze některé důsledky změny klimatu vědecky zcela podložit.

Konečným cílem této úmluvy a jakýchkoli souvisejících právních dokumentů, které konference smluvních stran případně přijme, je dosáhnout, v souladu s odpovídajícími opatřeními úmluvy, stabilizace koncentrací skleníkových plynů v atmosféře na úrovni, která by umožnila předejít nebezpečným důsledkům vzájemného působení lidstva a klimatického systému. Této úrovni by mělo být dosaženo v časovém období, které umožní ekosystémům, aby se přirozenou cestou přizpůsobily změně klimatu, přičemž by nebyla ohrožena produkce potravin, a hospodářskému rozvoji, aby mohl pokračovat udržitelným způsobem

V březnu 1995 se konala 1. konference smluvních stran UN FCCC v Berlíně, kde došlo k ustavení podpůrných orgánů pro jednání o kvantifikovaných emisních cílech: SBSTA (*Subsidiary Body on Scientific and Technological Assessment*, Podpůrný orgán pro vědeckou a technickou pomoc) a SBI (*Subsidiary Body for Implementation*, Podpůrný orgán pro implementaci).

V roce 1995 zveřejnil IPCC druhou zprávu, obsahující zevrubnou aktualizaci mezinárodně akceptovaných vědeckých výsledků o změně klimatu, orientovanou na vědeckou podstatu problému, dopady a možnosti snižování emisí.

V prosinci 1997 přijala 3. konference smluvních stran UN FCCC tzv. **Kjótský protokol** k Rámcové úmluvě o změně klimatu (podle japonského města, kde se konference konala). Celkem 38 nejvyspělejších států se zavázalo k diferencovanému snižování emisí skleníkových plynů, především oxidu uhličitého. V příloze B kvantifikuje Protokol redukční cíle ekonomicky vyspělých států, vymezuje způsoby jejich možného plnění a specifikuje podmínky, za kterých vstoupí v platnost. Státy Dodatku I v průměru sníží emise do roku 2008 - 2012 o 5,2% v porovnání s rokem 1990, např. EU 8%. Česká republika je signatářem, český text Kjótského protokolu byl zveřejněn pod č. 81/2005 Sb. m. s.

Čtvrtá konference smluvních stran UN FCCC v listopadu 1998 přijala tzv. Akční plán z Buenos Aires, ukládající dopracovat soubory předpokladů pro vstup Kjótského protokolu v platnost do listopadu 1999 (datum jednání COP-5).

Na slavnostním zasedání Valného shromáždění OSN (tzv. Miléniový summit) ve dnech 6–8. září 2000 varoval ve své legendární zprávě *We, the Peoples* generální tajemník OSN Kofi Annan mimo jiné před podceněním globálního problému změny klimatu a vyzval státy k plnění praktických opatření a vyplývajících z Kjótského protokolu.

V listopadu 2000 však došlo k nečekanému kolapsu 6. *konference smluvních stran UN FCCC* – kde byla očekávána dohoda smluvních stran zejména o pravidlech realizace kjótských mechanismů, o podílech redukcí emisí na národní úrovni na celkovém redukčním objemu, stanovení podílů propadů emisí oxidu uhličitého na celkové redukci, způsoby kontroly plnění Protokolu a o případné zainteresovanosti rozvojových států v dalších letech. To vše by bylo nutnou podmínkou pro úspěšné zahájení ratifikačního procesu. Na jaře 2001 oznámila nová americká administrativa prezidenta George Bushe jr. změnu postoje USA k dalším jednáním o Kjótském protokolu. Protokol je podle USA regionálně nevyvážený (nulový podíl rozvojových států na závazcích), ekonomicky náročný a zatím nedostatečně podložený vědeckými poznatky. Z těchto důvodů případná ratifikace protokolu nepřipadá pro USA v úvahu.

V dubnu 2001 byla zveřejněna *Třetí hodnotící zpráva IPCC*, která byla připravována v letech 1998–2001. Dokument připravený ve spolupráci se světovou vědeckou komunitou na vědeckých poznatcích jednoznačně dokládá vážnost problému klimatických změn.

Závěrečná dohoda v listopadu 2001 na 7. *konferenci smluvních stran UN FCCC v Marákeši* obsahovala technické detaily vztahující se k flexibilním mechanismům, metodice a vykazování emisí, využívání krajiny a lesnictví a plněním závazků vyplývajících z KP. Marakešská dohoda se dále vztahuje k podpoře rozvojových států, transferu technologií a založení fondů k podpoře rozvojových států.

V Evropské unii byla 13. října 2003 přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/87/ES ustavující schéma pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v rámci Společenství. Dne 27. října 2004 byla přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/101/ES, která předchází směrnici č. 2003/87/ES s ohledem na projektové mechanismy Kjótského protokolu mění. Dne 31. prosince 2004 vstupuje v České republice v účinnost zákon č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. V rámci EU začíná 1. ledna 2005 obchodování s povolenkami na emise CO₂. Prvním obchodovacím obdobím je tříleté období od 1. ledna 2005 do 31. prosince 2007 včetně.

Dne 16. ledna 2005 Kjótský protokol vstoupil v účinnost, poté, co jej v listopadu 2004 ratifikovalo Rusko, jako jeden ze tří největších znečišťovatelů atmosféry.

První konference smluvních stran Kjótského protokolu se konala v listopadu/prosin-
ci 2005 spolu s *11. konferencí smluvních stran UN FCCC*. Byly zde diskutovány zejmé-
na otázky vztahující se k závazkům po roce 2012 a další administrativní a finanční
otázky. V pořadí již *12. konference smluvních stran UN FCCC a zároveň 2. konference
smluvních stran Kjótského protokolu, konaná v listopadu 2006 v sídle UNEP v Nairobi*,
diskutovala zejména otázky vztahující se k závazkům po roce 2012. V Nairobi byl
přijat Pětiletý program zaměřený na další studium dopadů, zranitelnosti a na aktivní
přizpůsobování se klimatickým změnám.

V období leden až duben 2007 probíhala plenární zasedání pracovních skupin
I až III IPCC v Paříži, Bruselu a Bangkoku, která schválila tři části Čtvrté hodnotící
zprávy IPCC, které byly připravovány v letech 2002 – 2006.

Dne 12. 10. 2007 obdržel IPCC Nobelovu cenu za mír.

JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.





Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA



Celoevropská konference Federace Europarc

Téměř 320 delegátů z celé Evropy, ale i hostů ze zámoří, v Českém Krumlově bezmála týden rokovalo o mezinárodní spolupráci v ochraně přírody. Konferenci *Europarc 2007: Nature – Bridging Borders* uspořádala federace Europarc ČR, sdružení evropských národních parků a ostatních chráněných území. Federace EUROPARC (*Federation of Nature and National Parks of Europe, EUROPARC*), ve které jsou sdruženy národní parky, chráněné krajinné oblasti, přírodní parky a biosférické rezervace 37 zemí Evropy, vznikla v roce 1973, od roku 1997 používá název EUROPARC, jejím sídlem je Grafenau v Německu.

Hlavním cílem EUROPARC je ochrana biologické rozmanitosti, včetně stanovišť a krajiny. Územní ochranu pojímá jako nejúčinnější prostředek k zachování přírodního dědictví Evropy. Organizace se snaží ovlivňovat rozhodovací procesy, zvláště v rámci ES, ve prospěch ochrany přírody, pořádá konference, výměny a školení odborníků z jednotlivých zemí, zprostředkovává spolupráci správ národních parků a dalších chráněných území, poskytuje odbornou pomoc státům při správě a vyhlášení chráněných území a zpracovává a šíří informace o chráněných územích a obecněji o přírodě.

EUROPARC se dlouhodobě věnuje i problematice přeshraničních národních parků a dalších chráněných území. Pomáhá řešit otázky spolupráce nejen mezi státy, ale i mezi jednotlivými administrativními celky v rámci jednotlivých států. Za příkladnou spolupráci mezi státy při společné ochraně území udílí certifikáty. V současné době organizace sleduje v Evropě více jak sto přeshraničních národních parků, biosférických rezervací, chráněných krajinných oblastí a přírodních parků.

Prezidentem Federace Europarc ČR je v současné době Ing. Tomáš Rothröckl, ředitel Správy Národního parku Podyjí.

Tradiční mezinárodní zasedání Europarc Federation se konalo letos u příležitosti blížícího se stého výročí vyhlášení prvních národních parků v Evropě (Švédsko).

Úvodních projevů hlavního dne zasedání, čtvrtek 27. 9. 2007, se ujali ministr životního prostředí RNDr. Martin Bursík, hejtman Jihočeského kraje Jan Zahradník, a Erika Stanciu, prezidentka evropské Federation Europarc.

Dopolední plenární zasedání pokračovalo hlavními referáty konference, mezi kterými zaujal především Ladislav Miko, ředitel odboru ochrany přírodního prostředí DG Environment, Komise ES, Brusel. Hovořil a diskutoval v následném panelu na téma přínosu komunitárního pojetí ochrany přírody ke spolupráci mezi jednotlivými členskými státy. K velkému zklamání zejména zahraničních účastníků konference mezi panelisty bohužel chyběl bývalý prezident ČR Václav Havel, který měl původně

zahajovat s příspěvkem Fenomén hranice v lidském myšlení. Jeho krátký pozdrav účastníkům konference byl alespoň přečten. Proto jako první přednesl svůj příspěvek Jan Pokorný z Akademie věd ČR, Botanický ústav Třeboň, na téma Fenomén hranice v přírodě a krajině. Po něm se Lassi Karivalo z Finska věnoval četným aktivitám přeshraniční spolupráce, které Europarc Federation uskutečnila za dobu své 34leté existence.

Po úvodním bloku hlavních projevů následovala panelová diskuse, řízená Miroslavem Martišem z České zemědělské univerzity. Většina dotazů z pléna směřovala na Ladislava Mika, který odpovídal na nejrůznější diskusní vstupy, týkající se současných iniciativ Evropské komise, celoevropské problematiky dalšího vývoje evropsky významných lokalit soustavy Natura 2000, možnosti finančních podpor ochranných aktivit.

Odpoledne se konaly tématické workshopy k jednotlivým problémovým okruhům mezinárodní spolupráce v ochraně přírody: 1) ochrana biokoridorů, 2) problémy fragmentace krajiny, 3) Natura 2000, 4) ochrana přírody ve vojenských výcvikových prostorech, 5) praktický management chráněných území, 6) dopad klimatických změn na biodiverzitu, 7) veřejné stráže v ochraně přírody, 8) bilaterální chráněná území, 9) rozvoj udržitelné turistiky, 10) ochrana pobřežních a mořských chráněných území.

Při slavnostním závěru celoevropské konference Federace Europarc v Českém Krumlově získaly v neděli 30. září 2007 národní parky Podyjí a Thayatal certifikaci kvality přeshraniční spolupráce a stávají se v tomto směru vzorovým územím. Dalšími oceněnými parky byla dvojice německo-holandských přírodních parků Maas-Schwalm – Nette Nature Park.

Významný český botanik a dlouholetý pracovník české státní ochrany přírody RNDr. Jan Čeřovský, bývalý viceprezident Světového svazu ochrany přírody IUCN, byl oceněn prestižní cenou Nadace Alfreda Toepfera za celoživotní přínos ochraně evropské přírody.

Stipendium též nadace získala vedle zástupce Polska a Německa i Mgr. Květa Černohlávková, která se v Krkonošském národním parku věnuje projektu Mladých strážců (Junior Ranger Project). Junior Ranger Project je pilotním projektem organizace Europarc Federation (organizace zastřešující správy chráněných území a podobné subjekty pracující v ochraně přírody) a od roku 2002 probíhá v mnoha státech Evropy (v Německu, ve Velké Británii, v České republice, v Polsku, na Slovensku, ve Slovinsku, v Rumunsku, v Itálii, v Bulharsku a v Estonsku). Základní myšlenkou tohoto projektu je prezentovat vhodnou formou práci strážců a správy chráněného území.

Dalším významným projektem Europarc Federation je Evropská charta pro udržitelnou turistiku v chráněných územích. Letošní certifikaci za příkladné naplňování tohoto projektu získalo dvanáct velkoplošných chráněných území ze Španělska, Francie, Velké Británie, Německa a Finska.

V rámci odborných exkurzí do NP Šumava, CHKO Třeboňsko, CHKO Blanský les i do nejstarších rezervací v Novohradských horách se zahraniční hosté seznámili se systémem ochrany přírody v ČR.

V rámci doprovodných akcí měli účastníci konference možnost shlédnout (i pro veřejnost otevřené) tři výstavy. V Městské galerii na Prelatuře byla k vidění od 15. září do 14. října výstava fotografií Národní parky krajinného fotografa a pedagoga FAMU Bohumíra Prokůpka.

Další výstava proběhne od 24. září do 18. listopadu v Regionálním muzeu v Českém Krumlově. Má název Naše nejkrásnější krajiny v dílech umělců a dokumentech a představí desítky převážně historických uměleckých děl, zejména obrazů a fotografií českých umělců z chráněných území. V Mincovně českokrumlovského zámku se bude konat v průběhu konference i festivalu Ekofilm výstava fotografií studentů FAMU s názvem Krajiny na kraji.

Kompletní sborník z konference bude začátkem roku 2008 přístupný na internetových stránkách Europarc Federation – www.europarc.org.

JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.



Otazníky kolem CITES

Ve dnech 15 – 16. května 2007 se v aule Jihočeské univerzity v Českých Budějovicích uskutečnil již 2. ročník konference „Otazníky kolem CITES“.¹ Organizaci zajišťovala Katedra biologických disciplín Zemědělské fakulty JU ve spolupráci s Katedrou zoologie Biologické fakulty JU. Jedná se o setkání odborníků z oblasti přírodních věd, práva životního prostředí, pracovníků státní správy, univerzitních výzkumníků, pedagogů středních, vyšších odborných a vysokých škol, pracovníků zoologických a botanických zahrad, chovatelů, pěstitelů, atd., prostě všech, kteří se určitým způsobem v rámci své profese zabývají problematikou mezinárodního obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen „CITES“).

První den konference byl ve znamení odborných přednášek v aule JU, druhý den se pokračovalo v přednáškovém sále Zoo Ohrada v Hluboké nad Vltavou a byl zakončen prohlídkou zoo s odborným výkladem. V rámci konference zaznělo 20 příspěvků. První den v dopoledním bloku byl věnován legislativě a veřejné správě v oblasti CITES. Základní přehled legislativy v oblasti CITES, zejména tedy podle Washingtonské úmluvy, základního pramene z oblasti mezinárodního práva životního prostředí pro tuto oblast, dále podle nařízení Rady č. 338/97/ES v rámci evropského komunitárního

¹ Předchozí ročník se konal v Českých Budějovicích na univerzitě v roce 2006 a představil mimo jiné nový bakalářský studijní program Biologie a ochrana zájmových organismů, vyučovaný od ak. roku 2006/2007 na Zemědělské fakultě JU.

práva a českého zákona č. 100/2004 Sb., podal vedoucí oddělení CITES odboru mezi-národní ochrany biodiverzity Ministerstva životního prostředí RNDr. Jan Kučera.

Otázkami kontroly dodržování legislativy CITES, včetně vyšetřování případů správních deliktů v oblasti nelegálního obchodu s ohroženými exempláři CITES se ve svém příspěvku zabývala RNDr. Pavla Říhová z České inspekce životního prostředí. S aktuálními případy z judikatury Evropského soudního dvora i českých trestních a správních soudů v oblasti CITES seznámil přítomné JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D. z katedry práva životního prostředí Právnické fakulty UK v Praze. Na praktický výkon kontroly v rámci celního dohledu, a to i mimo hraniční přechody upozornil L. Doskočil z Generálního ředitelství cel. Jediný zahraniční vystupující odborník na CITES, major Mário Kern z Policejního prezidia SR v Bratislavě zaujal přítomné referátem Bezpečnostné riziká obchodu s tovarom CITES a v následné diskuzi se podělil o své zkušenosti z prosazování práva v oblasti ochrany fauny a flóry na Slovensku.

První odpolední blok byl věnován ochraně živočišných druhů, druhý odpolední blok se věnoval ochraně rostlin. Zpestřením bylo také představení dnes značně populární, nedávno v Austrálii objevené dřeviny *Wolemia nobilis*, jejíž zapůjčený exemplář z Botanické zahrady v Táboře byl dokonce v aule JU k vidění.

Program druhého dne v Zoo Ohrada byl zaměřen na problematiku obratlovců. Zazněly např. přednášky týkající se ochrany ohrožených dravců ve vztahu k sokolnictví, úspěšného programu reintrodukce orla mořského v ČR, problematiky kožešinových zvířat nebo o přetrvávajícím používání želez k lovu zejména šelem a dravců v ČR.

Konference měla letos podtitul „Jak a proč hledat společnou řeč mezi orgány státní správy CITES a chovateli a pěstiteli ohrožených druhů?“ Místy bouřlivá diskuze ukázala, že zejména někteří chovatelé a sokolníci nejsou ještě zcela ochotni respektovat pravidla CITES, resp. jsou stále přesvědčeni, že se jim státní orgány snaží jejich koníčka zakázat. Kloním se k závěru, že dotyční chovatelé pravidla CITES stále pořádně neznají. Proto je potřeba stále uskutečňovat osvětu mezi nimi a proto podle mě akce tohoto typu, jaká byla v Českých Budějovicích, mají smysl i do budoucnosti.

JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.



Rakousko-český seminář o odpovědnosti za ztráty na životním prostředí

Ve dnech 21. – 23. června 2007 se uskutečnil v rakouském národním parku Kalkalpen společný odborný studentský seminář na téma „Odpovědnost za ztráty na životním prostředí“ který spolupořádala Katedra práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze společně s Johannes Kepler Universität Linz (Institut für

Umweltrecht). Akce se uskutečnila za finanční podpory grantové agentury Aktion Česká Republika – Rakousko a místního sponzora firmy Bauneggerbau.

Vlastní zasedání proběhlo ve dnech 21. a 22. 6. 2007. Jednalcím jazykem byla němčina a angličtina. Dne 21. 6. pod vedením prof. Ferdinanda Kerschnera a prof. Eriky Wagner (UNI Linz) účastníci semináře diskutovali v odpoledním bloku příspěvků otázky směrnice Evropských společenství č. 2004/35/ES, o odpovědnosti za škody na životním prostředí prostřednictvím prevence a jejich nápravy, přičemž stěžejním bodem byla otázka transpozice této směrnice do rakouského a českého národního právního řádu. Významnou součástí této společné evropské právní úpravy je otázka ochrany přírodních zdrojů, tj. půdy, vody, ohrožených druhů rostlin a živočichů a přírodních stanovišť. Právě těmto otázkám se ve svém obsáhlém příspěvku věnoval za českou stranu JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D. Večer proběhla za účasti zástupce Správy Národního parku Kalkalpen přednáška týkající se ochrany přírody v Národním parku Kalkalpen, s praktickými ukázkami a odborným kvízem.

Druhý den, 22. 6., pokračovalo jednání za střídavého moderování prof. JUDr. Milana Damohorského, DrSc., prof. Dr. Ferdinanda Kerschnera a JUDr. Vojtěcha Stejskala, Ph.D. Za českou stranu vystoupil v dopoledním bloku JUDr. Michal Sobotka, Ph.D., jehož téměř 1,5 hodiny trvající referát na téma přípravy nového českého zákona transponujícího evropskou směrnici č. 2004/35/ES, o odpovědnosti za škody na životním prostředí vyvolal u rakouských účastníků živý zájem v následné diskuzi.

V odpoledním bloku za českou stranu nejprve prof. Damohorský představil základy systému ekologicko-právní odpovědnosti v českém právu životního prostředí, dále shrnul evoluci právní úpravy odpovědnosti za škody na životním prostředí v evropském komunitárním právu a v závěru svého vystoupení se věnoval kladům a záporům procesu transpozice evropské směrnice č. 2004/35/ES. V následné diskuzi se podělil s účastníky konference o své zkušenosti z mezinárodní konference na téma transpozice směrnice o odpovědnosti za škody na životním prostředí, které se zúčastnil v loňském roce v Oxfordu.

Dne 23. 6. účastníci semináře pod vedením horského vůdce navštívili Národní park Kalkalpen, včetně informačního a výukového střediska ve Windischgarsten, kde některé problémy teoretických otázek z předchozího dne byly demonstrovány v praxi.

Cílem semináře bylo vytvořit společné diskusní fórum složené z pedagogů a doktorandů obou partnerských institucí k problematice ochrany životního prostředí v oblasti odpovědnosti za škody na životním prostředí prostřednictvím preventivních a nápravných opatření. Jedná se o problematiku de lege lata novou, mající však již určité teoretické základy z minulosti. Tohoto cíle se podařilo beze zbytku naplnit, ze semináře vyjde v zimě tohoto roku rovněž sborník příspěvků všech zúčastněných odborníků a studentů.

JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.





RECENZE A ANOTACE



Veronika Langrová: Přehled judikatury z oblasti životního prostředí. ASPI, a. s. Praha 2007, 380 s. ISBN 978-80-7357-252-5.

Nakladatelství ASPI, a.s. vydalo v rámci své ediční řady Přehledy judikatury publikaci týkající se judikatury z oblasti životního prostředí. Tato kniha přináší správně a soudně judikaturu významnou pro aplikaci práva životního prostředí zahrnující období 1990 až 2006. Nejde ale jen o ně, v publikaci jsou zahrnuty i vybrané výklady právních předpisů v působnosti Ministerstva životního prostředí, jež byly publikovány ve Věstníku MŽP.

Tematicky je Přehled judikatury rozdělen na 13 částí. Prvních šest je věnováno judikatuře vztahující se k ochraně jednotlivých složek životního prostředí (příroda a krajina, voda, ovzduší, horninové prostředí, les, zemědělský půdní fond). Další dvě části obsahují judikaturu z oblasti zdrojů ohrožení životního prostředí (nakládání s odpady a obaly, nakládání s GMO), zařazena byla i část týkající se průřezových nástrojů práva životního prostředí, tj. posuzování vlivů na životní prostředí, poskytování informací, výkon kontroly či účast nevládních sdružení v ochraně životního prostředí. V části Různé najde čtenář judikaturu, která se týká ukládání pokut v oblasti životního prostředí, a rovněž judikáty, které pro jejich specifický charakter nebylo možné zařadit do žádné z předcházejících částí, nicméně je sestavovatelka Přehledu považuje za natolik významné, že je nelze z Přehledu judikatury z oblasti životního prostředí vynechat.

Publikace je doplněna o věcný rejstřík, rejstřík uveřejněných judikátů podle jednotlivých právních předpisů a soupis ustanovení základních právních předpisů citovaných v textu, k nimž se jednotlivé judikáty váží.

Jedná se o první počín podobného druhu, byť část odborné veřejnosti se již mohla dříve pravidelně seznamovat s každoročními přehledy judikatury v oblasti životního prostředí, vydávané sekretariátem rozkladové komise Ministerstva životního prostředí. Jde o počín záslužný, neboť poskytuje komplexní základní přehled o dané problematice a jistě se tedy stane výtanou pomůckou pro výuku studentů a práci pedagogů, výzkumných pracovníků, soudců, úředníků i právníků z praxe.

JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.



Milan Damohorský a kolektiv: Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání. C. H. Beck Praha 2007. 599 s. ISBN 978-80-7179-498-1.

Právnické i široké veřejnosti se dostává konečně do rukou dlouho očekávané (hlavně studenty právnických fakult vysokých škol) druhé vydání úspěšné učebnice kolektivu katedry práva životního prostředí PF UK v Praze *Právo životního prostředí*. Toto přepracované a doplněné vydání reaguje především na aktuální legislativní vývoj i na nejnovější poznatky vědeckého bádání v problematice práva životního prostředí. Kniha obsahuje obecnou část práva životního prostředí dotýkající se zejména základních principů, východisek, koncepcí a pramenů, tak i zvláštní část, pojednávající o právních úpravách nástrojů a prostředků ochrany životního prostředí, jednotlivých složek a ekosystémů, a zdrojů ohrožení životního prostředí a lidského zdraví. Významným doplněním původního textu je v tomto 2. vydání zařazení samostatného oddílu věnovaného vztahu vlastnického práva a životního prostředí či přepracovaná kapitola věnovaná územnímu plánování a jeho vztahu k ochraně životního prostředí, a to vzhledem k přijetí nového stavebního zákona. Součástí učebnice jsou opět rozsáhlé partie zabývající se mezinárodním právem a evropským komunitárním právem v oblasti ochrany životního prostředí. Od prvního vydání učebnice uplynuly 4 roky a mezitím se ČR stala členem EU, což se na textu 2. vydání významně promítlo. Nechybí ani rozsáhlý aparát citací a literárních pramenů, včetně internetových zdrojů a věcný rejstřík. Učebnice vychází z právního stavu k 1. dubnu 2007. Jak se stalo hezkou tradicí, i toto 2. vydání je doprovázeno předmluvou renomovaného zahraničního odborníka. Po prof. Klopferovi z Humboldt Universität Berlin převzal tentokrát pomyslnou štafetu prof. Kerschner z Institutu für Umweltrecht Johannes Kepler Universität Linz. Knihu autoři věnovali památce prof. Alexandra Kisse, průkopníka mezinárodního, evropského a francouzského práva životního prostředí.

Mgr. Ivana Nová



Vojtěch Stejskal: Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity. Monografie. Nakladatelství Eva Rozkotová-IFEC, Beroun 2006. 242 s. ISBN 80-903409-5-4.

Začátkem roku 2007 vyšla v nakladatelství Eva Rozkotová-IFEC monografie JUDr. Vojtěcha Stejskala, Ph.D., odborného asistenta katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Tato publikace je závěrečným výstupem postdoktorského grantového projektu GAČR reg. č. 407/04/P240 „*Prosazování ekologicko-právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity a jeho perspektivy*“. Projekt byl řešen v letech 2004-2006.

Monografie *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity* věcně navazuje na publikaci *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost* (viz recenze v Českém právu životního prostředí č. 2/2006 (18)). V té byly podány výklady základů právní úpravy ochrany biodiverzity z hlediska pramenů mezinárodního práva životního prostředí, evropského komunitárního práva a národního práva. Obsahem též byly teoretické základy právní úpravy ochrany biodiverzity. Nová monografie z výše uvedené knihy vychází a soustřeďuje se na otázky implementace právních norem na ochranu biodiverzity a prosazování ekologicko-právní odpovědnosti v této oblasti.

V úvodních kapitolách autor připomíná příčiny globálního i lokálního ohrožení biodiverzity a nutnost právního řešení otázek s tímto problémem spojených. Nezbytným základem takových řešení jsou přístupy jednotlivých států i mezinárodního společenství v rámci environmentální politiky. Klíčovou roli zde hraje především OSN a Evropská unie. V kapitole čtvrté jsou uvedeny základy právní úpravy ochrany biodiverzity v mezinárodním, komunitárním a českém právu, a to z hlediska pramenů a subjektů. Jádrem práce je pak analýza nástrojů praktické aplikace a prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity v mezinárodním, komunitárním a českém právu, provedená v kapitolách 5 až 7. Pro dokreslení celkové problematiky zařadil autor v kapitole 8 stručnou úpravu ve vybraných zemích Evropské unie (Polsko, Německo a Francie) a demonstruje tak jejich přístupy k prosazování ekologicko-právní odpovědnosti. Závěry tvoří jednak shrnutí problematiky a dále pak především otázky přístupů k řešení otázek prosazování ochrany biodiverzity *de lege ferenda*, v členění na mezinárodní právo životního prostředí, evropské komunitární právo a české národní právo (v rámci českého práva autor ještě člení závěry *de lege ferenda* na deliktů a za ztráty na životním prostředí). Kniha je doplněna seznamem vybrané judikatury Evropského soudního dvora a dále orientační literatury pro čtenáře, který by se chtěl problémům odpovědnosti v ochraně biodiverzity věnovat hlouběji.

Mgr. Ivana Nová



Jaroslav Drobník: *Základy pozemkového práva. 2. aktualizované a doplněné vydání. Nakladatelství Eva Rozkotová-IFEC Praha 2007. 175 s. ISBN 80-903409-6-2.*

Zkušený a respektovaný autor, docent katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, vydal v letošním roce 2. aktualizované a doplněné vydání učebnice *Základy pozemkového práva* (viz recenze v Českém právu životního prostředí č. 1/2006 (17)). Tato publikace je určena především jako učební pomůcka ke studiu pozemkového práva na právnických fakultách a jiných vysokých školách, na nichž je tento předmět vyučován. Může ji však využít každý, kdo potřebuje získat

ucelenou a přehlednou informaci o podstatě, zvláštnostech a o právní úpravě pozemkových vztahů v České republice.

Nové vydání je doplněno vzhledem k účinnosti nového stavebního zákona č. 183/2006 Sb. a zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění. Změny se promítly do obsahu kapitol o účelové kategorizaci půdy, pozemkového vlastnictví a do právního režimu stavebních pozemků.

Mgr. Ivana Nová



**PŘEHLED AKTUÁLNÍ LEGISLATIVY****Sbírka zákonů duben – září 2007****částka 22**

49/2007 Nález Ústavního soudu ze dne 13. prosince 2006 ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění zákonů č. 320/2002 Sb. a č. 59/2003 Sb.

částka 26

60/2007 Nález Ústavního soudu ze dne 13. prosince 2006 ve věci návrhu na zrušení § 21 odst. 2 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti

částka 31

66/2007 Zákon, kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů

68/2007 Zákon, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

částka 32

75/2007 Nařízení vlády o podmínkách poskytování plateb za přírodní znevýhodnění v horských oblastech, oblastech s jinými znevýhodněními a v oblastech Natura 2000 na zemědělské půdě

částka 34

79/2007 Nařízení vlády o podmínkách provádění agroenvironmentálních opatření

80/2007 Nařízení vlády o stanovení některých podmínek poskytování platby pro pěstování energetických plodin

81/2007 Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 242/2004 Sb., o podmínkách provádění opatření na podporu rozvoje mimoprodukčních funkcí zemědělství spočívajících v ochraně složek životního prostředí (o provádění agroenvironmentálních opatření), ve znění pozdějších předpisů

částka 37

91/2007 Vyhláška, kterou se mění vyhláška Ministerstva zemědělství č. 274/1998 Sb., o skladování a způsobu používání hnojiv, ve znění pozdějších předpisů

částka 38

95/2007 Vyhláška o vyhlášení Národní přírodní rezervace Adršpašsko-teplické skály a stanovení jejích bližších ochranných podmínek

96/2007 Vyhláška, kterou se mění vyhláška Ministerstva životního prostředí České republiky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

částka 41

- 110/2007 Zákon o některých opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy, souvisejících se zrušením Ministerstva informatiky a o změně některých zákonů
- 111/2007 Zákon, kterým se mění zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

částka 45

- 122/2007 Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 545/2002 Sb., o postupu při provádění pozemkových úprav a náležitostech návrhu pozemkových úprav

částka 48

- 128/2007 Nález Ústavního soudu ze dne 20. února 2007 ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky statutárního města Mladá Boleslav č. 25/2005, kterou se mění a doplňuje vyhláška č. 12/2004 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích
- 129/2007 Nález Ústavního soudu ze dne 6. března 2007 ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení obecně závazné vyhlášky města Ústí nad Labem č. 81/2001 k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti

částka 50

- 134/2007 Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 296/2003 Sb., o zdraví zvířat a jeho ochraně, o přemísťování a přepravě zvířat a o oprávnění a odborné způsobilosti k výkonu některých odborných veterinárních činností, ve znění pozdějších předpisů
- 135/2007 Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 221/2004 Sb., kterou se stanoví seznamy nebezpečných chemických látek a nebezpečných chemických přípravků, jejichž uvádění na trh je zakázáno nebo jejichž uvádění na trh, do oběhu nebo používání je omezeno, ve znění pozdějších předpisů

částka 52

- 141/2007 Vyhláška, kterou se mění vyhláška Ministerstva životního prostředí České republiky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
- 142/2007 Vyhláška o vyhlášení Národní přírodní památky Bílichovské údolí a stanovení jejích bližších ochranných podmínek
- 143/2007 Vyhláška o vyhlášení Národní přírodní památky Semínský přesyp a stanovení jejích bližších ochranných podmínek
- 144/2007 Vyhláška o vyhlášení Národní přírodní památky Svatošské skály a stanovení jejích bližších ochranných podmínek

částka 53

- 146/2007 Nařízení vlády o emisních limitech a dalších podmínkách provozování spalovacích stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší
- 148/2007 Vyhláška o energetické náročnosti budov
- 149/2007 Nález Ústavního soudu ze dne 6. března 2007 ve věci návrhu na zrušení § 26 odst. 3 a 4 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů

částka 57

- 158/2007 Zákon, kterým se mění zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů

částka 58

- 168/2007 Vyhláška, kterou se mění vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 381/2001 Sb., kterou se stanoví Katalog odpadů, Seznam nebezpečných odpadů a seznamy odpadů a států pro účely vývozu, dovozu a tranzitu odpadů a postup při udělování souhlasu k vývozu, dovozu a tranzitu odpadů (Katalog odpadů), ve znění vyhlášky č. 503/2004 Sb.
- 165/2007 Nařízení vlády o vymezení Ptačí oblasti Heřmanský stav - Odra - Poolší

částka 59

- 180/2007 Zákon, kterým se mění zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů

částka 61

- 187/2007 Vyhláška, kterou se stanoví obsah a náležitosti plánu území s archeologickými nálezy

částka 62

- 193/2007 Vyhláška, kterou se stanoví podrobnosti účinnosti užití energie při rozvodu tepelné energie a vnitřním rozvodu tepelné energie a chladu
- 194/2007 Vyhláška, kterou se stanoví pravidla pro vytápění a dodávku teplé vody, měrné ukazatele spotřeby tepelné energie pro vytápění a pro přípravu teplé vody a požadavky na vybavení vnitřních tepelných zařízení budov přístroji regulujícími dodávku tepelné energie konečným spotřebitelům
- 195/2007 Vyhláška, kterou se stanoví rozsah stanovisek k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci, závazných stanovisek při ochraně zájmů chráněných zákonem č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů, a podmínky pro určení energetických zařízení

částka 63

199/2007 Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 136/2004 Sb., kterou se stanoví podrobnosti označování zvířat a jejich evidence a evidence hospodářství a osob stanovených plemenářským zákonem

částka 67

209/2007 Vyhláška, kterou se mění vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 241/2002 Sb., o stanovení vodních nádrží a vodních toků, na kterých je zakázána plavba plavidel se spalovacími motory, a o rozsahu a užívání povrchových vod k plavbě, ve znění vyhlášky č. 39/2006 Sb.

částka 69

214/2007 Zákon, kterým se mění zákon č. 91/1996 Sb., o krmivech, ve znění pozdějších předpisů

216/2007 Zákon, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů

částka 70

219/2007 Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 103/2003 Sb., o stanovení zranitelných oblastí a o používání a skladování hnojiv a statkových hnojiv, střídání plodin a provádění protierozních opatření v těchto oblastech

částka 73

229/2007 Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 61/2003 Sb., o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění povrchových vod a odpadních vod, náležitostech povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a do kanalizací a o citlivých oblastech

230/2007 Vyhláška, kterou se mění vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 26/2001 Sb., o hygienických požadavcích na kosmetické prostředky, o náležitostech žádosti o neuvedení ingredience na obalu kosmetického prostředku a o požadavcích na vzdělání a praxi fyzické osoby odpovědné za výrobu kosmetického prostředku (vyhláška o kosmetických prostředcích), ve znění pozdějších předpisů

231/2007 Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 384/2006 Sb., kterou se stanoví podrobnosti o uvádění osiva a sadby pěstovaných rostlin do oběhu

částka 79

239/2007 Nařízení vlády o stanovení podmínek pro poskytování dotací na zalesňování zemědělské půdy

Sbírka mezinárodních smluv březen – září 2007

částka 17

- 24/2007 Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Přílohy G Stockholmské úmluvy o perzistentních organických polutantech

částka 19

- 27/2007 Sdělení Ministerstva zahraničních věcí, kterým se nahrazuje sdělení Ministerstva zahraničních věcí vyhlášené pod č. 114/1996 Sb., o přijetí Úmluvy o fyzické ochraně jaderných materiálů

částka 23

- 33/2007 Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Memoranda o porozumění o spolupráci v oblasti ochrany životního prostředí mezi Ministerstvem životního prostředí České republiky a Ministerstvem přírodních zdrojů a životního prostředí Vietnamské socialistické republiky

částka 34

- 61/2007 Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Smlouvy mezi členskými státy Evropské unie a Bulharskou republikou a Rumunskem o přistoupení Bulharské republiky a Rumunska k Evropské unii

částka 37

- 68/2007 Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Memoranda o spolupráci v oblasti ochrany životního prostředí mezi Ministerstvem životního prostředí České republiky a Ministerstvem turismu a životního prostředí Republiky Černá Hora

částka 41

- 73/2007 Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přístupu České republiky k Úmluvě o Evropském lesnickém institutu