

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Tobiáš Turek

Řešení střetů zájmů mezi ochranou přírody a těžbou nerostů v ZCHÚ

Diplomová práce

Olomouc 2019

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Řešení střetů zájmů mezi ochranou přírody a těžbou nerostů v ZCHÚ vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 24. 4. 2019

.....
Tobiáš Turek

Poděkování

Mé poděkování patří zejména JUDr. Ondřeji Víchovi, Ph.D. za cenné rady a připomínky k diplomové práci. Dále děkuji rodině a přátelům za podporu, kterou mi po dobu studia poskytovali.

Obsah

Seznam použitých zkratk	7
Úvod	8
2. Ochrana životního prostředí ve vztahu k těžbě nerostů v předpisech horního a geologického práva	10
2.1 Ústavní základy ochrany přírody a těžby nerostů	10
2.2 Zákonná úprava těžby nerostů a ochrany životního prostředí	11
2.3. Mezinárodněprávní prameny těžby nerostů a ochrany životního prostředí	12
2.4 Prameny práva Evropské unie	13
2.5 Ochrana životního prostředí u těžby nerostů v horním právu	14
2.5.1 Řešení střetů zájmů v horním právu	15
2.5.2 Přípravná fáze dobývání	18
2.5.3 Při dobývání	28
2.5.4 Po ukončení těžby	29
2.5.5 Ochrana životního prostředí u těžby nevyhrazených nerostů	31
3. Nástroje ochrany životního prostředí při těžbě nerostů v průřezových zákonech	35
3.1 Posuzování vlivu na životní prostředí	35
3.2 Územní plánování při těžbě nerostů	37
4. Nástroje ochrany životního prostředí v ZOPK uplatňované při těžbě nerostů ve ZCHÚ	39
4.1 Těžební činnost a kategorizace ZCHÚ	39
4.1.1 Těžba nerostů v národních parcích	40
4.1.2 Těžba nerostů v chráněných krajinných oblastech	41
4.1.3 Těžba nerostů v maloplošných chráněných územích	43
4.2 Povolování výjimek ze zákazů ve zvláště chráněných územích	45
4.2.1 Samotný zájem ochrany přírody a neovlivnění zachování stavu předmětu ochrany	47
4.2.2 Převaha jiného veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody	47
4.2 Povolování výjimek ze zákazů v ZCHÚ, která jsou současně v soustavě Natura 2000	50

Závěr.....	51
Přílohy	54
Seznam použitých zdrojů	58
Monografie a sborníky	58
Odborné články	59
Právní předpisy.....	61
Judikatura.....	62
Ostatní zdroje	63
Shrnutí	64
Summary.....	65
Klíčová slova.....	65
Key words	65

Seznam použitých zkratk

AOPK – Agentura ochrany přírody a krajiny ČR

ČBÚ – Český báňský úřad

BÚ – Báňský úřad

EK – Evropská komise

HZ – Zákon o ochraně a využití nerostného bohatství

CHKO – Chráněná krajinná oblast

KÚ – Krajský úřad

LZPS – Listina základních práv a svobod

MŽP – Ministerstvo životního prostředí

MPO – Ministerstvo průmyslu a obchodu

NSS – Nejvyšší správní soud

NP – Národní park

NPR – Národní přírodní rezervace

NPP – Národní přírodní park

OOP – Orgán ochrany přírody

OBÚ – Obvodní báňský úřad

PR – Přírodní rezervace

PP – Přírodní park

SDEU – Soudní dvůr Evropské unie

SBS – Státní báňská správa

SZ – Stavební zákon

ZCHÚ – Zvláště chráněné území

ZEIA – Zákon o posuzování vlivu na životní prostředí

ZGP – Zákon o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu

ZHČ – Zákon o hornické činnosti

ZPF – Zemědělský půdní fond

ZOPK – Zákon o ochraně přírody a krajiny

Úvod

Těžba využívání a nerostů je jedna z činností mající největší dopad na životní prostředí. Při těžbě dochází k podstatné přeměně krajiny, znečištění ovzduší, likvidaci lesů, znehodnocování podzemních vod a dalším nežádoucím jevům. Na druhou stranu se jedná o základní a nezbytnou hospodářskou činnost, bez které se společnost nemůže řádně rozvíjet. Intenzita, s jakou těžba představuje nebezpečí pro životní prostředí, se odvíjí i od vzácnosti a přírodovědecké „cennosti“ dané lokality. Jeden z tradičních a nejvýznamnějších prostředků ochrany životního prostředí v ČR je zvláštní územní ochrana, jejíž středobodem je ochrana zvláště chráněných území. Vzhledem k typicky specifické geologické skladbě bude o těžbu nerostů v těchto územích velký hospodářský zájem, a bude tak docházet k intenzivním střetům zájmů mezi zachováním vzácných přírodních hodnot v ZCHÚ a zájmů na těžbu nerostů. Případy, kdy v některých ZCHÚ dochází k poměrně intenzivní těžbě, nejsou vzácnou výjimkou a vyvstává tak otázka, zdali právní úprava poskytuje dostatečně efektivní prostředky ochrany těchto území.

Prvním cílem této práce proto bude zhodnocení dostatečnosti a efektivnosti právní úpravy těžby nerostů ve zvláště chráněných územích. Právní úprava poskytuje ochranu životního prostředí při těžbě nerostů v předpisech horního práva, které ve svých několika fázích procesu povolování, byť i nepřímo, plní účel ochrany přírody. Tomu odpovídá první kapitola této práce. Důležitou roli v procesu povolování těžební činnosti mají průřezové předpisy upravující posuzování vlivů na životní prostředí a územní plánování, čímž se zabývá v druhé kapitole. V poslední kapitole práce se věnuji právní úpravě ochrany přírody při těžbě nerostů z pohledu zvláštní územní ochrany podle zákona o ochraně přírody a krajiny, především ve vztahu k ochranným podmínkám a výjimečnému řízení.

Dalším cílem této práce je zhodnocení způsobu, jakým dochází k řešení střetu veřejného zájmu na ochranu přírody s jinými zájmy na těžbu nerostů, a jak se tyto zájmy vzájemně poměřují. Řešení střetů zájmů probíhá v mnoha fázích různými způsoby a aspekt ochrany životního prostředí tak bude uplatňován nerovnoměrně. V první kapitole této práce se proto budu zabývat řešením střetů zájmů z pohledu horního a geologického práva. V druhé kapitole se budu zabývat základními východisky řešení střetů zájmů v průřezových předpisech. V závěru práce se ve třetí kapitole zaměřuji na řešení střetů zájmů z pohledu zákona o ochraně přírody a krajiny. Zejména udělování výjimek ze zákazů ve ZCHÚ a výklad výjimečných řízení bude pro danou problematiku stěžejní.

Výzkumnou metodou v úvodu této práce je zejména popisná metoda a v dalších částech práce pak hlavně analýza právní úpravy a její vyhodnocení. Byť jsou dílčí otázky související s dobýváním ložisek nerostů či ochrannou přírody a krajiny již obsaženy v mnoha publikacích, problematika řešení střetů zájmů mezi ochranou přírody a těžbou nerostů v ZCHÚ není momentálně širěji zpracována, což byl i jeden z důvodů, proč jsem si toto téma zvolil. Doufám tedy, že by i tato práce mohla přispět k diskusi o zefektivnění právní úpravy těžby nerostů v ZCHÚ. Mezi hlavní prameny této práce patří především komentářová literatura, monografie, příspěvky ve sbornících, odborné články, judikatura a oborové koncepce.

2. Ochrana životního prostředí ve vztahu k těžbě nerostů v předpisech horního a geologického práva

Právní úprava horního práva je důležitou součástí ochrany životního prostředí při těžbě nerostů. Nalezení rovnováhy mezi efektivní ochranou životního prostředí a těžbou umožňující dostatečný rozvoj společnosti, tedy ke správnému nastavení podmínek udržitelného rozvoje, je jeden z důležitých cílů horního práva. V Českém právním řádu je ochrana životního prostředí při těžbě nerostů poskytována předpisy horního práva, průřezovými předpisy a složkovými předpisy práva životního prostředí. To odpovídá principu integrované ochrany, který vyžaduje ochranu životního prostředí nejen ve složkových předpisech, ale i napříč celým právním řádem¹. Následující kapitola se bude věnovat právní regulaci řešení střetů zájmů a ochraně životního prostředí v horním právu, základním institutům horního práva, principům a nástrojům ochrany, které k tomu horní právo poskytuje.

2.1 Ústavní základy ochrany přírody a těžby nerostů

V ústavní rovině je ochrana životního prostředí při těžbě nerostů upravena kromě preambule také v čl. 7 Ústavy, který stanovuje, že „*stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství*“. Judikatura Ústavního soudu považuje příznivé životní prostředí za tzv. veřejný statek, který je zájmem srovnatelným se základními právy.² Z toho vyplývá státu povinnost chránit subjektivní právo fyzických osob na příznivé prostředí, které je „*nedělitelné a lidé nemohou být vyloučení z jeho užívání*“³ Stát je tak zavázán, aby pomocí vnitrostátních a mezinárodních norem zajistil obezřetné a racionální zpracování obnovitelných i neobnovitelných přírodních zdrojů, což lze považovat za naplnění koncepce trvale udržitelného rozvoje.⁴ Společně s čl. 35 odst. 1 LZPS upravuje rámec „*ekologického státu*“.⁵

¹ PEKÁREK, Milan, Ivana PRŮCHOVÁ, Jana DUDOVÁ a Ilona JANČÁŘOVÁ. *Právo životního prostředí*. 3. díl. 2., přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 72.

² SYLLOVÁ, Jindřiška. In: SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 90.

³ Usnesení Ústavního soudu ze dne ze dne 4. 2. 1998 sp. zn. I. ÚS 19/97 a usnesení Ústavního soudu ze dne ze dne 10. 7. 1997 sp. zn. III ÚS 70/97.

⁴ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky ...*, s.90.

⁵ ZACHOVÁ, Markéta. *Právo na příznivé životní prostředí v ústavním systému České republiky*. Právní rozhledy. 1999, č. 2, s. 95 – 104.

Právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 LZPS se lze domáhat podle čl. 41 odst. 1 LZPS v „mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí“.

Na rozdíl od čl. 7, který ukládá povinnost pouze státu, LZPS upravuje v čl. 35 odst. 3 povinnost „neohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem...“. Kromě pozitivního závazku státu přijmout zákonnou úpravu k naplnění předmětu ochrany přírody, rozšiřuje odpovědnost i na subjekty rozdílné od veřejné moci.⁶ Tato povinnost odpovídá povinnosti každého „předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí a minimalizovat nepříznivé důsledky své činnosti na životní prostředí.“⁷ Stát musí zabránit, aby výkon vlastnického práva při využívání nerostného bohatství nebyl v rozporu s chráněným zájmem na ochranu přírody.

S čl. 35 LZPS úzce souvisí také čl. 11, který stanovuje vlastnictví důležitého nerostného bohatství státu (Odst. 2), jelikož těchto povinností může stát dostát nejlépe z pozice vlastníka. Listina tak vyhrazuje určité statky pouze do vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob, což poskytuje základ v ústavním pořádku pro vlastnictví státu ložisek vyhrazených nerostů podle zákona č. 44/1998 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „HZ“). Podle odst. 3 vlastnictví zavazuje a nesmí být zneužito na újmu práv druhých nebo výše uvedených práv a zájmů. Na druhou stranu vlastnictví nesmí být omezované ve větší než přiměřené míře a pouze tehdy, když je to nezbytné.⁸

2.2 Zákonná úprava těžby nerostů a ochrany životního prostředí

Těžba nerostů je primárně upravena v předpisech horního a geologického práva. Horní právo je široké a neucelené odvětví práva, které má za účel především hájit „zájem na hospodárném využívání nerostného bohatství“.⁹ Ochrana životního prostředí je řešena horním právem spíše okrajově pomocí nástrojů, které budou rozebrány v kapitole 2.5, jelikož právní úprava počítá s tím, že se ochrana přírody bude spíše realizovat v rámci průřezových a složkových předpisů práva životního prostředí.¹⁰

⁶ KOKEŠ, Marian, In: WAGNEROVÁ, Eliška et al (ed). *Listina základních práv a svobod: komentář*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Kodex. s. 707- 715.

⁷ Srovnej s § 17 odst. 1 zákona č. 17/1992 Sb. o životním prostředí.

⁸ ŠIMÁKOVÁ, Kateřina, In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. (ed). *Listina základních práv a svobod: komentář*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika. Kodex, 2012. s. 310-314.

⁹ § 1 odst. 1 HZ.

¹⁰ JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita. Učebnice Právnické fakulty MU, 2015. s. 481.

Horní právo je spjato s právem geologickým, které stanovuje podmínky pro vyhledávání a průzkum ložisek nerostů, projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací.¹¹ Ochrana životního prostředí je v geologickém právu obsažena jednak v povinnostech vyplývajících přímo ze zákona č. 62/ 1988 Sb. o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZGP“), ale i odkazem na ochranu zájmů chráněných v rámci průřezových a složkových předpisů práva životního prostředí.

Právní úpravu na úseku hornictví a geologie tvoří především trojice zákonů č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZHČ“), ZGP a HZ. K provedení těchto zákonů pak bylo přijato značné množství prováděcích předpisů (zejména vyhlášek ČBÚ, MŽP, MPO).

Úprava ochrany životního prostředí je mimořádně rozšířená a rozsáhlá. Krom okrajové úpravy v předpisech horního a geologického práva je upravena ve složkových (vertikálních), průřezových (horizontálních) a obecných předpisech práva životního prostředí.¹² Složkovými předpisy se rozumí zákony a podzákonné právní normy vztahující se k jednotlivým složkám životního prostředí, určitého ekosystému nebo ke zdrojům ohrožení. Stěžejní složkový předpis pro tuto práci je zejména z. č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“). Průřezové předpisy, prostupující právem životního prostředí jako celkem, obsahují úpravu institutů použitelných pro ochranu všech složek životního prostředí. Mezi takové předpisy řadíme zejména zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZEIA“), zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SZ“), popř. i další předpisy upravující ochranu životního prostředí jen částečně.¹³

2.3. Mezinárodněprávní prameny těžby nerostů a ochrany životního prostředí

Těžba a vyhledávání nerostů není mezinárodním právem kromě specifických případů komplexně upravena.¹⁴ To lze ilustrovat čl. 21 Stockholmské deklarace z roku 1972, která

¹¹ VÍCHA, Ondřej. *Základy horního a energetického práva*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 21

¹² JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí...*, s. 120-122.

¹³ Mezi další předpisy řadíme např. zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, zákon č. 224/2015, zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě, atd.

¹⁴ Vyhledávání a těžba je regulována např. v případech těžby nerostů na moři v části XII Úmluvy OSN o mořském právu z roku a na Antarktidě tzv. Madridskou úmluvou z roku 1991.

stanovuje státům právo na libovolnou dispozici s nerosty na základě „zásady výhradní svrchovanosti“, pokud nezpůsobuje škodu na životním prostředí v jiném státě.¹⁵

Existují však mezinárodní smlouvy týkající se ochrany přírody, které jsou úzce spjaty s těžbou nerostů. Jednou z nejdůležitějších je tzv. Aarhuská Úmluva (Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí), která poskytuje veřejnosti informace a právo účastnit se procesu povolování činností (čl. 6) u lomů a povrchových dolů, kde rozloha povrchu těžebního místa přesahuje 25 hektarů.¹⁶ U těžby nerostů dochází k dopadu na biodiverzitu a tak je potřeba zmínit rovněž Úmluvu o biologické rozmanitosti z roku 1992, která si klade za cíl ochranu biodiverzity trvale udržitelné využívání jejích složek, či Strategický plán pro biodiverzitu z Aiči, který mimo jiné klade za cíl stanovit alespoň 17 % suchozemských oblastí jako chráněná území.¹⁷

2.4 Prameny práva Evropské unie

Primární právo EU těžbu nerostů přímo neupravuje, jelikož těžba nerostů spadá do výlučné pravomoci států (podle čl. 5 smlouvy SEU). Upravuje však ochranu životního prostředí spojeného s těžbou, u kterého je stanovena tzv. sdílená pravomoc Unie a členských států (čl. 4 odst. 2 písm. e) SFEU). Ochrana životního prostředí je upravena zejména Smlouvou o fungování Evropské unie, která stanovuje povinnosti podporovat udržitelný rozvoj se zlepšováním kvality životního prostředí (čl. 11 SFEU, čl.) s vysokou úrovní ochrany (čl. 114 odst. 3 SFEU). Rovněž pak upravuje cíle politiky Unie v oblasti životního prostředí (čl. 191 SFEU) a zásady, kterými jsou tyto cíle naplňovány, jakož i další okolnosti tvorby politiky v oblasti životního prostředí (čl. 192-193 SFEU).¹⁸ Ochrana životního prostředí je dále upravena ve Smlouvě o Evropské unii v čl. 3 odst. 3 a Listinou základních práv Evropské unie v čl. 37.

Podobně jako primární právo nereguluje sekundární právo Evropské unie, až na výjimky, těžbu nerostů v členských státech.¹⁹ Sekundární právo však stanovuje regulaci

¹⁵ PRING, George. *International Environmental and Human Rights Law Affecting Mining Law Reform*. [online]. Dostupné na <http://arcticcentre.ulapland.fi/docs/NIEM_mining_Pring_paper.pdf>.

¹⁶ Tamtéž.

¹⁷ Odrazem v české právním řádu je Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky byla z 9. března 2016 a platí do roku 2025. Dostupné na <<http://www.ochranaprirody.cz/o-aopk-cr/strategie-dokumenty/strategie-ochrany-biodiverzity/>>.

¹⁸ Čl. 191 odst 2 SFEU uvádí zásadu obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje a zásadu "znečišťovatel platí".

¹⁹ VÍCHA. *Základy horního...*, s. 48.

ekologického dopadu těžby a ochranu přírody v jednotlivých složkách životního prostředí, které bývají těžbou znečišťovány. Množství složkových směrnic tak upravuje ochranu vod ²⁰, nakládání s odpady z těžebního průmyslu ²¹, rizika spojená se skladovacími a zpracovatelskými činnostmi v těžbě²², posuzování dopadu či některých plánů a programů na životní prostředí. ²³ Zakotvení odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí, nápravou škod a principem znečišťovatel platí je obsažena ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004. Další významnou oblastí ochrany přírody bezprostředně související s těžbou a tématem této práce v právu Evropské unie je směrnice rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků, které tvoří soustavu chráněných území evropského významu Natura 2000.

2.5 Ochrana životního prostředí u těžby nerostů v horním právu

V horních předpisech a souvisejících normách jsou upraveny instituty, které primárně slouží ke zmírnění negativních dopadů těžby a k ochraně životního prostředí, nebo alespoň k takovému zmírnění vedou. V jednotlivých fázích povolovacího procesu poskytuje právo různé nástroje řešení střetů zájmů a ochrany přírody, a proto tato práce rozděluje těžební proces na přípravnou fázi dobývání, samotné dobývání a fázi po ukončení těžby.

Zásadní rozdíl je rovněž mezi úpravou exploatace vyhrazených a nevyhrazených nerostů, který pramení ze základních atributů horního práva – horního regálu a horní svobody.²⁴ Vyhrazené nerosty jsou vymezeny § 3 odst. 1 HZ taxativním výčtem a nevyhrazené jsou podle §3 odst. 2 všechny zbývající nerosty.²⁵ Pokud je pochybnost, o kterou kategorii se

²⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000 o ochraně vody a stanovení rámce pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky.

²¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/2008 ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech.

²² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/18/EU ze dne 4. července 2012 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek.

²³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých (těžebních) záměrů na životní prostředí a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.

²⁴ Horní regál vyjadřoval ve středověku výsadní právo panovníka k dobývání nerostů, jeho ingerenci do procesu vyhledávání, dobývání a jeho výhradní vlastnické právo na nerostné bohatství na území státu. To bylo doplněno o princip horní svobody, který dovoloval zahájit těžbu i bez souhlasu vlastníka pozemku a povinnost takovouto těžbu na svém pozemku trpět.

²⁵ Vyhrazenými nerosty jsou např. radioaktivní nerosty, ropa, kamenná sůl, sklářský a slévárenský písek, dolomit, vápenec, drahé kameny, křemen či magnezit. Nevyhrazenými nerosty jsou např. štěrkopísek, stavební kámen, cihlářské nerosty, technické zeminy.

jedná, rozhodne MPO po dohodě s MŽP. Tomu odpovídá i rozdělení na ložiska výhradních a nevýhradních nerostů²⁶, které dále určuje, zda se jedná či nejedná o nerostné bohatství ve vlastnictví státu.²⁷ V roce 2016 bylo v ČR těženo 507 výhradních a 221 nevýhradních ložisek nerostných surovin, z celkově evidovaných 1504 výhradních a 875 nevýhradních ložisek nerostných surovin s evidovanými zásobami.²⁸ Vzhledem k tomu, že exploatace nevýhradních nerostů má jiný právní režim, a jelikož se na jejich ochranu nevyužije právní úprava obsažená v HZ, jsou nástroje ochrany životního prostředí při těžbě nevýhradních nerostů upraveny v samostatné kapitole.

2.5.1 Řešení střetů zájmů v horním právu

Jelikož má těžba nerostů intenzivní vliv na široké okolí, bude v daném území zpravidla docházet ke střetu zájmů, který musí společnost v průběhu povolovacího procesu řešit. Ať se jedná o zájem vlastníka pozemku na ochranu jeho vlastnického práva, ekonomický zájem těžební společnost na těžbu nerostu, nebo veřejný zájem na ochranu životního prostředí, budou se tyto zájmy částečně vylučovat.

Právní řád stanovuje preferenci určitých zájmů před zájmy jinými tím, že je prohlásí za zájmy veřejné.²⁹ Některé zájmy, jako ochrana přírody a krajiny, jsou za veřejné stanoveny přímo zákonem³⁰, kdežto jiné mohou být považovány za veřejné až po individuálním posouzení konkrétní situace. Jelikož se jedná o pojem neurčitý, nelze jednoznačně vymezit, co vše je veřejným zájmem, a co jen zájmem skupinovým či individuálním. To lze učinit až po posouzení všech rozhodujících eventualit u každého zájmu zvlášť.

Správní orgán musí poměřovat jednotlivé zájmy tak, aby po zvážení všech rozporů a připomínek byl schopen posoudit závažnost obou v kolizi stojících zájmů.³¹ Pokud dojde ke kolizi více veřejných zájmů, mělo by být zachováno maximum z obou kolidujících zájmů tak, „aby bylo zachováno alespoň jejich jádro“.³² Nalézání a prosazování veřejných zájmů na

²⁶ Podle přechodných ustanovení k hornímu zákonu se za vyhrazené nerosty považují také nerosty, o nichž bylo rozhodnuto příslušnými orgány státní správy, že jsou vhodná pro potřeby a rozvoj národního hospodářství.

²⁷ §5 odst. 2 HZ.

²⁸ Surovinové zdroje České republiky. Nerostné suroviny 2017. Statistické údaje do roku 2016. Česká geologická služba. Dostupné na <<http://www.geology.cz/extranet/publikace/online/surovinove-zdroje/surovinove-zdroje-ceske-republiky-2017.pdf>>.

²⁹ PEKÁREK, Milan. *Právní aspekty řešení střetů zájmů v území*. In: Dny práva –2009 –Days of Law : the Conference Proceedings [online]. Brno : Masarykova univerzita, 2009. Dostupné na <https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/stret_zajmu/Pekarek_Milan__1384_.pd>

³⁰ § 58 odst. 1 ZOPK.

³¹ Rozhodnutí NSS č. j. 6 As 65/2012 – 161 ze dne 10. 5. 2013.

³² Rozhodnutí NSS č. j. 6 As 65/2012 – 161 ze dne 10. 5. 2013.

ochranu životního prostředí přísluší primárně orgánům, jimž přísluší ochrana jednotlivých složek životního prostředí. Orgán ochrany přírody (dále jen „OOP“) dbá na veřejný zájem na ochranu přírody a krajiny, orgán ochrany ovzduší dbá na veřejný zájem na ochranu ovzduší atd. Pokud se chce subjekt nějakého veřejného zájmu dovolat (např. zájmu na těžbu vyhrazených nerostů), musí ho i prokázat, leda by se jednalo o zájem, který je za veřejný stanovený zákonem.³³ Byť předpisy horního práva nestanovují těžbu výhradních nerostů jako činnost vykonávanou ve veřejném zájmu, je veřejná povaha zájmu předjímaná v čl. 11 odst. 2 LZPS, z něhož plyne, že lze zájem na řádném využívání nerostného bohatství obecně považovat za naplnění veřejného zájmu státu.³⁴ Při nalézání a formulaci veřejného zájmu na těžbu konkrétního výhradního nerostu budou vodítkem primárně oborové koncepce (zejména státní surovinová politika).

K řešení střetů zájmů poskytuje právo mnoho mechanismů, které umožňují posoudit možné důsledky činnosti pro práva subjektů a veřejné zájmy. V horním a geologickém právu k tomu slouží zejména participace dotčených subjektů a orgánů chránících veřejné zájmy v podobě závazných stanovisek, vyjádření a souhlasů potřebných v jednotlivých řízeních, jakož i rozhodnutí správních orgánů vedoucích řízení, které relevantní zájmy musí zohlednit. Z hlediska prosazování veřejného zájmu na ochranu přírody v případě těžby nerostů v ZCHÚ budou zásadní především závazná stanoviska dotčených orgánů ochrany přírody podle ZOPK, jelikož je jejich obsah závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, jakož i samostatná rozhodnutí orgánů ochrany přírody (zejména v podobě výjimek ze zákonných zákazů).³⁵ Důležitým faktorem také bude, jaký správní orgán povede v dané věci řízení. Pokud se k záměru budou mít možnost efektivně vyjádřit dotčené subjekty a orgány chránící veřejné zájmy, jakož i širší veřejnost (např. tzv. ekologické spolky), bude větší šance na přesnější a objektivnější vyjádření veřejných zájmů. Řešení střetů zájmů je obsaženo v celém povolovacím procesu těžby nerostů u jednotlivých řízeních, které budou rozebrány v následujících kapitolách.

K tomu horní právo upravuje specifický institut řešení střetů zájmů v § 33 HZ. Pokud chce společnost zahájit samotnou těžbu, musí tyto střety vyřešit, jelikož u povolení otvírky, přípravy a dobývání nebo u povolení k hornické činnosti je povinna předložit dokumenty o

³³ PEKÁREK, *Právní aspekty...*

³⁴ Srovnej s rozsudkem NSS ze dne 6. 5. 2009, čj. 4 As 68/2008 – 138.

³⁵ § 149 odst. 1 SŘ.

vyřešení těchto střetů, pokud záměr ohrožuje objekty a zájmy chráněné podle zvláštních předpisů nebo objekty a zájmy fyzických nebo právnických osob.³⁶ Mezi chráněné objekty a zájmy přírody a krajiny patří kromě objektů obecné územní ochrany přírody a krajiny³⁷ i objekty zvláštní územní ochrany upravené v části třetí ZOPK. Hrozící újma musí být „*vzhledem k podmínkám v místě reálná a její intenzita musí být srovnatelná se zničením, poškozením či podstatným snížením některého z užitných parametrů daného objektu*“.³⁸ V tom případě musí „*organizace, orgány a fyzické a právnické osoby, jimž přísluší ochrana těchto objektů a zájmů*“ zajistit ve vzájemné součinnosti vyřešení střetů zájmů a navrhnout postup, který umožní využití výhradního ložiska, při kterém bude zabezpečena nezbytná ochrana objektů a zájmů na ochranu přírody.³⁹ Z uvedeného vyplývá, že organizace a subjekty chránící přírodu a krajinu by se měly primárně snažit nalézt takové řešení, které umožňuje výhradní ložisko vytěžit a nesnažit se, jak je tomu často v praxi, o znemožnění exploatace.⁴⁰ Tomu ostatně odpovídá skutečnost, že se horní předpisy primárně soustředí na zajištění efektivního vydobytí ložiska a bezpečnosti práce při dobývání. V mnoha případech si lze jen stěží představit těžbu ložiska nerostů současně s náležitým zabezpečením všech ohrožených zájmů a objektů ochrany přírody a krajiny, jelikož se mohou vzájemně vylučovat. Mám za to, že je v tomto současná úprava nelogická, jelikož staví OOP, který je z podstaty svého zřízení povolán k ochraně přírody a krajiny do pozice, kdy má primárně usilovat o využití výhradního ložiska místo ochrany veřejného zájmu na ochranu přírody. Orgán ochrany přírody má sice povinnost hledat řešení umožňující výhradní ložisko vytěžit, myslím ale, že pokud by to mělo znamenat podstatný zásah do předmětu ochrany přírody, nemůže orgán tuto povinnost naplnit.

Pokud dojde k dohodě o okruhu ohrožených objektů a zájmů, které je potřeba chránit, o rozsahu jejich ochrany a době, po kterou tak má být činěno, předloží se dohoda KÚ, který do 1 měsíce musí vyjádřit nesouhlas, jinak nastoupí tzv. fikce pozitivního rozhodnutí.⁴¹ Nepodařili se střet zájmů vyřešit dohodou, nebo KÚ vyjádří s dohodou nesouhlas, rozhodne o řešení střetů zájmů autoritativním rozhodnutím MPO po projednání s MPŽ a ČBÚ v součinnosti s

³⁶ § 17 odst. 2, § 33 odst. 1 a § 33 odst. 4 HZ.

³⁷ Obecná ochrana přírody a krajiny je obsažena hlavně v části 2. ZOPK. Obecnými chráněnými objekty a zájmy tak jsou např. územní systémy ekologické stability, krajinný ráz a významné územní prvky.

³⁸ Rozsudek NSS ze dne 25. 1. 2018, čj. 2 As 196/2016-133.

³⁹ § 33 odst. 1 HZ.

⁴⁰ MAKARIUS Roman, *Možnosti využití všech prostředků pro vyřešení střetů zájmu při povolování hornické činnosti*. [online]. Dostupné na <<http://www.sos-karvina.cz/files/prednaska-romana-makariuse.pdf>>.

⁴¹ § 33 odst. 2 HZ.

ostatními dotčenými ústředními orgány.⁴² Povinnosti vyřešit střet zájmů v území se však správní orgán nemůže vyhnout tím, že se hornická činnost nepovolí na pozemcích s větším zájmem na ochranu přírody.⁴³ V případě, že by k těžbě nerostů mělo docházet na území ZCHÚ, nemá organizace povinnost uzavřít dohodu podle § 33 odst. 2 HZ, jelikož je v ZOPK stanoven speciální postup pro řešení střetů zájmů v podobě vydávání závazných stanovisek orgánu ochrany přírody a udělování výjimek ze zákazů podle § 43 ZOPK, který bude mít v dané situaci přednost.⁴⁴

Nutno zmínit, že ochrana životního prostředí byla u řešení střetů zájmů MPO podle § 33 odst. 3 výrazně oslabena novelou HZ č. 386/2005 Sb. účinnou od 1. ledna 2006, která změnila povinnost MPO jednat „po dohodě“ s MPŽ (spolurozhodovací pravomoc MŽP) na nutnost pouhého projednání s MPŽ. Vzhledem k tomu, že při těžbě nerostů dochází zpravidla k závažným zásahům do životního prostředí a zájem MPO spočívá především v hospodárném využívání nerostného bohatství, lze absenci povinnosti zohlednit stanovisko MŽP považovat jako značný nedostatek současné právní úpravy.

2.5.2 Přípravná fáze dobývání

Přípravnou fází rozumíme časový úsek před dobýváním samotným, který zahrnuje vyhledávání a průzkum, přípravu dobývání, případně vyřešení střetu zájmů a odpis zásob výhradního ložiska. Tato fáze je pro řešení střetu zájmů a ochranu přírody zcela zásadní, jelikož je v souladu s principem prevence nezbytné předcházet škodám, které by mohly v následku neuváženého zahájení těžby nastat. Je efektivnější takovým škodám předcházet, než je následně odstraňovat.

Počátečním krokem při exploataci je vyhledávání a průzkum. Ten je upraven v § 2 odst. 1 písm. b) ZGP jako jedna z forem geologických prací a dále ZHČ v § 2 písm. a), který označuje vyhledávání a průzkum vyhrazených nerostů jako hornickou činnost a v případě nevyhrazených nerostů jako činnost prováděnou hornickým způsobem (§ 3 písm. a) ZHČ). V této fázi je podstatné především zajištění šetrného využití ložisek nerostů v souladu s čl. 7 Ústavy, které je podmíněno ověřením existence přírodního nahromadění nerostů. K

⁴² § 33 odst. 3 HZ.

⁴³ Rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004 čj. 7 A 133/2002-33.

⁴⁴ JANČÁŘOVÁ, Ilona, DUDOVÁ Jana a kol. *Sustainable development and conflicts of interests in nature protection in Czechia, Poland and Slovakia*. 1st edition. Brno: Masaryk University, Právnická fakulta, 2017, s. 197-203.

vyhledávání a průzkumu výhradních ložisek je potřeba vymezit průzkumné území, které se stanovuje na základě správního řízení o stanovení průzkumného území výhradního ložiska.⁴⁵ Rozhodnutím MŽP se stanovuje pro právnické či fyzické osoby mající oprávnění k hornické činnosti⁴⁶ výhradní právo na vyhledávání a průzkum ložiska.⁴⁷

Z hlediska ochrany přírody je při vyhledávání a průzkumu ložisek vyhrazených nerostů zásadní povinnost správního orgánu žádost zamítnout z důvodu rozporu se státní surovinovou politikou, státní politikou životního prostředí, zahraničními závazky státu či pokud další veřejný zájem převyší zájem na dalším průzkumu, vyhledávání a následném využití výhradního ložiska.⁴⁸ Takovým veřejným zájmem bude zejména zájem na ochraně přírody a krajiny. Při zkoumání souladu se státní surovinovou politikou zohledňuje správní orgán jen fázi průzkumu, kdežto při poměřování s dalším veřejným zájmem posuzuje i následky následného využití ložiska.⁴⁹ MŽP tak musí při posuzování dalšího veřejného zájmu „posoudit nejen míru zájmu na dalším průzkumu, ale i míru zájmu na následném využití výhradního ložiska.“⁵⁰ Státní surovinová politika stanovuje jako žádoucí vyhledávání a průzkum nových zdrojů v závislosti na tom, jestli mají z hlediska státní surovinové politiky prioritní zájem či nikoliv, nicméně rovněž stanovuje jako žádoucí postupné omezování těžby v ZCHÚ.⁵¹ Stanovení průzkumného území v ZCHÚ tak není omezeno z důvodu rozporu s oborovými koncepcemi, ale tuto skutečnost by měl správní orgán zohlednit při správním uvážení o převažujícím veřejném zájmu.

U případného nesouhlasu musí MŽP dostatečně specifikovat, v čem shledává nesoulad průzkumu se státní surovinovou politikou, a nestačí tak pouze konstatovat momentální nezájem státu na případné těžbě.⁵² V případě zamítnutí z důvodu jiného převažujícího veřejného zájmu musí správní orgán konkretizovat, v čem případný veřejný zájem na ochranu přírody převyšil zájem na dalším průzkumu, jasně uvést, na základě jakých kritérií bylo vedeno

⁴⁵ § 4a odst. 4 ZGP.

⁴⁶ Oprávnění podle § 5 odst. 2 ZHČ. Jedná se o fyzické a právnické osoby, u nichž tyto práce řídí a za jejich výkon odpovídá fyzická osoba s osvědčením odborné způsobilosti geologické práce projektovat, provádět a vyhodnocovat ("odpovědný řešitel geologických prací").

⁴⁷ § 4a odst. 2 a § 4 odst. 4 ZGP.

⁴⁸ § 4a odst. 6 ZGP. Správní orgánu může posoudit průzkum výhradního ložiska v návaznosti na jeho následné využití již v prvotní fázi rozhodování o stanovení průzkumného území. Viz. Rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 7 As 59/2009-142, Rozsudek NSS ČR ze dne 17. 3. 2015 č.j. 8 As 73/2014-84, sp. zn. 8 As 73/2014.

⁴⁹ Rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2015, sp. zn. 8 As 73/2014-84.

⁵⁰ Rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2010 č.j. 7As 70/2009-190.

⁵¹ Surovinové zdroje České republiky..., s.10-12.

⁵² Rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 7 As 59/2009-142.

správní uvážení a specifikovat, jaké negativní dopady na objekty zvláštní územní ochrany bude zamýšlený průzkumu mít.⁵³ Nutno podotknout, že pro efektivní ochranu ZCHÚ je nezbytný komplexní průzkum v daném území, jelikož jedině tak je možné plně zhodnotit možnost těžby v alternativních lokalitách, kde by intenzita veřejného zájmu na ochranu přírody nebyla tak vysoká.

Pokud zadavatel průzkumného území porušil opakovaně nebo se závažnými důsledky povinnosti plynoucí ze zákona či rozhodnutí vydaným na jeho základě, zruší MŽP pravomocné rozhodnutí o stanovení průzkumného území.⁵⁴ Pokud bylo žadateli průzkumné území na základě § 21 ZGP zrušeno v posledních deseti letech, MŽP novou žádost žadatele o stanovení průzkumného území zamítne.⁵⁵

Z hlediska řešení střetů zájmů je rovněž esenciální možnost participace veřejnosti a dotčených subjektů v daném řízení. V řízení o stanovení průzkumného území je účastníkem řízení žadatel, obec, na jejímž území je návrh průzkumného území nebo jeho část situována, popřípadě osoba, které zvláštní zákon postavení účastníka řízení přiznává.⁵⁶ Právní úprava nepovažuje za účastníka řízení vlastníka pozemku, což mu zásadně omezuje prostředky obrany proti zásahům do jeho vlastnických práv. Osobou, které zvláštní zákon postavení účastníka řízení přiznával, bylo typicky občanskému sdružení zabývající se ochranou přírody a krajiny podle ZOPK⁵⁷. Po novelizaci § 70 odst. 3 ZOPK z roku 2017, která zúžila možnost spolku zúčastnit se i jiných správních řízení na možnost zúčastnit se jen řízení podle ZOPK, se již řízení o stanovení průzkumného území tyto spolky účastnit nemohou.⁵⁸ Jelikož se nejedná o tzv. navazující řízení podle § 3 písm. g) ZEIA, nelze rovněž uvažovat o účasti dotčené veřejnosti v podobě vlastníka pozemku coby osoby přímo zasažené na svých věcných právech, či ekologických spolků.⁵⁹ Současnou právní úpravu účastenství v řízení o stanovení průzkumného území proto považuji za nedostatečnou, jelikož není veřejnosti daná dostatečná možnost participace na ochraně životního prostředí, a tak bude i menší pravděpodobnost objektivního

⁵³ Rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 7 As 59/2009-142, Rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2015, č. j. 8 As 73/2014 - 84.

⁵⁴ § 21 odst. 1 ZGP.

⁵⁵ § 4a odst. 5 písm. e) ZGP.

⁵⁶ § 4a odst. 2 ZGP.

⁵⁷ § 70 odst. 1 ZOPK.

⁵⁸ Ústavnímu soudu ČR byl podána ústavní stížnost, sp. zn. Pl. ÚS 22/17 s návrh na zrušení § 70 odst. 3 věty první ZOPK. V době psaní této práce stále nebylo v dané věci zveřejněno rozhodnutí.

⁵⁹ § 3 ZEIA.

vyjádření veřejných zájmů. Především nemožnost vlastníka pozemku efektivně bránit svá práva jako účastník se jeví jako tristní.

Zvláštní úpravu obsahuje povolení k vyhledávání a průzkumu důlními díly. Jde o vyhledávání a průzkum, ke kterému jsou použity svislá důlní díla hlubší 40 m, vodorovná nebo úklonná důlní díla delší 100 metrů či důlní díla u kterých je součet délek větší 100 metrů.⁶⁰ V takovém případě se bude jednat o hornickou činnost a bude tak potřeba povolení OBÚ k hornické činnosti.⁶¹ Rozhodovat tak bude BÚ, který bude mít při poměrování veřejných zájmů tendenci hájit spíše hospodárné využívání ložisek nerostů než ochranu životního prostředí. Z hlediska ochrany přírody bude důležitá povinnost předložit stanovisko vydané podle ZEIA, či způsob zajištění požadavků vyplývajících z rozhodnutí orgánů ochrany přírody, jimž přísluší ochrana těchto objektů a zájmů.⁶² Způsob zajištění požadavků na ochranu ZCHÚ musí být stanoven v souladu se závaznými stanovisky orgánů ochrany přírody, popř. základními a bližšími ochrannými podmínkami v závislosti na tom, o kterou kategorii ZCHÚ se bude jednat. Jelikož jsou hornickou činností v ZCHÚ vždy ohroženy objekty a zájmy chráněné zvláštním právním předpisem, musí společnost rovněž předložit dokumenty o vyřešení střetů zájmů podle § 33 HZ, kterému se tato práce věnovala na začátku této kapitoly.⁶³

Účastníky mohou být i „*právnícké a fyzické osoby, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny*“⁶⁴. Jelikož tato činnost může mít vliv na širší okolí, můžeme mezi tyto osoby zařadit vlastníka pozemku i osoby, u nichž „*nebude možné nade všechnu pochybnost jednoznačně vyloučit, že jejich práva nemohou být dotčena*“.⁶⁵ Vzhledem k tomu, že se může jednat o jedno z navazujících řízení podle § 3 písm. g) ZEIA, bude moct svá práva v řízení bránit i dotčená veřejnost. „Ekologický spolek“ se může domáhat práv účastníka řízení, pokud naplní znaky dotčené veřejnosti a bude se jednat o záměr podléhající posuzování vlivů na životní prostředí. Aktivní legitimace svědčí i osobám dotčeným na svých právech nebo povinnostech.⁶⁶

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

⁶¹ § 17 an. ZHČ.

⁶² Příloha č. 1 k vyhlášce č. 242/1993 Sb. ČBÚ, kterou se mění a doplňuje vyhláška ČBÚ č. 104/1988 Sb., o racionálním využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem.

⁶³ § 17 odst. 2 ZHČ a § 8 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 104/1988 Sb.

⁶⁴ § 18 odst. 1 ZHČ.

⁶⁵ Rozsudek NSS ze dne 18.2.2010, č.j.5 As 36/2009–123.

⁶⁶ § 3 písm. i) ZEIA.

Provádění geologických prací je podmíněno schváleným projektem geologických prací. V něm musí zpracovatel identifikovat střety zájmů, zjistit, jestli projekt nezasahuje do předmětu ochrany ZCHÚ, nebo se jinak nedotýká zájmů na ochranu přírody a krajiny, a případně navrhnout opatření, které je s těmito zájmy v souladu.⁶⁷ Pokud v souladu se zájmy na ochranu přírody a krajiny nebude, postupuje se podle se ZOPK.⁶⁸ V takovém případě musí zpracovatel projektu přerušit práce na projektu a oznámit tuto skutečnost zadavateli. To je z hlediska ochrany životního prostředí nevyhovující, jelikož celý projekt geologických prací schvaluje místo správního orgánu pouze objednatel geologických prací, zadavatel je placen objednatelem, a má tak stěžejní nějakou motivaci existující střet do projektu zahrnout.⁶⁹

Vyhledávání a průzkum je završen vyhodnocením výsledků vyhledávání a průzkumu. Na základě zpracované souhrnné geologické dokumentace se vydá tzv. závěrečná zpráva, která vyhodnocuje všechny údaje a poznatky získané při provádění geologického průzkumu.⁷⁰ Na základě toho se následně zásoby výhradních nerostů klasifikují podle § 14 HZ v závislosti na stupni prozkoumanosti (na zásoby vyhledané a prozkoumané), podle podmínek využitelnosti (zásoby bilanční a nebilanční) a podle přípustnosti k dobývání (zásoby volné a vázané).⁷¹ Pokud se výhradní nerost zjistí v dostatečném množství a jakosti, umožňující důvodně očekávat jeho nahromadění, MŽP vydá osvědčení o výhradním ložisku.⁷²

Pokud se ložisko vyhrazeného nerostu stane z oprávněného důvodu nevhodné k vytěžení, je možné vynětí ložiska z evidence zásob nebo jejich převod ze zásob bilančních do zásob nebilančních. Mezi důvody uvedené v § 14a HZ patří i odpis ložiska z důvodu ohrožení životního prostředí, pokud význam ochrany převyší zájem na vydobytí těchto zásob. V případě podání takového návrhu orgánem ochrany přírody zajišťuje úplnost náležitostí návrhu podle § 14b odst. 3 HZ organizace, která vzhledem k tomu, že zákon nestanovuje žádnou lhůtu pro splnění této povinnosti, nemá žádnou motivaci tak učinit. Potencionálně silný nástroj ochrany

⁶⁷ § 6 odst. 2 ZGP a § 4 odst. 6 vyhlášky č. 369/2004 o projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací, oznamování rizikových geofaktorů a o postupu při výpočtu zásob výhradních ložisek.

⁶⁸ § 22 odst. 1 ZGP.

⁶⁹ VÍCHA, Ondřej. *Zákon o geologických pracích s komentářem, judikaturou a prováděcími a souvisejícími předpisy*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 85.

⁷⁰ §15 vyhlášky č. 369/2004 Sb., Osnova závěrečné zprávy je uvedena v příloze 3 této vyhlášky

⁷¹ Blíže ke klasifikaci zásob v VÍCHA, Ondřej. *Horní zákon; Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2017, komentář k § 14 odst. 2.

⁷² § 6 odst. 1 HZ.

veřejného zájmu na ochranu životního prostředí je v důsledku toho neefektivní a nevytahatelný.⁷³

Těžbě samotné bezprostředně předchází příprava dobývání. Táto fáze zahrnuje řízení o stanovení dobývacího prostoru, řízení o povolení otvírky, přípravy a dobývání výhradních nerostů, případně i řízení o povolení trhacích prací. Z hlediska ochrany přírody a řešení střetů zájmů se jedná o klíčovou část povoloovacího procesu, jelikož se jedná o poslední fázi před zahájením těžby samotné, kde lze ještě efektivně stanovit opatření pro předejití a minimalizaci škod v souladu s principem prevence.⁷⁴

Stanovení dobývacího prostoru dává organizaci oprávnění k dobývání vyhrazených nerostů na vymezeném území. Povolení dává OBÚ na návrh organizace nebo z moci úřední.⁷⁵ Před podáním návrhu musí mít organizace souhlas MŽP vydávaný ve formě správního rozhodnutí, který vydá MŽP po projednání s MPO, s přihlédnutím především k souladu záměru organizace se surovinovou politikou ČR, která stanovuje jako žádoucí omezovat těžbu v ZCHÚ, popř. umísťovat těžbu s respektem k ekologicky cenným lokalitám, způsobem co nejméně narušující krajinný ráz.⁷⁶ Pokud soulad dán není a není ho možné dosáhnout ani stanovením dodatečných podmínek, žádost bude zamítnuta. V případě konkurence více žádostí rozhodne MŽP v „řízení o výběru žádosti“ (podle § 146 SŘ) ve prospěch žadatele, který zaručuje lepší ochranu zákonem chráněných zájmů.⁷⁷ Právní úprava předchozího souhlasu neřeší náležitosti žádosti, podmínky řízení či okruh účastníků v řízení. To se tak bude řešit obecně ustanoveními správního řádu.

V následném řízení o stanovení dobývacího prostoru má organizace povinnost předložit kromě předchozího souhlasu také další předpoklady stanovené v § 28 odst. 1 písm. a) až f) a vyhláškou ČBÚ č. 172/1992 Sb., o dobývacích prostorech.⁷⁸ K zajištění veřejného zájmu na ochranu přírody slouží především skutečnost, že BÚ rozhoduje v součinnosti s

⁷³ VÍCHA, Ondřej. *Horní zákon...*, komentář k §14b odst. 2.

⁷⁴ BERNARD, Josef. *Právní ochrana životního prostředí v hornictví*. České právo životního prostředí, 2007, roč. 7, č. 20, s. 52.

⁷⁵ § 28 odst. 1 HZ.

⁷⁶ Surovinová politika České republiky v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů, bod 5.1.3, 5.2. a Zohlednění podmínek ze stanoviska SEA část A bod 6.

⁷⁷ VÍCHA, Ondřej. *Horní zákon...*, komentář k §24 odst. 4.

⁷⁸ Např. závěry projednání návrhu dotýkajících se zájmů chráněných podle zvláštních předpisů s orgány a fyzickými a právníckými osobami, jimž přísluší ochrana těchto zájmů, závazná stanoviska nebo závěry zjišťovacího řízení podle ZEIA, pokud tak ZEIA stanovuje.

dotčenými orgány ochrany přírody či územního plánování⁷⁹ a povinnost organizace předložit k žádosti „souhlasná stanoviska“ subjektů, sloužících k hájení zájmu na ochranu přírody a krajiny.⁸⁰ Střet zájmů v řízení o stanovení dobývacího prostoru není řešen dohodou o ochraně chráněného zájmu nebo rozhodnutím MPO o řešení střetů zájmů podle § 33 HZ, ale stanovisky dotčených orgánů, ke kterým musí při svém rozhodování BÚ přihlídnout.⁸¹ Nutnost vydání závazného stanoviska (§ 149 SŘ) orgánu ochrany přírody coby dotčeného orgánu hraje z hlediska řešení střetů zájmů u těžby nerostů esenciální roli. Tyto akty samotné nemění, neruší či nezakládají práva a nejsou tak rozhodnutím ve smyslu SŘ ani SŘS.⁸² Jejich soudní přezkum je tak umožněn až v rámci konečného rozhodnutí (dle § 75 odst. 2 s. ř. s v souladu s čl. 36 odst. 2 LZPS). Zásadní roli v ochraně přírody a krajiny budou hrát rovněž samostatná správní rozhodnutí orgánů ochrany přírody a krajiny (v podobě povolování výjimek ze zákonem stanovených zákazů), kterým se tato práce bude věnovat ve 4. kapitole.

Z hlediska ochrany přírody a krajiny se jedná o závazné stanovisko k zásahům, které mohou vést k poškození významného krajinného prvku podle § 4 odst. 2 ZOPK.⁸³ Pokud se jedná o ZCHÚ, jehož předmětem je i ochrana biotopu jednotlivých druhů živočichů či rostlin, bude nezbytný souhlas k některým činnostem týkajícím se zvláště chráněných druhů rostlin nebo živočichů podle § 57 ZOPK. Od nabytí účinnosti z. č. 225/2017 Sb., kterým se mění stavební zákon a další související zákony, nebude již OOP při dodatečném zjištění výskytu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů (po zahájení územního řízení), vydávat samostatné správní rozhodnutí ve formě výjimky ze zákonného zákazu podle § 56 odst. 1 ZOPK, ale pouze závazné stanovisko. Tato změna je však oprávněně považovaná za nelogickou, nesystémovou a účelovou.⁸⁴ Pokud by mělo dojít při těžbě k odlesňování a zalesňování pozemků o výměře větší než 0,5 ha, bude potřeba závazné stanovisko podle § 4 odst. 3 ZOPK.

⁷⁹ V návaznosti na § 27 odst. 6 HZ a § 84 odst. 2 SZ je u stanovení dobývacího prostoru nutné závazné stanovisko stavebního úřadu.

⁸⁰ § 27 odst. 1 a odst. 5 HZ.

⁸¹ VÍCHA, *Horní zákon...*, komentář k § 28 odst. 7.

⁸² Rozhodnutí NSS 2 As 75/2009 ze dne 23. srpna 2011.

⁸³ Při těžbě nerostů v ZCHÚ nebude závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 potřeba, jelikož je ochrana zvláště chráněných částí přírody založena na jiných zákazech či souhlasech příslušných orgánů ochrany přírody. VOMÁČKA, Vojtěch In: VOMÁČKA, Vojtěch, KNOTEK, Jaroslav, KONEČNÁ, Michaela, HANÁK, Jakub, DIENSTBIER, Filip, PRŮCHOVÁ, Ivana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 41.

⁸⁴ Blíže ve Stanovisku k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (k senátnímu tisku č. 108 z roku 2017 z 11. funkčního období Senátu; navazuje na sněmovní tisk č.927 z roku 2017ze 7. volebního období.

V případě těžby nerostů v ZCHÚ bude organizace potřebovat souhlas k činnostem, které můžou snížit nebo změnit krajinný ráz podle § 12 odst. 2 ZOPK. Jelikož je krajinný ráz ve ZCHÚ z přírodní, kulturní a historické stránky jedinečný a svérázný, těžbou nerostů bude zpravidla docházet k jeho značné změně, a bude tak třeba souhlas orgánu ochrany přírody, který je „nezbytný u každého zásahu, u něhož existuje nikoli bezvýznamná pravděpodobnost, že jeho následkem bude změna krajinného rázu“.⁸⁵ V takovém případě musí správní orgán posoudit, jestli může těžba snížit či změnit krajinný ráz a popř. zda taková změna není v rozporu se zachováním významných krajinných prvků.⁸⁶ Vzhledem k obecné definici krajinného rázu a absence prováděcího předpisu, k jehož vydání bylo MŽP zmocněno (existují metodické postupy, které ovšem nejsou právně závazné), bude hodnocení částečně subjektivní, nicméně při posuzování stupně „ekologické významnosti“ bude tato skutečnost objektivizována samotnou přítomností ZCHÚ.

Vzhledem k tomu, že se stanovení dobývacího prostoru považuje za územní rozhodnutí (§ 27 odst. 6 HZ), bude dalším závazným stanoviskem, které bude společnost ve fázi stanovení dobývacího prostoru při těžbě v ZCHÚ potřebovat, závazné stanovisko k některým činnostem ve zvláště chráněných územích podle § 44 ZOPK. V něm OOP vyjadřuje souhlas či nesouhlas, popř. stanovuje podmínky, které zajistí, aby byla povolovaná činnost v souladu s cílem a účelem ochrany jednotlivých zvláště chráněných území.⁸⁷ Pokud se jedná o činnosti podle § 44 odst. 1 prováděnou v NP nebo CHKO, bude potřeba závazné stanovisko, leda by se jednalo o zastavěné území obce ve čtvrté zóně CHKO nebo zastavěné území města, které se nachází na území CHKO.⁸⁸ Těžba nerostů může být rovněž podmíněna předchozím souhlasem orgánu ochrany přírody v bližších ochranných podmínkách (§44 odst. 3 ZOPK) u všech kategorií ZCHÚ.⁸⁹

Problematická úprava § 28 odst. 3 HZ však činí závazná stanoviska orgánů ochrany přírody neefektivní, jelikož v případě, kdy se dotčený orgán vyjadřuje k návrhu organizace podle §27 odst. 5 HZ, nemusí mít orgán k dispozici zcela ucelené a objektivní podklady. Vzhledem k tomu, že dotčený orgán, který se takto vyjádřil, již nebude přizván k samotnému

⁸⁵ Rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2011, čj. 7 As 21/2011-87.

⁸⁶ VOMÁČKA, *Zákon o ochraně přírody ...*, s. 125.

⁸⁷ STEJSKAL, *Vojtěch. Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: Wolters Kluwer. Komentáře Wolters Kluwer, 2016 s. 218-221.

⁸⁸ § 44 odst. 2 ZOPK.

⁸⁹ § 44 odst. 3 ZOPK.

řízení o stanovení dobývacího prostoru, bude „předběžné stanovisko“ rovněž stanoviskem konečným.⁹⁰ De lege ferenda by bylo vhodné dát orgánu možnost zúčastnit se samotného řízení i po tom, co již vydal „předběžné stanovisko“, pokud by mu vyšly najevo nové skutečnosti.

Účastníkem řízení o stanovení dobývacího prostoru bude navrhovatel, subjekty, jejichž práva k pozemkům nebo stavbám mohou být přímo dotčena, a obec, v jejímž územním obvodu se dobývací prostor nachází.⁹¹ Jak již bylo popsáno výše, „ekologické spolky“ se již nemohou účastnit tohoto typu správního řízení na základě § 70 ZOPK. Jelikož se jedná o tzv. navazující řízení podle § 3 písm. g) ZEIA, můžou ale být na řízení účastny „ekologické spolky“ coby dotčená veřejnost podle § 9c odst. 3 ZEIA.⁹²

V rozhodnutí OBÚ vymezí dobývací prostor a stanoví podmínky, které zabezpečí chráněné zájmy v území, včetně ochrany ekologického významu, cíle a předmětu ochrany konkrétního ZCHÚ. Rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru je současně rozhodnutím o změně využití území na povrchu ve smyslu § 80 odst. 2 písm. b) SZ.⁹³ Rozhodnutí sice obsahuje termín započítání dobývání, nicméně není stanovena žádná sankce při jeho nedodržení a zákon ani nestanovuje žádné omezení doby platnosti povolení.⁹⁴ Vzhledem k tomu, že od stanovení dobývacího prostoru k zahájení těžby samotné může uplynout značná doba, během které se můžou rovněž značně změnit veřejné zájmy, lze absence maximální doby platnosti povolení považovat za značný nedostatek. Je zde možnost povolení odejmout, pokud organizace nepožádá do tří let o povolení k hornické činnosti, avšak k odvrácení takového následku stačí organizaci jen podat žádost.⁹⁵ Dobývací prostor může být ze závažných důvodů z hlediska ochrany přírody a krajiny změněn (typicky zrušením jeho části či jeho rozšířením).⁹⁶ De lege ferenda by měla právní úprava limitovat maximální dobu trvání povolení, popř. možnost povolení zrušit v případě, že by společnost porušila závažným způsobem povinnosti stanovené předpisy ochrany životního prostředí.⁹⁷ K tomu by mohla sloužit zvláštní žalobní legitimace

⁹⁰ Blíže: VÍCHA, *Horní zákon...*, komentář k §28 odst. 3.

⁹¹ § 28 odst. 2 HZ.

⁹² § 3 ZEIA.

⁹³ §27 odst. 6 HZ.

⁹⁴ BERNARD, *Právní ochrana...* 54-57.

⁹⁵ §24 odst. 11 HZ.

⁹⁶ § 27 odst. 4 HZ.

⁹⁷ Srovnej s § 21 odst. 1 ZGP.

ochrany veřejného zájmu některého z orgánů ochrany životního prostředí v případě závažného ohrožení.⁹⁸

Dalším předpokladem zahájení těžby nerostů je řízení o povolení otvírky, přípravy a dobývání výhradních nerostů. Řízení se považuje za řízení o povolení hornické činnosti podle zákona o hornické činnosti. Povolení vydá OBÚ na žádost organizace, která předkládá žádost s předepsanou dokumentací alespoň 3 měsíce před plánovaným zahájením prací.⁹⁹ Náležitosti žádosti a dokumentace, která se k návrhu předkládá, upravuje HZ (§ 32), ZHČ (§ 10 a § 17) a vyhláška ČBÚ č. 104/1988 Sb. Plán otvírky, přípravy a dobývání musí obsahovat mimo jiné plán sanace i rekultivace území, přehled ZCHÚ či jiných objektů a zájmů chráněných podle ZOPK, popř. způsob zajištění zájmů a požadavků vyplývajících z rozhodnutí orgánů ochrany přírody a ochranných podmínek.¹⁰⁰ Z hlediska ochrany přírody je důležitá povinnost společnosti předložit k návrhu zhodnocení vlivu hornické činnosti na povrch a stanovisko vydané podle zvláštního právního předpisu, pokud tak takový předpis stanovuje (zejména stanovisko podle ZEIA). Jelikož jsou hornickou činností téměř vždy ohroženy objekty a zájmy chráněné zvláštním právním předpisem (zvláště u těžby v ZCHÚ), musí společnost rovněž předložit dokumenty o vyřešení střetů zájmů podle § 33 HZ.¹⁰¹ Pokud k vyřešení střetu zájmu již došlo v předcházejících řízeních (v řízení o stanovení dobývacího prostoru), stačí doložit, že k vyřešení již došlo.

Stejně jako u řízení o stanovení dobývacího prostoru považují za zásadní nedostatek absenci maximální doby platnosti povolení. Zákon rovněž neobsahuje možnost povolení zrušit v případě porušení povinnosti stanovené předpisy ochrany životního prostředí (obdobně jako u povolení k vyhledávání a průzkumu výhradního ložiska), či možnost revidovat rozhodnutí v případě změny veřejných zájmů.

Účastníky řízení o povolení otvírky, přípravy a dobývání výhradních nerostů budou podle § 18 ZHČ žadatel, subjekty, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny¹⁰² a obec, v jejímž územním obvodu má být hornická činnost

⁹⁸ Srovnej s § 66 SŘS.

⁹⁹ § 17 odst. 1 ZHČ.

¹⁰⁰ Příloha č. 3 k vyhlášce č. 242/1993 Sb.

¹⁰¹ § 17 odst. 2 ZHČ.

¹⁰² Jelikož tato činnost může mít vliv na širší okolí, můžeme mezi tyto osoby zařadit vlastníka pozemku i osoby u nichž „nebude možné nade všechnu pochybnost jednoznačně vyloučit, že jejich práva nemohou být dotčena.“ Rozsudek NSS ze dne 18.2.2010, č.j.5 As 36/2009–123.

vykonávána.¹⁰³ Stejně jako bylo uvedeno u předchozích řízeních, „ekologické spolky“ se podle § 70 ZOPK již nemohou účastnit řízení. Jelikož se může jednat o jedno z navazujících řízení podle § 3 písm. g) č. 8 ZEIA, budou moci svá práva v řízení bránit „ekologické spolky“ coby dotčená veřejnost, pokud naplní znaky dotčené veřejnosti a bude se jednat o záměr podléhající posuzování vlivů na životní prostředí.

Ve většině případů bude těžba podmíněna výstavbou dolů, lomů či jiných staveb sloužících k těžbě nerostů. K tomu potřebuje organizace povolení dané buď obecným stavebním úřadem, nebo v případě důlních děl a důlních staveb pod povrchem povolení OBÚ. Pokud bude důlní dílo podléhat schvalování a dozoru OBÚ, nebude potřeba rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas.¹⁰⁴ Podle HZ musí dokumentace mimo jiné zajišťovat omezení nepříznivých vlivů na životní prostředí a komplexní řešení území ovlivněného hornickou činností ve vztahu k vlastníkům nemovitostí a veřejnému zájmu na ochranu přírody.¹⁰⁵

2.5.3 Při dobývání

Po získání všech potřebných závazných stanovisek a povolujících rozhodnutí orgánů ochrany přírody, ve kterých byly stanoveny všechny podmínky ochrany přírody a krajiny, může organizace přikročit k samotné exploataci ložiska. Dohled nad dodržováním horního zákona, zákona o hornické činnosti a předpisů vydaných na jejich základě přísluší báňské správě. Ta se však primárně zabývá kontrolou efektivity vydobytí ložiska, bezpečností technických zařízení, bezpečnosti práce při dobývání apod. Horní právo stanovuje pravidla ochrany přírody při samotném dobývání jen okrajově. Stanovena je zejména složkovými předpisy ochrany životního prostředí.

Prosazení veřejného zájmu na ochranu přírody a krajiny lze v některých případech prosadit i po skončeném řízení. V úvahu připadá možnost orgánu ochrany přírody stanovit podmínky nebo zakázat subjektům činnost, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody (stačí možnost ohrožení).¹⁰⁶ To platí pro činnosti povolené jiným orgánem státní správy než orgánem ochrany přírody v případě, že OOP

¹⁰³ § 18 odst. 1 ZHČ.

¹⁰⁴ §79 odst. 2 písm. m) SZ.

Pokud se však bude jednat o záměr u kterého je vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, bude rozhodnutí potřeba.

¹⁰⁵ § 23 odst. 2 HZ.

¹⁰⁶ § 66 ZOPK.

vydával závazné stanovisko, a to i v případě, kdy některé z rozhodnutí a závazných stanovisek orgánu ochrany přírody potřebných k těžbě v ZCHÚ chybí.¹⁰⁷ Pokud OOP vydává samostatné správní rozhodnutí ve formě povolení výjimky ze zákazů ve ZCHÚ, činnost již takto omezit nebo zakázat nelze.¹⁰⁸ Orgán ochrany přírody však může postupovat podle § 84 ZOPK. V případě změny rozhodných skutkových okolností, které znamenají i změny veřejných zájmů v území, vyžadují-li to zájmy na ochranu přírody a krajiny vzhledem k hrozící ekologické újmě, v případě nevyužívání rozhodnutí bez zvláštního důvodu po dobu delší 2 let, nebo při nedodržování podmínek a povinností stanovených zákonem a povolením může OOP výjimku ze zákazů ve ZCHÚ změnit nebo zrušit.¹⁰⁹ Nedodrží-li organizace stanovenou povinnost, lze uplatnit odpovědnost za přestupek podle § 88 odst. 2 písm. j) ZOPK a uložit pokutu, nápravné opatření nebo omezení činnosti podle §5 odst. 1 ZOPK.

Byť mají orgány ochrany životního prostředí v případě závazných stanovisek možnost stanovit organizaci podmínky ochrany přírody, předpisy horního práva jim nedávají efektivní prostředky kontrolovat podmínky stanovené v rozhodnutí orgánu SBS.¹¹⁰ Jak uvádí Bernard, efektivita tohoto institutu je omezená skutečností, že kontrola ve fázi dobývání přísluší orgánům SBS, jejichž zájem není primárně ochrana životního prostředí a organizace provádějící těžbu mají jen stěží nějakou motivaci poukazovat na jejich poškozování životního prostředí.¹¹¹ De lege ferenda považují za vhodné stanovit i v předpisech horního práva možnost orgánů ochrany přírody provádět následný ekologický dohled nad plněním povinností stanovených na základě rozhodnutí orgánů SBS.

2.5.4 Po ukončení těžby

Zájem na ochranu životního prostředí trvá i po zastavení těžby, jelikož důlní díla a lomy představují, až do správného provedení jejich likvidace, stále hrozbu. Těžba nerostů může být zastavena dočasně nebo trvale. V případě dočasného zastavení provozu v dole nebo lomu je organizace povinna provést zajištění. Zákon nestanovuje bližší výklad pojmu „dočasné zastavení provozu“, ani nestanovuje důvody pro dočasné zastavení. De lege ferenda se jeví

¹⁰⁷ JELÍNKOVÁ Jitka, MLČOCH Svatomír. *Zásadní otázky nad změnou ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny* [online]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/webpm/soubor/spravni-pravo-3-13web-jel-mlcoch-pdf.aspx>>.

¹⁰⁸ KONEČNÁ, Michaela. In: VOMÁČKA, Vojtěch, KNOTEK, Jaroslav, KONEČNÁ, Michaela, HANÁK, Jakub, DIENSTBIER, Filip, PRŮCHOVÁ, Ivana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. 1. vydání*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 504.

¹⁰⁹ § 84 ZOPK.

¹¹⁰ HANÁK Jakub, PRŮCHOVÁ Ivana a kol, *Kontrolní mechanismy...*s. 191-193

¹¹¹ BERNARD, *Právní ochrana...* 72-73.

jako vhodná povinnost orgánů zastavit provoz hlavních důlních děl a lomů i z důvodu poškozování životního prostředí v případě potřeby zatímního upravení poměrů.

Při trvalém zastavení je organizace povinna provést likvidaci nebo předložit projekt jejich jiného využití.¹¹² K tomu potřebuje organizace povolení k likvidaci hlavních důlních děl a lomů vydávané OBÚ, na které se budou vztahovat ustanovení o povolování hornické činnosti a vyhláška ČBÚ č. 104/1988 Sb.¹¹³ Žádost musí obsahovat mimo jiné opatření sloužící k zamezení nepříznivých vlivů na povrch, způsob zajištění požadavků vyplývajících z rozhodnutí orgánů ochrany životního prostředí a doklady o vyřešení střetů zájmů podle § 33 HZ.¹¹⁴

Ke zmírnění škod vzniklých na životním prostředí během exploatace nerostů slouží sanace či případně rekultivace, kterou společnost musí provést na pozemcích zasažených těžbou.¹¹⁵ Sanace má primárně za úkol umožnit opětovně plné využití území a obnovení přirozené funkce ekosystému, popř. vytvořit nové využití krajiny a přírodně hodnotných ekosystémů. Příslušný OBV schvaluje a kontroluje vytváření rezerv, které budou odpovídat potřebám sanace dotčených pozemků, kdy o případném čerpání rozhoduje po dohodě s MŽP a po vyjádření dotčené obce.¹¹⁶

Rekultivace připadá v úvahu zejména v případě lesní a zemědělské půdy.¹¹⁷ Podle rekultivačního cíle a použitých metod je lze dělit na lesní rekultivaci, zemědělskou rekultivaci, hydrickou rekultivaci a ostatní rekultivace.¹¹⁸ U lesní rekultivace je účelem navrácení plnění funkcí lesa.¹¹⁹ Zemědělská rekultivace má za cíl provést úpravy pozemku podle schváleného plánu rekultivace tak, aby bylo možné půdu vrátit do zemědělského půdního fondu.¹²⁰

Jako největší nedostatek současné právní úpravy a praxe správních orgánů považuji povinnost cíleně vytvářet lesní, zemědělskou či hydrickou rekultivaci (tedy především navrácení původní funkce pozemku) a minimální využití přírodě blízkých forem rekultivace (tzv. sukcesních ploch). Pro organizace je překážkou především nejistota, jestli jim budou

¹¹² § 10 odst. 5 ZHČ.

¹¹³ § 2 písm. c), § 10 odst. 5 a § 17 ZHČ.

¹¹⁴ Příloha č. 6 k vyhlášce č. 242/1993 Sb.

¹¹⁵ Za takové pozemky lze považovat pozemky u kterých došlo v důsledku těžby k nějaké změně na pozemku, a znamená-li tato změna škodu na krajině. In: VÍCHA, Ondřej. *Horní zákon...*, komentář k §31 odst. 5.

¹¹⁶ § 31 odst. 6 a § 37a odst. 2 HZ.

¹¹⁷ Kde tak stanovují zvláštní zákony jako z. č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu a z. č. 289/1995 Sb., o lesích.

¹¹⁸ DIRNER Vojtěch, Pavel Kounovský, Ingrid Jarošová, *Současnost a vývojové tendence rekultivací* [online]. Dostupné na <https://slon.diamo.cz/hpvt/2011/_Zahlaz/Z%2008.pdf>.

¹¹⁹ § 13 odst. 3 písm. c) a §14 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon.

¹²⁰ § 9 odst. 3 z. č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

ukončeny odvodny za odnětí podle § 11b odst. 3 a 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, jelikož jim orgán ochrany ZPF či lesa neuzná takový postup jako obnovu původní funkce.¹²¹ Technicky pojaté rekultivace vytvářejí uniformní prostředí snižující přirozenou funkci ekosystému a jejich biologickou diverzitu, s minimálním ekologickým přínosem. Vytváření přirozených sukcesních ploch naopak může vytvořit cenné ekosystémy a stanoviště, kde se mohou prosadit ohrožené či zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů za zlomek finančních nákladů. To dokládá především fakt, že z 2 561 maloplošných zvláště chráněných území bylo 197 vyhlášeno v místech bývalé těžby nerostů, a dalších 31 lokalit (bez překryvu s existujícími maloplošnými zvláště chráněnými územími) bylo vyhlášeno evropsky významnou lokalitou.¹²² Jako příklad dobré praxe lze uvést průběžnou rekultivaci těžebního dobývacího prostoru Cep II nalézajícího se v CHKO Třeboňsko.¹²³ De lege ferenda tak považuji za žádoucí zakotvit v zákoně definici a podmínky rekultivace přírodě blízkých forem obnovy a zrovnoprávnit (popř. zvýhodnit) takovou formu obnovy s navrácením pozemků do zemědělského půdního fondu či k plnění funkcí lesa.

2.5.5 Ochrana životního prostředí u těžby nevyhrazených nerostů

Mezi ochranou přírody a řešením střetu zájmů u těžby vyhrazených a nevyhrazených nerostů jsou podstatné rozdíly, kterým se tato kapitola bude věnovat. Oproti ochraně životního prostředí u těžby výhradních ložisek se na ochranu nevyhrazených nerostů nepoužije většina ustanovení HZ, a to především z důvodu, že se jedná o činnost prováděnou hornickým způsobem a ložisko nevyhrazeného nerostu je součástí pozemku (je vlastnictvím vlastníka pozemku).¹²⁴

Provádění průzkumu a vyhledávání nevyhrazených nerostů se bude stejně jako u výhradních ložisek považovat za geologické práce. Oproti poměrně komplexní úpravě veřejného zájmu na ochranu přírody a krajiny u stanovování průzkumného území stačí

¹²¹ DOLEŽALOVÁ Jana, VOJAR Jiří, SOKOLSKÝ Milič. *Využití sukcesních ploch při rekultivaci území ovlivněných těžbou* [online]. casopis.ochranaprirody.cz, 27. 2. 2013 [1.2.2019]. Dostupné na <<http://www.casopis.ochranaprirody.cz/pece-o-prirodu-a-krajinu/vyuziti-sukcesnich-ploch/>>.

¹²² Do toho nejsou zahrnuta maloplošná zvláště chráněná území, jejichž součástí těžební tvary sice jsou, ale k jejich vyhlášení došlo bez ohledu na ně.

CHRUDMAN Tomáš, Místa bývalé těžby jako objekty ochrany přírody. In ŘEHOUNEK Jiří, ŘEHOUNKOVÁ Klára, TROPEK Robert (Ed.), *Ekologická obnova území narušených těžbou nerostných surovin a průmyslovými deponiemi* [online]. Calla, České Budějovice, s. 193-195. Dostupné na <http://www.calla.cz/piskovny/wordpress/wp-content/uploads/sbornik_internet.pdf>.

¹²³ Realizace vítězného projektu Quarry Life Award 2012 "CEP II - Pískovna pro biodiverzitu". In: Youtube [online]. 27.02.2007 [cit. 15.3.2019]. Dostupné z <<https://www.youtube.com/watch?v=YLk61iajzuU>>.

¹²⁴ § 3 písm. a) zákona o hornické činnosti a § 7 odst. 1 HZ.

organizaci k vyhledávání a průzkumu nevyhrazených nerostů pouze dohoda s vlastníkem pozemku.¹²⁵ Pokud se však bude jednat o vyhledávání a průzkum důlními díly, bude potřeba povolení OBÚ k hornické činnosti, stejně jako u výhradních nerostů.

Jelikož se u nevyhrazených nerostů nevydává rozhodnutí o stanovení dobývacích prostor, které je současně rozhodnutím o změně využití území (§27 odst. 6 HZ), bude společnost v přípravné fázi dobývání potřebovat územní rozhodnutí o změně využití území podle SZ.¹²⁶ Toto řízení je u těžby nevyhrazených nerostů z hlediska řešení střetů zájmů a ochrany životního prostředí zcela zásadní, jelikož se při něm vytvářejí předpoklady pro vyvážený rozvoj území po stránce ekonomické, ekologické i sociální tak, aby došlo k obecně prospěšnému souladu veřejných a soukromých zájmů. Pro využití území k těžbě nevyhrazených nerostů potřebuje organizace územní rozhodnutí o změně využití území podle § 80 SZ odst. 2 písm. e) nebo f), které vydá příslušný stavební úřad (§ 6 odst. 3 písm. a) SZ). Řízení se zahajuje na žádost organizace, která musí kromě obecných náležitostí a základních údajů předložit i dokumenty stanovené § 86 SZ a vyhláškou č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu.

Vzhledem k ochraně přírody je důležitá především povinnost předložit závazná stanoviska orgánů ochrany přírody, jak již bylo popsáno u stanovení dobývacího prostoru, popřípadě rozhodnutí orgánů ochrany přírody, která jsou nezbytná pro posouzení záměru z hlediska ochrany přírody. Rovněž je potřeba závazné stanovisko příslušného úřadu k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí a závazné stanovisko orgánu územního plánování podle § 96b SZ posuzující soulad záměru s územně plánovací dokumentací a politikou územního rozvoje¹²⁷. Pokud přísluší dotčenému orgánu veřejné správy vydání více stanovisek, vydává orgán v souladu s procesní ekonomikou koordinované stanovisko.¹²⁸ Pokud některý z dotčených orgánů vydá negativní závazné stanovisko (§ 149 odst. 3 SŘ), musí stavební úřad žádost rozhodnutím zamítnout bez dalšího.¹²⁹ V případě vydání protichůdných

¹²⁵ § 4c odst. 1 ZGP.

Pokud bude chtít organizace práce spojené se zásahem do pozemku musí mít dohoda písemnou podobu (§ 14 odst. 1 ZGP).

¹²⁶ VÍCHA, Ondřej. *Ložiska nevyhrazených nerostů jako součást pozemku – vybrané otázky*. In Sborník z konference Dny práva – 2012 – Days of Law, 6. ročník mezinárodní konference [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 5. Dostupné na

https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/pozemek/VichaOndrej.pdf

¹²⁷ V případech záměrů, pro které to ZEIA vyžaduje. Podrobněji v následující kapitole.

¹²⁸ § 4 odst. 7 SZ.

¹²⁹ MACHAČKOVÁ, Jana. In: MACHAČKOVÁ, Jana, FIALOVÁ, Eva, KÝVALOVÁ, Miroslava, VÍCHOVÁ, Jitka, HOLEDOVÁ, Lenka, SMÍŠEK, Jaroslav. *Stavební zákon. 3. vydání*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 512.

závazných stanovisek se bude postupovat podle SŘ pokusem o smírné odstranění rozporů (§ 5 SŘ), popř. podle § 136 odst. 6 SŘ.¹³⁰

Novela SZ účinná od 1. ledna 2018 zavedla institut územního řízení spojeného s posuzováním EIA, který umožňuje sloučit proces posuzování vlivů na životní prostředí a územní řízení (popř. i stavební řízení). V něm postupuje stavební úřad v součinnosti s dotčenými orgány a s úřadem příslušným k vedení řízení o posouzení vlivů na životní prostředí po předložení dokumentace potřebné pro EIA a pro územní rozhodnutí. V případě těžebního záměru zasahujícího do ZCHÚ lze však očekávat stanovení řady závazných kompenzačních opatření, která mohou znamenat nutnost revize celé projektové dokumentace, a tudíž i značné prodloužení a prodražení procesu.¹³¹

Oproti řízení o stanovení dobývacího prostoru, územní rozhodnutí o změně využití území pozbývá platnosti, pokud nebylo započato s využitím území pro stanovený účel do 2 let od právní moci rozhodnutí (lze však prodloužit).¹³² Rovněž je stanovena zvláštní úprava zahajování řízení a možnosti účastníků řízení uplatňovat své námítky a připomínky v řízení.¹³³

Před samotným zahájením těžby potřebuje společnost povolení k dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu. To vydá OBÚ po předložení územního rozhodnutí, plánu využívání ložiska a dalších náležitostí podle vyhlášky ČBÚ č. 175/1992 Sb., o podmínkách využívání ložisek nevyhrazených nerostů.¹³⁴ Pokud by dobýváním ložiska mohlo dojít k ohrožení zákonem chráněných zájmů a objektů jako jsou ZCHÚ, k žádosti se musí připojit i doklady o tom, že je zajištěna jejich ochrana, pokud nebyla vypořádána již v rámci územního řízení, včetně podmínek a požadavků orgánů ekologického dohledu nad těžbou.¹³⁵ Na dané řízení se přiměřeně použijí ustanovení o řízení o povolení hornické činnosti.¹³⁶ Povolení není časově limitováno, nicméně vzhledem k časovému omezení územního rozhodnutí nemá tento nedostatek velkou roli.

¹³⁰ § 4 odst. 8 SZ.

¹³¹ SLABÝ Tomáš, ČOPÁKOVÁ Tereza. *Proč nevyužít integraci EIA do územního či společného řízení, kterou nabízí novela stavebního zákona* [online]. epravo.cz, 31. 1. 2018 [cit. 14. 2. 2019]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/proc-nevyuzit-integraci-eia-do-uzemniho-ci-spolecneho-rizeni-kerou-nabizi-novela-stavebniho-zakona-107003.html> >

¹³² § 93 odst. 1 a odst. 4 SZ.

¹³³ VÍCHA, *Ložiska nevyhrazených nerostů...*

¹³⁴ § 19 odst. 2 ZHČ.

¹³⁵ § 2 odst. 3 písm. d) vyhlášky č. 175/1992 Sb.

¹³⁶ §17, § 18 a § 19 odst. ZHČ.

Při těžbě ložisek nevyhrazených nerostů musí mít společnost vypracovaný plán zajištění důlních děl a lomů před přerušением dobývání na dobu delší jednoho roku a vypracovaný plán likvidace důlních děl a lomů před trvalým ukončením dobývání.¹³⁷ Značným nedostatkem však je, že při povolování činností prováděných hornickým způsobem není potřeba předložit plán sanace a rekultivace.¹³⁸ U následného využití území nemá organizace povinnost zajistit sanaci pozemků dotčených těžbou nevyhrazeného nerostu a vytvářet za tímto účelem finanční rezervu.¹³⁹

Těžba nevyhrazených nerostů tvoří více než 30 % těžných ložisek (z 728 těžných ložisek je 221 nevýhradních).¹⁴⁰ V současnosti také dochází ke zvyšování počtu těžných nevýhradních ložisek (od roku 2012 do roku 2016 o 9,5 %), jakož i objemu těžby na nevýhradních ložiscích.¹⁴¹ Vzhledem k významu těžby nevyhrazených nerostů (zejména stavebních surovin) pro rozvoj státního hospodářství a značnému dopadu na životní prostředí, jaký může těžba nevyhrazených nerostů mít, se mi jeví rozdílná právní úprava těžby vyhrazených a nevyhrazených nerostů jako nevhodná k ochraně veřejného zájmu. Těžko lze najít rozumný důvod pro rozdílné řešení střetů zájmů a jinou úroveň ochrany životního prostředí mezi těžbou malého ložiska vyhrazeného nerostu a rozsáhlého ložiska, např. stavebního kamene. Myslím, že by tak bylo vhodné sjednotit právní režimy ochrany životního prostředí u těžby výhradních a nevýhradních nerostů.

¹³⁷ § 19 odst. 1 ZHČ.

¹³⁸ Srovnej s § 31 odst. 5 HZ.

¹³⁹ VÍCHA, *Ložiska nevyhrazených nerostů...*

¹⁴⁰ *Surovinové zdroje České republiky...*, s. 28.

¹⁴¹ Tamtéž.

3. Nástroje ochrany životního prostředí při těžbě nerostů v průřezových zákonech

Jako průřezové nástroje označujeme ty, které zajišťují ochranu životního prostředí jako celku, a nejen jeho jednotlivých částí. Jejich význam spočívá především v komplexním předběžném posouzení potenciálně škodlivých činností, které v souladu s principem prevence umožní předejít nebo zmírnit jejich dopad na životní prostředí.¹⁴² Proto jsou tyto činnosti z hlediska nalézání a hájení veřejného zájmu na ochranu přírody zcela zásadní. Vzhledem k obsáhlosti této problematiky a omezenému rozsahu této práce však budu moci poskytnout pouze základní přehled a východiska řešení střetů zájmů.

3.1. Posuzování vlivu na životní prostředí

U posuzování vlivu na životní prostředí jsou střety zájmů řešeny přímo orgány ochrany životního prostředí, které autoritativně stanoví podmínky ekologicky příznivého řešení. Rovněž se v této fázi může efektivně zapojit veřejnost, což umožní přesnější a objektivnější vyjádření veřejných zájmů. Posuzování vlivů na životní prostředí je upraveno zákonem číslo 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „ZEIA“), který rozlišuje dva základní režimy posuzování vlivu na životní prostředí – posuzování záměrů (dále jen „EIA“) a posuzování vlivů koncepcí (dále jen „SEA“).

Proces SEA má za cíl posoudit koncepce nejrůznějších druhů (strategie, plány, programy a politiky stanovené § 3 písm. b) a § 10a odst. 1. ZEIA, z hlediska jejich vlivu na životní prostředí a pomoci tím určit oblasti potenciálních střetů zájmů a poskytnout tím rámec pro jejich budoucí řešení. U těžby nerostů v ZCHÚ se bude jednat především o hodnocení vlivů koncepcí, které stanoví rámec pro budoucí povolení těžebních záměrů uvedených v příloze č. 1 k ZEIA.¹⁴³ V případě rozsáhlejších těžebních záměrů je však problematické, že budou posuzovány pouze

¹⁴² JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. Učebnice Právnické fakulty MU, sv. č. 531. s. 346-349.

¹⁴³ § 10a odst. 1 písm. a) ZEIA. Zásadní bude zejména Surovinová politika České republiky, Státní politika životního prostředí, regionální surovinové politiky a některé nástroje územního plánování (politika územního rozvoje, zásady územního rozvoje a územní plán). Některé koncepce i přesto, že stanovují rámec pro budoucí povolení těžebních záměrů uvedených v příloze č. 1 k ZEIA, jako např. „Řešení dalšího postupu územně ekologických limitů těžby hnědého uhlí v severních Čechách“ schválený vládou, nebyly posuzovány z hlediska jeho vlivů na životní prostředí. In VÍCHA Ondřej, Posuzování vlivů na životní prostředí v hornictví. In VOMÁČKA

na úrovni EIA, i když jejich realizace povede ke vzniku nového typu krajiny.¹⁴⁴ Pro identifikaci jednotlivých veřejných zájmů slouží především vyjádření dotčených orgánů, které budou hájit jim svěřené veřejné zájmy a vyjádření veřejnosti zasláná přímo příslušnému úřadu (§ 10c odst. 3 a § 10f odst. 5 ZEIA) nebo vyjádřená na veřejném projednání (§ 10f odst. 4).¹⁴⁵ Na jejich základě vydá příslušný úřad stanovisko ke koncepci podle §10g ZEIA, které je odborným podkladem ke schválení koncepce. Speciální postup se uplatní u koncepcí, které by mohly ovlivnit předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. V takovém případě se použijí ustanovení ZEIA subsidiárně a bude potřeba stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 45i ZOPK, které může určit, že je třeba koncepci posoudit z hlediska vlivů na území lokalit soustavy Natura 2000.¹⁴⁶ Zvláštní úprava je rovněž stanovena pro nástroje územního plánování, které neprochází procesem SEA, ale speciálním procesem hodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území podle SZ.¹⁴⁷

K objektivnímu, odbornému a detailnímu posouzení konkrétního těžebního záměru slouží proces EIA. Jedná se o klíčovou fázi pro harmonizaci veřejných zájmů, jelikož tato fáze umožňuje efektivní zapojení dotčených orgánů a veřejnosti v tomto řízení i v řízeních navazujících (jak již bylo popsáno výše), jakož i hájení zájmu na ochranu přírody, jelikož výsledné (závazné) stanovisko vydávané orgánem ochrany přírody je odborným podkladem pro navazující rozhodnutí¹⁴⁸, které musí orgány vedoucí navazující správní řízení plně respektovat.¹⁴⁹ Příslušný orgán tak hraje zásadní roli při řešení střetů zájmů, jelikož musí vyvažovat zájem na ochranu životního prostředí dalšími hospodářskými, sociálními i kulturními zájmy. ZEIA rozděluje záměry na ty, které budou vždy vyžadovat posouzení vlivů na životní prostředí (kategorie I) a záměry, kterým ještě předchází zjišťovací řízení (kategorie II). U těžby nerostů přicházejí v potaz u kategorie I těžební záměry obsažené v bodech 77, 79, 80, 83 a u kategorie II těžební záměry obsažené v bodech 15, 57, 78, 81 a 82 přílohy č. 1 k ZEIA. U

Vojtěch, ŽÍDEK Dominik a kolektiv, *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016., s. 202-204.

¹⁴⁴ Blíže v BĚLOHLÁVEK, J. *Absence strategického posuzování vlivů těžby (nejen) štěrkopísků na životní prostředí*. In: Zpravodaj EIA-IPPC-SEA, roč. XIII, č. 2/2008, s. 2–6.

¹⁴⁵ HORÁČEK Zdeněk. *Prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí*. České právo životního prostředí, 2018, roč. 11, č. 31, s. 26-27.

¹⁴⁶ Metodické doporučení MŽP pro posuzování vlivů obecných koncepcí na životní prostředí. Dostupné na <[https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2019/\\$FILE/SOTPR-Vestnik leden 2019_priloha2-190206.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2019/$FILE/SOTPR-Vestnik leden 2019_priloha2-190206.pdf)>., s.19-20.

¹⁴⁷ § 10i odst. 1 ZEIA ve spojení s §19 odst. 2 SZ.

¹⁴⁸ § 3 písm. g) a § 9a odst. 3 ZEIA.

¹⁴⁹ KOCOUREK, Tomáš. In: BAHÝLOVÁ, Lenka, KOCOUREK, Tomáš, VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2015, s. 77.

těžebních záměrů nacházejících se v ZCHÚ nebo jeho ochranném pásmu a dosahujících alespoň 25 % příslušné limitní hodnoty může příslušný úřad rozhodnout, že záměr bude podléhat zjišťovacímu řízení.¹⁵⁰ Pokud by měl záměr zasáhnout do území soustavy Natura 2000, bude se obdobně jak při posuzování koncepce postupovat podle zvláštní úpravy § 45h a § 45i ZOPK.

Vzhledem ke skutečnosti, že dobývání nerostů zaujímá zpravidla dlouhý časový horizont a povolení dobývacího prostoru a povolení hornické činnosti není časově limitováno, nebudou výjimkou záměry, které by měly být předmětem posuzování EIA, ale u kterých nikdy neproběhlo takové posouzení.¹⁵¹ Kromě již zmíněného omezení platnosti povolení podle horních předpisů bych považoval za vhodné, jak uvádí Bernard, zavedení přechodného ustanovení, které by stanovovalo povinnost všem takovýmto záměrům projít posouzením EIA.¹⁵²

3.2 Územní plánování při těžbě nerostů

Územní plánování jakožto preventivní nástroj ochrany životního prostředí má za cíl vytvářet předpoklady udržitelného rozvoje území utvářením budoucího funkčního uspořádání území.¹⁵³ Pro hájení veřejného zájmu na ochranu přírody a krajiny se jedná o zcela zásadní nástroj, jelikož jedním z úkolů územního plánování je vytváření podmínek pro ochranu ZCHÚ před negativními vlivy záměrů (§ 19 odst. 1 písm. m) SZ), k čemuž slouží především vzájemná součinnost úřadů územního plánování s dotčeným orgánem ochrany přírody (jakož i s orgány báňské správy, aj.).¹⁵⁴ Rovněž díky široké možnosti participace veřejnosti (především tedy zástupce veřejnosti podle §23 SZ) je možná řádná identifikace dotčených zájmů, na základě čehož by mělo dojít i k „*rozumnému kompromisu a vyváženosti mezi jednotlivými veřejnými a soukromými zájmy navzájem*“.¹⁵⁵

Podkladem pro pořízení a změnu dalších nástrojů územního plánování jsou územně plánovací podklady v podobě územně analytických podkladů a územních studií, které musí obsahovat zjištění a vyhodnocení stavu daného území, jeho hodnot, limitů využití území vyplývající z ochranných podmínek ZCHÚ nebo vlastností území v podobě existence ložisek

¹⁵⁰ LEGS. *Zjednodušení procesu EIA*. Právní rozhledy. 2017, č. 4, s. II.

¹⁵¹ BERNARD, *Právní ochrana...*, s. 69-73.

¹⁵² Tamtéž.

¹⁵³ § 18 SZ.

¹⁵⁴ V případě neshod dotčených správních orgánů nebo neshod mezi pořizovatelem a dotčenými orgány se bude při řešení střetu dotčených veřejných zájmů postupovat podle § 136 odst. 6 SŘ, jak již bylo uvedeno výše.

¹⁵⁵ Rozsudek NSS ze dne 24.7.2009, čj. 1 Ao 1/2009.

nerostných surovin.¹⁵⁶ Ty pak slouží jako podklad pro následný proces územního plánování, který probíhá na úrovni celostátní v podobě politiky územního rozvoje¹⁵⁷, na úrovni krajské v podobě zásad územního rozvoje¹⁵⁸ a na úrovni obecní v podobě územního a regulačního plánu, jakož i pro rozhodování v území.

Právě územní plán představuje základní koncepční nástroj územního plánování, který stanovuje uspořádání a vymezení ploch podle požadovaného způsobu využití (tedy zejména ploch těžby nerostů)¹⁵⁹, vymezuje zastavěné území, zastavitelné plochy a plochy určené ke změně stávající zástavby, což ovlivňuje i stupeň zvláštní územní ochrany daného území.¹⁶⁰ Zájem na těžbu nerostu, který bude zpravidla hájit investor (popř. obec, na jejíž území se má nerost těžit)¹⁶¹ a zájem na ochranu přírody, který bude hájit dotčený OOP v jednotlivých fázích podáváním vyjádření a uplatňováním stanovisek¹⁶² nebo veřejnost podáváním námitek a připomínek, by mělo zastupitelstvo obce, které územní plán schvaluje a vydává harmonizovat způsobem, aby územní plán představoval „vyjádření veřejného zájmu na určitém uspořádání vztahů v území, a jako takový zahrnuje rovněž veřejný zájem na ochraně přírody“.¹⁶³

¹⁵⁶ § 26 SZ. Náležitosti obsahu jsou dále upraveny vyhláškou č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

¹⁵⁷ Ta stanovuje potřebu umísťovat záměry jako je těžba nerostů do co nejméně konfliktních lokalit (tedy nejlépe mimo ZCHÚ nebo do zón s menší ochranou) a následně podporovat potřebná kompenzační opatření. In: Politika územního rozvoje České republiky, ve znění Aktualizace č. 1. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Ústav územního rozvoje. Praha, Brno 2015, s. 14.

¹⁵⁸ Např. Zásady územního rozvoje Olomouckého kraje stanovují nutnost orientovat těžbu do území ploch výhradních ložisek a významných ložisek nevyhrazených nerostů s nejnižšími střety, popřípadě s minimálními územními a ekologickými dopady. In: Zásady územního rozvoje Olomouckého kraje – úplné znění po aktualizaci č.3, Krajský úřad Olomouckého kraje, Odbor strategického rozvoje kraje, Olomouc 2019, s.8.

¹⁵⁹ § 18 vyhlášky č. 501/2006 Sb. o obecných požadavcích na využívání území.

¹⁶⁰ Srovnej s § 18 odst. 7 ZOPK.

¹⁶¹ Např. z důvodu snížení nezaměstnanosti nebo příjmu obce z dobývacího prostoru a vydobytých nerostů podle § 33h an. a §33a an. HZ.

¹⁶² Zejména tedy vyjádření, ve kterém uvede požadavky vyplývající z územně plánovacích podkladů a ZOPK, popř. i s požadavky vyplývajících z v plánu péče daného ZCHÚ a stanovisek k plochám které podle návrhu, zasahují dodaného ZCHÚ.

¹⁶³ Rozsudek NSS ze dne 3. 8. 2017, sp. zn. 2 As 83/2017 – 53.

4. Nástroje ochrany životního prostředí v ZOPK uplatňované při těžbě nerostů ve ZCHÚ

Ochrana přírody a krajiny je u těžby nerostů upravena především v ZOPK, který slouží k zachování přírodní rovnováhy v krajině, ochraně biodiverzity a estetické hodnoty krajiny.¹⁶⁴ Nezbytným prostředkem k naplnění tohoto cíle je stanovení území, která budou ponechána bez ingerence člověka a území, ve kterých budou zásahy limitované způsobem neumožňujícím zmaření či zhoršení cíle a předmětu ochrany. K tomu ZOPK poskytuje jednak nástroje obecné územní ochrany přírody a krajiny upravené v části druhé (územní systém ekologické stability, významné krajinné prvky, ochrana neživé přírody a ochrana krajinného rázu), a jednak nástroje zvláštní územní ochrany přírody a krajiny (ZCHÚ) upravené v části třetí.¹⁶⁵ Tato kapitola se bude zabývat zvláštní územní ochranou přírody a krajiny podle ZOPK v kontextu s těžbou nerostů. Nejzásadnější význam budou mít z tohoto hlediska ochranné podmínky v jednotlivých kategoriích ZCHÚ a z nich vyplývající zákazy a výjimky z těchto zákazů. Vzhledem k tomu, že se ZCHÚ v mnohých případech územně překrývají se soustavou Natura 2000, budu se věnovat i jejich vymezení.

4.1 Těžební činnost a kategorizace ZCHÚ

Zvláště chráněná území představují ekologicky nejcennější území v ČR. Praxe i teorie rozlišuje velkoplošná chráněná území, mezi která řadíme národní parky (dále jen „NP“) a chráněné krajinné oblasti (dále jen „CHKO“), a maloplošná chráněná území, mezi které řadíme národní přírodní rezervace (dále jen „NPR“), přírodní rezervace (dále jen „PR“), národní přírodní památky (dále jen „NPP“), přírodní památky (dále jen „PP“). V současné době tvoří tyto oblasti 30 velkoplošných chráněných území a 2609 maloplošných chráněných území, které dohromady pokrývají přes 16 % celkové rozlohy ČR.¹⁶⁶ Na těchto územích se dobývá 39 výhradních a 11 nevýhradních ložisek, což představuje přes 6 % všech těžených ložisek,

¹⁶⁴ § 1 ZOPK.

¹⁶⁵ JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí...*, s- 230-241.

¹⁶⁶ Seznam ochrany přírody, AOPK ČR [online]. [cit. 21.2.2019]. Dostupné na <<http://drusop.nature.cz/ost/chrobjekty/sumarizace/index.php?frame>>.

přičemž v některých dochází k poměrně intenzivní těžbě.¹⁶⁷ V největší míře se v ZCHÚ těží vápenec, stavební kámen, štěrkopíský a křemenné písky.¹⁶⁸

Kromě rozlohy bude podstatným kritériem také přírodní hodnota, jedinečnost a původnost daného území, což se odráží ve stupni ochrany, rozdílně stanovených cílů a předmětů ochrany a z toho plynoucích režimů pro jednotlivé kategorie a zóny.¹⁶⁹ Z hlediska těžby nerostů a ochrany přírody jsou důležité zejména základní ochranné podmínky, které vymezují pro jednotlivé kategorie obecný soubor relativních zákazů a omezení a bližší ochranné podmínky, které umožní přizpůsobit ochranný režim konkrétnímu ZCHÚ. K lepší diferenciaci způsobu ochrany v daném území slouží také vnitřní zonace velkoplošných ZCHÚ, popř. vnější ochrana ZCHÚ v podobě ochranných pásem. Svou roli hrají taky plány péče podle § 38 an. ZOPK, které sice nejsou závazné, nicméně slouží jako podklad pro rozhodování orgánů ochrany přírody.¹⁷⁰

4.1.1 Těžba nerostů v národních parcích

Národní parky jsou definovány jako rozsáhlá území s přirozenými nebo lidskou činností málo poznamenanými ekosystémy, která jsou jedinečná a významná v národním či mezinárodním měřítku.¹⁷¹ Cílem jejich ochrany je zachování ekologické stability a dosažení přirozené biodiverzity, která bude v souladu s vědeckými a výchovnými cíli sledovanými jejich vyhlášením.¹⁷² Tomuto cíli musí být veškeré využití NP podřízeno a správní orgány by tak neměly povolovat činnost, kterou by zhoršily stav přirozených ekosystémů. Na území ČR se nacházejí 4 NP: Krkonošský národní park (KRNAP), NP Šumava, NP Podýjí a NP České Švýcarsko, pokrývající celkově přes 1,5 % rozlohy ČR.¹⁷³

Národní parky, jejich obecné a bližší ochranné podmínky, ochranná pásma a předmět ochrany jsou stanoveny od účinnosti z. č. 123/2017 Sb., který sjednotil právní formu zřizovacích právních předpisů NP, přímo v ZOPK.¹⁷⁴ Stupeň ochrany je na území NP sice

¹⁶⁷ Surovinové zdroje České republiky..., s.108-109.

¹⁶⁸ Tamtéž.

¹⁶⁹ HANÁK, Jakub. In: VOMÁČKA, Vojtěch, KNOTEK, Jaroslav, KONEČNÁ, Michaela, HANÁK, Jakub, DIENSTBIER, Filip, PRŮCHOVÁ, Ivana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 149.

¹⁷⁰ STEJSKAL, *Zákon o ochraně přírody...*, s.186-189.

¹⁷¹ § 15 odst. 1 ZOPK.

¹⁷² § 15 odst. 2 ZOPK.

¹⁷³ Seznam ochrany přírody, AOPK ČR [online]. [cit. 21.2.2019]. Dostupné na <<http://drusop.nature.cz/ost/chrobjekty/sumarizace/index.php?frame>>.

¹⁷⁴ Nálezem zn.Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018 byl zamítnut návrh na zrušení této novely, jelikož ÚS neshledal ve stanovených podmínkách, systému úpravy ani proces přijetí jako protiústavní. Bliže In VÍCHA, Ondřej. *Nová*

odstupňován podle § 18 odst. 1 ZOPK do 4 na sebe navazujících zón, nicméně v obecných ochranných podmínkách je ve všech NP a jejich zónách zakázáno umisťovat nebo povolovat důlní díla, stanovovat průzkumná území a těžit nerosty, s výjimkou těžby stavebního kamene a písku pro stavby na území daného NP.¹⁷⁵ Mimo zastavěná území obcí se jedná dále o povolování nebo provádění geologických prací a sbírání nerostů. Charakter všech zmíněných zákazů je však jen relativní, neboť lze z těchto zákazů udělit výjimku podle § 43.

Nadto můžou být stanovena ochranná pásma, jak je tomu u NP Podjíjí podle §16c odst. 3 (u zbylých NP plní účel ochranného pásma jiné ZCHÚ, popř. chráněná území sousedních států), která mají za účel chránit krajinné a přírodní hodnoty. V případě těžby nerostů v těchto oblastech bude potřeba závazného stanoviska orgánu ochrany přírody podle §37 odst. 2 a 3 (a contrario § 37 odst. 4). Zvláštní ochranné podmínky jednotlivých NP mohou stanovovat zákazy a činnosti vázané na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody podle § 44 odst. 3., jak již bylo uvedeno v 2. kapitole.

Nutno však podotknout, že těžba nerostných surovin na území NP byla po roce 1989 zcela ukončena a v současné době, byť přes některé tendence v Kašperských horách v NP Šumava, nepřipadá těžba nerostů v těchto nejceněnějších oblastech reálně v potaz.¹⁷⁶ Vzhledem k významu, jaké tyto oblasti mají, bych považoval za vhodné stanovit u činností mající zásadní negativní vliv na životní prostředí, jako je těžba nerostů (popř. i pro další činnosti podle § 16 odst. 1 písm. a) až e), absolutní zákaz těchto činností bez možnosti výjimky podle § 43.

4.1.2 Těžba nerostů v chráněných krajinných oblastech

Chráněné krajinné oblasti jsou velkoplošnými ZCHÚ, ve kterých se chrání především krajinný ráz území, kde na rozdíl od NP je krom přirozených ekosystémů s vysokou míry biodiverzity rovněž podstatný i harmonický soulad s dlouhodobou lidskou činností, jelikož se obecně jedná o území člověkem do jisté míry ovlivňovaná a utvářená.¹⁷⁷ Cílem ochrany je udržování a zlepšování přírodního stavu v těchto územích, jakož i „rozvoj ekologicky vhodného

právní úprava národních parků je ústavně konformní. České právo životního prostředí, 2018, roč. 18, č. 47, s. 56-65.

¹⁷⁵ § 16 ZOPK.

¹⁷⁶ Politika ČR v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů. Dostupné na <[https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/723631C171BCCA86C1256FC00043AFE9/\\$file/Z_10politikacr.htm](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/723631C171BCCA86C1256FC00043AFE9/$file/Z_10politikacr.htm)>.

¹⁷⁷ § 25 odst. 1 ZOPK.

*a územně diferencovaného hospodářského a šetrného rekreačního využívání krajiny.*¹⁷⁸ Oproti NP tedy nemusí být veškerá činnost podřízena ochraně přírody. Zajištění rovnováhy ochrany přírody ve vztahu „*k hospodářskému a rekreačnímu využívání těchto území proto patří mezi nevýznamnější, ale i nejcitlivější úkoly dotčených orgánů ochrany přírody*“.¹⁷⁹ V současnosti máme 26 CHKO, které tvoří ze všech ZCHÚ zdaleka nejrozsáhlejší území (skoro 1/7 rozlohy ČR).¹⁸⁰ Těžba nerostů probíhá v 15 z těchto území, kdy v mnoha případech dochází k poměrně intenzivní těžbě (CHKO České středohoří, CHKO Třeboňsko, CHKO Český kras), která značně zatěžuje dané území (v CHKO Český kras bylo zatížení 27 311 t/km², což skoro trojnásobně překračuje kritické zatížení území).¹⁸¹ Nutno podotknout, že ve většině těchto CHKO se ložiska nerostných surovin těží na místech, kde byl dobývací prostor stanoven ještě před zřízením daného CHKO.¹⁸²

Vzhledem k tomu, že celé CHKO není homogenní co do kvality předmětu ochrany, je území pro efektivnější zajištění chráněných zájmů rozděleno do 4, popř. 3 zón odstupňované ochrany přírody.¹⁸³ První zóna s nejpřísnějším režimem ochrany zakazuje povolovat a měnit využití území, jakož i samotnou těžbu nerostů. V druhé a první zóně je zakázána činnost, která může mimo zastavěné území „*způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů anebo nevratně poškodovat půdní povrch*“.¹⁸⁴ Pod tento obecně stanovený zákaz půjde často zařadit i výrazně negativní činnost na přírodu a krajinu, jako je těžba nerostů. I přes přísný režim ochrany v I. a II. zón CHKO se však těžené dobývací prostory v těchto územích nachází.¹⁸⁵ Obecné ochranné podmínky v § 26 odst. 1 mimo jiné zakazují pro celé území CHKO měnit chráněné území v rozporu s bližšími podmínkami ochrany. Stejně jak bylo uvedeno výše, nejsou tyto zákazy absolutní a lze z nich povolit výjimku podle § 43.

Bližší ochranné podmínky a zvláštní režim zón pro jednotlivé CHKO upravují vyhlášovací předpisy v podobě nařízení vlády (§ 25 odst. 3 ZOPK), popř. i v jiných formách u CHKO

¹⁷⁸ KNOTEK, Jaroslav. In: VOMÁČKA, Vojtěch, KNOTEK, Jaroslav, KONEČNÁ, Michaela, HANÁK, Jakub, DIENSTBIER, Filip, PRŮCHOVÁ, Ivana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. 1. vydání*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 230.

¹⁷⁹ KNOTEK, *Zákon o ochraně přírody...*, s. 230.

¹⁸⁰ seznam ochrany přírody, AOPK ČR [online]. [cit. 21.2.2019]. Dostupné na: <<http://drusop.nature.cz/ost/chrobjekty/sumarizace/index.php?frame>>.

¹⁸¹ Surovinové zdroje České republiky..., s. 109- 118.

¹⁸² Tamtéž.

¹⁸³ § 27 odst. 1 ZOPK

¹⁸⁴ § 25 odst. 3 písm. a) ZOPK.

¹⁸⁵ Na území 1. a 2. zóny CHKO jsou těženy např. dobývací prostory Komňa-Bučník (CHKO Bílé Karpaty), Krásná pod Lysou a Horní lomná (CHKO Beskydy), Božanov a Rožmitál (CHKO Broumovsko), Kozolupy, Koněprusy a Zadní Kopanina (CHKO Český kras), a další. Viz. příloha č. 1 této práce.

vyhlášených podle předchozích právních předpisů. U mnoha CHKO jsou bližší ochranné podmínky stanoveny zřizovacími předpisy, které jsou již značně zastaralé a neodpovídají současným požadavkům ochrany přírody a ustanovením ostatních zákonů.¹⁸⁶ Jako příklad lze uvést výnos ministerstva kultury č. 4947/72-II/2. zřizující CHKO Český kras, který pouze stanovuje nutnost součinnosti s orgánem ochrany přírody při projektové přípravě báňských staveb (čl. 2 bod 2.) a dohodu s orgánem ochrany přírody v případě provádění průzkumu a těžby nerostů (tedy nic nad rámec povinností podle ZOPK nebo horních předpisů). Oproti tomu bližší ochranné podmínky CHKO Kokořínsko (nařízením vlády č. 176/2014 Sb.) nebo CHKO Brdy (nařízením vlády č. 292/2015 Sb.) stanovují, že geologické práce, popř. případná těžba nesmí narušit typický reliéf krajiny, vodní režim a ekologickou stabilitu (§ 5 odst. 3 u obou nařízení). Myslím, že by měly být staré zřizovací předpisy nahrazeny novými, které sjednotí formu bližších ochranných podmínek a budou lépe korespondovat s aktuálními trendy ochrany přírody a krajiny. Vzhledem k hodnotnosti území v I. a II. zónách CHKO bych rovněž považoval za vhodné, obdobně jako u NP, stanovit v těchto zónách absolutní zákaz těžby nerostů bez možnosti udělení výjimky.

Rovněž nelze u těžby nerostů v ZCHÚ opomenout roli plánů péče. Ten sice není pro FO a PO právně závazný, ale bude důležitý jako podklad pro rozhodování orgánu ochrany přírody. Například v problematickém CHKO Český kras, kde dosahuje zatížení území těžbou vápenců bezprecedentních rozměrů (především v souvislosti s velkolomem Čertovy schody), je stanoven cíl ukončit veškerou těžbu nerostů a zrušit dobývací prostory a chráněná ložisková území, z čehož by měly správní orgány při rozhodování o dalších těžebních záměrech vycházet.¹⁸⁷ Zatížení přírody těžbou je také problém u těžby šterkopísků v CHKO Třeboňsko, zejména v nivách Lužnice a Nežárky, těžby stavebního kamene v CHKO České středohoří, těžby v CHKO Blanský les a CHKO Poodří.¹⁸⁸

4.1.3 Těžba nerostů v maloplošných chráněných územích

Maloplošná chráněná území představují 2612 celků, které se skládají z 109 NPR, 813 PR, 127 NPP a 1563 PP, z nichž leží necelá třetina na území NP nebo CHKO. Mezi nejcennější patří NPR, které jsou území mimořádných a jedinečných přírodních hodnot v národním či

¹⁸⁶ MAZANCOVÁ Eva, *Velkoplošná územní ochrana přírody v České republice a vybraných Evropských zemích z právního pohledu*, České právo životního prostředí, 2018, roč. 18, č. 49, s. 30-32.

¹⁸⁷ Plán péče o Chráněnou krajinnou oblast Český kras na období 2010–2019, Dostupné na <<http://ceskykras.ochranaprirody.cz/res/archive/096/013628.pdf?seek=1371817707>>.

¹⁸⁸ Surovinové zdroje České republiky..., s. 110- 112.

mezinárodním měřítku, u kterých je cílem především uchování nebo zlepšení tohoto stavu.¹⁸⁹ Obecné ochranné podmínky NPR stanovují v § 29 ZOPK explicitní zákaz těžby nerostů, popř. dalších činností, které mohou způsobit „změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů nebo nevratně poškozovat půdní povrch.“ NPP oproti tomu chrání přírodní geologické či geomorfologické útvary, naleziště vzácných nerostů nebo ohrožených druhů na území typicky malé rozlohy (do desítek hektarů) nadregionálního významu, na jejichž vytvoření mohl participovat i člověk.¹⁹⁰ Obecné ochranné podmínky stanovují pouze stručný zákaz hospodářského využívání nebo poškozování těchto území, pokud by hrozilo jejich poškození, což dobývání ložisek nerostů obecně naplňuje. Stejně jak již bylo uvedeno výše, nejsou ani tyto zákazy absolutní a lze z nich povolit výjimku podle § 43 ZOPK. Bližší ochranné podmínky NPR a NPP jsou stanoveny vyhláškami MŽP, které stanovují v závislosti na charakteru jednotlivých území další podmínky a omezení. Těžených dobývacích prostorů sice není na těchto chráněných územích mnoho, popř. se jich dotýkají jen okrajově¹⁹¹, nicméně myslím, že by i zde měl platit absolutní zákaz těžby nerostů.

Významná chráněná území jsou také PR, které chrání primárně území s vysokou koncentrací přírodních hodnot se zastoupením ekosystémů typických a alespoň regionálně významných pro příslušnou geografickou oblast.¹⁹² Obecné ochranné podmínky v těchto územích sice nezakazují explicitně těžbu nerostů jako u NPR, nicméně zakazují provádět činnosti vyžadující „intenzivní technologie, zejména prostředky a činnosti, které mohou způsobit změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystému anebo nevratně poškozovat půdní povrch“, což bude typicky těžba nerostů.

Nejčastěji využívané ZCHÚ jsou PP, u nichž je předmět ochrany obdobný jako u NPP s rozdílem, že postačuje jejich význam pouze v regionálním měřítku. Zákaz změny nebo poškození přírodní památky stanovený v obecných ochranných podmínkách nemá takový preventivní charakter jak je tomu u NPP, jelikož nestačí pouhá možnost hrozby, ale činnost musí k poškození přímo vést.¹⁹³ Výše uvedené zákazy jsou opět pouze relativní, jelikož lze udělit výjimku podle § 43. Vzhledem k tomu, že se jedná v obecné rovině o nejméně chráněné

¹⁸⁹ § 28 ZOPK.

¹⁹⁰ KNOTEK, *Zákon o ochraně přírody...*, s. 258.

¹⁹¹ Např. dobývací prostor Horní lomná v NPR Mionší, Kozolupy v NPR Karlštejn, Dolní Morava v ochranném pásmu NPR Kralický sněžník, Hodonín VII v NPP Hodonínská Doubrava nebo Koněprusy v NPP Zlatý kůň. Viz příloha č. 1 této práce.

¹⁹² § 33 odst. 1 ZOPK.

¹⁹³ § 36 odst. 2 ZOPK.

druhy ZCHÚ (kdy může požívat větší ochrany i ochranné pásmo CHKO), budou hrát důležitou roli i zvláštní ochranné podmínky NP a PR, které jsou upraveny ve vyhlášovacích předpisech vydávaných nařízením kraje, mimo území NP, CHKO a jejich ochranných pásem, kde se stanovují podle § 77a odst. 2 ZOPK.¹⁹⁴

4.2 Povolování výjimek ze zákazů ve zvláště chráněných územích

Nastavená obecná pravidla a zákazy ve ZCHÚ nelze s ohledem na mimořádné a specifické situace, které mohou nastat, uplatňovat bez výjimek. Vzhledem k jedinečné geologické skladbě ZCHÚ je na dobývání nerostů v těchto územích velký hospodářský zájem a dochází tak ke značnému střetu se zájmem na ochranu přírody. Vzhledem k tomu bude výklad výjimekových řízení souladný jak s veřejným zájmem na ochranu přírody a krajiny, tak s jinými zájmy na těžbu nerostů zcela zásadní.¹⁹⁵ Z hlediska řešení střetů těchto zájmů budou krom činností správních orgánů popsaných v 2. kapitole hrát esenciální roli zejména samostatná rozhodnutí orgánů ochrany přírody ve formě udělování výjimek ze zákazu ve ZCHÚ podle § 43 ZOPK, kterým se bude tato kapitola dále věnovat.

Předtím, než přejdu k samotným podmínkám udělování výjimek ze zákazu ve ZCHÚ podle § 43 ZOPK, krátce shrnu dosavadní vývoj tohoto problematického ustanovení. Do 28. 4. 2004, kdy nabyl účinnosti z. č. 218/2004 Sb., rozhodoval o udělení výjimky OOP v případě, že se jednalo o NPR, NPP, PR, PP a v případě, že se jednalo o CHKO nebo NP rozhodovalo MŽP. Zákodárce vyjádřil důležitost ochrany těchto území, podmínkou jiného výrazně převažujícího zájmu nad zájmem ochrany přírody, což považuji za srozumitelnou a logickou úpravu. Problematickým se stal právní stav od 28. 4. 2004 zavedený z. č. 218/2004 Sb., který stanovil, že o povolení výjimky bude rozhodovat svým usnesením vláda. Tato nelogická a nesystémová změna byla právem kritizována, jelikož vláda nemůže (nebo nemá motivaci) efektivně hájit ochranu přírody a krajiny, jelikož není orgánem ochrany přírody. Rovněž nedávalo smysl, že vláda rozhodovala o všemožných „drobných výjimkách“. U samotné právní povahy povolení pak bylo sporné, zda podléhá obecným předpisům o správním řízení, jestli se jedná o správní rozhodnutí či nikoliv, a zda se tedy na ně budou vztahovat související možnosti podat řádné opravné prostředky, možnost účasti veřejnosti a povinnost vlády svá rozhodnutí

¹⁹⁴ KNOTEK, Zákon o ochraně přírody..., s. 263.

¹⁹⁵ ŽIDEK Dominik: *Výjimky jako specifický nástroj při ochraně životního prostředí*, České právo životního prostředí, 2016, roč. 16, č. 41, s. 11- 13.

zdůvodnit.¹⁹⁶ Kvalita právní úpravy nebyla zlepšena ani zák. č 349/2009 Sb., účinným od 01. 12. 2009. Novela přesunula kompetenci k rozhodování o výjimkách ze zvláštní územní ochrany zpátky na OOP, jelikož v případě veřejného zájmu na těžbu nerostů výrazně převažujícího nad zájmem na ochranu přírody rozhodovalo MŽP na základě vydaného usnesení vlády a v ostatní případech rozhodoval OOP.¹⁹⁷ MŽP tak bylo v zásadě ve svém rozhodování vázané na usnesení vlády. Za velmi nešťastnou šlo rovněž označit dikci § 43 odst. 1, která v případě veřejného zájmu výrazně převažujícího nad zájmem ochrany přírody znamenala při použití jazykového výkladu díky absenci slova „jiného“, že zájem na ochranu přírody není veřejným zájmem.¹⁹⁸

Současná právní úprava účinná od 1. června 2017 vypustila dosavadní ingerenci vlády do povolování výjimek a rozhodují již pouze orgány ochrany přírody, což lze myslím kvitovat s povděkem, jelikož je rozhodování přeneseno na více lokální úroveň, je dána lepší záruka odbornosti a objektivnosti, a především má OOP povinnost dbát primárně na ochranu veřejného zájmu na ochranu přírody a krajiny. K povolování výjimek na území PR, PP a jejich ochranných pásem, která neleží na území jiných ZCHÚ, budou příslušné KÚ (§ 77a odst. 4 písm. h ZOPK). Na území CHKO, NPR a NPP, pokud se nenachází na území NP a jejich ochranných pásem s výjimkou CHKO Šumava a Labské pískovce, kde povolují výjimky správy národních parků (§ 78 odst. 1, odst. 2 a odst. 3 písm. h) ZOPK), bude příslušná AOPK. Správy národních parků dále rozhodují o výjimkách na území NP, NPR a NPP na území NP a jejich ochranných pásem. Myslím, že příslušnost jednotlivých orgánů ochrany přírody je v současnosti nastavena optimálně, nicméně de lege ferenda by mi přišlo vhodné stanovit pro strategicky zásadní záměry nadregionálního významu (např. pro energetickou či dopravní infrastrukturu) příslušnost MŽP, jelikož by byl dál lepší předpoklad pro komplexní posouzení žádosti.

Podmínky, za jakých lze povolit těžbu nerostů v ZCHÚ podle § 43 odst. 1,¹⁹⁹ jsou rovněž v některých případech stanoveny rozdílně. Nově již neplatí duální systém, kdy musel u některých záměrů převažovat jiný veřejný zájem výrazně, ale stačí „pouze“ existence převažujícího zájmu u všech záměrů. Kritérii splnění této podmínky i dalším podmínkám se budu podrobněji věnovat v následujících podkapitolách. V případě, že je splněná některá

¹⁹⁶ STEJSKAL, *Zákon o ochraně přírody...*, s. 213-215.

¹⁹⁷ ŠMÍDOVÁ, *Výjimky ze zvláštní územní ochrany...*

¹⁹⁸ STEJSKAL, *Zákon o ochraně přírody...*, s. 213-216.

¹⁹⁹ Povolování výjimek k těžbě nerostů nepřipadá v úvahu v podobě opatření obecné povahy podle § 43 odst. 2 ZOPK, jelikož se povolení týká vždy konkrétního adresáta (organizace). Ani institut vyhrazení míst a tras podle § 43 odst. 3 se nepoužije, jelikož se na těžbu nerostů nevztahuje.

z uvedených podmínek, ovšem ještě neznámá, že má žadatel na povolení výjimky právní nárok, jelikož jak uvedl NSS: „Správní orgán není povinen žadateli o toto povolení, byť by byly podmínky pro povolení výjimky splněny, výjimku povolit. Je věcí správního uvážení, zda při splnění podmínek pro povolení výjimky, bude výjimka povolena.“²⁰⁰

Důležitou roli pro přesnější a objektivnější vyjádření veřejných zájmů bude hrát rovněž účast veřejnosti. Kromě subjektů, kterým vyplývá postavení účastníků ze SŘ (§ 27 odst. 1 a2), budou moci být účastníky řízení i „ekologické spolky“ podle § 70 odst. 2 ZOPK a obce, na jejichž území je záměr realizován podle § 71 odst. 3 ZOPK.

4.2.1 Samotný zájem ochrany přírody a neovlivnění zachování stavu předmětu ochrany ZCHÚ

Předtím než se OOP pustí do zkoumání, zdali existuje převažující veřejný zájem, bude primárně posuzovat, jestli není povolení výjimky v zájmu ochrany přírody, nebo jestli povolovaná činnost nebude mít významný vliv na zachování stavu předmětu ochrany ZCHÚ.²⁰¹ Byť může mít těžba nerostů s následně vhodně provedenou rekultivací a asanací pozitivní vliv na biodiverzitu a přírodní hodnotnost v daném území, rozhodně nelze považovat exploataci ložisek nerostů a doprovázející činnosti jako činnost konanou v zájmu ochrany přírody, a proto nemá smysl tuto možnost hlouběji rozebírat. Rovněž si lze stěží představit, že tato činnost lze provádět, aniž by neovlivňovala zachování stavu předmětu ochrany, zejména u NP, NPR a NPP, u nichž to předmět ochrany *de facto* neumožňuje. V úvahu by mohla těžba připadat v ostatních ZCHÚ a jejich ochranných pásmech, kde nemusí těžba nezbytně významně ovlivnit předmět ochrany v případě, že je prováděna ekologicky šetrně, v menším rozsahu a bez velkých dopadů na povrch (např. hlubinným způsobem).

4.2.2 Převaha jiného veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody

Pokud OOP neshledal naplnění některé z podmínek uvedených v předchozí kapitole, bude posuzovat, jestli jiný veřejný zájem nepřevažuje nad zájmem ochrany přírody.

Prvně se bude muset zabývat otázkou, jestli lze jiný zájem na těžbu nerostů považovat za natolik významný, že jej lze označit za zájem veřejný.²⁰² Byť se jedná o pojem neurčitý, kdy musí správní orgán posuzovat každou situaci individuálně podle konkrétního případu, lze alespoň v hrubých rysech objektivizovat záměry, u kterých budou dány předpoklady veřejného

²⁰⁰ Rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, č.j. 10 As 252/2015 – 77.

²⁰¹ STEJSKAL, *Zákon o ochraně přírody...*, s. 213-215.

²⁰² Rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2015, sp. zn. 10 As 2/2015-251.

zájmu. Musí se jednat o zájem společnosti jako celku nebo její podstatné části, a nikoliv jen o zájem kolektivní či soukromý, což je v případě exploatace ložisek nerostů otázka přinejmenším sporná, jelikož „organizace“ provádějící těžbu jsou podnikatelské subjekty, kterým jde primárně o vlastní ekonomický (soukromý) zájem.²⁰³ Bude tedy nutné zohlednit především aspekty plynoucí např. z vysokého strategického zájmu na těžbu ložiska, nadregionální nebo celostátní důležitosti pro stavebnictví a průmysl, popř. celou škálu jiných eventualit, jako je zlepšení protipovodňové ochrany nebo jiných sociálních zájmů (např. nezaměstnanost).²⁰⁴ Jako vodítko primárně poslouží celostátní a krajské koncepce, zejména v podobě surovinových politik, ale je nutno zohlednit i všechny ostatní dostupné podklady.

Pokud byl veřejný zájem identifikován, musí dojít k posouzení jeho potřebnosti a nezbytnosti, jelikož jak plyne z povahy výjimky podle § 43 odst. 1 ZOPK, jakožto mimořádného prostředku, je nutná neexistence jiného uspokojivého řešení, které by umožňovalo naplnit jiný veřejný zájem bez zásahu do ZCHÚ, popř. by takový zásah minimalizoval.²⁰⁵ „*Orgány ochrany přírody tedy musí vzít v úvahu, jestli by posuzovaný veřejný zájem nemohl být uskutečněn jinak, ideálně bez zásahu.*“²⁰⁶ Avšak vzhledem k typicky specifické geologické skladbě a výrazné morfologii ZCHÚ, která často úzce souvisí s důvodem ochrany těchto území, nebude nalezení jiného uspokojivého řešení mnohdy možné.

Po určení a individualizování obou veřejných zájmů přejde OOP k samotnému poměrování veřejných zájmů, tedy jestli zájem na takovém záměru převažuje nad zájmem na ochranu ZCHÚ, kdy musí žadatel přesvědčivě prokázat a zdůvodnit, v čem spočívá převaha jiného veřejného zájmu nad zákonnou ochranou těchto území.²⁰⁷ Zohlední se při tom především „*hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry*“.²⁰⁸

²⁰³ ŠMÍDOVÁ Lenka, *Výjimky ze zvláštní územní ochrany zvláště chráněných území* [online].

casopis.ochranaprirody.cz, 22. 6. 2010 [cit. 10.3.2019]. Dostupné na

<<http://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/vyjimky-ze-zakladni-uzemni-ochrany-zvlaste-chranenych-uzemi/>>.

²⁰⁴ Rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2009, sp. zn. 8 As 5/2008 – 95, kde byl dán veřejný zájem na těžbě štěrků z koryta řeky, z důvodu protipovodňové ochrany.

²⁰⁵ DIENSTBIER, Filip. In: VOMÁČKA, Vojtěch, KNOTEK, Jaroslav, KONEČNÁ, Michaela, HANÁK, Jakub, DIENSTBIER, Filip, PRŮCHOVÁ, Ivana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 304.

²⁰⁶ Rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 100/2014 – 3.

²⁰⁷ VOMÁČKA, Vojtěch. Vyvažování veřejných zájmů vůči ochraně přírody a krajiny v judikatuře NSS a SDEU. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a Jana DUDOVÁ. *Ochrana přírody při rozvojových činnostech a jiné střety zájmů při využití území : sborník z konference* [online]. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2017. s. 25-58. Dostupné z: (https://www.law.muni.cz/sborniky/ochrana-prirody/Jancarova_Ochrana_prirody_2017.pdf) s. 27-38.

²⁰⁸ 1 odst. 1 ZOPK.

Správní orgán v tomto případě disponuje značnou volností ve své správní úvaze, nicméně musí rozhodnutí odůvodnit takovým způsobem, aby bylo rozhodnutí přezkoumatelné a bylo zřejmé, že z mezí správního uvážení nevybočil.²⁰⁹

Při řešení střetu veřejných zájmů musí OOP porovnat závažnost obou v kolizi stojících zájmů, identifikovat jejich jádro a okraj a zvolit takové řešení, které umožní maximální zachování jak zájmu na ochranu přírody, tak zájmu na těžbu nerostů.²¹⁰ V úvahu by měl rovněž vzít i časový horizont, po který bude jiný veřejný zájem trvat, jelikož pouze krátkodobý zájem nemůže převážit nad dlouhodobým zájmem na ochranu ZCHÚ. K vymezení intenzity veřejného chráněného zájmu je potřeba určit jeho podstatu a význam. Jádro zájmu na ochranu v ZCHÚ bude spočívat v ochraně přírodovědeckých a estetických hodnot v daném území, dále specifikovaných v předmětech ochrany jednotlivých ZCHÚ. Jelikož není stupeň této hodnotnosti v celém ZCHÚ stejný, neměl by záměr zasahovat do nejhodnotnějších částí ZCHÚ (typicky v 1. a 2. zónách), ale případně do území, kde je intenzita veřejného zájmu na ochranu přírody snížena např. okrajovým dotčením biotopů nebo předchozí obdobnou lidskou činností tak, aby nedošlo k podstatnému porušení předmětu ochrany. Myslím, že vzhledem k jedinečnosti a významnosti ZCHÚ a následkům, jaké exploatace ložisek může mít, byla podmínka jiného „výrazně převažující zájmu“ na místě a její zmírnění bylo v ochraně těchto území krokem zpět.

Některá obecná východiska k řešení střetu zájmů nám může poskytnout také judikatura SDEU a metodika EK.²¹¹ Byť se přímo nevztahují k ZCHÚ, budou podle mého názoru tyto úvahy o převažujícím veřejném zájmu použitelné i na řízení podle § 43 ZOPK. SDEU stanovuje při prokazování převažujícího veřejného zájmu nutnost prokázání neexistence alternativního řešení (zásada subsidiarity)²¹², a pokud takové není, alespoň zvolení nejméně škodlivého řešení, aby nedošlo k ohrožení ekologické charakteristiky dané lokality.²¹³ Při posuzování neexistence alternativního řešení by však měla být vzata v potaz i váha důvodů vyžadujících uskutečnění právě této více škodlivé alternativy.²¹⁴

²⁰⁹ Rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2011, sp. zn. 6 As 8/2010-323.

²¹⁰ VOMÁČKA, Vojtěch. Vyvažování veřejných zájmů..., s. 25-58.

²¹¹ Zejména pokyn EK k provádění nových činností těžby neenergetických surovin v souladu s požadavky Natura 2000, jenž je blíže rozebrán v následující podkapitole.

²¹² Rozsudek SDEU ze dne 26. 10. 2006, Komise v. Portugalsko (věc C-239/04).

²¹³ Rozsudek SDEU ze dne 14. 9. 2006 Bund Naturschutz in Bayern eV a další proti Freistaat Bayern. Věc C-244/05.

²¹⁴ Stanovisko generální advokátky Juliane Kokott ze dne 27. 4. 2006, Beemsterboer (C-293/04, ECLI:EU:C:2006:255, body 44–46). In: VOMÁČKA, Vyvažování veřejných zájmů ..., s. 52-54.

4.2 Povolování výjimek ze zákazů ve ZCHÚ, která jsou současně v soustavě Natura 2000

Soustava Natura 2000 skládající se v ČR z 1112 evropsky významných lokalit a 43 ptačích lokalit²¹⁵ má primárně za cíl zachovat a zlepšit biodiverzitu ochranou nejvíce ohrožených druhů živočichů a rostlin významných z evropského hlediska v jejich přirozeném areálu rozšíření.²¹⁶ Směrnice Rady, na jejichž základě jsou vyhlášeny²¹⁷, stanovují předmět, základní principy a cíle ochrany, ale stanovení konkrétních nástrojů k zajištění ochrany v těchto územích je ponechána na členských státech.²¹⁸ Cílem ochrany není na rozdíl od některých CHKO maximálně omezit vliv člověka, ale naopak je počítáno s vhodným managementem, pokud nebude mít významně negativní vliv na předmět ochrany nebo celistvost.²¹⁹ V případě, že může záměr takto zasahovat do cíle ochrany evropsky významných nebo ptačích lokalit, bude moct OOP vydat výjimku ze zákazu jen v případě, že bude vyloučeno závažné a nevratné poškození stanovišť a biotopů, nebo soustavné a dlouhodobé vyrušování chráněných druhů.²²⁰

Při posuzování by měl OOP přihlídnout i k již zmíněným závěrům doporučení Evropské komise, která stanovuje mimo jiné jako nezbytné vyloučit všechny možné alternativy pro těžbu mimo chráněná území a prokázat nepostradatelnost záměru pro rámcové nebo základní politiky státu hospodářské nebo společenské povahy, vzít v potaz dlouhodobost jiného zájmu (nejlépe předem identifikovaného v politikách a plánech) a pro případ, že by měl záměr zasáhnout do jádra ochrany, rovněž stanovit nápravná opatření, která svým pozitivním přínosem budou alespoň odpovídat negativním vlivům na postiženou oblast.²²¹

²¹⁵ seznam ochrany přírody, AOPK ČR [online]. [cit. 21.2.2019]. Dostupné na <<http://drusop.nature.cz/ost/chrobjekty/sumarizace/index.php?frame>>.

²¹⁶ § 3 odst. 1 písm. r) ZOPK.

²¹⁷ Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť a 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků (nahrazena Směrnicí Rady 2009/147/ES).

²¹⁸ PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000: Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Linde Praha, 2010. s. 13.

²¹⁹ TUHÁČEK, Miloš a Jitka JELÍNKOVÁ. *Právo životního prostředí: praktický průvodce*. Praha: Grada, 2015, 279 s. Právo pro každého. s 115-118.

²²⁰ § 45g odst. 1 ZOPK.

²²¹ Pokyny EK k provádění nových činností těžby neenergetických surovin v souladu s požadavky Natura 2000, Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2011, dostupné na <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/nee_i_report_cs.pdf S.65- 70>.

Závěr

Jedním z cílů této práce bylo popsat a zhodnotit nástroje ochrany životního prostředí při těžbě nerostů ve ZCHÚ. Prostředky ochrany životního prostředí, popsané u jednotlivých etap, skýtají mnohé nedostatky. Především úpravu horního a geologického práva lze označit v tomto směru za nedostatečnou a nesystémovou. To plyne prvotně z *ratio legis* daných zákonů, jelikož jejich primárním cílem je zajištění ochrany a racionálního využití nerostného bohatství, jakož i z historických okolností, jelikož trojice hlavních zákonů horního práva platná od roku 1988, byť mnohokrát novelizovaná, již neodpovídá dnešnímu pohledu na ochranu životního prostředí. Jednak stanovuje nelogicky rozdílnou úroveň ochrany životního prostředí u těžby ložisek nevyhrazených a vyhrazených nerostů a dává nedostatečné možnosti ochrany veřejného zájmu na ochranu přírody přímo v horních předpisech, stejně tak je i nedostatečně provázána se ZOPK. Vzhledem ke značné roztržitosti právní úpravy těžby nerostů by tak bylo vhodné vytvoření nového horního kodexu, který by slučoval tyto tři zákony do jednoho horního kodexu, u kterého by platil jednotný právní režim.

Ve fázi vyhledávání se jedná především o nemožnost vlastníka pozemku účastnit se řízení o stanovení průzkumného území a absence účasti veřejnosti v řízení o stanovení průzkumného území. Za jeden z největších nedostatků právní úpravy v této fázi shledávám ustanovení § 28 odst. 3 HZ, které činí tzv. předběžné stanovisko dotčených orgánů, které ještě nemusí v daný okamžik znát všechny rozhodné skutečnosti, stanoviskem v daném řízení konečným. Vzhledem k dlouhému časovému horizontu dobývání nerostů je velmi nešťastná i absence maximální doby platnosti dobývacího prostoru a povolení hornické činnosti, jakož i nemožnost povolení zrušit v případě porušení povinnosti stanovené předpisy ochrany životního prostředí nebo změnit v případě, kdy došlo ke změně veřejných zájmů. Poměrně účinný nástroj ochrany životního prostředí podle § 33 HZ je značně oslaben u autoritativních rozhodnutích MPO tím, že se již nemusí zohlednit stanovisko MŽP. Za nevhodnou rovněž považuji absenci tohoto institutu u povolování těžby nevýhradních nerostů. Být je vliv těžby nerostů na životní prostředí v zásadě negativní, správným postupem sanace a rekultivace po ukončení těžby lze dosáhnout vytvoření i ekologicky cenných území. K tomu ovšem zákon nedává velké předpoklady, jelikož preferuje navrácení původní funkce pozemku (zejména

zemědělský a lesní) před využíváním přírodě blízkých forem rekultivace krajiny. V mnohých případech je tak devastace krajiny při dobývání nerostů završena proaktivním vytvářením velkých monokulturních ploch pro lesní nebo zemědělské využití.

Těžiště ochrany přírody se při těžbě nerostů nachází především v průřezových a složkových předpisech ochrany životního prostředí, které poskytují poměrně efektivní a komplexní ochranu. U posuzování vlivu na životní prostředí je však problémem, zejména v kombinaci s výše zmíněnou neexistencí maximální doby platnosti dobývacího prostoru a povolení hornické činnosti, absence možnosti posoudit staré těžební záměry, u kterých nikdy neproběhlo takové posouzení. Úroveň ochrany našich přírodně nejvzácnějších území poskytnutá nástroji zvláštní územní ochrany je relativizována možností udělovat z ochranných podmínek ZCHÚ výjimky. Právní úprava udělování těchto výjimek prošla za poslední desetiletí mnohými změnami, které byly z důvodu své nesystematičnosti většinou velmi nešťastné. Myslím, že současná právní úprava poskytuje dobrou ochranu veřejného zájmu na ochranu přírody, jelikož správně stanovuje příslušnost orgánům ochrany přírody, což dává lepší záruku odbornosti a objektivnosti. Relativita zákazů ve ZCHÚ je vzhledem k realitě nezbytná věc, nicméně pohříchu vede i k poměrně intenzivní těžbě nerostů. Vzhledem k významnosti a vzácnosti těchto území a výraznému negativnímu dopadu, jaký může exploatace nerostů mít, bych považoval za vhodné alespoň stanovit absolutní zákaz těchto činností zasahujících do jádra územní ochrany představující NP, I. a II. zóny CHKO, NPP a NPR.

Dalším cílem této práce bylo popsat a zhodnotit způsob řešení střetů zájmů mezi ochranou přírody a těžbou nerostů v ZCHÚ. V povolovacím procesu dochází k řešení těchto střetů různými způsoby v několika na sebe navazujících fázích, k čemuž právo poskytuje mnoho mechanismů, umožňující posoudit možné důsledky činnosti pro práva subjektů a harmonizovat tak veřejné zájmy. K tomu slouží zejména participace dotčených subjektů a orgánů chránících veřejné zájmy v podobě závazných stanovisek, vyjádření a souhlasů, účast veřejnosti na řízení jakož i rozhodnutí správních orgánů vedoucích řízení, které relevantní zájmy musí zohlednit. Řízení podle horních předpisů vedou až na výjimky (řízení o stanovení průzkumného území výhradního ložiska) orgány SBS, které primárně hájí dílčí veřejný zájem na řádné vydobytí nerostů, což jim do působnosti svěřují příslušné zákony. Záruku řádné ochrany přírody a krajiny v povolovacích procesech tak budou dávat zejména závazná stanoviska orgánu ochrany přírody, která společnost potřebuje v řízení o stanovení dobývacího prostoru, o povolení hornické činnosti nebo o změně využití území. Speciální

institut řešení střetů zájmů upravený v § 33 HZ, který hraje důležitou roli v harmonizaci veřejných zájmů v řízení o povolení otvírky, přípravy a dobývání výhradních nerostů, kromě již zmíněných nedostatků, rovněž nesystematicky stanovuje povinnost orgánu ochrany přírody usilovat o využití výhradního ložiska, i když je tento správní orgán zřízen primárně k hájení veřejného zájmu na ochranu přírody a krajiny. Považoval bych tak za vhodné stanovit zákonem o limitaci této nutné „nápomoci“ podmínkou nemožnosti citelnějšího zásahu do předmětu ochrany přírody, jakož i opět stanovit spolurozhodovací pravomoc MŽP u autoritativních řešení střetů zájmů MPO. Pro řádné nalezení a formulaci veřejného zájmu je také zásadní možnost tzv. dotčené veřejnosti participovat na řízení. Vyloučení možnosti účasti „ekologických spolků“ v průběhu celého povoloovacího procesu podle horních předpisů na základě změny §70 ZOPK znamenalo omezení ochrany veřejného zájmu na ochranu přírody a krajiny.


Tyto spolky se však stále mohou účastnit navazujících řízení podle ZEIA v případě, že se bude jednat o záměr podléhající procesu EIA. Posuzování vlivů na životní prostředí je klíčovým mechanismem ochrany veřejného zájmu na ochranu životního prostředí, jelikož výsledné odborné stanovisko je závazné pro všechna navazující rozhodnutí a rovněž se jedná o fázi, kde má veřejnost možnost se efektivně zapojit, čímž je daná i lepší možnost harmonizace dotčených zájmů. K identifikaci a předcházení potencionálních střetů zájmů v území jsou základními nástroji ve fázi strategického plánování proces SEA a územní plánování. Zvláštní pozornost jsem v této práci věnoval udělování výjimek ze zákazů ve ZCHÚ podle § 43 ZOPK, které vyžadují prokázání převahy jiného veřejného zájmu. Před samotným poměřováním musí správní orgán prvně identifikovat jiný zájem a posoudit, jestli se dá kvalifikovat jako veřejný. Pokud ano, musí být posouzena potřebnost a nezbytnost provedení takového záměru právě ve ZCHÚ, tedy jestli záměr nelze realizovat na území s menším zájmem na ochranu přírody. Jiný veřejný zájem podle stávající právní úpravy již nemusí převažovat nad jiným veřejným zájmem výrazně, což považuji za krok zpět, nicméně i tak musí být intenzita jiného veřejného zájmu taková, že při dodržení východisek plynoucích ze zákona a judikatury bude podle mého názoru zajištěna dostatečná rovnováha mezi veřejným zájmem na ochranu ZCHÚ a hospodářskými veřejnými zájmy.



















Přílohy

Příloha č. 1 – Těžené dobývací prostory a ZCHÚ. Mapová aplikace AOPK ČR Mapomat.

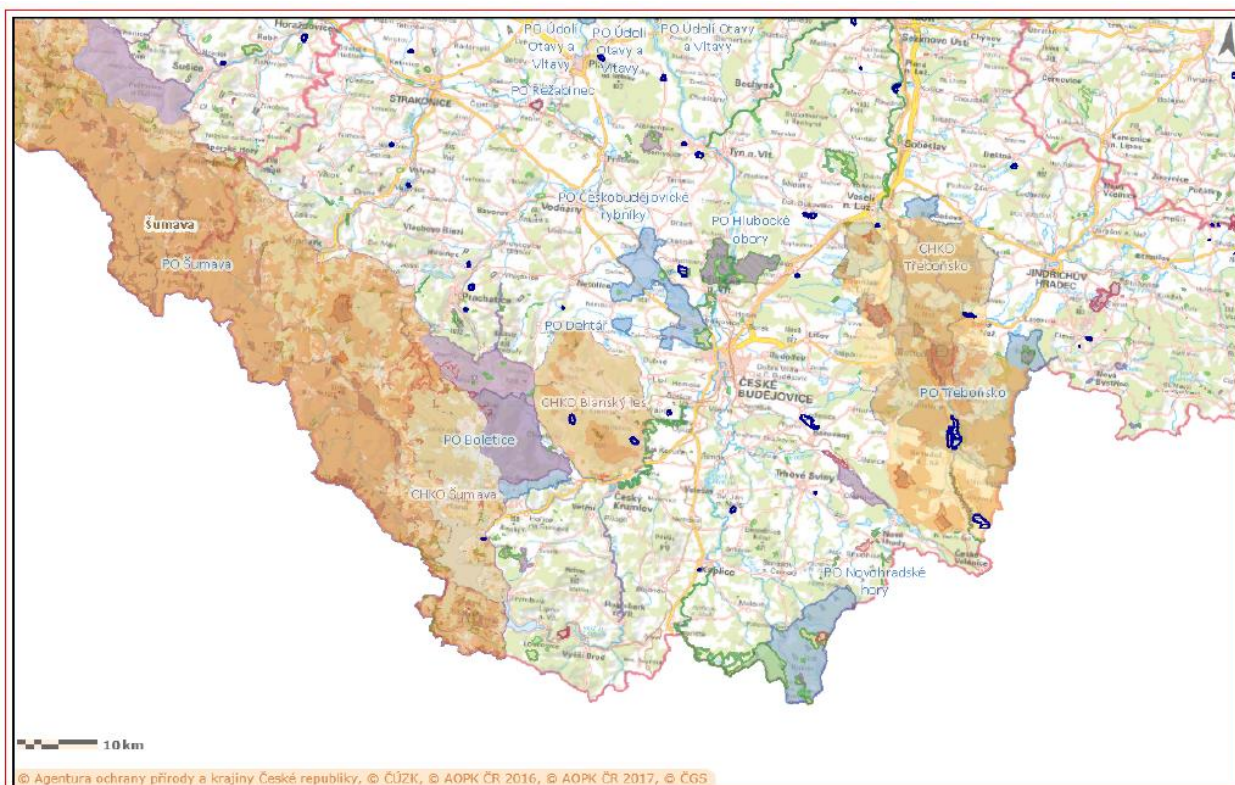
Dostupné na <<http://webgis.nature.cz/mapomat>>.

Č.1 – legenda

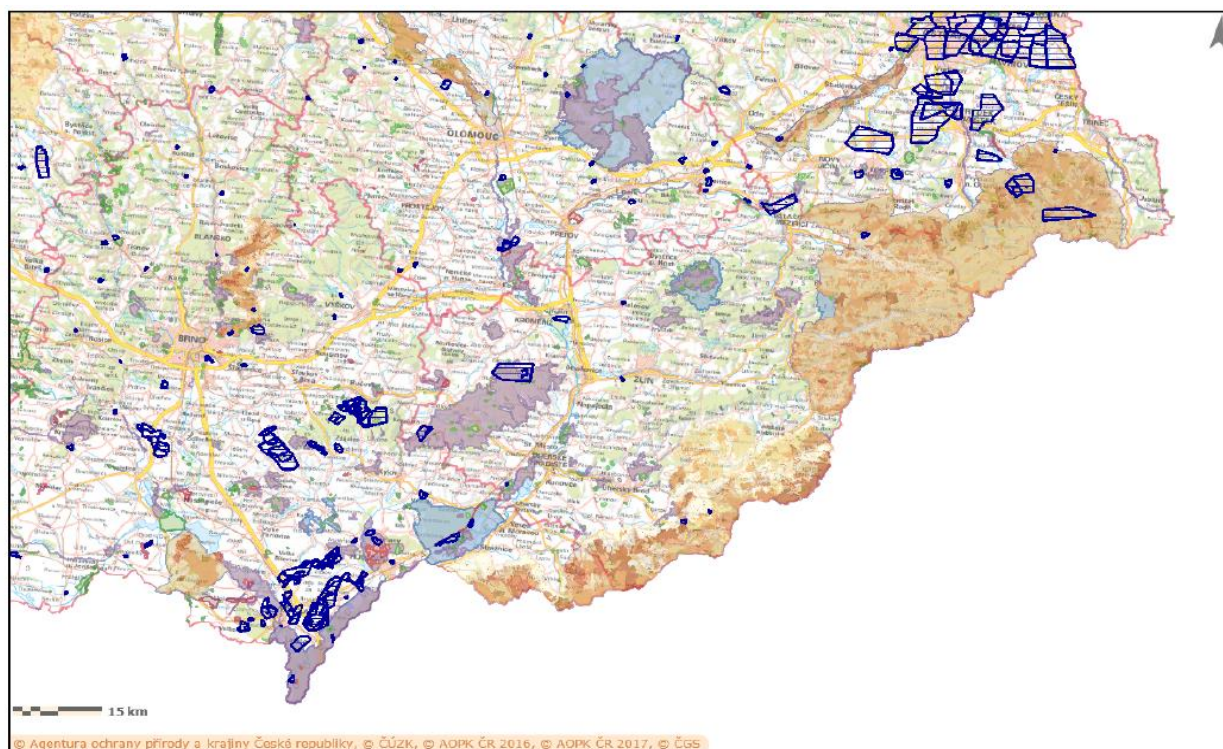
	Dobývací prostor těžený (DPT)

	25 - národní park včetně zón a ochranného pásma
	zóna I
	zóna II
	zóna III
	ochranné pásmo
	26 - chráněná krajinná oblast včetně zón
	zóna I
	zóna II
	zóna III
	zóna IV
	27 - národní přírodní rezervace včetně ochranného pásma
	národní přírodní rezervace (NPR)
	vyhlášené ochranné pásmo
	28 - přírodní rezervace včetně ochranného pásma
	přírodní rezervace (PR)
	vyhlášené ochranné pásmo
	29 - národní přírodní památka včetně ochranného pásma
	národní přírodní památka (NPP)
	vyhlášené ochranné pásmo
	31 - přírodní památka včetně ochranného pásma
	přírodní památka (PP)
	vyhlášené ochranné pásmo
	34 - NATURA 2000 - evropsky významná lokalita
	35 - NATURA 2000 - ptačí oblast

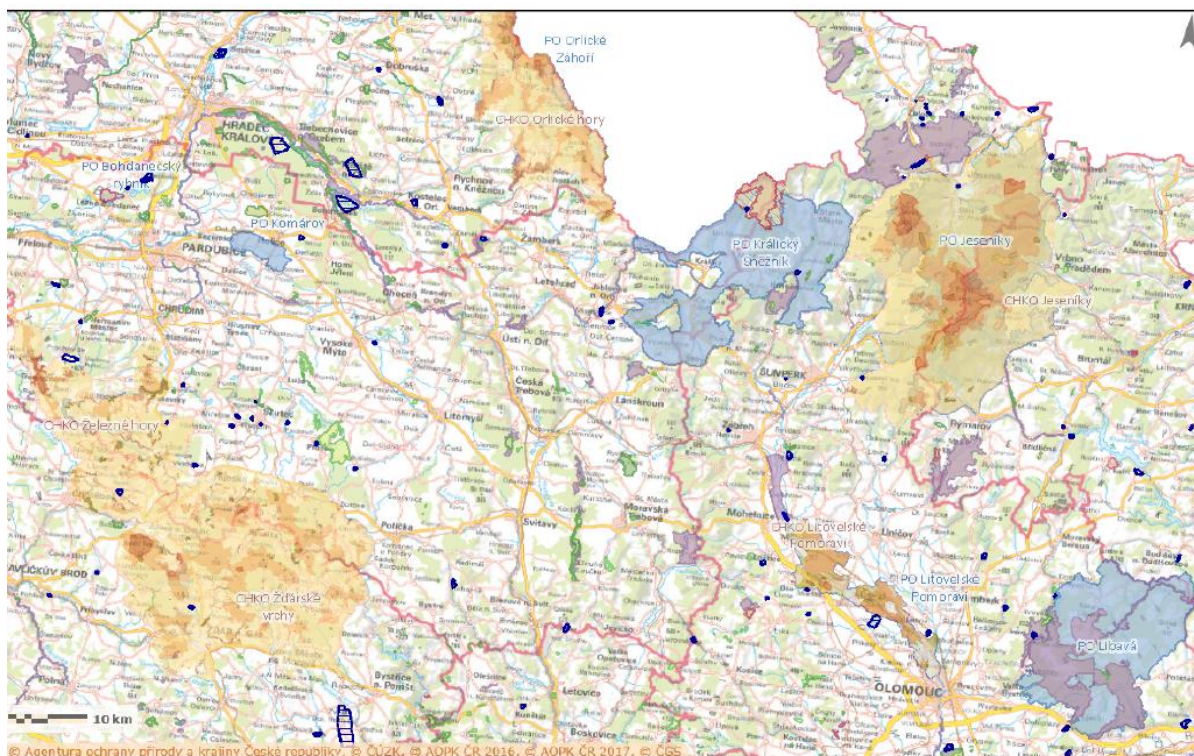
Č.2 – Jižní Čechy



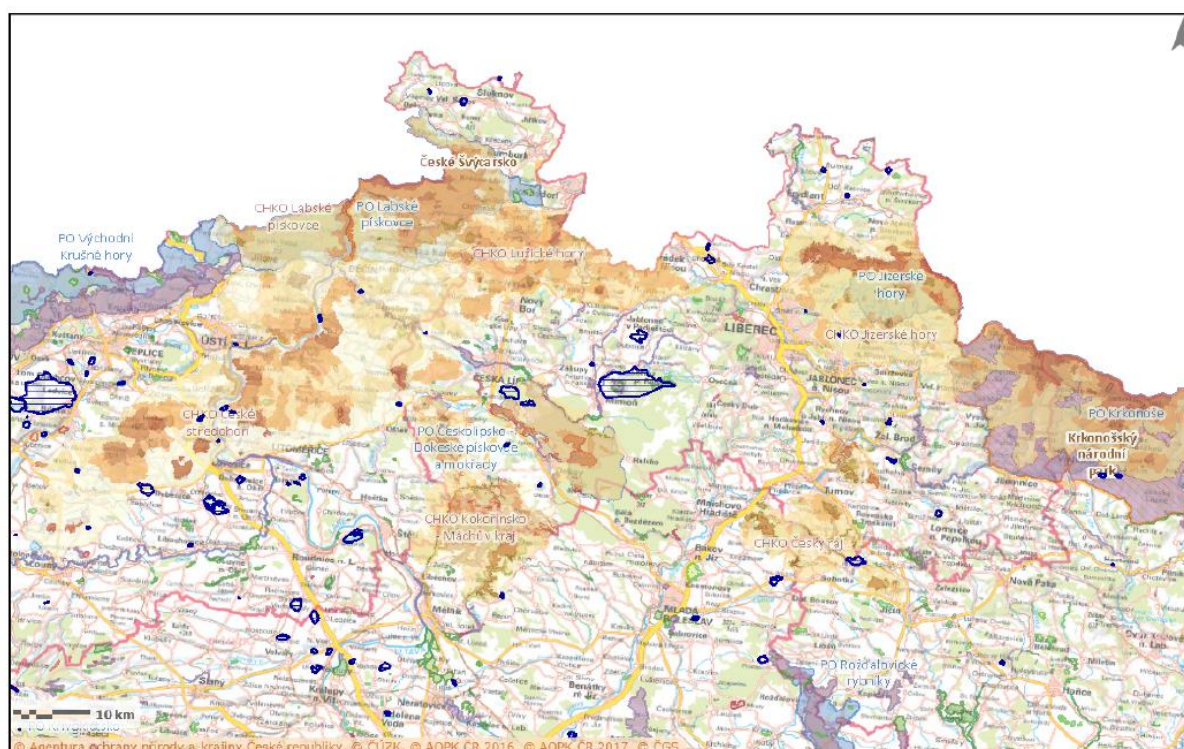
Č.3 – Jižní Morava a Slezsko



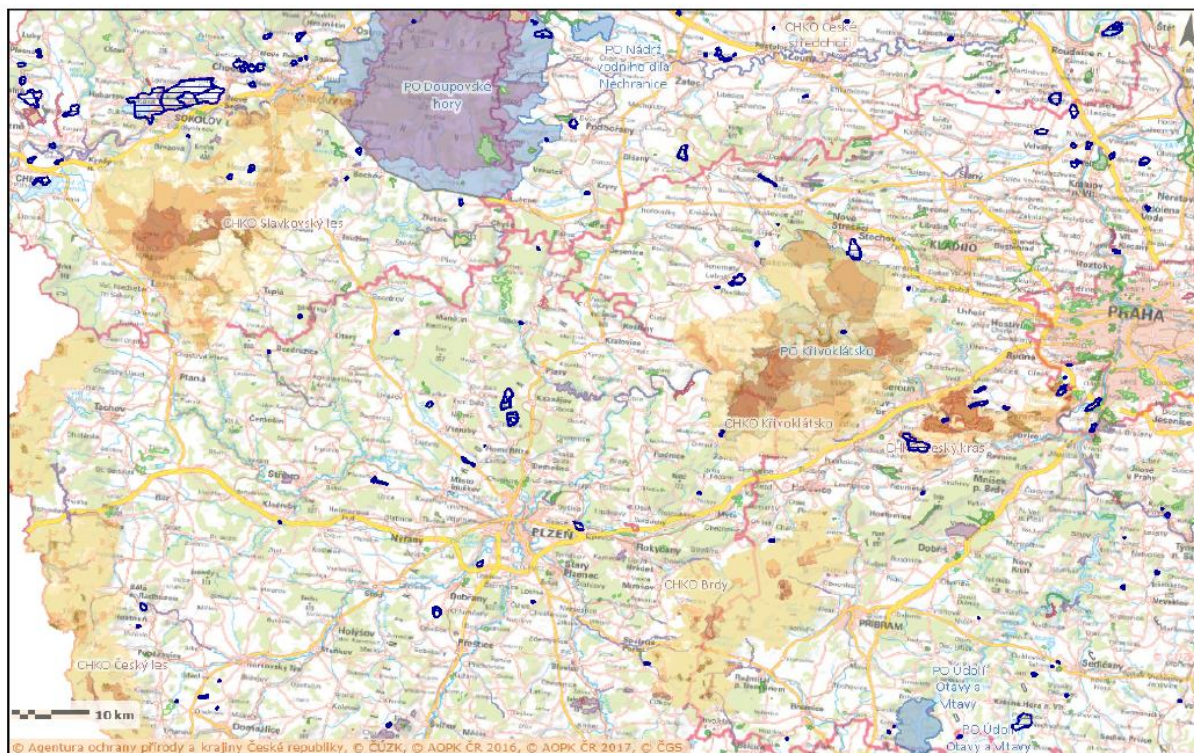
Č.4 – Severní Morava a Severozápadní Čechy



Č.5 – Severní Čechy



Č.6 – Jihovýchodní Čechy



Seznam použitých zdrojů

Monografie a sborníky

- 1) BAHÝLOVÁ, Lenka, KOCOUREK, Tomáš, VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. Praha: C.H. Beck, xvii, 2015. 289 s.
- 2) HANÁK, Jakub; PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Spisy Právnické fakulty MU, řada teoretická, edice Scientia, sv. č. 595, 2017. 241 s.
- 3) JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. Brno: Masarykova univerzita. Edice učebnic Právnické fakulty MU, sv. č. 527, 2015. 621 s.
- 4) JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, Učebnice Právnické fakulty MU, sv. č. 531, 2016. 715 s.
- 5) JANČÁŘOVÁ, Ilona Sustainable development and conflicts of interests in nature protection in Czechia, Poland and Slovakia / Ilona Jančářová, Jana Dudová et al. --1st edition. -- Brno: Masaryk University, -- Publications of Masaryk University, theoretical series, edition Scientia, File No. 600, 2017. 313 stran. [online] Dostupné na: <https://science.law.muni.cz/knihy/monografie/Jancarova_Sustainable_development.pdf>.
- 6) MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, xvi, Beckova edice komentované zákony, 2018. 1199 s
- 7) PEKÁREK, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 2., přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 327 s.
- 8) PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000: úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. k 1. 3. 2010. Praha: Linde Praha, 2010. 431 s.
- 9) SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, xviii, Beckova edice komentované zákony, 2016. 1301 s.
- 10) STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, xliii, Komentáře Wolters Kluwer, 2016. 532 s.
- 11) TUHÁČEK, Miloš, JELÍNKOVÁ, Jitka. *Právo životního prostředí: praktický průvodce*. Praha: Grada, Právo pro každého, 2015. 279 s.

- 12) VÍCHA, Ondřej. *Základy horního a energetického práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 228 s.
- 13) VÍCHA, Ondřej. *Zákon o geologických pracích: s komentářem, judikaturou a prováděcími a souvisejícími předpisy*. Praha: Leges, 2014. 269 s. Komentátor.
- 14) VÍCHA, Ondřej, VÍCHA, Ondřej, VÍCHA, Ondřej. *Horní zákon: Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, liii, Komentáře Wolters Kluwer, 2017. 937 s.
- 15) VÍCHA, Ondřej. *Ložiska nevyhrazených nerostů jako součást pozemku – vybrané otázky*. In Sborník z konference Dny práva – 2012 – Days of Law, 6. ročník mezinárodní konference. Brno: Masarykova univerzita, 2013
- 16) VÍCHA Ondřej, Posuzování vlivů na životní prostředí v hornictví. In VOMÁČKA Vojtěch, ŽÍDEK Dominik a kolektiv, *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016.
- 17) VOMÁČKA, Vojtěch a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. V Praze: C.H. Beck, xix. Beckova edice komentované zákony, 2018. 676 s
- 18) VOMÁČKA, Vojtěch. Vyvažování veřejných zájmů vůči ochraně přírody a krajiny v judikatuře NSS a SDEU. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a Jana DUDOVÁ (eds.). *Ochrana přírody při rozvojových činnostech a jiné střety zájmů při využití území: sborník z konference* [online]. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2017. [cit. 2017-04-11]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/ochranaprirody/Jancarova_Ochrana_prirody_2017.pdf>.
- 19) WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK a Ivo POSPÍŠIL. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, xxv, 906 s. Kodex.

Odborné články

- 1) BERNARD, Josef. *Právní ochrana životního prostředí v hornictví*. České právo životního prostředí, 2007, roč. 7, č. 20.
- 2) BĚLOHLÁVEK, J. *Absence strategického posuzování vlivů těžby (nejen) štěrkopísků na životní prostředí*. In: Zpravodaj EIA-IPPC-SEA, roč. XIII, č. 2/2008, s. 2–6.
- 3) DIRNER Vojtěch, Pavel Kounovský, Ingrid Jarošová, *Současnost a vývojové tendence rekultivací*. Dostupné na <https://slon.diamo.cz/hpvt/2011/_Zahlaz/Z%2008.pdf>.

- 4) DOLEŽALOVÁ Jana, VOJAR Jiří, SOKOLSKÝ Milič. *Využití sukcesních ploch při rekultivaci území ovlivněných těžbou*. [online]. casopis.ochranaprirody.cz, 27. 2. 2013 [1.2 2019]. Dostupné na <<http://www.casopis.ochranaprirody.cz/pece-o-prirodu-a-krajinu/vyuziti-sukcesnich-ploch/>>.
- 5) HORÁČEK Zdeněk. *Prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí*. České právo životního prostředí, 2018, roč. 11, č. 31
- 6) JELÍNKOVÁ Jitka, MLČOCH Svatomír. *Zásadní otazníky nad změnou ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny*. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/webpm/soubor/spravni-pravo-3-13web-jel-mlcoch-pdf.aspx>>.
- 7) LEGS. *Zjednodušení procesu EIA*. Právní rozhledy. 2017, č. 4, s. II
- 8) MAKARIUS Roman, *Možnosti využití všech prostředků pro vyřešení střetů zájmu při povolování hornické činnosti*. Dostupné na <<http://www.sos-karvina.cz/files/prednaska-romana-makariuse.pdf>>.
- 9) MAZANCOVÁ Eva, *Velkoplošná územní ochrana přírody v České republice a vybraných Evropských zemích z právního pohledu*, České právo životního prostředí, 2018, roč. 18, č. 49.
- 10) PEKÁREK, Milan. *Právní aspekty řešení střetů zájmů v území*. In: Dny práva –2009 – Days of Law : the Conference Proceedings [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2009. Dostupné na <https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/stret_zajmu/Pekarek_Milan__1384_.pd>
- 11) PRING, George. *International Enviromental and Human Rights Law Affecting Mining Law Reform*. Dostupné na <http://arcticcentre.ulapland.fi/docs/NIEM_mining_Pring_paper.pdf>.
- 12) ŘEHOUNEK Jiří, ŘEHOUNKOVÁ Klára, TROPEK Robert (Ed.), *Ekologická obnova území narušených těžbou nerostných surovin a průmyslovými deponiemi*. Calla, České Budějovice. Dostupné na <http://www.calla.cz/piskovny/wordpress/wp-content/uploads/sbornik_internet.pdf>.
- 13) SLABÝ Tomáš, ČOPÁKOVÁ Tereza. *Proč nevyužít integraci EIA do územního či společného řízení, kterou nabízí novela stavebního zákona*. [online]. epravo.cz, 31. 1. 2018 [cit. 14. 2 2019]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/proc->

nevyuzit-integraci-eia-do-uzemniho-ci-spolecneho-rizeni-kterou-nabizi-novela-stavebniho-zakona-107003.html

- 14) ŠMÍDOVÁ Lenka, *Výjimky ze zvláštní územní ochrany zvláště chráněných území*, [online]. casopis.ochranaprirody.cz, 22. 6. 2010 [cit. 10.3.2019]. Dostupné na <<http://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/vyjimky-ze-zakladni-uzemni-ochrany-zvlaste-chranenych-uzemi/>>.
- 15) VÍCHA, Ondřej. Nová právní úprava národních parků je ústavně konformní. *České právo životního prostředí*, 2018, roč. 18, č. 47
- 16) ZACHOVÁ, Markéta. *Právo na příznivé životní prostředí v ústavním systému České republiky*. *Právní rozhledy*. 1999, č. 2, roč. 7.
- 17) ŽIDEK Dominik: *Výjimky jako specifický nástroj při ochraně životního prostředí*, *České právo životního prostředí*, 2016, roč. 16, č. 41,

Právní předpisy

- 1) Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- 2) Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- 3) Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů .
- 4) Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů.
- 5) Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů.
- 6) Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- 7) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- 8) Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.
- 9) Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- 10) Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
- 11) Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

- 12) Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- 13) **Nařízení vlády č. 176/2014 Sb.**, kterým se vyhláší Chráněná krajinná oblast Kokořínsko -Máchův kraj.
- 14) Nařízení vlády č. 292/2015 Sb., o Chráněné krajinné oblasti Brdy.
- 15) Vyhláška ČBÚ č. 104/1988 Sb., o racionálním využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem, ve znění pozdějších předpisů.
- 16) Vyhláška ČBÚ č. 172/1992 Sb., o dobývacích prostorech, ve znění pozdějších předpisů.
- 17) Vyhláška č. 282/2001 sb., o evidenci geologických prací, ve znění pozdějších předpisů.
- 18) Vyhláška ČBÚ č. 104/1988 Sb., o racionálním využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem, ve znění pozdějších předpisů.
- 19) Vyhláška ČBÚ č. 369/2004 Sb., o projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací, oznamování rizikových geofaktorů a o postupu při výpočtu zásob výhradních ložisek, ve znění pozdějších předpisů.
- 20) Vyhláška č. 242/1993 Sb o racionálním využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem, ve znění pozdějších předpisů.
- 21) Vyhláška č. 500/2006 Sb. o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů.
- 22) Vyhlášky č. 501/2006 Sb. o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů.

Judikatura

- 1) Usnesení Ústavního soudu ze dne ze dne 4. února 1998 sp. zn. I. ÚS 19/97.
- 2) Usnesení Ústavního soudu ze dne ze dne 10. července 1997 sp. zn. III ÚS 70/97.
- 3) Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. května 2013.č. j. 6 As 65/2012 – 161
- 4) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. května 2009, čj. 4 As 68/2008 – 138.

- 5) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. ledna 2018, čj. 2 As 196/2016-133.
- 6) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2004 čj. 7 A 133/2002-33.
- 7) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 23. října 2009, č. j. 7 As 59/2009-142
- 8) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 17. března 2015 čj. 8 As 73/2014-84
- 9) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2010 č.j. 7As 70/2009-190
- 10) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. února 2010, č.j.5 As 36/2009–123.
- 11) Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. srpna 2011.2 As 75/2009
- 12) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. června 2011, čj. 7 As 21/2011-87.
- 13) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 30. března 2017, č.j. 10 As 252/2015 – 77.
- 14) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. července.2009, čj. 1 Ao 1/2009.
- 15) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. října 2017, sp. zn. 2 As 83/2017 – 53.
- 16) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. listopadu 2015, sp. zn. 10 As 2/2015-251
- 17) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. května 2009, sp. zn. 8 As 5/2008 – 95
- 18) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. června 2011, sp. zn. 6 As 8/2010-323
- 19) Rozsudek SDEU ze dne 26. října 2006, Komise v. Portugalsko. Věc C-239/04.
- 20) Rozsudek SDEU ze dne 14. září 2006 Bund Naturschutz in Bayern eV a další proti Freistaat Bayern. Věc C-244/05.

Ostatní zdroje

- 1) Metodické doporučení MŽP pro posuzování vlivů obecných koncepcí na životní prostředí, Dostupné na
<[https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2019/\\$FILE/SOTPR-Vestnik_leden_2019_priloha2-190206.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2019/$FILE/SOTPR-Vestnik_leden_2019_priloha2-190206.pdf)>
- 2) Politika územní rozvoje České republiky, ve znění Aktualizace č. 1.Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Ústav územního rozvoje. Praha, Brno 2015
- 3) Seznam ochrany přírody, AOPK ČR [online]. Dostupné na:
- 4) <<http://drusop.nature.cz/ost/chrobjekty/sumarizace/index.php?frame>>.

- 5) Politika ČR v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů. Dostupné na [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/723631C171BCCA86C1256FC00043AFE9/\\$file/Z_10politikacr.htm](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/723631C171BCCA86C1256FC00043AFE9/$file/Z_10politikacr.htm).
- 6) Plán péče o Chráněnou krajinnou oblast Český kras na období 2010–2019, Dostupné na <http://ceskykras.ochranaprirody.cz/res/archive/096/013628.pdf?seek=1371817707>.
- 7) Pokyny EK k provádění nových činností těžby neenergetických surovin v souladu s požadavky Natura 2000, Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2011, dostupné na: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/neeireport_cs.pdf S.65- 70>.
- 8) Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky byla z 9. března 2016 a platí do roku 2025. Dostupné na <http://www.ochranaprirody.cz/o-aopk-cr/strategie-dokumenty/strategie-ochrany-biodiverzity/>.
- 9) Surovinové zdroje České republiky. Nerostné suroviny 2017. Statistické údaje do roku 2016. Česká geologická služba. Dostupné na <http://www.geology.cz/extranet/publikace/online/surovinove-zdroje/surovinove-zdroje-ceske-republiky-2017.pdf>.
- 10) Zásady územního rozvoje Olomouckého kraje – úplné znění po aktualizaci č.3, Krajský úřad Olomouckého kraje, Odbor strategického rozvoje kraje, Olomouc 2019

Shrnutí

Tato práce pojednává o řešení střetů zájmů mezi ochranou přírody a těžbou nerostů v ZCHÚ. Cílem je zhodnotit dostatečnost a efektivnost právní úpravy těžby nerostů ve zvláště chráněných územích a zhodnotit způsob, jakým dochází k řešení střetu veřejného zájmu na ochranu přírody s jinými zájmy na těžbu nerostů, a jak se tyto zájmy vzájemně poměřují. V první kapitole tato práce rozebírá právní úpravu ochrany životního prostředí při těžbě nerostů v ZCHÚ a způsob řešení střetů zájmů z pohledu předpisů horního práva. V druhé kapitole pak z pohledu průřezových předpisů ochrany životního prostředí. Poslední kapitola je věnována

právní úpravě ochrany přírody při těžbě nerostů a řešení střetů z pohledu zvláštní územní ochrany, zejména ve vztahu k procesu udělování výjimek ze zákazů ve ZCHÚ.

Summary

This master thesis is about conflict resolution between public environmental interests on protecting nature and other interests for mining in specially protected areas. Primary aim of this thesis is to describe and evaluate the way in which are these interests balanced and appraise effectiveness of legal instruments insulating special protected areas from mining activities. First chapter analyze legal regulation of environmental protection and resolving conflict of interests from perspective of the mining law. Second chapter address this issue from point of view of cross-sectional legal regulation, e.g. regulation related to all environment in general. Last chapter is dedicated to legal instruments dealing with environmental protection in case of mining activities in accordance with Nature and Landscape Protection Law, particularly to special administrative act of resolution of the conflict of interests.

Klíčová slova

Horní právo, hornická činnost, činnost prováděná hornickým způsobem, životní prostředí, ochrana životního prostředí, zvláště chráněná území, ZCHÚ, veřejný zájem na ochranu přírody a krajiny, poměřování veřejných zájmů

Key words

mining activities, activities carried out by mining methods, environment, environmental protection, The Mining Act, Nature and Landscape Protection Act, environment protection public interest, conflict of interests, specially protected areas

