

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

PRÁVNICKÁ FAKULTA

Katedra práva životního prostředí

PRÁVNÍ REŽIM POZEMKŮ V HORNICTVÍ

Diplomová práce

Vít Sochovský

Vedoucí diplomové práce: **doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.**

Datum vypracování práce: prosinec 2011

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci na téma „Právní režim pozemků v hornictví“ vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Sokolově dne 9. prosince 2011

Vít Sochovský

Poděkování

Toto poděkování bych rád věnoval doc. JUDr. Jaroslavu Drobníkovi, vedoucímu mé diplomové práce, za cenné rady a připomínky k této práci. Dále děkuji své přítelkyni a v neposlední řadě také svým blízkým za podporu při vypracovávání této práce.

Obsah

Obsah	4
Seznam použitých zkratk.....	5
Úvod.....	6
1. Základní pojmy	8
1.1. Pozemek	8
1.2. Pozemkové vlastnictví	9
1.2.1. Pozemek jako předmět pozemkového vlastnictví	9
1.2.2. Subjekty pozemkového vlastnictví	11
1.2.3. Obsah vlastnického práva k pozemku	12
1.2.4. Pozemky jakožto předmět právních vztahů v hornictví	14
1.3. Nerost – vlastnictví vyhrazených a nevyhrazených nerostů	14
1.3.1. Vyhrazené a nevyhrazené nerosty	15
1.3.2. Nerostné bohatství.....	17
1.4. Hornická činnost	22
2. Vyhledávání a průzkum ložisek.....	22
2.1. Průzkumné území.....	22
2.1.1. Postavení vlastníků pozemků v řízení o stanovení průzkumného území	23
2.2. Provádění geologických prací	25
2.3. Chráněné ložiskové území	28
2.3.1. Postavení vlastníků pozemků při stanovení chráněného ložiskového území	29
3. Otevírání, příprava a dobývání ložisek	30
3.1. Dobývací prostor	30
3.1.1. Řízení o předchozím souhlasu k podání návrhu na stanovení dobývacího prostoru	31
3.1.2. Zajištění ochrany zájmů chráněných zvláštními zákony.....	32
3.1.3. Řízení o stanovení dobývacího prostoru	37
3.2. Povolení otvírky, přípravy a dobývání ložiska.....	41
3.2.1. Řízení o povolení otvírky, přípravy a dobývání ložiska.....	41
3.2.2. Řešení střetu zájmů	44
3.2.3. Eventualita vyvlastnění	45
3.3. Náhrada důlních škod.....	49
4. Sanace a rekultivace pozemků	51
4.1. Jednotlivé typy technické dokumentace z hlediska provádění sanací a rekultivací.....	52
4.2. Vytváření finančních rezerv na sanace a rekultivace, jejich tvorba a čerpání	55
5. Právní režim pozemků po ukončení těžební činnosti.....	56
5.1. Zajišťování a likvidace důlních děl a lomů	56
5.2. Zajišťování a likvidace starých důlních děl a lomů	58
Závěr	60
Použitá literatura	65
Shrnutí.....	67
Abstract	69

Seznam použitých zkratk

1. Horní zákon – zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů
2. Zákon o hornické činnosti – zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů
3. Zákon o geologických pracích – zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů
4. Ústava – ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů
5. Listina – ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů
6. Správní řád – zákon č. 500/ 2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
7. Občanský zákoník - zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
8. Katastrální zákon - zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů
9. Zákon o ochraně ZPF – zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů
10. Lesní zákon – zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů
11. Zákon o ochraně přírody a krajiny - zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
12. Stavební zákon - zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
13. Zákon o vyvlastnění - zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Hornictví je činností, která má na našem území hluboké kořeny a tradici, a která i v dnešní době představuje jedno z nejdůležitějších průmyslových odvětví naší země. Význam hornictví pro náš stát se zrcadlí také v českém horním právu, jehož počátky sahají až do 13. století. Nerostné suroviny vždy představovaly pro české země nezanedbatelné bohatství. S ohledem na jejich vyčerpatelnost, nenahraditelnost a výlučnost bylo vždy nutné jejich těžbu a nakládání s nimi určitým způsobem regulovat a do jisté míry také upřednostňovat před jinými méně důležitými činnostmi. Samotný důvod pro privilegované postavení se během staletí měnil, ale ať jím byl zájem panovníka na výtěžku z těžby drahých kovů, či snaha státu o surovinovou soběstačnost, hornictví si vždy drželo svou výsadní pozici.

Dobývání nerostů v sobě ale nese také negativní stránky. Tou nejzásadnější je ohrožování a devastace životního prostředí a všech jeho složek. Nejvíce v tomto směru trpí krajina a půda v oblastech zasažených povrchovou těžbou. Je tedy zřejmé, že při těžbě a využívání nerostů dochází ke střetu zájmu na vytěžení ekonomicky důležitých surovin se zájmem na ochraně přírody a krajiny. Vedle těchto dvou zájmů, které lze oba považovat za veřejné, ovšem hornictví výrazně dopadá také na zájmy soukromých osob, jejich majetek. Nejvýrazněji je v tomto ohledu ohrožen majetek nemovitý především pak pozemky, které neodmyslitelně souvisejí s prakticky veškerou lidskou činností, a nejinak je tomu u hornictví.

Cílem této práce je zaměřit se na to, jakým způsobem se s výše uvedenými konflikty vypořádává současná právní úprava předpisů horního práva. Ta vznikla již v roce 1988, a tudíž je nasnadě otázka, do jaké míry drží krok s dobou a zda za ní již v určitých ohledech nezaostává. Mou hlavní snahou je popsat právní režim pozemků dotčených těžbou nerostů během všech fází hornické činnosti. V pozemkových vztazích v hornictví vystupují jako subjekty jednak stát, jakožto vlastník vyhrazených nerostů ale zároveň jako mocenská autorita povolující a regulující těžbu, dále vlastníci pozemků, pod jejichž povrchem se nerosty nacházejí a v neposlední řadě také těžební organizace, které hodlají nerosty dobývat. V jednotlivých kapitolách bych se rád zadaným tématem

zabýval z pohledu všech těchto stran s důrazem na slabší postavení vlastníků dotčených pozemků.

Vzhledem ke skutečnosti, že se v těchto dnech připravuje novela horního zákona v oblasti institutu vyvlastnění, rád bych se v zájmu aktuálnosti práce dotkl také tohoto tématu. Navrhovaná úprava počítá s odstraněním vyvlastnění z horního zákona, což je poměrně radikální řešení, které si zaslouží, aby bylo podrobeno hlubšímu zkoumání. Proto bych ho rád podrobil analýze a to opět jak z pohledu státu, jakožto vlastníka vyhrazených nerostů, tak také z pohledu vlastníků dotčených pozemků, jejichž postavení zamýšlí zákonodárce posílit.

Hlavním cílem této diplomové práce je dosáhnout souhrnu a systematizace práv k pozemkům dotčeným hornickou činností tak, aby následující text mohl posloužit jako vhodný úvod do problematiky právního režimu pozemků v hornictví. Současně s tím bych rád vymezil, popsal a kriticky zhodnotil největší nedostatky dané problematiky. Pokud by některé mé názory na sporné otázky přispěly k diskuzi nad uvedeným tématem, vnímal bych tuto skutečnost jako přínos, který překonal původní ambice této práce.

1. Základní pojmy

1.1. Pozemek

Ústředním pojmem pozemkového práva a této diplomové práce je pozemek. Pozemkem se rozumí jistá vymezená část zemského povrchu. Jde o určitým způsobem individualizovanou část zemské plochy, s níž jsou spojena oprávnění a povinnosti. V případě pozemků jsou oprávnění a povinnosti navíc rozšířeny ze samotné plochy také na prostory pod a nad zemským povrchem.¹ Legální definici pozemku obsahuje ustanovení § 27 písm. a) katastrálního zákona, které stanoví, že pozemkem se rozumí: „... část zemského povrchu oddělená od sousedních částí hranicí územní správní jednotky nebo hranicí katastrálního území, hranicí vlastnickou, hranicí držby, hranicí rozsahu zástavního práva, hranicí druhů pozemků, popř. rozhraním způsobu využití pozemků.“ Jde tedy o vymezení určené především pro účely evidence v katastru nemovitostí, nicméně v právní teorii i praxi je hojně používáno také v jiných souvislostech týkajících se pozemků. M. Pekárek toto vnímá jako důsledek skutečnosti, že do katastrálního zákona přejal zákonodárce definici pozemku, jež byla právní teorií přijata již před účinností katastrálního zákona.²

Tím, že pozemky tvoří součást zemského povrchu, jde o věci, které jsou neodmyslitelně spjaty s prakticky každou lidskou činností. Tato skutečnost má za následek jejich mimořádnou užitnou hodnotu. Jedinečnost a výjimečnost pozemků je dána také vlastnostmi půdy jako takové. Půda představuje základní výrobní prostředek v zemědělství, lesním hospodářství, je základem pro výrobní a stavební činnosti ale také dobývání nerostů. Jakožto produkt přírody a nikoliv lidské činnosti ovšem tvoří velmi omezený statek, po kterém ale společně se vzrůstajícím rozvojem společnosti vzrůstá poptávka. Možnosti získání nové půdy, respektive pozemků, jsou s ohledem na výše uvedenou nemožnost její výroby člověkem značně omezeny. V dnešní době spočívají prakticky již jen v nabytí od stávajícího vlastníka, což staví pozemkové vlastnictví do pozice klíčového institutu pozemkových vztahů.

¹ Drobník J.: Základy pozemkového práva, Praha, nakladatelství Eva Roztoková, 3. vydání, 2010. s. 7.

² Pekárek M.: Pozemkové právo, Plzeň, Aleš Čeněk, 2010. s. 13.

1.2. Pozemkové vlastnictví

Po roce 1989, kdy došlo k významným politicko-spoločenským změnám, měla tato situace výrazný dopad také na vlastnické vztahy k pozemkům, které byly komunistickou ideologií výrazně poznamenány. Tehdejší stav, kdy pozemky byly předmětem neomezených a časově neurčených užívacích vztahů, byl již nadále neudržitelný. Logickým důsledkem byl tedy nástup restitučního a posléze také privatizačního procesu, jejichž cílem byly změny vlastnického práva, které by odpovídaly svobodné a demokratické společnosti.

Vlastnické právo je jedním z práv, bez něhož si nelze současnou společnost a její reálné fungování představit. Tato skutečnost je také důvodem pro jeho zakotvení v ústavním pořádku, konkrétně v čl. 11 Listiny, který v odstavci 1 stanoví: „*Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu.*“ Tímto je potvrzena a zaručena rovnost všech forem a druhů vlastnictví, což je opakem stavu, který zde existoval před rokem 1989.

1.2.1. Pozemek jako předmět pozemkového vlastnictví

Za pozemkové vlastnictví lze pokládat takové vztahy, v nichž je objektem pozemek v podobě parcely. Pojem parcela je stejně jako pojem pozemek vymezen v ustanovení §27 katastrálního zákona, přičemž, parcelou se rozumí pozemek, který je geometricky a polohově určen, zobrazen v katastrální mapě a označen parcelním číslem. Jde tedy o pojem založený právem z důvodu potřeby jednoznačného vymezení pozemků, které se v této podobě mohou stát předmětem vlastnictví.

Objektem pozemkového vlastnictví jsou společně s pozemkem také trvalé porosty, které se na něm nachází a z hlediska práva tvoří jeho součást. Naopak současná právní úprava důsledně od pozemků odděluje stavby. Tento stav ovšem neexistoval vždy a pravděpodobně již ani dlouho existovat nebude.³ Dříve, ještě za platnosti obecného

³ Vládní návrh nového občanského zákoníku (sněmovní tisk č. 362/0, VI. volební období Poslanecké sněmovny) opět kodifikuje zásadu *superficies solo cedit* (např. ustanovení § 499 a § 500). Lze počítat s tím, že návrh nového občanského zákoníku bude v dohledné době přijat – Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky jej v prvním čtení dne 8. 6. 2011 podpořila a následně postoupila

zákoníku občanského z roku 1811 bylo na tuto problematiku nahlíženo zcela opačně v duchu zásady *superficies solo cedit*, kdy se stavby stávaly součástí pozemku a sdílely jeho právní režim. Návrh nového občanského zákoníku se k tomuto pojetí navrácí.⁴ Vedle staveb jsou z vlastnictví pozemků podle zvláštních předpisů vyloučeny také vody a jeskyně. Za nejdůležitější z hlediska této práce lze ovšem považovat fakt, že součástí pozemků nejsou dle ustanovení § 5 horního zákona vyhrazené nerosty, které spadají do vlastnictví státu. Podrobněji k této problematice v následující kapitole 1.3.

Zvláštností, která je s vlastnictvím pozemků spojena, je rozšíření vlastnických oprávnění z původně dvourozměrné plochy na třídimenzionální prostor zahrnující také oblasti pod a nad povrchem pozemku, respektive parcely. Přestože právo rozsah těchto oblastí nijak blíže nespecifikuje, nelze je v žádném případě považovat za neomezené. Výkon vlastnických práv by v těchto oblastech dříve či později narazil na omezení daná zvláštními zákony či individuálními správními akty. Jako příklad těchto omezení uvádí J. Drobník např. ustanovení § 37 a § 44 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví.⁵ M. Pekárek tento výčet rozšiřuje o územní dokumentaci znemožňující na určených územích umísťovat stavby přesahující určitou výšku či o zákon o ochraně přírody a krajiny obsahující ustanovení o ochraně krajinného rázu.⁶ Toto vymezení je dle mého názoru již příliš široké a plně se s ním neztotožňuji. Daleko více než za omezení vlastníka považuji uvedený zákon a územně plánovací dokumentaci za omezení stavebníka. Lépe by Pekárkův názor obstál, pokud by vlastník pozemku a stavby byly vždy jedna a tatáž osoba, což jak vyplývá z výše uvedeného, není stav platný v tuto chvíli.

k projednání svému ústavně-právnímu výboru. Účinnosti by měl nový občanský zákoník nabýt ke dni 1. 1. 2013.

Návrh nového občanského zákoníku je dostupný z URL:

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=362&CT1=0>.

⁴ Srov. ustanovení § 499 a § 500 vládního návrhu nového občanského zákoníku (sněmovní tisk č. 362/0, VI. volební období Poslanecké sněmovny).

⁵ Drobník J.: Základy pozemkového práva, Praha, nakladatelství Eva Roztoková, 3. vydání, 2010. s. 41.

⁶ Pekárek M.: Pozemkové právo, Plzeň, Aleš Čeněk, 2010. s. 23.

1.2.2. Subjekty pozemkového vlastnictví

Subjektem vlastnického práva k pozemkům mohou být jak osoby fyzické, tak právnické, včetně územně samosprávných celků, a také stát. Všichni vlastníci pozemků mají vzájemně rovné postavení a poskytuje se jim také stejná právní ochrana, jak vyplývá z ustanovení § 124 občanského zákoníku. Tuto rovnost ovšem nelze chápat zcela bezvýhradně, a to zejména s ohledem na článek 11 odst. 2 Listiny, který stanoví možnost určit zvláštními zákony jako jediného vlastníka stát. Tyto výjimky se týkají majetku a tedy i pozemků, které jsou nezbytné k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu. Dle stávající právní úpravy jsou to pozemky v národních parcích, národních přírodních rezervacích a národních přírodních památkách v souladu s ustanoveními § 23 odst. 1, § 32 a § 35 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, pozemky v územích určených pro účely obrany státu (tzv. vojenské újezdy) dle ustanovení § 31 odst. 1 zákona č. 222/1999 Sb., o zajištění obrany ČR a pozemky, na nichž se nachází dálnice a silnice I. třídy dle ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Jak připomíná J. Drobník, byl rozsah tohoto výlučného státního vlastnictví před rokem 1989 nepoměrně širší, jelikož zahrnovalo např. také pozemky základního lesního fondu, pozemky koryt vodních toků, ale i nezastavěné stavební pozemky a další. Tato skutečnost pochopitelně vycházela z ideologických postulátů tehdejší doby, které preferovaly státní vlastnictví k půdě.⁷

Pozemky se od jiných věcí neliší ani v tom, že mohou být předmětem podílového i bezpodílového spoluvlastnictví. V případě podílového spoluvlastnictví jsou jednotlivé podíly spoluvlastníků vyjádřením míry, kterou se podílejí na právech a povinnostech vyplývajících ze spoluvlastnictví ke společné věci.⁸ Bezpodílové spoluvlastnictví je v současnosti možné, pouze pokud je pozemek součástí společného jmění manželů.⁹

⁷ Drobník J.: Základy pozemkového práva, Praha, nakladatelství Eva Roztoková, 3. vydání, 2010. s. 41.

⁸ Srov. ustanovení § 137 občanského zákoníku.

⁹ Vládní návrh nového občanského zákoníku (sněmovní tisk č. 362/0, VI. volební období Poslanecké sněmovny) zavádí v ustanovení §1227 institut „společenství jmění“, který možnosti bezpodílového spoluvlastnictví rozšiřuje také na osoby spojené v rodinné společenství, společenství dědiců nebo jiná obdobná společenství. Návrh nového občanského zákoníku je dostupný z URL: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=362&CT1=0>.

1.2.3. Obsah vlastnického práva k pozemku

Vlastnické právo k pozemku je vymezeno ustanovením § 123 občanského zákoníku, který zakotvil obecnou úpravu vlastnického práva. Obsahem vlastnického práva se dle tohoto ustanovení rozumí souhrn dílčích oprávnění spočívajících v právu pozemek držet, užívat, požívat jeho plody a disponovat s ním.

(i) *Ius possidendi*

Oprávnění pozemek držet (*ius possidendi*) je předpokladem pro výkon všech dalších subjektivních vlastnických práv. V tomto směru se pozemky od běžných věcí v zásadě neliší a zákon připouští, aby držitelem pozemku byl nejen jeho vlastník, ale také osoba vlastníkem k tomu oprávněná na základě nájmu, výpůjčky či věcného břemena. K ochraně svého práva má vlastník pozemku veškeré občanskoprávní prostředky, jež připouští občanský zákoník. Jde o ochranu svépomocí s nutností dodržení specifických podmínek předpokládaných pro tento institut. Dále jde o ochranu poskytovanou orgánem státní správy, která má charakter ochrany předběžné a konečně také ochrana soudní neboli petitorní. Ta se uskutečňuje prostřednictvím dvou vlastnických žalob. Jde o žalobu na vyklizení pozemku a žalobu zápůrčí. Nárok na ochranu svých práv má také oprávněný detentor a to i vůči samotnému vlastníkovi pozemku.

(ii) *Ius utendi*

Dalším oprávněním vlastníka pozemku je možnost pozemek užívat (*ius utendi*). Na tomto místě se projevuje specifická vlastnost půdy, která spočívá v nemožnosti jejího spotřebování, jelikož jde o trvalou součást zemského povrchu. Zde je třeba zmínit, že tuto trvalost nelze chápat absolutně nýbrž pouze ve vztahu k rozloze zemského povrchu. Pokud bychom posuzovali užité vlastnosti půdy, tak tyto pochopitelně časem ztrácí svou hodnotu a užíváním se půda vyčerpává. Činností, která tímto způsobem ve značné míře negativně ovlivňuje půdu, je nepochybně také hornictví, jehož vlivu na pozemky je tato diplomová práce věnována.

Vzhledem k tomu, že za součást pozemku jsou považovány také trvalé porosty z něho vzešlé, vztahuje se právo užívat pozemek také k těmto porostům, a to až do okamžiku jejich oddělení. Vlastník nemůže pozemky užívat zcela libovolně, jelikož jeho

oprávnění naráží na některá zákonem daná omezení a také práva ostatních vlastníků. K tomuto J. Dorník uvádí: „*Pro oprávnění užívat pozemek je typické, že v porovnání se stejným oprávněním vlastníka jiných věcí je více omezováno a omezeno. Příčina tohoto jevu spočívá opět ve zvláštnostech půdy a z nich pramenící potřeby zajistit efektivní a koordinované využití pozemků (souběžné i postupné) k různým účelům a různými osobami.*“¹⁰

(iii) Ius fruendi

Vzhledem ke skutečnosti, že pozemek je tzv. věcí plodonosnou, je jeho vlastník nadán také právem požívat neboli brát z něj plody a jiné užitky (*ius fruendi*).¹¹ Vlastník pozemku se po oddělení plodů, které se na něm urodí, navíc stává vlastníkem těchto z hlediska práva nově vzniklých věcí, čímž dochází k rozšiřování jeho majetku.

(iv) Ius disponendi

Oprávnění s pozemkem svobodně a volně nakládat (*ius disponendi*) je v současnosti vystavěno na ústavním základě legální licence nicméně v minulosti tomu tak nebylo a oprávnění vlastníka nakládat s pozemkem byla často nepřiměřeně omezována. Současný právní stav, kdy s pozemky lze volně nakládat, je klíčový nejen z hlediska fungování tržního hospodářství, a také pouze na jeho základě může jedinec plně a svobodně realizovat své potřeby.

V případě běžných věcí bývá v rámci velmi širokého dispozičního práva jeho součástí také oprávnění věc zničit. U pozemků tomu tak ovšem není, jelikož se zde opět projevuje jeho trvalost.

Na základě výše uvedeného lze uzavřít, že obsah vlastnického práva k pozemkům je v současnosti chápán jako téměř neomezené panství nad věcí. Komu patří půda, ten má možnost o ní svobodně rozhodovat. Neomezenost ovšem nelze vykládat absolutně. Hranice výkonu vlastnického práva začínají tam, kde vlastnictví naráží na stejně neomezená práva jiných vlastníků.

¹⁰ Dorník J.: Základy pozemkového práva, Praha, nakladatelství Eva Roztoková, 3. vydání, 2010. s. 43.

¹¹ Švestka, J., Dvořák, J. a kol. *Občanské právo hmotné 1. Páté, jubilejní aktualizované vydání.* Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009. s. 298.

1.2.4. Pozemky jakožto předmět právních vztahů v hornictví

Při utváření právních vztahů v rámci provádění hornické činnosti hrají pozemky velmi důležitou roli. Aby bylo možné pozemky označovat za předmět právních vztahů v hornictví, je nutné, aby mezi pozemkem a hornickou činností existovala určitá vazba. V tomto smyslu vymezuje J. Drobník dvě kategorie pozemků, a sice pozemky k hornické činnosti přímo využívané a pozemky touto činností dotčené.¹² Z činností, které jsou zákonem o hornické činnosti zahrnuty mezi hornické, mají na pozemky největší dopad zejména vyhledávání a průzkum ložisek vyhrazených nerostů a také otevírání, příprava a dobývání výhradních ložisek. V menší míře jsou to také aktivity týkající se zřizování, zajišťování a likvidace důlních děl a lomů a zřizování a provozování odvalů, výsypek a odkališť. S hornickou činností a pozemkovými vztahy je velmi úzce spjata také sanace a rekultivace pozemků, přestože již zákonem přímo za hornickou považována není.

Pozemky, které jsou předmětem právních vztahů v hornictví, je možné kategorizovat také dalším způsobem a to na základě kritéria rozsahu využití pro hornickou činnost. Na základě tohoto dělení existují pozemky výhradně či převážně využívané k hornické činnosti a pozemky, na nichž souběžně probíhají také jiné aktivity, které hornická činnost pouze částečně omezuje. K tomuto rozdělení J. Drobník uvádí: „*V prvním případě je hornická činnost zajišťována zpravidla na základě vlastnického práva k dotčeným pozemkům. Ve druhém případě dochází jen k omezení vlastnického práva k pozemkům za účelem zajištění hornické činnosti.*“¹³

1.3. Nerost – vlastnictví vyhrazených a nevyhrazených nerostů

Současná právní úprava definuje pojem nerostu horním zákoně kombinací pozitivního a negativního vymezení. Za nerosty se považují všechny části zemské kůry bez ohledu na to, zda se vyskytují v pevném, kapalném či plyném skupenství s výjimkou těch, které horní zákon explicitně vyjmenovává. Za nerosty se podle horního zákona nepovažují:

¹² Drobník J.: Základy pozemkového práva, Praha, nakladatelství Eva Roztoková, 3. vydání, 2010. s. 171.

¹³ Op. cit. sub. 12, s. 171.

- a) vody s výjimkou mineralizovaných vod, z nichž se mohou průmyslově získávat vyhrazené nerosty,
- b) 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,
- c) rašelina,
- d) bahno, písek, štěrk a valouny v korytech vodních toků, pokud neobsahují vyhrazené nerosty v dobyvatelném množství,
- e) kulturní vrstva půdy, která je vegetačním prostředím rostlinstva.¹⁴

1.3.1. Vyhrazené a nevyhrazené nerosty

Horní zákon dělí nerosty, v souladu s předchozími úpravami, do dvou skupin a to na nerosty vyhrazené a nevyhrazené. Zastoupení nerostů ve skupině vyhrazených se v průběhu času rozrůstalo až do dnešní podoby.¹⁵ Tato skutečnost je podmíněna několika faktory a to zejména technickým pokrokem a s tím spojenou využitelností také těch nerostů, které dříve neměly pro společnost prakticky žádný strategický význam.

Dle stávajícího horního zákona jsou v ustanovení § 3 odstavec 1 v taxativním výčtu vyhrazených nerostů zahrnuty:

- a) radioaktivní nerosty,
- b) všechny druhy ropy a hořlavého zemního plynu (uhlovodíky), všechny druhy uhlí a bituminosní horniny,
- c) nerosty, z nichž je možno průmyslově vyrábět kovy,
- d) magnezit,
- e) nerosty, z nichž je možno průmyslově vyrábět fosfor, síru a fluór nebo jejich sloučeniny,
- f) kamenná sůl, draselné, borové, bromové a jodové soli,
- g) tuha, baryt, azbest, slída, mastek, diatomit, sklářský a slévárenský písek, minerální barviva, bentonit,

¹⁴ Srov. ustanovení § 2 odst. 2 horního zákona.

¹⁵ K tomu srovnej ustanovení § 3 Císařského patentu č. 146/1854 ř.z., obecný horní zákon, a ustanovení § 3 starého horního zákona č. 41/1957 Sb., horní zákon.

- h) nerosty, z nichž je možno průmyslově vyrábět prvky vzácných zemin a prvky s vlastnostmi polovodičů,
- i) granit, granodiorit, diorit, gabro, diabas, hadec, dolomit a vápenec, pokud jsou blokově dobytelné a lešitelné, a travertin,
- j) technicky využitelné krystaly nerostů a drahé kameny,
- k) halloyzit, kaolin, keramické a žáruvzdorné jíly a jílovce, sádrovec, anhydrit, živce, perlit a zeolit,
- l) křemen, křemenec, vápenec, dolomit, slín, čedič, znělec, trachyt, pokud tyto nerosty jsou vhodné k chemicko-technologickému zpracování nebo zpracování tavením,
- m) mineralizované vody, z nichž se mohou průmyslově získávat vyhrazené nerosty,
- n) technicky využitelné přírodní plyny, pokud nepatří mezi plyny uvedené pod písmenem b).

Obdobné dělení se uplatňuje prakticky v celé Evropě včetně jinak konzervativní Velké Británie.¹⁶ Jednotlivé právní úpravy zcela jasně odrážejí strategický význam určitých skupin nerostů, které jsou pro jednotlivé země natolik klíčové, že si absolutně přisvojují jejich vlastnictví. Zastoupení jednotlivých nerostů mezi vyhrazenými nerosty je různé a liší se stát od státu. Česká úprava má katalog vyhrazených nerostů stanoven poměrně široce. Větším nedostatkem tohoto výčtu je ovšem jeho nejednoznačnost, která může v praxi znamenat problémy s právní jistotou nejen u osob, které nerosty dobývají, ale také u vlastníků pozemků, na nichž se nerost vyskytuje. Zařazení nerostu do příslušné skupiny vyhrazených či nevyhrazených nerostů je klíčové zejména z důvodu rozdílných režimů při povolování těžby a také z důvodu určení vlastnického práva. To se v případě vyhrazených nerostů odděluje od vlastnického práva ke zbytku pozemku a ze zákona náleží státu.¹⁷ Z výše uvedeného vyplývá, že dělicí kritérium, které určuje, zda nerost spadá do jedné či druhé skupiny, může velmi výrazně zasahovat do právního stavu. Jako nežádoucí se tedy jeví nejednoznačné pojmy jako „vhodnost k chemicko-technologickému zpracování“ (ust. § 3 odst. 1 písm. l horního zákona) nebo kumulativní stanovení podmínek „blokové dobytelnosti“ a „lešitelnosti“ (ustanovení § 3 odst. 1

¹⁶ Drobník, J.: Právní režim pozemků v hornictví. (přednáška) Praha, Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 8. 12. 2010.

¹⁷ Srov. ustanovení § 5 horního zákona.

písm. i horního zákona). Uvedené nedostatky částečně napravuje ustanovení § 3 odst. 3 horního zákona, které stanoví: „*V pochybnostech, zda některý nerost je nerostem vyhrazeným nebo nevyhrazeným, rozhodne Ministerstvo průmyslu a obchodu v dohodě s ministerstvem životního prostředí České republiky.*“

Nerosty, které nejsou uvedeny v taxativním soupisu vyhrazených nerostů, jsou nerosty nevyhrazenými. Tyto nerosty jsou součástí pozemku a jejich vlastnictví je spojeno s vlastnickým právem k pozemku, pod jehož povrchem se nacházejí. Důležitým aspektem je také odlišnost v povolovacích procesech, protože na ložiska nevyhrazených nerostů a jejich těžbu se velká část ustanovení horních předpisů nevztahuje.¹⁸ Těžba nevyhrazených nerostů se řadí mezi činnosti prováděné hornickým způsobem, jejichž taxativní výčet je uveden v ustanovení § 3 zákona o hornické činnosti. Většina z těchto činností je prováděna dle zvláštních předpisů¹⁹, ale dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu, zajištění a likvidaci hlavních důlních děl a lomů povoluje příslušný obvodní báňský úřad v souladu se zákonem o hornické činnosti. Na samotné povolovací řízení se přiměřeně použijí ustanovení týkající se řízení o povolení hornické činnosti.²⁰ Povolovací řízení se tedy u nevyhrazených ložisek objevuje poprvé až ve fázi dobývání a předchozí fáze upraveny nejsou. Vyhledávání a průzkum nevyhrazených ložisek právní regulaci zcela postrádají a tato činnost tak závisí na vzájemné dohodě mezi těžební organizací a vlastníkem pozemku. U nevyhrazených ložisek se také nevyskytuje institut stanovení dobývacího prostoru. Oprávnění k dobývání v území vymezeném v rozhodnutí o využití území pro dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu se povoluje územním rozhodnutím o využití území podle stavebního zákona.

1.3.2. Nerostné bohatství

Dle ustanovení §5 horního zákona je nerostné bohatství tvořeno ložisky vyhrazených nerostů tzv. výhradními ložisky. V souladu s ustanovením § 43a horního zákona, které bylo do tohoto zákona zařazeno novelou č. 541/1991 Sb., se ale za výhradní ložiska považují také ložiska nevyhrazených nerostů, o nichž bylo příslušnými orgány státní

¹⁸ Bernard M.: Ochrana životního prostředí v hornictví, Brno, Ekologický právní servis, 2005. s. 16.

¹⁹ Srov. ustanovení § 20 odst. 1 zákona o hornické činnosti.

²⁰ Srov. ustanovení § 19 odst. 3 zákona o hornické činnosti.

správy rozhodnuto, že jsou vhodná pro potřeby a rozvoj národního hospodářství podle tehdejších předpisů. Na základě těchto skutečností je tedy nerostné bohatství tvořeno jak všemi vyhrazenými nerosty, tak některými nerosty nevyhrazenými, respektive ložisky těchto nerostů. V důsledku novely č. 541/1991 Sb., která z ustanovení § 5 odst. 1 vypustila druhou část věty²¹, legislativní zkratka „výhradní ložisko“ ztratila fakticky na významu. Její ponechání v horním zákoně v té podobě, v jaké zůstala v ustanoveních § 5 a 6 není z hlediska legislativní čistoty právě šťastné a poukazuje na určitou nekoncepčnost novelizace.

Vlastnictví nerostného bohatství České republiky je v rukou státu. Reálně tedy dochází k oddělení vlastnického práva k ložisku nerostu od vlastnického práva ke zbytku pozemku, na němž se nachází. Tato zákonná konstrukce představuje reminiscenci historické koncepce horního regálu. *„Horní regál byl v době středověku soubor práv panovníka týkajících se získávání nerostů v zemích pod jeho kontrolou. V dobovém chápání měl pouze panovník právo na veškeré nerostné bohatství v zemi a pouze on mohl podle těchto práv propůjčovat privilegium k dolování dalším osobám. V takovém případě měl na vytěžené nerosty vladař nejen předkupní právo, ale část výtěžku získával i v rámci takzvané urbury, tedy stanoveného podílu na zisku, kterou mu musel horní podnikatel, kverk, odvádět. Regál zabraňoval svévolnému dolování nerostných ložisek, zároveň také umožňoval v případě potřeby provádět těžbu bez souhlasu majitele daného pozemku, na němž se těžba konala.“*²² Ustanovení § 5 horního zákona je provedením v Listině zakotveného práva státu vlastnit určitý majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu.²³ Tyto podmínky nerostné bohatství nepochybně naplňuje, a proto si Česká republika vlastnictví k němu přisvojuje. Strategický význam nerostného bohatství vyplývá již z jeho samotného charakteru, jakožto neobnovitelného zdroje. Skutečnost, že nerostné

²¹ Znění ustanovení § 5 odst. 1 horního zákona před novelou č. 541/1991 Sb.: „Nerostné bohatství podle tohoto zákona tvoří ložiska vyhrazených nerostů i ta ložiska nevyhrazených nerostů, která jsou vhodná pro potřeby a rozvoj národního hospodářství (dále jen "výhradní ložiska").“

²² Janošiková, P.: Urbura jako nástroj finanční politiky státu ve 13. a 14. Století, in Grossmannová, D.; Krajčík, T.; Štefan, J. T.: Sborník konference věnované prof. Jiřímu Sejbaloovi., MARQ, Ostrava 2007, str. 35-36.

²³ Srov. článek 11 odst. 2 Listiny.

bohatství je neobnovitelným zdrojem také pro každý stát znamená o to větší závazek šetrné péče o něj. Odrazem této koncepce v českém právním řádu je článek 7 zákona č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, Ústava České republiky (dále jen „Ústava“), který stanoví: „*Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.*“

Zásada výhradního vlastnictví státu je ovšem prolomena následným přechodem vlastnického práva k vytěženým nerostům na těžební společnosti²⁴. Horní zákon sice tento přechod nikde explicitně neřeší, ale lze ho dovodit z několika jeho ustanovení:

- Ustanovení § 11 odst. 3 horního zákona dává organizacím možnost nakládat s nerosty získanými při vyhledávání a průzkumu ložisek, pakliže se tak děje v souladu s povolením vydaným Ministerstvem životního prostředí v řízení o stanovení průzkumného území.
- Ustanovení § 24 odst. 10 horního zákona poté umožňuje organizacím podobným způsobem nakládat také s nerosty vydobytými. Tentokrát ovšem musí respektovat podmínky stanovené v rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru, které vydává obvodní báňský úřad.
- Kompletní ustanovení § 32a horního zákona, které upravuje institut úhrad. Tyto je každá organizace povinna hradit z vydobytých nerostů na výhradních ložiscích na účet příslušného obvodního báňského úřadu. Tyto úhrady představují ve své podstatě cenu, kterou organizace platí státu za nerosty získané z výhradních ložisek.²⁵

Výkladem všech těchto ustanovení horního zákona lze dojít k závěru, že nerosty, které organizace při průzkumu a následné těžbě získá, přecházejí ze státního vlastnictví do vlastnictví soukromého, za což náleží státu kompenzace ve formě úhrad. Celá problematika nabytí vlastnického práva bez výslovného právního titulu vzbuzuje mnoho polemik a ani mezi odbornou veřejností nepanuje konsenzus v otázce, zda je současná

²⁴ Horní zákon používá pojem „organizace“, který definuje v ustanovení § 5a: Právnické a fyzické osoby, které v rámci podnikatelské činnosti při splnění podmínek stanovených právními předpisy vykonávají vyhledávání, průzkum nebo dobývání výhradních ložisek nebo jinou hornickou činnost, se považují za organizace podle tohoto zákona.

²⁵ Makarius, R.: České horní právo. Díl I., MONTANEX, Ostrava 1999, str. 29.

podoba horního zákona správná či nikoliv. Český báňský úřad se k tomuto tématu hlouběji vyjádřil ve svém stanovisku²⁶, z něhož vyplývá, že v aktuálním znění horního zákona problém nevidí. Upozorňuje totiž, že je třeba rozlišovat vlastnictví výhradních ložisek, které náleží státu, od vlastnictví vyhrazených nerostů jako takových. Dle jeho názoru ve chvíli, kdy je nerost oddělen od ložiska, přestává být vlastněn státem a přechází na subjekt, který je k jeho oddělení státem oprávněn na základě rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru a povolení otvírky, přípravy a dobývání výhradních ložisek. Skutečnost, že stát si vlastnictví nemínil ponechat, podporuje také odkazem na institut úhrad z vydobytých nerostů. Pokud by tomu tak nebylo, musel by to být naopak právě stát, kdo by organizacím platil za to, že pro něj nerosty z výhradních ložisek vytěží. Český báňský úřad tedy úhrady chápe jako cenu, kterou organizace platí státu za to, aby jí umožnil přechod vlastnického práva. K velmi podobnému názoru se přiklání také odbor geologie Ministerstva životního prostředí.²⁷ Ten argumentuje zejména ustanovením § 132 odst. 1 občanského zákoníku, jež umožňuje nabytí vlastnického práva na základě jiných skutečností stanovených zákonem. Za tu považuje přisvojení, jakožto zvláštní způsob nabytí vlastnického práva, k němuž dochází v okamžiku vydobytí vyhrazeného nerostu z ložiska. Moment, kdy vyhrazené nerosty přestávají být součástí ložiska, považuje za podstatný, jelikož dle jeho výkladu ustanovení § 5 horního zákona je stát vlastníkem pouze vyhrazených ložisek a nikoliv vyhrazených nerostů jako takových. V tomto se tedy plně shoduje s Českým báňským úřadem. Ministerstvo životního prostředí ale zároveň připouští, že stávající úprava v tomto směru jistě nedostatky vykazuje a navrhuje jejich řešení další novelizací horního zákona. Nejkritičtější postoj zaujal k problematice přechodu vlastnických práv k vydobytým nerostům Nejvyšší kontrolní úřad.²⁸ Ve svém vyjádření poukazuje na fakt, že horní zákon vznikl v době, kdy veškeré těžební a na ně navazující subjekty byly zcela či majoritně vlastněny státem a způsob využití výnosů z těžby a dalšího zpracování vytěžených nerostů se podstatně lišil od současné situace. Dnes tedy dochází k situacím, kdy stát přenechává vlastnictví vyhrazených nerostů licencovaným, nestátním subjektům pouze za nepatrný poplatek v podobě úhrad. K tomu Nejvyšší kontrolní úřad

²⁶ Srov. stanovisko ČBÚ čj. 3285/05, ze dne 7. 10. 2005.

²⁷ Srov. stanovisko MŽP čj. 2431/660/05 ze dne 13. května 2005.

²⁸ Srov. vyjádření NKÚ čj. 895/05-120/1031/1431, ze dne 5. 10. 2005.

pouze poznamenává, že je na příslušných zákonodárných a výkonných institucích, aby posoudily, nakolik je tento stav v souladu se závazky státu ve vztahu k ochraně životního prostředí a krajiny.²⁹

Aniž bych se zabýval argumentační úrovní uvedených názorů, lze dle mého vyzorovat jeden podstatný nedostatek, kterým současná úprava trpí. Tím je právě samotná nutnost, aby tak důležitou otázku, jakou je přechod vlastnického práva k nerostnému bohatství, bylo potřeba řešit výkladem norem horního zákona. Absence ustanovení, které by tuto, pro vztahy horního práva klíčovou otázku, řešilo explicitně, považuji za velmi výraznou mezeru v horním zákoně. Ztotožňuji se tak plně s názorem O. Tošnera, který k této věci uvádí: „*Je jen obtížně pochopitelné, když státu na jedné straně ubývá majetek (navíc značných hodnot a významu) a na druhé straně si někdo majetek přivlastňuje a dále prodává, avšak ani jedna strana si nemůže být jistá, na základě čeho se tak z právního hlediska děje. Vzhledem k významu věci, o níž jde, i objemům těžených surovin je jisté, že jakákoliv otázka s tímto spojená by měla být postavena na jisto a měly by být dodrženy všechny požadavky, které právo s přechodem vlastnictví spojuje, a to včetně obecných požadavků na nakládání s majetkem státu.*“³⁰

Jako nedostatečná se mi jeví také snaha o potlačení tohoto problému odkazováním na ustanovení § 32a horního zákona, jež stanovuje úhrady z vydobytých nerostů, zvláště pokud srovnáme výši těchto úhrad s reálnými částkami, za které jsou nerosty obchodovány na trhu. Vyústěním této situace jsou značné zisky těžebních organizací³¹, kterých dosahují díky přechodu vlastnictví k vydobytým nerostům bez jasně daného právního důvodu.

²⁹ Srov. článek 35 Listiny.

³⁰ Tošner O. Stát jako vlastník vyhrazených nerostů. České právo životního prostředí, ročník VII, č. 1/2007, s. 47 - 48.

³¹ V souvislosti se zisky těžebních organizací stojí jistě za zmínku i proces, jakým byly původně výhradně státní podniky zabývající se těžbou privatizovány. Privatizace státních podniků se řídila zákonem č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby ve znění pozdějších předpisů. Na základě Přílohy k usnesení vlády ČR č. 96 ze dne 12. února 1992 byla ovšem z privatizačního procesu vyňata ložiska výhradních nerostů. Hodnota výhradních ložisek se tak vůbec nepromítla do privatizačních projektů, přestože práva k dobývacím prostorům na soukromé subjekty přešla.

1.4. Hornická činnost

Pojem hornická činnost není předpisy horního práva vymezen explicitní definicí, ale taxativním výčtem aktivit obsaženým v ustanovení § 2 zákona o hornické činnosti. Jde o činnosti, které se buď přímo či velmi úzce vztahují k dobývání nerostů od průzkumu a vyhledávání přes samotnou těžbu až k zajišťování a likvidaci důlních děl. Valná většina těchto aktivit, také výrazným způsobem zasahuje do režimu pozemků a pozemkových vztahů a to jak fakticky, tak také z právního hlediska.

2. Vyhledávání a průzkum ložisek

Vyhledávání a průzkum ložisek tvoří dle zákona o geologických pracích součást pojmu geologické práce, který je dále členěn na geologický průzkum a geologický výzkum. Pojem vyhledávání a průzkumu ložisek je ovšem potřeba vnímat také ve vztahu k zákonu o hornické činnosti. Ten v ustanovení § 2 písm. a) zahrnuje mezi hornické činnosti vyhledávání a průzkum ložisek vyhrazených nerostů a v ustanovení § 3 písm. a) poté mezi činnosti prováděné hornickým způsobem také vyhledávání a průzkum ložisek nevyhrazených nerostů. Z tohoto vyplývá, že část geologických prací sestávající z průzkumu a vyhledávání nerostů je zároveň hornickou činností nebo činností prováděnou hornickým způsobem a na provádění těchto prací se vztahuje také zákon o hornické činnosti.³²

2.1. Průzkumné území

Hornická činnost sestává z několika časově sousledných fází. Vyhledávání a průzkum ložisek výhradních nerostů představuje fázi první, jejímž cílem je zjištění kvality a kvantity příslušného ložiska. Jde o určení hranic ložiska a to nejen na povrchu, ale také pod ním, aby bylo možno co nejlépe odhadnout jeho celkovou mocnost a z toho vyplývající množství uložených zásob. Vedle tohoto klíčového údaje, je při průzkumu ložiska nutné zjistit také množství dalších dat, která napomáhají k vytvoření co nejpřesnějšího obrazu o charakteru ložiska, což je nezbytné pro objektivní rozhodování

³² Šponar, P, Vícha, O.: Zákon o geologických pracích a jeho prováděcí předpisy s komentářem., ABF – nakladatelství ARCH, Praha 2005, str. 14.

o jeho dalším osudu. Ve výsledku představuje ložiskový průzkum velmi náročnou činnost a to nejen po odborné, ale také finanční a časové stránce.

Nutným předpokladem pro to, aby mohlo být prováděno vyhledávání a průzkum ložisek vyhrazených nerostů je povolení Ministerstva životního prostředí k této činnosti na přesně vymezeném území, které zákon o geologických pracích označuje jako území průzkumné. Pakliže je vyhledávání a průzkum výhradního ložiska prováděn prostřednictvím důlních děl, vydává povolení obvodní báňský úřad. Příslušné povolení je udělováno na základě žádosti o stanovení průzkumného území pro vyhledávání a průzkum výhradních ložisek. Tato žádost se předkládá ve dvou vyhotoveních a žadatel v ní musí uvést veškeré náležitosti dané ustanovením § 4 odst. 2 zákona o geologických pracích.

Pakliže byla žádost o stanovení průzkumného území podána pro ložisko nalezené za prostředky ze státního rozpočtu, má Ministerstvo životního prostředí povinnost oznámit tuto skutečnost v Obchodním věstníku. Do třiceti dnů od tohoto oznámení není možné zahájit správní řízení, jelikož Ministerstvo životního prostředí musí vyčkat, zda nebudou v této lhůtě podány konkurenční žádosti. Pokud tato varianta nastane a o stejné průzkumné území podá žádost dvě či více organizací, rozhodne Ministerstvo životního prostředí na po posouzení těchto žádostí. Při svém rozhodování přihlédne zejména k tomu, která z žádostí zajišťuje získání kompletnějších a úplnějších geologických informací a zároveň zajišťuje lepší ochranu zákonem chráněných zájmů.³³

2.1.1. Postavení vlastníků pozemků v řízení o stanovení průzkumného území

Účastníky řízení o stanovení průzkumného území jsou vedle žadatele obec, respektive obce, na jejichž území je návrh průzkumného území nebo jeho část situována. Zvláštní zákony mohou postavení účastníka přiznat také dalším osobám. Příkladem takového zákona je ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, které za určitých podmínek umožňuje účast na řízení některým občanským sdružením³⁴. Zákon

³³ Srov. ustanovení § 4a zákona o geologických pracích.

³⁴ Občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, může podat písemnou žádost Ministerstvu životního prostředí, aby je informovalo o zahájení řízení o stanovení průzkumného území. Tato žádost musí být věcně a místně specifikována a má platnost jeden rok (poté ji

o geologických pracích mezi účastníky řízení nezahrnuje vlastníky pozemků, pro které se průzkumné území stanovuje. Tato skutečnost vlastníkům zásadním způsobem stěžuje jejich postavení při ochraně před eventuálními zásahy do jejich práv. Takovou úpravu lze dle mého názoru považovat za protiústavní zásah do vlastnického práva majitele pozemku, který je v rozporu s články 11 a 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Po hříchu je velmi podobná situace, co se týče podstatného zásahu do vlastnických práv, také v případě stanovení chráněného ložiskového území. Blíže k této problematice v kapitole 2.3.

Řízení o stanovení průzkumného území je zvláštním typem správního řízení a jeho účelem je vydání meritorního rozhodnutí³⁵, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti. Ministerstvo životního prostředí může rozhodnout dvojným způsobem, kdy buď žádosti vyhoví a udělí žadateli povolení pro příslušné průzkumné území, anebo žádost ze zákonem stanovených důvodů zamítne. Důvody pro zamítnutí jsou podrobně uvedeny v ustanovení § 4a odst. 5 a odst. 6 zákona o geologických pracích.

Pokud Ministerstvo životního prostředí žádný z důvodů pro zamítnutí neshledá, stanoví žadateli pro vyhledávání a průzkum průzkumné území. Povolení určuje především nerosty, pro které se vyhledávání a průzkum povoluje, a dále podmínky pro provádění geologických prací jakož i dobu, po kterou je povolení platné.³⁶ Dobu platnosti povolení lze prodloužit, pokud stanovená lhůta není dostatečně dlouhá a nestačí k provedení průzkumné činnosti.

Průzkumné území představuje přesně vymezený prostor. Na povrchu jsou jeho hranice dány uzavřeným geometrickým obrazcem, jehož vrcholy jsou určeny v platném souřadnicovém systému. Jednotlivé vrcholy propojuje stejný počet přímých stran. Pod

lze obnovit). Do osmi dnů od okamžiku, kdy takovou informaci obdrží, se toto sdružení může na základě písemného prohlášení u orgánu, který řízení zahájil, přihlásit do řízení jako účastník. Dle současné úpravy postačí k naplnění „informační povinnosti“ správního orgánu, pokud je informace o zahájení řízení zveřejněna na úřední desce a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup. Občanské sdružení se tedy v takovém případě musí do řízení přihlásit do 8 dnů od zveřejnění informace na úřední desce.

³⁵ Hendrych, D. a kol. Správní právo, obecná část, 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 400.

³⁶ Makarius R.: České horní právo, díl I., Ostrava, MONTANEX a.s., 1999 s. 92.

povrchem jsou hranice průzkumného území stanoveny svislými rovinami, které prochází jednotlivými stranami povrchového obrazce.

S udělením povolení spojuje zákon ve vztahu k úspěšnému žadateli vznik několika práv a povinností. Nejdůležitějším právem je výhradní právo na vyhledávání a průzkum výhradního ložiska v souladu se stanovením průzkumného území. Právě toto oprávnění představuje samotný důvod pro podání žádosti. Vedle práva na vyhledávání a průzkum má žadatel také možnost toto právo převést. Zákon podmiňuje takový převod splněním dvou kumulativních podmínek, jejichž nesplnění má za následek neplatnost převodu. První podmínkou je písemnost smlouvy, na jejímž základě dochází k převodu práv a povinností. Podmínkou druhou představuje písemný souhlas Ministerstva životního prostředí s takovou smlouvou. Ministerstvo životního prostředí udělí souhlas osobě, na kterou má být průzkumné území převedeno, pouze pokud tato osoba prokáže, že je schopna dostát přebíraným závazkům a povinnostem. Pakliže jsou obě výše uvedené podmínky řádně splněny, přecházejí ke dni účinnosti smlouvy na nabývající právnickou či fyzickou osobu veškeré povinnosti a závazky vzniklé původnímu žadateli v souvislosti s projektováním, prováděním a vyhodnocováním geologických prací od počátku platnosti průzkumného území před uzavřením smlouvy.

Žadatel disponuje také právem vzdát se písemným prohlášením povolení a to i jen pro určitou část průzkumného území.

S udělením povolení je vedle vzniku práv spojen také vznik povinností, které musí úspěšný žadatel dodržovat. Některé povinnosti jsou stanoveny již v samotném povolení ve formě podmínek a lhůt. Jejich určení má na starosti samotné Ministerstvo životního prostředí vzhledem k okolnostem každého případu. Druhou kategorií povinností jsou povinnosti vzniklé na základě zákona.

2.2. Provádění geologických prací

Při provádění geologických prací musí těžební organizace dodržovat poměrně velké množství povinností, které jí ukládají zákony. Především musí postupovat odborně, racionálně a bezpečně a veškeré práce řádně dokumentovat, dokladovat a vyhodnocovat.

O samotném zahájení prací spojených se zásahem do pozemků musí nejméně patnáct dní předem vyrozumět obec, na jejímž území se dotčené pozemky nacházejí. V tomto oznámení je povinna sdělit obci účel, rozsah a očekávanou dobu, po kterou budou práce probíhat. Než organizace s prováděním geologických prací na dotčených pozemcích skutečně započne, musí ještě uzavřít s vlastníkem pozemku nebo, není-li možné zjistit vlastníka, s nájemcem pozemku písemnou dohodu. Uzavřením této dohody nijak nejsou dotčena ustanovení zvláštních předpisů. K této problematice se vyjádřil také Vrchní soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 28. února 2002, č.j. 7A 43/99-92, když konstatoval, že pakliže se geologické práce dotýkají pozemků, kterým je poskytována speciální ochrana dle zvláštních zákonů, musí organizace splnit také veškeré podmínky těmito zákony stanovené. Této povinnosti ji výše uvedené uzavření písemné dohody nemůže zprostit. Příkladem zvláštních zákonů mohou být např. zákon o ochraně ZPF či zákon o ochraně přírody a krajiny.

Předmětem písemné dohody s vlastníkem či nájemcem jsou zejména způsob provádění geologických prací, zřizování pracovišť, přístupových cest, přívodu vody a energie, jakož i provádění nezbytných úprav půdy a odstraňování porostů, popřípadě také zřizování dočasných staveb. Kdyby se dohodu uzavřít nepodařilo, rozhodne příslušný krajský úřad o omezení práv vlastníka či nájemce uložením povinnosti strpět v nezbytném rozsahu, po určitou dobu a za náhradu provedení geologických prací. Toto rozhodnutí může krajský úřad vydat pouze za předpokladu, že je ve veřejném zájmu, neodporuje státní surovinové politice a jestliže zákon o geologických pracích nestanoví jinak, tak jen pro případy vyjmenované v ustanovení § 14 odst. 2 písm. a) až i). K charakteru těchto omezení P. Šponar uvádí: „*Rozhodnutí o omezení vlastnických práv uložením povinnosti strpět provedení geologických prací nepředstavuje právo odpovídající věcnému břemenu, které by se zapisovalo do katastru nemovitostí. Jedná se o institut »omezení vlastnických práv«, který podle platné právní úpravy (katastrální zákon a zákon o zápisech vlastnických práv do katastru) není předmětem zápisu do katastru nemovitostí.*“³⁷ Dle zákona o geologických pracích je vlastník povinen strpět také vyznačení a uchovávání významných výzkumných a průzkumných děl, která takto

³⁷ Šponar, P, Vícha, O.: Zákon o geologických pracích a jeho prováděcí předpisy s komentářem., ABF – nakladatelství ARCH, Praha 2005, str. 14.

určí Ministerstvo životního prostředí a zdržet se všeho, co by tato díla mohlo poškodit, zničit popř. učinit nepoužitelnými.³⁸ Toto omezení vlastnických práv se od předchozího liší právě tím, že institut ochrany významných výzkumných a průzkumných děl představuje věcné břemeno zapisující se do katastru nemovitostí. Jak již bylo uvedeno výše, rozhoduje o zřízení těchto děl Ministerstvo životního prostředí, které tak činí ve správním řízení konaném dle příslušných ustanovení správního řádu.³⁹ V souladu s ustanovením § 27 správního řádu jsou tedy účastníky tohoto řízení také vlastníci pozemků jakožto dotčené osoby, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Díky tomu mohou vlastníci pozemků bránit své vlastnické právo všemi prostředky, které za tímto účelem účastníkům správního řízení náleží.⁴⁰ K nabytí příslušných práv odpovídajících věcnému břemeni je nezbytný vklad do katastru nemovitostí. Stejně tak je tomu i v případě jejich zániku.⁴¹ K zániku věcného břemene vzniklého na základě rozhodnutí o zřízení významných výzkumných a průzkumných děl může dojít dvojím způsobem. Buď toto věcné břemeno zanikne rozhodnutím Ministerstva životního prostředí anebo zánikem samotného významného výzkumného či průzkumného díla.⁴²

Ustanovení § 16 zákona o geologických pracích upravuje situace, kdy je vlastník pozemku v důsledku povinnosti strpět provádění geologických prací či umístění významných výzkumných a průzkumných děl podstatně omezen v užívání pozemku. Jako problematické a ústavně nekonformní shledává M. Pekárek v tomto ustanovení slovo „podstatné“. Doslova k tomu uvádí: „...*podmíněnost uvedeného nároku »podstatným« omezením výkonu vlastnického práva, je v rozporu s čl. 11 Listiny základních práv a svobod, která právo na náhradu za omezení výkonu vlastnického*

³⁸ Srov. ustanovení § 15 zákona o geologických pracích.

³⁹ Srov. ustanovení § 25 zákona o geologických pracích.

⁴⁰ Hendrych, D. a kol. Správní právo, obecná část, 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 393-395.

⁴¹ Srov. ustanovení § 151o odst. 1 a ustanovení 151p odst. 1 občanského zákoníku.

⁴² Šponar, P, Vícha, O.: Zákon o geologických pracích a jeho prováděcí předpisy s komentářem., ABF – nakladatelství ARCH, Praha 2005, str. 14.

*práva přiznává bez jakékoliv podmiňující vazby na to, aby omezení překročilo určitou mez.*⁴³

Pokud by při provádění geologických prací či v souvislosti s umístěním významných výzkumných a průzkumných děl utrpěl vlastník pozemku škodu, má podle zákona o geologických pracích nárok na její náhradu. Náhrada takto vzniklých škod se primárně řídí ustanoveními občanského zákoníku jakožto obecné normy. Zákon o geologických pracích ovšem vymezuje také určité odchylky, kterými je náhrada škody způsobená geologickými pracemi modifikována. Prioritou je zde řešení nastalé škody naturální restitucí, tedy navrácením pozemků do původního stavu eventuálně po dohodě s vlastníkem jejich rekultivací. Teprve za předpokladu, že toto řešení není možné, přichází na řadu náhrada způsobené škody v penězích.

2.3. Chráněné ložiskové území

Chráněné ložiskové území je institutem horního práva, jehož účelem je ochrana ložisek výhradních nerostů před ztížením či úplným znemožněním jeho budoucího dobývání za předpokladu, že se nepočítá s jeho bezprostředním využitím. Ustanovení upravující chráněné ložiskové území lze považovat za provedení čl. 7 Ústavy a naplnění premisy, že stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.

Chráněné ložiskové území představuje území, na kterém by stavby a zařízení, které nesouvisí s dobýváním výhradního ložiska, mohly znemožnit nebo ztížit dobývání výhradního ložiska. Z tohoto je jasné, že chráněné ložiskové území nekopíruje povrchové hranice ložiska, které chrání, ale musí být o něco rozsáhlejší. R. Makarius k tomu uvádí: *„Chráněné ložiskové území zahrnuje kromě území nad výhradním ložiskem též okolní území, ve kterém se mohou projevit vlivy dobývání a objekty nebo zařízení na tomto území by mohly znemožnit nebo ztížit vydobytí zásob výhradního ložiska.*⁴⁴

⁴³ Pekárek M.: Pozemkové právo, Plzeň, Aleš Čeněk, 2010. s. 314.

⁴⁴ Makarius R.: České horní právo, díl I., Ostrava, MONTANEX a.s., 1999 s. 57.

2.3.1. Postavení vlastníků pozemků při stanovení chráněného ložiskového území

Stanovení chráněného ložiskového území náleží do kompetence Ministerstva životního prostředí, které o něm rozhoduje ve správním řízení. Své rozhodnutí musí Ministerstvo životního prostředí vydat v součinnosti s Ministerstvem průmyslu a obchodu, obvodním báňským úřadem a po dohodě s orgánem územního plánování a stavebním úřadem. Nadto mu ještě zákon ukládá povinnost projednat rozhodnutí před vydáním s příslušným orgánem kraje. Správní řízení je možné zahájit dvojím způsobem. Buď je iniciováno na návrh ze strany organizace, která disponuje osvědčením o výhradním ložisku anebo je možné zahájit řízení na základě podnětu orgánu státní správy. Jediným účastníkem řízení je navrhovatel. Stejně jako v případě řízení o určení průzkumného území dochází také zde k vyloučení vlastníků dotčených nemovitostí z účasti na řízení. Pokud vezmeme do úvahy režim, který stanovení chráněného ložiskového území zavádí, je situace vlastníků dotčených pozemků velmi nevýhodná. Chráněné ložiskové území je de facto zvláštním typem stavební uzávěry.⁴⁵ V chráněném ložiskovém území nelze zřizovat stavby a zařízení, jež nesouvisí s dobýváním výhradního ložiska. Výjimku z tohoto zákazu lze získat pouze na základě zvláštního povolení. O tomto povolení rozhoduje příslušný stavební úřad na základě žádosti, k níž je nutné přiložit závazné stanovisko vydané krajským úřadem po projednání s obvodním báňským úřadem.

Vlastníci pozemků jsou tedy rozhodnutím o chráněném ložiskovém území výrazně kráceni na svých právech, jelikož prakticky ztrácejí možnost na svých pozemcích cokoli stavět, aniž by jim horní zákon dával možnost své oprávněné zájmy chránit z pozice účastníka řízení o stanovení chráněného ložiskového území. Na tomto místě se plně ztotožňuji s názorem M. Bernarda, který toto odepření možnosti hájit svá práva formou účastenství v řízení o stanovení chráněného ložiskového území považuje za protiústavní.⁴⁶

⁴⁵ Srov. ustanovení § 97 stavebního zákona.

⁴⁶ Bernard M.: Vybrané aspekty horního práva ve vztahu k ochraně životního prostředí a lidských práv. *Via Iuris*, 2006, III/2006, s. 46.

Tento názor podporuje také Ústavní soud⁴⁷, který judikoval protiústavnost zákonného vyloučení vlastníků dotčených nemovitostí z účastenství v řízení o stavební uzávěře dle starého stavebního zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 103/1990 Sb., zákona č. 262/1992 Sb. a zákona č. 43/1994 Sb. Dle ustanovení § 34 odst. 1 tohoto zákona byl v té době účastníkem územního řízení o stavební uzávěře pouze navrhovatel. Toto znění uvedeného ustanovení označil Ústavní soud za protiústavní, což bylo uznáno i zákonodárcem, jenž ještě před samotným vydáním nálezu Ústavního soudu novelou č. 83/1998 Sb., upustil od předchozí úpravy. V novém ustanovení § 34 odst. 2 výslovně uvedl, že účastníky územního řízení o stavební uzávěře, jsou nejen navrhovatel, ale i osoby, jejichž vlastnictví a jiná práva k pozemkům nebo stavbám na nich mohou být rozhodnutím přímo dotčena.

3. Otevírání, příprava a dobývání ložisek

3.1. Dobývací prostor

Dobývacím prostorem se rozumí geometricky přesně vymezená oblast a to jak na zemském povrchu, tak také pod ním. Jeho hranice se stanovují na základě výsledků průzkumné činnosti tak, aby byla zajištěna maximální hospodárnost při jeho dobývání s přihlédnutím zejména k rozsahu, uložení, tvaru a mocnosti výhradního ložiska. Dobývací prostor může zahrnovat více výhradních ložisek, ale také pouze část výhradního ložiska jediného. Přesné hranice dobývacího prostoru jsou stejně jako v případě průzkumného území vymezeny pomocí vrcholů určených v platném souřadnicovém systému. Prostorové hranice se zpravidla stanoví za pomoci svislých rovin, které procházejí skrz hranice na povrchu, ale mohou být také určeny přirozenými hranicemi. Jako příklady takovýchto přirozených hranic uvádí R. Makarius tektonickou poruchu či vyklínění ložiska.⁴⁸ Hranice dobývacího prostoru může být určena také hloubkově.

⁴⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 1. 9. 1998 sp. zn. I. ÚS 42/97, publikovaný ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu pod č. 92 ve svazku 12, s. 3 a násl.

⁴⁸ Makarius R.: České horní právo, díl I., Ostrava, MONTANEX a.s., 1999 s. 39.

3.1.1. Řízení o předchozím souhlasu k podání návrhu na stanovení dobývacího prostoru

Aby mohla těžební organizace, která chce dobývat určité výhradní ložisko, podat návrh na zahájení řízení o stanovení dobývacího prostoru, musí dle ustanovení § 24 odst. 2 horního zákona absolvovat ještě určité „předřízení“. Smyslem tohoto řízení, je udělení souhlasu Ministerstva životního prostředí vydaného po projednání s Ministerstvem průmyslu a obchodu. Tento předem udělený souhlas je nezbytnou podmínkou pro podání návrhu na zahájení řízení o stanovení dobývacího prostoru. Institut předchozího souhlasu k podání návrhu na stanovení dobývacího prostoru byl do horního zákona zaveden až novelou provedenou zákonem č. 541/1991 Sb., která již ale nijak neřešila, jaké náležitosti by měla splňovat žádost o udělení předchozího souhlasu. Z tohoto důvodu bylo Ministerstvo životního prostředí nuceno vydat „Metodický pokyn odboru geologické správy Ministerstva životního prostředí k obsahu žádosti o udělení předchozího souhlasu k podání návrhu na stanovení dobývacího prostoru podle § 24 zák. č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů“⁴⁹.

Podle tohoto metodického pokynu musí žádost obsahovat mimo jiné také „Předpokládaný způsob vypořádání vztahu mezi těžářem a vlastníkem pozemku“ uvedený pod bodem 9.1 metodického pokynu. Na tomto místě se tedy poprvé počítá také s právy vlastníků pozemků, i když stále pouze v omezené míře. Pokud se totiž zaměříme na samotné označení této obsahové náležitosti, lze ze spojení „předpokládaný způsob vypořádání“ jasně vyvodit, že organizace není na tomto místě povinna dokládat konkrétní dohody s jednotlivými vlastníky pozemků, ale předkládá pouze teoretický návrh postupu, jenž hodlá v budoucnu pravděpodobně uplatňovat. O reálném zapojení vlastníků pozemků při vytváření těchto návrhů tak lze odůvodněně pochybovat.

Přednost při získání předchozího souhlasu ke stanovení dobývacího prostoru má organizace, pro niž byl proveden průzkum výhradního ložiska. Pokud by tato organizace svého přednostního práva nevyužila, může přednostní nárok uplatnit také organizace,

⁴⁹ Komplettní znění Metodického pokynu je dostupné z URL:

[http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/48A0F96F5A0FF545C1256FC8003E919F/\\$file/vestnik2bw04.htm](http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/48A0F96F5A0FF545C1256FC8003E919F/$file/vestnik2bw04.htm) .

kteřá se na provedení průzkumu finančně podílela. Podmínkou pro uplatnění přednostního nároku je schválení výpočtu zásob v souladu s ustanovením § 14 odst. 3 horního zákona a dodržení jednoleté časové lhůty od ukončení platnosti rozhodnutí o stanovení průzkumného území pro vyhledávání a průzkum výhradního ložiska. Jestliže nikdo neuplatní svůj předchozí nárok, či žádná z organizací tuto možnost nemá, rozhoduje o udělení předchozího souhlasu Ministerstvo životního prostředí na základě posouzení jednotlivých žádostí s přihlédnutím k tomu, který návrh zaručuje lepší využití výhradního ložiska a ochranu zákonem chráněných obecných zájmů.

Na první pohled se možnost Ministerstva životního prostředí posoudit dopady zamýšleného zásahu do životního prostředí ve formě stanovení dobývacího prostoru jeví jako logická a opodstatněná. Při hlubší analýze je ovšem závěr spíše opačný, což potvrzuje také R. Makarius, který k tomu uvádí: „*Pokud vyjdeme ze skutečnosti, že orgány životního prostředí jsou zcela neopominutelným účastníkem řízení o stanovení dobývacího prostoru, a že rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru vydává obvodní báňský úřad po dohodě s orgány životního prostředí (§ 27 odst. 1 h.z.), jeví se celé řízení o předchozím souhlasu k podání návrhu na stanovení dobývacího prostoru jako řízení nadbytečné, zatěžující pouze administrativu státních orgánů a do značné míry zatěžující i organizace.*“⁵⁰ Tento názor podporuje také fakt, že se obdobné řízení neuplatňuje ani v žádném z horních zákonů jiných evropských států.⁵¹

3.1.2. Zajištění ochrany zájmů chráněných zvláštními zákony

Mimo předběžného souhlasu k podání návrhu na stanovení dobývacího prostoru musí organizace před zahájením řízení o stanovení dobývacího prostoru organizace naplnit také některé další povinnosti. Tyto vyplývají zejména z nutnosti vyřešit ochranu chráněných zájmů dle zvláštních zákonů.

Náležitosti návrhu na stanovení dobývacího prostoru jsou stanoveny v ustanovení § 28 odst. 1 horního zákona písm. a) až f). Dle písmene d) uvedeného výčtu horní zákon vyžaduje také doklady a dokumentaci stanovenou prováděcími předpisy k tomuto zákonu, popřípadě zvláštními zákony. Roli prováděcího předpisu zde plní vyhláška

⁵⁰ Makarius R.: České horní právo, díl I., Ostrava, MONTANEX a.s., 1999. s. 41.

⁵¹ Op. cit. sub. 50, s. 41.

Českého báňského úřadu č. 172/1992 Sb., o dobývacích prostorech, která v ustanovení § 2 odst. 3 a 4 podrobně stanoví veškeré náležitosti, které musí návrh na stanovení dobývacího prostoru obsahovat. Mezi jinými jsou touto vyhláškou vyžadována také rozhodnutí, popřípadě stanoviska orgánů a organizací, jimž přísluší ochrana zákonem chráněných zájmů podle zvláštních právních předpisů. Z hlediska právního režimu pozemků je nutné zmínit zejména zákon o ochraně ZPF a lesní zákon, u kterých bych se nyní ve vztahu k řízení o stanovení dobývacího prostoru rád pozastavil.

Zemědělský půdní fond je jednou z hlavních složek životního prostředí jelikož představuje základní přírodní bohatství naší země a je nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu.⁵² Z tohoto důvodu je zde eminentní zájem na jeho ochraně, který se ovšem v tomto případě střetává s dalším výrazným zájmem na dobývání ložiska. Jestliže tedy nastane situace, kdy organizace hodlá zřídit dobývací prostor na pozemcích, které tvoří zemědělský půdní fond, musí respektovat zákon o ochraně ZPF, který jí ukládá několik povinností. Již při zpracovávání návrhu na stanovení dobývacího prostoru se musí těžební organizace řídit zásadami ochrany zemědělského půdního fondu⁵³, aby bylo přijato řešení, které bude z hlediska jeho ochrany a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější. Musí být především vyhodnoceny předpokládané důsledky navrhovaného řešení na samotný zemědělský půdní fond s důrazem na možnosti následné rekultivace. Tyto návrhy poté organizace musí projednat s orgány ochrany zemědělského půdního fondu, jejichž souhlas je pro schválení návrhu na stanovení dobývacího prostoru nezbytný. Orgánem ochrany zemědělského půdního fondu může být buď Ministerstvo životního prostředí, pakliže je navrhovaným řešením těžební organizace dotčen zemědělský půdní fond o rozloze větší než 20 hektarů, nebo krajský úřad či Magistrát hlavního města Prahy pokud je dotčená rozloha zemědělského půdního fondu menší.⁵⁴ Druhou podmínkou,

⁵² Srov. ustanovení § 1 odst. 1 zákona o ochraně ZPF.

⁵³ Jednotlivé zásady ochrany zemědělského půdního fondu, jsou stanoveny v ustanovení § 4 zákona o ochraně ZPF.

⁵⁴ Podrobně řeší postupy k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu při zpracování a projednávání návrhů na stanovení dobývacích prostorů vyhláška MŽP č. 13/1994 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu, vydaná na základě zmocňovacího ustanovení § 22 zákona o ochraně ZPF. Konkrétně jde o ustanovení § 5 a přílohu č. 4 uvedené vyhlášky.

kteřou musí ve vztahu k zemědělskému půdnímu fondu organizace naplnit ještě před tím, než je vydáno rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru, je získání souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu s odnětím dotčených pozemků ze zemědělského půdního fondu.⁵⁵ V žádosti o udělení souhlasu musí být uveden účel, pro který je žádost o odnětí podána a zdůvodnění, proč je právě zde navrhované řešení z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu, životního prostředí a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější. Ustanovení § 9 odst. 5 zákona o ochraně ZPF dále výčtem uvádí, co musí být k žádosti přiloženo s tím, že orgán ochrany zemědělského půdního fondu může v nezbytných případech požadovat předložení dalších dokladů potřebných k posouzení žádosti. Z hlediska ochrany zemědělských pozemků považují za důležité především plán rekultivace a předběžnou bilanci skrývky kulturních vrstev půdy a návrh způsobu jejich hospodárného využití. Pokud orgán, který bude rozhodovat, shledá žádost za opodstatněnou, vydá souhlas k odnětí. V něm vymezi zejména, kterých konkrétních pozemků se odnětí týká a stanoví podmínky nezbytné pro zajištění ochrany zemědělského půdního fondu. Dále schválí plán rekultivace, který je nezbytnou součástí žádosti, popřípadě stanoví zvláštní režim provádění rekultivačního plánu z hlediska časového plnění a ukončení prací, jsou-li pro to zvláštní důvody. Mezi ně řadí zákon například povrchovou těžbu uhlí. Na závěr ještě příslušný orgán určí, zda budou za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu stanoveny odvody a když ano, tak v jaké orientační výši. O přesném stanovení odvodů rozhodne poté až v samostatném rozhodnutí dle přílohy k zákonu o ochraně ZPF, která stanoví podrobný postup, jak odvody vyčíslit. Výše odvodů závisí také na faktu, zda jde o odnětí dočasné či trvalé, přičemž v případě odnětí pro účely těžby půjde v souladu s ustanovením § 11 odst. 1 písm. a) o odnětí trvalé, které znamená povinnost uhrazení celého odvodu ve formě jednorázové platby. Výjimku z této povinnosti představují taková trvalá odnětí, jejichž plán rekultivace počítá po ukončení účelu odnětí se zalesněním dotčených pozemků či se zřízením vodní plochy. V těchto případech má organizace možnost platit odvody způsobem jako u dočasného odnětí, tedy jednou ročně až do ukončení rekultivace dle schváleného rekultivačního plánu. Příjmy z odvodů se dělí na tři různě velké části, kdy 75 % je příjmem státního rozpočtu, 15 % příjmem

⁵⁵ Bernard M.: Ochrana životního prostředí v hornictví, Brno, Ekologický právní servis, 2005. s. 50.

rozpočtu Státního fondu životního prostředí České republiky a 10 % tvoří příjem rozpočtu obce, v jejímž obvodu se odnímaná půda nachází. V případě obcí je navíc tato rozpočtová položka účelově vázána na zlepšení životního prostředí v katastru obce, či pro ochranu a obnovu přírody a krajiny.

Velmi podobná situace jako v případě zemědělského půdního fondu je také v případě pozemků určených k plnění funkcí lesa. Pokud dobývací prostor zasahuje na pozemky určené k plnění funkcí lesa, musí organizace postupovat v souladu s lesním zákonem. Ten jí jakožto tvůrci návrhu na stanovení dobývacího prostoru ukládá povinnost dbát zejména o zachování lesa a navrhopvat pouze taková řešení, jež jsou z hlediska lesa nejvhodnější. Tato řešení musí být nejen vyhodnocena, co se týče jejich důsledků, ale zároveň k nim musí být připravena řešení alternativní a způsoby budoucí rekultivace. Výsledný návrh ve vztahu k lesním pozemkům je nutno předat k posouzení státnímu orgánu správy lesů, jehož souhlas ve formě závazného stanoviska⁵⁶ představuje nezbytný předpoklad pro rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru. Příslušné je v tomto případě Ministerstvo zemědělství, jakožto ústřední orgán státní správy lesů. Obdobně jako v případě zemědělského půdního fondu se poté postupuje také při uvolnění pozemků určených k plnění funkcí lesa k jiným účelům. Těžební organizace podá žádost o odnětí plnění funkce lesa u dotčených pozemků. V ní zejména zdůvodní svůj požadavek na odnětí, uvede celkový rozsah pozemků, které mají být odňaty a předloží návrh plánu rekultivace. Další náležitosti, jež musí žádost splňovat, stanoví vyhláška Ministerstva zemědělství č. 77/1996 Sb., o náležitostech žádosti o odnětí nebo omezení a podrobnostech o ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa. Na základě žádosti zahájí řízení ten orgán státní správy lesů, v jehož území se dotčené pozemky či jejich převážná část nacházejí. V závislosti na výměře lesních pozemků, pro které je žádost podána bude rozhodovat buď obecní úřad obce s rozšířenou působností (do výměry 1 hektar) či krajský úřad (výměra 1 hektar a větší). V samotném rozhodnutí poté orgán státní správy lesů uvede údaje o lesních pozemcích, jichž se rozhodnutí týká, záměr, k jehož uskutečnění bylo rozhodnutí vydáno, dobu, na kterou se dočasné odnětí nebo omezení stanoví, určí lhůty postupného odlesnění odňatých ploch tak, aby tyto plochy byly využity k plnění funkcí lesa až do doby jejich skutečného použití a schválí

⁵⁶ Srov. ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu.

plán rekultivace a popřípadě také další podmínky v závislosti na skutkových okolnostech každého případu. Samotné rozhodnutí o odnětí funkce lesních pozemků ovšem ještě nezakládá právo organizace začít okamžitě odlesňovat. Toto vyplývá z ustanovení § 16 odst. 3 lesního zákona, jelikož k dalšímu využití lesních pozemků pro záměr, pro který byla jejich funkce lesa odňata, musí organizace získat ještě další povolení dle horního zákona. Teprve v okamžiku, kdy bude mít k dispozici pravomocné rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru a povolení přípravy, otvírky a dobývání, které umožňuje realizaci samotného dobývání, může pozemky odlesnit. Za odnětí je organizace povinná zaplatit poplatek, který jí orgán státní správy lesů vyměří samostatným rozhodnutím dle přílohy k lesnímu zákonu. Z celkově odvedené částky připadá 40% na obec, v jejímž katastrálním území se nacházejí pozemky, u nichž je odňata funkce lesa a zbylých 60% je příjmem rozpočtu Státního fondu životního prostředí. Prostředky, které obec tímto způsobem získá, může ovšem využít pouze ke zlepšení úrovně životního prostředí v obci nebo pro zachování lesa.

Přestože z výše uvedeného vyplývá, že vypořádání chráněných zájmů dle zákona o ochraně ZPF a lesního zákona jsou velmi podobná, mají rozdílný dopad ve vztahu k vlastníkům dotčených pozemků. Zatímco lesní zákon v souvislosti s odnětím funkce lesa počítá se správním řízením, tak dle zákona o ochraně ZPF se souhlas s odnětím ve správním řízení nevydává. Z pohledu vlastníka pozemku jsou tedy oba na první pohled podobné instituty zcela odlišné. V řízení dle lesního zákona má totiž vlastník možnost vystupovat v pozici účastníka, což mu dává veškerá práva s tím spojená.⁵⁷ Oproti tomu zákon o ochraně ZPF s vlastníkem dotčených pozemků počítá pouze v rámci jeho vyjádření k žádosti o navrhovaném odnětí. To je z praktického pohledu velmi slabé postavení, jelikož v případě, kdy souhlas k odnětí bude udělen, přestože vlastníkovo vyjádření bylo negativní, nemá vlastník možnost, aby se proti souhlasu odvolal. V takovýchto případech padá do úvahy pouze možnost vyčkat na rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru, které je vydáno v řízení, jehož je již vlastník zemědělského pozemku řádným účastníkem. Zde by pak mohl napadat rozhodnutí

⁵⁷ Hendrych, D. a kol. *Správní právo, obecná část, 7. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 393-395.

o stanovení dobývacího prostoru s uplatněním argumentů proti souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu.⁵⁸

Vedle dvou výše zmíněných řízení mohou být jako podkladová rozhodnutí pro řízení o stanovení dobývacího prostoru vyžadovány také souhlasy dalších orgánů státní správy, které chrání některé zájmy spojené s půdou. Příkladem těchto řízení mohou být např. řízení o povolení zásahu do krajinného rázu či řízení o povolení výjimky z ochrany zvláště chráněných druhů rostlin, jež řeší kompetentní orgán ochrany přírody. Dalšími orgány, jejichž stanovisko může být vyžadováno pro řízení o stanovení dobývacího prostoru, jsou také vodoprávní úřady, kterým přísluší ochrana zájmů chráněných zákonem č. 254/2001 o vodách (vodní zákon). Účelem tohoto zákona je mimo jiné chránit povrchové a podzemní vody, což jsou zájmy, které hornická činnost nepochybně ovlivňuje.

3.1.3. Řízení o stanovení dobývacího prostoru

Účelem řízení o stanovení dobývacího prostoru je z pohledu těžební organizace získat oprávnění k dobývání výhradního ložiska. Řízení se zahajuje na návrh organizace, která chce výhradní ložisko dobývat či z podnětu obvodního báňského úřadu. Náležitosti návrhu jsou stanoveny v ustanovení § 28 odst. 1 horního zákona písm. a) až f). Na tomto místě se objevuje otázka, zda musí mít návrhové již při podání návrhu potřebná vlastnická nebo jiná majetková práva k pozemkům. Horní zákon ani vyhláška Českého báňského úřadu č. 172/1992 Sb., o dobývacích prostorech, která v ustanovení § 2 stanoví náležitosti návrhu na stanovení dobývacího prostoru, doklady prokazující vlastnická nebo jiná majetková práva k pozemkům výslovně nepředepisují. Vzhledem ke skutečnosti, že rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru je rozhodnutím o využití území, lze řízení o stanovení dobývacího prostoru považovat za zvláštní typ územního řízení. Stavební zákon v ustanovení § 86 stanoví, že k žádosti o vydání územního rozhodnutí připojí žadatel také doklady prokazující jeho vlastnické právo nebo doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu nebo opatření k pozemkům nebo stavbám a jestliže žadatel tato práva, respektive doklady o nich, nemá, předloží souhlas vlastníka dotčených nemovitostí anebo dohodu o parcelaci. Toto neplatí, pokud lze pozemek nebo

⁵⁸ Bernard M.: Ochrana životního prostředí v hornictví, Brno, Ekologický právní servis, 2005. s. 51.

stavbu vyvlastnit či vyměnit. Ve vztahu k vlastníkům dotčených pozemků je tedy zvláštní úprava daná horním zákonem méně příznivá. Nakolik je tento rozdíl záměrem a nakolik spíše legislativní nedokonalostí lze jen těžko posoudit, ale dle mého názoru by měl být v tomto směru horní zákon s úpravou danou stavebním zákonem sjednocen.

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, a obec, jejichž územní obvody mohou být stanovením dobývacího prostoru dotčeny. K pojmu přímé dotčenosti, který zde horní zákon užívá ve vztahu k osobám majícím vlastnická a jiná práva k pozemkům uvádí R. Makarius toto: „*Je zřejmé, že účastníkem řízení jsou pouze ty fyzické a právnické osoby, které mohou být rozhodnutím o stanovení dobývacího prostoru dotčeny přímo. Mezi osoby přímo dotčené nelze považovat např. nájemce nemovitostí a zástavní věřitele, jejichž pohledávky jsou zajištěny zástavou předmětných nemovitostí.*“⁵⁹ Jeho postoj k výkladu přímé dotčenosti je tedy spíše restriktivní.

Otázkou také je, zda se mezi dotčené vlastníky řadí také vlastníci sousedních pozemků. Jak již bylo uvedeno výše lze řízení o stanovení dobývacího prostoru považovat za zvláštní typ územního řízení. Pro územní řízení stavební zákon počítá jakožto s účastníkem také s osobami, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám nebo sousedním pozemkům může být územním rozhodnutím přímo dotčeno. K pojmu sousedních pozemků a nemovitostí se vyjádřil také Ústavní soud.⁶⁰ Ten judikoval, že za účastníka územního řízení nelze považovat pouze majitele přímo sousedících nemovitostí (tzv. mezující sousedy), ale také vlastníky vzdálenějších staveb a pozemků, pokud mohou být jejich práva dotčena. Posouzení dotčenosti v konkrétních případech již náleží do správního uvážení příslušného správního orgánu.

⁵⁹ Makarius R.: České horní právo, díl I., Ostrava, MONTANEX a.s., 1999. s. 45.

⁶⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000 sp. zn. Pl.ÚS 19/99, publikovaný ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu pod č. 43 ve svazku 17, s. 303 a násl.

Řízení o stanovení dobývacího prostoru představuje z hlediska většiny vlastníků⁶¹ dotčených pozemků vůbec první možnost, jak bránit svá vlastnická práva osobní účastí ve správním řízení. To je dáno nedostatky zmíněnými v předchozích kapitolách, kdy horní zákon osoby, jejichž vlastnická a jiná práva k pozemkům a stavbám mohou být dotčena, jakožto účastníky řízení v řízení o stanovení průzkumného území a v řízení o stanovení chráněného ložiskového území zcela opomíjí.

Dobývací prostor stanovuje v součinnosti s dotčenými orgány státní správy, zejména pak po dohodě s orgány ochrany životního prostředí, orgány územního plánování a stavebním úřadem obvodní báňský úřad. Ten oznámí zahájení řízení všem známým účastníkům a dotčeným orgánům státní správy. Toto oznámení musí učinit nejméně 7 dní před nařízením ústního jednání, přičemž současně s tím také nařídí termín ústního jednání, jež zpravidla spojí s místním šetřením. Sedmidenní lhůta se jeví jako velmi krátká, zvláště pokud vezmeme do úvahy, že báňský úřad může spojit s ústním jednáním také poslední možnost, kdy lze ze strany účastníků uplatnit námitky a připomínky. Jde tedy o výrazný projev koncentrace řízení, který ovšem na tomto místě považují za zcela neopodstatněný, jelikož vlastníky pozemků opět dostává do velmi nevýhodné pozice zvláště s ohledem na možné budoucí dopady tohoto řízení. Pakliže se řízení týká rozsáhlejšího území nebo obvodnímu báňskému úřadu nejsou známi účastníci, stanoví horní zákon lhůtu pro vyrozumění o ústním jednání jako patnáctidenní s tím, že se tak děje veřejnou vyhláškou. Veřejná vyhláška se dle ustanovení § 25 odst. 2 správního řádu považuje za doručenou patnáctým dnem po vyvěšení na úřední desce a elektronické úřední desce. Celkově je tedy v těchto případech lhůta pro přípravu nejméně třicetidenní ode dne, kdy byla vyhláška vyvěšena, nicméně je velmi důležité sledovat úřední desku, což se v praxi často neděje. Takové opomenutí poté může pro dotčeného vlastníka znamenat až ztrátu možnosti ovlivnit výsledek řízení jakožto jeho účastník.

Jak jsem uváděl v předchozí kapitole 3.1.2., musí si organizace k návrhu na stanovení dobývacího prostoru opatřit souhlasná stanoviska orgánů orgány ochrany zemědělského

⁶¹ Vlastníci pozemků určených k plnění funkcí lesa jsou účastníky již v řízení o odnětí funkce lesa u dotčených pozemků, které řízení o stanovení dobývacího prostoru chronologicky předchází. Více k této problematice uvádím v předchozí podkapitole 3.1.2.

půdního fondu respektive orgánů státní správy lesů, pokud se předpokládaný dobývací prostor má rozkládat na pozemcích chráněných těmito orgány. K samotnému řízení o stanovení dobývacího prostoru již ale tyto orgány přizvány nejsou, což vyplývá z poslední věty ustanovení § 28 odst. 3 horního zákona. Tato konstrukce v sobě ovšem nese jisté riziko. Zmíněné orgány státní správy, se totiž vyjadřují na základě podkladů poskytnutých těžební organizací, jejíž zájem je v tomto okamžiku jasný. Může se tedy stát, že dojde k udělení kladného stanoviska vycházejícího z nedostatečných či zkreslených údajů, což je samo o sobě nežádoucí. V důsledku výše zmíněného ustanovení horního zákona je ale negativní dopad umocněn skutečností, že orgán, který souhlas udělil, není přizván k řízení o stanovení dobývacího prostoru a eventuální pochybení z dřívějších tak nemůže ve světle kompletních podkladů napravit. M. Bernard k tomu uvádí: „*Takto „obelstěný“ dotčený orgán státní správy už nemá možnost se v řízení k celkovým podkladům vyjádřit a uplatnit své připomínky a stanoviska.*“⁶² Stanoviska orgánů ochrany zemědělského půdního fondu a státní správy lesů představují důležitý prostředek ochrany pozemků, které tvoří významnou složku životního prostředí. V důsledku výše uvedené nedokonalosti horního zákona může být dle mého názoru tato role oslabena.

Řízení o stanovení dobývacího prostoru probíhá za účelem vydání rozhodnutí o dobývacím prostoru. Toto rozhodnutí je ve smyslu ustanovení § 27 odst. 6 horního zákona, rozhodnutím o využití území a s odkazem na ustanovení § 80 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, rozhodnutím o změně využití území. V rozhodnutí je především vymezen dobývací prostor a jsou zde stanoveny podmínky, kterými se zabezpečí zákonem chráněné obecné zájmy v území. Konkrétní obsahové náležitosti rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru stanoví vyhláška Českého báňského úřadu č. 172/1992 Sb., o dobývacích prostorech v ustanovení § 3 odst. 1. Platnost rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru může být časově omezena, nicméně obvodní báňské úřady k tomuto omezení přistupují jen zcela výjimečně.⁶³ To přináší otázku, zda by nebylo efektivnější časově omezené rozhodnutí, které by se po určité době přezkoumalo zejména s důrazem na posouzení, zda stále zájem na dobývání výhradního ložiska

⁶² Bernard M.: Ochrana životního prostředí v hornictví, Brno, Ekologický právní servis, 2005. s. 30.

⁶³ Makarius R.: České horní právo, díl I., Ostrava, MONTANEX a.s., 1999. s. 48.

převyšuje nad ostatními zájmy chráněnými dle zvláštních předpisů. Jedinou časovou podmínkou, kterou dnes obvodní báňský úřad stanovit musí je termín započetí dobývání výhradního ložiska. Pro nedodržení této podmínky ale horní zákon nepočítá s žádnou konkrétní sankcí. V úvahu připadá jedině možnost, že by obvodní báňský úřad zahájil řízení o zrušení dobývacího prostoru na základě podnětu, jak to předpokládá ustanovení § 28 odst. 1 horního zákona. Tímto způsobem lze vyvolat také řízení o změně dobývacího území. Řízení o zrušení či změně dobývacího území mohou tedy v souladu se zmíněným ustanovením vyvolat pouze sama organizace či obvodní báňský úřad. Také na tomto místě je úprava horního zákona terčem kritiky.⁶⁴

Evidenci dobývacích prostorů a jejich změn vede obvodní báňský úřad v knihách dobývacích prostorů. Souhrnnou evidenci dobývacích prostorů má poté na starosti Český báňský úřad.⁶⁵

3.2. Povolení otvírky, přípravy a dobývání ložiska

Okamžikem stanovení dobývacího prostoru v rozhodnutí báňského úřadu sice organizace získává oprávnění k těžbě nerostu na vymezeném území, nicméně před tím než přistoupí k exploataci ložiska, musí získat ještě další povolení. Tím je povolení otvírky, přípravy a dobývání ložiska, které teprve směřuje k samotnému dobývání výhradního ložiska. To vyplývá ze skutečnosti, že báňsko-technické pojmy otvírka, příprava a dobývání ložiska jsou zákonem⁶⁶ řazeny mezi hornické činnosti, k nimž je vyžadováno povolení obvodního báňského úřadu. Řízení, jehož účelem je získání povolení, je tedy typově řízením o povolení hornické činnosti a vztahují se na něj ustanovení § 17 a § 18 zákona o hornické činnosti.

3.2.1. Řízení o povolení otvírky, přípravy a dobývání ložiska

Žádost o povolení otvírky, přípravy a dobývání ložiska předkládá organizace obvodnímu báňskému úřadu společně s předepsanou dokumentací nejpozději 3 měsíce

⁶⁴ Bernard M.: Ochrana životního prostředí v hornictví, Brno, Ekologický právní servis, 2005. s. 31.

⁶⁵ Tabulka zahrnující všechny doposud stanovené dobývací prostory je přístupná na webových stránkách Českého báňského úřadu. URL: <http://www.cbusbs.cz/tabulka-dobyvacich-prostoru.aspx>.

⁶⁶ Zákonem je na tomto místě myšlen zákon o hornické činnosti. S ohledem na čtivost a znění věty jsem použil pouze termín zákon.

před zahájením prací. Požadovanou dokumentací je v případě této hornické činnosti plán otvírky, přípravy a dobývání, jež je v souladu s přílohou č. 3, vyhlášky Českého báňského úřadu č. 104/1988 Sb., tvořen dvěma částmi, a sice textovou a grafickou. Plán otvírky, přípravy a dobývání je komplexním dokumentem, který se zpracovává pro celé výhradní ložisko či jeho ucelenou část. Z jednotlivých částí plánu, které by měly ve svém zpracování odrážet veškeré připomínky správních orgánů z předchozích řízení, se lze dozvědět relevantní informace o plánovaném rozsahu těžby a jejím dopadu na životní prostředí, o předpokládaných nákladech na vypořádání důlních škod a nákladech na sanaci a rekultivaci a o dalších důležitých skutečnostech. Obvodní báňský úřad tak v řízení o povolení otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska vychází při svém rozhodování především z tohoto dokumentu.

Účastníky řízení o povolení otvírky, přípravy a dobývání výhradních ložisek jsou žadatel, investor, vlastník důlního díla a občané, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny. Účastníkem řízení je také obec, na jejímž územním obvodu má být hornická činnost vykonávána. Vlastníci dotčených pozemků jsou tedy stejně jako v případě řízení o stanovení dobývacího prostoru zahrnuti mezi účastníky řízení se všemi s tím souvisejícími právy. Podobnost těchto řízení se bohužel projevuje také v možnosti obvodního báňského úřadu koncentrovat řízení. Dle zákona o hornické činnosti musí nejpozději 10 dnů před nařízením ústního jednání či místního šetření vyrozumět účastníky. Součástí tohoto vyrozumění může být také upozornění, že právě při ústním jednání či místním šetření budou mít účastníci poslední možnost vznést k řízení svá stanoviska nebo námitky. Na žádost lze tuto velmi krátkou lhůtu prodloužit, nicméně tato možnost je dána pouze orgánům státní správy, které potřebují k posouzení delší dobu, a ostatních účastníků včetně vlastníků pozemků se netýká.

Rozhodnutí musí obvodní báňský úřad vydat ve lhůtě dvou měsíců. Oproti běžné době pro vydání rozhodnutí stanovené správním řádem, je tedy lhůta prodloužena na dvojnásobek. Rozhodnutím mohou být buď otvírka, příprava a dobývání ložiska povoleny anebo zamítnuty. Proti rozhodnutí se lze pochopitelně jako v každém jiném správním řízení odvolat, a to ve standardní patnáctidenní lhůtě. O eventuálním odvolání nespokojeného účastníka rozhoduje nadřízený správní orgán, kterým je Český báňský

úřad v Praze, jakožto ústřední správní orgán. Pro případ, že by ani odvolání nebylo úspěšně, musí se účastník obrátit se svou věcí na správní soudnictví.

Kritizovanou skutečností na rozhodnutí o povolení hornické činnosti je absence jakéhokoliv časového omezení. V samotných rozhodnutích o povolení o hornické činnosti je jejich platnost zpravidla vymezena ustáleným spojením „až do vytěžení zásob“. Problémem je, že takto vydané povolení může předurčovat situaci na mnoho let dopředu, aniž by byly brány v úvahu případné změny, jež mohou v důsledku plynutí času nastat. M. Bernard k tomu uvádí: „*De lege ferenda je nutno uvažovat o časovém omezení platnosti rozhodnutí o povolení hornické činnosti. Minimálně však o zakotvení jeho pravidelné revize s možností zrušení v případě převahy jiných veřejných zájmů nad zájmem na vytěžení zbývajících zásob ložiska.*“⁶⁷ S tímto názorem M. Bernarda plně souhlasím.

Pokud těžební organizace získá povolení k otvírce, přípravě a dobývání ložiska a v povoleném dobývacím prostoru se nachází půda odňatá ze zemědělského půdního fondu, pak musí před započítím s činností provést skrývku kulturních vrstev půdy. Tuto povinnost jí ukládá vyhláška MŽP č. 13/1994 Sb.⁶⁸ Účelem tohoto opatření je jednak ochrana kvality zemědělského půdního fondu a také péče o úrodnost, jelikož právě svrchní vrstva půdy představuje rezervoár živin a minerálů.⁶⁹ Z těchto důvodů je nutné omezit ztráty zemědělské půdy pouze na nutné minimum, aby se maximálně snížil negativní dopad nezemědělských činností. Samotná skrývka je těžební organizací prováděna podle podmínek, které orgán ochrany zemědělského půdního fondu určil již ve svém předchozím souhlasu s odnětím. Většinou jde o přemístění a rozprostření úrodné vrstvy půdy na jiná k tomu určená místa anebo jejich uložení na složištích neboli deponiích. Zde je půda uchovávána pro použití při budoucích rekultivačních pracích. Vzhledem k možné delší časové prodlevě je nutné, aby takto uložená půda byla řádně zabezpečena před možným znehodnocením či ztrátami a také byla průběžně ošetřována.

⁶⁷ Bernard M.: Ochrana životního prostředí v hornictví, Brno, Ekologický právní servis, 2005. s. 34.

⁶⁸ Srov. ustanovení § 10 odst. 2 vyhlášky MŽP č. 13/1994 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu.

⁶⁹ Drobník J. in Damohorský M. a kolektiv: Právo životního prostředí, Praha, C. H. Beck, 2. Vydání, 2007 s. 281.

O veškerých těchto činnostech je těžební organizace povinna vést protokol tzv. pracovní deník, v němž uvádí všechny skutečnosti nezbytné pro řádné posouzení správnosti, úplnosti a účelnosti provedených prací směřujících k zajištění dostatečné ochrany půdy.⁷⁰

3.2.2. Řešení střetu zájmů

Vedle plánu otvírky, přípravy a dobývání se za předpokladu, že touto hornickou činností budou dotčeny právem chráněné zájmy, přikládají k žádosti také dokumenty ztvrdující vyřešení střetu zájmů. Vzhledem k charakteru hornické činnosti, lze předpokládat, že ke střetu zájmů bude docházet velmi často. Problematiku střetu zájmů upravuje podrobně ustanovení § 33 horního zákona, které také v odstavci 5 ukládá těžební organizaci povinnost mít střety zájmů vyřešené nejpozději právě ke dni podání žádosti o povolení otvírky, přípravy a dobývání ložiska. Pod pojmem střet zájmů se na tomto místě rozumí rozpor zájmu těžební organizace na vytěžení ložiska se zájmy chráněnými podle zvláštních právních předpisů, jež jsou zájmem organizace ohroženy. Zájmy chráněné dle zvláštních předpisů lze rozlišit do dvou skupin dle subjektu, jemuž je ochrana toho kterého zájmu svěřena.⁷¹ Jednak jde o zájmy veřejné, mezi něž patří kupříkladu zájmy na ochraně složek životního prostředí, zájmy na ochraně veřejného zdraví atd. Tyto jsou chráněny příslušnými orgány státní správy. Skupinu druhou tvoří zájmy soukromé, které zpravidla vyplývají z vlastnických či obdobných práv k nemovitostem. Jde tedy povětšinou o zájmy fyzických a právnických osob.

Jestliže ke střetu zájmů dojde, jsou subjekty, jimž ochrana jednotlivých zájmů přísluší, povinny ve vzájemné součinnosti nastalé střety řešit. Jimi navržený postup by měl umožnit využití výhradního ložiska a zároveň pokud možno zabezpečit ochranu všech zájmů. V ideálním případě dojde k uzavření dohody o tom, zda se má zájem chránit, v jakém rozsahu, popřípadě po jakou dobu. Dohoda je následně předložena krajskému úřadu a je platná, pokud k ní krajský úřad do jednoho měsíce nevydá zamítavé stanovisko. Dohodu není nutné uzavírat, pakliže již byly střety zájmů vyřešeny

⁷⁰ Srov. ustanovení § 10 odst. 2 vyhlášky MŽP č. 13/1994 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu.

⁷¹ Makarius, R.: České horní právo, díl I., Montanex, Ostrava, 1999, str. 115.

v některém z předchozích řízení tedy např. při stanovení chráněného ložiskového území či v řízení o stanovení dobývacího prostoru.

Pokud by nedošlo k dohodě, nebo by krajský úřad s dohodou nesouhlasil, bude o střetu zájmů veřejných se zájmem těžební organizace rozhodovat Ministerstvo průmyslu a obchodu po projednání s Ministerstvem životního prostředí a Českým báňským úřadem, v součinnosti s ostatními dotčenými ústředními orgány státní správy, a s přihlédnutím ke stanovisku krajského úřadu. Do novelizace provedené zákonem č. 386/2005 Sb., byla ovšem tato příslušnost upravena jinak. Dle starého znění horního zákona účinného do 31. prosince 2005 rozhodovalo v případě nesouhlasného stanoviska krajského úřadu Ministerstvo průmyslu a obchodu „v dohodě“ s Ministerstvem životního prostředí. Tato zdánlivě nepatrná změna dikce z „po projednání“ na „v dohodě“ dle mého názoru oslabila postavení Ministerstva životního prostředí, což vzhledem ke kompetencím příslušných ministerstev bude zřejmě nahrávat spíše těžebním organizacím.

3.2.3. Eventualita vyvlastnění

Horní zákon řeší také situace, kdy nedojde k uzavření výše zmíněné dohody mezi organizací a vlastníky dotčených pozemků a jiných nemovitostí. Pokud by v těchto případech veřejný zájem na využití výhradního ložiska převažoval nad oprávněným zájmem vlastníka, může dojít k vyvlastnění pozemků ve prospěch těžební organizace. Při jejím provádění k účelu stanovenému horním zákonem se postupuje v souladu se speciálním zákonem, kterým je ve stávající právní úpravě zákon č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění. Vzhledem k charakteru vyvlastnění jakožto nejzávažnějšího zásahu do vlastnického práva je třeba vždy dodržovat nejen uvedený zákon, ale také principy stanovené pro účely vyvlastnění v čl. 11 odst. 4 Listiny. V praxi bude vždy třeba zkoumat jednotlivosti každého případu tak, aby byly všechny podmínky pro provedení vyvlastnění bezvýhradně naplněny. Vyvlastnění má subsidiární povahu a tudíž ho lze využít jedině za předpokladu, že požadovaného účelu nelze dosáhnout jinak. Touto možností je v případě horního zákona dohoda mezi organizací a vlastníkem pozemku. Dalšími podmínkami pro vyvlastnění jsou poté doba a míra, pro dosažení účelu nezbytné a samozřejmě také odpovídající náhrada, která za toto omezení vlastníkov

přísluší. Klíčovým pojmem pro vyvlastnění je ovšem veřejný zájem. Ten, přestože s ním operuje celá řada norem, není nikde v platné právní úpravě definován. Ostatně snaha o definici tohoto pojmu by dle mého názoru nedávala žádný smysl a považuji ji za nežádoucí. Přesto se např. v ustanovení § 2 odst. 1 písm. m) objevuje pojem veřejně prospěšná stavba, který může naznačovat nežádoucí tendenci zákonodárné moci suplovat moc výkonnou. Veřejným zájmem by vždy mělo být pouze to, co je orgánem veřejné správy za veřejný zájem v určitém čase a místě prohlášeno. Pochopitelně při takovém rozhodování musí vážit a poměřovat jednotlivé zájmy, mezi nimiž třecí plochy vznikají.

Institut vyvlastnění v horním zákoně by měla výrazným způsobem ovlivnit připravovaná novela horního zákona, k jejímuž předložení se stávající vláda zavázala.⁷² Ta počítá s úplným zrušením vyvlastnění, kdy z dosavadní platné právní úpravy horního zákona vypouští jak ustanovení § 31 odst. 4 písm. b), tak také ustanovení § 33 odst. 4. Legislativní projednávání novely je nyní ve stavu, kdy připomínkové řízení bylo ukončeno k 29. červenci 2011, ale vypořádání připomínek ještě neproběhlo. Pravděpodobně se tak nepodaří naplnit Plán legislativních prací vlády, v němž byl návrh novely horního zákona zahrnut na prosinec 2011⁷³ a také dodatek ke koaliční smlouvě, který počítal s odstraněním institutu vyvlastnění z horního zákona ještě v roce 2011⁷⁴.

Znění novely včetně důvodové zprávy vypracoval Odbor hornictví a stavebnictví Ministerstva průmyslu a obchodu.⁷⁵ Součástí důvodové zprávy je samozřejmě také

⁷² Koaliční smlouva o vytvoření koalice rozpočtové odpovědnosti, vlády práva a boje proti korupci uzavřená mezi Občanskou demokratickou stranou, stranou TOP 09 a stranou Věci veřejné dne 12. července 2010, s. 33. Dostupná z URL: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/koalicni_smlouva_ods_top09_vv.pdf.

⁷³ Plán legislativních prací vlády ze dne 22. června 2011. Dostupný z URL: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/plan-legislativnich-praci-vlady-80681/>.

⁷⁴ Dodatek ke koaliční smlouvě koalice rozpočtové odpovědnosti, vlády práva a boje proti korupci uzavřený mezi Občanskou demokratickou stranou, stranou TOP 09 a stranou Věci veřejné dne 12. června 2011, s. 9. Dostupný z URL: <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Dodatek-koalicni-smlouvy-30-6-11.pdf>.

⁷⁵ Návrh novely horního zákona. Dostupný z URL: <http://www.ospzv-aso.cz/addons/RHSD94/Navrh-novely-horniho-zakona.pdf>.

zhodnocení platného právního stavu, ke kterému se uvádí: „Nedojde-li k dohodě mezi organizací a fyzickými nebo právníckými osobami, které jsou vlastníky dotčených pozemků a nemovitostí a převažuje-li veřejný zájem na využití výhradního ložiska nad oprávněným zájmem vlastníka pozemků a jiných nemovitostí, je možno podle současně platné právní úpravy nabývat pro plnění úkolů stanovených tímto zákonem nemovitostí nebo práv k nemovitostem a rozhodnutím o vyvlastnění, popřípadě zřízením užívacího práva. Současná právní úprava tedy nedostatečně zabezpečuje ochranu soukromého vlastnictví a zvýhodňuje stát, jako vlastníka ložisek vyhrazených nerostů, kterému umožňuje, v případě převládajícího veřejného zájmu na využití výhradního ložiska nad oprávněným zájmem vlastníka pozemku a jiných nemovitostí, vyvlastnění tohoto majetku.“⁷⁶ Za hlavní přínos nové úpravy horního zákona je považováno posílení ochrany práv vlastníků pozemků a dalších nemovitostí potenciálně dotčených těžbou vyhrazených nerostů.

Osobně považuji snahy zákonodárce o vypuštění možnosti vyvlastnění z horního zákona za nešťastné a příliš radikální řešení. Absence vyvlastnění může pro stát znamenat nemožnost dostat se k předmětu svého vlastnictví, což jistě není žádoucí. I přes to, že vyvlastnění představuje velmi výrazný zásah do vlastnického práva, mělo by být dle mého názoru v horním zákoně zachováno. Pochopitelně je nutné jeho využívání omezit pouze na nejzazší mez a přistoupit k jeho použití jen v krajních případech. K tomuto účelu zde ovšem máme Listinu a také zákon o vyvlastnění, které podmínky, za nichž je vyvlastnění možné a přípustné, zcela jasně vymezují. Osobně vnímám tento institut v horním zákoně jako pojistku, které se zákonodárce tímto krokem poněkud krátkozrace zbavuje. Lze si totiž poměrně snadno představit situace, kdy toto jistě dobrými úmysly vedené rozhodnutí, způsobí státu zbytečné problémy. Celkově se mi zásah zákonodárce do stávající úpravy jeví velmi podobně, jako snahy o definici veřejného zájmu, které jsem výše popsal jako nežádoucí. V tomto případě prakticky zákonodárce učinil to, že veřejný zájem zcela popřel a vymezil jako nulovou hodnotu, která napříště nemá v horním zákoně žádné místo. De facto tak absolutně zastoupil orgány veřejné správy, kterým doposud náleželo, aby rozhodovaly o tom, co

⁷⁶ Návrh novely horního zákona, s. 2.

Dostupný z URL: <http://www.ospzv-aso.cz/addons/RHSD94/Navrh-novely-horniho-zakona.pdf>.

veřejným zájmem je a co není. V následujících odstavcích bych rád nastínil dva z možných dopadů připravované novely, které oba považuji za nežádoucí.

Prakticky jakákoliv investiční činnost je spojena s nutností vyřešení střetu zájmů (výstavba dálnic, železničních koridorů, energetických sítí, průmyslových podniků apod.) a tomu odpovídá také přijímaná legislativa.⁷⁷ Snaha o odstranění vyvlastnění z horního zákona jde v tomto ohledu proti dosavadní legislativě a ponechává řešení střetu zájmů jen mezi těžebními organizacemi a vlastníky pozemků. Vlastníkům pozemků však dává navrhovaná úprava právo veta pro řízení, v nichž se bude o těžbě rozhodovat. Zastánci odstranění vyvlastnění argumentují také tím, že vyvlastňovací proces nebyl v posledních dvaceti letech při řešení majetkoprávních vztahů v souvislosti s těžbou výhradních nerostů ani jednou použit a je tedy obsolentní. Ani tento názor nelze dle mého přijmout, jelikož to, že se vyvlastnění zatím nevyužilo, neznamená, že ho nebude potřeba někdy v budoucnu. Spíše tento fakt potvrzuje postavení institutu vyvlastnění v rámci horního zákona jako již zmiňované pojistky, k jejímuž využívání se přistupuje pouze v krajních případech.

Jako poslední kritickou poznámku bych rád zmínil fakt, že se navrhovaná novela nijak nevypořádala se zněním ustanovení § 33 odst. 3 horního zákona. Při snaze o výrazné posílení ochrany práv vlastníků nemovitostí potenciálně dotčených těžbou vyhrazených nerostů, tak dle mého názoru může za určitých okolností hrozit naopak jejich oslabení. Výše uvedené ustanovení totiž dává Ministerstvu průmyslu a obchodu možnost řešit střety zájmů v případě, kdy nedošlo k dohodě mezi vlastníkem dotčených nemovitostí a těžební organizací. Či zájmy bude Ministerstvo průmyslu a obchodu hájit přednostně lze pouze spekulovat. Z mého pohledu považuji ve vztahu k vlastníkům pozemků takto nastavené postavení jako nevýhodné a rozhodně v něm nespátřuji posílení. Výsledkem rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu může být v krajním případě provádění hornické činnosti na dotčeném pozemku i zcela proti vůli vlastníka, kterému v takovém případě zůstane pouze jistá obdoba holého vlastnictví. Pokud vláda na odstranění vyvlastnění z horního zákona trvá, měla by se novela zabývat také ustanovením § 33 odst. 3 a ne se spokojit s pouhým odstraněním „nežádoucího“ institutu.

⁷⁷ Srov. např. zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní infrastruktury.

Přestože posílení práv vlastníků považuji z hlediska horního zákona za nezbytnost, je nutné, aby byl proveden s ohledem na celkovou koncepci horního zákona (pokud bude prováděn novelou) a v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Ať již bude výsledný dopad připravované novely jakýkoliv z výše uvedených, nebude to krok správným směrem a proto pokud bude vláda trvat na jejím prosazení, považuji za nezbytné její přepracování. To již musí být provedeno koncepčně a precizně, jelikož nepovedených novel horního zákona již bylo dost.

3.3. Náhrada důlních škod

Dobývání nerostů a činnosti s tím spojené výrazným způsobem ovlivňují své okolí. Negativním, i když přirozeným efektem je vznik důlních škod, které hornická činnost zanechává zejména na životním prostředí. Jednou ze složek životního prostředí, která je hornickou činností nejvíce postižena, představuje půda. Především povrchová těžba způsobuje na půdě a tedy i pozemcích výrazné a mnohdy nezvratné škody, které ani následná rekultivace postižených území nemůže zcela zahladit. Při hlubinné těžbě sice nejsou škody na první pohled tolik patrné, avšak poddolování způsobující následné poklesy půdy a změny dosavadního reliéfu také velmi výrazně poznamenávají dotčené pozemky.

Horní zákon za důlní škody považuje škody způsobené na hmotném majetku, ztrátu povrchové či podzemní vody, podstatné snížení vydatnosti zdrojů těchto vod či zhoršení jejich jakosti, pokud byly způsobeny:

- vyhledáváním a průzkumem ložisek, pokud se provádí důlními díly,
- dobýváním výhradních ložisek,
- zřizováním, zajišťováním a likvidací důlních děl a lomů, včetně jejich zařízení,
- odvalovým, výsypkovým a kalovým hospodářstvím těžebních organizací,
- úpravou a zušlechťováním nerostů, prováděnými v souvislosti s jejich dobýváním,
- zvláštními zásahy do zemské kůry.

Odpovědnost za důlní škody je horním zákonem koncipována jako odpovědnost objektivní s možností liberace za předpokladu, že organizace prokáže, že způsobená škoda byla způsobena okolnostmi, jež nemá původ v jedné z činností způsobujících důlní

škody. Stejně tak organizace neodpovídá za škody a neposkytuje náhradu za poškození či zničení staveb a zařízení postavených v chráněném ložiskovém území nebo v dobývacím prostoru bez stavebního povolení, popřípadě bez dodržení podmínek stanovených ve stavebním povolení z hlediska ochrany proti možným vlivům činností uvedených výše.

Pakliže horní zákon nestanoví něco jiného, použije se na náhradu důlních škod obecná úprava o náhradě škody obsažená v občanském zákoníku. Hradí se tedy nejen skutečná škoda, ale i případný ušlý zisk, a to v penězích. Jestliže by však poškozený požádal o uvedení v předešlý stav a toto řešení je možné a účelné, hradí se škoda naturální restitucí. V případě důlních škod je tento postup hojně využíván zejména při vypořádávání škod na stavebních objektech, k nimž došlo v důsledku hlubinné těžby.⁷⁸ Horní zákon navíc ukládá organizacím povinnost hradit prokazatelné a účelně vynaložené náklady směřující ke zmírnění či odvrácení důlních škod. Zřejmě nejvýznamnější odchylkou od obecné úpravy náhrady škody, je poté poskytnutí plnění na náhradu předpokládané škody předem. Jak již z názvu vyplývá, umožňuje tento institut ve zvláštních případech poskytnout předem plnění až do výše předpokládané škody. V případech, kdy skutečná škoda nedosáhne výše již předem poskytnutého plnění, vrací se tento přeplatek organizaci. Prostor je ponechán také pro dohodu organizace a postižených osob, pokud takto uzavřená dohoda o náhradě škody neodporuje ustanovením horního zákona ani občanského zákoníku. Horní zákon tedy celkově umožňuje trojí způsob jak nahradit důlní škody vzniklé hornickou činností.

Aby těžební organizace byla schopna veškeré nároky ze vzniklých škod pokrýt a uhradit, musí za tímto účelem vytvářet povinné rezervy uložené na speciálním vázaném účtu. Jejich výše by měla odpovídat předpokládaným důlním škodám. Proces vytváření rezerv podléhá kontrole ze strany obvodního báňského úřadu, který po dohodě s Ministerstvem životního prostředí dohlíží také na čerpání prostředků z vyčleněných rezerv. Před vydáním rozhodnutí o čerpání rezerv si obvodní báňský úřad ještě musí vyžádat vyjádření dotčené obce. V případě těžebních organizací s majetkovou účastí státu rozhoduje obvodní báňský úřad o čerpání rezerv v dohodě s Ministerstvem

⁷⁸ Makarius R.: České horní právo, díl I., Ostrava, MONTANEX a.s., 1999. s. 169.

průmyslu a obchodu. Pokud chce organizace vynaložit prostředky vyčleněné výhradně k náhradě důlních škod, musí podat za tímto účelem žádost, opatřenou výčtem důlních škod, odhadem nákladů na jejich odstranění a časovým průběhem vynakládání prostředků na odstranění důlních škod. Náklady na znalecké posudky, které jsou pro potřebná vyčíslení nezbytné, nese organizace. Peněžní prostředky ve výši vytvořené rezervy musí organizace na zvláštní účet za dané účetní období uložit nejpozději do 30. června kalendářního roku následujícího po skončení příslušného účetního období. Pokud by tak neučinila, a to ani v náhradní lhůtě poskytnuté obvodním báňským úřadem, vystavuje se riziku, že jí bude pozastavena platnost povolení k dobývání.

4. Sanace a rekultivace pozemků

Rekultivační a sanační práce představují jednu ze závěrečných etap těžebních prací. Cílem těchto prací je navrátit pozemkům dotčeným těžbou a celé zasažené krajině jejich původní funkci a pokud možno také estetickou hodnotu. Za tímto účelem je nutné zajistit zejména obnovu půdy, vodních systémů a navrácení porostů takovým způsobem, aby nově vznikající ekosystém mohl samostatně a uceleně fungovat. K samotným pojmům sanace a rekultivace je potřeba uvést, že pojem rekultivace a sanace si nejsou rovny, nýbrž rekultivace tvoří podmnožinu sanací. Toto potvrzuje také znění horního zákona, které v ustanovení § 31 odst. 5 věta první uvádí: „*Organizace je povinna zajistit sanaci, která obsahuje i rekultivace podle zvláštních zákonů...*“.

Povinnost sanace a rekultivace všech těžbou dotčených pozemků ukládá organizacím již výše uvedené ustanovení § 31 odst. 5 horního zákona, s tím, že podmínky rekultivace jsou upraveny zvláštními zákony. Těmi jsou zákon o ochraně ZPF a lesní zákon, které chrání cenné pozemky, u nichž je navrácení k původnímu účelu velmi podstatné. Samotná sanace a rekultivace probíhá dle plánů, které musela organizace vypracovat ještě před samotným započítáním těžby. Tyto plány podléhají schválení příslušných orgánů státní správy a nezbytně musí respektovat technologické postupy vycházející jak z nejnovějších poznatků týkajících se rekultivačních prací tak z dlouhodobé praxe.

4.1. Jednotlivé typy technické dokumentace z hlediska provádění sanací a rekultivací

Projednávání dokumentace a projektů sanací a rekultivací probíhá v několika fázích, které na sebe vývojově navazují a postupně vyžadují po organizaci podrobnější a komplexnější zpracování dokumentace týkající se sanačních a rekultivačních prací. Okamžik, kdy musí organizace poprvé řešit dopady těžby a jejich následné zahlazení nastává již v řízení o udělení předběžného souhlasu k podání návrhu na stanovení dobývacího prostoru. Jednu ze součástí žádosti k Ministerstvu životního prostředí zde tvoří dokumenty řešící uvažovaný způsob a rozsah likvidace, sanace a rekultivace ložiska a také jeho předpokládaný cílový stav po provedení sanací, resp. rekultivací.⁷⁹

V navazujícím řízení o stanovení dobývacího prostoru již organizace předkládá spolu s návrhem na jeho stanovení podstatně podrobnější dokumentaci. Povinnou přílohou je totiž návrh řešení komplexní úpravy území a územních struktur dotčených těžbou, jehož součástí je také tzv. souhrnný plán sanace a rekultivace. Ten vymezuje sanaci a rekultivaci všech pozemků dotčených těžbou v celém území dobývacího prostoru i v území mimo dobývací prostor, které má být při hornické činnosti využíváno. Za předpokladu, že je očekávaná životnost dolu, popř. lomu delší než deset let, zpracovává se souhrnný plán sanace a rekultivace nejméně na tuto dobu. Souhrnný plán sanace a rekultivace dle vyhlášky Českého báňského úřadu č. 172/1992 Sb., o dobývacích prostorech obsahuje:

- návrh na provedení těžby a zdůvodnění takového řešení, které je nejvýhodnější z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu, bude-li těžbou dotčena zemědělská půda, a z hlediska ochrany pozemků určených k plnění funkcí lesa, budou-li dotčeny tyto pozemky,

⁷⁹ Body 11.2 a 11.3 Metodického pokynu odboru geologické správy Ministerstva životního prostředí k obsahu žádosti o udělení předchozího souhlasu k podání návrhu na stanovení dobývacího prostoru podle § 24 zák. č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů je dostupné z URL:

[http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/48A0F96F5A0FF545C1256FC8003E919F/\\$file/vestnik2bw04.htm](http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/48A0F96F5A0FF545C1256FC8003E919F/$file/vestnik2bw04.htm).

- technické řešení komplexní úpravy území a územních struktur (textová i grafická část),
- předpokládaný rozsah všech sanačních a rekultivačních prací podle jednotlivých typů rekultivací a způsob jejich provedení,
- technické, ekonomické a jiné údaje pro určení výše finančních prostředků potřebných na sanaci a rekultivaci.

Souhrnný plán sanace a rekultivace je součástí žádosti o stanovení dobývacího prostoru, a tudíž se k němu mohou vyjádřit všichni účastníci tohoto řízení. Mezi ně se řadí také vlastníci dotčených pozemků, kteří tak mají možnost průběh a podobu rekultivace ovlivnit, byť se může stát, že na přípravu návrhů a připomínek budou mít pouhých sedm dní.⁸⁰ Taková lhůta je pochopitelně pro kvalitní a věcnou argumentaci velmi krátká. Obvodním báňským úřadem schválený souhrnný plán sanace a rekultivace, představuje základní koncepční materiál vycházející z územně plánovací dokumentace, zpracovaný pro celou oblast dobývacího prostoru a řešící zahlazování důsledků dobývání na povrch s výhledem až do konce životnosti ložiska.⁸¹ Jeho důležitost vychází také z faktu, že z tohoto materiálu posléze vychází také plány rekultivace, jež jsou předkládány orgánům ochrany ZPF a orgánům státní správy lesa jako přílohy k žádosti o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu a odnětí půdy z pozemků pro plnění funkce lesa.

U zemědělských pozemků je povinnost přiložit rekultivační plán k žádosti o odnětí dána přímo zákonem o ochraně ZPF a to konkrétně ustanovením § 9 odst. 5 písm. e). Obsah plánu zemědělské rekultivace určuje příloha č. 7 k vyhlášce MŽP č. 13/1994 Sb. a je tvořen pěti částmi. Jde o část technickou, v níž se uvádí množství skrývaných zemin a způsob jejich využití, cíl a způsob terénních úprav pozemků, výsypek a odvalů včetně přípravy pozemků pro biologickou rekultivaci, úpravy vodního režimu, melioračních opatření a způsob vybudování příjezdových a provozních komunikací. Druhou částí je část biologická obsahující meliorační a osevňovací postupy, intenzitu hnojení a cíl rekultivace. Zbývajícími třemi jsou poté časový postup rekultivací, rozpočet a mapové podklady s vyznačením údajů vymezených v prvních třech částech, profily terénu před a po rekultivaci včetně napojení rekultivovaného území na okolní terén. Rekultivační

⁸⁰ Srov. ustanovení § 28 odst. 3 horního zákona.

⁸¹ Makarius R.: České horní právo, díl I., Ostrava, MONTANEX a.s., 1999. s. 175.

plán musí respektovat zásady ochrany zemědělského půdního fondu, které jsou speciálně pro těžební činnost vymezeny v ustanovení § 8 zákona o ochraně ZPF. Jde především o povinnost skrývky svrchní kulturní vrstvy půdy a popřípadě také dalších vrstev schopných zúrodnění, jelikož právě tyto složky zemědělské půdy jsou nejcennější a z pohledu budoucí rekultivace prakticky nenahraditelné. Konkrétní technologický postup při samotné rekultivaci je vždy ovlivněn zejména požadovaným výsledkem, v závislosti na požadované zemědělské kultuře pro tu kterou konkrétní oblast.

V případě lesních pozemků stanoví náležitosti přílohy týkající se rekultivace lesních pozemků prováděcí vyhláška Ministerstva zemědělství č. 77/1996 Sb. V ní je podrobně uvedeno, co všechno musí návrh plánu rekultivace obsahovat. Jednotlivé části jsou velmi podobné jako ty, jež vyžaduje zemědělský rekultivační plán s odlišnostmi reflektujícími rozdílnou povahu pozemků lesních. Největší odlišností je, že v případě lesních pozemků nepřikládá organizace rozpočet rekultivace a naopak se zde navíc objevuje příloha obsahující soupis pozemků, u kterých navrácení mezi pozemky určené k plnění funkce lesa nepřipadá v úvahu. Také provedení lesnické rekultivace závisí na mnoha aspektech a na požadavcích orgánů státní správy lesa. Samotná realizace má v případě lesních pozemků dvě základní fáze. První představuje příprava ploch a zakládání sazenic a druhou je tzv. pěstební péče. Při opětovném zalesňování je uplatňována zejména taková druhová skladba dřevin a porostů, která je vázána k dané lokalitě a zároveň odpovídá inklinaci rekultivovaného území. V tomto ohledu je určujícím faktorem především geografická poloha včetně nadmořské výšky.⁸²

Plán sanace a rekultivace je organizací předkládán také v posledním řízení před samotným dobýváním ložiska. Jak již bylo uvedeno v kapitole 3.2. této práce, pokud chce organizace přistoupit k dobývání výhradního ložiska, musí získat povolení otvírky, přípravy a dobývání. Toto řízení probíhá na základě žádosti, ke které je připojen také plán otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska. Náležitosti tohoto plánu jsou uvedeny v příloze č. 3, vyhlášky Českého báňského úřadu č. 104/1988 Sb., přičemž plán sanace i rekultivace území dotčeného těžbou tvoří samostatnou kapitolu 1.6 a je tvořen třemi částmi. První je technický plán a harmonogram prací, druhou vyčíslení

⁸² Stať Rekultivace – principy a historie, dostupná z URL:

<http://www.czechcoal.cz/cs/profil/skupina/rekultivace.html>.

předpokládaných nákladů na sanace a rekultivace dotčených území a poslední návrh na vytvoření potřebných finančních rezerv a nadčasový průběh jejich tvorby. Technický plán a harmonogram prací obsahuje přesné vymezení ploch určených k rekultivaci, navržený způsob sanace a rekultivace v jednotlivých dotčených plochách a jejich časový postup.⁸³ Občané, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny a mezi něž se nepochybně řadí také vlastníci dotčených pozemků, se mohou k plánu sanace a rekultivace vyjádřit v průběhu řízení o povolení otvírky. K přípravě námitek a stanovisek jim ovšem zákon o hornické činnosti dává pouze desetidenní lhůtu, respektive dává obvodnímu báňskému úřadu možnost k později vzneseným připomínkám nepřihlédnout. Znovu zde musím zmínit názor, že takto krátkou lhůtu považuji za nedostatečnou.

4.2. Vytváření finančních rezerv na sanace a rekultivace, jejich tvorba a čerpání

Z hlediska trvale udržitelného rozvoje jakožto jednoho z nejdůležitějších současných konceptů a principů ochrany životního prostředí⁸⁴ představuje sanace a rekultivace těžbou dotčených pozemků jediné možné vyústění procesu těžby nerostů. Z tohoto důvodu upravuje horní právo institut sloužící k jejich zajištění. Je jím povinné vytváření finančních rezerv vyplývající z ustanovení zákona o hornické činnosti i zákona horního. Jde o finanční prostředky, které musí organizace vytvářet na vrub nákladů tak, aby odpovídaly potřebám sanace pozemků dotčených dobýváním. Tento proces je podroben doзору ze strany obvodního báňského úřadu, který v součinnosti s Ministerstvem životního prostředí dohlíží také na následné čerpání prostředků z účtu finančních rezerv. Přestože není proces vytváření finančních rezerv zákonem podrobně upraven, je žádoucí, aby plánovaná tvorba vycházela z konkrétních vlastností každého ložiska. Pokud se organizaci podaří zajistit takový postup prací, který jí umožní provádění sanace a rekultivace již v průběhu těžby, promítne se toto její počínání pozitivně také v nižších částkách, které bude muset pro tyto účely vyhradit. Účet, na nějž jsou finanční rezervy ukládány, podléhá speciálnímu režimu, kdy nejenže jde o zvláštní vázaný účet,

⁸³ Makarius R.: České horní právo, díl I., Ostrava, MONTANEX a.s., 1999. s. 177.

⁸⁴ Damohorský M. a kolektiv: Právo životního prostředí, Praha, C. H. Beck, 2. Vydání, 2007 s. 7.

ale zároveň nesmí být předmětem záruky či být zahrnut do majetkové podstaty organizace, která by se ocitla v úpadku. Stejně tak nemůže být tento účet podroben nařízením a provedení výkonu rozhodnutí. Veškerá tato omezení pouze potvrzují důležitost finančních prostředků, jež jsou na sanaci a rekultivaci vyčleněny.

Proces sanace a rekultivace je ukončen okamžikem vydání souhlasu s ukončením rekultivačních prací, který vydává příslušný orgán ochrany životního prostředí. Tento souhlas tvoří společně s rozhodnutím o změně využití území podklad pro změnu kultury v katastru nemovitostí a ukončení plateb odvodů za odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu a odnětí funkce lesa v případě pozemků lesních. Ukončení sanace a rekultivace má za následek také změnu způsobu využití dotčených pozemků v katastru nemovitostí z dobývacích prostorů na příslušné kategorie v souladu s cílem rekultivace a novým způsobem využití daného území.⁸⁵

5. Právní režim pozemků po ukončení těžební činnosti

5.1. Zajišťování a likvidace důlních děl a lomů

Zajišťování a likvidace důlních děl a lomů je dle zákona o hornické činnosti specifickým typem hornické činnosti, která sestává ze dvou rozdílných aktivit, a sice zajištění a likvidace.

Pokud jsou práce v dole či lomu dočasně zastaveny, je těžební organizace povinna provést zajištění tak, aby bylo možno dobývání ložiska v budoucnosti znovu obnovit.⁸⁶ Zastavení provozu oznámí těžební organizace příslušnému obvodnímu báňskému úřadu, který zároveň rozhoduje o povolení zajišťovacích prací. Toto řízení je dle systematického zařazení zajišťovacích prací řízením o povolení hornické činnosti.⁸⁷ Jako podklad pro rozhodnutí předkládá těžební organizace obvodnímu báňskému úřadu

⁸⁵ Stať Rekultivace – principy a historie, dostupná z URL:

<http://www.czechcoal.cz/cs/profil/skupina/rekultivace.html>.

⁸⁶ Srov. ustanovení § 10 odst. 4 zákona o hornické činnosti.

⁸⁷ Srov. ustanovení § 2 písm. c) zákona o hornické činnosti.

plán zajištění, jehož náležitosti podrobně upravuje příloha č. 6, vyhlášky Českého báňského úřadu č. 104/1988 Sb. Pakliže organizace zajištění důlního díla neprovede a současně je ohrožena bezpečnost, zdraví lidí či další dobývání ložiska, nařídí obvodní báňský úřad zajištění dolu nebo lomu sám a to na náklady organizace. Provedení těchto prací je ovšem limitováno výší finanční rezervy vytvořené těžební organizací. V případech kdy organizace o povolení zajišťovacích prací do 3 měsíců od skončení dobývání nebo přerušeni činnosti nepožádá, opět jí provedení těchto prací obvodní báňský úřad nařídí.

K aplikaci institutu zajištění důlních děl se vyjádřil také M. Bernard, který spatřuje problém v neostrém a v předpisech horního práva neupraveném pojmu „dočasné zastavení provozu“. Nejasný výklad tohoto pojmu může dle jeho názoru vést k situacím, kdy za dočasné zastavení těžby bude považováno také přerušeni těžby v zimním období, které jak M. Bernard uvádí, není např. u těžby stavebních hmot nijak neobvyklé.⁸⁸ Zároveň se zabývá otázkou, zda by bylo možné rozhodnutí o povolení zajištění časově omezit, což by ve výsledku znamenalo pro organizaci stanovení termínu, kdy musí opět začít s těžebními pracemi. Takové řešení považuje za nepřiměřený zásah do ekonomických aktivit společnosti, o nichž by nemohla svobodně rozhodovat. Vzápětí ale připomíná, že zajištěním ložiska na neurčito může organizace blokovat jeho využití jiným subjektem či jiným způsobem. Pro tyto případy by orgány státní báňské správy měly *ex officio* přistoupit ke zrušení povolení k otvírce, přípravě a dobývání výhradního ložiska a zrušení dobývacího prostoru.⁸⁹

Závěrečnou fází procesu dobývání ložiska představuje likvidace důlních děl. Řádné zakončení těžebního procesu je velmi důležité z hlediska potlačení negativních účinků těžby na celé prostředí, v němž byla realizována. Při trvalém zastavení provozu v dole nebo lomu je organizace povinná provést jejich likvidaci nebo předložit obvodnímu báňskému úřadu projekt jejich jiného využití. Z hlediska procesního je fáze likvidace důlních děl v mnohém podobná zajištění. Také zde si musí těžební organizace zažádat u obvodního báňského úřadu o povolení likvidace s tím rozdílem, že povinně

⁸⁸ Bernard M. *Právní ochrana životního prostředí v hornictví*. České právo životního prostředí, ročník VII, č. 2/2007, s. 75.

⁸⁹ Op. cit. sub. 88, s. 75.

předkládaný dokument se nazývá plán likvidace. Jeho náležitosti jsou nicméně stanoveny stejně jako u plánu zajištění v příloze č. 6, vyhlášky Českého báňského úřadu č. 104/1988 Sb. Jestliže organizace do 3 měsíců od skončení prací žádost o provedení likvidace nepodá, může jí provedení obvodní báňský úřad nařídit. Pokud by organizace likvidaci dolu či lomu neprovedla a je-li ohrožena bezpečnost nebo zdraví lidí, obvodní báňský úřad nařídí provedení likvidace na náklady organizace, jejichž výše nesmí ani v tomto případě přesáhnout finanční rezervu.⁹⁰

5.2. Zajišťování a likvidace starých důlních děl a lomů

Z dob minulých existují na našem území důlní díla, jejichž původní provozovatel ani jeho právní nástupce již neexistují anebo nejsou známi. Tato díla jsou horním zákonem označována za stará a rozumí se jimi opuštěná důlní díla v podzemí a také opuštěné lomy po těžbě vyhrazených nerostů. Tato díla mohou pochopitelně představovat nebezpečí nejen pro životní prostředí, ale také jiné právem chráněné zájmy jako např. pozemky či stavby na povrchu. Z toho důvodu stanoví horní zákon oznamovací povinnost každému, kdo staré důlní dílo zjistí, eventuálně odhalí jeho účinky na povrchu. Osoba musí uvedené skutečnosti bezodkladně oznámit Ministerstvu životního prostředí České republiky.⁹¹ Zjišťování starých důlních zabezpečuje Ministerstvo životního prostředí, které vedením jejich registru pověřilo Českou geologickou službu – Geofond. Podrobnosti ohledně zjišťování starých důlních děl a vedení jejich registru jsou upraveny ve vyhlášce Ministerstva životního prostředí č. 363/1992 Sb., o zjišťování starých důlních děl a vedení jejich registru. Registr vedený Geofondem obsahuje vedle starých důlních děl také 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 jiným účelem než pro těžbu a průzkum nerostných surovin. Stará důlní díla přesto tvoří valnou většinu objektů, které jsou v registru vedeny, kdy k 31. prosinci

⁹⁰ Srov. ustanovení § 10 odst. 7 zákona o hornické činnosti.

⁹¹ Srov. ustanovení § 35 odst. 4 horního zákona.

2010 bylo evidováno celkem 2582 objektů, z nichž 2215 představovala stará důlní díla, tedy téměř 86%.⁹²

Zajišťování a likvidace starých důlních děl jsou zákonem zahrnuty mezi hornické činnosti.⁹³ Na jejich povolení se tedy vztahují ustanovení § 17 a § 18 zákona o hornické činnosti. O povolení k této činnosti rozhoduje obvodní báňský úřad, jemuž je žadatel povinen předložit plán zajištění nebo likvidace starých důlních děl. Náležitosti plánu zajištění nebo likvidace starých důlních děl jsou uvedeny v příloze č. 11, vyhlášky Českého báňského úřadu č. 104/1988 Sb., jež ho rozděluje na textovou a grafickou část.

Zajišťování a likvidace starých důlních děl a jejich následků, které ohrožují zákonem chráněný obecný zájem, přísluší v nezbytně nutném rozsahu Ministerstvu životního prostředí. To likvidaci či zajištění starého důlního díla provede v případech, kdy existence díla brání dalšímu rozvoji území a je v souladu s územním plánem velkého územního celku či v souladu s rozhodnutím Ministerstva životního prostředí učiněným v dohodě s Ministerstvem pro místní rozvoj a Ministerstvem průmyslu a obchodu. Pakliže by při zajišťování a likvidaci starých důlních děl došlo ke vzniku škod na hmotném majetku, náleží Ministerstvu životního prostředí jejich vypořádání.

⁹² Registr starých důlních děl - Přehled stavu databáze za rok 2010, dostupný z URL: <http://www.geofond.cz/cms/soubory/statni-geologicka-sluzba/docs/sdd/reg-sdd-2010.pdf>.

⁹³ Srov. ustanovení § 2 písm. g) zákona o hornické činnosti.

Závěr

Cílem této práce bylo komplexně postihnout platnou úpravu pozemkových vztahů v jednotlivých fázích hornické činnosti.

Prvním krokem nezbytným k dosažení výše nastíněného cíle se stalo vymezení základních pojmů vztahujících se k tématu této diplomové práce. Jde o termíny pozemkového a horního práva, které dohromady tvoří ucelenou množinu pojmů, na nichž jsou právní vztahy pozemků v hornictví vystavěny. Za klíčové z hlediska pochopení celé problematiky považuji především pojmy vyhrazený a nevyhrazený nerost, pojetí vlastnického práva k těmto nerostům a vliv této úpravy na vlastnické právo k pozemkům, pod jejichž povrchem se nerosty nacházejí. Vyhrazené nerosty jsou pro svou důležitost výlučně vlastněny státem a oddělují se od vlastnictví ke zbytku pozemku. Toto pojetí výhradního vlastnického práva státu není z historického hlediska nikterak nové, jelikož na principu horního regálu je české horní právo vystavěno již od svého počátku. Nejinak je tomu také v okolních evropských zemích, což je ovšem zčásti dáno také tím, že české horní právo mnohdy sloužilo zahraničním úpravám jakožto vzor. S vlastnickým právem státu k vyhrazeným nerostům souvisí také jeden ze zřejmě nejdiskutovanějších nedostatků současné právní úpravy. Tím je úprava přechodu vlastnického práva k vyhrazeným nerostům ze státu na těžební organizaci. Tato velmi důležitá otázka není dosud horním zákonem přímo vyřešena, a tak je nutné vypomáhat si výkladem norem horního práva. Ve své práci jsem tomuto tématu pro jeho důležitost věnoval poměrně velký prostor, v němž cituji také názory Českého báňského úřadu, Ministerstva životního prostředí a Nejvyššího kontrolního úřadu na tuto problematiku.

Rozdílem, který je v horním právu oproti dřívějšku nutné vnímat je to, jakým způsobem se koncepce výhradního vlastnického práva k vyhrazeným nerostům promítá do právních, především vlastnických vztahů majitelů dotčených pozemků. Celá úprava pozemkových vztahů v hornictví je o to komplikovanější, že v nich vystupují také těžební organizace, před rokem 1989 výhradně státní, jejichž zájmy jsou nyní především ekonomické. V oblasti horního práva se tedy střetává velké množství zcela protichůdných zájmů. Mým cílem bylo zaměřit se na to, jak se s touto skutečností

současná právní úprava vypořádává a poskytnout pohled také na její problémy a nedostatky.

Hornická činnost sestává z několika fází, které na sebe plynule navazují a v některých případech se vzájemně prolínají. Laická veřejnost si pod pojmem hornická činnost většinou představí pouze samotnou těžbu, aniž si uvědomuje, že prvnímu kopnutí do země, předchází poměrně složitý proces řízení a žádostí o nejrůznější povolení a souhlasná stanoviska zainteresovaných orgánů státní správy. Ve většině z nich si těžební organizace, která hodlá ložisko nerostu dobývat, musí pochopitelně zajistit práva k pozemkům potřebná k zajištění té které hornické činnosti. Způsoby, jakým si tato oprávnění těžební organizace získávají, se dle jednotlivých etap hornické činnosti liší.

V úvodní fázi, kterou představuje vyhledávání a průzkum ložisek je nutné, aby těžební organizace nejdříve získala povolení k provádění těchto prací a dále jí bylo stanoveno povolení pro přesně vymezenou lokalitu, na níž se bude vyhledávání a průzkum ložiska realizovat. Tuto oblast zákon označuje jako průzkumné území a příslušné povolení je udělováno ve správním řízení probíhajícím před Ministerstvem životního prostředí. Vlastníci dotčených pozemků ovšem nejsou v tomto řízení považováni za účastníky, což považují za protiústavní zásah do jejich vlastnických práv. V této fázi hornické činnosti si tedy těžební organizace obstarávají práva k dotčeným pozemkům nikoliv předem ve správním řízení, ale až později při samotném provádění vyhledávání a průzkumu ložisek. Děje se tak na základě ustanovení zákona o geologických pracích, které těžební organizacím ukládá uzavřít písemnou dohodu s vlastníky (či nájemci, pokud vlastníci nejsou známi) dotčených pozemků ještě před tím než skutečně započnou uvedené geologické práce na dotčených pozemcích. Pokud by k uzavření dohody nedošlo, může za určitých okolností rozhodnout příslušný krajský úřad o omezení práv vlastníka či nájemce uložením povinnosti strpět v nezbytném rozsahu, po určitou dobu a za náhradu provedení geologických prací. Tato omezení nemají charakter věcných břemen a nejsou tudíž ani zapisována do katastru nemovitostí.

Po vyhledávání a průzkumu ložisek zpravidla následuje fáze hornické činnosti směřující k přímému dobývání ložiska. Není tomu tak ale vždy a pro tyto případy počítá horní

zákon s institutem chráněného ložiskového území. Ten má zabránit ztížení či úplnému znemožnění budoucího dobývání výhradního ložiska v případech, kdy se nepočítá s jeho bezprostředním využitím. Chráněné ložiskové území svým charakterem velmi připomíná stavební uzávěru dle stavebního zákona, jelikož v chráněném ložiskovém území nelze zřizovat stavby ani zařízení, které by nesouvisely s dobýváním výhradního ložiska. Toto omezení výrazně zasahuje do vlastnických práv vlastníků pozemků, jež se v oblasti chráněného ložiskového území nacházejí. Přesto ani zde nedává horní zákon vlastníkům dotčených pozemků postavení účastníka, což považuji za velmi výrazný nedostatek stávající právní úpravy, který by měl být odstraněn.

Před tím než organizace přistoupí k exploataci ložiska, musí jí být rozhodnutím báňského úřadu stanoven dobývací prostor a organizace také musí získat povolení otvírky, přípravy a dobývání ložiska. V obou těchto řízeních již vystupují jako účastníci také vlastníci dotčených pozemků, kteří tak mohou lépe hájit své zájmy. Ani tuto úpravu ale nelze považovat z jejich pohledu za bezvadnou, což je dáno možností koncentrace řízení.

Jelikož je rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru rozhodnutím o využití území, lze řízení o stanovení dobývacího prostoru považovat za zvláštní typ územního řízení. Úprava ve stavebním a horním zákoně se rozcházejí v otázce, zda musí mít navrhovatel již při podání návrhu na zahájení příslušného řízení potřebná vlastnická nebo jiná majetková práva k pozemkům. Novější právní úprava obsažená ve stavebním zákoně toto předpokládá a navrhovatel musí uvedené skutečnosti doložit. Horní zákon je v tomto směru benevolentnější a těžební organizaci podobnou povinnost neukládá, což je další z nedostatků, na které bych rád upozornil.

Nejpozději ke dni podání žádosti o povolení otvírky, přípravy a dobývání ložiska musí mít těžební organizace vyřešeny všechny střety zájmů. Střety zájmů jsou s hornickou činností spjaty prakticky neodmyslitelně. Proto jsem se tomuto dílčímu tématu věnoval podrobněji a snažil jsem se přinést ucelený pohled na účinnou úpravu řešení střetů zájmů těžebních organizací se zájmy nejen veřejnými, ale také soukromými. Zmiňuji se také o nejnovější plánované změně, která se této problematice výrazně dotýká. Konkrétně jde o plánovanou novelu horního zákona, jejíž prosazení si vytyčila současná

vláda jako jeden z bodů koaliční smlouvy. Jejím cílem je odstranění institutu vyvlastnění z horního zákona, což považuji za špatné a nedomyšlené řešení. Již na první pohled je zcela zřejmé, že absence vyvlastnění může pro stát znamenat nemožnost dosáhnout na předmět svého vlastnictví, pakliže s tím vlastníkem pozemku nebude souhlasit. Tato konstrukce staví zájmy soukromé nad zájem veřejný a to bez výjimky. Zákonodárce by tímto krokem suploval úlohu orgánů veřejné správy. Právě oni jsou nyní tím, kdo rozhoduje o tom, co je a co není veřejným zájmem a zda tento zájem je natolik důležitý, aby převážil nad zájmem soukromým do té míry, že bude přistoupeno k vyvlastnění. Pokud jsem tedy na základě problémů současné úpravy volal na několika místech po nezbytné novelizaci, zde je můj postoj zcela opačný. Věřím a doufám, že novela horního zákona v této podobě zůstane pouze na papíře a nenabyde platnosti ani účinnosti.

Pozornost jsem ve své práci věnoval také tématu sanace a rekultivace pozemků. Tato činnost s hornictvím velmi úzce souvisí, jelikož zmírňuje její negativní dopady na životní prostředí a krajinu. Mou snahou bylo popsat, jakými nástroji ochrany životního prostředí v tomto směru horní předpisy disponují. Nástroje lze rozdělit na administrativně-právní, jež jsou představovány jednotlivými typy povinně předkládaných technických dokumentací z hlediska provádění sanací a rekultivací a na nástroje ekonomické. Těmi jsou v tomto ohledu zejména finanční rezervy, které představují prostředky ochrany životního prostředí k zajištění likvidace následků těžby.

V poslední kapitole diplomové práce logicky zmiňuji závěrečnou fázi hornické činnosti, kterou je zajišťování a likvidace důlních děl. Tato etapa je podobně jako sanace a rekultivace pozemků nezastupitelná z hlediska potlačení negativních účinků těžby na prostředí, ve kterém byla realizována. Rozdílem mezi nimi je ten, že zajišťování a likvidace důlních děl patří mezi hornické činnosti dle zákona o hornické činnosti, zatímco sanace a rekultivace nikoliv a jejich úpravu je tak nutné hledat v dílčích fragmentech napříč předpisy horního práva včetně těch prováděcích, ale také v jiných speciálních zákonech.

Ve své práci jsem vycházel především z platné právní úpravy předpisů horního práva, kterými jsou horní zákon, dále zákon o hornické činnosti a zákon o geologických

pracích. S tím souvisela také nutnost používat množství prováděcích předpisů vydaných k těmto třem základním zákonům horního práva. Ty pocházejí již z roku 1988, což se negativně projevuje v jejich poměrně zastaralosti, která je i přes rozsáhlé novelizace těchto předpisů patrná. Zastaralost ovšem není jediný problém, kterým základní předpisy horního práva trpí. Tím dalším, který bych rád zmínil, a na který jsem při své práci narážel, je malá vzájemná provázanost. Oba zmíněné problémy ve výsledku způsobují poměrně obtížnou orientaci v předpisech horního práva. Zároveň jejich interpretace není vždy jednoznačná, což jistě není stav, který by byl žádoucí. Během své práce jsem se snažil odhalit také konkrétní problematika místa předpisů horního práva. Jednoznačným závěrem v tomto směru dle mého je slabé postavení vlastníků dotčených pozemků. Nedokonalost stávající úpravy dosahuje na některých místech až tak daleko, že ji lze považovat za protiústavní. Slabé postavení vlastníků si ostatně uvědomuje také zákonodárce. Nejlépe je to patrné z jeho snahy o prosazení novely odstraňující možnost vyvlastnění z horního zákona. Jejím hlavním důvodem je právě snaha o posílení ochrany práv vlastníků pozemků a dalších nemovitostí potenciálně dotčených těžbou vyhrazených nerostů. Ačkoliv považuji novelou vytyčený cíl za správný, způsob, který zákonodárce zvolil k jeho uskutečnění je dle mého názoru zcela nevhodný. Tato připravovaná novela ovšem vystihuje také zřejmě největší aktuální problém předpisů horního práva. Tím je postupné dílčí novelizování jednotlivých zákonů, které probíhá bez ucelené koncepce, což se velmi negativně odráží v kvalitě takto „napravovaných“ norem.

Na základě všech skutečností výše zmíněných považuji za nutné, aby v dohledné době byla zpracována a předložena komplexní změna horního práva, která by neřešila pouze jednotlivé dílčí detaily, ale pokud možno vedla k vytvoření nového horního kodexu, jež by odrážel potřeby společnosti jednadvacátého století.

Použitá literatura

Učebnice a monografie

1. Bernard, M. *Ochrana životního prostředí v hornictví*. Brno: Ekologický právní servis, 2005.
2. Damohorský, M. a kol. *Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání*. Praha: C. H. Beck, 2007.
3. Drobník, J. *Základy pozemkového práva, 3. vydání*. Praha: Nakladatelství Eva Roztoková, 2010.
4. Grossmannová, D., Krajčík, T., Štefan, J. T. *Sborník konference věnované prof. Jiřímu Sejbalovi*. Ostrava: MARQ, 2007.
5. Hendrych, D. a kol. *Správní právo, obecná část, 7. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2009.
6. Makarius, R. *České horní právo, díl I*. Ostrava: MONTANEX, a.s., 1999.
7. Pekárek, M. *Pozemkové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010.
8. Šponar, P., Vícha, O. *Zákon o geologických pracích a jeho prováděcí předpisy s komentářem*. Praha: ABF – nakladatelství ARCH, 2005.
9. Švestka, J., Dvořák, J. a kol. *Občanské právo hmotné I. Páté, jubilejní aktualizované vydání*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009.

Soudní judikatura, stanoviska a vyjádření správních orgánů

1. Nález Ústavního soudu ze dne 1. 9. 1998 sp. zn. I. ÚS 42/97, publikovaný ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu pod č. 92 ve svazku 12, s. 3 a násl.
2. Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000 sp. zn. Pl.ÚS 19/99, publikovaný ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu pod č. 43 ve svazku 17, s. 303 a násl.
3. Stanovisko ČBÚ čj. 3285/05, ze dne 7. 10. 2005.
4. Stanovisko MŽP čj. 2431/660/05 ze dne 13. května 2005.
5. Vyjádření NKÚ čj. 895/05-120/1031/1431, ze dne 5. 10. 2005.

Články z odborných časopisů

1. Bernard M. *Právní ochrana životního prostředí v hornictví*. České právo životního prostředí, ročník VII, č. 2/2007, s. 5 - 95.

2. Bernard M. *Vybrané aspekty horního práva ve vztahu k ochraně životního prostředí a lidských práv*. Via Iuris, 2006, III/2006, s. 46.
3. Tošner O. *Stát jako vlastník vyhrazených nerostů*. České právo životního prostředí, ročník VII, č. 1/2007, s. 38 - 58.

Ostatní zdroje

1. Návrh novely horního zákona. Dostupný z URL:
<http://www.ospzv-aso.cz/addons/RHSD94/Navrh-novely-horniho-zakona.pdf>
2. Důvodová zpráva k novele horního zákona. Dostupná z URL:
<http://www.ospzv-aso.cz/addons/RHSD94/Navrh-novely-horniho-zakona.pdf>
3. Vládní návrh nového občanského zákoníku (sněmovní tisk č. 362/0, VI. volební období Poslanecké sněmovny).
Dostupný z URL: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=362&CT1=0>
4. Koaliční smlouva o vytvoření koalice rozpočtové odpovědnosti, vlády práva a boje proti korupci uzavřená mezi Občanskou demokratickou stranou, stranou TOP 09 a stranou Věci veřejné dne 12. července 2010. Dostupná z URL:
http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/koalicni_smlouva_ods_top09_vv.pdf
5. Registr starých důlních děl - Přehled stavu databáze za rok 2010, dostupný z URL:
<http://www.geofond.cz/cms/soubory/statni-geologicka-sluzba/docs/sdd/reg-sdd-2010.pdf>
6. Internetové stránky Českého báňského úřadu, dostupné z URL: <http://www.cbusbs.cz/>
7. Internetové stránky skupiny Vlády České republiky, dostupné z URL: <http://www.vlada.cz/>
8. Internetové stránky Ministerstva životního prostředí, dostupné z URL: <http://www.mzp.cz/>
9. Internetové stránky skupiny Czech Coal Group, dostupné z URL:
<http://www.czechcoal.cz/cs/>

Vše ke stavu dne 9. Prosince 2011.

Shrnutí

Tato diplomová práce pojednává o právním režimu pozemků v hornictví. Těžba nerostů a hornická činnost jako taková jsou již ze své podstaty velmi úzce spjaty s půdou a pozemky. Práce nabízí ucelený pohled na pozemkové právní vztahy v rámci jednotlivých fází hornické činnosti od průzkumu ložisek až po likvidaci a zajištění důlních děl, přičemž popisuje klíčové problémy jak z pohledu vlastníků dotčených pozemků, tak také těžebních organizací.

Právní vztahy vznikající při hornické činnosti jsou velmi výrazně ovlivněny samotným jejím charakterem. V oblasti horního práva se střetávají zcela protichůdné zájmy. Zájem těžební organizace na dobývání nerostů se velmi často dostává do konfliktu se zájmem vlastníka pozemku, pod jehož povrchem se ložisko nachází. Svou roli pochopitelně hraje také stát, který v těchto vztazích vystupuje jednak jako vlastník nerostného bohatství, ale také jako autorita hájící veřejné zájmy.

Úvodní kapitola definuje základní pojmy, jež jsou pro zvolené téma zásadní. Další kapitoly, jejich členění a řazení, korespondují s jednotlivými fázemi hornické činnosti tak, jak probíhají ve skutečnosti.

Vyhledávání a průzkum ložiska představuje první fázi hornické činnosti. V kapitole věnované této aktivitě se práce zaměřuje zejména na řízení o stanovení průzkumného území a chráněného ložiskového území. Zmiňuje také nevýhodné postavení vlastníků pozemků v těchto řízeních, kdy ani v jednom z uvedených řízení není vlastníkům dotčených pozemků přiznáno postavení účastníka.

Část věnovaná otevírání, přípravě a dobývání ložiska pojednává o jednotlivých typech řízení, jež předcházejí samotnému okamžiku těžby. Zaměřuje se na problematiku střetu zájmů těžebních organizací se zájmy vlastníků dotčených pozemků a se zájmy veřejnými. V této souvislosti zmiňuje práce také připravovanou novelu horního zákona, která počítá s odstraněním institutu vyvlastnění ze současné právní úpravy, s čímž autor na základě několika důvodů polemizuje.

Kapitola čtvrtá rozebírá problematiku rekultivace a sanace krajiny a pozemků narušených v důsledku těžby. Předmětem této části práce jsou jednotlivé typy technické

dokumentace z hlediska provádění sanací a rekultivací a jejich náležitosti. Bez povšimnutí nezůstávají ani další povinnosti, které zákon ukládá těžebním organizacím za účelem maximálního zmírnění negativních dopadů hornické činnosti.

Zajišťování a likvidace důlních děl tvoří závěrečnou fázi procesu těžby nerostů a kapitola věnovaná této hornické činnosti uzavírá také tuto diplomovou práci. Objasňuje především rozdíl mezi pojmy „zajištění“ a „likvidace“ a věnuje se i problematice zajištění a likvidace starých důlních děl.

Abstract

This diploma thesis deals with legal regulation of lands affected by mining activities. These activities, predominantly the extraction of minerals are by their nature very closely related to soil and land. The thesis offers a comprehensive view of the legal relations in the process of mining - from prospecting and exploration of mineral deposits to mine closure - while it discusses the key issues from the perspective of the land owner as well as the mining companies.

Legal relations arising from mining activities are significantly influenced by the character of mining. Mining interferes with rights and interests related to land and ownership of land which gives rise to certain conflicts. Mining companies' interests come very often into conflict with interests of the owner of the land where the mineral deposit is located. The legal relations are further complicated by the position of the state who acts as an owner of mineral wealth and an authority defending public interests.

The introductory chapter of the thesis defines the terms that are essential for the selected topic. The content of the next chapters corresponds with phases of mining activities as they are carried out in reality.

Prospecting and exploration of exclusive deposits represents the first phase of mining activity. In the chapter devoted to this activity, the thesis focuses on proceedings on determination of the area for prospecting and exploration of the exclusive deposit and on proceedings on determination of the deposit reservation. The chapter also mentions the disadvantageous position of the landowners in these two proceedings from the point that the law does not provide them a right of standing.

The third chapter aims on development and mining of the exclusive deposits and it discusses various types of procedures that precede the very moment of extraction. This chapter focuses on the conflict of interest issue. During the mining activities the mining companies' interests interfere with those of landowners and with public interests. In this context the thesis also mentions the upcoming amendment of the Act No. 44/1988 Coll., on protection and utilisation of mineral resources (Mining Act),

which provides for abrogation of expropriation. The author considers this amendment at least very questionable.

Chapter Four discusses the issue of recultivation and restoration of landscape and lands affected by mining activities. This part of thesis deals with different types of technical documentation required for recultivation and restoration, and particular requirements for this documentation. It does not forget to mention other obligations that the law imposes on mining companies to remedy the land affected by mining.

The final phase of mining is mine securing and mine closure. Therefore the last chapter of this thesis describes these activities. The chapter mainly explains the difference between terms "securing" and "closure" and mentions the issue of old mine workings.

Téma diplomové práce: Právní režim pozemků v hornictví

The topic of the diploma thesis: Legal regime of mining related land

Klíčová slova:

pozemkové právo

hornická činnost

vyhrazené a nevyhrazené nerosty

Key terms:

land law

mining activity

reserved and non-reserved minerals